

EUGÊNIO MARCELLO BORGES PERES

O PRINCÍPIO DA SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS NA IDENTIDADE
INTERNACIONAL DO BRASIL

Dissertação apresentada ao
Decanato de Pesquisa e Pós-
Graduação da Universidade de
Brasília como parte dos
requisitos para obtenção do título
de Mestre em Relações
Internacionais do Programa de
Mestrado da Universidade de
Brasília. Orientador: Eduardo
Jose Viola.

Brasília

2006

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Mestrado em Relações Internacionais

O princípio da solução pacífica dos conflitos na identidade
internacional do Brasil

Aluno: Eugênio Marcello Borges Peres

Banca Examinadora:

Professor Doutor Eduardo Jose Viola
(Orientador)

Professor Doutor Héctor Ricardo Leis
(Membro)

Professor Doutor Antônio Jorge Ramalho da Rocha
(Membro)

SUMÁRIO

Introdução	7
1. Bases dos princípios pacifistas da política externa brasileira	15
2. Escudo da paz: uma estratégia de segurança substituta do poder nacional deficiente	25
3. Paz dogmática: a negação da guerra como realidade à qual o país está sujeito	49
4. Os antecedentes da paz	76
5. O direito internacional e a construção da paz	99
6. O pacifismo da identidade internacional brasileira	127
Conclusão	160
Referências Bibliográficas	165

RESUMO

A solução pacífica dos conflitos incorporou-se à identidade internacional brasileira como um de seus princípios centrais por força da influência de fatores históricos e estruturais nacionais e internacionais. Essas variáveis determinaram a maneira como a interação entre os Estados e o próprio fenômeno da guerra são percebidos no Brasil e elevaram os custos com os quais um país precisa arcar para recorrer à violência como ferramenta de relações internacionais. A desconsideração da hipótese de ser envolvido em um conflito, a importância que a preservação de um ambiente pacífico tem para os países desprovidos de meios de poder, a prevalência de uma ordem internacional baseada em valores liberais que desincentivam a prática da guerra e a gradual consolidação do direito internacional fizeram da defesa da paz não apenas uma opção mas uma necessidade da política externa brasileira.

ABSTRACT

The pacific solution of the conflicts became incorporated to the Brazilian international identity as one of its main principles due to the influence of national and international historical and structural factors. These variables had determined the way as the interaction between the States and the phenomenon itself of the war are perceived in Brazil and had raised the costs which any country has to pay to appeal to the violence as a tool of international relations. The disrespect of the hypothesis of being involved in a conflict, the importance that the preservation of a pacific environment has for unpowered countries, the prevalence of an international order based on liberal values that desestimate the practice of the war and the gradual consolidation of the international law had not only made the defense of the peace an option but a necessity of the Brazilian foreign policy.

INTRODUÇÃO

A última vez que o território brasileiro serviu de teatro para uma guerra interestatal foi há 135 anos. Entre 1864 e 1870 o Brasil liderou a campanha contra as tropas de Francisco Solano Lopez que haviam penetrado a região do Rio Grande do Sul e a do Mato-Grosso. Tomaram parte dos combates da Guerra do Paraguai cerca de 139 mil brasileiros, 1,5% da população de pouco mais de 9 milhões à época. Deles, 50 mil morreram por causa dos ferimentos ou das epidemias.¹ Foi uma guerra sanguinolenta por qualquer parâmetro que se empregue.

No século XX, o Brasil se envolveria em outros combates. Participou das duas guerras mundiais e enviou tropas para missões de paz. Mas sua atuação militar se daria sempre em terras estrangeiras. O mais próximo que a guerra interestatal esteve do território nacional foi por ocasião dos ataques de submarinos alemães a navios brasileiros na costa e no Atlântico Sul durante aqueles conflitos. É bem verdade que tivemos nossos entreveros domésticos. Desde a *Revolução brasileira*, nos termos descritos por Fernando Diégues, vivemos diferentes lutas internas que “descoram a tese da independência incruenta”.²

Mas a distância da experiência bélica marcou a forma como a opinião pública predominante no Brasil interpreta o fenômeno da guerra. Da mesma forma, o nosso histórico de membro periférico das discussões sobre o ordenamento das relações entre os países, alijado do restrito grupo que integra o núcleo do poder internacional, enviesou a avaliação que fazemos das possibilidades de se evitar os conflitos entre Estados e fomentou a interpretação de que eles são consequência apenas da vontade política dos governantes. Eduardo Viola e Carlos Pio sintetizaram a descrição desse atributo da personalidade nacional: “O papel crucial que as guerras têm tido para a evolução humana é estranha à mentalidade brasileira”.³

-
1. DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, pp. 458-461.
 2. DIÉGUES, Fernando. *A revolução brasileira. O projeto político e a estratégia da Independência*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004, p. 17.
 3. VIOLA, Eduardo; PIO, Carlos. Doutrinarismo e realismo na percepção do interesse nacional: política macro-econômica, segurança e ALCA na relação Brasil-EUA. *Cena Internacional*, Brasília, ano 5, n. 1, pp. 162-187, jun. 2003. ISSN 1518-1200, p. 171. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: 6 fev. 2004.

A predominância no Brasil dessa percepção distorcida da política internacional é inofensiva desde que restrita à opinião pública. No entanto, torna-se um risco quando contamina os responsáveis pelas políticas públicas relativas à defesa nacional. Se é forçoso reconhecer que não se pode simplificar o processo por meio do qual se forma a percepção dos fenômenos sociais num país, generalizando-a no termo *opinião pública* (por trás do qual oculta-se uma infinidade de visões particulares, muitas das quais antagônicas entre si) também é preciso perceber que um amálgama de todas aquelas interpretações de alguma maneira sempre se forma, privilegiando uma ou outra das opiniões específicas, e domina o panorama, passando a orientar a condução das políticas relacionadas.

No que diz respeito ao fenômeno da guerra, naturalmente existem no Brasil os convencidos de que ele vem ao longo dos séculos moldando as sociedades, assim como existem aqueles que crêem que guerra é assunto do interesse apenas de militares ou de amantes da violência. Da mesma maneira, existem as opiniões intermediárias, segundo as quais a defesa é um campo de atuação estatal por excelência e o seu objetivo, a segurança nacional, a função primordial do Estado.

Apesar dessa divergência de interpretação, não resta dúvida quanto à predominância no Brasil de uma percepção equivocada quanto ao papel que a guerra exerce no destino das sociedades quando se observam dados como os obtidos por Amaury de Souza no seu *Estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*.⁴ Após colher e tabular a impressão de 149 personalidades que formam o que ele definiu como a “comunidade brasileira de política externa”, dentre empresários, membros do poder Executivo, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, líderes empresariais, sindicais e de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas, procurando “identificar as prioridades da agenda internacional do Brasil”, o estudo revela que embora “99% dos entrevistados [acreditassem] que ‘o Brasil deve envolver-se mais e participar ativamente de questões internacionais’” e que “há uma expectativa quase unânime (88%) de que o Brasil venha a ter uma presença internacional ainda mais importante no futuro”,⁵ apenas 21% dos entrevistados reconheceram o terrorismo internacional como uma ameaça externa crítica aos interesses vitais do Brasil, assim como somente 27% consideraram o conflito entre a guerrilha e o governo da Colômbia na mesma condição.⁶ Ainda menos ameaçador seria a expansão de movimentos religiosos

4. SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI, 2001. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/101_PDF.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2005.

5. *Ibid.*, p. 20.

6. *Ibid.*, p. 39. 54% e 52% dos entrevistados identificaram respectivamente o terrorismo internacional e o conflito entre a guerrilha e o governo colombiano como ameaças externas importantes, mas não críticas aos

fundamentalistas. Para apenas 9% dos entrevistados ela constituiria uma ameaça crítica aos interesses vitais do Brasil.

Se a ação terrorista, o fundamentalismo religioso e a guerra civil na Colômbia não despertaram receios na comunidade brasileira de política externa, a internacionalização da Amazônia, por outro lado, pareceu uma ameaça crítica para 49% dela, surpreendentemente mais do que os 41% dos que identificaram o aumento do número de países com armas nucleares como uma ameaça crítica. E o poder econômico dos Estados Unidos, nosso maior parceiro comercial, incompreensivelmente representou uma ameaça crítica para os interesses vitais do Brasil na opinião de 39% dos entrevistados, praticamente empatando com a disseminação nuclear.

Apesar de declarações desastradas de algumas personalidades estrangeiras (rapidamente desautorizadas pelas autoridades dos seus países), não se tem notícia de qualquer movimento que fundamente o receio com relação a pretensões sobre algum pedaço do território nacional.⁷ A questão da soberania brasileira sobre a Amazônia é dominada pelo mito do “ouro verde”, que se baseia na crença de que, escondidos sob as copas das árvores, repousariam minerais e uma reserva biológica de valor inestimável, constituindo uma fonte de recursos de potencial econômico semelhante ao que representou o petróleo para os países do Oriente Médio no século XX. Desconsiderando a viabilidade econômica da exploração, a população brasileira acredita extensamente que os países ricos, liderados pelos EUA, pretendem algum dia se apossar da região para apropriar-se dos seus tesouros ou declarar a sua internacionalização para preservar a biodiversidade que ela abriga. Numa pesquisa feita pelo IBOPE em 2005 com 2.002 pessoas de 16 anos ou mais, em 143 municípios brasileiros de todos os estados e do Distrito Federal, “sobre o risco do Brasil ser invadido por outros países em função das suas riquezas naturais”, 75% dos entrevistados disseram que o país “corre o risco de ser invadido por outros países” e apenas 19% disseram que o Brasil “não

interesses vitais do Brasil.

7. O único movimento que alguma vez existiu nessa direção foi o projeto apresentado pelo cientista *brasileiro* Paulo Estevam de Barrêto Carneiro para a criação do Instituto Internacional para a Amazônia em 1946 na Primeira Conferência Geral da Unesco, que o adotou integralmente. Segundo sua proposta, o instituto seria composto pelos países cujos territórios compreendessem alguma parte da Amazônia. Juntos, deveriam coordenar pesquisas científicas do interesse de todo o mundo sobre a floresta amazônica e as particularidades dos trópicos úmidos. Objeto de intensa polêmica em torno da soberania nacional liderada pelo presidente Artur Bernardes, a proposta foi identificada no Brasil como um instrumento da intervenção das grandes potências para futura apropriação da Amazônia. Rebatizado de Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, teve a convenção internacional que o criaria submetida ao Congresso Nacional em outubro de 1948, em maio de 1950 e em novembro de 1984, sendo recusada em todas as ocasiões e definitivamente arquivada em maio de 1985. Ver PETITJEAN, Patrick; DOMINGUES, Heloisa M. Bertol. A Redescoberta da Amazônia num Projeto da Unesco: o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, pp. 265-292, 2000.

corre o risco de ser invadido por outros países” por aquele motivo.⁸

Este trabalho tem como um dos seus principais pressupostos o que aqui se chama *percepção equivocada do fenômeno da guerra*, um dos produtos da concepção predominante no Brasil a respeito da dinâmica da política internacional, justamente o traço que faz com que o perigo concreto e evidente da disseminação nuclear seja percebido como uma ameaça menor do que teorias conspiratórias nacionalistas a respeito de pretensões estrangeiras sobre partes do território brasileiro.

O seu objetivo é investigar o que levou os princípios da solução pacífica dos conflitos e da defesa da paz a serem adotados pelo Brasil como referência para sua interação com o resto do mundo e formalizados no código jurídico nacional. Para isto, é preciso descobrir quais elementos influenciam a percepção dominante brasileira no que se refere à segurança internacional e determinam o comportamento do país em relação à realidade do jogo de poder entre Estados e em que medida a impopularidade da guerra e a institucionalização do pacifismo decorrem de uma visão peculiar do fenômeno.⁹

Com esta meta em vista, procurou-se identificar e analisar quais fatores (históricos e estruturais nacionais e internacionais, além daqueles derivados da evolução da conjuntura internacional) construíram as condições que fazem do pacifismo um dos princípios centrais das relações internacionais do Brasil. Foram descritos os preceitos constitucionais que serviram de referência jurídica para que a expressão majoritária da concepção de segurança internacional adotada pelo país, pacifista e cooperativa, tivesse amparo. Ou seja, os pressupostos legais que orientaram o posicionamento do país nessa área.

No capítulo 1, demonstrando como a maneira predominante de interpretar as questões relativas à segurança internacional foi formalizada no código jurídico nacional em diferentes épocas, as constituições brasileiras, do Império à atual, serão analisadas naquilo em que se referem aos princípios que guiam a nossa relação com o resto do mundo. Feito isso, poder-se-á constatar que nem mesmo a constituição imperial, elaborada por um regime autocrático que reservou a Pedro I a autoridade para declarar a guerra e para fazer a paz sem precisar submeter sua decisão a qualquer instância política, ousou contemplar previsões belicosas,

8. Disponível em: <http://www.renctas.org.br/pt/informese/renctas_brasil_detail.asp?id=200>. Acesso em: 15 set. 2005.

9. No âmbito desse estudo, o adjetivo “dominante” não compreende qualquer sentido de qualificação. Antes, refere-se à proximidade com a política oficial do Estado brasileiro no período em análise. Nesse sentido, a “mentalidade brasileira dominante” irá variar à medida que diferentes governos se sucedem e adotam políticas próprias que refletem os seus pontos de vista sobre questões específicas. Apesar do sentido ambíguo, o termo “dominante” foi mantido por deixar claro que o conjunto de idéias a que se refere não é único nem necessariamente majoritário. É apenas o de maior expressão num dado momento político, podendo ser substituído, ao sabor das alternâncias de governos, por outros, inclusive, antagônicos.

restringindo a mobilização nacional à defesa da soberania do Império. Por outro lado, ao se identificar a única exceção a essa regra, será possível ver que a ditadura de Getúlio Vargas recorreu ao artifício de alegar a presença no país do que descreveu como “conhecidos fatores de desordem” para referendar, pela primeira e única vez na história do Brasil, uma ordem constitucional que legitimou uma conduta internacional agressiva.

Em seguida, no capítulo 2 é apresentada a primeira das causas que teriam motivado os legisladores brasileiros a procederem a essa sistematização. Embora o pacifismo seja um princípio da política exterior brasileira desde sempre, ele não foi adotado sem que motivos houvesse para isso. É importante lembrar que na virada do século XIX, quando a primeira constituição republicana estabeleceu que “Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista”, o nacionalismo militarista e a apologia da guerra arrebanhavam apoio de povos inteiros. Rui Barbosa, exasperado com o rumo que as nações civilizadas tomavam, descreveu assim a situação que arrastaria todos à Primeira Guerra: “A militarização das potências divide o mundo em nações de presa e nações de pasto, umas constituídas para a soberania e a rapina, outras para a servidão e a carniça”.¹⁰ Quais foram as condições históricas e os elementos estruturais nacionais que fizeram o Brasil seguir um caminho diferente dos países militarizados é o que se tentou descrever naquela parte do trabalho. Da liderança da Tríplice Aliança à atual situação de deterioração acentuada do sistema de defesa nacional, passando pelo mais de século de paz com os nossos vizinhos que separam os dois momentos, vai-se concluir que mesmo tendo eleito parâmetros de conduta para suas relações internacionais de caráter pacifista e cooperativo, seria de esperar que o país nem por isso descuidasse da análise realista, e sim que, ao contrário, construísse uma estrutura de defesa condizente com os riscos e ameaças que o envolvem, ao invés de se refugiar sob o *escudo da paz*.

No capítulo 3 o objeto principal é a conjuntura atual do entorno geográfico do país. Ali pretendeu-se demonstrar que a despeito da sucessão de crises institucionais, da proliferação de práticas de crime organizado e das guerrilhas terroristas na sua vizinhança, o Brasil insiste na *paz dogmática*, outra fonte do seu pacifismo, cuja origem é a negação da guerra como ameaça à qual está sujeito, desconsiderando o “potencial catastrófico” dessa postura.

Em uma digressão considerada necessária para esclarecer como chegamos à condição atual de pacifismo internacional generalizado (na qual discursos beligerantes tornaram-se refúgio de fanáticos), o Estado, a instituição que declarou todas as guerras e celebrou todas as

10. RUI BARBOSA. Conceitos modernos de direito internacional. Conferência proferida em 14 de julho de 1916 na Faculdade de Direito de Buenos Aires. In: *Pensamento e ação de Rui Barbosa*. Organização e seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 229.

pazes nos últimos 350 anos, é investigado no capítulo 4. Nele se verá que a própria gênese do Estado está associada à evolução da estratégia e à impressionante inflação dos seus custos. Mais ainda. Com base na teoria de Philip Bobbitt, procurou-se demonstrar que as diferentes ordens internacionais sucederam-se determinadas pelo resultado das guerras decisivas travadas entre países que patrocinaram propostas rivais, até que no final dessa corrente de modelos de ordens constitucionais chegou-se à atual ordem internacional estabelecida com o fim da Guerra Fria, de fortes cores liberais e na qual a guerra interestatal é um evento menos provável do que em qualquer época passada, o que também fomenta o pacifismo do Brasil.

A regulamentação da prática da guerra através do direito internacional, processo que deu origem aos movimentos pacifistas modernos e influenciou a opção brasileira pela solução pacífica dos conflitos, é descrita no capítulo 5. Nele, percorre-se o trajeto da gradual proscrição jurídica da guerra como ferramenta de solução de divergências entre unidades da política internacional. Com base no estudo de Soraya Nour sobre os *artigos da paz perpétua entre Estados* de Kant será possível compreender que a fundamentação religiosa original do pacifismo começou a ser substituída por argumentos racionalistas no final do século XVIII, o que o conduziu naturalmente a uma vinculação com o direito internacional. Ver-se-á também que mais recentemente, ao longo do século XX, consolidou-se um movimento iniciado timidamente na segunda conferência de Haia em 1907 que, progredindo entre altos e baixos, trouxe expectativas (ainda não satisfeitas) de que finalmente a guerra não apenas passaria a ser “vista como ato ilícito”, mas seria contida pelas normas do direito.

Por último, os determinantes do que Celso Lafer chamou de “identidade internacional do Brasil” são abordados no capítulo 6 em busca das fontes endógenas da opção brasileira pelos mecanismos de solução pacífica de divergência. Naquele ponto, argumenta-se que o pacifismo brasileiro é, como disse Amado Luiz Cervo, “uma opção filosófica”, mas também um produto de seus atributos geográficos e geopolíticos, bem como dos influxos derivados das recentes alterações da conjuntura internacional. Por conta disso, serão analisadas as “forças profundas” que condicionam a conduta do país perante os demais Estados e a maneira pela qual a posição histórica do Brasil na balança de poder a tem influenciado.

Não há o que discutir sobre a profunda falta de interesse em grande parte da sociedade brasileira com relação aos assuntos que envolvem defesa e segurança nacional, Forças Armadas e geopolítica, o que influencia o posicionamento oficial do país nas áreas afins. Essa parece ser uma realidade presente na maioria dos Estados do continente sul-americano, como se as guerras definitivamente fizessem parte do passado.

Naturalmente é compreensivo que uma região pressionada por demandas mais

eloqüentes despeje suas atenções sobre outros campos. Seus interesses urgentes são de outra natureza. Existem, claro, países como a Colômbia e a Venezuela nos quais os exércitos se fazem presentes no cotidiano dos cidadãos por estarem envolvidos em atividades de combate ao narcotráfico e de segurança pública. Também há aqueles, a exemplo de Brasil, Argentina, Bolívia e Equador, onde parte da população é mobilizada como canal de expressão do ressentimento de alguns grupos sociais com a predominância sufocante das grandes potências no cenário internacional, reverberando dogmas ideológicos que ofuscam a análise realista da dinâmica entre os países. Ali, o relativo interesse pela política internacional é excitado pelas disputas domésticas e contaminado por cores partidárias que inviabilizam o diagnóstico.

Este trabalho procura analisar o processo de cristalização de uma das principais (se não a mais importante dentre as) referências da política externa brasileira bem como de uma legítima expressão da cultura nacional. O pacifismo é tão poderoso no Brasil que grupos com visões diferentes do papel da guerra na construção da realidade internacional têm quase nenhuma visibilidade.

Consagrada na Constituição Federal e reiteradamente afirmada nos discursos das autoridades, a solução pacífica dos conflitos muitas vezes é tomada como opção natural, como única decisão possível.¹¹ O problema é que essa espontaneidade acaba conduzindo a tomadas de decisão inerciais, interpretando o pacifismo *per se* (e não aquelas propriedades que sejam capazes de assegurá-lo) como objetivo nacional ao descartar antecipadamente variáveis fundamentais para o cálculo estratégico do país.

Não se pretende aqui fazer apologia da guerra ou celebrar os sinistros rituais beligerantes que insistem em acompanhar o progresso da humanidade como que para nos lembrar a todo o momento das nossas limitações e de quão pretensiosas são as nossas ambições. Muito pelo contrário. O pacifismo é, antes de tudo, uma obrigação moral e uma condição da vida civilizada. Mas nenhuma nação pode se deixar obcecar por ele, sob o risco de comprometer não apenas a sua existência como também, paradoxalmente, a estabilidade do sistema internacional. Isto porque a paz não é apenas um preceito íntegro e honesto, ela é também uma realidade concreta que precisa ser arquitetada cuidadosamente para que não se torne um grande castelo de cartas retórico. A sua solidez depende de atitudes lúcidas, da

11. Cf. BRASIL. Presidência da República. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse no Congresso Nacional. Poder Executivo, Brasília, DF, 1º de janeiro de 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISPRES.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2005: “A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado. [...] Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais. [...] Enfrentaremos os desafios da hora atual como o terrorismo e o crime organizado, valendo-nos da cooperação internacional e com base nos princípios do multilateralismo e do Direito Internacional”.

análise racional das possibilidades, da ponderação das variáveis do jogo de poder da política internacional. Imaginar que a consciência moral ou que a vontade política são suficientes para garantir a harmonia entre Estados é apostar perigosamente na utopia. Durante algum tempo pode até produzir boa vontade entre os países, mas com certeza não resiste às inevitáveis divergências que nascem da lógica utilitarista que todos os países empregam na perseguição de seus interesses nacionais. Quando a ilusão predomina, ergue-se uma cortina que oculta as fragilidades do sistema de segurança internacional. Sem que ninguém promova uma análise racional da conjuntura, as falhas vão se acumulando até que a cordialidade é bruscamente substituída pela força bruta, pegando todos desprevenidos.

Com tudo isto em mente, este trabalho constitui um estudo exploratório sobre o processo pelo qual nos tornamos uma nação pacifista, reunindo em um único substrato formal tanto fatores históricos e estruturais nacionais e internacionais quanto transformações na conjuntura internacional que construíram as condições para isso.

1. BASES DOS PRINCÍPIOS PACIFISTAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A constituição brasileira em vigor define os princípios de relações internacionais da República Federativa do Brasil refletindo o padrão histórico de atuação internacional do país no conjunto dos seus dez incisos, que compõem um modelo de conduta internacional pacífica e cooperativa.

Neles fica estabelecido que o Brasil, além de buscar um relacionamento amigável com o resto do mundo (“independência nacional”; “não-intervenção”; “igualdade entre os Estados”), se dispõe a cooperar para a harmonia da comunidade internacional (“defesa da paz”; “solução pacífica dos conflitos”; “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”), além de, no âmbito regional, ampliar a disposição de compartilhar decisões (“...integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”).¹

Contudo, é preciso compreender que as previsões constitucionais não se esgotam em si mesmas. O ordenamento jurídico de um país reflete valores derivados da concepção nacional das relações entre os atores que interagem na cena nacional e na internacional. Dito com outras palavras, as constituições são a expressão jurídica das concepções de uma sociedade voltadas para a organização de sua dinâmica interna, são códigos que definem o funcionamento de sua estrutura e de seus agentes no plano doméstico a partir dos princípios que predominam na nação. A política externa, por sua vez, é a formalização dos princípios de conduta que esta mesma nação adota para o seu relacionamento com o ambiente que se encontra além das suas fronteiras.

Nesse processo de sistematização de um padrão de interação com o exterior, as previsões legais incorporam a interpretação predominante sobre o ambiente internacional e as forças que o movem, além de, naturalmente, definirem a estratégia de inserção e de condução nacionais na política internacional. Portanto, quando um país destaca em sua constituição os

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de

princípios orientadores das suas relações internacionais, ele não está apenas regulando o seu modelo de interação com o resto do mundo, mas também refletindo o conjunto de valores predominantes naquela sociedade.

Especificamente os incisos VI e VII do artigo 4º da constituição de 1988 estabelecem, respectivamente, a “defesa da paz” e a “solução pacífica dos conflitos” como dois daqueles princípios. É a repetição de um padrão de relacionamento internacional que predomina desde a primeira constituição republicana (1891), com exceção da carta de 1937, na qual a ditadura de Vargas, alegando perturbação da paz social “por conhecidos fatores de desordem” apoiada em uma “notória propaganda demagógica”, garantiu no texto constitucional suporte legal para dispor das instituições nacionais de acordo com seus interesses políticos, outorgando-se inclusive poder para voltá-las contra adversários do seu regime sob a alegação de estar “atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente”.²

Mesmo no Império, a constituição (1824) previa apenas que “Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independencia, e integridade do Imperio, e defendel-o dos seus inimigos externos, ou internos”,³ mas sem declarar caráter ofensivo para suas forças armadas. Nem o governo autocrático nem o período histórico, em que a ordem constitucional internacional era caracterizada pelos Estados imperiais europeus e a política internacional, pela disputa por colônias cujos recursos e mercados pudessem ser explorados, especialmente na África e na Ásia, relativizando o princípio da soberania nacional e da não-intervenção que haviam sido formalizados ainda no século XVII, fizeram o Brasil adotar em seu ordenamento jurídico uma postura agressiva para com o exterior.

Ressalvada a exceção varguista, o código jurídico brasileiro sempre contemplou expressamente a aversão à guerra, a defesa de uma ordem internacional harmônica e o respeito à soberania dos Estados. Assim, a partir da proclamação da República e da conseqüente divisão dos seus poderes em instâncias mutuamente controladas, todas as constituições restringiram a participação do país em guerras, preservando essa possibilidade exclusivamente com vistas à defesa nacional de ataques externos. Ou seja, as nossas forças armadas sempre receberam dos legisladores a atribuição de defender o país de agressões estrangeiras ao mesmo tempo em que tinham as suas possibilidades ofensivas restringidas,

Edições Técnicas, 2004, artigo 4º, incisos I, IV, V, VI, VII e IX e parágrafo único.

2. BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, preâmbulo. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em 9 ago. 2005.
3. BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824, artigo 145. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 9 ago. 2005.

embora em alguns períodos tenham recebido mandato para lidar com ameaças que pudessem ter origem no seu interior, mas, nesses casos, sempre nos limites legais.

Já em 1891, ficou estabelecido não apenas que “Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação”,⁴ mas também que a chancela para que o país tomasse parte em combates seria restringida pela necessidade de prévia autorização do Congresso Nacional para o Presidente “declarar a guerra e fazer a paz, nos termos do art. 34, nº 11 [‘se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento’].⁵ Essa limitação das possibilidades militares do país foi assumida espontânea e precocemente na primeira oportunidade em que as forças políticas brasileiras tiveram alguma liberdade para decidir sobre a maneira como lidar com o exterior. A primeira arquitetura da República, vinte anos após a mais importante experiência militar do Brasil até então, a Guerra do Paraguai (1864-1870), garantiu a abdicação da opção beligerante para conduzir-se no cenário internacional. Ao contrário, deixou claro que a ferramenta escolhida seria a intermediação e o diálogo.

Da mesma forma, em 1934 os parlamentares decidiram que “As forças armadas [...] destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, a ordem e a lei”,⁶ repetindo que “O Brasil só declarará guerra se não couber ou malograr-se o recurso do arbitramento; e não se empenhará jamais em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação”.⁷ Na ocasião, o país tivera tempo e subsídios para estudar demoradamente a sua escolha. É importante observar que aquele ano representou uma oportunidade de reflexão pelo momento histórico que o mundo vivia. Olhando para o passado, os governantes enxergavam as sombras da I Guerra Mundial (1914-1918), o maior teatro de operações e de experiências militares já havido. Os oficiais brasileiros que participaram da guerra retornaram com uma imagem precisa da nova forma de organização dos combates e das condições militares do Brasil para absorvê-la.⁸ Voltando-se para o futuro, os deputados da Assembléia Nacional Constituinte puderam pressentir que um desastre ainda

4. BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, artigo 88. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em 9 ago. 2005.

5. *Ibid.*, artigo 48, inciso 7º.

6. BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, artigo 162. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 9 ago. 2005.

7. *Ibid.*, artigo 4º.

8. Cf. WROBEL, Paulo S.; HERZ, Mônica. Política Brasileira de Segurança no Pós-Guerra Fria. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domicio (Org.). *Brasil e o mundo – novas visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002, p. 269: “Os oficiais que observaram o teatro da Grande Guerra retornaram ao país conscientes da inadequação do país à guerra moderna da era industrial”.

muito maior se anunciava. Na Alemanha, Hitler já vinha governando (desde janeiro de 1933) sem esconder as suas ambições expansionistas e desde o início daquela década o militarismo contagiava nações pelo mundo (o Japão havia invadido a Manchúria em 1931 e a Itália fascista estava preste a ocupar a Abissínia no ano seguinte).⁹

Foi nessa conjuntura de celebração da guerra que o Brasil afirmou a sua determinação de manter-se pacífico, embora por pouco tempo apenas, uma vez que em 1937 uma outra constituição seria aprovada pelo Estado autoritário de Getúlio Vargas, desta vez sim com um claro perfil agressivo. A inflexão derivou-se das simpatias que o ditador brasileiro nutriu pelos regimes fascistas, que, por sua vez, o viram como eventual aliado na América do Sul. Para Cervo e Bueno, “O advento do Estado Novo (novembro de 1937) foi bem acolhido em Berlim e Roma, em razão da identidade ideológica de seus governos com o novo regime”,¹⁰ o que só seria alterado quando a “equidistância pragmática”¹¹ brasileira foi substituída pelo alinhamento aos Estados Unidos entre final de 1941 e início de 1942.

Com o fim da II Guerra Mundial em 1945 e o golpe de Estado que depôs José Linhares e levou à presidência Eurico Gaspar Dutra, o Brasil aprovou uma nova constituição no ano seguinte. Nela, as prerrogativas beligerantes da carta de 1937 foram excluídas e os tradicionais princípios pacifistas voltaram ao código jurídico com ainda mais ênfase. Novamente, ficou estabelecido que “O Brasil só recorrerá à guerra, se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que participe; e em caso nenhum se empenhará em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outro Estado”.¹² Naquele momento, o mundo estava esgotado pelos cinco anos de guerra que envolveram todos os continentes. O ambiente era propício à paz e a maior prova disso havia sido a criação

9. Apesar de estabelecer o caráter pacífico para as relações exteriores, a Constituição de 1934 também trouxe sementes de medidas autoritárias voltadas para o controle da sociedade brasileira por parte do Estado que ganhariam campo fértil para germinar na carta de 37. Como Mussolini, Vargas instituiu e desenvolveu o corporativismo nas categorias de trabalhadores. Alegando que a união em classes favoreceria a consecução de interesses comuns, reservou ao Estado a autoridade para regular as relações de trabalho e o funcionamento da economia privada, que passou a ser conduzida pelo poder público visando implementar o seu programa de desenvolvimento, celebrizado na expressão “industrialização pela substituição das importações”.

10. Cf. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002, p. 245: “Mas, contrariamente ao que poderia indicar, o Brasil, no plano externo, não assumiu atitude que eventualmente pudesse levar a um alinhamento às potências do Eixo”.

11. O termo “equidistância pragmática” foi cunhado por Gerson Moura na obra *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942* (Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980), na qual descreve a postura brasileira como uma conveniente ambigüidade em relação à disputa para influenciar aliados potenciais travada entre os EUA e a Alemanha nazista às vésperas de sua entrada na II Guerra Mundial, o que permitiu ao Brasil tirar proveito econômico de ambos os lados.

12. BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, artigo 4º. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 9 ago. 2005.

da Organização das Nações Unidas, cujo documento de criação declarou como primeiro objetivo “resguardar as gerações futuras do castigo da guerra, que por duas vezes na nossa era trouxe indescritíveis sofrimentos para a humanidade”.¹³

A última constituição havia dado ao país uma postura inédita com relação ao exterior. Pela primeira vez, o Brasil não declarava a sua opção pela paz e deixava a porta aberta para a alternativa beligerante. Apesar disso, o país não chegou a adotar uma política externa expansionista. Antes, a constituição foi a expressão jurídica dos princípios do Estado Novo de Vargas, mas que teve vida tão efêmera quanto seus planos. Finda a sua existência, o Brasil reassumiu o compromisso histórico com a paz na constituição de 1946.

O Estado Novo foi único nesse sentido. A força do pacifismo no Brasil é de tal ordem que nem no período em que o país foi administrado por militares na segunda metade do século XX (1964 a 1985) o ordenamento jurídico contemplou princípios beligerantes. No auge da Guerra Fria, com a América Latina atravessando seu período de relevância na disputa entre as duas esferas de influência (Fidel Castro havia plantado uma cabeça-de-ponte comunista no continente em 1959) e com movimentos revolucionários excitando a política doméstica de diversos países, o Brasil resistiu na defesa da paz.

A constituição de 1967 manteve a mesma linha das anteriores naquilo que se referia ao processo de solução das divergências internacionais. Ressalvando a hipótese de agressão estrangeira (art. 83), determinou que “Os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe”,¹⁴ e reafirmou a previsão das cartas de 1891, 1934 e 1946 de que “É vedada a guerra de conquista”.¹⁵

Mesmo quando decidiu regular atividades que considerava perigosas à segurança nacional, o Estado brasileiro preservou o seu caráter pacífico frente ao estrangeiro. A Lei 7.170 de 1983, conhecida como a Lei de Segurança Nacional (ainda em vigor), que definiu “os Crimes contra a Segurança Nacional, a Ordem Política e Social [e] Estabelece[u] seu Processo e Julgamento” previu pena de 1 a 4 anos para o ato de “Fazer, em público, propaganda [...] de guerra” (art. 22).

Retomando a idéia de ordem constitucional como formalização dos valores predominantes na sociedade, seria de esperar que o que as diferentes constituições brasileiras

13. UNITED NATIONS. Charter of the United Nations. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON INTERNATIONAL ORGANIZATION. 1945, San Francisco. Disponível em: <<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>>. Acesso em 10 ago. 2005.

14. BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, artigo 7^o. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 9 ago. 2005.

determinaram nos códigos jurídicos encontrassem correspondência na realidade. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que após um breve período nas décadas de 1970-80, quando tensões regionais incomodaram os governos militares e fomentaram expectativas de construção de grandes aparatos militares, “A política exterior do Brasil desqualificou a força como meio de ação em favor da persuasão” definitivamente na década de 1990. O que sempre constituiu a prática do Estado brasileiro, tendo sido, como se viu, formalizado no código jurídico nacional, finalmente seria assumido perante a comunidade internacional por meio da assinatura de uma seqüência de tratados pacifistas, finalizando em favor do Ministério das Relações Exteriores a disputa pela precedência no campo da política de defesa entre o Itamaraty, “com sua inspiração idealista de vertente grotiana e kantiana”, e os militares, “deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área”.¹⁶

Com isso, fechou-se o círculo do histórico pacifista da política exterior brasileira inaugurado com o modelo de solução negociada das questões das fronteiras territoriais do Barão do Rio Branco no final do século XIX e começo do XX e encerrado com a adesão aos tratados de desarmamento a partir da década de 1980. José Maria da Silva Paranhos Júnior, desde antes da sua atuação como ministro (1902-1912), teve papel decisivo, com suas bem sucedidas arbitragens, na solução das questões nacionais com os vizinhos por conta da definição dos marcos limítrofes.¹⁷ Suas contribuições tiveram início nas questões pendentes com a Argentina (1895) e com a Guiana-Francesa (1900). Em seguida, a sua maior proeza, nascida na definição favorável da questão do Acre, na qual o Tratado de Petrópolis (1903) definiu a linha de fronteira com a Bolívia. Na seqüência, com o Equador, ressaltando direitos peruanos sobre as áreas estabelecidas (1904); com o Peru, de forma provisória a princípio (1904) e evoluindo para um acerto definitivo (1909); com a Inglaterra-Guiana (1904); Venezuela (1905); Holanda-Suriname (1906); Colômbia (1907); e Uruguai (1909).¹⁸ Analisando a obra de Rio Branco, Alvaro Lins conclui que no processo de definição das fronteiras brasileiras “nenhum país fora violentado ou lesado; com todos os vizinhos, ao contrário, o estabelecimento dos limites servira para extinguir antigas desconfianças e

15. *Ibid.*, *loc. cit.*, parágrafo único.

16. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 469.

17. LINS, Alvaro. *Rio Branco: biografia pessoal e história política*. São Paulo: Alfa Omega; Brasília: FUNAG, 1996, p. 423.

