



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 14 – Nº 138 – Julho-Agosto – 2013

## ARTIGOS

- 3 **A plurilateralização da Política Externa Brasileira e os desafios impostos pelo Multilateralismo Pragmático**  
The plurilateralization of Brazilian Foreign Policy and the challenges posed by Pragmatic Multilateralism  
HERMES MOREIRA JR.
- 10 **O Estado e a arte no Brasil – apontamentos relativos à adesão brasileira aos arranjos multilaterais de proteção da propriedade intelectual**  
The State and the Art in Brazil – notes on the Brazilian accession to multilateral arrangements of intellectual property protection  
TÚLIO SÉRGIO HENRIQUES FERREIRA
- 17 **O Poder Aéreo no Século XXI**  
Air Power in the XXI Century  
FLÁVIO PEDROSO MENDES
- 23 **Transnacionalidade: Um fator essencial para a compreensão dos povos indígenas e de sua atuação na política global**  
Transnationality: A key feature for understanding the indigenous people and its role in global politics  
RODOLFO ILÁRIO DA SILVA
- 30 **La difícil construcción nacional de Afganistán**  
The difficult national building in Afghanistan  
GUILLEM COLOM PIELLA
- 37 **Um panorama da literatura relevante sobre Itaipu**  
An Overview of the relevant literature on Itaipu  
TOMAZ ESPOSITO NETO

## RESENHA

- 45 ***International Ethics: concepts, theories, and cases (Fourth Edition)*, de Mark R. Amstutz**  
MARCOS ALAN SHAIKHZADEH VAHDAT FERREIRA

*Boletim Meridiano 47* é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2013 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

## Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

*Boletim Meridiano 47* é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

## Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
  - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
  - b. Título em inglês;
  - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 30 (trinta) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <<http://meridiano47.info/como-publicar/>>.

## Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical

Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEc: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, e-Revistas, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OALster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Créée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

## O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão  
Para conhecer as atividades do IBRI, visite <<http://www.ibri-rbpi.org>>

## Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

## Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Marrocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

# A plurilateralização da Política Externa Brasileira e os desafios impostos pelo Multilateralismo Pragmático

## The plurilateralization of Brazilian Foreign Policy and the challenges posed by Pragmatic Multilateralism

Hermes Moreira Jr.\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013 [p. 3 a 9]

### Introdução

#### O Brasil buscando novos rumos em sua política externa

O Brasil passou a figurar, nos anos recentes, entre as maiores e mais dinâmicas economias do planeta. Com a maior intensidade dos fluxos comerciais e financeiros que o país passou a movimentar, a formulação e a execução de sua política externa ganharam novos contornos, com temas e formas de engajamento diversificadas sendo empreendidas no cotidiano de sua atuação internacional.

Ademais, a nova configuração das relações internacionais proporcionou ao Brasil, em meio a tal diversificação de seu engajamento internacional, estabelecer parcerias consideradas estratégicas com Estados menos tradicionais em seu espectro de relações bilaterais. Parcerias essas formalizadas com os chamados grandes países periféricos (Dupas, 2005). Dentro desse contexto, o Brasil, durante o governo Lula da Silva (2003-2010), investiu na consolidação dessas parcerias e a diplomacia brasileira atuou no sentido de dotá-las de capacidade de articulação política e forte presença em espaços de discussão e deliberação multilateral. Procurou, a partir de suas reuniões ministeriais e encontros de cúpula, fomentar projetos de cooperação técnica e econômica, mas principalmente, envidou diversos esforços no sentido de garantir posições políticas conjuntas em temas da agenda global.

A crise financeira iniciada em 2008, que atingiu em cheio o centro do sistema econômico global, Estados Unidos e Europa Ocidental, contribuiu para a ampliação do processo de aproximação entre as economias dos grandes países periféricos. Além disso, em virtude de seus índices de desempenho econômico recentes, países como China, Índia, Rússia, Brasil, África do Sul, Indonésia, Turquia e outros passaram, em diferentes graus, é verdade, a ter papel mais atuante nas discussões sobre os rumos da economia global. Papel esse corroborado pelas grandes economias tradicionais, haja vista a opção pelas discussões de medidas de superação da crise no âmbito do G-20 financeiro, ao contrário das ortodoxas decisões tomadas no espaço do G-8. Fatores esses que concretizaram as expectativas daqueles que enxergavam nesses países um alto potencial de participação em mecanismos multilaterais de decisão política, além de importantes representantes da nova configuração do comércio e economia global.

Nesse período, houve alto grau de importância conferida à institucionalização de grupos dessa natureza, as chamadas coalizões de geometria variável (Pecequillo, 2008; Vizontini, & Reis da Silva, 2010), principalmente com

\* Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD e Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (hermes.moreira.jr@gmail.com).

base no destaque dado pelas “vozes autorizadas”<sup>1</sup> da diplomacia brasileira ao papel que os “emergentes” deveriam exercer na conformação da atual ordem internacional. Nesse sentido, o posicionamento desses representantes da diplomacia e do governo brasileiro foi o de elaborar um quadro conceitual de dupla característica, cognitiva e normativa (Arbilla, 2000), no intuito de definir a “realidade” na qual a política externa se desenvolve e de “prescrever os melhores rumos” de atuação de sua política externa. Esse processo de institucionalização foi impulsionado pelo Brasil por identificar nessa estratégia a melhor alternativa para viabilizar os interesses brasileiros nesse contexto de “nova geometria econômica global” (Fiori, 2007).

Reuniões do alto escalão desses governos, bem como protocolos e declarações assinadas após tais encontros, se tornaram motivo de otimismo aos entusiastas desse novo modelo, sobretudo ao declararem os documentos oficiais oriundos dessas reuniões como semente de uma futura reforma da ordem global (ao passo que esse entusiasmo é minimizado pelos céticos, que não vislumbram em tais ações nada mais do que mera formalidade diplomática, comum a quaisquer eventos dessa natureza). Ainda assim, observa-se elementos presentes nesses documentos que coadunam com as propostas da política exterior do governo Lula da Silva, e com as linhas programáticas defendidas pelo seu partido, o Partido dos Trabalhadores, durante as campanhas eleitorais das décadas de 1990 e 2000 (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989; 1994; 1998; 2002).

O Partido dos Trabalhadores sempre demonstrou forte engajamento com temas internacionais, sobretudo ao atuar como crítico aos programas das instituições econômicas multilaterais como o FMI e o BIRD, ou aos projetos de promoção do livre comércio capitaneados pelos países desenvolvidos. Além disso, era fortemente difundida dentro do partido a noção de que a política externa do país deve compor o projeto nacional de um governo popular e democrático.

Aproveitando-se de um contexto de transformações em curso na ordem internacional contemporânea, pela distribuição de capacidades ou de arranjos de equilíbrio de poder, dentro da qual o Brasil permanece com papel fundamental no desenvolvimento dos arranjos e mecanismos institucionais multilaterais, o governo petista e seus interlocutores dentro do Itamaraty deram um novo impulso à formulação de uma diplomacia ativa e universalista. A intensificação do unilateralismo por parte do governo norte-americano, a ascensão chinesa no comércio e na economia global, a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, a valorização das *commodities* agrícolas, além de outras alterações em alianças e coalizões nos mecanismos multilaterais (Vigevani, 2010) também renderam ao Brasil um novo *status* no complexo jogo de poderes e interesses do cenário internacional.

Assim, fora retomada a visão de desenvolvimento nacional como fonte de independência econômica e política. Sem, contudo, apelar a um retorno ao distanciamento característico das décadas passadas, e sim com o impulso a um institucionalismo pragmático capaz de, nas palavras de um dos formuladores dessa nova fase – o embaixador Pinheiro Guimarães, “recuperar os tradicionais princípios de não-intervenção e autodeterminação, historicamente, pilares da política externa brasileira” (Guimarães, 2005, p. 417).

Conjugada a uma configuração externa em transição, como visto anteriormente, internamente outro processo auxilia a compreensão do momento da retomada da diplomacia ativa, universalista e fundamentada na visão de que o multilateralismo deve servir ao desenvolvimento nacional. Como observam Hirst, Lima e Pinheiro (2010), ao contrário dos anos precedentes, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, durante o governo Lula, a política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo, calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada

---

1 De acordo com Almeida (2005), a categoria “vozes autorizadas” é constituída por produtores originais de posições e discursos para a diplomacia em questão. Segundo o próprio autor, podem ser classificados como porta-vozes oficiais do *establishment* diplomático, pois não apresentam questionamentos quanto a sua composição ou representatividade, “eles são os que produzem, apresentam e defendem a política externa oficial” (p. 96). No período em questão, essa categoria seria representada pelos formuladores e executores da política externa brasileira: Luiz Inácio Lula da Silva, o Presidente da República, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o Secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, e o Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência, Marco Aurélio Garcia.

do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. Entretanto, novamente como nas formulações predecessoras, a opção estratégica é a opção pelo multilateralismo, todavia, tendo como foco a diversificação das parcerias (Vigevani & Cepaluni, 2007), visando ampliar a atuação brasileira nos fóruns institucionais.

## Do Multilaterismo à Plurilaterização

Em um grande esforço conjunto para aprofundar os debates sobre o multilateralismo, Ruggie (1993) propôs uma definição básica, que seria o ponto de partida para a classificação do multilateralismo. Seguindo sua interpretação, multilateralismo pode se referir tanto a “relações coordenadas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios” (Ruggie, 1993, p. 8) ou a um “formato institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios gerais de conduta” (Ruggie, 1993, p. 11). Nessa definição, inicial, Ruggie já entendia que esses “princípios” seriam responsáveis por especificar a conduta adequada para cada tipo de ação dos Estados, sem levar em conta os interesses particulares de cada uma das partes envolvidas na negociação (Barbé, 2010).

Não obstante, essa definição inicial equivaleria a um conceito minimalista de multilateralismo. De acordo com sua leitura, a concepção completa, ou maximalista, de multilateralismo deve ser sustentada sobre três características fundamentais: 1) *indivisibilidade dos objetivos* para todos que participam do processo; *princípios gerais de conduta* inerentes a todos os membros da instituição; e *reciprocidade difusa*. Dessa forma, a noção de multilateralismo se investiria de um caráter normativo, ainda que exprimisse a opção por um padrão de interação coletiva ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais nas suas diversas dimensões: como método de negociação, de ação ou de regulação, (Vigevani, 2010; Mello, 2011).

Retomando o caso brasileiro, a opção pelo multilateralismo se encontra presente na história da política externa do país ao lado dos princípios tradicionais como: o pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, e a busca da equidade internacional. Ademais, é perceptível na análise de nossa política exterior o recurso ao pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país e à promoção do desenvolvimento econômico e social (Lafer, 2000; Cervo e Bueno, 2002).

A despeito dos elementos de continuidade e mudança, haja vista os condicionantes externos e as circunstâncias domésticas de cada período da realidade histórica da nação, a presença brasileira em organismos internacionais e arranjos multilaterais é um dos traços mais permanentes de sua política externa. De acordo com Miyamoto (2000), a presença do país em foros multilaterais foi se multiplicando cada vez mais porque esta era a opção mais plausível para um Estado com as características do Brasil: capacidade limitada de poder e influência.

Nessa mesma direção, Pinheiro (2000) observa que “devido à assimetria de poder em relação às chamadas potências centrais o Brasil busca exponenciar seus ganhos com a participação em fóruns globais, o que aumentaria a probabilidade de conquistar ganhos absolutos”. Entendem, portanto, que o país tem investido nas negociações multilaterais porque não tem, ainda, capacidade suficiente para projetar-se da maneira como deseja. Ainda assim, através da presença e atuação diplomática em negociações no âmbito de instituições multilaterais e na construção de regimes internacionais o Brasil aspira desempenhar papel de relevo na arena internacional (Miyamoto, 2000).

Sob outro viés, Lafer (2000; 2001), assim como Fonseca Jr. (1998) e Oliveira (2005), observam que a diplomacia brasileira alcançou legitimidade internacional graças ao seu legado histórico-diplomático que sempre buscou engendrar consensos na agenda internacional. E justamente com ênfase no multilateralismo, por espelhar a própria identidade internacional do país, constituída sob a imagem de mediador entre Estados fortes e fracos (Lafer, 2001). Nesse sentido, de sua parte, não fica descartada a limitada influência internacional “restringida estruturalmente pelos instrumentos econômicos e militares escassos e nem sempre plenamente mobilizáveis”, mas independentemente

dessa condicionante, se confere maior atenção à tradição principista de preferência pelo respeito a normas e condutas ditadas pelos regimes multilaterais e pelo direito internacional (Fonseca Jr, 1998). E assim, o Brasil seria capaz de, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros Estados e forças, redirecionar e reformar o cenário internacional, buscando a possibilidade de participação nos assuntos globais por meio da elaboração dos regimes.

Pragmaticamente, ambas interpretações se complementam no ambiente multilateral, visto que nele o Brasil pode conferir efetividade à sua imagem internacional, exercendo com maior plenitude seu papel de mediador entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas ao mesmo tempo pleiteando reconhecimento equivalente ao das grandes potências (Mello, 2011). Essa seria a grande virtude, e ao mesmo tempo grande dificuldade do padrão de condução da política externa brasileira.

Com o fortalecimento de novas parcerias e novos arranjos globais o país visa ampliar a interdependência e a divisão de riscos e custos, bem como criar alternativas, políticas e econômicas, em momentos de conjunturas críticas. A ascensão das chamadas potências emergentes, e sua vocação de atuação – no mínimo – de escopo regional, tem possibilitado que esses novos arranjos criem expectativas favoráveis a tais países em momentos de crise. Dessa forma, a governança global, política ou econômica, adquire um novo aspecto, mais dinâmico e de rumo complexo, que necessita, na visão da diplomacia brasileira, ser acompanhado pela democratização do poder de decisão das instituições multilaterais.

Assim, o discurso sobre a reforma da governança global torna-se linha mestra da retórica da política externa brasileira no período. Buscando o que entende como a construção de uma ordem internacional mais justa, democrática e inclusiva para os países em desenvolvimento, sua estratégia tem buscado formar diferentes grupos de negociação com os países em desenvolvimento nos circuitos de decisão global (Hurrell, 2010). São fortalecidos, dessa forma, os instrumentos dos países em desenvolvimento para lidar com as turbulências internacionais. A coalizão política dos emergentes no âmbito da cooperação sul-sul permite o endurecimento das negociações com o norte. Promove, ainda, ampliação das relações comerciais, dos projetos de cooperação técnica, de investimento externo direto e de atuação coordenada no plano das negociações internacionais, em agendas que incluem a reforma das instituições multilaterais (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010).

Contudo, a opção da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva foi a de compartilhar suas demandas em grupos multilateralistas, como o IBAS, o G-20 Comercial e o BRICS. Desse modo, o Brasil fortaleceu algumas de suas posições nas instituições e fóruns multilaterais, contudo passou a estimular uma plurilateralização em detrimento de uma multilateralização universalista das discussões da agenda global.

## Considerações finais: Democratização ou revisionismo?

É notório que a percepção de mundo dos principais formuladores da política externa brasileira no governo Lula da Silva reorientou a trajetória internacional do país. Seja pela crítica ao déficit de legitimidade das instituições internacionais de governança global, como apontava o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, ou pelas limitações impostas pelas estruturas hegemônicas de poder, como indicava o Secretário-Geral das Relações Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães, a noção de que deveria ser promovida uma alteração no comportamento brasileiro ao final dos anos FHC parecia evidente. Assim, impulsionado pelos esforços de ampliação de sua presença nas instituições internacionais (Hurrell, 2008), uma estratégia de diplomacia assertiva articulada a um projeto de desenvolvimento nacional, ou “política ativa de desenvolvimento” (Souza, 2002), foi colocada em prática.

De acordo com o ex-ministro Amorim (2010), a retomada da democracia, a estabilidade monetária, o crescimento econômico, a redução da pobreza, os novos indicadores sociais, a internacionalização das empresas brasileiras, entre outros aspectos de mudança na política doméstica nos últimos anos, proporcionaram ao país uma nova imagem

no cenário internacional, fundamental para sustentar a nova estratégia. Ou seja, o desenvolvimento econômico e social do país seria projetado na esfera internacional, com *status* de promotor de cooperação e desenvolvimento. Isso nos leva a um primeiro aspecto: refletir se a política externa assertiva proposta seria possível dentro de um contexto de refluxo dos índices domésticos, ainda vulneráveis em muitos aspectos, sobretudo os econômicos, dependentes do bom andamento da economia internacional e do fluxo de *commodities* ao mercado externo.

Outro ponto, diz respeito às alianças e parcerias estratégicas. Sem dúvida, a cooperação sul-sul promoveu o Brasil no cenário multilateral. No rumo de reformas, sobretudo nas instituições econômicas, o desempenho de nosso mercado doméstico, nossos índices macroeconômicos, somados a essas parcerias, permitem ao país auferir ganhos nos momentos de reforma, como no caso das cotas do Fundo Monetário Internacional.

Não obstante, a plurilateralização das negociações brasileiras, sobretudo seu aprofundamento no segundo mandato do presidente Lula, é uma maneira de transformar a ideia de autonomia pela participação/integração, um multilateralismo valorativo que não se conseguiu fazer qualitativo, em uma proposta pragmática, que não é tecnicamente valorativo por buscar promover seus interesses particulares, mas extremamente pragmático, por aliar interesses e discurso ao se colocar como reformador das instituições de governança global.

Todavia, tais discussões têm aparecido em foro restrito, no IBAS ou nos BRICS, no G-20 Comercial e mais recentemente também no G-20 Financeiro, e trazidas para o âmbito multilateral com pouca margem de flexibilidade. Poderia ser apontada, por parte daqueles Estados de menor desenvolvimento relativo que não fazem parte de tais articulações, uma plurilateralização das discussões internacionais, com os grandes países periféricos sendo incorporados aos centros de decisão internacional após a negociação por meio de multilateralismo informal ou “frouxo” (Haass, 2010), ainda sem uma clara democratização da governança global, ao menos nos termos ideais defendidos pelo discurso oficial brasileiro.

