

No limiar da ordem global: O Brasil depois da Guerra Fria.

Castro Neves João Augusto.

Cita:

Castro Neves João Augusto (2010). *No limiar da ordem global: O Brasil depois da Guerra Fria*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/62>

A incorporação de normas no limiar da ordem liberal: Brasil, um estudo de caso¹

João Augusto de Castro Neves

castroneves@usp.br

1. Breve introdução

Um dos poucos consensos na academia em relação ao mundo pós-Guerra Fria é que o fim desta inaugurou um período de unipolaridade nas relações internacionais, com a liderança dos Estados Unidos. Esse entendimento inicial, contudo, rapidamente deu lugar a disputas teóricas quanto à duração e à intensidade do momento unipolar. Estaríamos fadados a uma estável ou crescente hegemonia norte-americana ou prestes a perceber a emergência de novos pólos de poder? Depois de quase duas décadas, essa pergunta continua sem uma resposta clara.

As indefinições não se limitam apenas ao futuro da distribuição de poder no mundo, mas alcançam também o campo das normas e das idéias. De um lado, o fim da Guerra Fria significou, para muitos autores, a vitória de uma ordem liberal, constituída por um conjunto de normas e princípios como democracia, direitos humanos e livre comércio, entre outros, e sua expansão relativamente sem resistências seria reflexo de um componente imaterial do poder hegemônico dos EUA no sistema internacional. De outro lado, a emergência de potências regionais que apresentam algum grau de revisionismo sugere, no mínimo, que seus valores podem resistir à imposição pura e simples de normas externas, e o resultado final desse processo seria não uma ordem liberal ampliada, mas um sistema internacional híbrido e certamente mais complexo.²

¹ Paper a ser apresentado no V Encontro da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), em Buenos Aires, Argentina, em julho de 2010.

² Enquanto Ikenberry e Kupchan (1990) discorrem sobre a socialização das normas liberais e o poder hegemônico dos EUA e Ikenberry (2001) reforça suas visões sobre a vitória do Ocidente e a reconstrução da ordem pós-Guerra Fria, autores como Hurrell (2007, 2009a e 2009b) e Acharya (2004) questionam o processo de difusão dessas normas e defendem, de certo modo, que uma nova ordem global seria fruto de uma construção de valores liberais ou ocidentais com valores não-ocidentais ou locais.

Essas duas maneiras de ver o mundo contemporâneo concordam, de certo modo, quanto à existência de um núcleo ocidental ou liberal, constituído pela Europa Ocidental e liderado pelos EUA, onde normas são criadas e de onde são difundidas.³ A arquitetura dessa ordem foi montada sobre as ruínas da Segunda Guerra Mundial, sob a forma de regras, arranjos e instituições multilaterais, e ganhou proeminência com o término do conflito bipolar, com o desencadeamento, em diversas regiões, de processos de liberalização política e de abertura econômica e uma maior preocupação com temas como direitos humanos, intervenção humanitária e meio ambiente, entre outros.

Mas é sobre o limiar dessa ordem, e não sobre seu centro ou núcleo, que se situa boa parte da discórdia. Afinal, se, por um lado, um olhar superficial às mudanças ocorridas em diversas partes do mundo no decorrer dos anos 90, como os processos de liberalização política e abertura econômica e de regionalização no leste da Europa e em partes da América Latina e da Ásia, confirmaria a hipótese de ampliação da ordem liberal, por outro, a observação de variações institucionais e de intensidade significativas ocorridas nesses processos em cada região sugere que a difusão de normas e de idéias mundo afora, ou dos países centrais para os países limiares ou periféricos, não segue necessariamente uma lógica linear com efeitos unívocos ou homogêneos.

Existem algumas explicações razoáveis para essas variações. Primeiramente, pode-se argumentar que os países podem optar por aderir a um regime ou internalizar uma norma internacional por meio de um cálculo racional para maximizar seus interesses materiais, visão compatível com as principais interpretações racionalistas das Relações Internacionais, como o realismo e o liberalismo. A relação de um determinado país com uma norma ou um regime seria resultado, portanto, de uma escolha ou de um comportamento estratégico. Já as abordagens mais construtivistas, por sua vez, enfatizam motivações de ordem imaterial para explicar a adesão ou não a uma norma, como questões de legitimidade, identidade e reputação. Ou seja, o vínculo de um estado a uma norma internacional dependeria da crença do que aquele estado acredita ser um comportamento apropriado (*logic of appropriateness*).

Tanto as abordagens racionalistas como as construtivistas são úteis para analisar a difusão e internalização de normas internacionais, mas o que interessa enfatizar, neste ponto, é o fato de que as normas internacionais não se espalham tão livremente assim. Além das razões apontadas acima, deve-se levar em consideração as características distintas de cada norma e suas respectivas redes de

³ Há visões mais radicais, como a de Jackson (2009), que considera a noção de Ocidente uma falácia inventada para reconstruir e civilizar os inimigos derrotados na Segunda Guerra Mundial, como a Alemanha.

apoio, os países e as estruturas domésticas que filtram essas normas e os valores locais pré-existentes que podem interagir com as normas internacionais.⁴

Nesse contexto, o conceito de limiar da ordem liberal ou ocidental explorado aqui representa um espaço entre o centro hegemônico dessa ordem e o resto.⁵ Não se trata de um ponto estático entre dois “mundos”, mas de um intervalo dinâmico, cujos formato e composição dependem do tema em questão e que é povoado por países que, de certa forma, apresentam algum grau de ambivalência ou até de resistência à internacionalização de normas e idéias liberais.