18. Cf. RICUPERO, Rubens. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, pp 33-34: “Nenhuma dessas questões encontrou solução pela guerra, embora em algumas poucas (Bolívia, Peru) tenha influído, de maneira não decisiva, o recurso limitado a medidas militares e, isso mesmo, só como reação a iniciativas similares tomadas previamente por aqueles vizinhos. [...] Não é preciso esforço para demonstrar que em nenhum caso se encontra desempenho negociador e padrão exclusivamente pacífico parecido com o brasileiro: a concentração metódica, sistemática, de todos os recursos diplomáticos e do uso legítimo, não violento, do poder, sem chegar ao conflito militar, para solucionar com êxito o conjunto dos problemas

animosidades”.¹⁹

O empenho nacional com o desarmamento e a não-proliferação, que coroaria esse processo, foi formalizado com as medidas de confiança mútua estabelecidos por Brasil e Argentina a partir dos anos 1980 (sintomaticamente, quando ambos os países se aproximaram do domínio do ciclo completo da tecnologia nuclear) e que “converteram-se em variável essencial da política brasileira de segurança”.²⁰ Nos anos seguintes, o compromisso pacifista brasileiro foi aprofundado com a adesão aos tratados internacionais. Já na Constituição de 1988 (art. 21, XXIII) foi proibida qualquer atividade nuclear que não tivesse fins exclusivamente pacíficos. Em seguida, o país assinou uma série de acordos nos quais se comprometeu perante a comunidade internacional a não permitir a produção de artefatos bélicos com tecnologia atômica. Em 1991, junto com a Argentina firmou o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear (promulgado no Brasil pelo Decreto nº 439, de 3 de fevereiro de 1992), que instituiu o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – SCCC a ser administrado pela Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC, criada pelo mesmo tratado.²¹ Assinou também o Acordo Quadripartite com a Argentina, a Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA e a própria ABACC (promulgado pelo Decreto nº 1.065, de 24 de fevereiro de 1994), no qual aceita “a aplicação de salvaguardas a todos os materiais nucleares em todas as atividades nucleares realizadas dentro de seu território, sob sua jurisdição ou sob seu controle em qualquer lugar, com o objetivo único de assegurar que tais materiais não sejam desviados para aplicação em armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos” (art. 1).²²

No mesmo ano, passou a cumprir o Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlatelolco, promulgado pelo Decreto nº 1.246, de 16 de setembro de 1994), concluído na Cidade do México em 14 de fevereiro de 1967 e assinado pelo Brasil em 9 de maio de 1967, por meio do qual foi estabelecida a primeira região habitada do planeta livre de armas nucleares a partir do compromisso das partes contratantes

fronteiriços”.

19. LINS, *op. cit.*, p. 423.

20. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 469.

21. BRASIL. Decreto nº 439, de 3 de fevereiro de 1992. Promulga o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 fev. 1992. Seção 1, p. 1341.

22. BRASIL. Decreto nº 1.065, de 24 de fevereiro de 1994. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 fev.

de “utilizar, exclusivamente com fins pacíficos, o material e as instalações nucleares submetidos à sua jurisdição, e a proibir e a impedir nos respectivos territórios o ensaio, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de toda arma nuclear”, além de também proibir a “recepção, armazenamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de qualquer arma nuclear, direta ou indiretamente, por si mesmas, por mandato a terceiros, ou de qualquer outro modo” (art. 1).²³

Finalmente, depois de 30 anos, e com a evolução das negociações do Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (Comprehensive Test Ban Treaty – CTBT) e na esteira dos Tratados de desarmamento nuclear START I e START II entre Rússia e Estados Unidos, o Brasil decidiu pôr em vigor o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (promulgado pelo Decreto nº 2.864, de 7 de dezembro de 1998), assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968, no qual se comprometeu “a não receber a transferência, de qualquer fornecedor, de armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares, ou o controle, direto ou indireto, sobre tais armas ou artefatos explosivos; a não fabricar, ou por outros meios adquirir armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares, e a não procurar ou receber qualquer assistência para fabricação de armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares” (art. 2).²⁴ Na cerimônia de assinatura da mensagem que encaminhou o tratado ao exame do Congresso Nacional, o presidente Fernando Henrique Cardoso justificou a revisão da posição brasileira sobre o tema argumentando que, passada quase uma década do fim da Guerra Fria, armas nucleares tornaram-se mais um estorvo que um mecanismo de projeção internacional, tendo assim descrito a conjuntura em que foi tomada a decisão de ratificar o TNP: “países não-nucleares, mas fortes em produção econômica e em comércio, com coesão social e estabilidade política, conquistaram grande influência nas relações internacionais. Estes são fatores essenciais de poder no mundo de hoje: competitividade e coesão social. É para isso que devemos dirigir todos os nossos esforços”.²⁵

1994. Seção 1, p. 2681.

23. BRASIL. Decreto nº 1.246, de 16 de setembro de 1994. Promulga o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), concluído na Cidade do México, em 14 de fevereiro de 1967, e as Resoluções números 267 (E-V), de 3 de julho de 1990, 268 (XII), de 10 de maio de 1991, e 290 (VII), de 26 de agosto de 1992, as três adotadas pela Conferência Geral do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), na Cidade do México. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 set. 1994. Seção 1, p. 14093.

24. BRASIL. Decreto nº 2.864, de 7 de dezembro de 1998. Promulga o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1998. Seção 1, p. 12.

25. Cf. BRASIL. Presidência da República. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de assinatura da mensagem que encaminhou o TNP ao exame do Congresso Nacional. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de junho de 1997. Disponível em:

Sobre essa série de tratados em que o Brasil se comprometeu com o desarmamento e a não proliferação de armas nucleares, Cervo e Bueno afirmam que através dela o país “Renunciou à construção da potência e ao exercício da força como instrumento da política” e, desta forma, “desmontou o sistema nacional de segurança e renunciou ao realismo da ação na arena internacional”.²⁶ Mas se considerarmos como justo o julgamento expresso nas palavras de Rubens Ricupero quando sustenta que “os 122 anos de paz ininterrupta com dez vizinhos diferentes não são fruto do acaso, mas sim de uma vocação para o diálogo e o entendimento”,²⁷ ou quando diagnostica com precisão que “vivemos num sistema unipolar no qual os Estados Unidos exercem indiscutível hegemonia no sentido de que mesmo a improvável coalizão de seus potenciais adversários não seria bastante para lhe fazer contrapeso”,²⁸ ou nas palavras de Luiz Felipe Lampreia quando afirma que “Não faz sentido nenhum que o Brasil procure dotar-se de uma capacidade global de intervenção, em conflitos além-mar, e não faz sentido que o Brasil desvie excessivos recursos para dotar-se de uma força militar sobredimensionada, quando tem tantas carências internas”,²⁹ ou ainda, se avaliarmos a real possibilidade brasileira para se impor como potência num continente sobre o qual a doutrina Monroe e o corolário Roosevelt³⁰ há mais de um século limitam as opções estratégicas, além de observarmos a absoluta incapacidade econômica de o país desenvolver um programa militar que proporcione qualquer mínima eficácia diante do poder avassalador dos Estados Unidos, seremos obrigados a concluir diferentemente quanto à abdicação do que foi visto como uma viável condição de destaque sustentada na força para, finalmente, voltar a concordar com Lampreia: “para um país como o Brasil, que é um país médio, que tem uma

<https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PRO9738.HTM>. Acesso em 10 ago. 2005: “A bomba atômica vem perdendo legitimidade jurídica e importância política [e] é vista apenas como fonte de riscos, custos e incertezas”.

26. CERVO; BUENO, *op. cit.*, pp. 470-471.

27. RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995, p. 37.

28. *Ibid*, p. 107.

29. LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999., p. 96.

30. A Doutrina Monroe foi proclamada pelo quinto presidente americano James Monroe em 2 de dezembro de 1823 e consistiu em três pontos que restringiram a influência de países europeus nas Américas e reservou aos EUA a proeminência sobre o continente: a não criação de novas colônias nas Américas; a não intervenção europeia nos assuntos internos dos países americanos; e a não intervenção dos Estados Unidos em conflitos relacionados aos países europeus. O Corolário Roosevelt consistiu numa extensão da Doutrina Monroe, até então restrita à dimensão estratégica, para o campo comercial, defendendo que os EUA assumissem uma conduta condizente com o seu poder na defesa dos seus interesses no continente ocidental e sustentando que tinham o direito não apenas de impedir intromissões europeias nas Américas, mas também de intervir, eles próprios, nos países do hemisfério caso não se mostrassem capazes de proteger os interesses americanos em seus territórios. Anunciada pelo presidente Theodore Roosevelt na mensagem anual ao Congresso em 6 de dezembro de 1904, ficou celebrizada como a diplomacia do “big stick” (nas negociações com os países da América Latina as autoridades dos EUA deveriam falar suavemente, mas sempre carregar consigo um

participação no comércio internacional de pouco mais de 1% do total, um produto bruto que, também, é uma fração pequena do produto bruto internacional, o interesse maior nosso está na consolidação das regras e de uma ordem que seja previsível e o oposto da ‘lei do mais forte’, na qual nós, certamente, sairíamos perdendo”.³¹

Com relação à característica pacífica da nossa interação com o mundo e à inconfundível opção pela negociação como instrumento de política internacional, o outro luminar da nossa diplomacia, Rui Barbosa, mesmo abalado com a tragédia humana que foi a I Guerra Mundial (“Seria preciso retroceder até às invasões dos bárbaros, para ver a fúria chamejar em áreas tão vastas, e o gênio da ferocidade rugir com tão horrenda violência.”),³² anteviu em sua inteireza esse círculo histórico iniciado por Rio Branco e que se estenderia por todo o século até que o Brasil viesse diante da comunidade internacional para se comprometer com a abdicação da posse de armas nucleares, no clímax da sua postura pacifista:

A guerra atual vai terminar por uma reorganização que assentará o direito internacional, mais amplamente do que nunca, em princípio de solidariedade entre nações, senão todas, pelo menos as de um grupo, onde se destacarão as mais cultas, as mais poderosas, e as mais interessadas na liberdade. Tratarmos de ampliar o mais possível esse núcleo, contribuindo para aumentar-lhe, até onde for possível, o número de estados que devam compô-lo, seria obedecer à índole de nossas instituições, ao gênio dos nossos povos, à tradição da nossa história, aos interesses da nossa segurança, aos deveres da nossa honra, desde que o objeto dessa revolução pacífica nas relações internacionais seja dificultar a guerra e organizar a paz, solidarizando as nações, num regímen em que elas se associem para se oporem às violações do direito das gentes.³³

bastão).

31. LAMPREIA, *op. cit.*, p. 81.

32. RUI BARBOSA. *op. cit.*, pp. 254-255.

33. *Ibid.*, p. 253.

2. ESCUDO DA PAZ: UMA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA SUBSTITUTA DO PODER NACIONAL DEFICIENTE

O que foi apresentado até aqui demonstrou a formalização no código jurídico brasileiro do pacifismo como princípio de política externa. A seguir, serão expostas as causas dessa opção, os fatores que levaram os decisores do país ao longo do tempo a promover essa sistematização. Em outras palavras, serão descritos elementos que tornaram o pacifismo a expressão dominante dentre as diferentes interpretações existentes no Brasil sobre a utilidade da guerra como ferramenta de política internacional, determinando o posicionamento do país frente a realidade da política internacional.

Para isso, o passo inicial é declarar as duas premissas sobre as quais a argumentação será erguida. A primeira premissa é que *tanto fatores históricos e estruturais nacionais e internacionais quanto transformações na conjuntura internacional construíram as condições que fazem do pacifismo um dos princípios centrais das relações internacionais do Brasil*. Tais fatores constituem a fonte primária do pacifismo brasileiro.

A outra premissa é que os princípios pacifistas e cooperativos que dominam a política externa brasileira desde pelo menos a proclamação da República têm como fonte secundária, dentre outras, duas concepções, diferentes mas complementares, derivadas da interpretação predominante no país da dinâmica da relação entre os Estados, ambas alimentadas pelos fatores referidos na primeira premissa:

1. a defesa da paz como estratégia de segurança em substituição a um poder nacional deficiente (o *escudo da paz*); e
2. a negação da guerra como realidade à qual o país está sujeito, não sendo reconhecida como possibilidade (a *paz dogmática*).

Dito isso, alguns elementos já podem ser arrolados como causas dessas duas fontes específicas do pacifismo nacional. Sem pretensão de esgotar as explicações, visto se tratar de um estudo exploratório, serão descritos aqui aqueles decorrentes da primeira premissa deste trabalho. Esses elementos são o alicerce do processo que se descreve na segunda premissa. Ou seja, os fatores históricos e estruturais nacionais, assim como transformações recentes na conjuntura internacional, sustentam as duas concepções sobre a utilidade da defesa da paz e a

possibilidade de ocorrência da guerra.

No âmbito nacional, o pacifismo brasileiro é produto da convergência de uma série de circunstâncias favoráveis decorrentes tanto da relação histórica que o país tem com o fenômeno da guerra, quanto das suas estruturas étnica e política que facilitam a acomodação dos interesses divergentes, bem como da sua posição geoestratégica que o coloca distante, geográfica e ideologicamente, dos principais centros de conflito do planeta.¹

Nesse sentido, é importante compreender a relação histórica do Brasil e da sua população com o fenômeno da guerra. Tendo estado livre de conflitos interestatais em seu território desde o fim da Guerra do Paraguai em 1870, a percepção nacional dos conflitos internacionais foi moldada pela paz e pela cooperação e não pela guerra. O efeito evidente dessa realidade é a opção pacifista e a consagração dos seus princípios no código jurídico nacional. Mas, embora a experiência de um país em eventos de emprego de violência mostre não apenas como ele se conduziu nessas ocasiões, revelando também qual é o seu entendimento quanto à utilidade da força militar como ferramenta de política internacional, e embora a participação de um país na história das guerras tenha muito a dizer sobre a interpretação predominante entre o seu povo a respeito do benefício ou da inconveniência de se recorrer às armas na busca do interesse nacional, isso não significa dizer que um país que em algum momento do seu passado tenha se mantido em permanente estado de guerra esteja fadado a ter uma população que viva a procurar batalhas como meio de sobrevivência ou que outro país cujas relações exteriores sejam historicamente pacíficas tenha que cultivar a crença na paz universal e deposite nela a sua segurança.

Se nos lembrarmos que na transição do antigo regime (que definiu a ordem constitucional européia de meados do século XVII, quando a paz de Westphalia reconheceu o Estado como unidade de política internacional, até a última década do século XVIII) para o Estado nacional, vamos perceber que o desaparecimento dos senhores da guerra que haviam ditado o estilo de vida que remetia à Idade Média não deixou populações órfãs de líderes

1. Cf. VIEIRA, Gleuber. Hipóteses de emprego na determinação da estrutura militar: custos, organização e dimensões no Exército. In: SEMINÁRIO POLÍTICA DE DEFESA PARA O SÉCULO XXI, 2002, Brasília. *Coletânea de palestras*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 285 p. (Série ação parlamentar; n. 219), p. 136: “Na América do Sul, podemos considerar que hoje os contenciosos estão sob controle. Não vemos, entre os países, nenhum contencioso grave que nos leve a considerar iminente a eclosão de conflito. Esse é um dado importante no planejamento das hipóteses de emprego e da resposta às hipóteses de emprego”. VIEGAS FILHO, José. Palavras por ocasião da abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 20: “No plano regional, o traço que mais salta aos olhos, no cenário sul-americano de defesa, é a ausência de conflitos militares de natureza inter-estatal. Especificamente no caso do Brasil, vivemos em paz com nossos vizinhos há mais de cento e trinta anos e não há qualquer indício que permita supor a modificação dessa situação no futuro presumível”.

guerreiros, de chefes militares que os conduzissem para batalhas sucessivas. Simplesmente a prática de procurar guerras pelo continente, fosse para legitimar os governantes fosse para auferir recursos, foi deixada para trás junto com a nobreza. As populações que viveram por séculos contribuindo com membros das suas famílias para comporem as fileiras dos nobres guerreiros, passaram a se dedicar às atividades privadas, agradecendo por poderem se concentrar nos seus assuntos particulares sem se preocupar com as convocações. Se fosse o caso, quem quisesse poderia recorrer à opção dos exércitos profissionalizados instituídos por Napoleão, mas sem voltar a erguer uma sociedade cuja ordem era alicerçada na prática da guerra.

Também não se pode deduzir que o povo japonês, após a experiência trágica do Japão Imperial (que começou a ser construída na Restauração Meiji em 1868 e terminou com as bombas de Hiroshima e Nagasaki) tenha adotado o pacifismo por acreditar verdadeiramente que, além de a guerra não ser uma estratégia vantajosa para lidar com o exterior, é assim interpretada por todos os demais países, podendo portanto abrir mão de um aparato de defesa na crença de sua capacidade de evitá-la. Isso não aconteceu. Embora não tenha participado de operações ofensivas desde a assinatura da rendição aos aliados no dia 15 de agosto de 1945 e ainda mantenha a previsão constitucional que restringe formalmente seu contingente militar a forças de autodefesa, o Japão não descuidou da segurança. O seu orçamento anual de defesa vem se mantendo acima de 40 bilhões de dólares nos últimos onze anos e foi o quarto maior do mundo em 2004, ficando atrás apenas dos gastos de Estados Unidos, Reino Unido e França.² A opção pacifista não significa um posicionamento perpétuo. A escolha pode mudar ao sabor das contingências. Mas a prática de um país revela o modo como vê as suas possibilidades no cenário internacional.

O que se afirma aqui é que o passado diz muita coisa sobre a forma como um país entende o fenômeno da guerra como instrumento de política internacional, embora experiências não impliquem que um padrão de conduta não possa ser alterado. O próprio Japão é prova de que pode. A Alemanha é outro caso inconfundível. Mas uma coisa é um país passar por uma tragédia militar, sofrer os prejuízos de uma derrota fulminante depois de ter chegado perto da vitória completa e concluir que as promessas da guerra são ilusões, que nem mesmo quando se assinam tratados de paz como vencedores é possível auferir ganhos materiais suficientes para compensar os custos derivados. Outra coisa completamente

2. Para os gastos militares japoneses nos últimos dez anos ver The SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em: <http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php?send>. Acesso em 18 ago. 2005. Para os gastos em comparação a outros países ver SIPRI YEARBOOK 2005: ARMAMENTS, DISARMAMENT AND INTERNATIONAL SECURITY. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, 2005, appendix 8A.

diferente é um país deduzir que por não ter se envolvido em conflitos por um longo tempo essa possibilidade é suficientemente remota para ser desprezada, projetando a fortuna do passado num futuro absolutamente incerto.

O que o histórico pacifista brasileiro significa não é que ele nos fez eternamente pacíficos, ou, no sentido inverso, que justamente por sermos originalmente pacíficos quase nunca nos envolvemos em guerras, porque essa característica é, em grande medida, decorrência de conjunturas, no mais das vezes imprevisíveis. Nós não somos feitos de uma matéria mais benevolente que o resto da humanidade, nem mais civilizada, nem mais cosmopolita, e nem somos constituídos com um humor mais desenvolvido que o de qualquer outra nação. Não significa que não podemos voltar a tomar parte em conflitos com nossos vizinhos, mas apenas que a nossa experiência histórica convenceu a população e os tomadores de decisão da impossibilidade da ocorrência de uma guerra que venha a nos envolver, para não mencionar que o interesse nacional pode perfeitamente nos apresentar (como aconteceu na II Guerra Mundial, por exemplo) uma situação em que combates se justifiquem.³ Se é verdade que a nossa experiência histórica nos habilita como um país pacífico na comunidade internacional, é importante compreendermos quais as condições em que essa experiência ocorreu, quais as conjunturas em que se construiu as relações internacionais do Brasil. Para isso, o último choque entre exércitos regulares em que nos envolvemos em nosso próprio território tem muito a dizer tanto em relação à forma como então nos comportamos no exercício dessa prática que consideramos excêntrica como em relação aos efeitos que o evento produziu na consideração sobre o papel do fenômeno da guerra na política internacional.

A Guerra do Paraguai, que engolfou os países da bacia do Prata numa luta de cinco anos (de dezembro de 1864 a março de 1870), é um marco incontornável no estudo da História das Relações Internacionais da América Latina em geral e do Brasil em particular. Durante o conflito, muitos princípios que aqueles países adotariam para conduzir a sua atuação na política internacional foram amadurecidos. Ícones das identidades nacionais emergiram e se cristalizaram. Limites geográficos e de influência foram estabelecidos. Contudo, é importante ter em mente que a sua historiografia foi instrumento de domínio

3. Cf. VIOLA; PIO, *op. cit.*, p. 171: “Como a guerra teve historicamente papel marginal na história do Brasil, a possibilidade de evitá-la é erroneamente projetada para a história da humanidade. O papel crucial que as guerras têm tido para a evolução humana é estranha à mentalidade brasileira. Particularmente a partir da transição democrática da década de 1980, consolida-se na mentalidade brasileira um conjunto de valores (resolução pacífica de conflitos, incorporação dos contestadores à ordem, miscigenação, democracia racial, acomodação de interesses) que dificulta a percepção de dinâmicas essenciais da segurança internacional, especialmente após o 11 de setembro”.

político através da manipulação dos acontecimentos e da falsificação de fatos históricos nos anos seguintes. Essa deturpação, iniciada logo após o fim dos combates, consolidou-se com o passar do tempo, o que foi possível por causa da escassez de eventos semelhantes que proporcionassem intimidade aos formuladores das políticas com sua dinâmica. A distância acabaria por condicionar a avaliação da importância que as guerras têm na determinação da ordem internacional, a ponto de tornar quase absoluta a confiança na possibilidade de se evitar qualquer conflito pela via das negociações, desta forma comprometendo a capacidade de se empreender análises consistentes das perspectivas, o que aliás já acontecia mesmo em 1964, como advertem Cervo e Bueno ao chamarem atenção para o fato de que às vésperas da eclosão da Guerra do Paraguai, “A crença na superioridade [da “arma da diplomacia”] era tal, que não entrava no cálculo dos estadistas brasileiros o perigo da guerra platina”,⁴ num erro de análise que, como veremos, custaria caro ao Brasil. A condução do conflito, eivada de equívocos cometidos por todas as partes que o prolongaram de maneira injustificável, e a forma como sua historiografia foi livremente manipulada denunciam a compreensão torta dos eventos beligerantes.

De qualquer forma, foi a partir daqueles teatros de operações que o general Caxias e o almirante Tamandaré se constituíram em patronos do Exército e da Marinha brasileiros.⁵ Da mesma forma, o espírito de corpo dos militares foi moldado no sofrimento das batalhas nos campos do Brasil e do Paraguai, dando origem ao sentimento de orgulho profissional e à convicção da sua importância a ponto de tornar o Exército um dos principais instrumentos dos republicanos que deporiam o imperador em 1889. A Argentina, que ainda sofria as conseqüências desagregadoras da recente disputa entre os unitários e os federalistas, rapidamente se consolidou como Estado nacional e passou a explorar economicamente o conflito, terminando por se tornar o destino final de grande parte dos recursos que o Brasil nele despejou ao custo de grande endividamento.

O Paraguai, que em 1864 detinha o mais mobilizado e organizado corpo de tropa e uma economia que vinha se expandindo em direção ao exterior através de uma intensa política de abertura comercial,⁶ chega a 1870 completamente destruído, com a população arrasada pelos combates, pela fome e pelas epidemias. Numa aposta imprudente, Francisco Solano López ousou desafiar a determinação de brasileiros e argentinos, os dois maiores

4. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 121. Cf. *Ibid.*, p. 123: “No Brasil e na Argentina, alimentava-se a ingenuidade de que o Paraguai não faria a guerra, e por isso era desqualificado internacionalmente sem receios”.

5. Marechal-de-Exército Luiz Alves de Lima e Silva e Duque de Caxias; Almirante Joaquim Marques Lisboa e Marquês de Tamandaré. A Força Aérea Brasileira, de criação mais recente como força armada (1941) tem como patrono o Marechal-do-Ar Eduardo Gomes e a Aeronáutica, que envolve também a aviação civil, Alberto Santos-Dumont.

países do continente sul-americano sob qualquer critério, e errou inapelavelmente ao prever que os uruguaiois se alinhariam aos seus ideais beligerantes. Com arrogância, invadiu territórios brasileiros e argentinos e obteve vitórias iniciais fáceis, o que pareceu confirmar as suas impressões sobre o pouco valor dos soldados dos dois países. Mas esses reveses não impediriam que as tropas aliadas fossem mobilizadas e revertissem o quadro, a ponto de no fim do conflito restarem apenas velhos e idosos com armas obsoletas do lado paraguaio, lutando sob garantia de execução sumária por parte de seu líder em caso de rendição.

O Uruguai por sua vez teve mais bom-senso e preferiu sair da guerra civil que o consumia ao lado do Brasil e da Argentina, a decisão mais sensata para qualquer país em sua delicada situação. Mesmo tendo sido o catalisador da guerra ao motivar a intervenção brasileira que viria a provocar a invasão paraguaia ao Mato Grosso, o Uruguai exerceu um papel periférico nos combates, o que se poderia prever dado o pequeno tamanho da sua população e território.

Por ter se constituído em evento de enorme magnitude, com conseqüências profundas em todos os campos daquelas sociedades, desde o fim da guerra houve distorções deliberadas e sucessivas, por parte de todos os lados envolvidos, das causas e dos papéis dos agentes no conflito. Essa prática se estenderia pelo século seguinte, acentuando-se nos anos de 1960-80, quando os governos autoritários da região trataram de explorar as próprias versões para os fatos em apoio aos seus métodos políticos e em justificativa para o rigor de suas práticas.

Foi assim que Solano López, condenado unanimemente em seu país e no exterior logo após o fim dos combates como responsável pela tragédia que se abatera sob os paraguaiois, teve a imagem trabalhada nas décadas seguintes até se tornar o líder nacional responsável por um fantasioso desenvolvimento autônomo do Paraguai, defensor da sua independência e soberania diante das ambições imperialistas inglesas, brasileiras e argentinas.

Isso só foi possível devido à pouca intimidade da região com o fenômeno da guerra e à predominância de uma percepção distorcida da dinâmica da política internacional, o que proporcionou campo fértil para a disseminação de mitos e para a consolidação de dogmas de fundo ideológico.

Da mesma lavra revisionista foi a ação dos adversários da monarquia brasileira que não tiveram pudores em atacar os líderes políticos e militares, atribuindo-lhes a responsabilidade pelo início e longa duração dos combates, bem como pelo estado combalido em que ficou o tesouro nacional ao fim da guerra. Como muitos dos chefes militares brasileiros também eram políticos engajados na defesa da monarquia, seu desempenho

profissional foi jogado na fogueira do proselitismo e criticado com ardor retórico e com pouca fundamentação na realidade.⁷

Num esforço de fôlego para desmatar o cipoal de lendas e mitos que envolvem a Guerra do Paraguai, o que acabou por jogar luz sobre a forma como no Brasil se interpreta os processos de conflagração das guerras e de construção da paz, Francisco Doratioto reconstruiu os acontecimentos que conduziram aos anos de 1863 e 1864, quando o Uruguai viveu uma tumultuosa guerra civil entre os partidários dos *blancos*, que tinham no poder o presidente Atanasio de la Cruz Aguirre, e os *colorados*, liderados por Venâncio Flores, disputando o poder. Naquela época, muitos estancieiros brasileiros haviam se estabelecido em terras uruguaias para criar gado e supriam de carne o estado do Mato Grosso. O governo de Aguirre, então, passou a tributar o deslocamento de animais entre a fronteira dos dois países, bem como a passagem do gado que seguia do Rio Grande do Sul com o mesmo destino, ao que os estancieiros brasileiros recusaram obedecer.

Defendendo seus interesses, o Império do Brasil começou a pressionar Montevidéu com queixas quanto à alegada violência sofrida por seus súditos. “Apontava o governo uruguaio como condescendente e co-responsável pelas agressões sofridas por cidadãos brasileiros no seu território”.⁸ Na verdade o Brasil estava tentando encontrar justificativas para uma intervenção no Uruguai a fim de garantir o desfecho que ele desejava na guerra civil do país vizinho.⁹

Foi com esse argumento de defesa da integridade dos brasileiros que o Império imiscuiu-se na guerra civil uruguaia. Em outubro de 1864, tropas brasileiras invadiram o Uruguai, tomaram algumas vilas e as entregaram às forças opositoras do general Flores. Francisco Solano López, que além de ter seus próprios planos para o território uruguaio temia a presença brasileira no país vizinho e uma eventual aliança que ambicionasse partes de seu feudo, reagiu alegando que o Brasil havia iniciado hostilidades contra o Paraguai. Em novembro daquele ano, o vapor brasileiro *Marquês de Olinda*, que se encontrava aportado em Assunção, foi capturado, tendo a bordo o novo governador da província do Mato Grosso. No dia seguinte o governo paraguaio rompeu relações com o Império e proibiu a navegação de navios brasileiros no rio Paraguai, ao mesmo tempo em que autorizava a passagem daqueles pertencentes a países amigos. Tal situação era inaceitável para o Brasil, uma vez que todo o estado do Mato Grosso só era alcançável via navegação fluvial a partir da bacia platina.

7. DORATIOTO, *op. cit.*, pp. 18-20.

8. *Ibid.*, p. 52.

9. O argumento de defesa dos cidadãos brasileiros seria desmontado pelo chanceler uruguaio Juan José Herera ao demonstrar que apesar de haver 40 mil brasileiros residentes no Uruguai, o Império apresentara apenas 63 queixas de perseguição nos últimos doze anos. *Ibid.*, p. 53.

Esses acontecimentos, juntamente com a firme convicção de Solano López de que a intervenção no Uruguai constituía um estágio prévio antes das forças brasileiras e argentinas atacarem o Paraguai, precipitaram os acontecimentos. Antecipando-se a qualquer reação brasileira, tropas paraguaias invadiram o Mato Grosso em dezembro de 1864 e Corrientes (Argentina) em abril do ano seguinte, encontrando campo livre para prosseguirem território adentro, fato que contrariou a certeza de Solano López com relação aos preparativos brasileiros para um ataque ao seu país. Na verdade, naquele momento a guerra com o Paraguai era uma possibilidade tão remota para os governantes do Brasil e da Argentina que seus exércitos foram pegos completamente despreparados, levando ainda mais de um ano até que fossem mobilizados os efetivos necessários para fazer frente ao adversário e expulsá-lo de volta ao seu país.

Esse ato imprudente de Solano López foi seguido por uma derrota involuntária que sinalizou, já então, a inconsistência dos seus planos. Em fevereiro de 1865, com o fim do mandato do presidente *blanco* Aguirre no Uruguai, um acordo de união nacional transferiu o poder para o líder dos *colorados*, general Venâncio Flores, que rapidamente assinou um protocolo de paz com o Brasil e pôs fim à guerra que mal começara, iniciando uma aproximação intensa com o Império e com a Argentina e rompendo com o Paraguai.

Com isso, o único aliado com quem Francisco Solano López pretendeu contar nem chegou a alinhar tropas com o seu exército. Pelo contrário. No dia 1^o de maio de 1865, a Argentina, o Brasil e o Uruguai assinaram o Tratado da Tríplice Aliança contra o governo de Solano López, renunciando uma inflexão nos rumos da guerra, que se materializaria no mês seguinte quando, na Batalha do Riachuelo (11 de junho de 1865, no rio Paraná), a esquadra imperial destruiu a marinha paraguaia e assegurou a livre navegação e o transporte de tropas pelo rio Paraguai até o final dos combates, e se consolidaria um ano após, quando tropas aliadas finalmente invadiram o território paraguaio pela primeira vez para dele se retirarem apenas com a vitória final assegurada.

No ano de 1868 ocorreram as batalhas decisivas da guerra. Em janeiro, o futuro duque de Caxias (então um jovem e brilhante general que possuía o título de marquês) assume como comandante-em-chefe das tropas aliadas no Paraguai em substituição a Bartolomeu Mitre, o presidente argentino que havia exercido a função pessoalmente desde o início da aliança. Sua tarefa principal foi reorganizar e aumentar as fileiras do exército brasileiro, o grosso das tropas aliadas, e prepará-lo para marchar até Assunção.

Após um longo ano de exaustivos preparativos que já começavam a comprometer o moral dos soldados acampados em regiões alagadas e insalubres, numa série de combates violentos o exército paraguaio foi destruído pelos aliados e as tropas brasileiras seguiram sem

encontrar resistência até a capital, que, deserta, foi ocupada em 1º de janeiro de 1869. Restava apenas capturar Solano López, que havia fugido com o que restou da sua força de segurança pessoal.

Caxias, demonstrando desgaste pelos longos meses de combate, julgou concluída sua tarefa e a guerra terminada, embora as ordens do imperador Pedro II e os próprios termos do Tratado da Tríplice Aliança fossem no sentido de continuar a perseguição até a morte ou captura de Solano López. Sem aguardar ordens superiores, o comandante das forças aliadas partiu para o Rio de Janeiro, produzindo uma enxurrada de pedidos de dispensa por parte dos oficiais que o acompanharam e ameaçando provocar uma debandada das tropas, o que exigiu a nomeação emergencial do conde D'Eu (o príncipe consorte, casado com a princesa Isabel), que deixou a corte brasileira e seguiu para o Paraguai a contragosto.

Mais um ano de caçada e de pequenas escaramuças com a guerrilha de resistência e em 1º de março de 1870 Solano López é alcançado e morto pelas tropas brasileiras em Cerro Corá, uma vila a nordeste de Assunção, na divisa com Mato Grosso. Terminava a Guerra do Paraguai. Em junho do mesmo ano o governo provisório constituído pelos aliados aceitou os termos do Tratado da Tríplice Aliança e em novembro o Paraguai aprovou a sua Constituição, a primeira do país.

Para Doratioto, a causa geral da Guerra do Paraguai foi o turbulento processo de construção e consolidação dos Estados nacionais do Rio da Prata. Em 1842, o Paraguai proclamou formalmente a sua independência do Vice-reino do Rio da Prata, unidade colonial englobando o que hoje são os territórios da Argentina, do Uruguai, do Paraguai, da Bolívia e estendendo-se até o Pacífico e que fora criada pela Espanha em 1776 para fazer frente à expansão portuguesa na América do Sul que partia do Brasil.¹⁰ Todos esses países tiveram que acomodar as suas forças internas por meios raramente tranqüilos.

Desde a década de 1850, o Paraguai buscou modernizar-se e ampliar a sua inserção no comércio internacional. Para tanto, percebeu que se tornara indispensável encontrar uma saída para o mar, mesmo que para isso fosse preciso coagir algum dos vizinhos a consentir em sua reivindicação.¹¹ A opção natural foi o porto de Montevideú, o que parecia perfeitamente viável por causa da vulnerabilidade do Uruguai e da possibilidade de uma aliança com os *blancos*, que temiam a intervenção das tropas brasileiras na guerra civil que o consumia.

Contudo, os planos de Solano López de converter o país em potência regional e aumentar a sua influência na Bacia do Prata o colocou em divergência com o Império, que buscava manter o *status quo* platino, caracterizado “pelo desequilíbrio favorável ao Brasil,

10. *Ibid.*, p. 24.

hegemônico na área por ter sido, até então, vitorioso em influir sobre os Estados da região, por meio de um eficaz sistema de alianças”.¹²

Além da disputa por influência, o Paraguai tinha conflitos de fronteiras tanto com o Brasil (Mato Grosso) quanto com a Argentina (Chaco). Justamente por conta dessas disputas territoriais, o Paraguai reivindicava o controle pleno da navegação do Rio Paraguai, não reconhecido como limite entre os países, o que evidentemente o Brasil se recusava a aceitar por ser aquela a única via de acesso à província do Mato Grosso.

Tolhido em suas ambições, o Paraguai passou a ver a guerra civil que estourara em 1863 no Uruguai como oportunidade de romper o bloqueio imperial. Além do mais, Solano López convenceu-se da existência de uma estreita aliança entre brasileiros e argentinos com finalidades expansionistas.

O governo uruguaio por sua vez, exortando o Paraguai a tomar seu partido para dissuadir Brasil e Argentina de intervirem na guerra civil do seu país, tratou de insinuar a Solano López que em caso de intervenção o Paraguai seria o próximo da lista a ser retalhado pelos dois países, no que parece ter sido muito bem sucedido, pois a efetiva entrada de tropas brasileiras em terras uruguaias foi seguida pelo pronto rompimento de relações diplomáticas paraguaias com o Brasil e, um pouco mais tarde, do ataque aos territórios brasileiro e argentino. “A essa altura, Solano López estava persuadido de que o governo brasileiro e o argentino atuavam em comum acordo, não só quanto ao Uruguai, mas também quanto ao Paraguai”.¹³

Se para o Paraguai a guerra era vista como um instrumento útil de liberação das suas potencialidades para projeção internacional, para a Argentina a guerra poderia ser o meio de consolidar o Estado centralizado, mobilizando o poder nacional contra um adversário comum e eliminando os apoios externos aos partidários federalistas domésticos proporcionados pelos *blancos* uruguaios e por Solano López, para os quais mais interessava uma Argentina fragmentada e bem ocupada com os seus conflitos nacionais.

Para o Império do Brasil a guerra não era esperada, mas uma vez iniciada tornou-se um meio de pôr fim em definitivo aos conflitos de fronteira com o Paraguai e de garantir a livre navegação nos rios do Prata, bem como de viabilizar a deposição de uma vez por todas do próprio Solano López e seus sonhos de potência regional em luta por influência com o Brasil.¹⁴

11. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 121.

12. DORATIOTO, *op. cit.*, p. 44.

13. *Ibid.*, p. 58.

14. *Ibid.*, p. 96.

Além das disputas decorrentes da consolidação dos Estados da região, duas causas específicas da guerra foram o voluntarismo de Solano López e o erro de avaliação generalizado por parte de todos os governos envolvidos no que dizia respeito às condições e às reais intenções dos demais países,¹⁵ fruto, evidentemente, da dificuldade de compreenderem a conjuntura que se apresentava.

Desde o início da deterioração das relações com o Brasil e com a Argentina, Solano López foi um chefe de Estado irresponsável. Nenhum dos países da região estava em condição de enfrentar uma guerra sem impor altos custos para o seu povo. Portanto, o sentimento de ameaça e de necessidade de se antecipar aos acontecimentos que moveram o líder paraguaio em direção à guerra encontrava fundamento apenas na sua mente. E foi com base somente nesses julgamentos subjetivos que Solano López empurrou sua nação para o desastre e persistiu no erro mesmo quando, a partir de 1868, não restava dúvida quanto ao desfecho do conflito, sacrificando milhares de paraguaios que seriam indispensáveis para a reconstrução do país no pós-guerra.¹⁶ A ditadura que ele instituiu, não apenas comprometeu a performance nacional, como turvou a sua capacidade de empreender análises em bases racionais.