Nota-se, portanto, que a diplomacia brasileira se valeu, no governo Lula da Silva, de um alto grau de assertividade e participação em foros multilaterais, discussões globais, parcerias e projetos de cooperação técnica e política, mas calcada em um multilateralismo pragmático, que não se intimida em usar o *soft balancing* para obter ganhos pontuais em medidas revisionistas e reformas moderadas. Ainda que tenha que ser feita a ressalva de que as transformações radicais são evidentemente complicadíssimas sem um evento refundador sistêmico da ordem internacional, como os escritos mais tradicionais das Relações Internacionais nos apresentam há décadas. Outrossim, a diplomacia brasileira e os formuladores de nossa política externa enfrentarão o grande desafio nesses próximos anos de encontrar o equilíbrio entre o racionalismo de estrategista e negociador dentro de suas capacidades e de acordo com seus interesses, e a manutenção da legitimidade junto aos países periféricos como defensor de uma verdadeira reforma das estruturas de governança global e maior democratização das instituições multilaterais.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo R. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista brasileira de política internacional* vol. 49 no. 1, Brasília: Jan./Jun, 2005.
- AMORIM, Celso. Let’s Hear From the New Kids on the Block. *New York Times* June, 14, 2010.
- ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira. *Contexto Internacional*, vol. 22, no. 2, Rio de Janeiro: 2000.
- BARBÉ, Esther Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *REDI*, vol. LXII, no. 2. Madrid: 2010.
- BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado Luiz. *A história da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

- DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- FIORI, José Luis. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. *OIKOS* vol. 6, no 2, Rio de Janeiro: 2007.
- FONSECA Jr., Gelson; Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil In: *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- HAASS, Richard. The case for messy multilateralism *Financial Times*, January 5, 2010.
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares e PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*. Luzes e sombras do Brasil atual, Buenos Aires: dic, 2010.
- HURRELL, Andrew. Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where? *Current History*, 2008.
- HURRELL, Andrew. Brazil and the New Global Order. *Current History*, vol. 109, no. 724, 2010.
- LAFER, Celso; Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Revista Estudos Avançados*, vol. 14 no. 38, 2000.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- MELLO, Flavia de Campos. O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo. *Texto para Discussão – IPEA*. Brasília, vol. 1415, 2011.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília: vol. 43 no. 1, 2000.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: IBAS e o G-20. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília/DF, 2005.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1989.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1994.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2002.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, nº 02, dez. 2008.
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, Julho/Dezembro, 2000.
- RUGGIE, John. Anatomy of an Institution. In: *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institution*. New York, Columbia University Press, 1993.
- SOUZA, Amaury. *A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa* (mimeo). Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 02. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2007.
- VIGEVANI, Tullo. O papel do Brasil no Mundo. *Revista do Memorial da América Latina* no. 44, 2010.
- VISENTINI, Paulo F.; REIS DA SILVA, André L. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional* no. 53 (special edition), 2010.



## Resumo

Durante o governo Lula da Silva a diplomacia brasileira ampliou a utilização de canais multilaterais para projetar seus interesses nacionais. Tal estratégia se deu com a construção de coalizões como o G-20 Comercial, o IBAS, o BRICS e o G-20 Financeiro. Dessa forma estimulou um multilateralismo pragmático em detrimento de uma multilateralização universalista.

## Abstract

During Lula da Silva's government, Brazilian diplomacy has expanded the use of multilateral channels to project its national interests. This strategy was given to building coalitions such as the G-20 Commercial, IBSA, BRICS and the G-20 Financial. Thus stimulated a pragmatic multilateralism rather than a universalistic multilateralization.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira; Inserção internacional do Brasil; Multilateralismo

**Key-Words:** Brazilian foreign policy; Brazilian international approach; Multilateralism

Recebido em 07/02/2013

Aprovado em 15/03/2013

# O Estado e a arte no Brasil – apontamentos relativos à adesão brasileira aos arranjos multilaterais de proteção da propriedade intelectual

## The State and the Art in Brazil – notes on the Brazilian accession to multilateral arrangements of intellectual property protection

Túlio Sérgio Henriques Ferreira\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013 [p. 10 a 16]

### Introdução

O tema da ‘propriedade intelectual’ no Brasil nem sempre traz boas lembranças. A célebre expressão ‘isso é pra inglês ver’ – refletindo a percepção dos brasileiros de que há leis que ‘pegam’ e outras que ‘não pegam’ – é frequentemente associada a esta discussão. Em sua defesa, o governo brasileiro poderia apontar que é signatário de convenções internacionais que regulam esta matéria e acolheu tais preceitos em legislação interna (vide lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998), tendo inclusive criado um Comitê Interministerial de Combate à Pirataria em 2001.

Porém, são claras as zonas sombrias neste tema. Uma rápida caminhada pelos espaços públicos de nossas cidades explicita a impune oferta diária de CDs, DVDs e outros produtos ‘pirateados’. Seja nas mesas dos bares ou nas feiras dos camelôs, a contravenção é inegável. Tragicomicamente, podemos encontrar na capital federal uma feira na qual abertamente são vendidas toda sorte obras ilegalmente copiadas, inclusive a Lei de Patentes. Assim, considerando-se que o Brasil é signatário de convenções internacionais que o obrigam a regular e proteger a propriedade intelectual, poderíamos concluir que estamos diante de uma legítima lei para ‘inglês ver’?

Para encaminhar resposta a tal questão, este artigo apresentará as principais leis e instituições que marcam o processo multilateral de proteção ao Direito Autoral no mundo. Posteriormente, analisa-se a posição brasileira neste processo para, por fim, sumarizar as limitações do país em conter ações que vão de encontro aos seus compromissos multilaterais.

### O Sistema Multilateral dos Direitos Autorais

As a result of the 20<sup>th</sup> century move to institutions, at least to some extent a multilateral political order has emerged which [is] capable of handling at least some collective tasks in as *ex ante* coordinated manner. (RUGGIE, 1993, p.24).

\* Professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (tulioferreira@gmail.com).

O multilateralismo caracteriza-se pelo movimento em que “os Estados (...) aceitam transferir uma parte de suas soberanias respectivas em favor de uma administração concertada”. (ALMEIDA, 1998, p. 271). Neste sentido, os Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) – que vêm no bojo dos acordos da Rodada Uruguai que criou a OMC em 1 janeiro de 1995 – podem ser considerados um arranjo multilateral. Arranjo que impinge novos contornos na defesa dos direitos do autor.

Cet accord formule de nouveaux standards et renforce le niveau de protection dans tous les domaines de la protection intellectuelle par exemple droit d’auteur, marques, indications géographiques, dessins et modèles industriels et topographiques de circuits intégrés. (FENNER, 2000, Introduction)

Para que se indague sobre as possibilidades de sua aplicação, deve-se observar que o sucesso de um arranjo multilateral dependerá de duas características básicas: a consolidação da *reciprocidade difusa pela* qual “the arrangement is expected by its members to yield a rough equivalence of benefits in the aggregate and over time” (RUGGIE, 1993, p. 11) e do ambiente doméstico das partes. Neste sentido, vejamos as características daquele acordo para que se analisem tais aspectos no que diz respeito ao Brasil.

Nas TRIPS foi estabelecidas a *prescritividade positiva*, que dita o quê os Estados contratantes *devem* fazer, em contraposição aos outros acordos da OMC que determinam o que eles *não podem*. “In this sense, TRIPS is a manifestation of the evolution of the international trade regime toward non-tariff aspects of law which were formerly considered purely domestic policy”. (COSBEY, [http://www.iatp.org/files/Sustainable\\_Development\\_Effects\\_of\\_the\\_WTO\\_TRI.htm](http://www.iatp.org/files/Sustainable_Development_Effects_of_the_WTO_TRI.htm), consulta em 12/06/2013, às 14h).

Portanto, estabelecem-se sanções, com a possibilidade de retaliações àqueles países que não cumprirem as regras acordadas. Fato que se deve à estrutura criada pela OMC ser um ‘guarda-chuva’ que abriga e obriga a todos em todos os aspectos. Assim, o não cumprimento de um acordo em uma área pode levar a punições em outra.

The fact that TRIPS is part of the WTO means that any Member of the WTO must follow its strictures. Before the advent of the WTO, the contracting parties to the GATT were able to pick and choose among a number of “plurilateral” Agreements, deciding which was or was not in their interest. The WTO, however, brings virtually all the Agreements together under one umbrella, and membership in the Organization implies accession to all of them. Bringing all the Agreements together also means that there is scope for what is called “cross-retaliation”. A country found to be contravening the TRIPS Agreement, for example, would be subject to retaliation in terms of its trade in goods, though goods are covered by a different Agreement. This makes Agreements such as TRIPS much more powerful than the old plurilateral Agreements, which could only penalize in terms of the type of trade they covered. (COSBEY, [http://www.iatp.org/files/Sustainable\\_Development\\_Effects\\_of\\_the\\_WTO\\_TRI.htm](http://www.iatp.org/files/Sustainable_Development_Effects_of_the_WTO_TRI.htm); consultado em 12/06/2013, às 14h)

Dadas as características acima descritas, pode-se perceber que o grau de previsibilidade e segurança para este direitos aumenta e, conseqüentemente, a adesão daqueles países que buscam estes fatores torna-se mais provável. O alto grau de adesão à OMC é um indício de que os Estados avaliam como positiva esta participação.

No aspecto interno aos Estados, dada a desigualdade nos níveis de desenvolvimento, foi criado um cronograma diferenciado para a implementação dos acordos. Os países foram classificados levando-se em conta suas condições específicas para que tivessem tempo bastante e adequado à adesão. No entanto, é necessário observar que este estabelecimento dos prazos tem um inevitável componente abstrato e, neste sentido, marca-se por desvios que a realidade internacional impõe ao processo.

Feitas observações iniciais sobre o atual estado das TRIPS, voltemos ao passado em busca do percurso histórico deste já centenário debate relativo a defesa dos Direitos Autorais do mundo. Inicialmente, destaca-se que a construção

de um sistema de proteção do direito do autor surge com as primeiras organizações internacionais, sendo estas decorrentes da história do desenvolvimento capitalista no ocidente. Na voz de Smouts:

L'apparition des première organisation internationales a coincidé avec celle de la notion d'organisation à l'intérieur des société industrielles. Ces deux formes d'arrangement des relation humaines sont nées em même temps. Elles répondaient, chacune à leur façon, aux nouveaux besoin de la société insditrielle. À l'expansion économique et à lamultiplication des échange. (SMOUTS,1995, p.11).

Assim, nos séculos XVIII e XIX, a Revolução Industrial caracteriza-se por um grande desenvolvimento técnico e científico a determinar grande progresso nos meios de comunicação e rápida intensificação do intercâmbio de informações entre os países. A Grã-Bretanha, os Estados Unidos e a França estão entre os países que capitaneiam tal processo e, rapidamente, percebem a importância do insumo informação/conhecimento para o desenvolvimento de suas economias.

Neste sentido, os primeiros acordos de cooperação técnicas são decorrente da necessidade dos países de compatibilizarem seus procedimentos. Este acordos acabam por gerar Convenções Internacionais e Organizações Internacionais, algumas com órgãos administrativos permanentes. Aí está o nascedouro dos atuais arranjos multilaterais de proteção à propriedade intelectual. Deve-se ressaltar, uma vez mais, que estas ações são o resultado da percepção por parte de alguns países da necessidade de proteção de um importante insumo ao desenvolvimento.

Entre os dias 4 e 9 de Agosto de 1873, os debates ocorridos no congresso de Viena resultam na identificação de 4 diretrizes básicas do direito do autor. A primeira prega o respeito ao direito natural do inventor a ser protegido por todas as nações civilizadas; a segunda estabelece a operacionalidade desta proteção; a terceira incita os Estados a buscarem, o mais rápido possível, a respeitarem estes direitos e a quarta institui um Comitê Executivo permanente para fazer conhecer e aplicar os princípios ali estabelecidos.

A Convenção de Paris, realizada em 1883, é outro importante marco. Posteriormente, este Bureau une-se à União de Berna, fundada em 1886, com o objetivo de proteger as obras literárias e artísticas. Esta fusão torna-se fundamental à contemporânea proteção do Direito do Autor, mesmo que graves imperfeições, como a ausência de mecanismos punitivos aos estados que desrespeitassem as normas, estivessem presentes neste arranjo.

Reposant sur deux principaux piliers que sont les Conventions de Paris et de Berne et après avoir porté plusieurs noms différents durant leur vie, ils prirent dernièrement le nom de "BIRPI – Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique". Ils s'installèrent à Berne en 1893. En effet, les BIRPI n'avaient pas compétence pour intervenir, le cas échéant, auprès des Etats membres qui ne respecteraient pas leurs engagements conventionnels. La gestion des BIRPI a été confiée à la Suisse. Les BIRPI sont restés à Berne sous leur forme primitive jusqu'en 1960. (FENNER, 2000, p.3)

Assim, estes instrumentos de proteção das patentes industriais e proteção do direito do autor seguem inalterados até os anos 1960, quando novo contexto histórico marcado pelas conturbações geradas pela pós II Guerra impõe novo ponto de inflexão: a criação da OMPI. Neste momento, além da discussão política suscitada pela emergência do bloco dos países do 'Terceiro Mundo' que estabelecem uma pauta para o desenvolvimento, os avanços tecnológicos também pediam novas soluções.

La situation s'est modifiée en ces dernières années. La multiplication des procédés techniques permettant la création et la diffusion des oeuvres de l'esprit a multiplié et aggravé les oppositions. La reconnaissance de nouveaux ayants droit – artistes exécutants, fabricants de phonogrammes, postes radio-émetteurs – eut le même effet. (FENNER, 2001, p.4).

Neste período, as Organizações Internacionais são vistas pelos países do ‘Terceiro Mundo’ como *campo de batalha* para a aquisição de insumos e a ONU transforma-se em espaço de debate para assuntos relativos ao desenvolvimento. A resolução 2.626(XXV) considera a transferência de tecnologia fundamental ao avanço do países menos desenvolvidos. Os fóruns que lidavam com os direitos autorais são revalorizados e a representatividade da BIRPI é colocada em questão e julgada insuficiente. Deste movimento de contestação resulta uma declaração do Secretariado Geral da ONU no sentido de transformar aquela instituição (BIRPI) em uma Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

A criação da OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual) efetiva-se pelo convenção de 14 de julho de 1967, assinada em Estocolmo, e entra em vigor em 26 de abril de 1970. Dentre suas atribuições estavam a proteção da Propriedade Intelectual através da administrações de vários acordos multilaterais e o incentivo à criação de novo acordos interestatais com este mesmo fim. Sua sede foi estabelecida em Genebra e tornou-se uma das 16 instituições especializadas do sistema das Nações Unidas.

A despeito da complexidade legal e institucional encerrada na OMPI, importa-nos aqui distinguir os dois domínios principais da propriedade intelectual ali protegidos: 1) a propriedade industrial, que versa sobre as invenções, as marcas, etc.; e 2) o direito do autor, que regula as obras literárias, musicais, artísticas, fotográficas e audiovisuais.

Porém, apesar de todos os avanços, a OMPI também encontra seus limites, sendo eles

faute d’une reconnaissance unanime de l’effet direct de ces conventions, d’une interprétation et d’une application uniformes des standards internationaux, certains Etats ont pu se spécialiser dans les activités de piratage et de contrefaçon, qui ont pris une dimension nouvelle avec la diffusion du progrès technique, la mondialisation et la libéralisation du commerce international. (FENNER, 2000, historique).

Assim, ao iniciar-se o século XXI, o tema dos direitos autorais é desafiado pelo advento de novos meios de difusão de informações, como a Internet, que trazem outras preocupações aos autores que veem a cada segundo suas criações viajarem em um espaço virtual sem barreiras ou controle adequados. Outros capítulos desta história da proteção da propriedade intelectual estão para serem escritos, tendo em vista que a competência regulatória ter sido transferida para o âmbito da OMC.

## O Posicionamento Multilateral Brasileiro Relativo aos Direitos Autorais

“A questão dos direitos autorais no Brasil é calamidade pública!” Assim escrevia um irado Vinícius de Moraes para Tom Jobim na década de 1960. Vendo que as remessas financeiras resultado da execução de suas músicas era *surrupradas* ao desembarcarem em solo nacional, o poeta desabafava: “O furto é todo feito aí (Brasil). A sujeira é total.” (MORAES, 2003).

Tal exemplo é ilustrativo da consideração que muitos artistas brasileiros tem em relação aos organismos nacionais que cuidam da defesa de seus direitos. O tema adquire grande interesse da classe artística nacional que, ao buscar a defesa de seus direitos, percebe o vínculo do tema ao posicionamento que o país assume nos arranjos multilaterais.

Como já mencionado na seção anterior, no momento atual, qualquer país que se obrigar aos acordos da OMC, obrigar-se à defesa dos direitos autorais em seu amplo aspecto. O Brasil é membro da OMC, mas ainda patina na tomada de ações concretas na defesa dos direitos do autor. Por que o Brasil ainda peca neste assunto? As leis que o regulam e as bem intencionadas ações de alguns governos são ainda insuficientes?

Vejamos a trajetória nacional na adesão aos acordos multilaterais e de que maneira estes fatos afetaram ou não a defesa dos direitos autorais. “O Brasil, no contexto das chamadas nações periféricas, foi um dos países que

mais participou do sistema internacional no último século e meio de surgimento, consolidação e expansão dos organismos econômicos internacionais (ALMEIDA, 1998, p. 260)”. Ainda, “Brasil sempre privilegiou as negociações multilaterais em seu relacionamento com os demais Estado-nações” (MIYAMOTO, 2000, p. 119). A razão para este engajamento de primeira hora em vários arranjos multilaterais deve-se ao fato de ser o Brasil um país com limitado poder de influência nas decisões e estabelecimento de agendas globais.