Um grupo de países frequentemente associado a esse limiar é o das potências emergentes, pois, além de apresentarem comportamentos internacionais muitas vezes ambivalentes ou resistentes em relação à ordem hegemônica, esses países provavelmente representam novos pólos de poder e de idéias e valores no sistema internacional. Em suma, são estados que atualmente convivem com o dilema de conciliar objetivos externos que podem ser conflitantes, como a busca por autonomia e a conquista de mais responsabilidade e de reconhecimento junto às grandes potências.

É importante notar, entretanto, que o resultado final da interação entre o centro hegemônico e o seu limiar, isto é, se o futuro da ordem global será uma ordem liberal ampliada ou um sistema “híbrido” e mais complexo, escapa os objetivos centrais deste trabalho. De todo modo, a análise de como potências emergentes interagem com normas internacionais pode esclarecer não só algumas razões por trás do comportamento ambivalente ou resistente desses países, bem como a persistência de alguns valores domésticos ou locais. Ademais, ajudaria a explicar se a noção do que é ser responsável - como aderir a normas de democracia, livre comércio, não proliferação etc. -, definida pelas grandes potências atuais e, de certo modo, imposta como um critério de reconhecimento para as potências emergentes, é compatível ou não com os valores e interesses próprios das potências emergentes. Uma Índia democrática, porém desafiadora dos regimes nucleares, uma China economicamente mais aberta, embora politicamente autoritária, e um Brasil que defende a universalização de idéias como justiça social e que comanda uma missão de paz das Nações Unidas no Haiti, mas que permanece apegado ao tradicional princípio de soberania nacional e seu corolário de não interferência nos assuntos internos de outros países são exemplos de inserções internacionais que apresentam, no mínimo, algum grau de ambivalência em relação à ordem liberal.

⁴ Finnemore e Sikkink (1998) insistem na importância de um “retorno às normas” nos estudos de Relações Internacionais e sublinham o aspecto dinâmico da abordagem que vincula mudança política e normas internacionais. Já Risse-Kappen (1994), Legro (1997) e Acharya (2004) enfatizam a dimensão doméstica ou local e a possibilidade de resistência ou ajuste (localização) às normas transnacionais.

⁵ Por ora, não farei distinções relevantes entre os termos ordem liberal, ocidente, bloco capitalista ou centro hegemônico.

De uma forma geral, uma interpretação que valorize o papel das normas e das idéias na política internacional ressalta a importância do conceito de identidade internacional para a política exterior dos estados e ajuda a explicar como esses estados emergentes se percebem não só entre aliados e inimigos, mas em relação às regras, práticas e instituições dominantes que caracterizam o sistema internacional.⁶

É com esse pano de fundo, portanto, que o objetivo central deste estudo focará a análise do processo de internalização de normas liberais no Brasil desde o fim da Guerra Fria e seus impactos na política externa brasileira contemporânea.

2. Explicação do problema de pesquisa e hipóteses iniciais

Quando se fala em Ocidente, é difícil imaginar o Brasil como um país não-ocidental. Geograficamente, pertencemos ao hemisfério ocidental e, em comparação com outras potências emergentes, como China e Índia, por exemplo, talvez o país seja de fato culturalmente mais ocidentalizado. Ainda assim, a percepção de que o Brasil não se situa no seio dessa ordem está presente tanto na definição da América Latina como o extremo ocidente (Roquié, 1991) como no reconhecimento dos formuladores da diplomacia brasileira, ainda na década de 1970, durante a gestão do chanceler Azeredo da Silveira, de que a “atuação [do país] foi pautada pela busca desses pequenos espaços de ‘autonomia’ nas margens do Ocidente liberal” (Spektor, 2009: 71).

Termos como autonomia, independência e pragmatismo, frequentemente utilizados para classificar a política externa brasileira no decorrer do século XX, reforçam a idéia de um certo distanciamento do país em relação ao poder ou ao centro hegemônico, os Estados Unidos. Esses rótulos, entretanto, vez por outra vêm acompanhados por conceitos contemporizadores, que tornam seus significados mais nebulosos, deixando margem para interpretações ambíguas, como a autonomia na dependência durante a Segunda Guerra Mundial (Moura, 1980) ou o pragmatismo responsável do governo do presidente Geisel (1974-1979). Além disso, períodos de aproximação ao chamado bloco capitalista, como no imediato pós-1945 e no início do regime militar, precisamente definidos como de alinhamento automático, não deixam muitas dúvidas quanto à oscilação dos interesses da política exterior do Brasil no sistema internacional.

A partir dos anos 80, essa aparente ambivalência na inserção internacional do Brasil ganhou novos contornos. A realidade política do país na época, marcada pelo início dos processos de liberalização política e de abertura econômica, alterou a natureza da política externa brasileira. Enquanto a globalização internacionalizou boa parte da agenda política doméstica, atenuando a

⁶ Devo o desenvolvimento deste argumento a Andrew Hurrell e a Matias Spektor, que apresentaram um paper não publicado em seminário recente na Universidade de Oxford (2009).

fronteira entre o externo e o interno, a democratização deu voz a esse novo conflito distributivo interno - dos ganhos e das perdas das negociações diplomáticas - e incorporou novos atores domésticos à esfera de decisão. Isso resultou na introdução de um componente causal doméstico à formação da política exterior, até então fortemente concentrada no poder Executivo.