Menos impulsivas mas igualmente equivocadas foram as avaliações que os demais países fizeram dos potenciais adversários. Nenhum dos quatro esperou que a guerra fosse se arrastar por tanto tempo e exigir tanto de seus povos. Na verdade, cada um encontrou boas justificativas para precipitar-se ao conflito, fossem perspectivas econômicas fossem oportunidades de mobilização nacional contra um inimigo externo comum, útil para amenizar as divergências domésticas.

A estratégia custou caro a todos os envolvidos. Qualquer que seja o parâmetro escolhido, a *Maldita Guerra* do Paraguai cobrou muito dos beligerantes, uma conta que ninguém foi capaz de prever. Apesar da escassez de estatísticas confiáveis sobre a população paraguaia antes e depois do conflito, o que deu margem a estimativas discrepantes sobre o número de mortos, não resta dúvida de que a perda de vidas foi altíssima. Alguns autores sustentam que havia no país uma população entre 800 mil e um milhão e trezentas mil pessoas antes da guerra e ao seu fim apenas cerca de 236 mil paraguaios restavam vivos.¹⁷ Essa conta, evidentemente exagerada, implicaria em perdas de mais de 70% da população, sendo de cerca

15. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 123.

16. Cf. DORATIOTO, *op. cit.*, p. 93: “Apesar da esmagadora inferioridade geográfica, demográfica e econômica, o governante paraguaio pretendeu enfrentar o Império, o mais povoado e rico dos Estados sul-americanos, aliado à Argentina e ao Uruguai”.

17. CHIAVENATTO, Julio José. *Genocídio americano: a Guerra do Paraguai*. Ed. Brasiliense. São Paulo: 1987, *apud* DORATIOTO, *op. cit.*, p. 456.

de 99% a mortandade entre os homens.

Em um estudo mais lúcido de 1988, a pesquisadora norte-americana Vera Blinn Reber estimou que no início da guerra o Paraguai provavelmente tinha entre 285 mil e 318 mil habitantes. Pelos seus cálculos, as perdas do país em decorrência do conflito ficaram entre 8,7% e 18,5% da população, ou seja, entre um mínimo de 24 mil e um máximo de 59 mil cidadãos, o que parece mais razoável.¹⁸

Também a estimativa quanto ao número de mortos brasileiros varia muito. Para o governo imperial, o número oficial de perdas, divulgado em 1870, foi de 23.917 soldados, dos quais 4.332 mortos, 18.597 feridos e 988 desaparecidos. Participantes brasileiros dos combates sustentaram o número de 100 mil brasileiros mortos, o que, diante do total de soldados do país, sugere uma tentativa de engrandecer o tamanho da vitória e do sacrifício das tropas brasileiras.

Estudos mais ponderados, feitos com base em fontes variadas como memórias e cartas de combatentes de diferentes nacionalidades, notícias de jornais da época, bem como na análise da duração e das condições da guerra e no número de soldados que o Império enviou para lutar (cerca de 139 mil homens, 1,5% da sua população de pouco mais de 9 milhões de habitantes), sustentam que é mais razoável falar em 50 mil mortos brasileiros.¹⁹

Além das perdas em vidas, o custo financeiro foi impressionante e exauriu os cofres brasileiros por longo tempo.²⁰ Apenas para o Brasil a guerra custou cerca de 11 anos do orçamento público em valores pré-guerra. Uma despesa oficial de 614 mil contos de réis contra um orçamento do Império para 1864 de 57 mil contos de réis. Os gastos com o Ministério da Guerra atingiram impressionantes 49,56% do orçamento geral em 1865, o primeiro dos cinco anos de combates.²¹

Para Doratioto, o tratamento que os fatos e os personagens relacionados à Guerra do Paraguai receberam de todas as partes envolvidas desde o princípio foi, na maioria dos casos, tendencioso e infiel. O Brasil e a Argentina manipularam-nos para diminuir a importância um do outro no desfecho dos combates e para engrandecer seus próprios feitos. Ao aproximar-se a conclusão da guerra, cada país procurou antecipar-se para garantir que as suas pretensões fossem atendidas nos acordos de paz, lançando mão para isso de campanhas de mobilização popular em seus países com vistas a angariar o apoio doméstico ao custo do sacrifício da verdade. Essa prática foi reforçada à medida que a aproximação construída por ocasião da

18. DORATIOTO, *op. cit.*, p. 457.

19. *Ibid.*, pp. 458-461.

20. CERVO; BUENO, *op. cit.*, pp. 125-126.

21. DORATIOTO, *op. cit.*, p. 462.

aliança foi-se dissolvendo e converteu-se gradualmente no tradicional distanciamento entre os dois países. Nesse ponto pode-se identificar a semente de mal-estar na relação entre os vizinhos que no século seguinte germinaria em uma disputa intensa pela proeminência regional e que definiria os respectivos planejamentos estratégicos. Evidentemente, de qualquer forma a relação entre os dois maiores países da América do Sul, dividindo fronteiras, teria algum potencial de atrito. Mas as guerras sempre criam uma deriva nas posições relativas na balança de poder que proporciona oportunidades para deslocamentos abruptos. Nas negociações finais entre os aliados sobre os termos em que a paz seria imposta ao Paraguai, a Argentina viu as suas pretensões sobre a região do Chaco bloqueadas pelo Brasil.²² Ao mesmo tempo, e apesar do grande volume de recursos brasileiros empregados para a manutenção das tropas que acabaram sendo absorvidos por argentinos, o Brasil (ainda um império, vale lembrar) saía do conflito com todas as suas reivindicações territoriais acatadas e com a livre navegação da bacia do Prata (estrategicamente decisiva) finalmente estabelecida.

Com o passar do tempo e o desenrolar dos acontecimentos, o papel desempenhado nos combates tornou-se poderoso instrumento de constituição das identidades nacionais. A partir da descrição dos fatos, a iconografia da região foi moldada e líderes como Bartolomeu Mitre, Caxias, Tamandaré e o próprio Solano López tiveram suas imagens pintadas com tintas ora favoráveis ora depreciativas, de acordo com as conveniências.

Apesar de ser prática generaliza, a manipulação dos fatos encontrou seu campo mais fértil no revisionismo populista que cercou a imagem de Solano López. Desde ambições estritamente pessoais por parte dos herdeiros naturais da fortuna amealhada nos anos de chefe incontestável do país, numa tentativa de restaurar sua imagem com vistas a recuperar a imensa herança confiscada após a guerra, até a perturbadora ausência de ídolos nacionais que preenchessem o vazio de motivos de orgulho nacional para compensar a constrangedora mediocridade da sociedade paraguaia, vários interesses se cruzaram na figura do ditador para empreender uma reforma do seu papel histórico.²³

O que os registros mostram é que Francisco Solano López foi, de fato, o responsável tanto pelo desencadeamento direto da guerra ao invadir a província brasileira do Mato Grosso

22. Cf. *Ibid.*, p. 482: “[...] o Império assinou, em 1872, tratado de paz separadamente [o que contrariava o Tratado da Tríplice Aliança] com o Paraguai [...]. Assistia-se a um vencedor, o Brasil, aliar-se com o vencido para impedir a concessão do Chaco a outro aliado, a Argentina”. O tratado de paz entre Argentina e Paraguai foi assinado somente em 20 de maio de 1875. Nele, à revelia dos representantes brasileiros, a pretensão argentina sobre o Chaco foi atendida parcialmente. Ver *Ibid.*, p. 572.

23. *Ibid.*, p. 80.

e a argentina de Corrientes,²⁴ quanto pelo malogro do seu país, provocado pelos sucessivos erros na condução das operações militares, e pela sua ruína, ao insistir nos combates quando tudo mostrava que a derrota estava definida, preferindo enviar ao massacre velhos e crianças em lugar de pôr fim ao conflito e poupar a população.

No entanto, o revisionismo histórico começou a trabalhar a imagem do ditador logo após o fim da guerra, tentando construir o mito de um Solano López brilhante chefe militar, impetuoso o suficiente para levantar armas contra o imperialismo inglês que teria cooptado o Brasil e a Argentina como seus braços locais prontos a envolverem o Paraguai num abraço traiçoeiro que sufocasse o seu desenvolvimento supostamente baseado em um original modelo de igualdade social e de orgulho nacional que recusava a submissão aos ditames da coroa britânica.

Em fins dos anos 1960, intelectuais nacionalistas de esquerda da América Latina passaram a difundir a imagem de um Paraguai anterior à guerra como um Estado rico e progressista que teria alcançado com méritos próprios a modernização do país e o bem-estar da população ao recusar-se à submissão aos interesses estrangeiros e que, não fosse o horroroso conluio de que havia caído vítima, estaria hoje na liderança de uma próspera e autônoma região.²⁵

Para esses apreciadores da ditadura de Solano López, o Paraguai havia promovido a sua industrialização a partir de um genuíno esforço nacional, com recursos próprios, podendo portanto prescindir dos centros capitalistas e, assim, tornando-se uma ameaça aos planos britânicos para a bacia do Prata.

Contra essas fantasias vale lembrar que na época em que foram produzidas, boa parte do continente vivia sob regimes autoritários e uma das estratégias adotadas pelos movimentos rebeldes era tentar desmoralizar seus referenciais históricos, no caso dos governos militares quase todos com ícones que tiveram participação na guerra do Paraguai. A realidade no feudo de Solano López era bem outra. Além de contratar capital e técnicos ingleses para viabilizarem a infra-estrutura do país desde pelo menos a década de 1850, ele soube se apropriar da maior parte das terras do Estado paraguaio a ponto de tornar a sua família a maior proprietária do país. Além do mais, o Brasil manteve cortadas as relações diplomáticas com a Inglaterra entre os anos de 1863 e 1865, período durante o qual a guerra começou.²⁶

24. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 123.

25. DORATIOTO, *op. cit.*, p. 19.

26. Em 1863, as relações diplomáticas e comerciais entre Brasil e Inglaterra foram rompidas após uma escalada de desentendimentos entre o Império e o embaixador inglês no Brasil, William Christie. Os choques começaram com o saque a um navio inglês encalhado na costa gaúcha e pioraram com a prisão de três oficiais ingleses por embriaguez e desordem. Ao ordenar como represália o aprisionamento de cinco navios

Da mesma forma que a esquerda, representantes da direita política torceram muitos fatos de acordo com as suas conveniências. Os governos autoritários do Brasil e da Argentina exageraram os feitos de seus comandantes militares na guerra do Paraguai na tentativa de despertar no público doméstico o sentimento de nacionalismo e a simpatia por um sistema político centralizado que garantisse a ordem e o controle da sociedade.²⁷ No Paraguai, a apologia à ditadura de Solano López foi usada para conceder legitimidade à opressão por parte dos tiranos da vez, chegando a ponto de ter sido oficialmente declarado herói nacional.²⁸

A Guerra do Paraguai teve variadas causas, mais a principal delas foi a interação de forças decorrentes do processo de consolidação dos Estados nacionais da região da Bacia do Prata que se chocaram na guerra civil uruguaia, em cujo desfecho todos eles tinham interesse e da qual, direta ou indiretamente, participaram. O grande e irremediável erro foi que nenhum governante foi capaz de prever as conseqüências que dali decorreriam, uma guerra devastadora que paralisaria toda a região por mais de cinco anos e atrasaria o seu desenvolvimento pelas décadas seguintes. Ao contrário, a guerra foi considerada como oportunidade para que antigas divergências fossem resolvidas definitivamente. Nesse sentido, cada um dos Estados, tendo por base informações precárias processadas segundo modelos pré-concebidos de raciocínio balizados por dogmas que comprometeram a percepção acurada da realidade, julgou que os seus próprios objetivos seriam rapidamente alcançados, com custos perfeitamente compensatórios.

Além da tumultuada acomodação de forças, para que uma guerra de tais dimensões fosse deflagrada foi preciso que um ditador imprudente e violento como Francisco Solano López, herdeiro de uma tradição autoritária e completamente cego para a conjuntura que o envolvia, cometesse a irresponsabilidade de atacar os dois maiores países da região, os quais, se não dispunham dos maiores e mais organizados exércitos, possuíam, de longe, as maiores reservas mobilizáveis, que, com a conflagração, foram gradualmente demonstrando o tamanho da desproporção de forças.

A maior prova de que a personalidade intransigente de Solano López foi decisiva para que a guerra ocorresse está na sua obsessão em encaminhar para o massacre diante das tropas

brasileiros na Inglaterra, Christie foi expulso do país por D. Pedro II. Cf. DORATIOTO, *op. cit.*, p. 50: “O governo imperial rompeu relações diplomáticas com a Grã-Bretanha, devido ao bloqueio, entre 31 de novembro de 1862 e 5 de janeiro do ano seguinte, por belonaves desse país, da barra do Rio de Janeiro, e a captura de cinco navios mercantes brasileiros na baía da Guanabara”. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 121: “A explicação da conspiração capitalista, reunindo Inglaterra, Argentina e Brasil para destruir o sistema fechado e autônomo do Paraguai deve-se tributar a distorções da análise histórica”.

27. Cf. DORATIOTO, *op. cit.*, p. 92: “Não corresponde à realidade a descrição feita por parte da historiografia militar brasileira e por historiadores revisionistas de que o Exército paraguaio era bem adestrado e armado. São vários os relatos de combatentes aliados quanto à magreza e a quase nudez dos soldados guaranis”.

28. *Ibid.*, p. 86. Em 1936, após tornar-se presidente derrubando Eusebio Ayala, o coronel Rafael Franco editou

aliadas até o último homem em quem conseguiu pôr as mãos. Diante dos fatos inconfundíveis não restava qualquer justificativa militar, tampouco uma única possibilidade de que o líder paraguaio não tivesse idéia da real situação dos combates, para que se continuasse a luta após as derrotas sofridas em dezembro de 1868. A partir daquele ponto, o exército paraguaio não passou de um bando de velhos e de crianças maltrapilhos e esfomeados, ao qual não se concedeu a opção de depor armas, sob ameaça de tortura e execução sumária por parte do ditador, como, aliás, não teve remorso em fazer com alguns de seus próprios parentes durante a fuga das forças aliadas, sua própria mãe, irmão e irmãs inclusive.

Apesar desse voluntarismo criminoso, o tirano paraguaio teve seus apreciadores, que se encarregaram de tentar redimi-lo ressaltando a coragem do soldado paraguaio em detrimento de uma suposta covardia dos aliados, que, afinal, lutaram contra um inimigo mais fraco. Esses revisionistas trabalharam para angariar simpatias para a figura de Solano López em lugar de responsabilizá-lo pela morte de crianças e velhos empurrados para uma guerra já perdida.

O revisionismo histórico em torno da Guerra do Paraguai surgiu logo após o final dos combates, mas ganhou consistência na segunda metade do século XX como instrumento útil de condução da opinião pública dos países da América do Sul. A manipulação dos fatos foi praticada indistintamente por simpatizantes da monarquia brasileira e por defensores do republicanismo, por membros da esquerda e da direita política. Os primeiros tentando desmoralizar os ícones dos que se encontravam no poder durante o período de governos militares autoritários que proliferaram no continente. Os últimos exagerando a importância dos seus correligionários durante os anos de conflito para angariar simpatia popular que desse legitimidade ao seu método de conduzir os países.

Nesse esforço de falsificação da história, assim como havia ocorrido na escalada que empurrou a região à guerra por cinco anos, encontraram um fértil caldo de cultura na percepção equivocada que predomina em seus países sobre a dinâmica que conduz a política internacional e sobre os processos que levam os Estados às armas.

Ao final, os custos para os quatro países diretamente envolvidos foram enormes, qualquer que seja o critério usado para medi-los. O contingente demográfico do Paraguai foi desequilibrado com o grande número de homens mortos, embora muitas mulheres também tenham caído vítimas, fosse nos combates propriamente ditos fosse na fome e nas epidemias que empestearam o país. O Brasil e os demais aliados também tiveram as suas cotas de mortos. Mas como o grosso das escaramuças aconteceu em território paraguaio, ficaram bem aquém. O Império saiu abalado da guerra. O seu orçamento foi tão exaurido e a insatisfação

popular cresceu tanto, que o movimento pelo fim da monarquia ganhou impulso, a ponto de em 1889 o Exército ter papel chave na deposição de D. Pedro II. Não existe fundamento nas tentativas de despertar orgulhos nacionais por heroísmos auto-intitulados, em nenhum dos quatro países, mas especialmente no trabalho deliberado de glorificação de Solano López como pretense líder independente de uma nação progressista. Todos os envolvidos, a começar pela verdade, como aliás sempre acontece, perderam com a Guerra do Paraguai. Não foi à toa que aquela foi chamada de a *Maldita Guerra*.

A Guerra do Paraguai chegou ao fim há 135 anos. Tempo suficiente para que as divergências e os rancores que pudessem ter resistido aos embates fossem amortecidos pela vizinhança pacífica. Desde então, o Brasil não se envolveu em outro conflito como aquele. Nos anos seguintes se desenrolaria o processo de estabelecimento dos limites com os dez Estados com quem faz fronteira. O que valeu para as relações com os vizinhos parece se aplicar também aos efeitos que a guerra teve sobre a percepção do fenômeno no país. A distância tornou os conflitos violentos entre Estados tão estranhos à realidade brasileira que passamos a acreditar que sua ocorrência se trata de um mal perfeitamente administrável.²⁹

Domício Proença Jr. e Eugênio Diniz, ao discutirem as razões que prejudicam o entendimento sobre o cerne de uma política de defesa nacional para o país, diagnosticam uma distorção na percepção brasileira sobre os fenômenos relacionados à guerra e à paz, segundo eles fruto de “uma leitura generosa que ecoa os sonhos de uma paz perpétua advinda da intensificação dos relacionamentos comerciais entre os povos”.³⁰

Embora o país tenha tomado parte em outras guerras desde então, todas elas se desenvolveram em teatros distantes.³¹ Esse afastamento influenciou decisivamente a forma

29. Cf. RICUPERO (2000), p. 65: “Não é só a política territorial que ficou. A idéia de um Brasil não expansionista, satisfeito com o status quo fronteiriço, confiante no Direito Internacional, nas soluções negociadas, fiel à não-interferência, incorporou-se de tal modo ao discurso diplomático brasileiro que se tornou intemporal como se tivesse sempre existido. Rio Branco mesmo gostava de fazer crer que tudo isso vinha do passado monárquico mas bastava reparar na não-ingerência ou no pacifismo para concluir que a afirmação é só parcialmente verdadeira. De qualquer forma, deve-se a ele a sistematização e consolidação do ideário externo do país em termos de objetivos e métodos. Esse conjunto de características se internalizou tão completa e profundamente que passou a ser impensável imaginar um Brasil de personalidade internacional diferente. Embora possa haver nesse ideário elementos ideológicos, pertencentes ao domínio das aspirações mais que ao das contingências (a questão acreana, por exemplo, constituiu exceção à satisfação com o status quo territorial), ele corresponde basicamente à realidade objetiva. Tome-se, por exemplo, a cultura da paz, o padrão institucionalizado de resolver divergências por meios não belicosos. Se excetuarmos os dois conflitos mundiais aos quais fomos arrastados por razões de natureza global, a última guerra puramente nacional na qual o Brasil se envolveu como ator primordial, a da Tríplice Aliança, teve fim em 1870. Quantos países do porte do nosso podem invocar período ininterrupto de paz com os vizinhos que já quase dura 130 anos?”.

30. PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio. *Política de defesa do Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998, p. 53.

31. Na segunda Guerra Mundial, submarinos alemães e italianos promoveram ataques a navios mercantes e de passageiros na costa brasileira depois que o governo Vargas rompeu relações diplomáticas e comerciais com

como a nação entende o fenômeno e o seu papel na definição da ordem internacional, motivando uma tendência a enxergar todos os conflitos de interesses como questão de vontade política e o juridicismo internacional como uma espécie de píncaro natural da evolução da humanidade.

Entretanto, a complexidade dos eventos estatais nos recomenda cautela. Se a negação da guerra como instrumento de política internacional pode ser fruto de um cálculo racional que evidencie os custos indecentes dos conflitos bélicos e as vantagens de soluções cooperativas (a Teoria da *Grande Ilusão*), a posição desfavorável de um país na balança de poder pode alertar os seus governantes sobre a vulnerabilidade do país às ameaças externas e conduzi-los à defesa intransigente da paz entre as nações como estratégia deliberada de segurança em substituição ao poder nacional deficiente (*o escudo da paz*). O século XX, com sua diminuição das distâncias físicas, viria aproximar o Brasil de centros mais poderosos que o resto da América do Sul. Se em 1864 a ameaça se materializou na figura do ditador voluntarioso de um país vizinho, oitenta anos depois navios brasileiros de passageiros estavam sendo atacados por submarinos alemães que cruzavam o Atlântico submersos. Trinta anos antes, brasileiros já tinham sido mandados para lutar em teatros europeus durante a Primeira Guerra Mundial e voltaram convencidos de que o país não estava preparado para a guerra moderna.³² Com o passar do tempo, tornou-se impossível evitar a aproximação até os centros de poder e evitar que os centros de poder se aproximassem de nós (o que, por sua vez, tornou impossível não nos envolvermos em disputas de interesses com esses centros de poder). Assim, as análises estratégicas e da posição do Brasil na balança de poder tiveram que incluir, além das áreas imediatamente vizinhas, regiões distantes onde o poder encontrava concentrações incomparáveis. Com isso, naturalmente, ficou claro que a capacidade de nos impormos tornava-se menor à medida que aquela aproximação aumentava, o que rapidamente deu à defesa da harmonia entre os Estados um incentivo proporcionalmente crescente.

Além daquelas duas origens conscientes (a Teoria da *Grande Ilusão* e o *escudo da paz*), a opção pacifista de um país também pode derivar de uma percepção equivocada ou condicionada da realidade em que se insere (a *paz dogmática*). A dificuldade em analisar o cenário de forma realista conduz a negações de possibilidades. Assim, a percepção dominante pode simplesmente descartar a guerra como ameaça, como ausente da conjuntura que poderia envolver o país.

Aqui é importante deixar clara a distinção entre o pacifismo dogmático e uma das

o Eixo em 28 de janeiro de 1942, abandonando finalmente a “equidistância pragmática” em favor dos Estados Unidos. Ver CERVO; BUENO, *op. cit.*, pp. 262-263.

32. WROBEL; HERZ, *op. cit.*, p. 269.

versões do pacifismo racional, a derivada da Teoria da *Grande Ilusão* elaborada por Norman Angell em 1910, numa época em que “a opinião pública, em vez de moderar a tendência armamentista dos governos, os induz a aumentar esses gastos, em lugar de reduzi-los”,³³ visto que a crença predominante nos centros de poder era de que “os homens devem ser estimulados à luta e que a guerra é a solução por excelência dos conflitos”.³⁴ A diferença é sutil, mas imprescindível para a argumentação deste trabalho. Embora as duas fontes de pacifismo se oponham ao recurso da guerra, a opção dogmática não se sustenta sobre uma base intelectual sólida, é produto de doutrina e não de análise realista da dinâmica das forças que configuram o ambiente internacional, produzindo “percepções inadequadas e mesmo errôneas sobre processos fundamentais em curso no mundo”.³⁵ Sua argumentação é obsoleta e de origem moral e religiosa,³⁶ concentrando-se na crença de que a humanidade é habilitada para evitar as soluções de força na repartição de recursos econômicos e ecológicos escassos.³⁷ Com essa convicção, alguns movimentos pacifistas produziram uma argumentação que prega a libertação do homem do seu primitivismo, mas que não conseguem lidar com os fatos históricos que demonstram a onipresença da violência.

Por seu turno, o pacifismo racional baseado na percepção de que a guerra não é um instrumento vantajoso de interação internacional lança mão do argumento de que a utilidade do recurso violento não é suficiente para compensar os seus custos, sejam pela instabilidade provocada no sistema financeiro internacional, o que “influenciaria negativamente de tal forma as finanças do invasor que o prejuízo causado pelo confisco excederia em boa parte o valor da propriedade confiscada”, levando à “esterilidade econômica da conquista”,³⁸ seja pela impossibilidade de se apropriar das riquezas que eventualmente o país atacado possuía,³⁹

33. ANGELL, Norman. *A grande ilusão*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 10.

34. *Ibid.*, p. 136.

35. VIOLA; PIO, *op. cit.*, p. 162.

36. Cf. NOUR, Soraya. *À paz perpétua de Kant. Filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 110: “As idéias pacifistas desenvolveram-se vinculadas a doutrinas ético-religiosas como budismo (seis séculos antes de Cristo, na Ásia) e a ‘Pregação da Montanha’ do cristianismo. Este vínculo religioso da idéia da paz foi mantido nas diversas seitas da Idade Média”.

37. Cf. BOULDING, Elise. *Cultures of peace: the hidden side of history*. New York: Syracuse University Press, 2000, p. 1: “Colocando nos termos mais simples possíveis, uma cultura de paz é uma cultura que promove uma diversidade possível de se tornar pacífica. Tal cultura inclui modos de vida, modelos de crença, valores, comportamento e arranjos de acompanhamento institucional que promovem o cuidado mútuo e o bem-estar, assim como uma igualdade que inclui a apreciação da diferença, o manejo e a divisão igualitária dos recursos da terra entre seus membros e com todos os seres vivos”.

38. ANGELL, *op. cit.*, p. 23.

39. Cf. *Ibid.*, p. 26: “[...] por conseguinte, há uma ilusão de ótica, uma falácia lógica, na idéia [...] de que uma nação aumenta a sua riqueza ao expandir o seu território, porque, ao anexar-se uma província ou um Estado, anexam-se também seus habitantes, que são os únicos e verdadeiros proprietários da riqueza correspondente, e o conquistador nada ganha”.

seja pelos prejuízos à imagem do país perante a comunidade internacional que passa a vê-lo como um pária desordeiro erguendo diante dele um muro de má vontade e desconfiança. No entanto, apesar de Norman Angell sustentar que a guerra não é um recurso lucrativo e que a harmonia internacional é a verdadeira condição para a geração da riqueza, seu realismo o faz reconhecer que seria uma irresponsabilidade para qualquer Estado empenhar a sua segurança na crença de que todos os governantes do mundo teriam essa clareza. Portanto, como em última instância “cada um de nós percebe que neste mundo o conflito de interesses é inevitável e que mal podemos evitá-lo”, conclui Angell, “naturalmente, diante da alternativa de devorar ou ser devorado, não pode subsistir qualquer dúvida”.⁴⁰ Por isso, mesmo consciente da impossibilidade de se justificar o recurso à guerra ela continua acontecendo, daí a razão para que se mantenham as forças necessárias à defesa da nação contra a ambição alheia.

Esclarecida a diferença, note-se, na formulação das premissas deste trabalho, a ausência da primeira causa dentre as relacionadas nos parágrafos acima para a opção pacifista brasileira: a conclusão racional de que a guerra como estratégia de política internacional seria uma *grande ilusão*, incapaz de proporcionar melhorias para os seus cidadãos mesmo que dela resultasse ganhos materiais.⁴¹

Ela foi excluída da segunda premissa pelo fato de que os países que derivam a sua política externa desse raciocínio, ao contrário do Brasil, costumam atentar para as palavras de Norman Angell e não descuidam dos mecanismos efetivos de defesa nacional e nem das análises racionais da conjuntura, mantendo-se conscientes de que a sua opção não é universal e de que a possibilidade de outros países empreenderem ações beligerantes que os envolvam é significativa, não tergiversando “diante da alternativa de devorar ou ser devorado”. O próprio Angell reconheceu que o *dilema da segurança* continuaria ditando ainda por muito tempo a busca incessante por aumento de força militar e, na sua Europa do princípio do século XX, impondo um discurso e uma política nacional-militarista.⁴² O que começa como preocupação quanto às intenções estrangeiras termina em uma corrida armamentista generalizada e em risco crescente de conflagração. Ciente de que “a mudança da política europeia só poderá ocorrer em função de uma mudança nas idéias prevalecentes, a qual só acontecerá quando as

40. *Ibid.*, pp. 7-10.

41. É evidente que a ação de formular princípios e formalizá-los em documentos legais é um ato de complexa racionalidade. Mas ao que se está referindo aqui é o processo de análise do objeto, a investigação do ambiente, os alicerces dessa análise, enfim. O termo racional é empregado aqui com o sentido oposto ao de doutrinário, ao de modelo pré-concebido de pensamento.

42. Cf. ANGELL, *op. cit.*, p. 262: “A única justificativa invocada pelos que clamavam por esse aumento [do poder militar] era que estávamos expostos a um ataque. Todos os países europeus justificam da mesma forma os seus armamentos; portanto, todos acreditam na existência universal de motivos para o ataque”.

energias humanas nesse campo deixarem de privilegiar exclusivamente o aprimoramento dos instrumentos bélicos”,⁴³ ele renegou o pacifismo utópico e esclareceu que suas teses não deveriam ser confundidas com uma pregação idealista. O diálogo e a negociação são importantes para frear a escalada beligerante, mas é preciso ter consciência de que não serão suficientes enquanto não forem aceitos universalmente como instrumento de solução de divergências. O propósito da tese de que o recurso à guerra é uma *grande ilusão* “não é proclamar o desarmamento sem levar em conta o que estão fazendo os outros países”.⁴⁴ Angell, confundido com um idealista por pregar limites para os gastos militares, deixa claro seu realismo ao negar ilusões de que os governantes vão aceitar suas idéias passivamente. Quanto a isso, ele é categórico: “Enquanto a filosofia política adotada na Europa continuar a mesma, não serei eu quem vai propor a redução de uma só libra no nosso orçamento militar”.⁴⁵

A consciência dessa ilusão definitivamente não parece refletir a realidade brasileira. Se fosse o caso de opção racional baseada na convicção de que a guerra ofensiva ou a coerção militar não são vantajosas em nenhuma situação, seria de esperar a consideração da possibilidade de que outros países não estejam tão dispostos a agir da mesma forma e que construísse e desse manutenção a uma estrutura de defesa consistente capaz de garantir o país contra tais ameaças.⁴⁶

Ao contrário, o que se tem assistido é a uma condução baseada ou na desconsideração dos aspectos militares da política externa ou numa concepção romantizada da forma de interação dos Estados, que seriam propensos à cooperação desinteressada, além da desconstrução do aparato de defesa nacional, expondo o país a uma arriscada condição de vulnerabilidade, o que, descartada a possibilidade de uma deliberada irresponsabilidade por parte dos decisores públicos, sugere incompreensão ou dogmatismo quanto à conjuntura internacional na qual o país se insere.⁴⁷ Guardadas as devidas proporções, essas mesmas idéias utópicas sobre a paz mundial impuseram um enorme e desnecessário risco aos aliados na Segunda Guerra Mundial, exigindo um esforço nacional desmedido para recuperar o tempo

43. *Ibid.*, p. 269.

44. *Ibid.*, p. 271.

45. *Ibid.*, *loc. cit.*

46. Cf. PROENÇA Jr.; DINIZ, *op. cit.*, p. 23: “Mesmo num período de crescente interdependência entre os povos, a garantia última da sobrevivência de um Estado e de sua capacidade de estabelecer relacionamentos construtivos com outras sociedades assenta sobre sua própria capacidade de preservar sua integridade e de respaldar seus interesses pela força”.

47. Cf. *Ibid.*, p. 34: “Os cidadãos comuns e os tomadores de decisão encontram-se carentes de um ponto de vista independente, capaz de fazer críticas consistentes e [de] formular alternativas viáveis que instruem uma política de segurança e defesa coerentes com as demais aspirações políticas brasileiras”.

perdido quando se depararam com uma realidade evidente mas que teimaram em não ver.⁴⁸

Para Proença e Diniz o período autoritário produziu um acentuado antimilitarismo na opinião pública brasileira em geral e na sua intelectualidade em particular que fez o papel ilegítimo que as instituições militares exerceram na vida política nacional sobrepor-se às suas funções legítimas e imprescindíveis à segurança nacional. Em consequência, teria se disseminado no país uma forte rejeição sobre os assuntos de defesa, vistos sempre com “suspeitas de acobertar desígnios antidemocráticos”. Restabelecida a democracia, uma das soluções de compromisso que a sociedade instituiu tacitamente para lidar com um tema que é inevitável foi o “sacrifício da eficácia combativa das forças em nome de sua emasculação política”.⁴⁹

A capacidade de um país para alcançar um preparo militar apropriado às suas necessidades de defesa é resultado de uma complexa equação de natureza política (deve refletir a visão predominante da sociedade em relação à alocação de recursos) e militar (na medida em que os militares são os profissionais habilitados para proverem o assessoramento técnico ao processo decisório) para permitir que se atinja a disponibilidade e o dimensionamento adequado dos recursos humanos e materiais.⁵⁰

Para o ex-ministro da marinha Mario Cesar Flores, o preparo militar do Brasil é deficiente por causa da difícil interação entre essas duas dimensões, o que segundo ele decorre, por um lado, da “apatia política nutrida no preconceito, desinteresse e despreparo”⁵¹ e, por outro lado, da autonomia corporativa historicamente perseguida pelas Forças Armadas, o que teria bloqueado a disseminação do debate sobre questões relativas à defesa nacional para esferas amplas da sociedade.⁵²

Segundo o seu argumento, o preconceito dos representantes políticos no trato das questões de defesa é uma reação à recorrente interferência dos militares na vida política nacional, inclusive quando se constituíram no principal agente de resistência à tentativa de

48. Cf. HANSON, Victor Davis. *Por que o ocidente venceu: massacre e cultura – da Grécia antiga ao Vietnã*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002, p. 512: “Ao final de 1941, os americanos ainda estavam despertando de quase duas décadas de total negligência em relação à prontidão militar”.

49. PROENÇA Jr.; DINIZ, *op. cit.*, p. 34.

50. Cf. *Ibid.*, p. 26: “A necessária densidade técnica dessa discussão não deve ser motivo para escamotear-se o caráter eminentemente político das decisões envolvidas. Existe um contexto político que situa o campo de possibilidades das alternativas técnicas, subordinando-as a metas políticas. [...] Forças Armadas são instrumentos políticos e, como tal, devem ser pensadas”.

51. FLORES, Mario Cesar. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações, 2002, p. 14.

52. Para o almirante Flores, a precária situação do preparo militar brasileiro será revertida gradualmente à medida que o país alcance um nível de progresso que lhe proporcione projeção internacional ou que se depare com ameaças. Em qualquer uma dessas situações, haveria uma “evolução natural” na compreensão e no apoio da sociedade em geral aos problemas da área de defesa. Ver FLORES, *op. cit.*, p. 63.

deflagrar uma revolução socialista no país, frustrando os planos da esquerda política, poderoso grupo de pressão com alta capacidade de mobilização popular desde a redemocratização.

O desinteresse atribuído à sociedade em geral seria derivado da pequena expressão do país nos principais conflitos havidos no transcorrer do século XX e pela “não percepção de ameaças bélicas plausíveis”.⁵³ Embora tenha contribuído com tropas para compor os efetivos aliados nas duas guerras mundiais, o Brasil atuou apenas nos combates periféricos e foi excluído do centro das discussões que definiram a repartição do poder resultante. A esse distanciamento dos principais acontecimentos que definiram a atual ordem internacional o almirante adicionou a ausência de perspectiva razoável de qualquer ameaça externa à segurança nacional e o pouco apelo eleitoral que a defesa nacional consegue mobilizar.⁵⁴ Tudo reunido, o efeito seria a baixa capacidade de mobilização que os assuntos militares tem sobre as prioridades políticas do país.⁵⁵

Por fim, o alegado despreparo dos agentes responsáveis pelas tomadas de decisão seria produto desse desinteresse e da conseqüente pouca familiaridade com os temas de defesa nacional por parte tanto de políticos e burocratas (de resto, apenas “um aspecto das insuficiências da área pública brasileira”) quanto da população em geral, o que inviabilizaria o entendimento entre civis e militares acerca das questões relacionadas. Para o almirante Flores, essa despreocupação civil com o tema defesa nacional tornou-se ainda mais perniciosa ao preparo militar a partir da criação do Ministério da Defesa, no qual civis passaram a ocupar cargos decisórios “raramente com as habilitações convenientes”.⁵⁶

Diante de um tal posicionamento da sociedade com relação a tema tão importante e sabendo da condição calamitosa em que se encontra o aparato militar brasileiro, é inevitável a tentação de ligar as duas coisas numa relação de causa e efeito, na qual o despreparo e o desinteresse conduziram à precariedade.

O que este trabalho sustenta é que, embora todos aqueles fatores estejam ligados, a

53. *Ibid.*, p. 14.

54. Cf. *Ibid.*, p. 15: “Um tanto em razão exatamente da ausência de ameaças mobilizadoras psicossociais, o desinteresse é explicável também pelo fato de que, no Brasil, a defesa nacional não gera dividendos eleitorais (geraria, se houvessem ameaças)”. PROENÇA Jr.; DINIZ, *op. cit.*, p. 51, que, nesse ponto, seguem a mesma linha de raciocínio: “Na medida em que não se percebe ameaça militar séria e evidente – um perigo real e imediato –, a tendência natural dos políticos é a de minimizar a necessidade de despesas militares e deixar que as discussões e programas relacionados à defesa sejam conduzidas, de maneira praticamente autônoma, pelas organizações responsáveis”.

55. Já para Proença Jr. e Diniz a alienação da sociedade brasileira com relação ao debate sobre assuntos militares é “fundada não no desinteresse, mas na ignorância nascida de um distanciamento entre as forças armadas e sociedade. Essa distância assenta sobre resquícios de uma cultura do sigilo, que tratava os cidadãos brasileiros como inimigos potenciais”. Ver PROENÇA Jr.; DINIZ, *op. cit.*, p. 32.