Tal condição de ‘potência média’ faz com que seus posicionamentos sejam por vezes dúbios. Cambaleando entre ser uma nação rica ou um país pobre, o Brasil não quer perder os privilégios dados aos menos desenvolvidos, mas também insiste em participar das mesas de negociação dos ricos. Este processo é bem descrito em Selcher, ao perceber que “a persistent problem Brazilians have experienced in trying to define their country’s basic international position derives from several ambiguitie in national characteristics”. (1978, p. 9)

No entanto, mesmo com tais ambiguidades e da inegável incapacidade fiscalizatória da qual padece o país, alguma providências regulatórias e punitivas parecer refletir uma vontade do Estado em adequar-se internamente às instruções acordadas em âmbito internacional. A edição da **Lei nº. 9.610 de 19.02.98** que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais é um exemplo. Outra ação que vem em resposta aos constrangimentos externos foi o Decreto de 13 de março de 2001 que:

Institui Comitê Interministerial de Combate à Pirataria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Interministerial de Combate à Pirataria.

Parágrafo único. Entende-se por pirataria, para os fins deste Decreto, a violação ao direito autoral de que trata a Lei n.º 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

O fato é que o Brasil desde cedo acolheu em seu arcabouço legal leis que protegiam as patentes e invenções. Na Constituição de 1824 existia mecanismo que assegurava o privilégio exclusivo das invenções. A lei de 11.08.1827 estabeleceu o privilégio exclusivo, por dez anos dos compêndios preparados pelos professores. O código Criminal do Império (lei 16.12.1830, art. 261) considerava furto imprimir, gravar, ou introduzir escritos ou estampas que estivessem sido feitos, compostos ou traduzidos por cidadãos brasileiros, enquanto estes vivessem e dez anos depois de sua morte, se deixassem herdeiros.

Em 1890, o código penal nos artigos 342-350 versou sobre os crimes contra a propriedade literária, artística, industrial e comercial. Depois, na lei n.º 496 de 01.08.1898, definiu-se o direito autoral como “um privilégio assegurado por cinquenta anos, contados de primeiro de janeiro do anos de publicação”. O Código Civil também pronunciava sobre o tema nos artigos 649-673.

A Constituição de 1891, no art. 72, par. 26, assegura “aos autores de obras literárias e artísticas, o direito exclusivo de reproduzi-las pela imprensa ou por qualquer outro processo mecânico”. Já a Carta de 1934, no art. 113, n.º 20, assim se pronunciava: “Aos autores de obras literárias, artísticas e científicas é assegurado o direito exclusivo de reproduzi-las. Esse direito transmitir-se-á aos herdeiros pelo tempo que a lei determinar”. A Constituição de 1937 silenciou-se sobre o assunto e a de 1946 assegurou os mesmo direitos concedidos em 1934. Em 1967, art. 150, par.25, estatui que “aos autores de obras literárias, artísticas e científicas pertence o direito exclusivo de utilizá-las”, direitos mantidos na Emenda Constitucional nº1 de 17.10.1969 em seu artigo. 153, par.25.

Anterior a atual **n.º 9.610** de 1998 foi editada, em 14.12.1973, a Lei n.º 5.988. Conforme alguns autores ela representou um importante marco “na evolução do direito autoral no Brasil, sendo de se esperar que possa influenciar, favoravelmente, a legislação dos demais países latino-americanos, graças à riqueza das sugestões que encerra”. (CHAVES, 1975, p.4). Não cabe aqui a avaliação do aspecto jurídico da mesma, fato que além de extravasar a competência do autor, extrapola os limites do trabalho.

Apesar de ser tema contemplado em quase todas as Constituições, pode-se notar que o Brasil, apesar de signatário da convenção de Paris (1893), não reconheceu alguns direitos de propriedade intelectual em certos campos (farmacêuticos, variedades vegetais, inovações biotecnológicas, software) por algum tempo. Este fato foi, na visão de alguns comentaristas, fator de atraso no desenvolvimento tecnológico do país.

Apenas de modo ilustrativo, convém citar que além do Brasil acolher em seu ordenamento jurídico tal preceito, ele também encontra-se relacionado entre os direitos humanos proclamados pela Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas (art.153, par.25); na Declaração Americana dos Direitos de Deveres do Homem e Direitos da Cultura (art. XIII, par. 2), de 1948 e ainda na Carta Constitutiva da Organização dos Estados Americanos (art.48.).

No início do século XXI, o tema “passou a ser monitorado, ademais da OMPI, pela OMC, através do acordo sobre aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS), a despeito da oposição inicial de países como o Brasil e a Índia” (ALMEIDA, 1998, p.306).

Assim, ao aderir aos acordos da OMC, o Brasil se obriga ao cumprimento de acordos e submete-se às punições cabíveis em caso de contravenção. De fato, os diferentes governos no Brasil tem tomado atitudes que indicam a vontade de comprometimento às regras multilaterais. No entanto, por que ainda são explícitas as ações que negam tal vontade de compromisso multilateral? Conforme visto anteriormente, o sucesso de um arranjo desta ordem decorre de dois aspectos básicos: expectativa de ganho e condições internas. Assim, de fato o Brasil possui em sua estratégia de política externa histórica adesão aos arranjos multilaterais por entendê-los necessários a um país ‘em desenvolvimento’. Assim, resta o entrave dos limites internos que um país nesta condição impõem à aplicabilidade dessas mesmas regras.

Portanto, resta claro que o principal entrave para a completa adequação do país ao referido arranjo multilateral seria a superação de históricas distorções econômicas e sociais que marcam o Brasil. Dados que não se ajustam no curto prazo.

## Conclusão

Pelos dados apresentados neste artigo, percebe-se que, no quadro das ações multilaterais brasileiras, o tema direitos autorais foi contemplado desde os primeiros movimentos do Estado independente. Fato comprovado pela edição de leis e decretos que buscam regular os direitos autorais no Brasil e, também, a aceitação mais recente dos preceitos da OMC. Assim, ao ser constrangido pela pressões e possíveis retaliações decorrentes de sua adesão ao acordo da TRIPS, o Brasil age no sentido de adequar-se às necessárias regulações. No entanto, as contravenção diariamente assistidas nas ruas do país, além daquelas não tão explícitas ao público, é sinal da insuficiência destas ações. Portanto, conclui-se que a despeito de a aceitação de regras multilaterais ser historicamente parte da ação externa do Brasil, suas condições internas (fator fundamental para o sucesso daqueles acordos) e o pouco debate público ainda são entrave ao completo respeito aos referidos acordos. Fatos que permitem concluir pela incapacidade do país em cumprir sua agenda multilateral de modo cabal enquanto não criar condições internas para que isso ocorra.

## Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998.  
BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado. *O desafio Internacional: política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília: Editora UnB, 1994.

- CHAVES, Antônio. *A nova lei brasileira de direitos autorais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1975.
- COSBEY, Aaron. *The Sustainable Development Effects of the WTO TRIPS Agreement: A Focus on Developing Countries* – International Institute for Sustainable Development Winnipeg, Canada. [http://www.iatp.org/files/Sustainable\\_Development\\_Effects\\_of\\_the\\_WTO\\_TRI.htm](http://www.iatp.org/files/Sustainable_Development_Effects_of_the_WTO_TRI.htm). Consulta em 12/06/2013 às 14h.
- FENNER, André. *Propriété Intellectuelle et Commerce International: une interprétation politique de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)*. Mémoire de diplôme pour l'obtention du grade de Diplôme d'études supérieures en science politique Sous la direction du professeur Pierre Allan, Avril 2000. Mimeo.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais.:Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 43, n.1, 2000.
- MORAES, Vinícius de. *Querido Poeta: Correspondência de Vinícius de Moraes*. Seleção, organização e notas: Ruy Castro. São Paulo. Cia. das Letras, 2003.
- RUGGIE, John. Multilateralism: the anatomy of an institution. In: RUGGIE, John G. (Ed.) *Multilateralism Matters. The theory and praxis of an Institutional form*. New York, Columbia University Press, 1993.
- SELCHER, Wayne. *Brazil's multilateral relations – between the first and third worlds*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1978.
- SMOUTS, Marie-Claude. *Les organisations Internationales*. Paris: Armand Colin, 1995.

## Resumo

O Brasil é um participante de primeira hora dos arranjos multilaterais de proteção da propriedade intelectual. No entanto, são notórios os desrespeitos aos mesmos direitos no território nacional. Percorrendo o histórico da construção do arranjo multilateral de defesa da propriedade intelectual, o artigo discute algumas das razões desta contradição entre as políticas externa e interna do Brasil.

## Abstract

Brazil is an active participant of the multilateral arrangements for the intellectual property protection. However the disrespects to these same rights are notorious in the national territory. Going through the history of the building of the multilateral arrangement for the protection of intellectual property, this article discusses some reasons for this contradiction between the foreign and the domestic policies of Brazil.

**Palavras Chave:** Política Externa Brasileira; Proteção aos Direitos Autorais; Multilateralismo

**Key Words:** Brazilian Foreign Policy; Intellectual Property Rights; Multilateralism

Recebido em 21/06/2013

Aprovado em 27/07/2013



# O Poder Aéreo no Século XXI

## Air Power in the XXI Century

Flávio Pedroso Mendes\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013 [p. 17 a 22]

Algumas instâncias de uso da força no pós-Guerra Fria reacenderam o interesse de estudiosos e pesquisadores sobre o potencial do emprego independente de recursos aéreos na guerra. Em particular, a campanha aérea da coalizão liderada pelos EUA contra o Iraque nos primeiros meses da Guerra do Golfo de 1991, bem como a guerra puramente travada pelo ar pela força aérea da OTAN contra as forças de Milosevic na Guerra do Kosovo de 1999, contribuíram para dar novo fôlego àqueles que acreditam na possibilidade de vitórias rápidas, relativamente baratas – em termos de recursos materiais e humanos – e decisivas a partir do emprego de recursos de poder aéreo. (Pape, 1996; Byman e Waxman, 1999 e Byman e Waxman, 2000; Press, 2001; Stigler, 2002) Mais recentemente, a campanha aérea de Israel no Líbano em 2006 e o envolvimento da OTAN na guerra civil líbia, novamente pelo uso de força exclusivamente aérea, parecem indicar que se tem levado a sério a promessa dos entusiastas da aviação militar.

Em parte, desenvolvimentos tecnológicos incentivaram a nova onda de interesse no emprego de força aérea para a resolução de conflitos políticos, particularmente os expressivos avanços na área de munições guiadas de precisão. (Pape, 1997) O aumento significativo da precisão dos bombardeios levou inclusive à elaboração de uma forma nova e supostamente revolucionária de emprego independente de forças aéreas: a *decapitação* – ataques cirúrgicos contra lideranças políticas e militares oponentes. (Warden III, 1992) De outra parte, a nova realidade da política internacional pós-Guerra Fria também tem algo a ver com este processo. O fim da rivalidade bipolar criou a expectativa de que as principais ameaças aos interesses e valores ocidentais (diga-se, centrados na potência unipolar, os EUA) viriam agora de ‘Estados bandidos’ (*rogue states*) na periferia, relativamente fracos, mas capazes de causar instabilidade regional. A invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990 reforçou essa crença, que se intensificou quando assumiram nova relevância as temáticas da proliferação nuclear e, após 2001, também a do terrorismo. A razão é que enquanto uma guerra ‘limpa’ e limitada pelo ar contra outras potências teria de fato poucas chances de obter resultados políticos significativos, a precariedade e vulnerabilidade das novas ameaças torná-las-iam supostamente mais suscetíveis a pressão e vitória pelo ar. Neste novo contexto, estuda-se até o papel do poder aéreo para forçar mudanças de regime – um dos propósitos políticos tradicionalmente mais demandantes e dispendiosos. (Fahrenkrug, 2006)

Diante deste quadro de interesse crescente pela utilidade do poder aéreo nas relações internacionais, este artigo se propõe a revisitar uma das maiores expressões contemporâneas de teorização acerca do emprego ótimo de recursos aéreos em combate: *The Air Campaign: Planning for Combat*, de John A. Warden III<sup>1</sup>. A obra de Warden III revela uma impressionante constância de noções e conceitos que datam desde os primeiros teóricos sistemáticos do emprego de força aérea, como Douhet, Mitchell e Seversky. (Warner, 1943; MacIsaac, 1986) Porém, o autor demonstra

\* Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, possui mestrado em Estudos Estratégicos pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Coppe/UFRJ e doutorado em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – IRI/USP (flaviopedroso@ie.ufu.br).

<sup>1</sup> Daqui em diante, Warden III, 1989.

uma sensibilidade pouco comum entre doutrinadores a respeito da primazia do elemento político na guerra e da necessária relação entre meta bélica e objetivo político.

Para Warden III, o objetivo era identificar no campo aéreo a relevância de supostos princípios da guerra já amplamente reconhecidos em campanhas terrestres e marítimas. A análise desses princípios na guerra no ar, contudo, requereria atenção e esforços à parte, diante das características distintivas dos recursos aéreos: “o que será reafirmado após a leitura de *The Air Campaign* é que a velocidade e o alcance das forças aéreas impõem problemas próprios e oferecem vantagens especiais centradas nos princípios de massa e concentração, bem como no seu corolário, a economia de força”. (Warden III, 1989, p. xx; tradução nossa) Logo de início, deve-se salientar que a crença na existência de ‘princípios’ gerais da guerra afasta Warden III da corrente clausewitziana e científica do estudo do bélico, aproximando-o da perspectiva jominiana. (Shy, 1986; Proença Jr, Diniz e Raza, 1999)

Partindo de uma categorização das dimensões envolvidas numa guerra, que nada têm a ver com a quebra analítica do fenômeno, mas com a separação de instâncias decisórias, Warden III alegadamente tenciona construir uma teoria de nível operacional – referente a decisões concretas de emprego dos meios de força para a consecução de metas estratégicas. Aqui, a incorporação da noção de “centro de gravidade”, termo criado e teoricamente desenvolvido por Clausewitz (1993), aparece imediatamente na concepção de Warden III de planejamento operacional.

Duas grandes premissas compõem o pensamento de Warden III e delas derivam suas principais lições, ambas evidenciando uma forte linearidade na teorização do poder aéreo: (i) de todas as metas concebíveis, a obtenção de superioridade aérea antecede e supera todas as outras e deve sempre ser buscada se houver os meios necessários; (ii) embora haja pontos fortes e fracos a ambos os lados, o ataque é o lado mais favorecido pelas características intrínsecas ao poder aéreo para atingir resultados decisivos. Para o autor, não obstante o surgimento relativamente recente da dimensão aérea na guerra, um padrão histórico já parece ter-se formado: desde a investida alemã contra a Polônia, em 1939, nenhum país venceu uma guerra diante de um oponente que detivesse superioridade aérea. Aqui, superioridade aérea é entendida como a capacidade de realizar operações aéreas contra as forças ou o território do oponente sem sofrer oposição séria, enquanto essa capacidade é negada ao adversário. É impossível superestimar a relevância alocada à superioridade aérea pela teorização de Warden III: “uma vez aceita a superioridade aérea como objetivo primário, então claramente todas as operações devem ser subordinadas – nos limites demandados – à sua obtenção”. (Warden III, 1989, p. 13; tradução nossa) Não apenas as demais operações aéreas devem se subordinar a essa meta, é crucial ressaltar, mas também as *forças terrestres e navais* devem, tanto quanto lhes for permitido, despender esforços nessa direção – atacando e ocupando bases e campos de aviação, por exemplo.

Os principais problemas intrínsecos à defesa em campanhas aéreas seriam, para o autor: (i) são geralmente necessários mais aviões para abater um único avião oponente em combate; (ii) assumir a defensiva significa passar a iniciativa para o oponente, que passa a deter a vantagem da surpresa, tornando mais difícil concentrar esforços para enfrentar suas possíveis investidas – a não ser na presença de uma disposição de bases com a capacidade de apoio mútuo efetivo e de um sistema de alerta eficiente e confiável<sup>2</sup>; (iii) aviões na espera de um ataque inimigo não estão sendo aproveitados, nem para pressionar o oponente. Já o atacante, por inversão quase pura, deteria todas essas vantagens negadas ao defensor: poderia ser bem-sucedido com uma força menor, teria a iniciativa e a capacidade de concentrar com surpresa, e colocaria em uso efetivo e positivo todos os recursos disponíveis.

Warden III reconhece que a defesa em campanhas terrestres é intrinsecamente mais forte do que o ataque, embora considere, para entrar no edifício clausewitziano, apenas a defesa pura<sup>3</sup>. O contraste da guerra no ar com

2 Warden III, assim como seus predecessores das primeiras décadas do século XX, parece acreditar que um sistema terrestre de comunicação eficiente para coordenar a defesa contra uma ofensiva aérea é algo raro e difícil de organizar. Essa crença, porém, desconsidera o expressivo sucesso da Força Aérea Real, apoiada por seu sistema de bases interconectadas – com tecnologia do início dos anos 40, diga-se de passagem, quando o radar era ainda uma novidade a ser aprimorada –, contra a Luftwaffe durante a Batalha da Inglaterra.