O fim da Guerra Fria também foi outra razão para mudanças recentes para um país periférico como o Brasil. Além das incertezas quanto à nova redistribuição de poder no mundo, a década de 90 assistiu à emergência e difusão de idéias que vinham sendo até então ofuscadas pelo conflito bipolar. A chamada “década das conferências”⁷ começou a promover no sistema internacional diversos temas sociais, como a questão ambiental e de direitos humanos, cujos principais defensores são empreendedores morais ou movimentos sociais frequentemente localizados nas sociedades do centro da ordem liberal. Representam, portanto, normas liberais e que, por se propagarem com certa facilidade, são definidas como cosmopolitas e universais.⁸

Diante dessa realidade, a política externa brasileira das duas últimas décadas, para ser plenamente compreendida, não pode ser avaliada apenas em sua dimensão estratégica, de relação de poder entre aliados e inimigos, mas também em relação às idéias e normas ou, como afirmado acima, em relação às regras, práticas e instituições dominantes que caracterizam o sistema internacional.

Um olhar bastante superficial à historiografia recente da política exterior do Brasil é suficiente para que sejam percebidos traços de mudança e de continuidade, seja em relação aos aliados e inimigos, seja em relação às idéias e normas. Para aumentar a credibilidade internacional do Brasil e aproximar o país do chamado Primeiro Mundo, por exemplo, o governo Collor (1990-1992) formulou uma agenda externa que incluía temas caros às principais potências, como a renegociação da dívida externa, a abertura comercial, o fim do programa nuclear paralelo e a promoção da questão ambiental.

O governo Cardoso (1995-2002), por sua vez, preocupado principalmente com a estabilização da economia e com o apoio de instituições financeiras multilaterais, manteve uma retórica diplomática bastante compatível com o *mainstream* da sociedade internacional. Uma política econômica ortodoxa para adaptar o país aos desafios da globalização, seguindo as diretrizes do “Consenso de Washington”, a opção por ratificar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP),

⁷ Para se ter uma idéia, desde o fim dos anos 80 a Organização das Nações Unidas promoveu conferências sobre criança (1989), meio ambiente (1992), direitos humanos (1993), população (1994), desenvolvimento social (1995), mulher (1995), cidades (1996), entre outras (Lindgren Alves, 2001).

⁸ Segundo Acharya (2004), essa visão criou uma noção de um cosmopolitismo moral que enxerga a difusão de normas como um ensinamento, reduzindo o papel de agência dos atores locais, e uma dicotomia problemática entre o universal-bom e o local-ruim.

em 1998, e uma ação externa preocupada em fortalecer a democracia na região (a tentativa frustrada de golpe no Paraguai) são alguns exemplos ilustrativos desse período de aproximação.

Uma análise mais detida do governo Cardoso, contudo, revela a coexistência de traços um pouco mais contestadores em sua política externa, principalmente em seu segundo mandato (1999-2002). O ressurgimento do debate econômico entre os monetaristas e os desenvolvimentistas e a reinterpretção do Mercosul - e da América do Sul - como um espaço de resistência à influência dos EUA e de projeção de poder do Brasil e da região foram sinais de um ativismo, embora limitado, presente do discurso diplomático brasileiro.

No governo Lula (2003-) esses traços mais contestadores ou revisionistas parecem ter ganhado força e se transformado em prioridades de política externa. A pressão por reformas das instituições internacionais multilaterais e a candidatura ao membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, a valorização da chamada diplomacia Sul-Sul e a aproximação com outras regiões e outras potências emergentes, o esforço em avançar na integração sul-americana para além da economia e a resistência explícita a alguns aspectos de regimes internacionais, como o Protocolo Adicional do TNP, são iniciativas que reforçam a intenção de um comportamento internacional mais autônomo.⁹

Já é possível, até aqui, afirmar que qualquer prospecção mais detida das fontes da política externa brasileira tem de ir além dos interesses e das motivações materiais e considerar a importância das idéias e das normas. Afinal, cada interpretação, de forma isolada, apresenta limitações. As abordagens sistêmicas não esclarecem como ou porque pressões estruturais semelhantes (globalização, por exemplo) produzem comportamentos internacionais distintos em cada região (processos de integração regional, por exemplo). O fim da Guerra Fria, por exemplo, por si só não explica a variação de grau na difusão de normas cosmopolitas pelo globo ou porque o Brasil, em particular, aderiu a uma norma ou regime e não a outros quaisquer.

As interpretações que valorizam as fontes domésticas, por sua vez, introduzem variáveis relevantes que ajudam a avaliar como estruturas políticas domésticas, como regime político, relação entre os poderes e o jogo político-burocrático, entre outros, podem defletir eventuais pressões estruturais e resultar em políticas externas diferentes do que as teorias sistêmicas prevêm. O foco no comportamento movido por interesses - dos agentes domésticos -, entretanto, ignora a natureza desses interesses e como fatores ideacionais podem afetar a percepção dos atores políticos de suas próprias capacidades (e dos outros) e alterar a política externa. No caso brasileiro, por exemplo,

⁹ Vigevani e Cepaluni (2007), complementando o argumento de Fonseca Júnior (1998), classificam a diplomacia brasileira até o final dos anos 80 como o período da autonomia pela distância, de não aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes; o período de 1989 a 2002 como o da autonomia pela participação, caracterizado pela adesão aos regimes internacionais de cunho liberal; e o período iniciado com o governo Lula, em 2003, como o de autonomia pela diversificação, caracterizado pela adesão às normas internacionais por meio de coalizões com outros países em desenvolvimento e pela busca de parcerias com outras regiões.

uma abordagem puramente de nível doméstico não explica a coincidência de alternância de governos ou mesmo de regimes políticos e continuidades na condução da política externa - ou vice-versa.