56. FLORES, *op. cit.*, p. 15.

relação causal não é linear, aproximando-se mais da trajetória de um círculo vicioso, de um laço de informação auto-roforçador: enquanto o desinteresse é o que provoca a deterioração e deriva da crença de que a guerra é hipótese irrelevante, o despreparo é o seu produto resultante e fomenta a estratégia de defesa da paz por não dispor de recursos de guerra. E essa condição vulnerável vai reforçar a doutrina do pacifismo, uma vez que resta a um país militarmente despreparado apenas refugiar-se sob a bandeira de um mundo naturalmente pacífico.⁵⁷

PAZ DOGMÁTICA → DESINTERESSE → DETERIORAÇÃO → DESPREPARO → DEFESA DA PAZ POR PODER DEFICIENTE → REFORÇO DA PAZ DOGMÁTICA

Portanto, a sugestão é que o pacifismo brasileiro é, em certa medida, produto de dogmatismo, mas também fruto de um cálculo consciente e oportunista. No entanto, como não é razoável supor que todos os países do planeta acreditem que a guerra não é vantajosa como instrumento de política internacional, permanecendo preservada a necessidade não atendida de se manter uma estrutura de defesa capaz de fazer frente às eventuais ameaças à segurança nacional, fica descartada a base moral (derivada da Teoria da *Grande Ilusão*) do raciocínio e resta explicar a parcela consciente da opção pacifista como estratégia de segurança em substituição a um poder nacional deficiente.

57. Cf. ALMINO, João. Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domicio (Org.). *Brasil e o mundo – novas visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002, p. 40: “Quanto menor seja a capacidade bélica de um país, maior seu interesse pela prevalência de uma ordem política e jurídica internacional justa, que não fique à mercê da competição desregrada entre Estados e do uso da força; maior também seu apreço ao princípio da autodeterminação dos povos e seu repúdio à intervenção”.

3. PAZ DOGMÁTICA: A NEGAÇÃO DA GUERRA COMO REALIDADE À QUAL O PAÍS ESTÁ SUJEITO

Outra premissa desse trabalho é que a origem do círculo vicioso que reforça a defesa da paz descrito no final do capítulo anterior é uma dissonância, alimentada na negação da guerra como possibilidade, entre o posicionamento do país e a realidade da política internacional que se apresenta. Essa hipótese decorre da percepção de que a apreciação da política internacional no Brasil geralmente é formulada a partir de um doutrinário que compromete a análise realista com modelos pré-concebidos de pensamento, desconsiderando sinais inequívocos da conjuntura internacional.¹

O posicionamento brasileiro nos eventos internacionais de coerção militar ou de emprego efetivo de poder bélico ocorridos nos últimos anos reforça a hipótese. Os atentados que levaram o terror ao território americano em 2001 e as recorrentes ameaças de destruição que líderes terroristas impõem aos Estados Unidos não parecem ter esclarecido os formuladores de políticas públicas brasileiros da convicção americana de dar combate inclemente aos seus promotores ou patrocinadores.²

Mesmo diante da declaração oficial dos órgãos responsáveis pela segurança dos Estados Unidos de que a defesa “contra seus inimigos é o primeiro e fundamental compromisso do Governo Federal” americano, e do fato de terem sido explícitos ao dizer que “para derrotar [a ameaça do terrorismo] nós devemos fazer uso de todas as ferramentas disponíveis no nosso arsenal”, com destaque para o poder militar, agindo “contra tais ameaças emergentes antes que elas estejam conformadas”,³ continuou predominando a visão de que o problema da disseminação de armas de destruição em massa constituía uma questão desimportante que não interessava diretamente ao Brasil e que não deveria ser tratada com

1. VIOLA; PIO, *op. cit.*, 162.

2. Cf. BRASIL. Presidência da República. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Fórum Econômico Mundial em Davos-Suíça. Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr670.doc>>. Acesso em: 10 ago. 2005. “Se a ONU fosse mais democratizada e mais países estivessem no Conselho de Segurança da ONU certamente a gente não teria tido a guerra do Iraque, como tivemos, por decisão unilateral de um país”.

3. UNITED STATES OF AMERICA. The White House. The National Security Strategy of The United States of America. Washington: The White House, september 2002.

mais atenção que os demais temas da agenda política internacional, especialmente a ecologia e a pobreza. Para Viola, “Esta percepção deriva, de um lado, da baixa familiaridade dos brasileiros com a real dimensão da proliferação das armas de destruição em massa após a queda da URSS e da expansão das redes terroristas radicais islâmicas. De outro lado, essa percepção também resulta da visão jurisdicista [...] a qual deslegitima ações tomadas à revelia, ou ao largo, do que se dispõem a fazer os organismos internacionais”.⁴

As críticas inócuas (mas que poderiam ter imposto custos ao Brasil) às ações militares subseqüentes no Afeganistão e no Iraque não se basearam na lógica da defesa da paz como instrumento substituto de um poder militar deficiente, o que seria perfeitamente racional para um país nas condições do Brasil (que, por conta da sua vulnerabilidade, não tem interesse na disseminação de conflitos), mas se sustentaram no julgamento moral de que os Estados Unidos estiveram movidos por motivações inconfessáveis e de que as suas questões de segurança, mesmo na constrangedora condição de potência atacada, poderiam ser resolvidas por meio de simples vontade política.

Ao se alinhar com outros países igualmente críticos, liderados pela França, Alemanha e Rússia, o Brasil não foi capaz de discernir os objetivos que os moviam, em nada relacionados com a sua argumentação edificante. Não foi capaz de perceber os interesses comerciais envolvidos ou o esforço desesperado para impedir a demonstração definitiva de que os EUA não dependem mais nem do apoio político nem material dos seus aliados e deixou-se envolver numa onda de moralismo inapropriado para a política internacional.

Essa postura não foi inadequada por si mesma, mas pelos fundamentos que a produziram. Um país com estrutura militar precária tem na defesa intransigente da paz uma alternativa relativamente eficaz, desde que adeqüe as suas ambições de projeção internacional às suas condições concretas de defendê-las. O equívoco reside em esperar que o mundo inteiro aposente suas armas e passe a dispor apenas das palavras para resolver conflitos ou para dissuadir agressões. Erro ainda maior é esperar que uma potência (qualquer uma, em qualquer época), dona de arsenal incomparável, decline de depor regimes que ameacem a sua segurança ou aos seus interesses.⁵ Transferir para outros países a sua concepção a respeito do papel do fenômeno da guerra na definição dos rumos da evolução das sociedades humanas,

4. VIOLA, Eduardo. Transformações na posição do Brasil no sistema internacional (1990-2005). *Plenarum*, Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, ano 2, n. 2, pp. 94-119, nov. 2005, p. 110.

5. A intenção do governo americano de não tolerar ameaças à sua segurança após os ataques de 11 de setembro foi declarada explicitamente pelo presidente George W. Bush na Estratégia de Segurança Nacional publicada em 2002. Nela, a doutrina de ataques preventivos foi assumida publicamente, sem deixar de fora do seu alcance qualquer país, o que aumenta a insensatez da posição brasileira. Cf. UNITED STATES OF AMERICA. The White House, 2002: “Os eventos de 11 de setembro de 2001 nos ensinou que Estados fracos [...] podem representar um perigo tão grande aos nossos interesses nacionais quanto Estados fortes”.

negando a sua influência decisiva, é ação temerária que expõe a segurança nacional a riscos concretos.⁶

Naturalmente, uma estrutura de defesa apropriada será função dos riscos razoavelmente prováveis que se apresentem a um país no horizonte de tempo. Como a constituição e a manutenção desse aparato consome parcela apreciável dos recursos nacionais (inevitavelmente desviada de outras obrigações), não se concebe uma estrutura que seja suficiente para fazer frente a todas as possibilidades de ameaça, nem mesmo em se tratando de uma potência. Mas, por outro lado, é preciso garantir um custo maior que zero para tentativas de emprego de força contra o território.

A negação da guerra como possibilidade é um produto da relação brasileira com o fenômeno. Como foi dito, por não ter tido participação significativa em grandes eventos militares e por nunca ter estado no centro político da ordem internacional, onde a disputa de interesses exige ações concretas e realistas e onde o prejuízo relativo decorrente de inação ou de opções estratégicas equivocadas costuma ser traumático, o Brasil tem uma concepção da dinâmica da ordem internacional peculiar, baseada na crença na solução pacífica dos conflitos e no poder transformador das ações cooperativas.

Ao assentar a sua política exterior nessa convicção, costuma projetar em outros países esses valores, expondo-se a comportamento desleal. Como a segurança é objetivo nacional primário, que não pode ser precificado, o risco de ser vítima de conduta desleal nessa área é algo que a razão recomenda evitar persistentemente. Para Proença Jr. e Diniz, equívocos de percepção na área de defesa “embutem um potencial catastrófico”,⁷ pois comprometem a capacidade militar mínima necessária para garantir a segurança nacional.⁸

Embora a perspectiva de conflito interestatal no continente sul-americano permaneça muito pequena (especialmente por causa da incapacidade dos países da região de sustentarem a estrutura necessária para os combates por períodos mínimos, sob risco de colapsarem tanto as suas economias quanto as suas fragilizadas estruturas sociais), o mesmo não se pode garantir com relação às guerras irregulares que decorram do recrudescimento de tensões

6. Cf. FLORES, *op. cit.*, p. 107: “O Brasil é um país que prestigia e respeita os ideais éticos e jurídicos da cultura ocidental, mas não pode ignorar que os princípios não se implementam automaticamente, que a correlação de forças, parametrada pela economia, pela tecnologia e pela capacidade militar, influencia a serventia concreta daqueles ideais, garantindo-os ou deixando-os padecer inócuos no limbo do wishful thinking”.

7. PROENÇA Jr; DINIZ, *op. cit.*, p. 53.

8. Cf. *Ibid.*, *loc. cit.*: “Os erros daí advindos não são remediáveis em horizontes temporais curtos, e o ambiente internacional pode mudar de forma drástica num período muito curto. [...] Em seis meses, não se consertam os vícios de organizações tão grandes quanto as Forças Armadas; não se reequipam o Legislativo e o Executivo para atender as novas exigências; não se prepara uma sociedade para as privações e duras decisões dos tempos de crise, ameaça e guerra”.

político-ideológicas ou do fortalecimento do crime organizado e da falência de Estados.⁹ Essa possibilidade não só é bastante realista como confirmada pelas crises sucessivas que os países do entorno brasileiro vêm enfrentando sem demonstrar a mínima capacidade de processá-las e exemplificada, paradigmaticamente, pela dificuldade colombiana de solucionar, mesmo com apoio americano crescente, o conflito paramilitar que consome a sua sociedade há anos e pelo ressurgimento, após sua aparente desarticulação e apesar dos avanços institucionais do país desde os anos 1990, da guerrilha maoísta no Peru.¹⁰

Como pano de fundo de um conjunto de problemas que passa por deterioração da segurança pública, tráfico de drogas, terrorismo e violação de fronteiras, estão os sistemas políticos dos países da América do Sul, propícios à instabilidade institucional e à perda de legitimidade dos governos, o que proporciona espaço para a exploração das fragilidades do Estado por assediadores e por governantes oportunistas na disputa pela busca ou manutenção do poder.¹¹

O risco de que conflitos irregulares derivem em uma guerra clássica entre Estados no continente, mesmo remoto, precisa ser considerado. O incidente diplomático ocorrido por conta da captura de Rodrigo Granda Escobar, membro da Comissão Internacional das FARC, na capital venezuelana nunca ameaçou a paz entre os dois países, mas sugere o manancial de oportunidades de descontrole que existem na região.¹²

De qualquer forma, apesar do risco de contaminação que corre, este é o entorno imediato com o qual o Brasil precisa interagir. É dele que o país vai auferir o primeiro benefício de suas relações exteriores no campo de defesa ou o primeiro dano. Se por um lado é problemático fazer parte de um continente no qual os Estados têm grandes dificuldades para funcionar de forma eficaz, por outro é um privilégio geoestratégico estar a uma distância segura, geográfica e ideologicamente, das principais zonas de conflito do planeta, embora isso não signifique, como se tentará mostrar aqui, estar livre de seus próprios antagonismos.

9. QUINTÃO, Geraldo M. da Cruz. A política de defesa para o século XXI e a missão constitucional das forças armadas. In: SEMINÁRIO POLÍTICA DE DEFESA PARA O SÉCULO XXI, 2002, Brasília. *Coletânea de palestras*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003 (Série ação parlamentar; n. 219), p. 23.

10. FLORES, *op. cit.*, p. 27.

11. Cf. ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos R.; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 49: “[...] exceção feita aos casos do Brasil, Uruguai e Chile, os sistemas partidários sul-americanos oscilam entre a manutenção de um quadro de instabilidade crônica e situações de crise aguda”.

12. Em 13 de dezembro de 2004, um comando venezuelano a soldo de Bogotá capturou o “chanceler” das FARC em Caracas e o entregou à polícia colombiana na cidade de Cúcuta, fronteira entre os dois países. A operação fez o presidente venezuelano acusar os EUA de violarem a soberania do seu país e ameaçar suspender temporariamente as relações diplomáticas com a Colômbia.

Retomando a análise do ordenamento jurídico brasileiro relativo às suas relações internacionais, o parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal de 1988 diz que:

A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Essa previsão revela muito do modo como o país enxerga as suas cercanias. Desde que a definição das fronteiras nacionais foi concluída com sucesso e pacificamente por Rio Branco, a integração com o entorno geográfico tornou-se uma das constantes da nossa política externa. E a paz no continente, fator moral e material.¹³

Resolvido o problema das fronteiras, o foco da política externa brasileira voltou-se para o desenvolvimento econômico, mas sem abandonar a eficaz política de solução de divergência por meio de negociações exaustivas praticada por Rio Branco.¹⁴ Assim, preservar a harmonia nas redondezas virou condição tanto para a concentração do esforço nacional nos investimentos produtivos e na construção da infra-estrutura econômica, aliviando as finanças públicas da drenagem que uma estrutura militar robusta imporia,¹⁵ quanto para o alargamento do alcance da atuação econômica do Brasil, transpondo o seu território e procurando penetrar nos mercados adjacentes,¹⁶ saída para o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição das importações.

Lafer argumenta que a extensão de terra contínua da América do Sul, bem como o compartilhamento de muitos traços culturais entre seus países, a habilita a buscar vantagens comparativas a partir da integração física do continente. A cooperação econômica encontra

13. Cf. RICUPERO (1995), p. 327: “O imenso sucesso do Barão, a percepção de que ele saía vitorioso de todos os testes criaram [...] no país a convicção persistente de que a política externa brasileira não poderia ser outra que a praticada pelo segundo Rio Branco”.

14. CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994, pp. 18-21; LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001, p. 54; SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. Política externa e identidade nacional brasileira. *Política Externa*, São Paulo, v. 9, n. 1, jun./jul./ago. 2000, p. 31.

15. Cf. LAMPREIA, *op. cit.*, p. 218: “Há quase cem anos o Brasil não vive as emoções agudas de uma querela envolvendo território e demarcação de fronteiras. Justamente por não havermos experimentado recentemente esse tipo de problema, os brasileiros talvez não tenham a noção exata da dragagem negativa de energias provocada por conflitos territoriais, a forte carga emocional que contamina toda a vida dos países envolvidos. Mas é algo sobre o que devemos parar para refletir, tanto para dar o devido valor ao fato de estarmos livres de tais disputas, como para apreciar a complexidade e importância das soluções que se vão alcançando em todo o mundo, especialmente em nossa vizinhança geográfica”.

16. Cf. LAFER (2001), p. 52: “[...] um clima pacífico na América do Sul é condição importante para favorecer o desenvolvimento do espaço nacional, o vetor predominante da política externa do Brasil pós-Rio Branco”.

alta motivação na perspectiva de uma inserção competitiva no mercado internacional a partir da construção de uma estrutura de logística e comunicação que viabilize o trânsito de insumos, produtos e pessoas através do continente, convertendo as “fronteiras-separação” em “fronteiras-cooperação”.¹⁷ Em outro texto, Lafer volta ao tema e explica a abrangência da aproximação necessária: “Para crescer de forma harmônica, os nossos países devem integrar as suas economias, aumentando o intercâmbio comercial, financeiro e tecnológico dentro da região e com o mundo”.¹⁸

Esse projeto seria facilitado por um ambiente favorável como encontrado em poucas regiões do planeta. Norman Gall, ao discutir a situação da democracia na América Latina, descreve o continente como “uma das regiões privilegiadas do mundo, dotada de recursos abundantes em proporção a sua população. Ela possui fartos recursos de energia. Sofre poucos conflitos étnicos, religiosos ou lingüísticos. Fica longe das áreas principais de tensão internacional”.¹⁹

Nesse sentido, Lafer identifica alguns marcos sobre os quais a integração continental vem sendo perseguida: a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), de 1960, sucedida pela ALADI (Associação Latino-Americana de Desenvolvimento), de 1980; o Tratado da Bacia do Prata, 1969; o Tratado com o Paraguai para a construção de Itaipu, 1973; o acordo entre Brasil, Argentina e Paraguai para a compatibilização das usinas de Itaipu e Corpus, 1979; o Tratado de Cooperação Amazônica, 1978; o gasoduto Brasil-Bolívia, inaugurado em 1999; o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, de 1988; e, especialmente, o Mercosul, o produto do Tratado de Assunção, de 1991.²⁰

No entanto, mesmo progredindo, a integração sempre foi ameaçada por instabilidades do continente, fossem elas tumultuosas convulsões na política doméstica da região ou choques diretos entre vizinhos, fossem elas produtos da emergência de novas ameaças na esteira do fim da Guerra Fria. Em obra de 1995, Ricupero identifica um ponto em comum nas três interpretações acadêmicas da situação crítica por que a América Latina então passava (eram elas: a “visão neoliberal”, “o ponto de vista da CEPAL” e a “concepção marxista”).²¹ Embora

17. *Ibid.*, p. 54.

18. LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira – 2001/2002*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: 2002, p. 143.

19. GALL, Norman. Os desafios das instituições latino-americanas: a democracia está ameaçada?. *Braudel Papers*, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, São Paulo, Edição especial, n. 35, 2004, p. 1.

20. LAFER (2001), pp. 57-58.

21. RICUPERO (1995), pp. 399-404.

divirjam em quase tudo, coincidem na descrição do Brasil como uma “brilhante exceção de dinamismo e crescimento num Continente estagnado e sem ímpeto”.²²

Apesar da propriedade do diagnóstico de Ricupero, ele não faz menção a um ponto que pode facilmente aproximar o Brasil da parte “estagnada” da América do Sul. Com o aumento da interdependência decorrente da própria integração que temos persistentemente perseguido, o destino do Brasil tornou-se indissociável da fortuna do resto da região.

E quase todo o resto do continente não tem passado por momentos propícios ao desenvolvimento consistente e à consolidação das instituições democráticas que ele exige. Com o fim da ordem bipolar, problemas graves que podem representar ameaças aos Estados (crime organizado, tráfico de armas, ilícitos humanos, narcoterrorismo...) saíram da condição reprimida em que se encontravam pelo controle decorrente da disputa entre os pólos adversários que marcou a segunda metade do século XX e, percebendo o relaxamento, afloraram vigorosamente na maioria dos países. Embora seja o ator mais importante e mais poderoso da América do Sul, o Brasil encontra-se igualmente vulnerável a esses problemas, originados a partir do seu próprio território ou, o que é mais provável de acontecer, através de contaminação pelas fronteiras.

Voltando a Lafer, vemos que o que constitui uma necessidade (a integração física regional como instrumento de desenvolvimento) tornou-se uma fonte de riscos difusos que podem ameaçar não apenas a integração em si como a própria estabilidade nacional: “É nesta temática que reside a sombra de preocupação em torno da organização do espaço sul-americano como ambiente favorável à paz e ao desenvolvimento”.²³

Não é o caso de se imaginar um retrocesso ou mesmo uma paralisação na construção da infra-estrutura integrada do entorno. Mas também não é caso de deixar a porta escancarada para o transbordamento de conflitos domésticos externos para dentro do território nacional. O controle das nossas porosas fronteiras é condição de preservação da estabilidade institucional, sem que isso implique romper ou reduzir a proximidade com a vizinhança.

A instabilidade e a vulnerabilidade das instituições parecem ser a principal fonte da proliferação desses riscos difusos no entorno brasileiro. Trata-se de um problema grave que tem se manifestado com força nos últimos anos. Muitos países vizinhos passaram por crises políticas que convulsionaram suas instituições e revelaram perigos que podem extravasar para o Brasil e comprometer sua ordem pacífica. Para Marta Lagos, diretora-executiva da Corporación Latinobarómetro, “as instituições [da maioria dos países da América Latina] não estão cumprindo com seu papel, pois não têm sido capazes de interpretar as diferenças e de

22. *Ibid.*, p. 405.

23. LAFER (2001), p. 64.

solucioná-las sem apelar para a violência”.²⁴ Essa instabilidade precisa ser bloqueada não apenas para que se preserve a paz mas também para que o desenvolvimento econômico encontre livre curso na região.

Fancis Fukuyama defende a tese de que com o fim da Guerra Fria os chamados “Estados fracassados” tornaram-se a principal fonte de problemas mundiais. Ao contrário do passado, quando o poder excedente constituía a principal fonte dos conflitos, hoje, com um sistema multilateral relativamente eficaz no controle da escalada beligerante, as debilidades dos Estados são a origem das perturbações da ordem internacional. Aqueles países que não conseguem desenvolver ou mesmo estabelecer as instituições elementares de um Estado tornam-se centros de propagação de ondas de desestabilização. Para Fukuyama, cada vez mais os problemas mundiais modernos (terrorismo, violações de direitos humanos, disseminação de epidemias, crises financeiras...) têm origem na incapacidade de alguns Estados de realizar as suas funções elementares. Deficiências institucionais que evoluem para o colapso estatal acabam fomentando a transmissão de distúrbios domésticos através das fronteiras.

Fukuyama afirma que a América Latina tem sido pródiga em crises políticas nos últimos anos porque após a abertura política que se seguiu aos regimes militares dos anos 1960-80, os países não conseguiram desenvolver uma arquitetura institucional que fosse capaz de sustentar a legitimidade dos governos. Com a governabilidade avariada, a capacidade de fazer respeitar as leis é comprometida e a instabilidade política ganha força crescente até irromper em movimentos golpistas ou de rejeição incondicional aos representantes legalmente empossados. As lideranças políticas encontram cada vez menos respaldo na população, cuja desilusão provoca generalizações críticas que abarcam toda a categoria política e compromete a legitimidade da democracia.

Em pesquisa de 2003, o Latinobarómetro apurou que a população da América Latina em grande maioria aceita soluções autoritárias para os seus problemas econômicos. Aumentando à medida que a idade dos entrevistados diminui, as respostas positivas quando indagados se concordavam com a afirmação de que “mais do que partidos políticos e eleições, o que faz falta é um líder decisivo que resolva os problemas” nunca ficaram abaixo de 60%, independente da faixa etária, atingindo 70% de receptividade entre o grupo de 26 a 40 anos e 72% entre o grupo de 18 a 25 anos. Questionados se não se importariam com um “governo não democrático no poder se ele pudesse resolver os problemas econômicos”, apenas entre os com mais de 61 anos menos que a maioria (47%) não responderam afirmativamente. No outro

24. LAGOS, Marta. Líderes latino-americanos frustram eleitor. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Folha Mundo, 28 mar. 2004.

extremo etário (18 a 25 anos), 57% disseram que não se importariam com um governo não democrático se ele conseguisse resolver os problemas econômicos.²⁵

A impressão de que os governos democráticos não têm sido eficazes reflete-se em outra pesquisa de opinião pública realizada em dezoito países da América Latina.²⁶ Diante da solicitação para que fossem dadas notas de 1 a 10 à capacidade dos respectivos países fazerem cumprir as suas leis, onde 1 significava que o Estado não era capaz de fazer cumprir qualquer lei e 10 a capacidade de fazer cumprir todas as suas leis, no conjunto o continente obteve nota 4,52. Apenas os entrevistados de Colômbia, Chile e Uruguai declararam achar que seu país é capaz de cumprir suas próprias leis em níveis acima de 5 (notas 5,39; 5,37; 5,21, respectivamente). Todos os outros 15 países da América Latina que foram pesquisados declararam que seus países não fazem cumprir nem 50% das leis que eles próprios aprovam, sendo que os habitantes de Paraguai, Guatemala, Peru e Brasil manifestaram mais descrédito com relação à capacidade dos próprios Estados (3,67; 3,83; 3,89; 3,91, respectivamente).²⁷

A segurança nas instituições é pequena em toda a América Latina. “Em todos os países da região encontramos baixa confiança institucional exceto quanto a Igreja Católica. O que observamos ao longo do tempo é a tendência à baixa”.²⁸ Essa dinâmica parece não depender do sistema eleitoral ou do sistema de governo. A tese de que o presidencialismo, ao dificultar a formação de maiorias parlamentares, seria a fonte das instabilidades políticas da América Latina ao produzir governos divididos e vulneráveis ao fisiologismo é descartada por Fukuyama. Embora um sistema de partidos dê obviamente mais dificuldade à condução política, ele atribui mais importância ao papel das lideranças políticas que se recusariam a seguir as regras essenciais do processo democrático, manipulando-as em proveito próprio, o que produziria ressonância em toda a sociedade e comprometeria o vigor das instituições.²⁹

25. *Id.*, El futuro de la democracia en América Latina. In: CONFERÊNCIA O FUTURO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA, 2004, São Paulo. *Anais eletrônicos*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, 2004. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/seminarios/democonf/pageconf.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2005.

26. CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe – resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2004, p. 19. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2005.

27. Paradoxalmente, mas revelador na mentalidade latino-americana, um outro estudo publicado em 2004 envolvendo a população de 18 países do continente revelou que 58,1% dos entrevistados “estão de acordo com que o presidente vá além do que estabelece as Leis” e 54,7% “apoiariam um governo autoritário se ele resolvesse os problemas do país”. Cf. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 137.

28. CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *op. cit.*, p. 33.

29. FUKUYAMA, Francis. La democracia, las instituciones y el Estado. In: PRESENTACION DEL PROGRAMA ESTRATEGICO DE EDUCACIÓN CÍVICA 2005-2010, 2005, México. *Conferência*. México: Instituto Federal Electoral, 2005. Disponível em:

O que os países da América Latina têm passado desde que o fim da Guerra Fria tornou a região mais desimportante para a geopolítica das grandes potências confirma essa interpretação. As crises em sucessão são típicas de Estados que não conseguem exercer suas funções primordiais de fazer cumprir as leis e de garantir a segurança da propriedade privada e a integridade física dos cidadãos.

Essa debilidade institucional representa a principal ameaça à paz regional, especialmente porque a fragmentação da autoridade estatal, expressa no lema “*que se vayan todos!*” bradado em manifestações populares em diferentes países da região, abre caminho para o desenvolvimento das novas ameaças à segurança: o narcotráfico associado a grupos políticos extremistas que lançam mão de ações violentas contra civis para atingir seus objetivos.

A situação de turbulência, atraente para organizações terroristas, preocupa Washington. Depois de um período de observação passiva, o governo americano começou a rever o histórico desinteresse com a América do Sul e começa a se instalar concretamente em posições estratégicas do continente para garantir a sua influência militar no trato das ameaças.

Quatro países da região já contam com a presença de tropas americanas, numa evidente ação para estabelecer a presença física dos EUA nas proximidades de Estados frágeis. De longe o que conta com os maiores problemas, a Colômbia é o principal foco americano no continente. Apoiados no Plano Colômbia, desde 2000 mantêm no país 500 assessores militares declarados que auxiliam no combate às guerrilhas e ao narcotráfico e operam bases de radares em Tres Esquinas e Arandia, sudoeste colombiano, próximo à fronteira com o Equador. Os EUA operam radares fixos também na Amazônia peruana, onde desenvolvem programas de assistência e treinamento para os militares do Peru. Por um acordo firmado em 1999, cuja finalidade oficial é o combate ao narcotráfico na proximidade da fronteira com a Colômbia, os EUA operam uma rede de radares fixos e aviões radares na base naval equatoriana de Manta.

Recentemente e de forma discreta, o Estados Unidos decidiram dedicar atenção à Tríplice Fronteira entre Brasil (cidade de Foz do Iguaçu), Paraguai (Ciudad del Este) e Argentina (Puerto Iguazú). Naquela região há indícios da existência de financiadores de grupos árabes envolvidos em atos terroristas.³⁰ Acordo firmado entre os Estados Unidos e os

<http://www.ife.org.mx/InternetCDA/COMSOC/detalle_comunicado.jsp?idComunicado=0035700346764010VgnVCM1000002d01000aRCRD>. Acesso em: 24 jun. 2005.

30. Em 17 de junho de 2005, a Polícia Federal do Brasil deflagrou a Operação Tâmará nas cidades de São Paulo, Santos, Curitiba, Foz do Iguaçu e Ponta Porã. Dezenove integrantes da chamada “conexão libanesa” foram presos, acusadas de tráfico internacional de cocaína. Mas existem indicações de que os líderes presos mantinham contato com grupos extremistas do Oriente Médio. Cf. XAVIER, José Messias. PF quer identificar membros de grupos extremistas. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. A19, 19 jun 2005.

governos dos três países prevê a instalação de uma “unidade de transparência comercial” em cada uma dessas cidades ainda em 2006. Escritórios de controle de comércio internacional para atuação em todo o território, serão operados por três funcionários do governo norte-americano e sete dos locais e permitirão que a Agência de Imigração e Fiscalização Aduaneira dos EUA acompanhe operações comerciais que acobertam contrabando, lavagem de dinheiro e crimes financeiros, fontes de financiamento de grupos terroristas de países islâmicos.³¹

Em 28 de maio de 2005 o Congresso Nacional do Paraguai aprovou a Resolução nº 503, que autorizou a entrada, permanência e livre trânsito de 500 soldados americanos em seu território, os quais tiveram assegurada imunidade perante os órgãos de justiça do país. A autorização é válida até 31 de dezembro de 2006 e tem prorrogação automática, a menos que o parlamento volte a se manifestar, desta vez pelo fim do acordo. Sua base será a unidade militar de Mariscal Estigarribia, construída por militares americanos com infra-estrutura capaz de abrigar 16.000 soldados e com um aeródromo de 3.800 metros de extensão, suficiente para operar pousos e decolagens de grandes aeronaves de transporte de tropa e de material bélico pesado.

A mudança da política dos Estados Unidos para o continente é sintomática. Nos últimos anos, uma epidemia de convulsões políticas na América do Sul revelou a situação crítica das instituições dos países da região, suficiente para acender o sinal de alerta dos formuladores das políticas públicas brasileiras relacionadas com o tema defesa e segurança. O histórico de relações pacíficas que o Brasil mantém com seus vizinhos é indicativo da sua capacidade de conduzir os assuntos exteriores com as ferramentas da negociação. Mas não significa que a paz esteja assegurada, especialmente nesse ambiente povoado por grupos que agem à margem da autoridade estatal.

Argentina

Em 1995, afetada pelos efeitos da crise econômica que se abatera sobre o México no ano anterior, a Argentina começou a sofrer pressões para abandonar o sistema cambial intitulado *currency board*, implantado em 1992 pelo ministro das finanças de Carlos Menem, Domingo Cavallo, e que atrelou o peso argentino ao dólar americano na proporção fixa de um para um como medida para debelar a hiperinflação que assolou o país durante a década de 1980. A crise do sudeste asiático em 1997, a da Rússia no ano seguinte e a adoção do câmbio flutuante pelo Brasil em 1999 pioraram a situação da Argentina, que viu a sua competitividade comercial ser corroída mas insistiu na manutenção da paridade cambial.

31. DIANNI, Cláudia. EUA abrirão agências na Tríplice Fronteira. Folha de S. Paulo. São Paulo, p. A24, 18

Em 10 de dezembro de 1999, Fernando de La Rúa assumiu a presidência em substituição a Carlos Menem. Embora em 1992 o governo tenha garantido a conversão, após quatro anos de depressão econômica em meados de 2001 ficou claro que a paridade havia se tornado insustentável e a população deu início à corrida aos bancos para trocar pesos por dólar.

Desde o princípio daquele ano, de La Rúa havia tido como ministros da economia José Luis Machinea, Ricardo López Murphy e finalmente Domingo Cavallo que, como idealizador do *currency board* foi chamado de volta na esperança de que conseguisse desarmar a armadilha cambial.

Mas nem Cavallo foi capaz de reverter a situação. A crise que havia se agravado em outubro de 2000 com a renúncia do vice-presidente Carlos Álvarez acusando de La Rúa de não combater a corrupção que afirmava existir no governo se aprofundou severamente, atingindo a autoridade do poder Executivo.

Diante do risco de colapso do sistema financeiro, a principal medida adotada para conter a corrida aos bancos ficou celebrizada no termo popular empregado para designá-la: *corralito*. O governo congelou por noventa dias todas as contas bancárias, liberando apenas pequenas quantias em pesos para os gastos domésticos e impedindo os saques em dólar. Despesas maiores deveriam ser pagas com cheques ou cartões de crédito.

O que se seguiu foi uma violenta corrosão das instituições da república argentina. Grupos de pressão interessados na desvalorização do peso uniram-se à oposição ao governo e começaram a trabalhar pela deposição de Fernando de La Rúa. Em dezembro de 2001, levantes populares tomaram conta do país, culminando em tumultos na capital Buenos Aires que nos dias 19 e 20 atingiram o ponto de ruptura.

Conhecidos como piqueteiros, grupos de desempregados e insatisfeitos de todos os tipos fizeram protestos gigantescos na capital que descambaram para o saque e a violência. Sem apoio dos militares, que se recusaram a agir contra os manifestantes, de La Rúa recorreu à polícia e, em 19 de dezembro, foi à televisão em cadeia nacional para anunciar a decretação do estado de sítio. A reação foi a oposta da esperada. Os protestos recrudesceram e no mesmo dia Cavallo entregou o cargo.

No dia seguinte, o estado de sítio foi desrespeitado frontalmente por novos tumultos que culminaram com a morte de cinco manifestantes na Praça de Maio, em frente à Casa Rosada, sede do governo argentino, e mais 21 pessoas em outras cidades do país.

Tendo uma oferta de formação de um governo de composição nacional rejeitado pela oposição, não restou alternativas para de La Rúa a não ser a renúncia, que, entretanto, não o

livrou de ter que deixar a capital a bordo de um helicóptero que o resgatou do telhado da Casa Rosada, sendo substituído pelo presidente do Senado Ramón Puerta (próximo na lista sucessória após a renúncia do vice-presidente Carlos Álvarez no ano anterior) até que o Congresso escolhesse o próximo chefe do Executivo.

Nos dias seguintes o país teria uma sucessão de presidentes nomeados e depostos. Em 22 de dezembro, o Congresso indicou Adolfo Rodríguez Saá, governador da província de São Luis, que ficou no cargo até o dia 30. Na iminência de ser novamente chamado para a função temporária, Ramón Puerta renunciou à presidência do Senado, cabendo a missão ao seguinte na linha de sucessão, o deputado Eduardo Camanó. No primeiro dia de 2002, o Congresso então decidiu indicar o senador Eduardo Duhalde (que havia perdido a eleição justamente para de La Rúa em 1999) para governar o país até as eleições de 2003.

Apenas naquele pleito a ordem constitucional começou a voltar à normalidade na Argentina. Em 27 de abril, Néstor Kirchner obteve 22% dos votos contra 24% de Carlos Menem. Mas diante da aversão popular ao antigo presidente, ficou claro que no segundo turno os votos dos demais eleitores iriam predominantemente para Kirchner, o que fez Menem desistir de continuar na disputa. Isso automaticamente fez de Néstor Kirchner o presidente da Argentina, que tomou posse em 25 de maio de 2003 e conquistou legitimidade para superar a crise política que durou mais de três anos.

Colômbia

Se a Argentina viu-se incapaz de superar uma crise de autoridade pública que ainda hoje cobra um alto preço da economia do país, a Colômbia se encontra em situação muito pior. No seu caso a corrosão institucional chegou a ponto de isolar parte do território do alcance do poder estatal, deixando-o à mercê da disputa entre grupos paramilitares, traficantes de drogas e terroristas.

Nos séculos XIX e XX a Colômbia passou por duas guerras civis. Embora tenha tradição de governos civis e de eleições regulares, a Guerra dos Mil Dias (1899-1902) e a guerra conhecida como *La Violencia* (1946-1957), ambas entre militantes dos partidos Conservador e Liberal, foram os marcos a partir dos quais a atual crise de autoridade estatal se formou. Enquanto a primeira custou 100.000 vidas, a segunda ceifou 300 mil. Durante *La Violencia*, os dois principais grupos insurgentes da Colômbia atual começaram a se organizar, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), ambos de inspiração marxista e fomentados por agentes que tentavam promover a disseminação da revolução cubana no país.

Sua origem foram as disputas pela posse de terras em áreas isoladas do país, nas quais bandos de camponeses armados se juntaram para reivindicar o direito sobre as propriedades em que viviam no final da década de 1940. Com o tempo, as adesões engrossaram suas fileiras com simpatizantes ideológicos, desempregados, miseráveis e desiludidos de todas as cepas.

As FARC, auto declaradas organização político-militar marxista-leninista de inspiração bolivariana, foram constituídas entre 1964-66 como braço militar do Partido Comunista Colombiano. Alega defender os camponeses pobres contra a cobiça dos ricos cosmopolitas, manipulados, segundo elas, pelo governo americano, interessado em apropriar-se dos recursos naturais do país. Seu objetivo último é tomar o poder através de uma revolução armada.³² Pedro Antonio Marín, conhecido como Manuel Marulanda Vélez ou “Tirofijo”, lidera estimados 15.000 homens, mulheres e crianças espalhados por cerca de 30% do território colombiano, especialmente no sul, onde recebem treinamento paramilitar e planejam atos de terrorismo ou crimes comuns como meios de auferir recursos.³³

O ELN se define como uma “organização insurgente, de caráter político-militar, inspirada no marxismo-leninismo”. Justifica suas ações como parte do que chama luta contra a “intolerância, a exclusão política, a injusta distribuição de renda, o desamparo, marginalização social do povo colombiano e a violenta repressão das massas”.³⁴ Fundado em 1964 pelo rebelde colombiano Fabio Vásquez Castaño, treinado em Cuba pelos revolucionários companheiros de Fidel Castro, é menor do que as FARC. Estima-se que seu atual chefe, Nicolás Rodríguez Bautista, conhecido como “Gabino”, lidere entre 3.500 e 5.000 guerrilheiros atuando em várias áreas da Colômbia, algumas vezes em coordenação com outras organizações terroristas.