3 Para a distinção, com base em Clausewitz, entre defesa pura e defesa plena, ver: Diniz, 2002; Proença Jr e Diniz, 2006.

a guerra terrestre, nesse aspecto, seria devido a características (táticas) próprias das aeronaves e do combate aéreo: maior mobilidade e capacidade de concentração e inexistência das vantagens de terreno e posição, possíveis em terra. Entretanto, Warden III curiosamente negligencia vantagens inerentes ao defensor, como maior proximidade com a base de operações e seus impactos logísticos e táticos – particularmente nos *trade-offs* combustível/velocidade/manobras e combustível/armamentos – e o fato de que um piloto sobrevivente de um avião abatido nos céus de seu país é um recurso rapidamente reutilizável. Grave ainda é a desconsideração, reconhecida pelo autor, dos sistemas terrestres de defesa antiaérea, em tempos de avanços notáveis nesse campo. (Elsam, 1989)

Inerentemente mais forte e responsável pelos resultados mais decisivos, a ofensiva deve, então, ocupar prioritariamente a mente dos planejadores de campanha. Para obter superioridade aérea, a chave encontra-se na identificação do centro de gravidade aéreo do oponente, ou seja, do ponto em que haja a aplicação ótima de força e os resultados esperados sejam mais decisivos. O autor se recusa a apontar regras gerais, devendo o comandante operacional julgar caso a caso. No entanto, apresenta-se uma lista limitada de possibilidades:

O centro de gravidade aéreo do oponente pode residir nos equipamentos (número de aviões ou mísseis); na logística (quantidade e resistência do abastecimento); na geografia (localização e número de instalações operacionais e de apoio); no pessoal (número e qualidade dos pilotos); ou no comando e controle (importância e vulnerabilidade). (Warden III, 1989, p. 34-35; tradução nossa)

As outras operações em que os recursos aéreos podem ser empregados, garantida a superioridade aérea, são de *interdição* e de *apoio aéreo próximo*. O primeiro tipo de operações compreende agir entre as forças avançadas de superfície do oponente e sua base de operações, ou entre setores laterais do front, destruindo ou ao menos atrasando movimentos em suas linhas de comunicação, sejam de reforços ou de unidades de abastecimento. Apoio aéreo próximo se refere a operações que interfiram diretamente no enfrentamento entre forças de superfície, em que o poder de fogo dos aviões funciona virtualmente como uma artilharia aérea contra as forças oponentes durante o combate. Na teorização de Warden III, operações de interdição parecem ocupar o segundo lugar em prioridade, logo atrás do estabelecimento de superioridade no ar. Isso porque a interdição implica agir em pontos que, em tese, as forças de superfície não são capazes de alcançar. Quanto ao apoio aéreo próximo, Warden III acredita que seu aproveitamento ótimo reside em conservar os recursos aéreos na qualidade de *reserva operacional*, ou seja, como aquilo que é empregado somente quando algum desenvolvimento no combate indicar oportunidades a serem exploradas, no intuito de maximizar e potencializar o auxílio às forças de superfície.

A defensiva aérea deve ser, por consequência, evitada quando a ofensiva é uma opção. Nos outros casos, quando a defensiva é imposta pelas circunstâncias – seja por impossibilidade material, seja pela necessidade de ganhar tempo –, a chave para o sucesso é, acredita Warden III, concentrar o maior número de baixas do oponente no menor espaço de tempo possível. Em outras palavras, a ofensiva tem de parecer demasiado cara e seu preço precisa ser percebido rapidamente pelo agressor. Dois princípios gerais contribuem, segundo o autor, para produzir esse resultado: (i) concentração de força, ou seja, procurar enfrentar o oponente com superioridade tática sempre que possível, e (ii) reconhecer que não se podem defender todos os lugares ao mesmo tempo, vale dizer, que escolhas certas devem ser feitas e delas depende a concretização do princípio anterior. A lição importante aqui é que o balanço estratégico de forças no teatro de operações é menos importante do que a correlação de força que se pode produzir nos enfrentamentos individuais. No entanto, sendo o ataque inerentemente mais forte do que a defesa, não fica claro como um defensor, por suposto incapaz materialmente de assumir a ofensiva, poderia impor danos grandes o suficiente ao oponente para que o seu ataque pareça custoso demais. Aqui há, parece-nos, uma clara contradição no argumento de Warden III.

Outra parte aparentemente paradoxal em Warden III nasce ainda de sua defesa da viabilidade de se manter uma reserva operacional. A maneira como essa possibilidade pode ser combinada com os princípios de massa e concentração fica, entretanto, pouco clara. Ademais, diante da pouca utilidade da arbitrária tipologia decisória das dimensões da guerra utilizada por Warden III, fica ainda pouco clara a exata noção do que seja uma “reserva operacional”. Falta ao termo a devida correspondência com a natureza essencial do fenômeno, tal qual existe entre as concepções de tática e estratégia em Clausewitz. Reservar parte de uma força para o emprego num dado enfrentamento (tática), depois que alguns desdobramentos já possam ser observados, é uma coisa; reservar essa mesma parcela para alocação entre diferentes setores de um teatro de operações, em resposta a mudanças na situação estratégica, é outra coisa bastante diferente e com distintas implicações.

Contudo, é surpreendente o tratamento razoável que Warden III reserva ao relacionamento entre meta bélica e o objetivo político da guerra, algo pouco comum esperado de um trabalho altamente doutrinário e comprometido com a promoção de um dos serviços das forças armadas. Nas palavras do autor, “o objetivo militar que produzirá o comportamento desejado por parte do inimigo estará relacionado ao objetivo político e, por seu turno, influenciará amplamente o plano de campanha elaborado para atingi-lo”. (Warden III, 1989: 109; tradução nossa) Ainda, com o benefício de mais de meio século que o separa de Douhet, Warden III coloca forte dúvida sobre o potencial dos bombardeios contravalor<sup>4</sup>, mirados no moral de populações civis, para produzir resultados políticos significativos. Em substituição, a ênfase para a produção de resultados decisivos parece mesmo ser – conquistada a tão essencial superioridade aérea, naturalmente – a interdição entre forças de frente e sua base de operações, particularmente em nódulos de transporte e de produção/acesso a combustíveis.

Por fim, é preciso salientar um aspecto importante da crença na superioridade intrínseca do ataque sobre a defesa na guerra pelo ar. Além de ser questionável em termos táticos, estratégicos e logísticos – pelo menos desde a Batalha da Inglaterra, na Segunda Guerra Mundial –, como se observou anteriormente, essa crença pode ter implicações políticas potencialmente desastrosas. O que torna um relacionamento político particularmente instável, quando opções militares estão sendo consideradas, é a expectativa de que a vantagem se encontra em tomar a iniciativa antes que o outro lado o faça. (Schelling, 1966) Nesse tipo de situação, criam-se incentivos a ações preemptivas diante do menor sinal, mesmo que ambíguo, de que o outro lado está prestes a agir. O potencial de conflito aumenta significativamente e uma guerra desnecessária pode ter lugar, simplesmente porque o risco de esperar parece ser proibitivo. Portanto, há que se ter cuidado com doutrinas como a avançada por Warden III, herdada dos fundadores do pensamento sobre a guerra no ar, que colocam um prêmio na ação contra a prudência e a ponderação, pois politicamente o efeito pode ser nefasto.

## Referências bibliográficas

- BYMAN, Daniel L.; WAXMAN, Matthew C.; LARSON, Eric. (1999). *Air Power as a Coercive Instrument*. Santa Monica: RAND.
- BYMAN, Daniel L.; WAXMAN, Matthew C. (2000). “Kosovo and the Great Air Power Debate”. in: *Internacional Security*. Vol. 24, nº 4, (spring). pp. 5-38.
- CLAUSEWITZ, Carl von. (1993). *On War*. 1a. Ed. New York: Alfred A. Knopf.
- DINIZ, Eugenio. (2002). *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. (Tese de Doutorado) Rio de Janeiro: PEP/COPPE/UFRJ. Mimeo.

4 Para a crítica recente mais severa ao potencial do bombardeio estratégico nas linhas de Douhet, ver Pape, 1996. Curiosamente, Warden III se mostra excessivamente otimista quanto à utilidade do bombardeio estratégico em Warden III, 1992.

- ELSAM, M. B. (1989) *Air Defense*. Washington: Brassey's Air Power.
- FAHRENKRUG, David. (2006). *Regime Change and the Role of Air Power*. Alabama: Air University Press.
- MACISAAC, David. "Voices from the Central Blue: the Air Power Theorists". in: PARET, Peter (Ed). (1986). *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. 1a. Ed. New Jersey: Princeton University Press. pp. 624-647.
- PAPE, Robert A. (1996). *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. 1a. Ed. Ithaca: Cornell University Press.
- PAPE, Robert A. (1997). "The Limits of Precision-Guided Air Power". in: *Security Studies*. Vol. 7, nº 2, (winter). pp. 93-114.
- PRESS, Daryl G. (2001). "The Myth of Air Power in the Persian Gulf War and the Future of Warfare". In: *International Security*, vol. 26, n. 2, pp. 5-44.
- PROENÇA Jr., Domício, DINIZ, Eugenio, RAZA, Salvador Guelfi. (1999). *Guia de Estudos de Estratégia*. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugenio. (2006). *O Fenômeno Guerra*. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Estratégicos, Coppe/UFRJ. (Manuscrito inédito)
- SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. 1966. 1a. Ed. New Haven: Yale University Press.
- SHY, John. "Jomini". in: PARET, Peter (Ed). (1986). *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. 1a. Ed. New Jersey: Princeton University Press. pp. 143-185.
- STIGLER, Andrew L. (2002). "A Clear Victory for Air Power: NATO's Empty Threat to Invade Kosovo". In: *International Security*, vol. 27, n. 3, pp. 124-157.
- WARDEN III, John A. (1989). *The Air Campaign: Planning for Combat*. 1a. Ed. McLean: Pergamon-Brassey's International Defence Publishers.
- WARDEN III, John A. (1992). "Employing Air Power in the Twenty-first Century". in: SHULTZ, Richard H. (Ed.); PFALTZGRAFF, Robert L. (Ed.). (1992). *The Future of Air Power in the Aftermath of the Gulf War*. 1a. Ed. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press.
- WARNER, Edward. "Douhet, Mitchell, Seversky: Theories of Air warfare". in: EARLE, Edward M (Ed.). (1943). *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. 2a. Ed. Princeton: Princeton University Press. pp. 485-503.

## Resumo

Diante do ressurgimento crescente do interesse no Poder Aéreo como instrumento de resolução de conflitos políticos internacionais, como fruto de desenvolvimentos tecnológicos e de desdobramentos políticos no pós-Guerra Fria, este artigo avalia criticamente expressões contemporâneas de teorização acerca do potencial dos meios aéreos de força, concentrando-se na obra de John A. Warden III (1989). Será evidenciada a continuidade de noções que datam desde os primórdios da teorização sobre a aviação militar, no início do século XX, bem como seus limites e problemas inerentes.

## Abstract

In face of the recent enthusiasm regarding Air Power as an instrument for settling international political disputes, born out of technological developments and political transformations after the Cold War, this article critically evaluates some contemporary theoretical expressions about the potential of aerial means of force, focusing on

the work of John A. Warden III (1989). It will be demonstrated the continuity of notions that date back to the origins of military aviation theorization, in the beginning of the 20<sup>th</sup> Century, as well as their inherent problems and limitations.

**Palavras-chave:** Guerra; Poder Aéreo; Planejamento de Campanha

**Key-words:** War; Air Power; Campaign Planning

Recebido em 23/05/2013

Aprovado em 03/06/2013

# Transnacionalidade: Um fator essencial para a compreensão dos povos indígenas e de sua atuação na política global

## Transnationality: A key feature for understanding the indigenous people and its role in global politics

Rodolfo Ilário da Silva\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013 [p. 23 a 29]

### Introdução

A formação do regime global sobre direitos humanos e a ascensão política da temática ambiental foram fatores determinantes para que assuntos indígenas adquirissem algum espaço na agenda da política global. A partir da segunda metade do século XX estes novos temas foram incorporados como elementos de cômputo obrigatório na construção da sociedade civil global. Entretanto o estudo de povos indígenas na área de relações internacionais ainda encontra muitos obstáculos. O primeiro deles é a necessidade de apresentar recortes analíticos, já que a expressão povos indígenas representa um infinidade de culturas, etnias e realidades locais distintas. Ciente disto, o foco deste artigo não é analisar uma etnia ou uma região específica, mas sim identificar alguns dos elementos comuns que caracterizam diferentes povos nativos.

Para tanto, assumimos o seguinte conceito de Martínez Cobo como um entendimento que agrega características de distintos povos indígenas e de sua relação com as sociedades nacionais:

“Comunidades, povos e nações indígenas são aqueles que, tendo uma continuidade histórica com sociedades pré-invasão e pré-coloniais que se desenvolveram em seus territórios, consideram-se distintas de outros setores das sociedades atualmente predominantes nesses territórios, ou em parte deles. Eles compõem no momento setores não-dominantes da sociedade e estão determinados a preservar, desenvolver e transmitir para futuras gerações seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como a base de sua existência contínua enquanto povos, de acordo com seus padrões culturais, instituições sociais e sistemas legais próprios” (COBO *apud* ANAYA, 2006, p. 194-195).

O conhecimento histórico evidenciou que a interação entre os povos indígenas e as sociedades européias ocidentais iniciou-se nos séculos XV e XVI, quando elites europeias fomentaram a expansão econômica, política, social e cultural para muito além de seus territórios. Este é um dos marcos iniciais do processo de globalização, cuja fase denominada de globalização recente intensificou-se no século XX. Segundo o autor Boaventura de Souza Santos (2006) a complexidade visível no mundo contemporâneo permite afirmar que existe não apenas uma, mas várias globalizações, com múltiplas dimensões e vetores de interação. Processos através dos quais uma determinada

\* Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP, Marília-SP (rosilvari@yahoo.com.br).

entidade ou condição local amplia sua influência de modo a alcançar diversas regiões do planeta por meio de conjuntos de relações sociais, políticas, econômicas e culturais, que, portanto, fazem com que outras condições locais sejam modificadas. Ainda de acordo com o autor, o encontro destas forças se faz por meio de múltiplas arenas de interação transnacional, como as redes difusas de comunicação, os organismos internacionais e as organizações não governamentais.

Para analisar o processo de interação entre os povos indígenas e a sociedade globalizada, dialogaremos aqui com a perspectiva pós-colonial. No entendimento de Souza Santos (2004), o pós-colonialismo é “um conjunto de correntes teóricas e analíticas [...] que têm em comum darem primazia teórica e política às relações desiguais entre o Norte e o Sul na explicação ou na compreensão do mundo contemporâneo”. Partiremos da análise dos processos históricos vividos pelos povos indígenas, para, a partir deste âmbito local, compreender as forças e dinâmicas constitutivas do âmbito global. A este respeito, Souza Santos (2004) afirma que:

o caráter constitutivo do colonialismo na modernidade ocidental faz com que ele seja importante para compreender, não só as sociedades não ocidentais que foram vítimas do colonialismo, mas também as próprias sociedades ocidentais, sobretudo os padrões de discriminação social que nelas vigoram. A perspectiva pós-colonial parte da ideia de que, a partir das margens ou das periferias, as estruturas de poder e de saber são mais visíveis.

Entendemos, assim, que é necessário aprofundar os conhecimentos sobre as características e demandas específicas dos povos indígenas para podermos compreender os fatores que determinam sua busca de participação política nas arenas globais. É através do estudo do âmbito local que poderemos compreender qual é sua relação com o global, e, em seguida, verificar o que a política global tem a oferecer para a proteção, a emancipação e o etnodesenvolvimento dos diversos povos indígenas, muitos deles organizados política e institucionalmente.

## O fator transnacional característico dos povos indígenas e de sua atuação política

Apesar do conceito de transnacionalidade ter se destacado na literatura de relações internacionais a partir de estudos econômicos e migratórios resultantes do processo de globalização, neste texto buscaremos demonstrar como o aspecto “transnacional” se manifesta por meio de questões étnicas, especificamente a partir das características históricas, territoriais, sociais e políticas dos povos indígenas. Consideramos válida a perspectiva apresentada por Ribeiro (1997), segundo a qual: “Discutir a condição da transnacionalidade é levantar a possibilidade de modificar nossas concepções sobre cidadania para encompassar uma clara sensibilidade e responsabilidade com relação aos efeitos e ações políticas e econômicas em um mundo globalizado”.

Na perspectiva de Norbert Elias (1994), o alcance global de interação sócio-cultural contemporânea possibilitou “a difusão de um sentimento de responsabilidade entre os indivíduos pelo destino de outros que estão muito além das fronteiras de seu país ou continente”. Neste sentido, o caráter simbólico que envolve a proteção dos povos indígenas dá ainda mais força a este sentimento de responsabilidade humanitária. Então, a partir deste panorama envolvendo a globalização, a “responsabilidade de proteger”, e os povos indígenas, questionamos o seguinte: por que motivos considerar os povos indígenas como grupos de características transnacionais? E no que essa investigação implica para o campo das relações internacionais?

O interesse pela interdisciplinaridade entre a Antropologia e as Relações internacionais possibilitou identificar que a transnacionalidade é uma categoria analítica compatível com as sociedades indígenas. Os motivos se dividem em fatores histórico-temporais; noções de territorialidade e identidade; formas de organização social, econômica,



e, principalmente, política. Todos estes fatores supracitados são distintos daqueles que configuram o Estado-Nação. Esta percepção implica no reconhecimento da especificidade destes atores políticos, e traz novos elementos para o estudo de atores não estatais na política global.

Iniciando pelo fator temporal, nota-se que a existência dos povos indígenas transcende historicamente a existência do Estado-Nação. Ou seja, os povos indígenas já existiam muito antes do surgimento do Estado, sobreviveram à globalização destas unidades políticas, e seguramente continuarão a existir após as possíveis transformações, o declínio ou o desaparecimento da entidade política do Estado-Nação e de seus sistemas. Quanto a esta tese cabem muitas clivagens, adendos e argumentos. Neste breve artigo nos restringimos a argumentar em favor da superação da ideia de que os povos indígenas são seres primitivos e fadados ao desaparecimento. Uma grande diversidade de estudos antropológicos demonstra que os povos indígenas possuem alto poder de adaptação e que as mudanças nos seus modos de vida, decorrentes do contato, não alteram nem diminuem sua auto-identificação como indígenas.