A principal causa para a limitação das abordagens racionalistas que priorizam os dois níveis de análise, o sistêmico e o doméstico, é o pressuposto do comportamento humano movido pela racionalidade. As correntes construtivistas, de uma forma geral, contestam esse pressuposto de racionalidade e destacam normas coletivas e identidades sociais como fontes do comportamento humano - e nacional -, limitando ou delimitando o escopo das escolhas e das ações. Nesse sentido, por moldar identidades e interesses dos agentes, a interação entre sistemas normativos internacionais e domésticos se torna campo de estudo valioso para se entender as opções de política externa de um país.

É possível a esta altura, portanto, justificar o objetivo central deste trabalho: o estudo da incorporação de normas liberais no Brasil desde o fim da Guerra Fria deverá ajudar a explicar algumas escolhas da política externa brasileira contemporânea. Poderá, também, auxiliar na avaliação da suposta ambivalência da diplomacia do país frente a algumas questões internacionais. E, finalmente, este estudo de caso poderá, mais à frente, fornecer material para estudos comparativos futuros¹⁰, do Brasil com outras potências emergentes, por exemplo, o que contribuiria para testar a validade da hipótese subjacente deste trabalho, a de que a expansão da ordem liberal no pós-Guerra Fria não consiste num processo linear ou homogêneo, principalmente quando o espaço sujeito a essa expansão é povoado por potências emergentes, como o Brasil.

Para cumprir a tarefa de analisar a incorporação de normas liberais no Brasil e seus efeitos na política externa do país, este estudo explorará quatro temas internacionais de significativa relevância não só para o Brasil, mas também para o sistema internacional: a economia política internacional da democracia; desarmamento e não proliferação; direitos humanos e intervenção humanitária; e meio ambiente. Além da relevância de cada tema, a escolha se justifica pelo fato de serem questões que envolvem interesses variados e provocam atores diferentes, dentro e fora do país. A própria posição do Brasil diante de cada um desses temas - e em relação a outros países -, à primeira vista, parece apresentar variações consideráveis, o que pode reduzir o risco de os casos escolhidos apresentarem algum tipo de enviesamento.¹¹

¹⁰ Sobre a importância do estudo de caso para a política comparada, ver Lijphart (1971).

¹¹ Apesar das limitações dos estudos de poucos casos (small-N) em comparação aos métodos estatísticos (large-N), o risco de uma escolha enviesada de casos pode ser reduzido se forem evitadas generalizações exageradas. Segundo George e Bennett (2005: 84), pesquisas de estudos de "small-N" resultam propositalmente em "generalizações contingentes".

Entende-se por economia política internacional da democracia a relação entre os processos de transição democrática e liberalização econômica. Apesar de terem começado antes do fim da Guerra Fria, esses processos se intensificaram no início dos anos 90, com a consolidação das instituições políticas domésticas e com a adesão do Brasil às principais diretrizes do chamado Consenso de Washington.¹² Acredita-se que a internalização dessas normas (democracia e liberalismo econômico) tenha alterado significativamente a formulação da política externa brasileira no período, desde a mudança em algumas preferências externas - a aproximação com a Argentina, por exemplo - até a inclusão de componentes causais domésticos - como grupos de interesses e o Congresso Nacional - ao processo decisório da política exterior, desafiando a posição até então privilegiada - e insulada - do ministério das Relações Exteriores.¹³

A questão do desarmamento e da não proliferação é interessante primeiramente por se tratar de uma preocupação com a segurança do estado, um tema tradicional nos estudos sobre segurança internacional. No caso brasileiro, uma análise preliminar da evolução da postura em relação ao principal regime, o Tratado de Não-Proliferação, sugere possíveis contradições. Inicialmente, o Brasil se colocou contrário ao TNP, por se tratar de um documento discriminatório e por "congelar o poder mundial."¹⁴ No entanto, essa resistência não impediu o país de aderir a outros mecanismos de não proliferação, como o Tratado de Tlatelolco; de vedar constitucionalmente qualquer atividade nuclear que não seja para fins pacíficos; e de firmar, com a Argentina, um acordo de contabilidade e controle de materiais nucleares. Já ao aderir ao TNP, em 1998, o Brasil deu legitimidade ao regime e enfraqueceu a retórica diplomática, ainda vigente, de que se trata de um documento discriminatório - argumento utilizado atualmente para justificar a não-adesão ao Protocolo Adicional ao TNP.

A temática dos direitos humanos é relevante porque parece expor possíveis dificuldades de compatibilização de princípios. De um lado, a adesão do Brasil a diversos regimes de proteção dos direitos humanos, desde meados da década de 80, é plenamente compreensível por uma lógica interna, de busca de legitimação doméstica e apoio da sociedade num contexto de democratização, e por uma lógica externa, de construção de credenciais responsáveis junto à comunidade internacional. De outro lado, as persistentes violações dos direitos humanos no país, o exercício do comando da missão de paz da ONU no Haiti e o histórico de votações consideradas polêmicas no Conselho de Direitos Humanos da ONU são questões que remetem muitas vezes a normas de

¹² O economista John Williamson elaborou, em 1989, recomendações de políticas econômicas consideradas ortodoxas, como controle de gastos públicos, privatização, respeito à propriedade intelectual e abertura comercial.

¹³ Sobre o impacto dos processos de liberalização política e abertura econômica na política externa brasileira, ver Lima (2000).

¹⁴ termo cunhado pelo diplomata e ex-chanceler João Augusto de Araújo Castro.

intervenção humanitária e desafiam o tradicional princípio de soberania e de não-intervenção. Aliás, a própria constituição brasileira contém princípios norteadores das relações internacionais do país que podem ser interpretados como, no mínimo, problemáticos de serem compatibilizados, como o da prevalência dos direitos humanos e o já mencionado princípio da não-intervenção.