No vácuo de autoridade deixado pela inépcia do Estado colombiano em combater os guerrilheiros esquerdistas, formou-se uma estrutura paralela que capitalizou a necessidade dos habitantes expostos à violência, comprometendo ainda mais a capacidade estatal para lidar com a deterioração institucional. As Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) surgiram em 1997 sob a liderança de Carlos Castaño Gil a partir da unificação de diversas milícias armadas montadas por proprietários para resguardar seus interesses contra a ação dos guerrilheiros. Com o objetivo declarado de proteger seus patrocinadores dos atos de violência praticados pelos insurgentes esquerdistas do país diante da incapacidade do Estado de o fazer, constituem o maior inimigo das FARC-EP e do ELN, a quem prometem dar combate direto,

32. Disponível em: <<http://www.farcep.org/>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

33. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35754.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

34. Disponível em: <<http://www.eln-voces.com/>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

embora também entrem em luta contra as forças oficiais por conta das ações legais de combate ao terrorismo. Assim como seus adversários, cometem massacres, tortura e outros abusos de direitos humanos, bem como exploram o tráfico de drogas para financiar sua atuação. Especialmente no início de suas operações, contaram com a aprovação e, algumas vezes, com o apoio de membros regulares das forças de segurança colombiana que simpatizavam com suas atividades contra as guerrilhas de esquerda.

Atualmente, o governo Uribe tem obtido significativo sucesso em negociações para a desmobilização dos estimados 15 mil membros das AUC. Em agosto de 2005, dois mil combatentes depuseram as armas na cidade de San Roque, próxima a Medellín, com a promessa de serem reintegrados à vida civil. No entanto, um sinal de que o conflito na Colômbia está longe de uma solução foi a morte, no mesmo dia, de 14 forças oficiais do país em um atentado à bomba em uma rodovia nas proximidades do vilarejo de Atanquez, no departamento de Cesar, 650 quilômetros de Bogotá. Mesmo assim, buscando convencer os guerrilheiros dos seus propósitos, Uribe tem concedido status político a representantes de grupos paramilitares que aderiram às negociações de paz.

Extremamente violentas, na segunda metade da década de 1980 as guerrilhas estabeleceram um cessar-fogo com o governo e, por conta disso, as FARC foram incorporadas ao processo de paz com vistas à elaboração de uma nova Constituição (aprovada em 1991) que substituísse a anterior, vigente desde 1886, enquanto o ELN enviou observadores para acompanhar as conversações.

Mas em 1990 a trégua com as FARC foi rompida. No mesmo ano, antes que Cesar Gaviria Trujillo fosse eleito presidente, três candidatos foram assassinados. E em 1993, a morte pela polícia do chefe do cartel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria, fez com que as grandes organizações do tráfico de drogas se dispersassem em uma infinidade de pequenos grupos criminosos que não economizaram no uso de forte violência para manter suas atividades ilegais e tentar reverter a política de extradição mantida com o apoio dos Estados Unidos.

Após o governo de Ernesto Samper Pizano, entre agosto de 1994 e agosto de 1998, Andrés Pastrana Arango tornou-se presidente. Seu governo seria marcado pela expansão do tráfico e pelo aumento do número e da brutalidade das ações das FARC e do ELN em função de uma presença limitada do Estado em largas áreas do país. Na tentativa de frear a violência, Pastrana implementou o “Plano Colômbia”, concentrado na promoção da paz nacional, no fortalecimento da democracia, no respeito aos direitos humanos e no fomento da economia.

Como gesto de boa vontade, que acreditava ser capaz de atrair as guerrilhas para o seu projeto, em novembro de 1998 Pastrana cedeu ao controle das FARC uma área do centro-sul

do país de 42.000 Km², equivalente ao tamanho da Suíça, próximo a San Vicente del Caguan. Mas essa política de apaziguamento surtiu o efeito oposto ao esperado. Com o domínio de um subterritório, as FARC conquistaram um refúgio seguro onde suas fileiras podiam receber treinamento e planejar suas ações sem serem importunadas pelas forças de segurança, ao mesmo tempo em que a importação de armas foi facilitada e a exploração do cultivo e do refino da cocaína pôde ser aumentada sob a sua proteção mediante pagamento. O resultado foi que as negociações entre governo e os rebeldes em 2000 e 2001 foram acompanhadas pelo aumento do número de seqüestros, dos ataques guerrilheiros e dos combates dos paramilitares pelo domínio de partes do território. O ELN não participou das negociações de paz com Pastrana, embora tenham acompanhado as conversas das FARC com representantes do governo. Apenas em 2004, com a mediação de Vicente Fox, presidente do México, surgiram indicações de possíveis acordos para amenizar os ataques recíprocos.

Só após as FARC terem seqüestrado um avião em que viajava a senadora e candidata à presidência Ingrid Betancourt em 23 de fevereiro de 2002, Pastrana decidiu mudar sua postura. Determinou que o exército retomasse a área sob administração dos rebeldes e que promovesse ataques às principais posições da guerrilha. Evitando os combates diretos, as FARC se refugiaram nas selvas e passaram a executar ações de sabotagem contra a infraestrutura do país, ao mesmo tempo em que continuavam com os seqüestros e com a venda de proteção aos traficantes.

Em maio de 2002, Alvaro Uribe Vélez foi eleito com a promessa de dar prioridade à segurança e empreender um combate vigoroso aos grupos paramilitares. Com uma política ofensiva, o governo capturou ou aceitou a deserção de muitos combatentes, incluindo alguns comandantes. As bases das FARC foram atacadas com violência e muitas delas abandonadas, tendo seus membros se retirado novamente para a selva colombiana e retomado a guerra de guerrilha como método operativo. Acuada, a organização estaria contando com o apoio do governo da Venezuela, através de cujas fronteiras armas e suprimentos seriam contrabandeados com a conivência e até o apoio logístico de Caracas. Também favorecidos pela extensão da fronteira comum e pela dispersão populacional, traficantes estariam transitando pela divisa entre Brasil e Colômbia para realizar escambo de drogas por armas, alimentos e remédios para os paramilitares.

Uma indicação evidente dessa associação foi a prisão em um acampamento das FARC em território colombiano do traficante carioca Luiz Fernando da Costa, o Fernandinho Beira-Mar, em 20 de abril de 2001. Interrogado por autoridades colombianas, o brasileiro disse que comprava 200 toneladas de cocaína das FARC por ano a 500 dólares o quilo mais 15 mil dólares por vôo de transporte e que em outras ocasiões o pagamento era feito através de armas

e munições, já tendo entregado à guerrilha 10 mil armas de combate e três milhões de unidades de munição.³⁵

Usando o codinome de “Don Alvaro”, Costa montou uma base na localidade de Barrancomina, aonde chegou no início de 2000 fugindo da justiça brasileira após escapar de uma penitenciária de Belo Horizonte e passar em rota de fuga pelo Paraguai. Em fevereiro de 2001, o exército colombiano lançou a Operação Gato Negro para capturar chefes da guerrilha. Beira-Mar foi baleado e preso dois meses depois tentando fugir para a Venezuela.

Recentemente, vieram à tona novos casos de envolvimento de brasileiros com as FARC. Paulo Raphael dos Santos Jr., codinome “Ronaldinho”, foi expulso da Colômbia em agosto de 2005 após procurar o exército do país alegando haver sido mantido cativo pelos guerrilheiros durante oito meses. Inicialmente tendo se apresentado com a identidade de Caio César Dias Borges (de quem na verdade é meio-irmão), seu relato de que fora obrigado a acompanhar os guerrilheiros quando procurava emprego num garimpo da selva venezuelana foi desmentido assim que chegou ao Brasil por autoridades policiais que o prenderam e descobriram se tratar de um traficante de drogas que fazia o mesmo trabalho de Luiz Fernando da Costa, trocando armas e munição por cocaína. Negociando com a guerrilha, Santos Jr. também integrou a Frente 16 das FARC, com a qual Costa negociara e que opera nas selvas da tríplice fronteira (entre Brasil, Colômbia e Venezuela, região conhecida no Brasil como Cabeça do Cachorro) sob comando de Tomás Medina Caracas, o “Negro Acácio”.³⁶

Combatidos pelo governo Uribe, os guerrilheiros intensificaram os massacres. Em 2004, a ONU condenou a assumida execução de 34 plantadores de coca acusados de colaboração com grupos paramilitares de direita. Em julho do mesmo ano, o Alto

35. ESPECIAL BEIRA-MAR. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ext/especiais/beira/>>. Acesso em: 15 ago. 2005.

36. O Estado e a sociedade brasileira mantêm com as FARC uma relação ambígua. De um lado, reconhecem o envolvimento do grupo em atos terroristas e no tráfico internacional de drogas. De outro, setores da esquerda política declaram explícito apoio à guerrilha alegando que a violência é parte da luta legítima pela defesa da parcela da população “socialmente oprimida” e dos interesses nacionais colombianos. Refletindo essa ambivalência, em 24 de agosto de 2005 a Polícia Federal do Brasil cumpriu ordem de prisão expedida pelo Ministro do STF Gilmar Ferreira Mendes, a partir de solicitação da Interpol, contra o ex-padre Francisco Antonio Cadenas Collazos. Conhecido pelos codinomes “padre” Camilo López ou Olivério Medina, Collazos é denominado pelas FARC seu embaixador no Brasil, onde vive há sete anos. Apesar da sua ligação com as FARC; de ter sido acusado pela promotoria colombiana de “homicídio com fins terroristas, tentativa de homicídio com fins terroristas e extorsão mediante seqüestro múltiplo” no ataque à base militar de Girasoles, em Mesetas, no departamento de Meta, no dia 8 de janeiro de 1991, no qual morreram dois militares e outros 17 foram seqüestrados; de ter sido condenado à revelia pela justiça colombiana a 94 meses de prisão por rebelião; e de já ter sido detido temporariamente pela polícia brasileira em 2000 por estar com visto de permanência vencido, até a sua prisão Collazos continuou circulando livremente pelo país, participando, inclusive, da vida política nacional, o que é expressamente vedado pela Constituição (art. 17, incisos I e II e § 4º). Cf. POLICARPO JUNIOR. Laços Explosivos. *Revista Veja*. São Paulo, ano 38, n. 11, ed. 1.896, pp. 44-50, 16 de março de 2005; XAVIER, José Messias. Esquerda tenta ajudar colombiano. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. A19, 26 ago. 2005.

Comissariado para Direitos Humanos condenou publicamente o massacre de sete pessoas que retornaram sem autorização para a região de Antióquia, da qual haviam sido expulsos pelas FARC.³⁷

Bolívia

Na década de 1990, a Bolívia promoveu uma série de reformas com vistas à modernização da sua economia. A principal medida foi implantada pelo presidente Gonzalo Sánchez de Lozada Bustamante durante o seu primeiro mandato (1993-97): a privatização de rodovias e de estatais das áreas de petróleo e gás natural, telecomunicações, aviação civil e eletricidade, 50% de cujos controles foram transferidos para investidores privados, nacionais e estrangeiros. Seu sucessor, o general Hugo Banzer Suárez (dois mandatos presidenciais: 1971-78 como ditador, após um golpe de Estado, e 1997-2001, após eleição regular), deu prosseguimento às políticas liberalizantes e conseguiu manter níveis robustos de crescimento econômico até 2000, quando as sucessivas crises financeiras que afetaram os países emergentes a partir de 1994 (iniciada com dificuldades no México; 1997, sudeste asiático; 1998, Rússia; 1999, Brasil) produziram efeitos sobre a Bolívia. A insatisfação popular rapidamente passou a ser explorada com fins políticos por grupos que enxergaram uma oportunidade para conquistar o governo.

Com a renúncia (e a morte logo em seguida) de Banzer em razão de problemas de saúde, Sánchez de Lozada voltou à presidência após um governo tampão de um ano (agosto de 2001 a agosto de 2002) do vice-presidente Jorge Fernando Quiroga Ramírez. A volta de Lozada foi a senha para que os movimentos sociais recrudescessem as críticas e, em seguida, passassem a reivindicar a deposição do governo.

Líder sindicalista de plantadores de coca, Juan Evo Morales Ayma foi derrotado na eleição de 2002 (20,9% dos votos) por Lozada (22,5%) mas começou a trabalhar para minar o seu apoio político. Em fevereiro do ano seguinte, o governo enfrentou violentos protestos contra a recessão econômica que resultaram na morte de 30 pessoas e por pouco não o derrubou.

Em julho do mesmo ano, indígenas liderados pelos sindicalistas Jaime Solares (da Confederação Operária Boliviana – COB) e por Roberto de La Cruz (Central Operária

37. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia (2004)*. New York: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: 28 February 2005. Número do documento: E/CN.4/2005/10. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/115/08/PDF/G0511508.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 ago. 2005.

Regional de El Alto – COR) protestaram bloqueando estradas. As reivindicações exigiam a revogação das políticas econômicas liberais implementadas desde a segunda metade da década de 1980 e rapidamente se dirigiram a exigências pela nacionalização das antigas empresas estatais privatizadas na década de 1990.

Evo Morales, que até então havia dirigido seus protestos contra a política de erradicação das plantações de coca, se juntou aos sindicatos urbanos e passou a cobrar a reestatização das empresas de gás, exigência posteriormente substituída pela taxação (50%) dos seus lucros. O crescente número de manifestantes envolveu o funcionamento normal do país. Em setembro de 2003, os bloqueios de estradas voltaram a ocorrer e os conflitos com as forças de segurança do país tornaram-se cada vez mais violentos. Trinta mil pessoas se reuniram em Cochabamba e 50 mil em La Paz. O gás natural, um recurso abundante que constitui uma das últimas oportunidades de que a Bolívia pode lançar mão para se desenvolver, converteu-se no instrumento do retrocesso político e do retorno ao que parece ser a sina latino-americana, o populismo anticapitalista.

Após a morte de aproximadamente 80 pessoas em choques com a polícia e o exército em La Paz e El Alto (na periferia da capital), Sánchez de Lozada, temendo que o país mergulhasse numa guerra civil, renunciou em 17 de outubro, passando o governo para o vice-presidente Carlos Diego Mesa Gisbert e, no mesmo dia, exilando-se nos Estados Unidos.

As primeiras medidas de Mesa foram garantir a realização de um referendo sobre o direito de exploração de gás por empresas privadas (realizado em 18 de julho de 2004) e nomear representantes indígenas para o seu governo. Os protestos arrefeceram e os bloqueios de estradas foram levantados num voto de confiança ao novo presidente, cuja popularidade manteve-se estável por algum tempo.

A grande maioria dos votantes no referendo decidiu pela retomada do controle estatal sobre os hidrocarbonetos e demais recursos naturais. Finalmente em 6 maio de 2005 a Lei de Hidrocarbonetos foi aprovada pelo Congresso, mas como Mesa recusou-se a vetá-la ou sancioná-la, o presidente do Senado, Hormando Vaca Díez, foi obrigado a dar a sanção em 17 de maio. Pela nova legislação, os tributos sobre a exploração foram elevados de 16% para 32%, o governo assumiu o controle sobre a comercialização e as empresas ficaram obrigadas a informar às comunidades indígenas sempre que novas reservas forem encontradas em suas terras.

Mas no final de maio os protestos recomeçaram com uma marcha de 10 mil indígenas do altiplano em direção a La Paz. Nos dias seguintes, a multidão alcançou o volume de 50 mil manifestantes, até que na primeira semana de junho meio milhão de pessoas se aglomeraram

nas ruas da capital exigindo a nacionalização da exploração de gás e maior participação política para os indígenas, que constituem uma maioria de dois terços da população.

Finalmente em 6 de junho de 2005, Carlos Mesa renunciou ao seu mandato no palácio do governo cercado por mineiros que explodiam bananas de dinamite para intimidá-lo. Com as forças oficiais de segurança recusando-se a intervir contra os manifestantes e restringindo sua ação às imediações da sede do governo, o país foi tomado pelos saques e pela depredação e as principais cidades foram isoladas por bloqueios. A guerra civil só foi evitada porque 157 membros do Congresso boliviano conseguiram conduzir uma sessão na cidade de Sucre no dia 9 e decidiram, já no dia 10, por aceitar a renúncia de Mesa e nomear Eduardo Rodriguez Veltzé, presidente da Suprema Corte, para o seu lugar (após os dois seguintes na linha sucessória, Hormando Vaca Diez, presidente do Senado, e Mario Cossío, presidente da Câmara dos Deputados, declinarem) até que novas eleições fossem realizadas em dezembro.

No pleito de dezembro de 2005 (dia 18), Evo Morales, candidato do Movimento ao Socialismo (MAS) obteve 53,7% dos votos, suficientes para garantir-lhe a vitória sobre o ex-presidente Jorge Fernando Quiroga Ramírez (28,6%), do Poder Democrático e Social (PDS). Em linha com sua plataforma populista e seu discurso incendiário contra os investidores estrangeiros e o capitalismo em geral, Morales manifestou, logo após a eleição, a intenção de nacionalizar as indústrias de gás natural, mesmo sabendo que o país não dispõe de recursos para bancar indenizações correspondentes. Ao invés de buscar aproximação com os centros financeiros que poderiam permitir à Bolívia ampliar a exploração das suas reservas, declarou apoio à formação de um “eixo do bem”, a ser constituído por Bolívia, Cuba e Venezuela, em oposição ao “eixo do mal”, identificado por Washington.

Equador

Em 1996, o Equador elegeu presidente a Abdalá Bucaram Ortiz, que defendia uma agenda populista baseada em promessas de combate às oligarquias políticas do país. Seu mandato foi encerrado em fevereiro do ano seguinte pelo Congresso sob a alegação de incapacidade mental. Em seu lugar, ao invés da vice-presidente Rosalía Arteaga, foi empossado Fabián Alarcón, presidente do Congresso, interinamente até ser confirmado em referendo popular em maio de 1997. No ano seguinte, nenhum candidato obteve maioria nas eleições e após novo pleito entre os dois mais votados, Jamil Mahuad derrotou Álvaro Noboa Pontón, empresário do ramo de banana e homem mais rico do Equador, sendo empossado novo presidente em agosto.

Embora tenha auferido alguma popularidade por ter celebrado a paz com o Peru em outubro de 1998 após relativo sucesso nos combates de 1995,³⁸ a sustentação de Jamil Mahuad começou a ruir com os problemas da economia mundial na segunda metade da década de 1990. Na tentativa de evitar os efeitos financeiros da crise, Mahuad instituiu a dolarização da economia, substituindo a moeda local, o sucre, pelo dólar americano.

Essa medida, tomada para tentar conter a desvalorização e os surtos inflacionários, deflagrou uma série de protestos populares que acabariam por derrubá-lo. A parcela pobre da população, cujos poucos recursos eram auferidos em sucre, sentiu-se prejudicada, enquanto os mais ricos, que tinham aplicações em dólar, teriam sido favorecidos.

Em janeiro de 2000, grupos indígenas fizeram uma manifestação em Quito que culminou com a invasão da Assembléia Nacional Constitucional e a proclamação de um novo governo, liderado por uma junta militar. Como os militares apoiaram o golpe, Jamil Mahuad foi obrigado a deixar a residência oficial por falta de segurança. Sem apoio para se manter no cargo, o presidente nomeou seu vice, Gustavo Noboa Bejarano, para sucedê-lo, o que foi endossado pela junta e pelo Congresso numa sessão de emergência no dia 22.

Em janeiro de 2003, um dos membros da junta militar que depôs Jamil Mahuad três anos antes, Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa, foi empossado após vencer o segundo colocado Álvaro Noboa Pontón (candidato derrotado em 1998 por Jamil Mahuad) na eleição de 2002. Gutiérrez já havia cumprido seis meses de prisão militar por envolvimento nos protestos de 2000 em Quito. Na ocasião, como coronel, foi designado para a repressão aos manifestantes mas, ao invés de cumprir as ordens, juntou-se aos líderes e forneceu-lhes suprimentos.

Atenuando o discurso incendiário após chegar ao poder, Gutiérrez na verdade acabou implementando algumas mudanças pró-mercado. Mas alegando que a Suprema Corte estava sistematicamente favorecendo partidos da oposição em seus julgamentos, em dezembro de 2004 substituiu juízes por magistrados aliados, mesmo sem competência constitucional para isso. Logo foi acusado de promover uma intervenção no judiciário visando livrar o ex-presidente Abdalá Bucaram das acusações de corrupção que pesavam contra seu governo (1996-97).

38. Em janeiro de 1995, numa reedição da antiga guerra de 1941-42 entre Equador e Peru por divergências na definição da fronteira na borda do Pacífico (finalizada pelo Protocolo do Rio, que foi mediado por Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos), patrulhas dos dois países se chocaram nos limites dos territórios, próximo ao rio Cenepa, ao sul de Quito. A escaramuça deu início a uma guerra não-declarada de 34 dias (conhecida como Guerra de Cenepa) envolvendo aviões de combate que proporcionaria a primeira vitória de forças equatorianas sobre o Peru desde a Batalha de Tarqui em 1839, embora sem alterar os marcos fronteiriços. Cf. MARCELLA, Gabriel. *War and peace in the amazon: strategic implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War*. Washington: Department of National Security and Strategy, U. S. Army War College, 1995. Disponível em: <http://131.84.1.34/doctrine/jel/research_pubs/amazon.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2005.

Em 20 de abril de 2005, após semanas de protestos contra a corrupção em Quito e sob a acusação de ter desrespeitado suas obrigações constitucionais, Lucio Gutiérrez foi deposto pelo Congresso com o apoio das forças armadas, e o vice-presidente, Luis Alfredo Palacio González, nomeado em seu lugar. Gutiérrez deixou a sede do governo a bordo de um helicóptero e se refugiou na embaixada brasileira na capital, de onde pediu asilo político, tendo chegado a Brasília no dia 24.

Peru

A década de 1980 foi ruim para toda a América Latina, mas especialmente cruel para o Peru. A crise econômica que se abateu sobre o país, junto com os efeitos do fenômeno *El niño* nos anos 1982-83 e a queda aguda dos preços internacionais das commodities, comprometeu as já precárias condições de vida do povo peruano.

Juntando-se a isso, grupos terroristas se organizaram e passaram a atuar com brutalidade no país. Em 1980, o Sendero Luminoso, que existia desde o final da década de 1960 como organização de militância política da comunidade universitária, começou a praticar ações paramilitares nas áreas rurais. Pouco depois, o Movimento Revolucionário Tupac Amaru – MRTU passou a agir de forma semelhante na capital Lima. Em aliança com o narcotráfico, essas organizações contribuíram para fazer do Peru o maior produtor de pasta de coca do mundo (ao lado da Bolívia) ao mesmo tempo em que cometiam os mesmos atos violentos das outras guerrilhas do continente, seqüestros, explosões e massacres. A Comissão da Verdade e Reconciliação, constituída para determinar as responsabilidades do período em que as guerrilhas estiveram ativas no país (1980-2000), concluiu que 69.280 pessoas morreram em decorrência da luta.³⁹

Em 1985, o segundo presidente eleito democraticamente após os doze anos de ditadura militar (1968-1980) tomou posse no Peru. Alan Gabriel Ludwig García Pérez venceu a eleição com apenas 35 anos de idade, substituiu Fernando Balaúnde Terry e governou o país até 1990, oprimido pela deterioração da economia (agravada por medidas populistas) e pelo recrudescimento das ações do Sendero Luminoso. Ao assumir, declarou que não acataria as exigências do Fundo Monetário Internacional e que apenas o equivalente a 10% da receita com exportações seria comprometido com o pagamento de credores. Concedeu aumento salarial aos funcionários públicos e empréstimos a fundo perdido sem respaldo fiscal, congelou depósitos em moeda estrangeira e tentou (sem sucesso) estatizar os bancos. O resultado foi um déficit orçamentário descontrolado que o obrigou a recorrer à emissão de

moeda. Quando deixou o cargo, o país encontrava-se em um estado caótico que misturava hiperinflação (7.200% naquele ano) e expansão dos ataques da guerrilha. A quantidade de peruanos vivendo abaixo da linha de pobreza havia passado de 17% da população em 1985 para 44% e a arrecadação de impostos caído mais de 70%. Sob acusações de enriquecimento ilícito, fugiu para a Colômbia, onde passou nove anos exilado após ser condenado por corrupção, tendo regressado ao Peru em janeiro de 2001 com pretensões eleitorais.

Seu sucessor, Alberto Ken'ya Fujimori, logrou êxito em domar os dois grandes problemas do país. Na economia, adotou medidas ortodoxas que garantiram a drástica redução da inflação, o aumento dos investimentos estrangeiros e o crescimento. Quanto ao terrorismo, deu-lhe combate agressivo, posteriormente sendo acusado de desrespeitar os direitos humanos nessa tarefa.

Sua maior vitória ocorreu em setembro de 1992: a captura do líder do Sendero Luminoso Abimael Guzmán, exibido pelas redes de televisão do mundo todo em trajes de presidiário e enjaulado. Após ser julgado sob as severas leis antiterrorismo do país, Guzmán negociou com o governo peruano uma troca de benefícios por ajuda no combate aos reminiscentes do Sendero Luminoso. Por fim, em 1993 ele publicou uma declaração de paz ao governo. Apesar da proeza de Fujimori ter representado um severo golpe para a organização terrorista, ela não foi completamente destruída e recentemente ações criminosas foram reivindicadas por pessoas que dizem agir em seu nome.

No princípio da década de 1970, o Sendero Luminoso funcionou como uma espécie de centro de doutrina para propagação de idéias maoistas. Em 1980, Guzmán decidiu lançar a guerra armada, a qual iniciou promovendo ataques incendiários a seções eleitorais durante os pleitos. Ao longo da década, as ações do grupo tornaram-se mais violentas e passaram a incluir ataques a instalações elétricas e à infra-estrutura do país, bem como explosão de carros bombas, massacres de camponeses e assassinatos de políticos, sindicalistas e líderes comunitários. Muitas vezes vítimas das ações do Sendero, camponeses organizaram autodefesas (precariamente armadas com equipamentos fornecidos pelo exército) para combater os membros terroristas, o que agravou a insegurança do país.

Finalmente, em 1992 uma operação de inteligência das forças oficiais localizou e prendeu Guzmán e outros líderes numa casa que servia de esconderijo em Lima. O resto da liderança foi preso em seguida. Sem a orientação de seus chefes, os guerrilheiros da organização sofreram ataques das forças armadas e das autodefesas camponesas e o grupo se dispersou.

No entanto, acredita-se que pequenas milícias compostas por antigos membros do Sendero têm agido no interior do país em aliança com traficantes de drogas, especialmente na parte oriental dos Andes. Em junho de 2003, 68 operários argentinos foram seqüestrados enquanto trabalhavam na construção de um gasoduto ligando Cuzco a Lima. Dois dias depois, diante do envio de membros do exército para a região, os reféns foram libertados e os guerrilheiros fugiram. Desde aquele ano, a polícia e o exército peruanos têm prendido inúmeros suspeitos de apoiar ou fazer parte de células do Sendero Luminoso espalhadas pelo interior do país.

Ainda no campo do terrorismo, outro êxito de Fujimori foi a operação para libertar 72 reféns que o Tupac Amaru fizera na embaixada do Japão em Lima em dezembro de 1996. Após mais de quatro meses de seqüestro, o próprio presidente ordenou e acompanhou de perto a invasão do prédio, transmitida ao vivo pela televisão. Todos os seqüestradores foram mortos e os reféns (exceto um, também morto) libertados, o que proporcionou a Fujimori o reconhecimento popular como homem de decisões acertadas.⁴⁰

O bom momento, contudo, não foi suficiente para impedir que uma crise política terminasse em sua deposição. Desde o início do mandato, Fujimori tomou medidas que violaram a constituição. Ainda em abril 1992, diante de resistências às suas medidas econômicas ortodoxas, dissolveu o Congresso num autogolpe e convocou novas eleições parlamentares. Quando em 2000 tentou modificar novamente o texto constitucional para garantir-se um novo mandato, protestos violentos tomaram conta do país. Sem se importar, concorreu e venceu quando o segundo colocado, Alejandro Toledo, denunciando inconstitucionalidade não aceitou participar do segundo turno.

Em julho, pouco depois de tomar posse pela terceira vez, estourou o escândalo de corrupção no qual o seu assessor e chefe dos serviços de inteligência Vladimiro Montesinos foi flagrado em uma gravação de vídeo comprando o apoio de um político. As manifestações de rua se acentuaram e Fujimori foi obrigado a aceitar nova eleição presidencial, na qual declarou que não concorreria tentando salvar sua vida política. Mas Montesinos acabou desmascarado como o coordenador de uma rede de corrupção, tráfico de drogas e violação de direitos humanos no combate ao Sendero Luminoso. Em novembro de 2000, enquanto participava de um fórum da APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) em Brunei, Fujimori perdeu o controle da situação política doméstica e o apoio do Congresso. Fugiu para o Japão, aonde se abrigou protegido pela nacionalidade japonesa que acumulava junto com a peruana e, de lá, renunciou ao cargo por meio de um fax encaminhado ao parlamento. Montesinos

40. Posteriormente, no ápice do escândalo que o engolfaria, Fujimori foi acusado de mandar executar os seqüestradores durante a operação, mesmo depois de terem se rendido.

também fugiu do país mas foi capturado em junho de 2001 em Caracas e extraditado para ser processado em Lima.

O Congresso escolheu o deputado (recém eleito presidente do Congresso) Valentín Paniagua Corazao para conduzir o país até as novas eleições. Nelas, Alejandro Celestino Toledo Manrique (que além da derrota de 2000, havia perdido para Fujimori no pleito de 1995 no qual este foi reeleito pela primeira vez) bateu o ex-presidente Alan García e tomou posse em 28 de julho de 2001.

Embora tenha sido aclamado como um governante moderno e disposto a romper com o passado patrimonialista e corrupto da política peruana, após um período de boa sustentação popular (foi eleito com 59% dos votos válidos), escândalos familiares, acusações de corrupção e fraude nas eleições de 2000 derrubaram sua popularidade para 8% em março de 2005. As mesmas manifestações de rua e protestos violentos que paralisaram as principais cidades do país no final do governo Fujimori se repetiram no seu mandato. Em junho de 2002 a cidade de Arequipa foi totalmente tomada por multidões que a interditaram por uma semana quando duas geradoras de eletricidade foram privatizadas e só retornaram ao normal depois que o processo foi revogado. Em maio do ano seguinte, estradas ao redor do país foram bloqueadas por professores e produtores rurais em greve. Em resposta, Toledo decretou estado de emergência em doze das vinte e cinco regiões administrativas do país, adotou medidas severas de repressão policial aos protestos e suspendeu algumas liberdades civis.⁴¹

Diante de um panorama tão tumultuoso, ganha força o argumento em favor de uma maior atenção com a segurança das fronteiras brasileiras. A história das guerras na América Latina mostra um passado de disputas de limites.⁴² “Quase toda fronteira na América Latina tem sido disputada em algum momento de sua história”, desde o descobrimento até anos recentes.⁴³

41. Apesar dos tumultos, ao contrário de outros países do continente cujas economias foram afetadas por problemas semelhantes, o Peru conseguiu manter a sua estrutura produtiva funcionando satisfatoriamente e avançar no caminho do progresso através da crescente orientação em direção ao livre mercado. Um acordo de livre comércio com os Estados Unidos deve entrar em vigor a partir de abril de 2006 e negociações para associações semelhantes estão sendo conduzidas com Chile, México e Singapura, além de com a União Européia. Essa busca por novos mercados para seus produtos tem garantido ao Peru taxas consistentes de crescimento. Em 2005 suas exportações aumentaram 30% em relação ao ano anterior e o seu PIB cresceu acima de 6%.

42. Em *Territorial Disputes and Their Resolution: The Case of Ecuador and Peru*, página 5, Beth A. Simmons descreve a situação das fronteiras da América Latina, dividindo-as em três categorias: 1) Casos em que não há nem houve disputa: 5 no total (dentre os quais, Brasil/Venezuela e Brasil/Guiana); 2) Disputas conduzidas por meio de negociação: 17 (dentre as quais, Brasil/Bolívia, 1837-1925; Brasil/Paraguai, 1860s-1932; Brasil/Peru, 1821-1913; Brasil/Uruguai, 1825-1995; e Brasil/Colômbia, 1826-1937); e 3) Casos envolvendo condução por terceiros autorizados: 22 (dentre os quais, Brasil/Argentina, entre 1858-1898).

43. SIMMONS, Beth A. *Territorial disputes and their resolution: the case of Ecuador and Peru*. Washington: United States Institute of Peace, 1999, p. 4.

Pode-se até debater sobre o sucesso ou o fracasso da América Latina na última década nos campos da política e da economia.⁴⁴ Mas é indiscutível que o fim da Guerra Fria permitiu que um novo ambiente político fosse aos poucos sendo erguido. Com exceção de Cuba, todos os países estão sob governos civis e relativamente democráticos. Os conflitos interestatais, quando ocorreram, foram localizados e não oficializados, girando sempre em torno de antigas disputas territoriais não resolvidas.

Contudo, mais uma vez, o passado não pode ser usado como garantia para o futuro. Retomando Lafer, “Se aparentemente amainaram os riscos de uma conflagração atômica na escala contemplada na época da Guerra Fria [além dos riscos colaterais para os países que habitavam a periferia do poder], seguramente aumentaram os perigos difusos da violência de natureza descontrolada”.⁴⁵ E nós vimos que abundam no continente problemas bem objetivos de Estados desestruturados que podem servir de incubadoras de ameaças transfronteiriças. Embora os governos civis e as eleições regulares os caracterizem como democracias formais, as suas instituições são frágeis e estão sob permanente contestação.

Portanto, ter a paz como definitivamente estabelecida e negar a guerra como possibilidade não constitui postura racional. A desconsideração da possibilidade de que ameaças concretas derivem de questões indiretas como divergências políticas e ideológicas internas mas que podem de repente esparramar-se para conflitos generalizados que engolfem toda a região revela o doutrinário com que o fenômeno da guerra é percebido no Brasil e a origem irracional do círculo vicioso que reforça a defesa da paz.

O pacifismo brasileiro deve ser motivo de orgulho nacional e recurso de promoção dos interesses nacionais nos fóruns de mediação internacional. E ele efetivamente o é. Pelo seu histórico pacífico, o Brasil é respeitado e admirado e com frequência solicitado a atuar em questões de divergência entre partes. Mas não pode ser tido como uma verdade absoluta a

44. Ao discutir o estado da democracia na América Latina, Norman Gall acusa a “negação do progresso” como estratégia política que impede que se vejam os avanços consistentes que o continente vem promovendo “ao longo de uma linha de tempo de várias décadas”. Para ele, abundam por aqui “profetas do desastre”, que exploram os temores da população para ascender politicamente por meio do discurso e da prática populistas. Cf. GALL, *op. cit.*, p. 2: “O progresso verificado no último meio século tem sido enorme. De 1950 para cá, a população da América Latina e do Caribe mais do que triplicou, tendo a expectativa de vida aumentada de 51 para 69 anos e a mortalidade infantil caído mais de 70%, de 126 para 36 em cada 1.000 crianças nascidas vivas. O índice de alfabetização e a proporção de alunos matriculados nas escolas aumentaram tremendamente, embora a baixa qualidade do ensino provoque o desperdício de boa parte dos investimentos públicos em educação. A melhora nos transportes dá condições aos pobres de migrar, viajar e fazer comércio por longas distâncias. O acesso quase universal ao rádio e à televisão lhes garante entretenimento e informação que nunca estiveram ao alcance das gerações anteriores. A ampliação das redes elétricas fez com que milhões de famílias pudessem adquirir geladeiras e outros eletrodomésticos que melhoraram a conservação e o preparo dos alimentos, melhorando a nutrição e tornando o trabalho doméstico menos estafante. Nos últimos dez anos, a difusão dos telefones celulares baratos desenvolveu a capacidade logística e a produtividade das populações de baixa renda, especialmente nas grandes cidades”.

45. LAFER (2001), p. 63.

ponto de turvar a percepção de ameaças. A situação do aparato de defesa brasileiro sugere que talvez essa percepção esteja realmente comprometida.

A paz só é verdadeira e duradoura quando é a consequência das ações conscientes dos governantes, quando é a resultante de um conjunto de atitudes deliberadas, esclarecidas e ponderadas. O pacifismo intransigente ou ingênuo, aquele derivado do voluntarismo ou do idealismo não produz frutos consistentes. Pode durar algum tempo, mas sob uma fachada de aparente tranqüilidade vai ocultando a deterioração dos seus próprios alicerces e freqüentemente contribui para a instabilidade do sistema internacional. Na prática das relações entre os Estados, é preciso ter em mente o que muitos autores já disseram com diferentes palavras, mas que foi sintetizado de maneira inconfundível por Philip Bobbitt: “A guerra não é uma patologia que, com a devida higiene e tratamento, pode ser plenamente prevenida. A guerra é uma condição natural do Estado, que se estruturou de modo a constituir um instrumento eficaz de violência em nome da sociedade. É como a morte – embora possa ser adiada, virá quando tiver de vir e não pode ser evitada indefinidamente”.⁴⁶

46. BOBBITT, Philip. *A guerra e a paz na história moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 2003, p. 785.

4. OS ANTECEDENTES DA PAZ

Para Michael Howard a guerra e a cooperação são as duas faces da moeda das relações sociais.¹ A partir do momento em que o homem construiu as primeiras interações interpessoais, os conflitos passaram a acompanhá-lo. Da mesma forma, desde a primeira vez que grupos de procedências geográficas distintas se encontraram, os atritos e os choques coletivos tornaram-se uma constante. Essa constatação não depende da solução da eterna controvérsia sobre a origem da agressividade humana. Para perceber a onipresença da guerra, não é preciso responder se quem estava certo era Rousseau com o seu mítico bom selvagem de alma pura que perverte o espírito na disputa por recursos escassos ou Hobbes ao descrever o estado de natureza produto da violência inata ao homem.²

Embora a guerra seja um universal humano, sua versão moderna, empreendida com exércitos nacionais regulares e lutada dentro de parâmetros procedimentais formalizados, é um fenômeno relativamente recente. Ela tem as suas origens na Renascença européia no século XV e derivou da evolução da tecnologia que marcou aquele período, especialmente no campo da metalurgia, o que proporcionou o aumento do poder de fogo dos armamentos e a reorganização da disposição dos efetivos nos campos de batalha. Simultaneamente, o Estado como instituição responsável pela organização da sociedade, detentor (na definição de Max Weber) do monopólio do uso legítimo da força surge e rapidamente torna-se o padrão de ordem constitucional.