O autor brasileiro precursor desta tese foi Roberto Cardoso de Oliveira (1963) com as formulações teóricas sobre “A Fricção Interétnica”, da qual derivou a corrente de estudos de “etnologia do contato interétnico”. Neste sentido, Coates (2004) observa que “muitos povos indígenas assistiram à ascensão e à queda dos principais impérios coloniais que os dominaram”. A hipótese, então, é de que os povos indígenas se constituem como grupos étnicos cujas configurações sociais e políticas transcendem os limites históricos e as características marcantes do Estado-Nação em vários aspectos, alguns dos quais analisaremos a seguir.

É um conhecimento fundamental na área de relações internacionais o fato de que o Estado-Nação é uma entidade política fundada em meados do século XVII (1648) por meio do Tratado de Westfália. Tal acordo pôs fim a uma série de conflitos envolvendo oligarquias e setores religiosos da Europa, e seu resultado foi um novo ordenamento político baseado no equilíbrio de poder europeu através dos princípios de soberania estatal, nação e território. Portanto, o Estado-Nação, seus fundamentos, e o sistema internacional que se construiu posteriormente refletem os anseios e ambições daqueles que dominavam a mesa de negociações naquele contexto histórico específico.

Com a difusão deste sistema político para todo o restante do globo, através da expansão colonial, o Estado-Nação foi imposto a muitas regiões sem que nelas existissem os fundamentos que foram a base da criação estatal no contexto europeu. Ou seja, os princípios de nação, território e soberania estatal não existiam e não eram os fatores mais relevantes para a organização política e social vigente, por exemplo, na América indígena no período pré-colombiano, ou no período imediatamente posterior.

Prova disto é que existem, principalmente na América e na África, diversos exemplos nos quais as fronteiras territoriais atribuídas aos Estados não levaram em consideração as dinâmicas existentes entre os povos nativos, muito menos as alianças e conflitos existentes entre eles. Conforme demonstrou Darcy Ribeiro (1979), o Brasil é um caso típico no qual foi o Estado quem determinou a Nação, e não o contrário, fazendo com que muitos dos problemas que temos na história das relações interétnicas sejam derivados desta situação.

Desse modo, muitos povos se viram, mesmo depois das independências dessas colônias, submetidos à autoridade de um Estado, de um poder governamental, que não os representa, com o qual não se identificam e muitas vezes não o compreendem (BARBOSA, 2012, p. 11).

Outro exemplo significativo é o dos povos Guarani. “Imersos involuntariamente em um sistema estrangeiro ao seu [...] os povos Guarani ocupam, há séculos, um amplo território que foi posteriormente fragmentado por fronteiras nacionais”, território este que se situa em vastas regiões do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. Assim, para poderem circular em seu território tradicional e manter suas práticas culturais de mobilidade, reciprocidade e solidificação de seus vínculos familiares, as organizações políticas dos povos Guarani reivindicam atualmente a criação de um estatuto político que reconheça sua cidadania diferenciada transnacional (BARBOSA, 2012).

De acordo com o Artigo 32 da Convenção 169 da OIT: “Os governos deverão adotar medidas apropriadas, inclusive mediante acordos internacionais, para facilitar os contatos e a cooperação entre povos indígenas e tribais através das fronteiras, inclusive as atividades nas áreas econômica, social, cultural, espiritual e do meio ambiente”. Podemos notar, então, que: “Em suma, a etnicidade desafia as noções dos estados nacionais de cidadania, desenvolvimento e fronteira” (COMANDULLI, 2012, p. 23). Segundo Rosenau (1990), a política mundial passa por profundas transformações onde forças multicêntricas e Estado-cêntricas coexistem. Ou seja, existem atores vinculados ao princípio da soberania, os Estados, e uma série de outros atores “livres de soberania”, como no caso dos povos indígenas.

Portanto, um dos fatores que se pretende reiterar neste texto é que o Estado, na América, é produto de uma ação externa, do colonialismo europeu ocidental, ação esta que foi continuada após as independências coloniais, e obviamente não corresponde às formas de organização política, de territorialidade e de identidade dos povos indígenas (BARBOSA, 2012). Estas especificidades, por mais óbvias que pareçam, ainda demandam muita atenção e investigação, principalmente dos acadêmicos brasileiros, para que possamos compreender as características e demandas apresentadas pelos atores políticos indígenas.

Esta investigação passa pelo reconhecimento da Antropologia como um campo de estudos relevante e essencial para a ampliação da capacidade explicativa da área de relações internacionais no mundo contemporâneo. Porém, as matrizes curriculares dos cursos brasileiros de graduação e as linhas de pesquisas dos programas de pós-graduação demonstram que isto ainda não foi compreendido ou considerado importante pelos acadêmicos brasileiros da área. Para um país como o Brasil, é extremamente relevante o estabelecimento de uma agenda de pesquisa institucionalizada sobre a importância dos povos indígenas para as relações internacionais do país e do mundo. Existe uma ampla rede de conhecimentos que podem ser explorados a partir do aprendizado político resultante do contato interétnico entre os povos indígenas e a sociedade envolvente. Ao pesquisar trabalhos brasileiros sobre o assunto encontramos raros trabalhos de dissertação, teses ainda não publicadas e nenhum livro. Para citar apenas três referências internacionais importantes, e que desenvolvem linhas de pesquisa sobre o tema, destacam-se os estudos de Maybury-Lewis (2002), Niezen (2003) e Wilmer (1993).

Além disso, o tratamento dado pelo Estado aos povos indígenas, em pleno contexto do regime global de direitos humanos, poderia ter papel essencial para a diplomacia cultural brasileira, que, deveras, ainda ocupa um patamar muito menosprezado na política externa do país. Esta negligência é certamente um reflexo do ambiente doméstico, no qual a condução governamental da política indigenista tem sido retrógrada, claramente subordinada ao desenvolvimentismo, e, portanto, indigna de ser associada à inserção internacional do Brasil.

Entre os estudos da chamada Antropologia Política, Clastres (2003) demonstra que os povos indígenas são “*sociedades contra o Estado*”, pois sua organização política se estrutura em uma noção de autoridade fundamentada em trocas simbólicas entre o chefe e os demais membros da comunidade, de tal forma a inviabilizar o nascimento do *ethos* estatal (JULIAO, 2012). Nesta perspectiva, mesmo em etnias há a semelhança de que o poder político entre os indígenas não está fundamentado em contratos sociais nem no monopólio do uso legítimo da força:

o político se determina como campo fora de toda coerção e de toda violência, fora de toda subordinação hierárquica, onde não se dá uma relação de comando-obediência. Esta aí a grande diferença do mundo indígena (CLASTRES, 2003).

Trata-se, portanto, de um ator político específico, de caráter transnacional, o que não se deve somente à superação de nacionalidades, fronteiras ou poder coercitivo, mas sim à ausência ou irrelevância destas categorias históricas na auto-identificação e conformação social indígena. Esta é apenas uma das evidências de que a atividade política interna desempenhada por povos indígenas, conceitualmente e de fato, não segue os padrões estabelecidos para a atividade política estatal.

Ao passarmos para a análise da interação dos povos indígenas com a política nacional e internacional, nota-se que os povos indígenas são culturas em constante transformação, sem, todavia, perderem ou diminuírem sua identidade cultural. Isto porque, à medida que os povos indígenas necessitaram recorrer à visibilidade política nacional e internacional para buscar seus direitos, tiveram que aprender e incorporar alguns procedimentos da política institucionalizada nos moldes ocidentais.

Ao analisar o conceito de “diplomacia indígena”, Taís Julião (2012) ressalta que a diplomacia é uma atividade política bastante antiga que remonta aos contatos entre civilizações na Antiguidade. Todavia, desde o advento do Estado Moderno, a atividade diplomática passou a ser designada como um mecanismo de Estado voltado a organizar suas relações com os demais entes estatais. Nessa perspectiva, falar em diplomacia indígena pode parecer equivocado, já que a organização política dos povos indígenas não está assentada na estrutura estatal. A autora questiona, então: “como compreender o conceito de diplomacia advindo de uma organização política que não faz uso da linguagem do Estado?”.

Podemos argumentar que a natureza e o alcance da participação indígena estiveram – e ainda estão – condicionados, em grande medida, à adequação a linguagem-padrão da participação política nos espaços institucionalizados globais. Seria, portanto, dessa disciplina imposta aos povos indígenas para participar das discussões, das negociações e dos processos decisórios que envolvem o reconhecimento de seus direitos em âmbito global que nasce a diplomacia indígena. Em outras palavras, a diplomacia indígena representa, em última instância, o esforço necessário dos povos indígenas para que o diálogo aconteça; porém, no idioma político “do branco” (JULIAO, 2012).

Portanto, estas são evidências da influência do processo de globalização sobre os povos indígenas e, em contrapartida, da sua capacidade de resposta, à medida que buscaram interiorizar práticas políticas exógenas para poder exteriorizar suas demandas internas. Desta forma, os povos indígenas dialogam com as práticas políticas características dos Estados nacionais, porém não incorporam estas estruturas na sua configuração social e política interna.

De acordo com a perspectiva oferecida por Souza Santos (2006) podemos interpretar a atuação política indígena nas arenas globais como um caso de globalismo localizado à medida que os procedimentos típicos da política nacional e global tiveram que ser aprendidos pelos povos indígenas. E também de um localismo globalizado, à medida que os povos indígenas conseguiram inserir suas demandas locais na agenda da política global, influenciando inclusive regimes políticos importantes como a governança global do clima.

Os esforços de proteção dos povos indígenas ocorrem por meio das redes transnacionais que defendem seus direitos, a partir de Organizações indígenas e indigenistas, Movimentos Sociais, Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, enfim, uma série de atores não-estatais que se articulam e se mobilizam em defesa de direitos e causas relativas aos povos originários.

*A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on a issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services (KECK and SIKKINK, 1998).*

Assim, mesmo as organizações e lideranças indígenas não possuindo voz, assento ou voto nas instâncias políticas internacionais, suas demandas exercem influência sobre determinados arranjos da política global através do poder de sensibilização e de difusão de informação utilizado pelas redes transnacionais de defesa dos direitos indígenas.

A revolução da informação operou como condição *sine qua non* da transnacionalização da política indígena. [...] As redes sociais dos povos indígenas antes da revolução das telecomunicações ficavam

severamente limitadas a posições periféricas nos âmbitos local e nacional [...] A negociação das relações entre os Estados e os povos indígenas era feita a partir de uma posição de poder dos Estados, em razão não apenas da força estatal na comparação com os indivíduos, mas também em razão da exclusividade que o Estado detinha no relacionamento com seus cidadãos, na era pré-global. [...] quando fica clara a posição colonialista dos Estados nacionais na relação com os povos indígenas, a tendência natural é que estes venham a encontrar no movimento indígena transnacional alternativas externas mais vantajosas (URT, 2013).

Ou seja, através da articulação das redes transnacionais atuando nos novos canais abertos na política global, a defesa das causas indígenas passou a ter visibilidade e força política, o que não ocorria quando suas reivindicações se limitavam ao âmbito dos Estados nacionais onde se localizam. Neste sentido, Karena Shaw (2002) questiona como as arenas políticas globais e a área de conhecimento das relações internacionais podem constituir um espaço relevante para as reivindicações dos povos indígenas:

*what are the conditions under which international relations might become a meaningful political site for indigenous people in their struggles to create futures for themselves and their communities, which are also, simultaneously and necessarily, struggles against colonialism, neo-colonialism, and post-colonialism? [...] It is necessary a shift if the discipline is to play an enabling role in indigenous peoples against colonization (SHAW, 2002).*

Na perspectiva de Gabriel Fonteles (2012), “a globalização adquire, para os povos indígenas, uma característica dialética, que apresenta riscos e oportunidades”. De acordo com este autor, “as relações entre globalização e povos indígenas, portanto, não suscitam apenas conflitos, mas geram também novas oportunidades de ação” já que “com o avanço dos debates acerca das questões indígenas em âmbito internacional, os povos indígenas ganham espaço para articulação e movimentação política, a fim de conquistar e aplicar os direitos a eles reservados”.

Portanto, o principal resultado da participação dos povos indígenas na política global foi o fortalecimento de suas reivindicações políticas perante os Estados nacionais onde vivem, já que houve uma sensível mudança nas relações de força entre o Estado e os povos indígenas após a participação destes nas arenas da política global.

## Referências

- ANAYA, S. James. Os direitos humanos dos povos indígenas. Tradução de Bias Arrudão. In: A. V. Araújo, Povos indígenas e a lei dos “brancos”: o direito à diferença, Brasília: MEC/LACED/Museu Nacional, 2006, p. 167-203.
- BARBOSA, Marco Antonio. Povo e Estado e a Autodeterminação dos Povos Indígenas. Revista Ñanduty, PPGAnt – UFGD, julho a dezembro, 2012.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Aculturação e Fricção Interétnica. Série América Latina, vol. 6, n. 3, 1963.
- CLASTRES, Pierre. A Sociedade contra o Estado. Estudos de antropologia política. (1ª ed. 1978). São Paulo: Cosac & Naify, 2003.
- COATES, Ken S. A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- ELIAS, Norbert. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1994.
- FONTELES, Gabriel M. Povos indígenas e globalização – Redes transnacionais de apoio a causas indígenas e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte: Um estudo exploratório. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, IRel, 2012.
- JULIAO, Taís Sandrim. Apontamentos sobre a diplomacia indígena. Mundorama. Disponível em: <http://mundorama.net/2012/05/30/apontamentos-sobre-a-diplomacia-indigena-por-tais-sandrim-juliao/>. Acesso em 10/06/2012.

- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders. Advocacy in international politics*. Cornell University Press. Ithaca and London, 1998.
- KEOHANE, Robert; NYE, J. *Power and Interdependence*. New York: Longman. 2001.
- MAYBURY-LEWIS, David. *The politics of ethnicity: indigenous peoples in Latin America states*. The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University. 2002.
- NIEZEN, Ronald. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. *A condição da transnacionalidade*. Série Antropologia. Brasília, 1997.
- ROSENAU, James N. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- SHAW, Karena. *Leviathan's Angels: Indigenous Politics and the Limits of the Political* (PhD diss., The Johns Hopkins University). 1999.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 85.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Do Pós-Moderno ao Pós-Colonial. E Para Além de Um e Outro*. Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra. 2004.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Globalizations. In: Theory, Culture and Society*. SAGE Publications. 2006.
- URT, João Nackle. *O lugar dos povos indígenas na política global contemporânea: entre a emancipação e a subalternidade*. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, 2013.
- YOUNG, I. M. *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*. In: BEINER, R. (org.). *Teorizing Citizenship*. New York, State University of New York Press, pp. 250-274. 1994.
- WILMER, Franke. *The Indigenous Voice in World Politics*. Newbury Park: Sage Publications. 1993.

## Resumo

Este artigo tem o objetivo de oferecer algumas reflexões sobre a transnacionalidade, identificada como um aspecto característico tanto da configuração política e social interna dos povos indígenas como das suas formas de atuação política no ambiente global.

## Abstract

The main purpose of this article is to present some important reflections about the transnationality, an aspect that characterizes both the internal and external configuration of the indigenous society and politics.

**Palavras-Chave:** Povos indígenas; Transnacionalidade; Política global

**Key Words:** Indigenous People; Transnationality; Global Politics

Recebido em 06/06/2013

Aprovado em 13/06/2013

# La difícil construcción nacional de Afganistán

## The difficult national building in Afghanistan

Guillem Colom Piella\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013 [p. 30 a 36]

En octubre de 2001, una coalición multinacional liderada por Estados Unidos invadió Afganistán para derrocar al régimen Talibán, neutralizar a los responsables del 11S y acabar con este santuario terrorista. Tras varias semanas de combates, el régimen se desmoronó y Hamid Karzai era nombrado presidente de la Autoridad Afgana de Transición, un gobierno interino encargado de establecer las bases de un nuevo estado moderno y democrático.

Formalmente, la construcción del país se ha basado en un Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*); puesto que la comunidad internacional ha planteado una estrategia única para Afganistán; los participantes colaboran para reforzar el nexo seguridad-desarrollo-gobierno; la actividad multinacional se realiza en paralelo a nivel local, provincial y nacional; y la intervención prima el desarrollo de capacidades locales y vinculadas con una estrategia de apropiación nacional (*ownership*). Sin embargo, en la práctica parece que tras este enfoque se esconden concepciones divergentes, intereses enfrentados, visiones opuestas y objetivos discordantes que impiden lograr la unidad de acción propuestas por este modelo de concertación y comprometen el éxito de la intervención.

El artículo examinará varios aspectos clave de la construcción nacional de Afganistán e identificará los principales escollos que están impidiendo su éxito.

### El Enfoque Integral

Considerado como el nuevo paradigma para la gestión de crisis, el Enfoque Integral se concibió para solventar los problemas observados durante la conducción de estas operaciones. Este modelo propone concertar las estrategias, capacidades y actividades de los participantes en la resolución del conflicto, desde el primer momento y a todos los niveles, compartiendo inteligencia, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y asignación de recursos. Esta coordinación comprende desde el nivel político al táctico y debe realizarse en todas las fases de la operación, desde su concepción inicial hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación (FRIIS y JARMYR, 2008).

A pesar del potencial de esta iniciativa, todavía no existe ninguna definición consensuada de Enfoque Integral para toda la comunidad internacional ni tampoco hay ningún acuerdo sobre su organización. Así, las concepciones nacionales y multinacionales existentes se basan en estas ideas pero su objetivo no es integrar las capacidades de los

\* Profesor de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide, España (gcolpie@upo.es).

participantes en la gestión de una crisis; sino resolver los problemas internos de la propia organización y facilitar la coordinación con el resto de actores presentes en la resolución del conflicto<sup>1</sup>.