Por fim, a questão ambiental. A suposta intenção do Brasil de lançar mão de uma política externa ambiental que eleve o papel de protagonista do país nas discussões internacionais sobre o tema, nos últimos vinte anos, aparentemente convive com percepções que, no mínimo, destoam dessa intenção.¹⁵ A freqüente evocação do direito ao e da necessidade por desenvolvimento econômico e social alimenta o argumento da diplomacia brasileira, nas negociações sobre mudanças climáticas, das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" entre os países ricos e os em desenvolvimento. Já a pressão pela imposição externa de metas de redução de emissão de gases poluentes remete, assim como na temática dos direitos humanos, ao discurso da ameaça à soberania nacional e a não-intervenção nos assuntos internos de um estado.

O interessante dessas quatro áreas temáticas é que a análise de cada uma delas poderá apresentar conclusões diferentes no que diz respeito a incorporação das normas e a coexistência de princípios supostamente contraditórios. Há duas maneiras para explicar essas variações no que diz respeito às ações de política externa do Brasil. A primeira é pelo exame das normas em si e como elas interagem com as estruturas domésticas e os valores pré-existentes no país. Um desdobramento possível para avaliar o impacto das normas sobre o comportamento internacional de um país seria lançar mão do método de comparação controlada, isto é, comparar o processo de internalização das mesmas normas em outros países emergentes.¹⁶

A segunda maneira para explicar essas variações é contextualizá-las, ou melhor, reconhecer que o peso das normas pode ser relevante, mas nem sempre é determinante para explicar as escolhas internacionais de um país. É por essa razão, aliás, que este estudo não ignora a importância das abordagens racionalistas. A adesão de um país a uma norma pode ser motivada, simultaneamente ou não, por fatores ideacionais e normativos (foco central deste trabalho) ou por uma lógica de maximização de interesses. Segundo Finnemore e Sikkink, os processos de construção social e de barganha estratégica estão intimamente ligados no que elas chamam de "*strategic social construction: these [rational] actors are making detailed means-ends calculations to maximize their utilities, but the utilities they want to maximize involve changing the other player's utility function in ways that reflect the normative commitments of the norm entrepreneurs*" (Finnemore e Sikkink, 1998: 910). Parte-se, portanto, do pressuposto de que, no caso da relação de um país com

¹⁵ Em 1992, o governo brasileiro tomou a iniciativa de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92.

¹⁶ Sobre a importância das comparações controladas para os estudos de caso, ver Van Evera (1997: 56-58).

normas internacionais, existe uma dinâmica em que os interesses e a identidade do agente e as características da estrutura são mutuamente constitutivos.

3. Revisão breve da literatura relevante sobre o problema

A literatura relevante para esta pesquisa pode ser agrupada em três grandes áreas temáticas de discussão:

i) sobre a ordem global e a internalização de normas transnacionais:

O debate se concentra basicamente entre os que argumentam favoravelmente pela expansão de uma ordem liberal arquitetada pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos e Europa) e que sobreviveu ao fim da Guerra Fria e os que afirmam que o futuro da distribuição de poder mundial e o tipo de acomodação (de poder e de valores) que se dará apresentarão características híbridas. Enquanto Ikenberry (2001) reforça suas visões sobre a vitória do Ocidente e a reconstrução da ordem pós-Guerra Fria baseada nos princípios estabelecidos pela ordem liberal pós-1945, autores como Hurrell (2007, 2009a e 2009b) e Acharya (2004) questionam o processo de difusão dessas normas e defendem, de certo modo, que uma nova ordem global seria fruto de uma construção de valores liberais ou ocidentais com valores não-ocidentais ou locais.

Dessa questão se desdobra toda uma literatura que defende um "retorno às normas" nos estudos de Relações Internacionais (para compensar - e complementar - a revolução behaviorista das décadas anteriores) e que centra a discussão em torno da internalização de normas transnacionais. Ikenberry e Kupchan (1990), por exemplo, discorrem sobre a socialização das normas liberais e o poder hegemônico dos EUA sobre os países que se encontram fora ou nos limiares dessa ordem. Por se tratar de uma ordem aberta e flexível, segundo os autores, sua expansão seria um processo inexorável. Finnemore e Sikkink (1998), por sua vez, sublinham o aspecto dinâmico da internalização de normas e seus efeitos sobre mudanças políticas nos países. Já autores como Risse-Kappen (1994), Legro (1997) e Acharya (2004) enfatizam a dimensão doméstica ou local e a possibilidade de haver resistência ou ajuste (localização) às normas transnacionais. Acharya (2004), aliás, adota uma postura crítica em relação à literatura tradicional sobre internalização de normas, afirmando que essa visão criou uma noção de um cosmopolitismo moral que enxerga a difusão de normas como um ensinamento, reduzindo o papel de agência dos atores locais, e uma dicotomia problemática entre o universal-bom e o local-ruim.

ii) sobre as fontes da política externa:

Uma maneira tradicional de se estudar as fontes de política externa é pela abordagem dos níveis de análise (Waltz, 1959). As teorias do nível sistêmico explicam a formulação da política externa como uma reação de um estado aos condicionantes internacionais, como distribuição de poder entre os estados e a interdependência política e econômica entre eles. As correntes realistas, de um lado, focam na anarquia e na competição entre estados por poder e segurança. As interpretações liberais, por sua vez, acreditam que existe espaço para cooperação porque instituições internacionais podem reduzir incertezas e desconfianças entre os estados. Já os construtivistas argumentam que os interesses dos estados não estão dados, isto é, são construídos por meio de idéias e valores resultantes de interações entre estados.