Essas duas instituições (a guerra e o Estado) estarão umbilicalmente ligadas desde o surgimento da segunda. A partir da sua origem, o Estado foi o agente que promoveu todas as guerras, reservando a si o direito de manter, armar, suprir e comandar os exércitos, bem como decidir quem eram os seus inimigos e quando declarar as guerras. Na verdade, essa relação é

1. HOWARD, Michael Eliot. *The invention of peace: reflections on war and international order*. New Haven: Yale University Press, 2000, p. 1.

2. Cf. *Ibid.*, *loc. cit.*: “A arqueologia, a antropologia, bem como todas as evidências documentadas que resistiram indicam que a guerra, o conflito armado entre grupos políticos organizados tem sido a norma universal na história humana”.

ainda mais intrincada. Podemos dizer que o Estado é o produto mais duradouro da guerra, que, naturalmente, o precedeu em muito tempo.³

Mas além de fazerem as guerras, os Estados também celebraram a paz. Apenas ele foi capaz de aglutinar as forças sociais e submetê-las à disciplina necessária para conduzir um país às mesas onde os tratados de paz são firmados para administrar os ânimos nacionais e fazê-los trabalhar em prol da harmonia e para, lançando mão dos seus aparelhos de coerção, conter os impulsos violentos e impedir que as facções do seu povo se lancem umas sobre as outras.

Antes dos Estados serem formalizados como a unidade da política internacional, a paz era melhor definida como “a ausência da guerra”, como se diz. Isto porque, o poder estava disperso por uma infinidade de senhores da guerra que faziam dela um estilo de vida e uma fonte de recursos para financiar os seus domínios. A paz era pouco mais que períodos breves para reagrupamento das forças, tendo em vista o próximo combate.

Uma das teses que Philip Bobbitt desenvolve no seu livro sobre o papel da guerra e da paz na história moderna é que o direito internacional deriva-se do direito constitucional dos Estados que vencem as *guerras momentosas* em diferentes ocasiões.⁴ Partindo do pressuposto de que as sociedades de Estados de diferentes épocas possuem constituições (que podem ser escritas, como a Carta das Nações Unidas, ou não escritas) propostas e ratificadas nas convenções de paz que encerram as guerras momentosas, Bobbitt sustenta que a ordem internacional sempre é instituída pelos Estados vencedores à imagem de sua ordem constitucional doméstica.⁵ Desta forma, a

3. Cf. *Ibid.*, *loc. cit.*, citando Henry Maine: “A guerra parece ser tão antiga quanto o gênero humano, mas a paz é uma invenção moderna”.

4. “Guerras momentosas” é o termo empregado na edição em português da obra de Bobbitt para traduzir a expressão *Epochal Wars* da versão original em inglês, com a qual o autor se refere aos “grandes conflitos de coalizões que em geral estendem-se por décadas” e compreendem “embates mais breves, entremeados de períodos de pouco ou nenhum conflito [durante os quais podem, inclusive, ser firmados tratados de paz], quando uma questão central interliga as diversas campanhas e permanece sem solução até o resultado definitivo”. Assim, o termo “Guerra dos Trinta Anos”, por exemplo, é empregado pelos historiadores para se referir às diversas guerras religiosas ocorridas na Europa entre 1618 e a Paz de Westphalia, constituindo uma única guerra momentosa. Da mesma forma, a expressão “Guerra dos Cem Anos” (1337-1453) denomina uma única guerra momentosa que compreendeu a série de embates entre França e Inglaterra (Sluys, em 1340; Crécy, 1346; Calais, 1347; Poitiers, 1356; Agincourt, 1415; Patay, 1429) iniciada com a reivindicação de Eduardo III da Inglaterra à sucessão de Carlos IV (seu avô) no trono Francês no lugar de Felipe VI de Valois (sobrinho de Carlos) e pela posse da região de Flandres e intercalados por períodos de paz formalizados em tratados (Brétigny, 1360; Troyes, 1420; Arras, 1435). E a “Longa Guerra do Século XX” denomina a guerra momentosa constituída pela série de guerras que começou com a Primeira Guerra Mundial e só terminou com o fim da Guerra Fria em 1990. Ver BOBBITT, *op. cit.*, pp. 19-20.

5. BOBBITT, *op. cit.*, p. 630.

guerra e o direito se relacionam na sucessão de ordens internacionais, na medida em que a guerra põe em xeque a ordem vigente e o direito sacramental a nova ordem ao ratificar a próxima paz.⁶

Sempre em seguida a cada guerra momentosa os vencedores se reúnem em grandes convenções de paz (Augsburg, em 1555; Westphalia, 1648; Utrecht, 1713-1715; Viena, 1815; Versalhes, 1919; Paris, 1990...) onde, além de sancionarem as vitórias, estabelecem o novo paradigma constitucional para o sistema de Estados, projetando nele os seus modelos domésticos de organização constitucional e toda a estrutura nacional que eles determinam, incluindo o tipo de relação entre governantes e governados.

Desta forma, somente numa sociedade de Estados mutuamente reconhecidos como unidades políticas autônomas haveria condições de se sustentar o conjunto de regras que definem a ordem internacional do período. Bobbitt identifica a Paz de Augsburg como o momento em que pela primeira vez esse requisito foi atendido. Firmada entre os Valois da França e os Habsburgos da Áustria liderados por Carlos V, Sacro Imperador Romano, Augsburg deu aos príncipes a prerrogativa de determinar a religião que seus súditos deveriam seguir se quisessem permanecer em seus domínios. Ou seja, concedeu aos soberanos o direito de impor a sua própria religião em seus territórios, sem interferência estrangeira.

Essa medida definiu os termos do sistema de Estados principescos (absolutistas) que a partir de então seriam subdivididos em vários domínios nobiliárquicos, mas com um príncipe soberano a quem deveriam fidelidade e que se sobreporia ao resto da nobreza. Isso pôs fim às pretensões de Carlos V de fazer valer o seu modelo constitucional de Estado imperial através de uma grande república cristã que abrangeria toda a Europa, submetendo os demais príncipes à sua própria religião. Repudiando as suas pretensões, Augsburg consagrou o princípio do *cuius regio eius religio*, ou “aquele que governa, sua é a religião”, implicando que não haveria distinções legais entre um país católico e outro protestante.

Ao impedir que agentes externos interferissem na relação dos príncipes com seus súditos e que surgissem pretendentes a senhores do mundo, a Paz de Augsburg instituiu a soberania em bases territoriais e dividiu os domínios em unidades precisamente delimitadas. Pela primeira vez na história, estava consagrado o conceito de supremacia do Estado,⁷ o qual evoluiria para os Estados absolutistas ao ter o seu poder central fortalecido através da formalização do sistema de Estados-nação em meados do século seguinte com a Paz de Westphalia.

6. BOBBITT, *op. cit.*, p. 459.

7. BOBBITT, *op. cit.*, p. 463.

Durante a Idade Média, como se sabe, a Europa ficou mergulhada em um turbilhão de lutas e disputas violentas que atravessaria os seus mil anos de duração. A queda de Roma (476) havia levado junto a autoridade civil representada pelas estruturas colapsadas do Império. No meio da desordem generalizada, a Igreja assumiu o papel de única referência política e social. Foi em torno dela que depois de séculos passou a se organizar o embrião de uma proto-sociedade. Através do seu eficiente sistema de arrecadação de dízimos e doações, seria possível estabelecer relações de produção para fornecimento de alimentos e construção de templos. Do outro lado, os camponeses começariam a acumular pequenos excedentes para fornecer aos mosteiros e a prestar-lhes serviços.

No entanto, como o reino da Igreja pertencia ao plano celestial, ele dependia de um braço secular para fazer valer as suas orientações. Foi essa necessidade que deu à luz a relação simbiótica entre o clero e a nobreza que surgiu a partir tanto dos senhores da guerra que sobreviveram às invasões bárbaras, estabelecendo bastiões de resistência que pontilharam o continente, quanto dos descendentes dos invasores que ao longo das gerações se estabeleceram e constituíram dinastias regionais. Enquanto os religiosos se encarregavam da chancela divina da ordem vigente, os nobres cuidariam de garantir a segurança e a proteção dos pequenos núcleos de população.

Essa parceria munuiu-se de argumentos nas teses de Santo Agostinho. Diferente da *Cidade de Deus*, o mundo temporal é imperfeito e habitado por homens de natureza falível. A guerra então passa a ser vista como produto da imperfeição dos homens e como mais um instrumento pelo qual Deus realiza seus desígnios. Mas como a condição humana é intrinsecamente pecadora, a Igreja deve reservar a si a condição de árbitro último de todas as questões, inclusive das guerras. Se algumas batalhas, como as travadas contra os inimigos do cristianismo, se justificavam por si mesmas e se aqueles que lutavam estavam a serviço de Deus da mesma forma que aqueles que rezavam e trabalhavam, toda guerra precisava ser conduzida dentro de alguns parâmetros previamente estabelecidos: deveria ser conduzida pela autoridade apropriada e ser o último recurso disponível, ter justificativa e não causar mais danos do que o necessário para atingir os seus fins. “Basicamente, a guerra tinha a função de dar sustentação ou restaurar a ordem secular santificada pela Igreja, uma ordem que provia paz, justiça e proteção para todos os cristãos”.⁸

8. HOWARD, *op. cit.*, p. 9.

Mesmo com o fim da Idade Média e com a Renascença,⁹ a guerra continuou sendo a instituição central da sociedade que começava a se consolidar na Europa. A associação entre clero e nobreza persistiu e a Reforma protestante acrescentou cores religiosas às já incontáveis causas para que se pegasse em armas. Ainda no final do século XV a necessidade crescente de exércitos maiores e mais dispendiosos fez surgir a burocracia estatal como ferramenta para arrecadar tributos, organizar e suprir os soldados. A antiga nobreza passou a reivindicar poderes absolutos sobre suas terras e começou a lutar entre si num processo de seleção onde os mais fortes foram incorporando as propriedades e os títulos dos derrotados.

Durante mil anos, os descendentes dos antigos saqueadores nórdicos haviam se estabelecido por toda a Europa central e era possível distinguir incipientes governos (reinos) locais elaborados em bases dinásticas, nos quais, embora se pudesse identificar um sistema de propriedades e de fidelidade militar, não existia uma hierarquia que subordinasse pequenos príncipes a príncipes maiores. Tampouco havia algo que se pudesse considerar como unidades políticas autônomas nem, muito menos, Estados com soberania sobre um território determinado ou com poder jurídico sobre uma população.

Em 1494, no entanto, a campanha militar do rei francês Carlos VIII contra a península italiana tornou-se o palco de estréia de uma nova tecnologia que alteraria a ordem constitucional na Europa. O canhão de bronze fundido, desenvolvido a partir da técnica de fabricação de sinos, leve o suficiente para ser transportado nas campanhas (ao contrário do seu antecessor, de ferro batido) foi a arma que tornou obsoleta a forma de guerrear que havia atravessado a Idade Média.¹⁰ Muros, fossos e torres deixaram de constituir obstáculos intransponíveis. Os sítios prolongados e sufocantes, que eram o centro da estratégia militar até então, foram substituídos por cargas de artilharia desferidas diretamente contra os muros, que resistiam poucos dias.

Diante da vulnerabilidade, os reinos dispersos descobriram que a única saída para sua sobrevivência seria a reunião de esforços em prol da construção de um aparato perene e confiável para defendê-los. Contudo, diferente da cavalaria medieval que contava com contribuições incertas e sujeitas a acertos *ad hoc*, os exércitos permanentes (com contingentes até dez vezes maiores)¹¹ exigiram um sistema robusto de financiamento.

9. Embora naturalmente o período chamado Idade Média não tenha terminado em um momento precisamente definido, os historiadores estabelecem o seu fim no ano de 1453, quando Constantinopla, a sede do Império Romano do Oriente – e, desde a queda de Roma, sede de todo o Império – caiu diante dos turcos otomanos.

10. KEEGAN, John. *Uma história da guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 330-331.

11. BOBBITT, *op. cit.*, p. 63; KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 62.

O incerto fornecimento de tropas pela nobreza vassala feudal não era confiável para garantir a quantidade necessária de homens, muito menos os suprimentos para sustentar as campanhas. Justamente para ter o controle da disponibilidade de combatentes e recursos para os exércitos é que os governantes passaram a organizar uma estrutura capaz de manter suas tropas em tempos de guerra bem como em tempos de paz. No entanto, exércitos permanentes são máquinas dispendiosas, não produzem riqueza e enquanto não entram em combate não têm utilidade que possa ser percebida pela população, representando em algumas situações inclusive um risco para o próprio Estado por poder voltar suas armas contra ele. Para mantê-lo é preciso um financiamento público contínuo que só pode ser providenciado através de uma estrutura institucionalizada de transferência de custos para o povo que usufrui os seus préstimos. Foi com essa finalidade que se montou o complexo aparato de coleta, centralização, organização e distribuição de recursos públicos: o Estado moderno.¹²

O Estado absolutista mudou a ordem constitucional e derivou de uma nova fonte a sua legitimidade. Enquanto na ordem feudal precedente a autoridade temporal era estruturada no sistema de vassalagem e legitimada pela sanção religiosa, atribuindo ao papa o poder de interferir no sistema e, conseqüentemente, nos rumos dos governos locais, o Estado renascentista passou a legitimar-se da institucionalização das relações entre governante e governados (embora, é preciso salientar mais uma vez, relações absolutistas).

Maquiavel, que escreveu naquela época de transição (1513) as suas recomendações para que um príncipe (no caso específico, para Lorenzo II de Médicis) preservasse seus domínios, aconselhava que se eliminasse a prática generalizada de deixar a defesa dos reinos nas mãos de mercenários contratados, os quais, por não se sujeitarem a um código que os obrigasse diante do soberano e por cultivarem o hábito de voltar suas armas com incômoda freqüência contra os seus patrões, submetem os governos a perigosas turbulências. Maquiavel então prescreveu que para governar um Estado absolutista “é necessário a um príncipe estabelecer sólidos fundamentos”, esclarecendo que “as principais bases que os Estados têm, sejam novos, velhos ou mistos, são boas leis e boas armas”, ou seja, justiça e exército, justamente as instituições que qualificam o Estado moderno, dando-lhe existência concreta (materializada nos seus próprios soldados e no

12. KENNEDY, *op. cit.*, pp. 74-75. É bem verdade que modelos parecidos de organização política já haviam existido. As cidades-Estado gregas e o próprio Império Romano tinham algumas características próprias do Estado moderno. Mas a ocorrência simultânea dos três componentes que o distinguem, povo, território e governo soberano, teve a sua estréia apenas no século XVI com a constituição dos primeiros Estados absolutistas que evoluíram a partir de alguns domínios nobiliárquicos, as cidades-reino da península italiana renascentista. Ver BOBBITTI, *op. cit.*, p. 76.

corpo burocrático que surge para os organizar e manter) e previsível (ao criar, fora da autoridade do monarca, uma instância legal responsável por acompanhar o cumprimento das normas), para em seguida advertir: “sem isso, é certa a sua ruína”.¹³

Em um livro menos banalizado, Maquiavel retorna à importância dos “fundamentos” do Estado para a sua sobrevivência: “todas as organizações criadas para o benefício comum da sociedade, todas as instituições formadas para inspirar o temor de Deus e das leis seriam inúteis se uma força pública não fosse destinada para as fazer respeitar. E quando essa é bem organizada, supre até os próprios vícios da constituição. Sem esse auxílio, mesmo o Estado melhor constituído acaba por se dissolver, como estes palácios magníficos que, resplandecentes de ouro e pedrarias em seu interior, falta-lhes um teto que os proteja das intempéries”.¹⁴

Cento e trinta e cinco anos após as admoestações de Maquiavel, a Paz de Westphalia formalizou o que ficou conhecido como o sistema de Estados-nação, que, apesar de alguns aperfeiçoamentos (por conta especialmente das revoluções inglesa, americana e francesa, mas também da revolução industrial, que produziu um poderoso impacto tecnológico sobre o Estado e suas instituições), perdura até hoje. Pela primeira vez, a relação entre soberanos foi transferida do plano pessoal para o plano institucional. O novo sistema sepultou a ordem medieval ao concentrar na figura do soberano o poder que por mil anos havia sido distribuído entre o clero e a nobreza e ao legitimar o princípio da inviolabilidade territorial.

A partir daquele ponto, uma nova concepção de ordem internacional passou a predominar. Com os Estados definidos como as partes do sistema, o equilíbrio da ordem internacional foi interpretado através da analogia com o equilíbrio newtoniano da ordem universal. Era da própria relação entre os Estados que a ordem derivava, da mesma forma que era da relação entre os astros que advinha o equilíbrio do universo. A preservação da paz então passou a ser vista como produto do equilíbrio de poder, “um equilíbrio que poderia ter de ser constantemente ajustado por guerras”,¹⁵ o que as legitimava em nome desse balanceamento racional de forças, não mais em nome da iluminação divina como acontecia na Idade Média.

Com o Iluminismo, a justificação racionalista das guerras foi reforçada. Ao substituir a autoridade da Igreja pelo domínio da razão em todos os campos em que ela predominara até então e subverter os argumentos do sistema social do *antigo regime* (estruturado em torno da

13. MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Coleção os Pensadores. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996, p. 77.

14. MAQUIAVEL, Nicolau. *A arte da guerra*. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. São Paulo: Ed. Escala, [2005?], pp. 11-12.

15. HOWARD, *op. cit.*, p. 24.

preservação do poder da tróica clero-nobreza-aristocracia), o movimento encontrou uma explicação que refutava as bases das interpretações anteriores. Para os iluministas, a origem dos conflitos não tinha nada a ver com a ordem natural do sistema internacional. As guerras na verdade eram um meio de favorecer interesses particulares dos monarcas e de seus sócios, um “estúpido anacronismo, perpetuado apenas por aqueles que tiravam proveito delas”, e que estava fadado a desaparecer na marcha irresistível da razão.¹⁶

A visão iluminista tinha como pano de fundo uma concepção moral da relação entre os homens. Nela, a ordem internacional não derivava de um equilíbrio instável de poder entre os Estados, mas sim do esforço engajado para preservar a lei e a estabilidade contra distúrbios praticados por pessoas mal intencionadas. Por isso, ao descrever os seus *artigos definitivos da paz perpétua entre Estados*, Kant definiu como o primeiro deles a substituição dos regimes monárquicos pelo que chamou de “Estados republicanos”, nos quais obrigações constitucionais garantiriam a participação do povo, os responsáveis por prover os recursos para as batalhas, fossem dinheiro, fossem vidas, no processo de decisão de fazer ou não uma guerra. Com o envolvimento popular, mais cedo ou mais tarde os combates seriam abandonados como ferramenta de solução de divergência e a cooperação prevaleceria gradualmente à medida que os Estados fossem conduzidos para a única fórmula capaz de assegurar a sua sobrevivência: a constituição de uma *Liga de Nações* que garantiria a segurança coletiva de todos.

Mesmo que esse fosse um ideal pretensioso ou não passasse de pura utopia, mesmo que as boas intenções continuassem a ser atropeladas pelo oportunismo, mesmo que as guerras insistissem em acontecer, o racionalismo iluminista impunha a busca da paz por todos os meios possíveis como um “imperativo moral”. A condição de seres capazes de ponderações nos impunha a obrigação de lutar contra todas as probabilidades e de perseguir a convivência pacífica.

Essas previsíveis dificuldades efetivamente se verificaram. A revolução francesa não trouxe inovações apenas para o sistema social. A reboque veio uma série de modificações na forma de organizar e conduzir os combates que, antes de arrefecer os ânimos para a guerra, tornaram-na mais presente e mortífera do que nunca por toda a extensão da Europa, “em uma escala jamais vista”.¹⁷ Napoleão Bonaparte reinventou os exércitos europeus ao adaptar às forças francesas alguns dos conceitos que haviam guiado a revolução. Muitas inovações tecnológicas

16. *Ibid.*, p. 26.

17. *Ibid.*, p. 37.

foram incorporadas aos armamentos, à logística, à cartografia e à construção militar. A meritocracia substituiu o apadrinhamento e a procedência na ascensão hierárquica. O voluntariado e depois a conscrição permitiram aumentar o contingente de maneira impensável apenas algumas décadas antes. Mas a maior inovação aconteceu no sistema de valores que guiaria os soldados nos campos. Enquanto os aristocráticos exércitos dos Estados absolutistas haviam lutado por e para os seus reis numa ordem em que a prática da guerra era um estilo de vida condizente com o direito divino dos monarcas e com a autoridade transcendental da Igreja, sob Napoleão os soldados passaram a lutar por dinheiro, por lealdade aos seus companheiros de origem e por um novo mas poderosíssimo catalisador dos recursos de força do Estado que, paradoxalmente, contrariava os princípios universalistas que a revolução havia consagrado: o nacionalismo, o elemento que sustentaria o apoio a guerras nos séculos XIX e XX com base no argumento de que a lealdade era devida não ao rei e nem à humanidade como um todo, mas apenas à nação.

Em Viena, reunidos para definir uma forma de evitar que guerras como a que havia durado quase vinte e cinco anos (1793-1815) se repetissem, os líderes das nações europeias decidiram que um dos princípios consagrados duzentos anos antes em Westphalia deveria ser rejeitado em nome da paz coletiva. A inviolabilidade da soberania nacional seria relativizada sempre que distúrbios domésticos colocassem em risco a estabilidade internacional, tornando-a uma responsabilidade coletiva, uma obrigação do *concerto europeu*. Essa nova disposição de intervir em nome da preservação da ordem revela uma outra mudança, bem mais sutil, desta vez na própria concepção do fenômeno da guerra e na interpretação da dinâmica que conduz à conflagração. A convicção de que distúrbios internos poderiam transbordar as fronteiras nacionais e perturbar todo o sistema internacional, e o compromisso de obstruir o processo, deixam transparecer a nova visão de que a guerra entre os grandes Estados não era simplesmente uma variável permanente do sistema. Se a intervenção coletiva era capaz de barrar o curso dos trágicos acontecimentos, então a marcha da guerra não era mais o fenômeno irreversível do antigo regime e a intervenção humana, se bem conduzida, poderia gerar o produto desejado por todos os homens de bem: a ordem, embora para isso a paz precisasse ser sacrificada de tempos em tempos.

Com pequenos intervalos durante os quais guerras localizadas foram travadas para recalibrar o equilíbrio de poder, o concerto europeu conseguiu manter-se eficaz até as guerras

que conduziram à formação do Estado germânico¹⁸ e a consolidação da ordem constitucional dos Estados-nação.

A nova ordem traria paz para o continente por mais de quarenta anos (1871-1914).¹⁹ Naquele período pacífico, a conjuntura internacional seria alterada pela rápida industrialização, fazendo com que a principal fonte do poder nacional deixasse de ser a extensão das terras de cada país e passasse a ser a capacidade industrial, o potencial econômico mobilizável pela nação, o que incluía não apenas o número de artefatos que se conseguisse produzir, mas toda uma logística e uma administração eficiente desses recursos.

Até que o ciclo de paz fosse encerrado por uma guerra de intensidade jamais vista antes os países europeus desfrutaram o período de progresso para melhorar suas posições na balança de poder. Assim, como era de se esperar, teve início na Europa uma vigorosa corrida armamentista na qual cada país procurava adaptar o maior número possível de novas tecnologias industriais para aplicação militar. Para robustecer esse esforço os chefes políticos trataram de desenvolver sentimentos nacionalistas em seus países a fim de mobilizá-los, começando com um processo de conscientização das identidades nacionais depois expandido para doutrinação militarista, o que gerou tensões entre os povos.

O nacionalismo tornou-se a semente que envenenaria o convívio pacífico na Europa, condenando a um desfecho violento uma saudável disputa que se desenvolvia no âmbito do progresso material.²⁰ Ao se avaliar os custos que a Primeira Guerra impôs ao mundo, ninguém conseguiu se conformar com o fim que teve o período tão promissor que a precedeu.²¹ No

18. Como veremos adiante, o processo de formação do Estado germânico foi conduzido pelo primeiro ministro prussiano Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen, o “Chanceler de Aço”. Em 1864 ele estabeleceu uma aliança entre a Prússia e a Áustria e derrotou a Dinamarca na Segunda Guerra do Schleswig, na qual incorporou o ducado de Schleswig-Holstein. Dois anos depois, Bismarck voltou-se contra a própria Áustria-Hungria e, após vencer a Guerra Austro-Prussiana, formou a Federação Germânica do Norte. Por fim, ao vencer a guerra Franco-Prussiana (1870-1871) transformou a Federação no Império Germânico, sob o comando do rei da Prússia, a partir de então imperador Wilhelm I.

19. KISSINGER, Henry A. *A diplomacia das grandes potências*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999, pp. 156-158.

20. Cf. FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Lisboa: Ed. Gradiva, 1992, p. 21: “O nacionalismo, uma forma moderna, mas ainda não totalmente racional, de reconhecimento, tem sido, nos últimos cem anos, o veículo da luta pelo reconhecimento e a fonte dos mais intensos conflitos deste século”.

21. Rui Barbosa, que havia participado das Conferências de Haia em 1899 e 1907, nas quais, segundo suas próprias palavras, “quarenta e oito potências deliberaram sobre o direito internacional, submetendo-o a uma vasta codificação de estipulações, que se comprometeram a observar”, nunca antes tendo se erguido “às leis da paz e da guerra uma construção tão vasta, tão sólida e excelsa”, poucos anos depois, desolado, descreveu assim o conflito: “Romperam-se os tratados, proclamaram-se doutrinas funestas à existência dos contratos entre estados, excogitaram-se refinamentos de malignidade nos meios de guerra proibidos, nivelaram-se as populações não combatentes aos exércitos em armas para autorizar essa nefanda caça desencadeada contra a propriedade, a honra e a vida humana”. RUI BARBOSA, *op. cit.*, pp. 222-249.

entanto, apesar das lamentações, não restaram dúvidas sobre o processo que a tornou inevitável: “As aspirações originais [...] de um mundo pacífico baseado na união das nações libertadas estavam degenerando em uma espécie de moralidade da selva, segundo a qual as nações não apenas se formavam através da guerra, mas demonstravam sua aptidão para a sobrevivência lutando umas com as outras. [...] Quando a guerra irrompeu em 1914, os povos da Europa estavam prontos para ela: muitos a receberam com entusiasmo, e todos entraram nela com a consciência limpa”.²²

Quatro anos depois, o continente estava devastado. Pela primeira vez, todos os recursos do continente haviam sido mobilizados para uma guerra que insistia em não terminar. As perdas materiais e humanas também foram inéditas. Os mortos foram contados aos milhões.²³ Mas o impacto maior incidiu na consciência dos líderes políticos. Era difícil acreditar que aquelas mesmas pessoas, alguns anos antes, discutiam planos de integração, livre fluxo entre as fronteiras e progresso vigoroso. Em 1918, estavam todos perplexos e desiludidos.²⁴ As potências, sem exceção, “derrotadas ou exaustas”,²⁵ da Rússia czarista, a leste, à Inglaterra imperial, a oeste, esperando por um milagre que os tirasse do beco sem saída no qual haviam entrado com as próprias pernas.²⁶

O impasse das posições prolongou o combate por um tempo inacreditavelmente longo. Aquela foi o que se chama uma guerra de atrito, na qual as condições insalubres dos milhares de quilômetros de trincheiras em que os soldados eram obrigados a viver por meses a fio matavam tanto ou mais do que a própria refrega. O equilíbrio de forças impediu que um dos lados se impusesse sobre o outro de forma definitiva e uma vitória tática de um dos exércitos logo era

22. HOWARD, *op. cit.*, p. 55.

23. Cf. MacMILLAN, Margaret Olwen. *Paz em Paris: a Conferência de Paris e seu mister de encerrar a Grande Guerra*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004, p. 2: “[...] morreram naqueles quatro anos: 1.800.000 alemães, 1.700.000 russos, 1.384.000 franceses, 1.290.000 austro-húngaros, 743.000 ingleses (e outros 192.000 do império) e, descendo ao fim da lista, até o pequeno Montenegro, com 3.000 baixas. [...] Porém, esse cômputo geral de mortes não conta os que ficaram com uma só perna, um só braço, um só olho, aqueles cujos pulmões foram para sempre danificados pelo gás venenoso, ou cujos nervos jamais se recuperaram”.

24. Cf. *Ibid.*, *loc. cit.*: “Os quatro anos de guerra abalaram para sempre a suprema autoconfiança que tinha levado a Europa ao domínio mundial. Depois do front ocidental, os europeus não mais podiam falar de uma visão civilizadora no mundo”.

25. HOWARD, *op. cit.*, p. 59.

26. Cf. MacMILLAN, *op. cit.*, p. 1: “Apenas a Espanha, a Suíça, a Holanda e os países escandinavos conseguiram ficar de fora. Houve luta na Ásia, na África, nas ilhas do Pacífico e no Oriente Médio, mas a maior parte dela travou-se em solo europeu, ao longo das rachaduras da louca rede de trincheiras que se estendeu da Bélgica, ao norte, até os Alpes, no sul, e ao longo das fronteiras da Rússia com a Alemanha e sua aliada Áustria-Hungria, bem como pelos próprios Bálcãs. Vieram soldados de todos os cantos do mundo: australianos, canadenses,

compensada por uma derrota igualmente importante, trazendo a contabilidade das conquistas imediatamente de volta ao ponto zero. Para que a paz se tornasse viável, seria preciso um fato estratégico novo que descalibrasse essa equivalência de poder bélico e produzisse um vencedor inconfundível. Pode-se dizer que foi o que aconteceu quando os Estados Unidos entraram na guerra.²⁷

O papel decisivo que coube aos Estados Unidos na definição dos combates garantiu-lhes a proeminência na política internacional que, entre altos e baixos, eles aprenderiam a explorar e a fazer crescer.²⁸ Na conjuntura de fadiga que caracterizou o período final da Primeira Guerra,²⁹ eles foram os únicos em condição (com poder) de determinar as circunstâncias em que deveria se dar o fim dos combates e, mais importante, os termos em que uma nova ordem constitucional mundial seria erigida.³⁰

Nas conferências de paz o pensamento liberal, cujas bases haviam sido fundadas no Iluminismo, prevaleceria. E aqueles que o haviam desposado ditariam os trabalhos em Versalhes, sepultando (temporariamente) a ordem constitucional surgida após o fim das guerras da Revolução Francesa no Congresso de Viena e até então predominante: a dos Estados imperiais europeus do século XIX, cujo motor, como se viu, foi o nacionalismo exacerbado, desenvolvido da forma mais beligerante pela Alemanha do kaiser Guilherme (Wilhelm I). Em 1919, os notários reunidos para estabelecer a paz tinham a missão de sepultar o antigo modelo e construir “uma nova ordem internacional que tornasse impossível outra Grande Guerra”.³¹

O presidente americano Woodrow Wilson foi o maior promotor dos ideais liberais na conferência de paz. Recuperando as premissas de Kant, ele formulou os seus célebres Quatorze

neozelandeses, indianos, terra-novenses, para lutar pelo Império Britânico; vietnamitas, marroquinos, argelinos, senegaleses, pela França; e, por fim, os americanos, insuportavelmente irados com os ataques a seus navios”.

27. Cf. *Ibid.*, p. 2: “Só no verão de 1918, quando o grupo da Alemanha deu sinais de fraqueza, e tropas americanas novas em folha chegaram, foi que os aliados, afinal, começaram a levar vantagem. A guerra acabou no dia 11 de novembro. Por todos os lados, as pessoas acreditaram, ansiosamente, que o que viesse depois não seria tão mau quanto o que recém-findara”.

28. Contudo, a política externa americana no período compreendido entre a retirada da Liga das Nações em 1920 e a sua entrada na Segunda Guerra Mundial no final de 1941, marcada pelo isolacionismo e pela recusa em assumir a administração do sistema internacional, facilitou a ascensão do nazismo e a consolidação do comunismo, ambos sistemas constitucionais rivais ao seu e com os quais se veria em disputa até a última década do século. Ver PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003, pp. 102-111.

29. Cf. MacMILLAN, *op. cit.*, p. 7: “Poder inclui vontade [...]. Em 1919, essa vontade estava quebrada entre os europeus”.

30. Cf. HOWARD, *op. cit.*, p. 59: “Assim, em 1918, com todas as potências da Europa derrotadas ou exaustas, os Estados Unidos apareceram como um *deus ex machina* apto a impor seus próprios termos aos aliados e aos inimigos igualmente. Mais uma vez uma nova ordem mundial parecia próxima de começar”.

Pontos³² para defender a constituição de uma Liga das Nações na qual cada país compartilharia a responsabilidade pela manutenção da segurança geral ao somar “a sua autoridade e o seu poder à autoridade e à força de outras nações para garantir a paz e a justiça ao redor do mundo”.³³ Para isso, assim como Kant, Wilson acreditava que a primeira medida a ser perseguida estava não no teatro internacional da política, mas na estrutura de cada um dos Estados.³⁴ A idéia de “Estados Republicanos” com autodeterminação nacional e respeito às liberdades individuais, inclusive para tomar partido nas questões decisivas, seria o núcleo a partir do qual germinaria a boa vontade entre eles.³⁵

Para Wilson, a construção da paz pressupunha três medidas concretas, que sintetizavam os Quatorze Pontos: 1) o controle da produção e a restrição do acesso a armamentos, a serem realizados pela Liga das Nações, o que poria fim à característica anárquica do sistema internacional; 2) o fortalecimento da liberdade pela propagação da democracia, ampliando o acesso ao processo decisório e levando em consideração a opinião daqueles que teriam que arcar com os custos das guerras; e 3) a disseminação da prosperidade através do estímulo ao livre mercado, permitindo que uma parcela muito maior da população mundial desfrutasse dos benefícios materiais que a paz pode proporcionar e reduzindo o número de insatisfeitos que vêm na guerra uma forma de alterar a sua posição na partilha da riqueza global.

No entanto, apesar das boas intenções manifestas, a proposta da Liga das Nações fracassaria constrangedoramente. Em primeiro lugar pelo tratamento reservado à grande derrotada em novembro de 1918, a Alemanha, que não foi apenas excluída da montagem da nova

31. MacMILLAN, *op. cit.*, p. 6.

32. Resumidamente: 1. entendimentos de paz claros e públicos; 2. liberdade de navegação dos mares; 3. remoção das barreiras econômicas; 4. redução dos armamentos; 5. atenção às reivindicações das colônias; 6. evacuação dos territórios russos ocupados; 7. evacuação e restauração da Bélgica ocupada; 8. libertação e restauração dos territórios franceses ocupados; 9. ajuste das fronteiras italianas em bases nacionais; 10. desenvolvimento autônomo para os povos da Áustria-Hungria; 11. evacuação e restauração dos territórios ocupados da Romênia, Sérvia e Montenegro e independência e integridade territorial dos Estados dos Bálcãs; 12. preservação da porção turca do Império Otomano, autonomia para as outras nacionalidades e abertura do estreito de Dardanelos; 13. formação de um Estado polonês independente; e 14. formação de uma associação geral de nações mutuamente comprometidas com as garantias de independência política e de integridade territorial para Estados grandes e pequenos, sem distinção. Ver UNITED STATES OF AMERICA. The White House. President Woodrow Wilson's Fourteen Points. U.S. President Woodrow Wilson Speech to Congress on 8 January 1918. Disponível em: <<http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1918/14points.html>>. Acesso em: 05 set. 2005.

33. *Ibid.*

34. HOWARD, *op. cit.*, pp. 61-62.

35. Cf. BOBBITT, *op. cit.*, p. 387, citando o próprio Wilson: “Em todo esse instrumento [o Pacto da Liga das Nações], dependemos primária e principalmente de uma grande força – a força moral da opinião pública mundial”.

ordem constitucional,³⁶ mas foi publicamente humilhada e condenada a arcar com todos os custos econômicos e morais da guerra.³⁷ Por outro lado, desde o Tratado de Brest-Litovsk (3 de março de 1918)³⁸ a Rússia havia se isolado para cuidar de suas próprias convulsões, também ficando alheia ao processo de construção da nova ordem.³⁹

Essas duas ausências garantiram o malogro. Nenhuma proposta de reordenamento do sistema internacional pode ser viável no médio prazo se da sua elaboração são privados dois dos mais importantes atores do cenário político. A Alemanha fora o país militarmente mais poderoso da Europa até a sua capitulação diante da Tríplice Entente. Por mais que o Tratado de Versalhes trouxesse cláusulas que visassem impedir a recuperação da sua condição de potência, ninguém duvidava que em poucos anos o país estaria de pé novamente reivindicando o seu quinhão de influência. A própria imposição das restrições constituiu uma demonstração óbvia dessa certeza. Ao mesmo tempo, a Rússia apresentava ao mundo uma nova forma de organizar a sociedade que, embora desde a origem estivesse condenada ao fracasso por inconsistências sistêmicas,⁴⁰ vinha ao

36. Cf. HOWARD, *op. cit.*, p. 66: “Na França e na Grã-Bretanha, ressentimentos do período da guerra ainda eram muito profundos [quando das discussões em Versalhes] para que os eleitorados (o britânico pela primeira vez criado pelo sufrágio universal) considerassem a Alemanha uma parceira aceitável na construção da paz”.