Afganistán fue el primer escenario para la aplicación del Enfoque Integral multinacional. Sin embargo, a pesar del empeño por coordinar las estrategias y acciones en la construcción nacional del país; concepciones divergentes, capacidades antagónicas, intereses enfrentados y objetivos discordantes han entorpecido la aplicación de este modelo y comprometido la viabilidad del nuevo estado.

## Generación de capacidades y desarrollo

La generación de capacidades autóctonas constituye un elemento fundamental de cualquier labor de construcción nacional, puesto que este proceso establecerá las instituciones que satisfarán las necesidades de la ciudadanía (sistema político, administración pública, poder judicial o servicios básicos) a *nivel individual* para que los ciudadanos asimilen los nuevos conocimientos y competencias; a *nivel institucional* para modernizar las instituciones del país; y a *nivel social* para establecer una administración moderna, eficiente y sujeta al control público (PNUD, 2004).

No obstante, al tratarse de una operación de cambio de régimen, en Afganistán no bastaba con acomodar las instituciones existentes al nuevo estado. Era preciso acabar con el sistema anterior y crear un nuevo país partiendo desde cero.

Inicialmente se asumió que la construcción nacional se realizaría simultáneamente en los planos central, provincial y local siguiendo la táctica de la *mancha de aceite* utilizada en contrainsurgencia. Así, el poder político, los servicios sociales, las infraestructuras básicas y la administración estatal se expandirían por el país, implantándose en las provincias y en las localidades a medida que las fuerzas multinacionales tomaran las zonas controladas por la insurgencia. El objetivo de actuar paralelamente en estos planos era garantizar que la autoridad del nuevo estado se expandiera homogéneamente por el país relevando a los antiguos poderes locales y provinciales.

En Afganistán, las iniciativas para construir el gobierno y generar capacidades autóctonas se articulan en torno a la reducción de la pobreza, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la gobernabilidad o los derechos humanos; y se fundamentan en un Enfoque Integral, puesto que en estos procesos participan los actores relevantes – gobierno afgano, comunidad internacional, organizaciones internacionales y ONGs – bajo la coordinación de la Misión de las Naciones Unidas para Afganistán y el gobierno nacional. No obstante, esta concertación de estrategias, planes sectoriales y proyectos específicos ha sido en muchos casos más formal que real porque muchos participantes realizan acciones que no responden a ninguna necesidad concreta, son incompatibles entre sí o minan la autoridad del gobierno de Karzai.

Sin menospreciar el resto de iniciativas, posiblemente la reforma del sector de seguridad y de la justicia son las más relevantes para el futuro del país, puesto que de su transformación depende la extensión de la autoridad del gobierno y el monopolio de la violencia legítima, la consecución del estado de derecho y el sostenimiento del país frente posibles amenazas una vez la comunidad internacional se retire de Afganistán.

---

1 Las concepciones nacionales se basan en los modelos 3D (diplomacia, defensa y desarrollo); 3D+C (diplomacia, defensa, desarrollo y comercio); Enfoque Gubernamental (participación de todos los ministerios nacionales bajo coordinación ejecutiva) o Enfoque Integral (coordinación interministerial y colaboración de la sociedad civil, ONGs o empresas privadas); y las internacionales siguen el modelo de la OTAN (mejora del funcionamiento interno y cooperación con otros actores en operaciones no-Artículo 5); la Unión Europea (coordinación interna en materia de gestión de crisis y desarrollo herramientas comunes de planeamiento, conducción y evaluación de operaciones); o de las Naciones Unidas (refuerzo de la coordinación interna el análisis y planeamiento de operaciones de paz).

Aunque cabría esperar una valoración común de la situación de partida y un compromiso internacional sobre la estrategia a seguir para reformar la seguridad y la justicia afganas, la transformación de ambos sectores es más lenta y difícil de lo esperado; puesto que ni el gobierno afgano ha acabado con las estructuras tradicionales o los vestigios del régimen anterior; ni Occidente ha planteado una respuesta única a la reforma de ambos sectores, atajar la corrupción policial, militar y judicial o evitar la infiltración Talibán en estas instituciones (WADHAMS y KORB, 2007).

La reforma del sector de seguridad está mostrando resultados dispares. Mientras su vertiente militar (desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, constitución del ministerio de defensa y formación del nuevo ejército) progresa adecuadamente gracias al apoyo internacional; la reforma del ministerio del interior y la policía avanza más lentamente (KATZMAN, 2013). A la arbitrariedad, corrupción e ineficacia de estas instituciones, se le suma la incapacidad internacional para pactar un enfoque común y la indecisión de los actores implicados para prestar la asistencia necesaria para generar nuevas capacidades. El tiempo dirá si el Ejército Nacional Afgano podrá hacerse cargo de la defensa del país y la policía garantizar el orden público y respetar los derechos humanos.

En relación a la reforma judicial, a pesar del interés mostrado por la comunidad internacional, el apoyo prestado ha sido menor de lo esperado; por lo que los avances están siendo más lentos y los resultados más limitados. Posiblemente, el mayor escollo que debe superar la transformación de la judicatura afgana es la integración del sistema tradicional – que continúa aplicándose dada su accesibilidad, eficiencia y respetabilidad a pesar de chocar con la legislación del país y los derechos humanos – con el nuevo modelo que emana de la Constitución de 2004 (WYLER y KATZMAN, 2010).

En términos generales, se estima que a pesar de los factores que han limitado el impacto de estas iniciativas (la corrupción endémica del gobierno, la violencia que azota el país, la falta de fondos para la ejecución de proyectos o la descoordinación de la ayuda internacional), se han realizado algunos avances significativos, especialmente una vez se lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, se firmó el Pacto para Afganistán y se trazó la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional.

Liderado por el gobierno afgano y apoyado por las Naciones Unidas, el Programa de Solidaridad Nacional pretende promover el desarrollo local. Lanzado en 2003 para reforzar la capacidad local para definir, gestionar y controlar sus propios proyectos de desarrollo, éste pretende mejorar la prestación de servicios básicos mediante programas que respondan a las necesidades identificadas por las comunidades locales, incrementando así la confianza de los pueblos en el gobierno central. Aunque muchos proyectos han carecido de la financiación necesaria, han existido casos de corrupción o su ejecución se ha dilatado más de lo esperado, el impacto del programa sobre el desarrollo local de Afganistán está siendo positivo (PNUD, 2012).

Por otro lado, el Pacto para Afganistán es un acuerdo entre el gobierno del país y la comunidad internacional para coordinar las labores en las esferas de la seguridad, el estado de derecho, los derechos humanos, el desarrollo económico y social, o la lucha contra la droga. Decretado en la Cumbre de Londres (2006), este acuerdo sustituye al Proceso de Bonn – que arrancó en 2001 para preparar la transición y culminó con la aprobación de la Constitución y las elecciones de 2005 – y pretende avanzar en la reconstrucción del país mediante la generación de capacidades locales. Basado en tres pilares (seguridad, proceso político y desarrollo socioeconómico) este compromiso sentó las bases de la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional, un plan perfilado por el gobierno afgano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el apoyo internacional para integrar los programas sectoriales en un marco de actuación que asista la consecución del Pacto para Afganistán.

La implementación de este plan terminará este año. Sin embargo, los resultados son menos satisfactorios de lo esperado: junto a los casos de corrupción y malversación de fondos o el entorno de inseguridad reinante en el país, las discrepancias que existen entre las labores realizadas por los distintos actores, la limitada coordinación y transparencia de los proyectos o la nula comunicación entre los participantes, han dificultado el logro de los objetivos del Pacto para Afganistán, arrinconado al gobierno de Karzai y minado su credibilidad interna (PNUD, 2012).



Probablemente, el mayor logro de estos programas ha sido la racionalización del gasto. Y es que si bien la mayoría de los participantes continúan ejecutando y financiando programas que apenas responden a las necesidades reales de Afganistán, son cada vez más los países que intentan realizar proyectos prioritarios para el gobierno afgano, compartir la responsabilidad de la ejecución y emplear los fondos fiduciarios (depósitos sufragados por los donantes y gestionados por Afganistán para realizar proyectos específicos bajo la mirada internacional) para garantizar su financiación (PNUD, 2012).

Posiblemente, donde mejor se observan los avances y las limitaciones de esta coordinación multinacional es en la esfera de la reconstrucción. A pesar del esfuerzo de concertación internacional, la formulación de un Enfoque Integral para coordinar los planes y actividades de los participantes y adoptar el modelo de Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) para prestar seguridad y asistencia militar a la reconstrucción; los resultados son menos satisfactorios de lo esperado. Además de la corrupción existente dentro y fuera del país y que dilapida hasta la mitad de los recursos disponibles (GAO, 2007), se le suma una inadecuada financiación; una deficiente gestión de los programas; una disparidad de agendas; una exigua coordinación de las actividades o el clima de inseguridad que dificulta las labores de reconstrucción, limita la participación de los actores civiles y militariza estas actividades. Es por ello que el esfuerzo internacional para reconstruir el país no está teniendo los efectos deseados.

En suma, aunque se ha avanzado en la concertación de las estrategias y actividades de los participantes en la reconstrucción de Afganistán, su implementación es más difícil de lo esperado, sus resultados menos satisfactorios de lo deseado y el Enfoque Integral menos aprovechado de lo publicitado. El tiempo dirá si estos desarrollos podrán sostenerse una vez se trasvase el poder al gobierno afgano y la comunidad internacional salga del país.

## Seguridad

La creación de un clima de seguridad suficiente para que los actores civiles desarrollen sus labores constituye uno de los elementos fundamentales del Enfoque Integral y el único cuya responsabilidad recae en el componente militar de la operación. En Afganistán, los cometidos de las fuerzas desplegadas comprenden la eliminación de los grupos terroristas e insurgentes; la prestación de asistencia al gobierno del país y la provisión de seguridad y apoyo a las labores de reconstrucción (STRADVRIS, 2012).

Sin embargo, en el plano práctico no puede decirse que las labores de seguridad se realizan bajo un Enfoque Integral: por un lado, desde 2001 coexisten dos operaciones que persiguen objetivos distintos, poseen cadenas de mando diferenciadas y conciben el empleo de la fuerza de forma opuesta. Así, mientras la *Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad* (ISAF) está liderada por la OTAN y su misión es proveer seguridad, apoyo y asistencia a las labores de reconstrucción del país; las fuerzas multinacionales encuadradas en la *Operación Libertad Duradera* (OEF), liderada por Estados Unidos para derrocar el régimen Talibán, se orientan a la lucha antiterrorista, la neutralización de los grupos armados y la erradicación de la droga.

En el marco de la OEF existe una cierta coherencia entre los objetivos de la operación, los medios empleados para su consecución y la contribución de sus miembros. Sin embargo, en ISAF la situación es distinta: a la diversidad de concepciones existentes en el seno de la OTAN sobre la naturaleza de la misión en Afganistán, las controversias generadas por la participación aliada en acciones de combate y labores de contrainsurgencia; se le suma la reiterada falta de compromiso de varios países para proveer las fuerzas requeridas para el cumplimiento de la misión; el mantenimiento de salvaguardas (*caveats*) que comprometen la unidad de esfuerzo aliada; la negativa de algunos gobiernos a compartir las responsabilidades que entraña la participación en esta operación, o la existencia de múltiples agendas para iniciar la retirada de Afganistán (Department of Defense, 2012).

En la práctica, la variedad de concepciones nacionales sobre cómo proyectar la seguridad en Afganistán está imposibilitando la pacificación del país; erosionando la cohesión de la OTAN y exponiendo las distintas culturas estratégicas que existen en la Alianza. Exacto, cuando la situación de seguridad empezó a deteriorarse, fue imposible concertar una estrategia común para atajar la situación o lograr el compromiso de los aliados para reforzar su contribución en Afganistán, colaborar en labores de combate o asumir que se enfrentaban a una operación de contrainsurgencia (JACOBSEN, 2010). Y desde entonces, esta situación no ha mejorado: mientras Estados Unidos ha redefinido su estrategia, aumentado su autonomía operativa; reforzado su presencia y reprochado a los aliados su escasa fiabilidad y limitada voluntad para vencer en Afganistán; ISAF todavía no parece haber identificado el reto que debe superar, la misión que debe desempeñar, la estrategia que debe plantear y las contribuciones nacionales que debe esperar para cumplir con los objetivos asignados.

En conclusión, antes de plantear un Enfoque Integral es necesario que sus contribuyentes posean una visión similar del problema a tratar; tengan la voluntad de resolverlo y muestren una cierta solidaridad con el resto de los participantes en relación a los medios a emplear y las responsabilidades a adquirir para resolver el problema. En Afganistán nunca se han dado estas precondiciones básicas; y a día de hoy factores como la coordinación de ambas operaciones militares, la concertación de una estrategia coherente para pacificarlo o la integración de los distintos enfoques nacionales sobre el sentido y finalidad de esta operación ya no son ninguna prioridad. En la esfera de la seguridad, el único objetivo común para todos los participantes es lograr que el Ejército Nacional Afgano opere autónomamente antes de iniciar el trasvase de responsabilidades a Kabul e iniciar la retirada del país.

## Lucha contra la droga

Afganistán es el mayor productor de opio del globo. El 90% del opio mundial se cultiva en suelo afgano, emplea al grueso de los agricultores del país y su explotación representa un tercio de su Producto Interior Bruto (UNODC, 2012). Desde 2001, su producción y comercio ha experimentado un fuerte crecimiento debido a la situación de anarquía que vive el país, los rendimientos que genera su venta, la inexistencia de alternativas económicas viables para la población y la estrecha relación que existe entre el tráfico de drogas y la insurgencia.

Conociendo esta realidad, parecería lógico que la comunidad internacional y el gobierno afgano integraran sus esfuerzos para combatir la producción y tráfico de drogas para privar de fondos a la insurgencia. No obstante, hasta fechas recientes, las acciones realizadas por los distintos actores se caracterizaban por un ineficaz planteamiento, una total descoordinación y una pésima dirección, ejecución y evaluación; lo que impidió acabar con la industria del opio en Afganistán.

Por un lado, aunque el gobierno afgano es el máximo responsable de la lucha contra la droga, éste se ha mostrado poco beligerante – debido a la red de intereses creados en torno a este lucrativo negocio – e incapaz de proporcionar alternativas viables – vía asistencia, créditos o educación – al cultivo de opio. Por otro lado, OEF primó hasta 2005 las labores contraterroristas frente a la lucha contra-narcóticos. Sin embargo, tras el enorme incremento en la producción de opio y la constatación que los beneficios de su tráfico se usaban para sufragar la insurgencia, esta operación reforzó su apoyo al gobierno afgano mediante la formación de fuerzas policiales especializadas y la participación en aquellas acciones de interdicción que no implicaran el ataque directo a las instalaciones de producción de droga o la persecución de los traficantes. Finalmente, la participación de ISAF se limitó a la provisión de inteligencia y apoyo a las autoridades del país, puesto que esta misión tiene prohibida la participación en labores de erradicación.

Tras observar que las acciones realizadas no habían surtido los efectos esperados, en 2005 el gobierno afgano trazó una nueva estrategia más ambiciosa que la primera. Sufragado en su mayoría por los fondos fiduciarios del PNUD, este plan pretendía atajar las raíces del problema mediante la implementación de una estrategia integral que,

fundamentada en ocho pilares (reducción de la demanda de opio; generación de alternativas económicas viables; erradicación de los cultivos; acciones legales; justicia criminal; cooperación regional e internacional; concienciación pública y generación de capacidades institucionales), requería la colaboración de todas las administraciones del país y el apoyo de la comunidad internacional. A pesar de que este nuevo plan ha logrado significativos avances en áreas concretas del país, tampoco está logrando los resultados deseados debido a la incapacidad institucional del gobierno afgano, la corrupción endémica y la inseguridad que vive el país (UNODC, 2012; GLAZE, 2007).

En conclusión, aunque el caos, la corrupción, la devastación económica y la insurgencia han creado las condiciones ideales para el florecimiento del negocio de la droga en Afganistán; la falta de una postura común de la comunidad internacional sobre este problema y las reticencias de muchos países en participar en su erradicación han facilitado su mantenimiento. Si éstos hubieran abordado de manera integral este fenómeno, quizás la situación a día de hoy sería más esperanzadora.

## Conclusiones

En 2001, la euforia por derrocar el régimen Talibán, dismantelar la infraestructura terrorista de Al Qaeda y contribuir a la transformación social de Afganistán auguraban un firme compromiso de la comunidad internacional con el futuro del país y presagiaban el éxito del Enfoque Integral para canalizar la ayuda internacional. Hoy la situación de Afganistán es desalentadora y arroja poco optimismo: el Enfoque Integral ha sucumbido frente a la imposibilidad de lograr una única aproximación al problema afgano, la reducida solidaridad de los participantes para compartir los costes y las responsabilidades de la misión o la escasa voluntad para proveer los medios y las capacidades necesarios para construir el país. Estos factores están limitando el impacto, comprometiendo la viabilidad y arriesgando el éxito de esta gran operación de construcción nacional.

Hoy en día, Afganistán se halla sumido en la miseria e inmerso en un caos permanente, con un gobierno ineficaz, unas instituciones inoperantes, una violencia galopante, una población desencantada con la comunidad internacional, una insurgencia arraigada en el país, un vecino Pakistán cada vez más inestable y un movimiento Talibán que espera con paciencia la inexorable marcha de las potencias ocupantes para intentar imponer su voluntad.

El Enfoque Integral en Afganistán ya es historia: la eliminación de Osama Bin Laden fue la antesala del trasvase total de responsabilidades al débil gobierno de Karzai y la retirada internacional del país. El tiempo dirá si esta costosa intervención ha servido para instaurar un nuevo Afganistán estable y sostenible; y si la comunidad internacional es capaz de aprender de los errores cometidos y adoptar un Enfoque Integral realmente funcional para la gestión de crisis complejas.

## Bibliografía

DEPARTMENT OF DEFENSE. *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Washington DC: GPO, 2012.