Outro nível de análise é o do estado-nação. As teorias nesse nível se afastam da concepção do estado unitário, defendida pelas teorias sistêmicas, e abrem a "caixa-preta" estatal para examinar as relações entre governo e sociedade. Para os realistas, avaliar essa relação é importante porque ela determina a capacidade de um governo mobilizar recursos de poder para alcançar um determinado fim. A noção sistêmica de poder nacional é substituída pela noção de poder estatal (Zakaria, 1992). Já os liberais nesse nível de análise argumentam que a crescente interdependência econômica resulta numa maior politização doméstica da política externa, ou seja, que a existência de mais atores interessados mina a especificidade da política externa em relação a outras políticas públicas. É também uma abordagem liberal a teoria da paz democrática, de que democracias liberais são mais pacíficas do que regimes autoritários. Duas outras abordagens nesse nível de análise são a do modelo político burocrático e a do *groupthink*. A abordagem do processo decisório burocrático afirmam que as decisões dos estados (a política externa) é resultado de uma barganha entre agentes políticos e não fruto de um cálculo racional. Já a abordagem de *groupthink* tenta explicar o processo pelo qual um grupo opta por uma decisão errada ou irracional.

Por fim, o nível de análise do decisor individual busca explorar os efeitos da cognição humana e das crenças do formulador (*policymaker*) sobre os resultados da política externa. Interessam aqui o conteúdo, a organização e a estrutura das crenças do policymaker, os padrões comuns de percepção e falsas percepções e a capacidade para aprendizagem e mudança.

Cada uma dessas abordagens oferece instrumentais valiosos para se examinar a política externa e um ponto de partida para se começar uma análise é a combinação de algumas dessas abordagens. O realismo neoclássico, por exemplo, aponta um caminho interessante entre o realismo estrutural e o construtivismo, que combina uma narrativa teórica para traçar como poder material relativo é traduzido em comportamento dos líderes políticos. Segundo Rose (1998), variáveis no nível estatal podem defletir políticas externas de forma que elas resultem em algo diferente do que

as teorias estruturais puras (do nível sistêmico) prevêm. Ainda assim, as abordagens sistêmicas podem ser um bom ponto de partida, mas desde que sejam agregadas variáveis intervenientes domésticas, como percepções de líderes e elites e de poder nacional. Devem ser levados em consideração, portanto, fatores psicológicos, ideacionais e culturais que podem afetar a percepção dos atores políticos de como eles enxergam suas próprias capacidades (e dos outros).

iii) sobre a política externa brasileira contemporânea:

Muito da literatura sobre as fontes da política externa já foi aplicado para analisar a política externa brasileira contemporânea e a multiplicidade de abordagens, se consideradas como complementares, certamente ajuda para se alcançar uma melhor compreensão dos rumos internacionais escolhidos pelo país nas duas últimas décadas. Nesse sentido, este trabalho buscará contornar limitações aproveitando os avanços obtidos por diferentes abordagens.

Fundamental também para a pesquisa sobre a política externa brasileira recente serão as fontes documentais, como discursos, entrevistas, votações em organismos internacionais e textos legais (tratados internacionais, resoluções etc.).

4. Explicação do desenho de pesquisa

Este estudo de caso adotará o métodos de *process-tracing*, como técnicas de análise *within case* (entre os diferentes tipos de normas ou entre períodos distintos da política externa brasileira), de *cross-reference* (comparações controladas com outras potências emergentes) e de análise contrafactual (avaliação de possíveis cenários alternativos), que buscarão, por meio do estudo da história, de documentos e de entrevistas, considerar implicações conceituais para, numa combinação de narrativa detalhada e explicação analítica, avaliar possíveis ligações entre as causas possíveis e os resultados observados.¹⁷

As causas possíveis ou as variáveis independentes, neste caso, são as normas transnacionais acima referidas. Ao considerar a importância explicativa que outras variáveis independentes, como as identificadas pelas abordagens racionalistas sistêmicas ou domésticas, podem apresentar, apesar das conhecidas limitações, a intenção aqui é recorrer a uma interpretação construtivista para complementar - ou aperfeiçoar - a explicação das motivações por trás das mudanças ou das continuidades presentes no comportamento internacional de um estado.

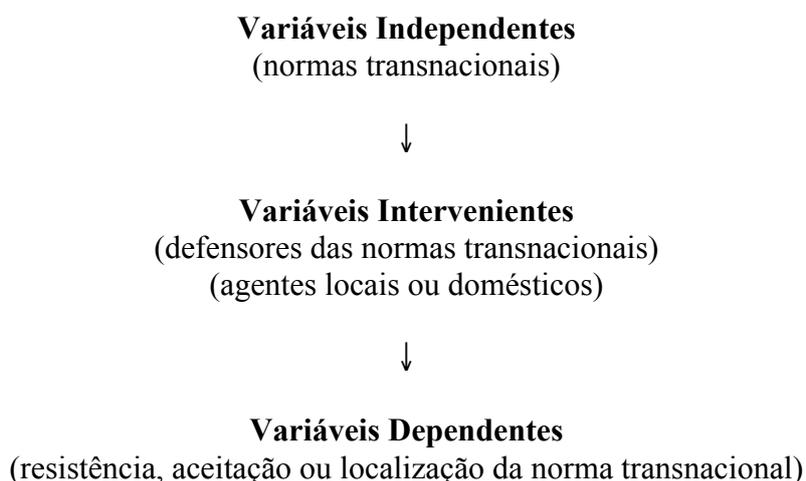
Os resultados observados ou as variáveis dependentes são as ações de política externa propriamente ditas. Segundo Acharya (2004), há três ações - ou reações - de política exterior

¹⁷ Sobre o método de *process-tracing*, ver George e Bennett (2005: 205-232). Sobre análise contrafactual, ver Belkin e Tetlock (1996).

possíveis em relação às normas transnacionais: a resistência, a aceitação ou a localização. Enquanto a resistência é a rejeição pura e simples da norma internacional, a aceitação representa a adesão do país à norma referida. A localização, por sua vez, refere-se à reinterpretação de normas transnacionais pelos agentes locais ou nacionais, muitas vezes combinando os novos valores externos a valores locais pré-existentes.