37. O artigo 231 do Tratado de Versalhes diz expressamente: “Os Aliados e os Governos Associados sustentam e a Alemanha aceita a responsabilidade da Alemanha e de seus aliados por todas as perdas e danos a que os Aliados e os Governos Associados foram submetidos como consequência da guerra imposta sobre eles pela agressão da Alemanha e de seus aliados”. Disponível em: <<http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/versailles.html>>. Acesso em: 05 set. 2005.

38. Disponível em <<http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1918/brestlitovsk.html>>. Acesso em: 05 set. 2005.

39. A idéia de Wilson de firmar um tratado de paz baseado nos Quatorze Pontos em Versalhes foi tragada pelo complexo jogo político que sucedeu os combates na Europa. Os Aliados não se comoveram com os argumentos idealistas em favor de um sistema que prometia garantir a paz por um longo período. Ao contrário, após quatro anos de massacres os governantes europeus estavam mais preocupados com a política doméstica de seus países, sendo cobrados para que cumprissem as promessas de impor reparações implacáveis à Alemanha que haviam assumido para garantir o apoio das respectivas populações durante a guerra. A opinião pública francesa esperava que seus representantes nas conferências garantissem que o exército alemão não voltaria a invadir o país pela Renânia pela terceira vez em meio século, o que só poderia ser assegurado com a ocupação de uma parte do território alemão para formar uma área-tampão. O apoio parlamentar ao primeiro-ministro inglês David Lloyd George durante a guerra foi conquistado à base de promessas de reparações muito maiores do que a Alemanha seria capaz de cumprir. E o gabinete do primeiro-ministro italiano Vittorio Orlando não resistiria (como, de fato, não resistiu) ao malogro de suas reivindicações territoriais no Adriático (essencialmente a cidade portuária de Fiume – Rijeka para a Croácia, cujo território integra desde 1947 –, prometida pelos aliados no acordo que levara o país a ingressar na guerra). Ver BOBBIT, *op. cit.*, p. 385; MANDELBAUM, Michael. *As Idéias que Conquistaram o Mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 2003, pp. 30-50.

40. No artigo *The sources of soviet conduct*, publicado na *Foreign Affairs* em julho de 1947 como uma versão civil do célebre *Longo Telegrama* que havia enviado ao Departamento de Estado em fevereiro do ano anterior, o diplomata americano George Keenan, vice-chefe da missão americana na URSS entre 1944 e 1946, assinando sob o pseudônimo “X” diagnosticou: “Mas permanece a possibilidade (forte, na opinião de quem aqui escreve) de que o poder soviético, como o mundo capitalista de sua concepção, traga dentro de si as sementes de sua própria decadência, e de que a germinação dessas sementes já esteja bem adiantada”. George Kennan. *Motivações da conduta soviética. Documentação e Atualidade Política*, Número 2, Brasília, Universidade de Brasília, Janeiro/Março 1977. Composição e Impressão: Centro Gráfico do Senado Federal, pp. 37-44.

encontro das aspirações de parcela significativa da população europeia, desiludida com as promessas positivistas da revolução industrial que terminaram em carnificina mecanizada.

As propostas dos liberais para o tratado de paz agradaram os pacifistas, pois foram formuladas sobre o postulado moral de irrestrita igualdade entre as nações. A idéia seria atribuir aos Estados direitos e obrigações perante a comunidade internacional equivalentes aos dos cidadãos na ordem doméstica, sistematizados em uma constituição para governar a sociedade internacional. Ao contrário da antiga ordem e suas hierarquias das grandes potências, pretendia-se que todos os Estados tivessem direito à igualdade de participação numa espécie de federalismo de países, no qual cada um teria liberdade para desenvolver-se segundo suas próprias linhas culturais.⁴¹

A esperança de conseguir dos Estados conduta semelhante à dos indivíduos em sua relação com as instituições nacionais já havia sido externada pelo próprio Wilson no discurso ao Congresso americano em que declarou guerra à Alemanha em 2 de abril de 1917. Na ocasião, o presidente americano diagnosticou que o mundo se encontrava “no início de uma era em que será imprescindível observar, entre as nações e seus governos, os mesmos padrões de conduta e responsabilidade pelos erros vigentes entre os cidadãos individuais dos Estados civilizados”.⁴² Tais restrições legais, pretendia-se, impediriam que as grandes potências lançassem mão da força para dirimir contendas. Ao invés disso, seriam obrigados a submeter-se aos julgamentos de árbitros exteriores que, caso recusados ou descumpridos, poderiam ser impostos pelo emprego de recursos de força reunidos dentre os demais membros.

Mas a realidade não tardaria em revelar o quão pretensioso era o modelo. Isso ficou claro na reação do primeiro-ministro francês Georges Clemenceau ao ser informado sobre o conteúdo do discurso em que Wilson apresentou os Quatorze Pontos pela primeira vez ao Congresso americano, em 8 de janeiro de 1918. Segundo Bobbitt, “ao tomar conhecimento do discurso de Wilson, Clemenceau reagiu com escárnio. Os catorze pontos, disse, ‘me entediam’. ‘O próprio Deus’, observou com mordacidade, ‘só tinha dez’”.⁴³

Nas décadas seguintes, ficaria fácil entender porque os aliados não conseguiram somar esforços em prol da Liga das Nações. Na verdade, em 1919 Wilson foi atropelado por uma

41. BOBBITT, *op. cit.*, p. 359.

42. UNITED STATES OF AMERICA. The White House. U.S. Declaration of War with Germany. U.S. President Woodrow Wilson Speech to Congress on 2 April 1917. Disponível em: <<http://www.firstworldwar.com/source/usawardeclaration.htm>>. Acesso em: 08 set. 2005.

43. BOBBITT, *op. cit.*, p. 381.

disputa que estava além da sua percepção e que ganharia ímpeto de forma gradual até estourar perturbadoramente em 1939. Em Versalhes, os liberais não conseguiram fazer predominar a sua proposta de ordem internacional porque esgueirando-se sob as sessões de discussão já se configurava uma batalha que viria à tona no futuro muito próximo. Comunismo, nazismo e democracia parlamentar iriam disputar a proeminência para suceder a ordem que estava sendo enterrada em Versalhes.

Bobbitt sustenta que o século XX foi o período de uma das diversas guerras momentosas que pontuaram a história. No caso específico, a Revolução Russa, a Guerra Civil Espanhola, a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, as Guerras da Coreia e do Vietnã e a Guerra Fria teriam constituído um único conflito, intercalado por breves períodos de paz formal nos quais os contendores tratavam de reagrupar forças e reavaliar suas estratégias e suas alianças. *A Longa Guerra do século XX*, então, teria sido a face militar da luta entre esses três sistemas constitucionais pelo direito de suceder a ordem até então vigente e que desapareceu em 1914. Os dois países em cujas sociedades os modelos de organização constitucional concorrentes digladiavam-se com mais furor eram justamente aqueles que foram deixados de fora da montagem do tratado de paz que pretendia recuperar o sistema que havia colapsado em 1914, a Alemanha e a Rússia, o que o condenava ao fracasso já de saída.

O que se assistiu nos campos de batalha da Europa entre 1914 e 1918 foram os primeiros embates frontais dessas três propostas concorrentes e mutuamente excludentes, cuja real motivação (a disputa para determinar a nova ordem internacional à imagem da ordem constitucional doméstica do país promotor de cada uma delas) havia passado disfarçada pela saída precoce da Rússia da guerra em 1917. O que naquele momento pareceu ser o fim dos combates nas estepes foi na verdade o ápice das batalhas, restritas a um espaço nacional, entre as mesmas forças que se chocavam no continente. As lutas que culminaram com a ascensão do comunismo foi a representação em âmbito nacional da guerra que se travava no plano mundial.⁴⁴

Nas duas décadas seguintes, o antigo nacionalismo da Alemanha guilhermina seria reformulado e fomentado até dominar todas as instituições do estado nazista e se constituir na segunda força das três em disputa. A sua origem remonta ao período em que o primeiro-ministro Bismarck comandou os Estados germânicos (1862-1890) sob o reinado de Wilhelm Hohenzollern rumo à unificação, “proclamada de maneira pouco hábil pela liderança prussiana, no dia 18 de

44. BOBBITT, *op. cit.*, pp. 25-30.

janeiro de 1871, na Galeria dos espelhos de Versalhes”.⁴⁵ Junto com Napoleão III,⁴⁶ Bismark lançou as bases da *Realpolitik*, “a noção de que as relações entre os estados determinam-se pelo poder bruto e de que os poderosos prevalecerão”.⁴⁷ Seu governo foi baseado no combate aos princípios liberais e ao crescente movimento comunista e na determinação de tornar a Prússia capaz de impor a sua vontade pela força, transformando-a no principal Estado da confederação que compunha o que viria a se tornar a Alemanha (Confederação Germânica do Norte). Nesse percurso, venceu as três guerras que alteraram a ordem europeia e consolidaram seus planos: a Segunda Guerra do Schleswig, em 1864; a Guerra Austro-Prussiana pela hegemonia sobre os estados germânicos, em 1866; e a Guerra Franco-Prussiana, em 1870-71, com a qual consolidou a unificação da Alemanha.⁴⁸

O catalisador que Bismark aplicou às forças prussianas para impô-las ao agrupamento disforme de Estados frágeis que haviam surgido com o fim do Sacro Império Germânico no vácuo da Paz de Westphalia e em seguida conquistá-los foi o nacionalismo militarista. Seus sucessores, ao deparar-se com a necessidade de preservar as unidades nacionais, abaladas por disputas eleitorais, não titubearam em exacerbar esse nacionalismo e projetá-lo em direção às grandes potências europeias empurrando o continente para a Primeira Guerra Mundial.⁴⁹ O fascismo, a expressão litúrgica do nacionalismo bismarkiano atualizado, seria erguido como uma proposta antiiluminista, contrária ao modelo racionalista do século XVII. Ao indivíduo contrapôs a comunidade; a emoção à razão; o etnocentrismo ao internacionalismo; e a crença “na vontade e na ação em oposição à discussão argumentada e à cooperação pacífica”.⁵⁰

Voltando a Versalhes, vimos que os governantes estavam convencidos da oportunidade de construir uma ordem internacional capaz de sustentar a paz. Mas no decorrer das discussões, ficou claro que nenhum país relevante se disporia a arcar com os custos que a imposição da paz exigiria. Os Estados Unidos demonstraram não estarem prontos a assumir um papel dominante na política internacional, recuando para o seu tradicional isolacionismo e constringendo o próprio

45. KISSINGER, *op. cit.*, p. 125.

46. Charles Louis Napoléon Bonaparte, sobrinho do imperador Napoleão da França. Após ser eleito presidente da República Francesa por sufrágio universal em dezembro de 1848, foi impedido pela constituição de assumir um segundo mandato em 1852 e promoveu um golpe de Estado em dezembro de 1851, nomeando-se Napoleão III, Imperador da França.

47. KISSINGER, *op. cit.*, p. 110.

48. KENNEDY, *op. cit.*, pp. 179-187.

49. BOBBITT, *op. cit.*, pp. 22-25.

50. HOWARD, *op. cit.*, p. 67.

presidente, autor da proposta da Liga das Nações. A Rússia, às voltas com a sua revolução civil, eximiu-se das discussões. A França, que havia guerreado com a Alemanha duas vezes desde 1870, não depositou fé no idealismo de Wilson e tratou de construir alianças tradicionais, baseadas na força, com as potências europeias para privá-la de qualquer meio de se reerguer. Finalmente a Grã-Bretanha, protegida por sua posição insular, preferiu dar ouvidos à sua opinião pública avessa a envolvimento com a Europa. No final, os Quatorze Pontos de Wilson ficaram sem o necessário braço militar para impô-los. Após os quatro anos de lutas, nenhum país suportava mais reunir e armar exércitos, mesmo que fossem para impor a paz.⁵¹

Em 1918, a Alemanha estava derrotada e o nacionalismo germânico iria precisar de alguns (poucos) anos para retomar o seu vigor. Quando conseguisse, o faria com um apelo avassalador sob a roupagem do fascismo.⁵² Naquele momento, contudo, as duas outras forças antagônicas que iriam disputar a precedência para definir a ordem internacional ao longo de todo o século XX já estavam definidas e bem assentadas. A democracia parlamentar e o comunismo caminhariam em trilhas paralelas por mais trinta anos, inclusive tornando-se aliados duas décadas depois contra a terceira concepção. No entanto, após terem-na derrotada e desacreditada definitivamente em 1945 a sociedade tornou-se insustentável e o conflito inevitável, embora fosse se manter latente e a conflagração no plano militar evitada a muito esforço armado e alguns atritos indiretos em países alinhados.

Os dois conjuntos de valores vitoriosos em 1945 não poderiam ser mais divergentes em seus princípios. Embora ambos reivindicassem a herança do Iluminismo, “a democracia liberal acreditava na capacidade do gênero humano”, no potencial da liberdade individual em produzir convergência de esforços e nas virtudes morais da autonomia individual. Por outro lado, “o comunismo depositava sua fé em um processo histórico entendido e interpretado por um disciplinado sacerdote secular, o Partido, o qual tinha tanto o direito quanto o dever de liderar a luta por uma sociedade de classes, destruindo no processo a oposição reacionária e suprimindo qualquer dissidência de acordo com seu próprio julgamento”.⁵³

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, mais uma vez os aliados acreditaram que a derrota completa das forças fascistas abrisse uma nova oportunidade para construir uma ordem

51. *Ibid.*, p. 66.

52. O nacionalismo do III Reich de Hitler trabalhou para distinguir-se do da Alemanha do kaiser Guilherme, associado à derrota na I Guerra Mundial. Para isso, adotou símbolos e rituais próprios, bem como um anti-semitismo mais exacerbado do que o que historicamente houve nos Estados germânicos e no leste europeu e na Rússia.

53. HOWARD, *op. cit.*, p. 65.

internacional que garantisse a paz por meio do entendimento e da cooperação que haviam sido fundamentais para o sucesso das operações nos teatros europeus. Os ocidentais esperavam ver erguida uma estrutura que reproduzisse no mundo o sistema de decisões liberal aplicado em suas democracias. O único problema era que a União Soviética, também um dos principais vencedores da guerra (e o que suportara os maiores custos), tinha um projeto diferente para a ordem global. A doutrina comunista entendia que a guerra com os países capitalistas era apenas uma questão de tempo. Antes que o mundo alcançasse a “paz perpétua sob a direção do Partido Comunista”,⁵⁴ seria inevitável um período de guerras pelas quais os trabalhadores de todos os países, unidos em torno da causa operária, conquistariam sua liberdade diante de um outro inimigo igualmente odiado: a burguesia.

Por conta dessa incompatibilidade, três anos após a inviabilização de um dos três sistemas constitucionais que lutaram pela precedência no século XX, os dois que haviam restado entraram novamente em disputa aberta.⁵⁵ O domínio da tecnologia nuclear ainda antes do fim dos combates no pacífico, representando verdadeira revolução estratégica e deixando claro que se tratava de algo imprescindível para ambos os lados em disputa, foi a senha para a estafante corrida armamentista que cobriu as quatro décadas seguintes.

Curiosamente, a mais mortífera de todas as armas que a empresa humana foi capaz de desenvolver também foi o alicerce que sustentaria a paz nos anos seguintes – mais eficaz do que a grande obra dos acordos que celebraram o fim da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas, assim como a sua antecessora Liga das Nações, ambas desprovidas de meios efetivos de impor suas deliberações. No momento em que a URSS conseguiu realizar com sucesso o seu primeiro teste atômico, estabeleceu-se o que ficou conhecido como a “paz armada”. O princípio esquizofrênico que evitou o confronto direto entre os Estados Unidos e a União Soviética foi a “destruição mútua garantida” – MAD, na sigla em inglês, que, representativo daquela situação, forma a palavra *mad*, “louco” –, a garantia de que um ataque nuclear que não destruísse por completo a capacidade de reação do adversário atingido provocaria uma resposta devastadora.⁵⁶ Isto significava que uma guerra direta entre os dois lados garantiria a derrota para

54. *Ibid.*, p. 75.

55. Embora a deterioração das relações entre os aliados ocidentais e a URSS tenha se dado de forma gradual e iniciado ainda quando do estacionamento das tropas em seguida à queda da capital alemã, o bloqueio a Berlim (de junho 1948 a maio de 1949) é considerado o ponto de ruptura irreversível entre os dois lados e o marco inicial da Guerra Fria.

56. Cf. HOWARD, *op. cit.*, p. 88: “Durante a Guerra Fria, a política militar de ambos os lados tinha sido direcionada para persuadir o adversário de que se fosse para a guerra ele perderia; se não pela derrota da forma tradicional,

ambos. Essa ameaça provocou dois efeitos. Primeiro, a corrida para construir arsenais cada vez maiores, suficientes tanto para produzir ataques que não deixassem capacidade de resposta ao atacado quanto para assegurar que, em caso de em sofrendo ataque prévio, se pudesse reagir com suficiente poder destrutivo. O segundo efeito, provocado justamente por essa corrida de gato e rato, foi o extremo cuidado com que os dois lados passaram a empregar os seus recursos militares convencionais nos conflitos indiretos em que tomaram parte na periferia do mundo. Qualquer descuido que comprometesse as aparências de não envolvimento nos combates poderia conduzir a uma escalada que culminasse no emprego de meios atômicos.

Essa permanente tensão fez surgir nas sociedades ocidentais o sentimento de que o mundo encontrava-se em uma rota suicida e de que por trás de uma aparência de democracia e de zelo com a civilização escondia-se uma absoluta insensibilidade por parte dos governantes de fato (pequeno grupo de capitalista e políticos influentes e interessados nos lucros provenientes do complexo industrial-militar) para com um destino comum da humanidade, que na verdade estaria regredindo para a barbárie. Tamanha desesperança culminou nos movimentos da contracultura que ganharam força na Europa e nos Estados Unidos na década de sessenta. Embora combatessem a lógica capitalista que acreditavam ser a responsável pela corrida armamentista, tampouco simpatizavam com a alternativa socialista. Na visão injetada de fervor moral da contracultura, para assegurar a paz bastaria que o ocidente se comprometesse em dar sinais de sincera disposição de se desarmar. Pressupunham que com isso a URSS e seus satélites o acompanhariam, dando largada a um processo invertido de um círculo virtuoso de desarmamento auto-reforçador.⁵⁷

Paralelamente, um efeito retardado da II Guerra aflorou. A Europa saiu do conflito com a disposição de preservar suas colônias ao redor do mundo abalada. No início, com o apoio e o estímulo dos Estados Unidos, assistiu passivamente proclamações de independência em sucessão. No entanto, em pouco tempo nem os europeus nem os americanos ficaram satisfeitos quando muitos daqueles países recém-independentes caíram na esfera de influência soviética ou começaram a se declarar não-alinhados com qualquer dos pólos, o que, para os rumos da Guerra Fria, tinha a mesma importância. Tanto os Estados Unidos quanto a URSS empreenderam uma disputa para atrair para seu lado os novos países, o que logo degenerou na formação de pequenas

então através da deflagração de uma catástrofe nuclear na qual termos como ‘derrota’ e ‘vitória’ eram irrelevantes”.

57. *Ibid.*, p. 81.

ditaduras muito bem armadas, militar e ideologicamente. Foi justamente através desses países que se travaram as lutas indiretas entre as duas potências.

Mas em 9 de novembro de 1989, o mundo foi surpreendido pela queda do muro de Berlim, símbolo eloqüente da Guerra Fria, e pelo colapso da União Soviética. Bobbitt sustenta que a “longa guerra do século XX” foi encerrada com a Paz de Paris (novembro de 1990), que oficializou a reunificação da Alemanha e sua integração ao sistema de Estados-nação parlamentares, seguida logo depois pela própria Rússia e pelas demais repúblicas soviéticas.

Compreendendo um conjunto de tratados (que incluiu partes do Tratado de Moscou, de 12 de setembro de 1990, que reunificou a Alemanha, e da Resolução Final de Helsinque, de 1975, na qual os 34 Estados-membro da CSCE – Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa –, entre eles Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e Alemanha, definiram a divisão estratégica da Europa), a Paz de Paris emendou tanto o sistema instituído pela Carta das Nações Unidas quanto o sistema instituído pelo Tratado de Versalhes.

Enquanto Versalhes proscreeu do sistema internacional o modelo constitucional do Estado imperial do século XIX, a convenção de São Francisco eliminou uma das três alternativas ideológicas de modelo de Estado (o nazi-fascismo) que disputavam a proeminência para sucedê-lo. O próximo modelo de Estado a ser eliminado foi o comunismo, o que levou mais 45 anos desde São Francisco e foi formalizado justamente nos tratados da Paz de Paris. A partir de então, com a eliminação dos paradigmas do Estado-nação nazista e do Estado-nação comunista, o Estado-nação parlamentar tornou-se o único e vitorioso paradigma da ordem constitucional internacional.⁵⁸

Michael Mandelbaum concorda com essa interpretação ao sustentar que com o fim da Guerra Fria finalmente prevaleceram os ideais liberais que Wilson tentou sem sucesso fazer predominar em Versalhes.⁵⁹ O resultado da disputa entre Estados Unidos e União Soviética foi o predomínio incontestável do que ele chama de “tríade wilsoniana”,⁶⁰ os três princípios que constituem o núcleo da proposta liberal para o sistema internacional: a paz, a liberdade e a prosperidade, os quais estariam em processo de consolidação através, respectivamente, da construção de um sistema de segurança coletiva mundial, cuja pedra fundamental é a absorção

58. BOBBITT, *op. cit.*, p. 605.

59. Cf. MANDELBAUM, *op. cit.*, pp. 43-44: “O novo cenário geopolítico [do mundo pós-Guerra Fria] correspondia ao mundo que Wilson imaginara, desejara e profetizara. Um mundo dominado pelo conflito Oriente-Occidente cederia lugar a um mundo no qual os princípios liberais eram incontestáveis”.

60. *Ibid.*, p. 16.

pela OTAN dos seus antigos adversários; da disseminação e do fortalecimento da democracia constitucional a partir da Europa ocidental, da América do Norte e do Japão, o que, segundo a teoria da *paz democrática*, reforçaria a conduta pacífica com relação ao exterior; e da consolidação dos livres-mercados como referência de organização econômica do mundo,⁶¹ progressivamente adotados, inclusive, pela Rússia e pela China, portadoras, durante a segunda metade do século XX, “de um credo político diferente dos valores e dos métodos de Woodrow Wilson, e oposto a eles”.⁶²

A dinâmica por traz desse panorama do começo do século XXI é uma transformação gradual que vem alterando a ordem constitucional internacional vigente desde o século XVII. As organizações transnacionais, aproveitando os avanços da tecnologia, em especial no campo das comunicações, vêm aumentando o seu poder de influência sobre as políticas públicas ao mesmo tempo em que os Estados vêm perdendo o monopólio da soberania, a exclusividade de falar e decidir pelos respectivos povos.

Howard nos lembra que a principal explicação para a ineficácia de todas as tentativas de inspiração kantiana para a construção da paz é justamente o fato de que elas sempre se constituíram em ligas *de Estados* e não *de povos* como Kant havia recomendado. Os povos, para Kant aqueles que no final sempre arcam com os custos das guerras, saberiam concluir que a paz é mais vantajosa do que qualquer guerra. Por isso, para viabilizar a *Paz perpétua*, o primeiro passo seria reservar a eles a decisão de levar o país aos campos de batalha ou à mesa de negociação para solucionar os conflitos da política internacional.

Com o fortalecimento das organizações transnacionais aparentemente abre-se uma oportunidade para que os povos do mundo finalmente se entendam diretamente, sem a intermediação dos Estados, o ator que fez e conduziu as fartas guerras nos últimos 350 anos. Contudo, sabemos que assim como os Estados fizeram as guerras, também construíram a paz

61. Cf. *Ibid.*, p. 15: “A posição de comando dos livres-mercados e, em menor escala, a democracia, a impressionante desvalorização da guerra e a ausência de alternativa plausível à ordem global da qual esses são os principais elementos caracterizam a conduta dos assuntos humanos no início do terceiro milênio”.

62. *Ibid.*, p. 17. Apesar de ser conclusivo a respeito do predomínio da paz no mundo pós-Guerra Fria, Mandelbaum reconhece que na periferia o nível de violência aumentou desde então, embora com pouca possibilidade de comprometer a ordem internacional, ditada, como sempre, pelo núcleo. Isso porque em muitos desses países a ordem constitucional nunca foi a de Estados liberais legítimos e o poder político não provinha do consentimento dos governados, mas da força que mantinha os grupos contestadores sob controle repressivo com a aquiescência e o apoio de ambos os lados do conflito americano-soviético. Terminada a disputa, secou a fonte de dinheiro, armas e suporte político dos quais muitos governos da periferia dependiam para manter a ordem e o domínio domésticos. Em consequência, surgiram Estados dominados por movimentos de contestação violenta e os “Estados falidos” diagnosticados por Fukuyama, ambos alternando períodos de letargia e de anarquia furiosa. Ver *Ibid.*, 192-196.

diversas vezes. O problema do plano de representação direta dos interesses nacionais em uma grande assembléia mundial é que isso não garante a equalização das diferenças nacionais, a fagulha que detonou todas as guerras desde Westphalia. Além disso, após um período promissor (mas breve) pôde-se perceber que a ordem internacional não se tornou totalmente pacífica a partir de 1990. Embora a guerra interestatal tenha se tornado improvável, o radicalismo religioso recrudescer o recurso à violência contra nações, o que pode trazer de volta a prática da guerra entre Estados numa escalada de polarização.

Apesar desse risco, como se viu, antes da formalização do sistema de Estados-nação, a paz não passava de uma abstração, por sinal evitada pelos monarcas absolutistas, que tinham nas conquistas além de um estilo de vida uma fonte valiosa de recursos vitais para a manutenção de seus reinos. Assim como os Estados produziram destruição em escala nunca antes imaginada, também produziram a coesão social e a obediência necessárias para impor a aceitação a um código de conduta e, assim, conduzir os povos para as conferências de paz. Nesse ponto, podemos dizer que Kant estava tão certo quando argumentou que os povos do mundo são avessos às guerras que têm que suportar quanto quando afirmou que apenas os Estados republicanos (democráticos) seriam capazes de comandar as vontades dos povos rumo à construção da paz.⁶³

Howard nos ensina que a “Paz [...] não é uma condição natural da humanidade: ela é artificial, intrincada e altamente volátil”.⁶⁴ E que para a sua construção nenhum dos elementos necessários (coesão política doméstica, um código de leis legitimado e uma elite nacional com autoridade moral sobre o grupo amplo da sociedade que representa) pode ser dispensado. Essas condições são produto de Estados bem estruturados, com instituições sólidas e fundamentos vigorosos. O problema é que o século XXI começou também com abundância de Estados incapazes de garantir tais requisitos.

63. HOWARD, *op. cit.*, p. 104.

64. *Ibid.*, *loc. cit.*

5. O DIREITO INTERNACIONAL E A CONSTRUÇÃO DA PAZ

A despeito da quantidade impressionante de estudos feitos sobre a guerra e a paz, Norberto Bobbio reconhece que a complexidade do fenômeno e as poderosas emoções que traz à tona nos colocam distante de um entendimento sobre o que leva as sociedades a recorrerem à força para dirimirem suas divergências. Para Bobbio, “não sabemos nada ou quase nada das causas da guerra”.¹

Mesmo sem conhecermos o processo que desencadeia a violência entre Estados, sempre houve aqueles que sustentaram que não há explicação convincente que a justifique. Assim como a guerra sempre teve os seus admiradores, a paz nunca perdeu os seus defensores. O terror produzido pelos campos de batalha gradualmente incutiu na consciência humana a necessidade de construir um regime de convivência no qual, se não é possível erradicar a guerra, pode-se recorrer a mecanismos apaziguadores na escalada da violência.

Como visto no capítulo 4, o surgimento do Estado em fins do século XV foi produto da necessidade de se obter maior eficiência militar. Pode-se dizer que a partir de então a prática da violência foi exercida pelo mesmo ator em dois planos distintos. No plano doméstico – como Weber diagnosticou² – o Estado reivindicou o monopólio do uso legítimo da força. Na dimensão externa, passou a aglutinar os esforços de seus membros com vistas a uma melhor performance no sistema internacional, e uma estratégia para isso foi guerrear com outros Estados por recursos materiais ou por poder.

Ao contrário do plano doméstico, entretanto, a dimensão internacional não admite monopólio do recurso violento por nenhum de seus membros. Todos são aptos a medir suas forças e não há instância superior com reconhecimento universal a quem recorrer para arbitrar os desentendimentos, muito menos para bloquear ações militares contestadas por alguma parte. Justamente a ausência de uma autoridade supra-estatal é o que torna o sistema internacional caótico do ponto de vista da distribuição do poder e inepto quanto à capacidade de garantir um ambiente harmônico entre os Estados. Essa característica impede que se

1. BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: Ed. UNESP, 2003. p. 17.

2. WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1983. p. 56.

proceda no plano da relação interestatal à solução desenvolvida para superar a insegurança que havia nas relações interpessoais antes que o Estado açambarcasse o uso da violência.

Apesar dessa ausência física, ao longo do tempo a crescente interdependência dos países produziu o que as melhores intenções não foram capaz de alcançar: a regulamentação de padrões de conduta internacional por meio de códigos jurídicos de adesão voluntária que procuraram restringir (gradualmente e nem sempre com sucesso) a atratividade da opção beligerante até o ponto em que a guerra como ferramenta de solução de controvérsia foi proscrita, no plano legal, pela sociedade internacional no século XX.

Nesse processo, em que, segundo John Keegan, “os mais altos sistemas éticos e políticos tentaram impor restrições legais e morais ao uso da guerra e seus costumes”,³ é possível identificar uma transformação das premissas empregadas pelos defensores da paz, que migraram do discurso de base moral como crítica da prática da guerra para uma argumentação racionalista fundamentada em evidências de que não há benefícios individuais em um sistema de violência coletiva.

Soraya Nour identifica a origem dos movimentos pacifistas nas doutrinas religiosas, desde as pré-cristãs até os próprios textos canônicos do Cristianismo. Com a queda do Império Romano e a proeminência que a Igreja católica adquiriu ao tornar-se uma espécie de farol político e social da Europa, os argumentos sagrados ganharam força. Apesar de não poder esquivar-se da organização da resistência às ondas sucessivas de bárbaros que assolaram o continente nos séculos seguintes, tendo sido obrigada a assumir a liderança de muitas campanhas militares de cunho ofensivo, a Igreja formulou os preceitos que seriam a referência pacifista por mais de mil anos. No século V, Santo Agostinho expôs sua doutrina da “guerra justa” (ou *bellum justum*) e restringiu o aval da Igreja às guerras defensivas conduzidas por chefes cristãos dentro de certos limites. No século XIII, Tomás de Aquino voltou ao tema para detalhar aqueles preceitos. A guerra justa passou a exigir como condição: declaração de guerra formulada por autoridade legítima; existência de “causa justa”; “justa intenção” do beligerante; e impossibilidade de se fazer justiça por outros meios.⁴

No entanto, para todos os efeitos a guerra continuaria ainda sendo um exercício muito praticado. Apesar dos apelos espirituais, o uso da violência manteve-se como a ferramenta por excelência de solução de divergências. Apenas no século XIX, quando a religião já havia perdido seu papel legitimador dos governantes (e, por conseqüência, de todo o sistema de valores que predominara durante a Idade Média) e sido substituída, nesse particular, de um

3. KEEGAN, *op. cit.*, p. 79.

4. GARCIA, Márcio P. P. O direito internacional e o uso da força. In: BIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício (Org.). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação

lado pela capacidade estatal em prover bem-estar material e segurança à população e, de outro, pela organização social derivada do Iluminismo e da revolução industrial, foi que o pacifismo entendido como padrão de conduta de Estados se consolidou e tornou-se uma alternativa eficaz para o uso generalizado da força.

Foi naquele momento que o pacifismo sofreu uma importante transição e a sua antiga base religiosa começou a ser substituída por uma base racionalista, característica da época. Essa dissociação permitiu ao movimento pacifista desenvolver seus próprios princípios, separados dos valores divinos, o que o conduziu naturalmente a uma vinculação com o direito internacional, que então era constituído pelo conjunto de tratados de paz que ao longo do tempo formalizaram compromissos de conduta dos Estados. Por conta dessa evolução, a ação pacifista desenvolveu um *modus operandi* novo e pragmático, transformando-se no esforço de contenção de violência tal qual o conhecemos hoje, o que foi viabilizado principalmente pelo fortalecimento da imprensa e da conseqüente influência que esta passou a exercer sobre a opinião pública, que se tornaria a coluna de sustentação do movimento em substituição aos dogmas sagrados. A disseminação de idéias que esse novo método produziu fomentou a aproximação entre diferentes sociedades pacifistas do continente europeu, das quais a primeira a ser fundada foi a *Société de la Paix de Genève*, em 1830.⁵

Impulso tão importante quanto o proporcionado pela imprensa decorreria justamente da redução do papel das organizações religiosas nos movimentos pacifistas, cada vez mais conduzidos por representantes da sociedade. Livres de dogmatismos sectários, foi possível adotar uma integração entre os diferentes grupos que atuavam nas discussões sobre a paz através de uma ação “pluralista dentro da sociedade e expansionista para fora”,⁶ garantindo, desta forma, adesões de novas e importantes instituições.

A aproximação gradual entre as sociedades pacifistas levou então aos contatos internacionais e à construção de uma “autêntica rede de pacifismo europeu”⁷ que em breve começaria a realizar os seus congressos onde se discutiriam política internacional e teorias da paz. Em 1843, Londres recebeu 324 delegados da Europa e da América do Norte para o primeiro Congresso Internacional da Paz.⁸

Konrad Adenauer, 2004, p. 53.

5. NOUR, *op. cit.*, p. 110. A autora cita o primeiro parágrafo do estatuto da *Sociedade*, que define o seu objetivo: “esclarecer a opinião pública sobre o mal da guerra e sobre os melhores meios de obter uma paz geral e duradoura”.

6. *Ibid.*, *loc. cit.*

7. *Ibid.*, *loc. cit.*

8. Como veremos, ao determinar no *primeiro artigo definitivo da paz perpétua entre Estados* a adoção de constituições “republicanas”, Kant enxergou na opinião pública um dos freios aos impulsos beligerantes dos governantes. Se aqueles que seriam encarregados de lutar as guerras e arcar com os custos delas decorrentes

Com a desvinculação das referências divinas e a associação com o direito internacional, o movimento pacifista procurou abandonar também a impressão de relação com a filantropia, deixando claro que os seus fundamentos tinham natureza jurídica e sua lógica havia migrado de uma concepção moral para uma racionalista. A *Paz perpétua* é o marco de orientação dessa nova abordagem e Kant, segundo Nour, é considerado o “fundador da filosofia da paz”,⁹ que buscava, a partir de então, o pacifismo pela razão e não pela moral.

Tal abordagem assumiu uma posição ainda mais pragmática, desta vez não apenas nos procedimentos mas também nos seus objetivos. Deixou de lado o pacifismo poético de fundo moral-religioso e, aceitando as limitações da realidade, partiu para o “pacifismo do realizável”,¹⁰ possível de ser alcançado através do aperfeiçoamento da organização internacional e que, se não era capaz de extinguir o fenômeno da guerra, poderia ser habilitado para reduzir a sua frequência a níveis administráveis.

Foi através dessa nova estratégia (pluralista e expansionista na interação das instituições e pragmática quanto aos seus fins) e baseando-se na concepção da “paz pelo direito” que a comunidade pacifista construiu uma incipiente teoria das relações internacionais, que logo após a Primeira Guerra evoluiria para a disciplina acadêmica, cuja preocupação inicial seria “encontrar uma resposta institucional para o problema da paz”¹¹ que pudesse aperfeiçoar a ordem internacional por meio de princípios do direito.

Projetando sobre as relações entre os Estados a lógica da interação entre os indivíduos, a proposta dos movimentos pacifistas era transferir para o plano internacional a estrutura institucional que se mostrara eficaz na contenção da violência no plano doméstico, numa tentativa de equiparar as duas dimensões em que o Estado exerce a violência de forma legítima. Deste modo, assim como existem um código jurídico e um aparato de segurança que evitam que as pessoas resolvam as suas diferenças por meio da força, uma ordem internacional pacífica seria viabilizada pela construção de instituições que mediassem as

fossem chamados a opinar sobre a sua conveniência, elas não seriam declaradas, acreditava Kant. Nour (pp. 185-186) descreve a reação da opinião pública contra a corrida dos mísseis nucleares de médio alcance na Europa entre a OTAN e a União Soviética a partir do final da década de 1970 como a origem dos movimentos organizados que tentam produzir influência do público nas discussões internacionais. Na ocasião, “apesar de os grupos participantes serem de tradições ideológicas distintas e concepções divergentes de como promover a paz, sua comum oposição a armas nucleares levava-os a trabalhar juntos, percebendo-se como um movimento unificado”. Por outro lado, “o conceito de opinião pública do realismo cético pressupõe a existência de uma nação: o surgimento de uma opinião pública ancora-se no *ethnos* de um povo com homogeneidade cultural, com mesma língua, história, origem e destino”. Ou seja, para os realistas uma opinião pública mundial só seria possível em uma inconcebível nação mundial. Diante de ameaças, o que predomina é o sentimento de identidade nacional e não o de identidade universal, o que desqualificaria o argumento kantiano do poder da opinião pública internacional na contenção das guerras. Ver *Ibid.*, p. 191.

9. *Ibid.*, p. 111.

10. *Ibid.*, p. 112.

11. *Ibid.*, p. 113.

disputas de interesses entre os Estados e garantissem o respeito ao direito internacional. A Liga das Nações proposta por Woodrow Wilson seria a materialização dessa convicção, cuja fundamentação teórica, como se disse, foram os preceitos da *Paz perpétua* de Immanuel Kant.