FRIIS, Karsten y JARMYR, Pia (eds). *Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management*. Oslo: NUPI, 2008.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Securing, Stabilizing, and Reconstructing Afghanistan: Key Issues for Congressional Oversight*. Washington DC: GPO, 2007.

GLAZE, John. *Opium and Afghanistan: Reassessing US Counternarcotics Strategy*, Carlisle Barracks: USAWC, 2007.

- JACOBSEN, Peter. Right Strategy, Wrong Place: Why NATO's Comprehensive Approach Will Fail in Afghanistan. *UNISCI Discussion Papers* n. 22, p. 78-90, 2010.
- KATZMAN, Kenneth. *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and US Policy*, Washington DC: CRS, 2013.
- PNUD. *Law and Order Trust Fund for Afghanistan – Annual Progress Report*. Kabul: PNUD, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Supporting Capacity Building: The UNDP Approach*. Nueva York: PNUD, 2004.
- STRADVIRIS, James. The Comprehensive Approach in Afghanistan. *Prism* v. 2 n. 2, p. 65-72, 2012.
- UNODC. *Afghanistan Opium Survey*. Kabul: UNODC, 2012.
- WADHAMS, Caroline y KORB, Lawrence. *The Forgotten Front*. Washington DC: Center for American Progress, 2007.
- WYLER, Liana y KATZMAN, Kenneth. *Afghanistan: US Rule of Law and Justice Sector Assistance*. Washington DC: CRS, 2010.

## Resumo

O artigo analisa a construção nacional do Afeganistão, examinando o processo de capacitação a nível local, provincial e nacional; os projetos de desenvolvimento nacionais e internacionais; a expansão da segurança em todo o país e a estratégia de luta contra a droga.

## Abstract

The article analyses the nation building of Afghanistan by examining the process of capacity building at the local, provincial and national levels; the national and international development projects; the expansion of security across the country and the counter-narcotics strategy.

**Palavras-chave:** Afeganistão; Reconstrução; Construção Nacional

**Keywords:** Afghanistan; Reconstruction; Nation Building

Recebido em 01/07/2013

Aprovado em 12/07/2013

# Um panorama da literatura relevante sobre Itaipu

## An Overview of the relevant literature on Itaipu

Tomaz Esposito Neto\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013 [p. 37 a 44]

### Introdução

Em 5 de maio de 1984, as autoridades brasileiras e paraguaias celebravam o funcionamento das primeiras turbinas da Itaipu Binacional<sup>1</sup>, a maior represa hidroelétrica feita até então no mundo. A obra, iniciada em 1974, somente foi completada em 21 de maio de 2007, com o início das atividades das últimas duas das vinte turbinas instaladas, as quais ampliaram a capacidade máxima de produção de eletricidade para 14 mil MW, ou seja, o equivalente, nos dias atuais, a 25 por cento da produção brasileira, ou 33 por cento da produção do Centro-Sul do Brasil. Itaipu é também responsável pela geração de cerca de 95 por cento da eletricidade consumida no Paraguai.

Construída nas proximidades das cataratas de Sete Quedas, local também conhecido como Salto del Guairá, essa obra de alta complexidade técnica custou aproximadamente 20 bilhões de dólares<sup>2</sup>, com significativos impactos nas esferas econômica, política, social e ambiental no Brasil e Paraguai

O presente trabalho objetiva traçar um breve panorama da literatura sobre Itaipu. Para tanto, o texto foi dividido em duas partes, além da introdução e das considerações finais. A primeira parte traz uma revisão bibliográfica da literatura brasileira sobre Itaipu; a segunda examina genericamente a literatura paraguaia e argentina sobre o mesmo tema.

### As diversas perspectivas da bibliografia brasileira sobre Itaipu

A bibliografia brasileira sobre Itaipu pode ser dividida em quatro grandes correntes: a primeira destaca o conflito interestatal em torno da obra; a segunda considera que Itaipu é fruto de um processo de cooperação entre os Estados da região; a terceira apresenta uma visão marxista; e, finalmente, a quarta vertente é composta por biografias, relatos e trabalhos das autoridades brasileiras que se envolveram diretamente nas negociações e na construção de Itaipu.

A seguir, uma breve análise do material pesquisado em cada uma dessas quatro grandes correntes.

A primeira, que enfatiza o conflito interestatal em torno das negociações e da construção da represa brasileiro-paraguaia de Itaipu, tem como seus principais expoentes Mello (1996) e Caubet (1991). As análises desses autores

\* Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP (tomazeneto@gmail.com).

1 O Brasil e o Paraguai são sócios equânimes na hidroelétrica de Itaipu.

2 Segundo Monteiro (2000, p.10), em valores atualizados e oficiais. É importante notar que existe uma grande disparidade nos dados. Wasmosy (2008) estima em aproximadamente 23 bilhões de dólares o investimento na construção de Itaipu; já Oliveira (2012, p. 5) estima esse investimento em 44 bilhões, incluindo os desembolsos para pagamento dos juros e da parte principal dos empréstimos.

mesclam o realismo político clássico, em especial o de Raymond Aron, e o pensamento geopolítico brasileiro. Assim, segundo essa vertente, o Brasil dever ter uma política de poder ativa com os países do seu entorno geográfico para construir uma liderança na área e para neutralizar “possíveis ameaças” no seu “espaço vital”. O sucesso de Itaipu, destarte, seria o principal exemplo dos ganhos de uma política externa expansionista no “Heartland” da América do Sul (MELLO, 1996).

A partir de uma perspectiva realista, Mello (1996) aponta a construção de Itaipu como um momento de profunda mudança na estrutura de poder da região, com importantes consequências nas relações regionais, pois, de acordo com sua visão, Itaipu foi peça essencial para a “quebra” do equilíbrio de poder regional e para a constituição da preponderância brasileira no “subsistema” do Prata. Ainda segundo o autor, as raízes da política platina do Brasil encontram-se no pensamento geopolítico brasileiro (MELLO, 1987).

Nessa mesma linha, Christian G. Caubet (1991) examinou a mudança no direito fluvial operada pelos cinco países ribeirinhos da Bacia do Prata, que colocou o aproveitamento hidroelétrico em relevo e relegou a navegação a um segundo plano. Caubet observou também como a política atua sobre o direito internacional, reinterpretando-o e transformando-o.

Em *Ruptura e Legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre Brasil e Argentina*, Matias Spektor (2002) aponta Itaipu como o marco que pôs fim à “cordialidade oficial” existente entre Brasil e Argentina e acarretou o início da disputa pela preponderância política na região.

Ariel Macedo de Mendonça (2004) também observou as “relações conflituosas” em torno do aproveitamento hidráulico dos rios da região, cuja causa principal eram as disputas geopolíticas entre os países da Bacia do Prata na década de 60.

Escrito no calor dos acontecimentos e em linguagem jornalística, *Itaipu: prós e contras*, de Osny Duarte Pereira (1974), faz severas críticas ao projeto de Itaipu, referindo-se tanto às dificuldades (civil, política, jurídica, entre outras) da construção de um empreendimento singular no mundo quanto a suas implicações na política e na segurança do Brasil.

Maria Regina Soares de Lima (1986) afirma que, no caso de Itaipu, o Brasil desempenhou papel hegemônico na região. O Itamaraty conseguiu seus objetivos por meio de uma estratégia composta de uma mistura de recompensas e ações punitivas.

Mais recentemente, no ensaio “A outra história de Itaipu”, Artur Oliveira (2012) relata o processo de renegociação dos valores pagos por Itaipu Binacional ao Paraguai em 2009. O autor apresenta um breve histórico das tratativas em torno de Itaipu, ao longo do qual desmonta a argumentação de “que o Brasil somente dava “espejitos” ao Paraguai” (OLIVEIRA, 2012, p. 6).

Em “Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias: fronteira, energia e poder”, Espósito Neto (2012) descreve a construção de Itaipu como uma convergência dos interesses brasileiros e paraguaios. Para tanto, o autor se utilizou de um recorte temporal que vai do início das conversações entre Brasil e Paraguai em 1962 até o Acordo Tripartite em 1979.

A segunda corrente, de forma antagônica à primeira, abrange autores que veem Itaipu como fruto de um processo de cooperação entre os Estados da região, que criaram um regime específico para o aproveitamento dos recursos hídricos locais. Essa visão “liberal / idealista” das relações internacionais enfatiza os enormes benefícios da cooperação interestatal e da criação de um processo de “interdependência complexa” em setores sensíveis, como energia. Logo, a integração político-econômica entre os países da região, a despeito das assimetrias, seria um projeto desejável, isto é, um jogo de soma positiva. Assim, Itaipu seria um marco importante para a superação da tradicional rivalidade entre os Estados na região e para a construção de um futuro pacífico e próspero Brasil e Paraguai, o permitiria a superação dos “traumas” históricos da Guerra do Paraguai (1864-1870).

Laércio Betiol (1983), principal expoente dessa vertente, ressalta o papel da diplomacia e do direito internacional na promoção da cooperação internacional e na construção de um regime específico para o uso das águas da bacia

platina. O autor denominou Itaipu de “projeto avançado de cooperação”, devido à temática variada abarcada pelo Tratado de Itaipu (1973), seus anexos e protocolos adicionais.

Em *Relações Brasil e Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*, Carlos Eduardo Vidigal (2007) apresenta o processo não linear de aproximação e de entendimentos entre o Palácio do Planalto e a Casa Rosada, no qual a resolução da problemática em torno de Itaipu foi essencial para a “construção do entendimento”. O autor aponta ainda o papel das “forças profundas” nesse processo, tais como fluxos econômicos e a comunhão de certos valores entre argentinos e brasileiros.

Na obra *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai de 1955 a 1980*, Alfredo Mota Menezes (1987) descreve, com esmero, as grandes etapas do processo de aproximação político-econômica entre Assunção e Brasília, cujo principal resultado foi a construção de Itaipu. Sua pesquisa está alicerçada em uma rica e bem fundamentada análise dos meios de comunicação da época.

Na dissertação *Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973*, Silva (2006) examina o processo de aproximação brasileiro-paraguaia de 1954 a 1973, cujo ápice foi o Tratado de Itaipu. O maior mérito desse trabalho foi o uso de algumas fontes documentais primárias. No entanto, a controvérsia sobre Sete Quedas e o Tratado de Itaipu (1973) ocupam um lugar secundário na análise desse autor.

A terceira corrente de análise sobre Itaipu é a marxista, e seus principais representantes são Paulo R. Schilling (1981), Luiz Alberto Moniz Bandeira (2010:1993) e Julio José Chiavenatto (1980). Através do exame das relações do Brasil no Cone Sul, esses intelectuais apresentam Itaipu como uma expressão do (sub)imperialismo<sup>3</sup> (CHIAVENATTO, 1980) ou do “expansionismo” brasileiro (SCHILLING, 1981)<sup>4</sup>. Ambas as categorias são quase sinônimos, e remontam à obra de Rui Mauro Marini (1966), na qual o Brasil é visto como um “servo” das grandes potências capitalistas: “A expansão imperialista do Brasil na América Latina corresponde na verdade a um subimperialismo ou a uma extensão indireta do imperialismo norte-americano” (MARINI, 1966, p. 22).

Lima (2006) descreve as diversas faces do projeto de Itaipu, desde sua importância para o setor elétrico até seus impactos no extremo oeste paranaense, especialmente na questão da luta pela terra, bem como o discurso oficial do “progresso” e as repercussões da obra na imprensa.

No livro *Expropriados terra e água – o conflito de Itaipu* (2003), Guiomar German examina os impactos da construção da represa de Itaipu para as comunidades adjacentes ao reservatório. Esse trabalho enfatiza a luta pela terra e o papel do Estado na proteção e promoção dos interesses dos grandes capitalistas nacionais e internacionais em detrimento dos trabalhadores rurais. A autora destaca o processo de criação e organização de movimentos sociais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

Contrariamente aos intelectuais da corrente “liberal / idealista”, os autores dessa perspectiva marxista introduzem o debate sobre como a expansão do capital, com a sua lógica exploração do trabalho, afetou, de forma indelével e significativa, as camadas sociais mais fracas. Portanto, Itaipu não seria um marco na integração dos países da região, mas sim, um símbolo da exploração do capitalismo, cujos maiores beneficiários seriam a grande “burguesia internacional”. Ademais, essas análises criticam duramente os “feitos” e os legados dos regimes militares da região.

A última grande corrente de análise é composta pelas biografias, relatos e trabalhos das autoridades brasileiras que se envolveram diretamente nas negociações e na construção de Itaipu.

3 De acordo com Chiavenatto (1980, p. 140), o projeto de Itaipu seguiu os ditames da política norte-americana para o continente. “O crescimento brasileiro como força subimperialista foi estimulado pelos próprios norte-americanos: sem esse aval não seria possível ao Brasil assumir a liderança latino-americana [...] o Brasil como testa-de-ferro do imperialismo norte-americano [...]”.

4 Em sua obra *O expansionismo brasileiro*, Paulo Schilling (1981) cunhou o termo “expansionismo brasileiro” para denominar o suposto papel geopolítico de “satélite privilegiado” na promoção dos interesses norte-americanos na América do Sul. “[...] à medida que o Brasil protagoniza o papel de ‘delegado’ do Departamento de Estado, do Pentágono, e de Wall Street na América do Sul, que assegura sua posição de ‘base preferencial de operações do capitalismo internacional’ no hemisfério e, conseqüentemente, consolida-se rapidamente como potência industrial, as teorias transformam-se em práxis expansionista” (SCHILLING, 1981, p. 11).

Destacam-se, primeiramente, as obras dos altos funcionários do setor elétrico, como John Cotrim (1999; 1995; 2000), Oscar Marcondes Ferraz (1993), Mario Bhering (2004) e Antônio Dias Leite (2007; 2004), entre outros. Esses trabalhos são pouco conhecidos e, portanto, pouco explorados nas pesquisas acadêmicas no Brasil. No entanto, suas histórias e estórias são de grande valia para o entendimento dos pormenores das discussões técnicas sobre o aproveitamento hidroelétrico do Rio Paraná, como a tentativa de “assuanização”<sup>5</sup> do Projeto em Sete Quedas e as desavenças entre o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). É interessante notar que, mesmo entre os técnicos do MME, existiam dois grupos claros: os opositores (como Oscar Marcondes Ferraz) e os entusiastas (como Mario Bhering) do projeto de Itaipu.

De outro lado, as biografias e as entrevistas com as autoridades do período, como o ex-Presidente Ernesto Geisel (1997) e os ex-chanceleres Juracy Magalhães (1971;1996), Mário Gibson Barboza (1992: 2004: 2005), Antônio Azeredo da Silveira (2010), Ramiro Saraiva Guerreiro (1992: 2010) e Luiz Felipe Lampreia (2010), entre outros, abordam de forma panorâmica a temática sobre Itaipu.

### Entre a integração exitosa e o imperialismo brasileiro: As percepções dos autores argentinos e paraguaios.

O presente bloco de análise faz um sucinto balanço da literatura argentina e paraguaia sobre Itaipu. Para tanto, o texto está dividido em duas partes: a primeira apresenta o conjunto de obras paraguaias sobre o tema, e a segunda examina a bibliografia argentina.

A literatura paraguaia divide-se em duas grandes vertentes: a primeira, cujos expoentes principais são Ricardo Canese, Luis Alberto Mauro (1985) e Domingo Laino (1979), aponta Itaipu como um projeto imperialista brasileiro com vistas a submeter, politicamente e economicamente, o Paraguai. Canese e Mauro (1985, p. 141), por exemplo, afirmam que: “[...] el Tratado de Itaipu es marcadamente injusto com el Paraguay y desmedidamente beneficioso para el Brasil [...]”. Ainda hoje, esse modelo teórico é muito famoso entre os intelectuais marxistas, que defendem explicitamente a renegociação dos termos do acordo (CODAS, 2008).

A segunda perspectiva, que tem como representantes principais Enzo Debernardi (1996), Luiz Boettner (2004) e Juan Carlos Wasmosy (2008), apresenta a construção de Itaipu como um grande feito da diplomacia paraguaia, pois, a despeito da assimetria de poder entre Brasil e Paraguai, Assunção conseguiu a paridade em todos os aspectos do projeto. Esses estudos são ricos em detalhes e em documentos. O Paraguai, segundo esses analistas, deve adotar uma política externa “realista”, ou seja, deve encontrar e explorar “pontos vulneráveis” nos maiores países da região, como a dependência de fontes externas de energia, para obter ganhos econômicos e superar as adversidades de sua situação periférica no sistema internacional.

Sublinha-se que esses autores ocuparam altos cargos na administração paraguaia durante as negociações sobre Itaipu, o que lhes propiciou uma visão muito singular e privilegiada do processo de negociação e de construção da barragem. No entanto, percebe-se claramente nessas análises a defesa da política externa e da ditadura de Stroessner (1954-1989), além da omissão de alguns fatos (como a definição da ciclagem) e da exaltação dos feitos paraguaios. Em certos momentos, os escritores quase chegam a afirmar que Itaipu foi a “vitória de David (Paraguai) contra Golias (Brasil)”.

Alguns pesquisadores, como Mora (2001), Lewis (1986) e Farina (2001), destacam o papel de Itaipu para a política externa pendular no Paraguai e a sua importância para a sustentação da Ditadura de Stroessner.

5 Na década de 1960, as autoridades egípcias realizaram uma política pendular entre os Estados Unidos e a União Soviética para viabilizar a construção de uma grande represa em Assuan. Cotrim (1999, p. 46-47) afirma que essa atitude inspirou algumas autoridades brasileiras, em especial San Tiago Dantas, a adotar a mesma estratégia para construir Itaipu.



Mais recentemente, Wagner Enis Weber (2008) reiterou a importância de Itaipu para o “desenvolvimento” da economia e da sociedade paraguaia. Repeliu ainda as teses do “imperialismo brasileiro” como causa do atual “subdesenvolvimento” paraguaio, e incitou os paraguaios a procurarem as “verdadeiras” causas dos seus problemas políticos, econômicos e sociais.