Já as variáveis intervenientes relevantes a serem consideradas são os defensores das normas transnacionais (*transnational norm entrepreneurs*) e os agentes locais ou domésticos. É justamente a interação entre essas duas variáveis intervenientes que pode determinar se uma norma será ou não rejeitada, aceita ou localizada. Como as normas internacionais são filtradas pelas estruturas domésticas depende muito, por um lado, das características intrínsecas da norma, como clareza, especificidade e longevidade, sendo que a importância das pressões domésticas para a internalização de uma norma é maior no início do "ciclo de vida" dessa norma e menor quando a norma se encontra devidamente institucionalizada no sistema internacional (Finnemore e Sikkink, 1998). Por outro lado, depende da própria relação das variáveis domésticas políticas, culturais e organizacionais com as normas transnacionais e como estas são refletidas no discurso, no sistema legal e nas agências burocráticas.

O esquema apresentado por Acharya (2004: 254, figura 1) é um bom quadro referencial inicial para a análise aqui proposta:



As normas transnacionais (variáveis independentes) aqui consideradas já foram identificadas acima (democracia e liberalização econômica; desarmamento e não-proliferação; direitos humanos e intervenção humanitária; e meio ambiente). Essas normas, que definem um padrão de comportamento apropriado, podem ser reguladoras, que ordenam e limitam o comportamento, ou

constitutivas, que criam novos atores, interesses ou categorias de ação, e são compartilhadas por boa parte da comunidade internacional - ou, no caso em foco aqui, pelo menos pelo núcleo da ordem liberal ou ocidental. Tratados e regimes internacionais serão utilizados como fontes de informação e de conceitos.

Quanto às variáveis dependentes, alguns desafios se impõem. Como determinar se uma norma foi ou não internalizada? E, caso tenha sido, como avaliar qual o seu efeito ou quão determinante ela foi para explicar mudanças ou estabilidades de política? Para enfrentar a primeira questão, este trabalho se propõe a examinar as ações de política externa brasileira, compreendidas aqui como discursos e políticas concretas. Uma consequência possível da internalização de uma norma é a alteração na postura externa do país em determinado assunto. Documentos oficiais, entrevistas e a atuação do Brasil em organismos e negociações internacionais pertinentes serão valiosos instrumentos para comparar e "medir" eventuais mudanças na política externa brasileira.¹⁸

Já o segundo desafio sugere uma limitação inerente de uma abordagem puramente construtivista. Como fora afirmado anteriormente, a adesão de um país a uma determinada norma pode ter motivações utilitárias ou ideacionais. Uma alteração de uma determinada política externa pode ser fruto, portanto, de um cálculo estratégico ou de uma barganha apenas. Nesse sentido, o recurso às abordagens racionalistas no decorrer do trabalho será bastante útil, pois ajudará a colocar em perspectiva a importância das normas sobre a política externa. Apesar de desconfiar que os fatores normativos e ideacionais desempenham um papel relevante na formação da política externa de um país, deve-se reconhecer que existem outros fatores igualmente importantes. Ainda assim, o objetivo deste trabalho concentra-se mais no efeito da internalização da norma transnacional sobre a política externa do que nas motivações, racionais ou não, da adesão.

As variáveis intervenientes se resumem a agentes externos e domésticos. Os primeiros patrocinam as normas transnacionais (países "centrais", organismos internacionais, ONGs etc.) e os segundos (governos e líderes políticos, principalmente) se relacionam com essas normas de acordo com seus valores e crenças pré-existentes (locais) e com a posição de outros atores políticos relevantes na estrutura doméstica (coalizões, grupos de pressão, Congresso etc.). Cada área temática em questão pode envolver diferentes variáveis intervenientes.

Um outro aspecto interessante a ser proposto no desenho de pesquisa é o das comparações controladas. Além do recurso às interpretações racionalistas, a contextualização da relevância da internalização de normas transnacionais para a formação de política externa brasileira pode ser feita também por meio de uma análise comparada (*cross-reference*) com outras potências emergentes. Existem estudos de casos sobre internalização de normas transnacionais em outras regiões que

¹⁸ A atuação regional do Brasil e as características institucionais dos arranjos regionais (Mercosul, Unasul, Grupo do Rio, Conselho de Defesa do Sul, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Zona de Paz da América do Sul etc.) podem, no decorrer da pesquisa, ganhar importância.

podem ser úteis para avaliar as causas das eventuais variações de comportamentos internacionais. Essas variações podem resultar tanto de diferenças nas estruturas domésticas em cada país (e como elas filtram as normas transnacionais) ou do poder relativo de cada país no sistema internacional (quais normas transnacionais podem exercer mais ou menos pressão). Novamente, os países a serem considerados para as comparações controladas dependerão da área temática em questão.

5. Explicação dos rumos esperados da pesquisa e a estrutura da tese

O que se espera desta pesquisa é que a análise da relação do Brasil com os quatro temas apresentados (democracia e liberalização econômica; desarmamento e não-proliferação; direitos humanos e intervenção humanitária; e meio ambiente) ajude a desvendar supostas contradições ou ambivalências da política externa brasileira contemporânea. Ademais, acredita-se que o estudo sobre questões normativas e ideacionais complementar os já numerosos trabalhos sobre política externa brasileira que partem de interpretações racionalistas, mais preocupadas em questões como distribuição de poder, conflito, cooperação e maximização de interesses.