A bibliografia argentina consultada apresenta a questão de Itaipu como um dos marcos da perda de relevância da Argentina no cenário internacional. Pode-se dividir essa literatura em duas grandes tendências: a geopolítica e a histórico-descritiva. Compostas principalmente pelos escritos de Juan Gugliamelli e Isaac Rojas, as obras geopolíticas apresentam a Argentina como uma “prisioneira geopolítica”, privada de parte de seu território, como as ilhas Malvinas/Falklands, e cercada por inimigos, em especial Brasil e Chile. De acordo com essa perspectiva, Itaipu é o momento da ruptura do equilíbrio de poder na região em favor do Brasil, algo inaceitável para esses autores argentinos. Aliás, Gugliamelli (2007) chegou a defender o uso da força para impedir a construção da barragem brasileiro-paraguaia. Gugliamelli (2007) frisa, ainda, que o Itamaraty venceu todas as “batalhas” em torno de Itaipu. Por fim, afirma que a Argentina ficou relegada ao papel de “sócio menor” do Brasil na região.

A outra vertente é a “histórico-panorâmica”, representada pelas obras de Lanús (1984), Paradiso (2005), Pardo & Frenkel (2004), entre outras. De acordo com esses autores, a perda de importância da Argentina no cenário internacional deveu-se à conjunção de fatores endógenos (como, por exemplo, as lutas políticas internas entre forças peronistas e antiperonistas) e exógenos (como o deslocamento do eixo internacional de poder da Grã-Bretanha para os Estados Unidos e a ruptura da “aliança” entre Londres e Buenos Aires, entre outros), resultando na sucessão de rupturas e discontinuidades na política exterior argentina. Alguns “revisionistas históricos”, como Carlos Escudé (1995) e Andrés Cisneros (2000), apontam a “Terceira Posição” – política peronista de confrontação com os Estados Unidos e de inserção internacional autônoma – e o emprego da força, como na Guerra das Malvinas/Falklands (1982), como responsáveis pela perda de prestígio internacional da Argentina.

## Considerações Finais

O objetivo do presente trabalho foi realizar um balanço crítico da literatura relevante sobre Itaipu, que, conforme se pode constatar, abrange uma grande diversidade de interpretações.

Essa multiplicidade é derivada, em grande medida, da nacionalidade e da posição política e ideológica dos diferentes autores, fatores que favorecem a constituição de diferentes pontos de vista, redundando em conclusões díspares sobre Itaipu.

A maior parte dos trabalhos se situa no chamado primeiro grande debate das Relações Internacionais (realismo versus idealismo) e no marxismo clássico. Portanto, nota-se que existe uma carência de obras de outras vertentes teóricas. Por exemplo, não existe uma obra que utilize o ferramental instrumental da Teoria Crítica para examinar o “discurso hegemônico” em torno das disputas políticas em torno de Itaipu. Falta ainda uma análise da política externa dos países envolvidos, que analise efetivamente os processos de tomada de decisão.

Apesar do grande número de pesquisas realizadas, existe ainda uma série de estudos relacionados ao tema a serem desenvolvidos, tais como a renegociação dos termos do Tratado de Itaipu em 2009 e a efetividade dos sistemas de controle e combate à corrupção adotados pela entidade binacional.

A abertura dos arquivos nacionais e a entrada em vigor de novas leis de acesso à informação – que garantem aos pesquisadores o acesso aos documentos da época – possibilitarão um enriquecimento dos futuros trabalhos sobre Itaipu, bem como o teste dos modelos teóricos. Isso contribuirá para a “quebra de preconceitos e estereótipos” mútuos e permitirá à comunidade epistêmica compreender a importância e a riqueza de Itaipu, além de auxiliar na criação de um ambiente verdadeiramente propício à integração regional.

## Referências Bibliográficas

### Entrevistas

GUERREIRO, Ramiro Saraiva (2010). *Ramiro Saraiva Guerreiro* (depoimento, 1985). Rio de Janeiro: CPDOC.  
LAMPREIA, Luiz Felipe (2008). *Luiz Felipe Lampreia* (depoimento, 2008). Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

### Livros

- ARON, Raymond (2002). *Paz e Guerra*. Brasília: UnB.
- ARON, Raymond (2010). Que é uma teoria das relações internacionais. In MILANI, Carlos R. S. (org.). *Relações Internacionais: perspectivas francesas*. Salvador: EDUFBA.
- AZEREDO DA SILVEIRA, Antônio (2010). *Azeredo da Silveira: um depoimento*. SPEKTOR, Matias (org.). Rio de Janeiro: FGV.
- BARBOZA, Mario Gibson (1992). *Na diplomacia o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record.
- BARBOZA, Mario Gibson. Depoimento (2004). In: CABRAL, Ligia Maria Martins. *Energia Elétrica e Integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil.
- BARBOZA, Mario Gibson (2005). O Detentor da fórmula mágica. In: FALCÃO, Alexandre. *Mario Bhering: memórias do setor elétrico*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade.
- BETIOL, Laércio (1983). *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- BHERING, Mario Pena (2004). In: CABRAL, L. M. M. *Energia Elétrica e Integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil.
- BOETTNER, Luis María Ramírez (2004). *Memórias*. Assunción, Paraguay: Intercontinental Editora.
- CAUBET, Christian G.(1991). *As Grandes Manobras de Itaipu*. São Paulo: Acadêmica.
- CANESE, Ricardo; MAURO, Luis Alberto (1985). *Itaipu: dependencia o desarrollo*. Asunción, Paraguay: Araverá.
- CHIAVENATO, Julio José (1980). *Stroessner: Retrato de uma ditadura*. São Paulo: Brasiliense.
- CODAS, Gustavo (org.) (2008). *O direito do Paraguai à Soberania: a questão da energia hidroelétrica*. São Paulo: Expressão Popular.
- COTRIM, John (1999). *Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil.
- COTRIM, John (1995). In: LIMA, José Luiz; RICHER, Paulo. *Módulo 3: o processo de constituição da Eletrobrás e a evolução do setor de energia elétrica nos primeiros anos da década de 1960*. In: DIAS, Renato Feliciano (coord.). *A Eletrobrás e a História do Setor de Energia Elétrica*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil.
- COTRIM, John (2000). *Testemunho de um empreendedor*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil.
- DEBERNARDI, Enzo. (1996). *Apuntes para la Historia de Itaipu*. Assunción, Paraguay: Editorial Gráfica Continua.
- ESCUDE, Carlos (1995). *El Realismo de los Estados Débiles*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires, Argentina: CARI. Disponível em: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2011, às 14 horas e 15 minutos.
- FARINA, Bernardo Néri (2003). *El Último Supremo: La crónica de Alfredo Stroessner*. Assunción, Paraguay: Editorial El Lector.
- FERRAZ, Oscar Marcondes (1993). *Oscar Marcondes Ferraz, um pioneiro da engenharia – Depoimento*. Renato Feliciano Dias (coord.). Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil.

- GEISEL, Ernesto (1997). *Ernesto Geisel*. D' ARAUJO, Maria Celina & CASTRO, Celso (orgs.). Rio de Janeiro: FGV-RJ.
- GERMANI, Guiomar Inez. (2003). *Expropriados Terra e Água: o Conflito de Itaipu*. 1. ed., Salvador: EDUFBA/ULBRA.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva (1992). *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano.
- GUGLIAMELLI, Juan Enrique (2007). *Pensar con Estrategia*. Remedios de Escalada, Argentina: Editora de la UNLA, 2007.
- LAINO, Domingo (1979). *Paraguai: fronteiras e penetração brasileira*. São Paulo: Global.
- LAMPREIA, Luiz Felipe (2010). *O Brasil e os ventos do Mundo: Memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- LANÚS, Archibaldo (1989). *De Chapultepec al Beagle: Política Exterior Argentina de 1945-1980*. Buenos Aires, Argentina: EMECÉ.
- LEITE, Antônio Dias (2007). *A energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- LEITE, Antônio Dias (2004). In: CABRAL, Ligia Maria Martins. *Energia Elétrica e Integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil.
- LEWIS, Paul H. (1986). *Paraguay bajo Stroessner*. México, México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- LIMA, Ivone Teresinha Carletto de (2006). *Itaipu: as faces de um mega projeto de desenvolvimento (1930-1984)*. Marechal Cândido Rondon, Paraná: Germânica.
- MAGALHÃES, Juracy (1971). *Minha Experiência Diplomática*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.
- MAGALHÃES, Juracy (1996). *O último tenente: depoimento a J. A. Gueiros*. Rio de Janeiro: Record.
- MARINI, Rui Mauro (1966). *A dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil*. In Centro Victor Meyer. Disponível em [www.centrovictormeyer.org.br](http://www.centrovictormeyer.org.br). Acesso em 10 de abril de 2011.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida (1996). *Argentina e Brasil: a Balança de Poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.
- MENEZES, Alfredo da Mota (1987). *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai, 1955-1980*. Campinas, São Paulo: Papirus.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2010). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2007*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (1993). *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*. São Paulo: Ensaio.
- MONTEIRO, Nilson (2000). *Itaipu, a luz*. Curitiba, Paraná: Itaipu Binacional, Assessoria de Comunicação Social.
- PARDO, Carlos A.; FRENKEL, Leopoldo (2004). *Perón: La unidad nacional entre el conflicto y la reconstrucción (1971-1974)*. Córdoba, Argentina: Ediciones del Copista.
- PARADISO, José (2005). *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PEREIRA, Osny Duarte (1974). *Itaipu: Prós e Contras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SCHILLING, Paulo R. (1981). *O Expansionismo brasileiro*. São Paulo: Global.
- WASMOSY, Juan Carlos (2008). *Archivo Itaipu: Memórias y Documentos Inéditos*. Assunción, Paraguay: ColorShop Estación Gráfica SRL.
- Weber, Wagner Enis (2008). *Itaipu e o Paraguai: O Renascer de uma Nação*. Assunción, Paraguay: Enfoque Económico.

## Artigos

- MORA, Frank (2001). *Paraguayan Foreign Policy: The legacy of authoritarianism*. Washington, DC. LASA Congress.
- OLIVEIRA, Artur (2012). *A outra história de Itaipu*. São Paulo. Interesse Nacional nº 17.
- SPEKTOR, Matias (2002). "Ruptura e Legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre Brasil e Argentina". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 1, p. 117-145.
- SPEKTOR, Matias (2004). Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 47, p. 191-222.

## Teses de Doutorado

- ESPÓSITO NETO, Tomaz (2012). *Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder*. Tese de doutorado. São Paulo. PUC-SP.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (1986). *The political economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Tese de doutorado. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University.
- VIDIGAL, Carlos Eduardo (2007). *Relações Brasil e Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Tese de doutorado. Brasília: Unb.

## Dissertações de Mestrado

- MELLO, Leonel Itaussu Almeida (1987). *A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata*. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil.
- MENDONÇA, Ariel Macedo de (2004). *A geopolítica e a política externa do Brasil: intersecção dos mundos militar e diplomático: a Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais.
- SILVA, Ronaldo A. do Amaral (2006). *Brasil – Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Brasília: Unb.

## Resumo

A hidrelétrica brasileiro-paraguai de Itaipu é considerada um marco relevante nas relações entre Brasil e Paraguai, pois criou um vínculo permanente entre os dois países. Ainda nos dias atuais Itaipu é uma das maiores geradoras de energia do mundo, responsável por mais de 25 por cento da energia gerada no Brasil e cerca de 95 por cento da eletricidade consumida no Paraguai. Os diversos reflexos da construção de Itaipu, em especial as mudanças na estrutura de poder no Cone Sul, são fenômenos muito estudados, e existe uma multiplicidade de interpretações sobre o tema. O presente trabalho objetiva traçar um panorama da literatura relevante sobre Itaipu.

## Abstract

The Brazilian-Paraguayan hydroelectric of Itaipu is considered an important milestone in the relations between Brazil and Paraguay, as it has created a permanent bond between the two countries. Nowadays, Itaipu is still one of the most important generators of electric energy in the world, being responsible for over 25 percent of the energy generated in Brazil and about 95 percent of the electricity consumed in Paraguay. The various consequences of the construction of Itaipu, in particular the changes occurred in the power balance structure in *Cone Sul* are phenomena that have been largely studied, and there is a multiplicity of interpretations on the theme. This paper aims to provide an overview of the relevant literature on Itaipu.

**Palavras-Chave:** Itaipu; Política Externa Brasileira; Relações Brasil-Paraguai; Relações Brasil-Argentina

**Keywords:** Itaipu; Brazilian Foreign Policy; Brazil-Paraguay Relations, Brazil-Argentina Relations

Recebido em 06/07/2013

Aprovado em 05/08/2013

## Resenha

*International Ethics: concepts, theories, and cases (Fourth Edition)*, de Mark R. Amstutz<sup>1</sup>

Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira\*

Mesmo tendo um papel ainda secundário nos debates de relações internacionais, o estudo sobre ética e moralidade nunca deixou de ter um lugar importante nesse campo do conhecimento. Desde as obras mais clássicas – em que se destacam os capítulos XV e XVI da obra seminal de Hans Morgenthau, *Política entre as Nações* – até a contemporaneidade com os estudos de Eric Patterson, há uma permanente preocupação em se discutir os limitantes morais e éticos do exercício do poder dentro do sistema internacional.

Diante desse contexto, a obra de Mark Amstutz renova sua análise acerca da temática com uma rica sistematização para os acadêmicos interessados em se aprofundar em torno dos conceitos e especificidades da ética internacional. Ainda que a primeira edição da obra tenha sido publicada em 1999, a quarta edição do autor traz contribuições inéditas ao propor uma discussão sobre temáticas contemporâneas recheadas de consistentes estudos de caso, tais como sobre as implicações do 11 de setembro, a invasão do Iraque e a proteção de civis no conflito líbio.

Estruturado em doze capítulos, o livro apresenta na sua primeira parte os conceitos centrais em torno da ética e as relações internacionais. Dos capítulos 1 a 4, destacam-se as limitações éticas na tomada de decisão em política externa, assim como as correntes predominantes dentro da filosofia política que desembocam no debate em torno do comunitarismo e o cosmopolitismo no direito internacional. Mais do que defender uma corrente em particular, o autor se preocupa em delinear a importância do estudo das implicações éticas das decisões internacionais e como se transfere valores de justiça e moralidade para a arena diplomática.

Perante um campo em que prevalece a corrente realista e suas subdivisões, Amstutz se mostra crítico a linha desse paradigma que pressupõe que não há constrangimentos morais diante do exercício do poder político. Em defesa de uma linha liberal, em que os valores da moralidade permeiam as arenas em que a tomada de decisão se efetiva, fica clara o posicionamento do autor em defesa de uma perspectiva normativa que enfraqueça posturas unilaterais e/ou que violem os direitos humanos.

Ainda, Amstutz considera desde o início que um dos maiores desafios à promoção de um mundo baseado em valores mais justos seria o pluralismo cultural. A concepção de que os valores culturais devam ser respeitados a qualquer custo são para ele uma “convicção cínica” (p.16) que ameaça o direito à vida e a proteção de civis perante arbitrariedades estatais.

1 MARTINS, Estevão C. de Rezende. *Parcerias Almejadas: Política Externa, segurança, defesa e história na Europa*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. ISBN: 978-85-8054-086-4.

Bacharel e Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB, bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e Membro do Grupo de Pesquisa Teoria das Relações Internacionais, Brasil e América Latina – TRIBAL-UnB (brutheodoro@hotmail.com).

\* Docente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB (marcosalan@gmail.com).

Os pressupostos acima, somados à sistematização analítica das correntes de pensamento dentro da filosofia política e relações internacionais, chamam o leitor a uma reflexão importante sobre o papel das virtudes e moralidade na arena diplomática em diferentes temáticas abordadas na segunda parte da obra (capítulos 5 a 12), que vão do terrorismo às instituições jurídicas internacionais, sem deixar de passar pela questão do meio-ambiente e as relações de comércio.

Contudo, uma das fragilidades da obra está na maneira pouco aprofundada que trata alguns conjuntos de valores importantes no debate atual. Destaca-se entre essas fragilidades duas questões: o tratamento conceitual da religião islâmica e a abordagem antiterrorismo dos Estados Unidos no pós 11 de setembro. No primeiro caso, simplifica-se muitas vezes o Islã como uma religião belicista *par excellence*, na qual mesmo um conceito já profundamente conhecido nas ciências humanas como a *jihad* é tratado superficialmente. No caso, a *jihad* é apresentada (p.140) tão somente como uma visão do *Al-Quran* que promove a guerra, o que perpetua uma visão equivocada que negligencia o outro entendimento predominante da *jihad* como uma luta interna do fiel muçulmano contra o seu ego. Segundo, é comum que a altamente contestada doutrina unilateral dos Estados Unidos na ‘Guerra ao Terror’ seja apresentada, mas fragilmente questionada, algo paradoxal em um livro que aborda a ética nas relações internacionais contemporâneas.

Não obstante as questões acima apontadas, não há como não reconhecer que a obra contribui para um debate de fundamental importância para a análise crítica dos desafios que se impõem ao analista internacional do século XXI. Como já apontado por outros especialistas nesse debate como Mervyn Frost e Alex Bellamy, um analista internacional não se pode furtar a discutir além da realidade apresentada pelo jogo de poder e questionar eticamente o dever ser de um mundo que ainda apresenta inúmeras injustiças desde seus sistemas de governança até a promoção da justiça. Ainda que algumas inconsistências possam permear o que Mark Amstutz apresenta, o fato dele apresentar essa discussão ética de maneira ampla e sistematizada é de grande valia para todos aqueles pesquisadores em busca de discutir as complexidades morais de um mundo em constante transformação.