Apesar de se tratar de um estudo de caso sobre o Brasil, as referências cruzadas (*cross-reference*) com outras potências emergentes gerarão comparações controladas que podem sugerir algumas conclusões preliminares quanto à hipótese subjacente deste trabalho: a de que a expansão da ordem liberal no pós-Guerra Fria não consiste num processo linear ou homogêneo, principalmente quando o espaço sujeito a essa expansão é povoado por potências emergentes, como o Brasil. A noção concebida aqui é a de que essa ordem liberal apresenta um limiar.

Mesmo assim, apesar de a resposta para como evoluirá a ordem global, se será uma ordem liberal ampliada (englobando progressivamente as potências emergentes) ou se será um sistema internacional híbrido e complexo (com valores ocidentais somados a valores não-ocidentais trazidos por essas potências), escapar o objetivo desta tese, a confirmação ou não de que a internalização de normas transnacionais nesses países ocorre de forma relativamente tranqüila poderá apontar para alguns caminhos sobre o futuro da ordem global e do papel dos países emergentes nela. Em suma, a análise poderá projetar um feixe de luz sobre esse limiar, verificar se ele de fato existe ou não e como ele se relaciona com o centro da ordem liberal.

Deve-se, no entanto, reconhecer as limitações inerentes a todas as pesquisas, mas, mesmo assim, alguns avanços são esperados. Se, por exemplo, a abordagem sobre a internalização de normas transnacionais não explicar as alterações na política externa brasileira recente, pode-se especular que os fatores materiais exercem mais influência do que fatores ideacionais - em algumas áreas temáticas, ao menos. Outra possibilidade a ser alcançada por este trabalho é em relação à desmistificação ou não da crença na aparente ambivalência da política externa brasileira - essa

ambivalência existe ou não e, se existe, é fruto de um cálculo racional de barganha, de decisões irracionais ou da internalização seletiva de normas transnacionais?

Finalmente, a estrutura desta tese deve consistir nos seguintes capítulos a serem desenvolvidos:

Introdução - Sobre a expansão e a internalização das normas liberais;

Capítulo 1 - A economia política internacional da democracia;

Capítulo 2 - Não proliferação e desarmamento;

Capítulo 3 - Direitos humanos, intervenção humanitária e soberania;

Capítulo 4 - Os regimes globais ambientais;

Capítulo 5 - Comparações controladas: o limiar da ordem liberal;

Conclusão - Normas liberais internacionais nos países limiares no século XXI: o fim do limiar?

Referências bibliográficas

ACHARYA, Amitav. (2004). “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”. *International Organization*, Vol. 58.

ARBILLA, José Maria. (2000). “Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)”. *Contexto Internacional*, Vol. 22, No. 2.

BELKIN, A. e TETLOCK, P. (1996). *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives*. Princeton, Princeton University Press.

FINNEMORE, Martha e SIKKINK Kathryn. (1998). “International Norm Dynamics and Political Change”. *International Organization*, Vol. 52, No. 4.

FONSECA JUNIOR, Gelson. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo, Paz e Terra.

GEORGE, A. e BENNETT, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MIT Press.

HURRELL, Andrew. (2007). *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York, Oxford University Press.

_____. (2009a). “Ensaio Analítico. Brasil e Estados Unidos: Reflexões Comparativas”, in Hirst, Monica, *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

_____. [et al.]. (2009b). *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

IKENBERRY, G. John. (2001) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton University Press.

IKENBERRY, G. John e KUPCHAN, Charles. (1990). “Socialization and Hegemonic Power”. *International Organization*, Vol. 44, No. 3.

JACKSON, Patrick T. (2009). *Civilizing the Enemy: German Reconstruction and the Invention of the West*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

JACKSON, R. e SORENSEN, G. (2007). *Introduction to International Relations: Theories and approaches*. Oxford, Oxford University Press.

LEGRO, Jeffrey W. (1997) “Which Norms Matter? Revisiting the ”Failure” of Internationalism”. *International Organization*, Vol. 51, No. 1.

LESSA, A. C. e ALTEMANI, H. (orgs.). (2006). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2. São Paulo, Editora Saraiva.

LIJPHART, Arend. (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method”. *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3.

LIMA, M. R. S. (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, Vol. 22, No. 2.

- LINDGREN ALVES, J. A. (2001). *Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília, IBRI.
- MOURA, Gerson. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.
- PINHEIRO, Leticia. (2000). “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. *Contexto Internacional*, Vol. 22, No. 2.
- RISSE-KAPPEN, Thomas. (1994). “Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the Cold War”. *International Organization*, Vol. 48, no. 2.
- ROSE, Gideon. (1998). “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”. *World Politics*, Vol. 51, No. 1.
- ROUQUIÉ, Alain. (1991). *O Extremo Ocidente: Introdução à América Latina*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- SIKKINK, Kathryn. (1993). “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America”. *International Organization*, Vol. 47, No. 3.
- SPEKTOR, Matias. (2009). *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- VAN EVERA, Stephen. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, Cornell University Press.
- VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. (2007). “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. *Contexto Internacional*, Vol. 29, No. 2.
- WALTZ, K. N. (1959). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York, Columbia University Press.
- ZAKARIA, Fareed. (1992). “Realism and Domestic Politics: A Review Essay”. *International Security*, Vol. 17, No. 1.