Publicada em 1795, alguns meses após a Paz da Basiléia (assinada em 5 de abril daquele ano) entre a França e a Prússia, a obra formula princípios de relações internacionais voltados para a coexistência pacífica entre os povos da Terra. Segundo Nour, nos seis *artigos preliminares da paz perpétua entre Estados* Kant condena: 1) os tratados de paz que não se encarregam das causas originais da guerra, dando espaço para que elas recomecem pouco depois de terminadas; 2) transações com territórios dos Estados, como se fossem objetos; 3) a manutenção de exércitos permanentes, que deixam todos os países prontos a marcharem para a guerra; 4) o endividamento público para financiamento das guerras; 5) as intervenções militares em outros Estados; e 6) a condução da guerra sem limites.¹² Respeitadas essas proibições, os pacifistas tinham esperança, nas palavras do próprio Wilson, de que um dia “a guerra estará em um plano distante, será expulsa da perspectiva de terror em que tem mantido o mundo por gerações após gerações”.¹³

Embora Kant seja a grande referência teórica do pacifismo, a sua proposta para a harmonização do mundo foi o ápice do esforço que procurou disciplinar as relações entre os Estados pelo direito com o objetivo de evitar o recurso à guerra ou, pelo menos, especialmente no início do movimento, regulamentar a prática da violência entre Estados. Sua origem é remota, mas é possível identificar as primeiras tentativas de formalização de princípios jurídicos universais. O primeiro passo dessa tarefa foi justamente definir o Estado territorialmente delimitado como o agente das relações internacionais, capaz de disciplinar as diferentes forças que existem em seu interior e dar-lhes voz unificada. Em outra etapa foi preciso excluir as interferências religiosas sobre as decisões públicas, expurgando da condução do Estado a influência que a Igreja havia tido durante toda a Idade Média. A seguir, o direito internacional tratou de distinguir duas instituições, o Estado e o governante, separando o que era do interesse de um e de outro. Por fim, reconheceu-se que a fonte da autoridade do Estado era o apoio do seu povo, a quem originalmente pertence a soberania e em nome de quem se exerce o poder. Erguidos esses blocos elementares da construção do direito internacional, passou-se ao tratamento da prática da guerra propriamente dita. Nessa fase, o trabalho dividiu-se em dois planos. De um lado, o direito elaborou os protocolos de guerra que definiram como deveriam ser lutadas e quais práticas ficariam proibidas. Em outra

12. *Ibid.*, p. 29.

13. UNITED STATES OF AMERICA. The White House. U. S. President Woodrow Wilson address in support of the League of Nations in Pueblo, CO., on 25 September 1919. Disponível em:

frente, iniciou-se o processo de gradual restrição das situações em que a guerra constituía recurso legítimo de relações internacionais. Philip Bobbitt cita quatro autores como teóricos dos “primórdios do direito internacional”, os quais, segundo ele, se costuma considerar os fundadores da disciplina.

O teólogo dominicano espanhol e professor de direito Francisco de Vitoria (1483-1546) escreveu antes da Paz de Augsburg, que formalizou o primeiro reconhecimento mútuo dos Estados como unidades territoriais soberanas ao instituir o direito dos príncipes de determinar a religião de seus súditos conforme a sua própria religião. Baseado no princípio do *cuius regio eius religio*, implicava que cada Estado teria a sua religião definida pelo próprio soberano. Esta foi uma mudança importante para o que viria a ser o direito internacional, pois ao impor uma delimitação territorial ao poder dos governantes, impedia interferências externas nas relações dos príncipes com seus súditos, estratégia comumente usada por postulantes a senhores do mundo que procuravam perturbar a ordem interna dos territórios que pretendiam ocupar.

Para Bobbitt o reconhecimento do *cuius regio eius religio* consagrou as idéias defendidas por Francisco de Vitoria nas suas palestras na universidade de Salamanca, onde observava que o mundo rumava para a divisão entre Estados absolutistas sem espaço para reivindicações de domínios globais. Vitoria sustentava a necessidade de um juiz para mediar as divergências entre os Estados nascentes, um magistrado para o clássico Direito de Guerra (*de jure belli*). Como bom teólogo, concluiu que a Igreja, com sua fonte divina de autoridade, seria o árbitro ideal para a aplicação dos princípios da guerra justa, o que implicava que o poder do soberano, além de ser limitado pelo seu território, deveria submeter-se ao poder papal.¹⁴

Francisco Suarez, professor espanhol de teologia da Universidade de Coimbra e contra-reformista jesuíta escreveu após a Paz de Augsburg (já, portanto, com um sistema de Estados territoriais estabelecido). Sustentou que o poder pontifício, com sua origem divina, concedia ao papa “certa primazia sobre os governantes leigos” uma vez que o poder do soberano era delegado (involuntariamente) pelo povo e portanto derivado de uma lei humana, por conseguinte imperfeita. Além dessa precedência, Suarez defendeu que a soberania dos Estados não era absoluta e podia ser contestada (pelo poder eclesiástico) quando “um Estado que presta culto ao Deus uno inclina-se à idolatria em virtude da perversão de seu príncipe”¹⁵ (numa situação bem próxima às atuais intervenções humanitárias em que Estados

<http://www.firstworldwar.com/source/wilsonspeech_league.htm>. Acesso em: 15 jan. 2006.

14. BOBBITT, *op. cit.*, p. 466.

15. *Ibid.*, p. 469.

desconsideraram o princípio consagrado da não-intervenção e interferem para evitar que populações sejam vítimas da truculência dos próprios governos, “embora não sejam perigosos nem agressivos para outros Estados”).¹⁶ Portanto, após ser confinado pelos limites de seu território, a autonomia do soberano seria restringida pelo julgamento da autoridade religiosa.

Baltazar Ayala, nascido em Antuérpia em 1548, publicou *De Jure et Officis Bellicis et Disciplina Militaris* em 1582. Serviu a Felipe II, rei da Espanha e um dos filhos herdeiros de Carlos V quando este abdicou ao trono Habsburgo e ao modelo constitucional imperial com pretensões territoriais sobre toda a Europa. Ayala escreveu sobre dois problemas que surgiram com os Estados territoriais: em primeiro lugar, sustentou que uma guerra, desde que conduzida de maneira legítima, poderia ser justa para ambos os lados (possibilidade que seus predecessores ainda não haviam admitido), não cabendo discutir qual era o partido justo na contenda quando dois soberanos devidamente entronizados pegavam em armas. Por outro lado, desprezou o julgamento pontifício ao defender que algumas guerras podem ser intrinsecamente injustas. Era o caso das rebeliões, que além de injustas eram ilegais. Por isso, príncipes usurpadores que assediavam o trono do seu próprio Estado jamais travavam uma guerra justa. Essa primeira abordagem do problema das guerras civis serviu de fundamento para as leis contra a traição ao Estado ao defini-las como um ataque ao próprio Estado e distingui-las de um ataque à figura do soberano.¹⁷

Alberico Gentili, considerado por Bobbitt como “o primeiro intérprete secular do direito internacional”, nasceu na região de Ancona, no norte da Itália, em 1552. Após ser condenado junto com o pai pelo Tribunal do Santo Ofício por terem se convertido ao protestantismo, fugiu para a Inglaterra em 1580, onde se tornou professor de direito civil na Universidade de Oxford. Em 1584 escreveu o tratado *Das Embaixadas*, no qual defendeu a imunidade diplomática e a ilegalidade de julgamentos de embaixadores por tribunais dos países onde serviam. Em 1588, começou a escrever sua obra-prima sobre a lei da guerra, *De Jure Belli*. Dividida em três tomos, *Commentatio Prima*, *Commentatio Secunda* e *Commentatio Tertia* (1589), defendia o direito de um súdito lutar por um soberano de outra religião contra outro soberano, mesmo que este tivesse a mesma confissão que o próprio súdito. Essa interpretação secular era produto da sua convicção de que a base moral e religiosa do direito internacional que havia predominado até então deveria ser substituída por um substrato jurídico racionalista.

Gentili também advogava que as guerras eram conflitos entre Estados e não entre soberanos, fazendo uma precisa distinção entre as duas instituições. Pela sua interpretação,

16. RAWLS, John. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 123.

“desde que as condições dentro do qual vigoram não sofram alterações consideráveis” (cláusula *rebus sic stantibus*),¹⁸ os tratados firmados por soberanos criam obrigações para os povos dos Estados signatários e seus descendentes (doutrina conhecida como *pacta sunt servanda*, ou “os acordos devem ser observados”),¹⁹ ao contrário do que ocorria na Idade Média, quando os tratados eram considerados compromissos válidos apenas enquanto os príncipes envolvidos estivessem vivos. Justamente por conta dessa distinção entre a figura do príncipe e o Estado, Gentili sustentou que há limites ao poder do soberano de comprometer a soberania do seu Estado, não sendo válidos os tratados que a prejudiquem gravemente. Todos importantes conceitos do direito internacional contemporâneo.²⁰

Em 1648, a Paz de Westphalia representou uma oportunidade para o aperfeiçoamento dos preceitos da Paz de Augsburg, tornado necessário pelo colapso dessa última e as conseqüentes batalhas que a sucederam no início do século XVII. Trouxe importantes avanços para o direito internacional, preenchendo lacunas deixadas em 1555 no princípio constitucional fundamental do *cuius regio eius religio*, e que a partir de Westphalia determinariam a superioridade da soberania de base territorial sobre todas as questões religiosas.²¹

Naquela fase de construção do direito internacional, outros autores foram responsáveis pela formulação dos seus preceitos. Hugo Grotius, nascido na Holanda em 1583 foi um famoso advogado e jurista. Caiu em desgraça com os governantes do país em 1618 após uma polêmica com Maurício de Nassau a respeito da conveniência da forma federativa de organização dos Estados Holandeses. Por conta desse embate, fugiu para Antuérpia e de lá para Paris, onde escreveu sua obra-prima, *De Jure Belli ac Pacis*.²²

Segundo Bobbitt, ao contrário de Hobbes, Grotius acreditava que assim como os homens os Estados estão condenados à cooperação. Para ele, “a condição natural das sociedades é de potencial cooperação” e não de guerra permanente, como Hobbes entendia. Essa visão da natureza dos interesses dos Estados o fez sustentar que a ausência de uma autoridade supranacional não era impedimento para que uma sociedade internacional

17. BOBBITT, *op. cit.*, p. 472.

18. *Ibid.*, p. 474.

19. *Ibid.*, p. 475.

20. *Ibid.*, pp. 472-475.

21. Bobbitt esclarece que em Westphalia o *cuius regio eius religio* “ganhou em sofisticação, mediante alguns acréscimos enriquecedores: caso o príncipe mudasse de fé, não poderia interferir na religião de seus súditos; os direitos de culto público, [estabelecidos tendo como referência as práticas observadas] em 1624, não seriam alterados pela conversão do príncipe; este manteve o direito de expulsão, mas com a condição fundamental de um período de graça de cinco anos, durante o qual as partes exiladas poderiam vender ou transportar suas propriedades”. *Ibid.*, pp. 481-482.

existisse. O que os moveria rumo à cooperação não seria o medo recíproco, mas a existência de um conjunto de interesses comuns a toda a sociedade humana que se sobrepõe aos interesses particulares de cada Estado.²³

O mais renomado discípulo de Grotius foi Samuel von Pufendorf, para quem a razão humana, ao contrário dos instintos animais, exige a construção de um ambiente com regras de conduta civilizada e nos conduz naturalmente à submissão à lei. Ciente da importância da preservação de sua soberania, o Estado sempre deve firmar acordos que a preserve em nome da sua sobrevivência. No entanto, na base da sua interpretação sobre as relações internacionais, Pufendorf aproxima-se de Hobbes e afasta-se de seu mentor. Ele acredita que em um sistema de forças anárquico, os Estados vivem no mesmo estado de natureza que os selvagens hobbesianos. A diferença é que a razão dos homens de Estado é esclarecida o suficiente para aceitar a sujeição à lei ao invés de permanecer em estado permanente de violência.²⁴

A “interpretação grotiana” foi adotada nos tratados de Westphalia, servindo de base para os entendimentos. No fim, constituiu-se um sistema de segurança coletiva que deu suporte à “ordem jurídica desprovida de uma autoridade máxima”, o que consolidava o princípio da soberania do sistema de Estados-nação. No entanto, essa característica de Westphalia foi também o seu principal dilema: “como evitar que, na ausência de um soberano absoluto e universal, todos os Estados régios tentassem fortalecer-se até os limites de seu poder”? A falta de um mecanismo capaz de impedir que isso ocorresse mergulharia a Europa novamente na violência durante as campanhas de Luís XIV na segunda metade do século XVII (de 1667, quando a França invadiu a Holanda, até 1712, quando foi inaugurado o Congresso de Paz de Utrecht), durante as quais o rei francês tentou justamente estender o trono Bourbon até os limites de seu poder, violando os princípios de soberania e integridade territorial que haviam sustentado Westphalia.²⁵

Com o Tratado de Utrecht,²⁶ o conceito de *equilíbrio de poder* tornou-se o núcleo do sistema constitucional europeu, organizado com vistas à segurança coletiva da unidade política da Europa: o Estado.²⁷ Embora em Westphalia já se tivesse estabelecido que os

22. *Ibid.*, p. 487.

23. *Ibid.*, p. 493.

24. *Ibid.*, *loc. cit.*

25. *Ibid.*, pp. 488-496.

26. Conjunto de 11 diferentes tratados bilaterais firmados entre as partes (França, Inglaterra, Portugal, Prússia, Sabóia, Províncias Unidas da Holanda, Espanha e o Sacro Império Romano) entre abril de 1713 e fevereiro de 1715.

27. A esse respeito, Bobbitt (*op.cit.*, p. 498) cita uma passagem de um dos documentos elaborados pelo Congresso de Utrecht, assinado pelo neto de Luís XIV, o Duque de Berry, pelo qual o imperador francês

membros se uniriam para bloquear tentativas de conquistas imperiais hegemônicas, o conceito de equilíbrio de poder não passava de uma formalidade útil para a auto-segurança, mas que se tornava um inconveniente a ser violado quando algum dos Estados se tornava suficientemente poderoso.

Christian Wolff (1676-1756) foi discípulo de Leibniz. Alemão, lecionou nas universidades de Halle e Marburg. Foi mais um dos defensores de uma “sociedade de nações” que compartilhariam interesses fundamentais comuns e cuja natureza, determinada por um impulso para prosperar e amadurecer, com o passar do tempo as impeliria para essa construção. Integrou o grupo daqueles que acreditavam que a preservação de cada Estado estava intimamente ligada à promoção do bem comum de todos os outros membros da sociedade, extrapolando a noção de ordem social doméstica (ancorada no compartilhamento do bem-estar entre os indivíduos) para o plano internacional. E defendiam que esse não só era um recurso universal mas também que seria buscado indistintamente por todos os Estados soberanos através de uma cooperação espontânea e esclarecida.²⁸

Por fim, Emmerich de Vattel (1714-1767) nasceu em Neuchâtel, principado suíço ligado ao reino da Prússia. Em sua obra, *Le droit de gens; ou Principes de la naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, publicada em 1758, seguiu o estilo de *O Príncipe* de Maquiavel e tentou tornar acessíveis aos governantes as idéias filosóficas de Wolff sobre o “direito das nações”, dando-lhes a forma de proposições práticas.²⁹ Sua contribuição decisiva para o direito internacional foi o conceito de soberania popular. Para Vattel a origem das guerras reside na resistência pessoal de alguns governantes aos acordos internacionais e aos apelos da razão, não sendo, portanto, uma característica inata do sistema internacional. Como o dever primeiro do governante é garantir o bem-estar do Estado, ele deve distinguir os seus interesses dos interesses do Estado, “a fim de não sacrificar os segundos aos primeiros”.³⁰ Assim sendo, os governantes são representantes do povo, componente do Estado, e dele obtêm mandato para governar. Nisso se distingue de Suarez

abdicar das pretensões originais que o levaram à guerra: “Uma vez que todas as potências européias encontram-se arruinadas em virtude das atuais guerras, responsáveis por grande desolação nas fronteiras e em várias outras partes das mais ricas monarquias entre os Estados, concordou-se, nas conferências e negociações de paz realizadas com a Grã-Bretanha, não só em estabelecer um equilíbrio e definir limites políticos entre os reinos cujos interesses foram e ainda são o triste alvo de uma disputa sangrenta, como [também se concordou] em considerar, como princípio básico da preservação dessa paz, assegurar que o poderio de cada reino não seja motivo nem de temor nem de inveja. Entende-se que a maneira mais segura de consegui-lo consiste em impedi-los de expandir-se e manter uma certa proporção, de modo que os mais fracos, unidos, possam defender-se dos mais poderosos, além de apoiarem-se mutuamente contra seus iguais”.

28. *Ibid.*, p. 504.

29. *Ibid.*, p. 506.

30. *Ibid.*, p. 510.

quando este afirmou que embora o poder do governante seja delegado pelo povo ele é subordinado à inspiração divina do papa. A autoridade soberana, para Vattel, é outorgada por consentimento popular para a busca do bem-estar do Estado e pode ser retirada em caso de desrespeito aos interesses do Estado pelo governante.

É portanto sobre as doutrinas desses primeiros autores do direito internacional que Immanuel Kant vai avançar no século XVIII. Enquanto os precursores se preocuparam com os fundamentos de um sistema internacional (o reconhecimento das unidades políticas, a esterilização das influências religiosas sobre o poder político e a origem e a titularidade da soberania), Kant partiu para a formulação de uma tese sobre as exigências da paz, os requisitos com os quais os Estados deveriam se comprometer se quisessem viver em um sistema no qual a harmonia tinha alguma chance de prosperar. Sua inovação foi deixar para trás a base doutrinária sobre a qual os seus predecessores haviam se apoiado mas que não conseguiram transcender. Antes dele, a velha doutrina da “guerra justa” de Agostinho e Tomás de Aquino, a noção de que sob certas condições a guerra seria justificada, constituía o limite das propostas de contenção do uso da força, restringindo-se à definição de quais eram os critérios para habilitar um determinado litígio a evoluir para os embates. Apesar desses esforços em nome do convívio civilizado, a crítica à guerra como ferramenta de política internacional chega apenas com Kant. Sua preocupação não é que as guerras aconteçam de determinada maneira. Sua preocupação é que as guerras não aconteçam.

Ele divide as condições para a paz em dois grupos. As primeiras, que ele chamou de “artigos preliminares da paz perpétua entre Estados”, representam, segundo Nour, uma desqualificação do tradicional Direito à Guerra (derivado do Direito das Gentes clássico de Grotius, Pufendorf e Vattel),³¹ que, por meio da distinção entre *guerra justa* e *guerra injusta*, legitimou muitos dos conflitos entre Estados havidos na história. Tal legitimação implicava em violência mútua e interminável ao autorizar o emprego da força quando da ocorrência de uma agressão prévia, efetiva ou potencial. Sob a perspectiva de Kant, a guerra legítima não constituía um produto de ação jurídica, pois para isso seriam necessárias leis universais, exteriores, deliberadas e garantidas por “estruturas jurídicas institucionais”.³² Ao contrário, nas palavras do próprio Kant, o direito de fazer guerra significava apenas que *é justo* que os cidadãos dos diferentes países “se aniquilem mutuamente e assim encontrem a paz perpétua no túmulo que recobre todos os horrores da violência junto com seus autores”.³³

31. NOUR, *op. cit.*, pp. 36-37.

32. *Ibid.*, p. 36.

33. KANT, Immanuel. *To perpetual peace: a philosophical sketch*. Indianapolis, Cambridge: Hackett

Ao contestar a definição de *guerra justa*, os artigos preliminares sustentam que os Estados só terão paz entre si se conseguirem construir uma confiança mútua e garantir o respeito a normas previamente estabelecidas, elaboradas com o objetivo transparente de promover a paz e não a guerra, seja justa ou injusta. Para isso, segundo Kant,

*Nenhum tratado de paz que implicitamente reserve questão para uma guerra futura deve ter validade.*³⁴

Isto significa que a paz só deveria ser celebrada e reconhecida como tal caso não restasse qualquer exigência que uma parte pudesse ter para com a outra e que pudesse motivar novas hostilidades. Caso contrário, Kant afirmava, não se estaria celebrando a paz, mas apenas um armistício antes de novos combates.

*Nenhum Estado independente, seja grande ou pequeno, pode ser adquirido por outro mediante herança, troca, compra ou doação.*³⁵

O respeito ao previsto neste artigo garantiria a personificação do Estado como sujeito do direito, ao invés de objeto do direito (condição em que o Estado é tratado como coisa, e, como tal, torna-se passível de ser doado, trocado, comprado ou vendido). Nour nos chama atenção para o fato de que essa transformação exigiu uma distinção conceitual (que formaliza o princípio da autodeterminação dos povos) entre *regente* e *soberano*, implicando na aceitação de que “soberano é o povo, e não o regente – que pode até mesmo ser deposto por aquele”.³⁶

*Os exércitos permanentes devem ser gradualmente abolidos.*³⁷

Esta recomendação representa uma crítica direta ao militarismo e constituiu a saída kantiana para o dilema da segurança. A espiral competitiva armamentista que, para Kant, conduz inevitavelmente todos os países ao conflito (uma vez que a preparação para a guerra por parte de um país qualquer estimula os demais a seguirem o seu exemplo até o ponto em que o embate aflora por motivos os mais banais) só pode ser revertida com a desmobilização das forças armadas.

Publishing, 2003, p. 14.

34. Primeiro artigo preliminar da paz perpétua entre Estados. *Ibid.*, *op. cit.*, p. 2.

35. Segundo artigo preliminar da paz perpétua entre Estados. *Ibid.*, *loc. cit.*

36. NOUR, *op. cit.*, p. 31.

37. Terceiro artigo preliminar da paz perpétua entre Estados. KANT, *op. cit.*, p. 3.

*Nenhuma dívida nacional deve ser contraída em razão de interesses exteriores do Estado.*³⁸

Tal proibição visava impedir que a disponibilidade para o financiamento das guerras removesse os impedimentos materiais que dificultavam a sua decretação.

*Nenhum Estado deve interferir pela violência na constituição ou no governo de outro Estado.*³⁹

Nesse artigo, Kant recomendava que se proibisse um tipo específico de guerra: a intervenção violenta.

*Nenhum Estado em guerra deve permitir hostilidades tais que tornariam impossível a confiança recíproca durante a paz futura.*⁴⁰

Para Kant, a guerra não pode ser conduzida sem freios. Mesmo que se trate de um fenômeno irracional, precisa respeitar parâmetros que impeçam a perpetuação da violência. Tais parâmetros limitam os meios de guerra (“assassinatos”, “envenenamentos”, “violação de uma capitulação”, “instigação à traição e a espionagem”, emprego de “franco-atiradores”, “difundir falsas notícias”) bem como os seus fins (“guerra punitiva”, “guerra de conquista”, “guerra de exterminação”, e “guerra de sujeição”).⁴¹

Além dos artigos preliminares, Kant descreve o que chamou de “artigos definitivos da paz perpétua entre Estados”, suas prescrições para um contexto internacional em que a implementação dos artigos preliminares seria viável:

*A constituição civil de todo Estado deve ser republicana.*⁴²

Nesse artigo, Kant raciocina que ao deixar a decisão de fazer a guerra nas mãos daqueles que vão bancá-la em última instância, o interesse próprio do povo irá convencê-lo de que se trata de um mau negócio e de que a paz é sempre a melhor escolha. É a sua referência à *paz democrática*. Para Kant, Estados autocráticos são um perigo à paz mundial, pois nada pode obrigar os seus governantes a lançar mão dos próprios bens para arcar com os custos das guerras.⁴³

38. Quarto artigo preliminar da paz perpétua entre Estados. *Ibid.*, *loc. cit.*

39. Quinto artigo preliminar da paz perpétua entre Estados. *Ibid.*, p. 4.

40. Sexto artigo preliminar da paz perpétua entre Estados. *Ibid.*, p. 5.

41. NOUR, *op. cit.*, p. 35.

42. Primeiro artigo definitivo da paz perpétua entre Estados. KANT, *op. cit.*, p. 8.

43. “Se (como inevitavelmente deve ser o caso, dada essa constituição) exige-se o consentimento dos cidadãos

*O direito das nações deve ser fundado em uma federação de Estados livres.*⁴⁴

Segundo Nour, ao contrário da interpretação equivocada de muitos autores Kant defendeu que para finalmente superar o estado de natureza os Estados deveriam construir uma associação entre os povos sem um poder soberano pairando acima deles, isto é, uma *federação de povos* e não um *Estado de povos* ou um Estado universal, que, por sua natureza, representariam uma relação de superioridade com os seus governados (como os Estados nacionais representam para os seus cidadãos) e, inevitavelmente, degenerariam em despotismo ou em intermináveis revoltas secessionistas. Inovadora, a proposta de Kant não contemplava a diferenciação entre os Estados. Nela, todos teriam a mesma estatura.⁴⁵

*O direito cosmopolita deve se limitar às condições de hospitalidade universal.*⁴⁶

O que Kant sustenta nesse artigo é que o “direito dos cidadãos do mundo” deve ser pautado pelo direito de cada pessoa não ser tratada como inimigo quando em território de país estrangeiro. Igualmente, que não se deve permitir que, ao chegar a um território estrangeiro, um império estenda ao mesmo o seu domínio.⁴⁷

Embora outros teóricos tenham sido usados como referência, é principalmente aos argumentos de Kant que os movimentos pacifistas vão recorrer a partir do século XIX ao mirarem na regulamentação de padrões de conduta a serem observados na interação entre os Estados-nação em sua busca da “paz pelo direito”. Para Márcio Garcia, enquanto à época em

para decidir se deve ou não haver guerra, é natural que eles considerem todas as suas calamidades antes de comprometerem a si mesmos em um jogo tão arriscado (entre as quais, lutar eles mesmos as batalhas, pagar os custos das guerras com seus próprios bens, tendo que reparar penosamente a devastação da guerra e, enfim, um mal definitivo que torna amarga a própria paz, um endividamento que em razão de novas e constantes guerras jamais poderá ser saldado). Ao contrário, sob uma constituição não-republicana, na qual os súditos não são cidadãos, declarar a guerra é a coisa mais fácil do mundo. Neste caso, o governante não é um cidadão, mas o proprietário do Estado, e a guerra não afeta sua mesa, sua caça, seus prazeres, festas da corte etc., podendo decidir ir à guerra pelas razões mais insignificantes como se fosse um tipo de diversão, e, convenientemente, deixar as justificativas (que a decência exige) para o corpo diplomático, sempre preparado para esse tipo de exercício”. *Ibid.*, p. 9.

44. Segundo artigo definitivo da paz perpétua entre Estados. *Ibid.*, p. 12.

45. NOUR, *op. cit.*, pp. 49-52.

46. Terceiro artigo definitivo da paz perpétua entre Estados. KANT, *op. cit.*, p. 15.

47. Nour (*op. cit.*, pp. 54-55) nos ensina que na *Paz perpétua*, Kant acrescenta uma terceira dimensão (o direito cosmopolita) às duas existentes no direito até então (o direito estatal, interno de cada Estado, e o direito das gentes, o direito das relações entre Estados e entre os povos de diferentes Estados, atual direito internacional), integrando-nas no plano sistêmico. O direito cosmopolita constituía o “direito dos cidadãos do mundo, que considera cada indivíduo não membro de seu Estado, mas membro, ao lado de cada Estado, de uma sociedade cosmopolita”.

que Grotius publicou sua obra sobre o assunto (1625) o direito internacional se restringia à definição do modo justo de se preparar e conduzir a guerra (pois era vista como ferramenta legítima de política internacional), no começo do século XX, em especial após a Primeira Guerra Mundial, “ganha corpo a concepção segundo a qual a guerra é uma negação do direito; e o direito, por sua vez, uma afirmação da paz”.⁴⁸ A partir de então o fenômeno da guerra deixa de ser visto como uma possibilidade legal pelo direito internacional.

Antes que essa transformação ocorresse, o direito se encarregava de lidar com a guerra em duas dimensões separadas. De um lado os juristas (lidando com uma conjuntura internacional de exaltação aos valores militares que inviabilizava propostas de proibição ao recurso da força) se concentravam na “humanização da guerra”, isto é, cuidavam para que os países aceitassem uma regulamentação dos procedimentos a serem observados pelos contendores durante os combates (o chamado Direito da Guerra ou *jus in bellum*). Por outro lado os juristas (a despeito da resistência cultural que comprometia a eficácia das suas teses) também se dedicavam a estabelecer normas que definissem os critérios para se “entrar e sair da guerra”, para um país recorrer à guerra como meio de dirimir suas divergências com outros países ou para firmar tratados (o Direito à Guerra ou *jus ad bellum*).

Com o tempo, enquanto o Direito da Guerra foi sendo aperfeiçoado até que hoje suas determinações especificam “os espaços, os bens e as pessoas protegidas; estabelecem os meios de combate autorizados; prescrevem as sanções aplicáveis às eventuais violações de tais regras”,⁴⁹ o Direito à Guerra deixou de ter o reconhecimento da comunidade internacional a ponto de ter se transformado, nas palavras de Garcia, “em verdadeiro *jus contra bellum*”.⁵⁰ Isto porque a guerra foi gradualmente proscrita como ferramenta de política internacional. Gradualmente e lentamente. Para Garcia,⁵¹ mesmo as Conferências de Paz de Haia de 1889 e 1907 (nas quais, segundo Rui Barbosa, nunca antes “se ergueu às leis da paz e da guerra uma construção tão vasta, tão sólida e excelsa”)⁵² ao disciplinarem o exercício do direito à guerra reafirmaram justamente esse direito.

Apesar de a finalidade da convenção ter sido a regulamentação do uso da força (portanto, novamente, reconhecendo a sua legitimidade), em Haia (1907) apareceu a primeira restrição ao Direito à Guerra. Identificando a influência da doutrina Drago-Porter⁵³ sobre o

48. GARCIA, *op. cit.*, p. 48.

49. *Ibid.*, p. 50.

50. *Ibid.*, *loc. cit.*

51. *Ibid.*, p. 51.

52. RUI BARBOSA, *op. cit.*, p. 236.

53. A doutrina Drago-Porter que seria acolhida em Haia também se constituiu na justificativa do corolário Roosevelt. A sua argumentação foi construída a partir do bloqueio naval que Reino Unido, Itália e Alemanha

precedente, Garcia afirma que o artigo 1º da Convenção (no qual as partes se comprometem a não recorrer à força armada para executar dívidas de um país)⁵⁴ é o marco legal que define a decadência do direito de um país fazer guerra por seus interesses.⁵⁵

Após um período de apatia, o trauma da Primeira Guerra Mundial deu novo fôlego ao esforço de banimento da guerra. Em 1919 o tratado da Liga das Nações consagrou dispositivos que restringiram o recurso ao empenhar cada signatário com a “integridade territorial e a independência política” dos demais membros. Além disso, impôs a obrigação de submeterem os contenciosos à “arbitragem ou a uma solução judiciária” antes de recorrerem à guerra.⁵⁶ Na Conferência de Locarno (1925), os membros se comprometeram com a arbitragem prévia e França, Alemanha e Bélgica assumiram, no artigo 2º do tratado, o compromisso de “não atacar ou invadir um ao outro, nem recorrer à guerra, em caso algum, um contra o outro”.⁵⁷ Ainda assim, respeitados os protocolos, o uso da força militar continuava lícito.

Foi somente na Assembléia da Liga das Nações de 1927 que se proibiu, independente de qualquer condição, a guerra de agressão. No ano seguinte, a Sexta Conferência Internacional Americana declarou (acolhendo proposta da delegação brasileira) que a guerra de agressão não apenas era ilegal, mas que constituía crime contra humanidade.⁵⁸ Finalmente, em agosto de 1928 o Pacto Kellogg-Briand banuiu o recurso à guerra, determinando que quaisquer divergências entre os Estados “só poderão ser resolvidas por meios pacíficos”.⁵⁹ Novamente em 1933 o Pacto Saavedra Lamas (Tratado Antibélico de Não-agressão e de

impuseram sobre os portos da Venezuela em dezembro de 1902 depois que este país denunciou os juros das suas dívidas como extorsivos e lesivos ao interesse nacional, recusando-se a reconhecer as obrigações venezuelanas com os banqueiros europeus. Para efetuar a execução da cobrança, os três credores mobilizaram suas esquadras, chegando a bombardear o litoral venezuelano. Em consequência, os países latino-americanos apoiaram a doutrina Drago (formulada pelo Ministro do Exterior argentino Luis Maria Drago em 1902, a partir das idéias do também diplomata argentino Carlos Calvo) proposta pela Argentina no Congresso Panamericano de 1906 e que implicava na supressão do uso da força na cobrança de dívidas entre nações. Aproveitando a oportunidade, Theodore Roosevelt elaborou o seu corolário à doutrina Monroe baseando-se na argumentação de Drago, bloqueando assim as pretensões das potências européias de estenderem seu domínio territorial sobre o Novo Mundo. Integrante da delegação americana na Conferência de Haia de 1907, Horace Porter emendou a doutrina Drago com uma proposição que obrigaria as potências a submeterem suas cobranças a arbitragem antes de recorrerem à força.

54. CONVENTION RESPECTING THE LIMITATION OF THE EMPLOYMENT OF FORCE FOR THE RECOVERY OF CONTRACT DEBTS (Haia II). Assinada em 18 de outubro de 1907. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/lawofwar/hague072.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2006.

55. GARCIA, *op. cit.*, p. 52.

56. *Ibid.*, *op. cit.*, pp. 54-55.

57. TREATY OF MUTUAL GUARANTEE BETWEEN GERMANY, BELGIUM, FRANCE, GREAT BRITAIN AND ITALY (Pacto de Locarno). Assinado em 16 de outubro de 1925. Disponível em: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/formulti/locarno_001.htm>. Acesso em: 16 jan. 2006.

58. GARCIA, *op. cit.*, pp. 55-56.

59. PACTO KELLOGG-BRIAND. Assinado em 27 de agosto de 1928. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/kbpact/kbpact.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2006.

Conciliação) condenou as guerras de agressão e impôs que as disputas fossem decididas “pelos meios pacíficos consagrados pelo Direito Internacional”.⁶⁰

Como se vê, o primeiro terço do século XX foi extremamente promissor para a paz do ponto de vista da regulamentação das normas de conduta internacionais. Da apologia à guerra que marcara o discurso das grandes potências no século anterior, o mundo assistiu ao progressivo comprometimento da comunidade de nações com a defesa dos mecanismos de mediação das controvérsias e com a abdicação do emprego da força militar. No entanto, antes que a década de 1930 chegasse à metade, a confiança das primeiras comunidades de relações internacionais foi confrontada com a realidade da ascensão dos partidos fascistas na Europa, com o Japão imperialista e com a alternativa comunista, que juntos emitiam, a partir do leste, sinais de má vontade para com as soluções pacíficas, insistindo em repetir o padrão histórico contra o qual se vinha lutando.

Diante desse retrocesso e inspirada em Tucídides, Maquiavel e Hobbes, surgiu, no plano teórico, uma nova abordagem, autodenominada “realista” (em oposição à “idealista”, de inspiração kantiana e grotiana), com foco nas *relações de poder* entre os Estados, considerados os únicos atores relevantes da política internacional e cuja orientação deve deixar de lado a moral (e sua expressão jurídica) e guiar-se exclusivamente pelo *interesse nacional*. Por essa interpretação, a dimensão política das relações internacionais sempre se imporá sobre a solução jurídica, inviabilizando-a.⁶¹ Após a tragédia da Primeira Guerra e do esforço de décadas construindo um aparato legal que se esperava capaz de arrefecer a propensão às hostilidades, a conjuntura que se descortinava na Europa e na Ásia oriental à medida que o mundo caminhava rapidamente para mais um conflito generalizado colocou em dúvida os argumentos dos defensores do direito internacional.

A fria realidade das circunstâncias históricas, recomendaram os realistas, é perigosa o suficiente para que se dê livre curso a devaneios românticos que desviam as ações do Estado do rumo necessário para garantir-lhe a existência.⁶² Os riscos à segurança nacional impõem que os analistas preocupem-se em desvendar o que “seria politicamente possível, em vez do

60. GARCIA, *op. cit.*, p. 57.

61. Os realistas buscam “demonstrar a predominância na relação entre os Estados da dimensão política sobre a dimensão jurídica; o que impede o direito internacional de se desenvolver como ordem normativa válida, desfazendo o sonho idealista de que seu desenvolvimento asseguraria a paz, é a questão política: o conflito entre os Estados é político, de tal forma que não pode ser resolvido juridicamente”. NOUR, *op. cit.*, p. 117.

62. A propósito da terminologia consagrada na referência às duas correntes adversárias da disciplina Relações Internacionais, Nour (*op. cit.*, p. 119) descreve uma polêmica havida entre os autodenominados *realistas* e aqueles a quem chamavam *idealistas* na primeira metade do século XX. Diante das insinuações de obsessão por “fórmulas abstratas” de busca da paz, Alfred Fried, fundador do movimento pacifista alemão e agraciado com o Prêmio Nobel da Paz em 1911, rebateu acusando os realistas de deturparem “as idéias dos que chamavam de idealistas” e de fecharem os olhos para “a importância do legado do movimento pacifista e das teorias que surgiram vinculadas a ele”.

que seria moralmente desejável, e se ater antes a objetivos políticos limitados – centrados em torno de questões de segurança nacional – do que a ‘abstrações morais’”.⁶³ Edward Carr, escrevendo justamente sobre os vinte anos de paz efêmera que o mundo desfrutou entre as duas guerras mundiais, no decorrer dos quais tornou-se impossível não perceber que “a tentativa de construir uma ordem mundial falhou”,⁶⁴ refere-se ao idealista como um utópico que “habita o mundo dos sonhos”,⁶⁵ no qual “torna a teoria política uma norma a que a prática política tem de ajustar-se”.⁶⁶

Os realistas recuperaram o conceito de “estado natural” e o transplantaram para o campo das relações internacionais. Para eles o homem é naturalmente propenso a lutar com seus semelhantes, seja para se defender, obter alguma vantagem individual ou perseguir a glória. Circunscrito à nação, este homem no entanto é dominado pelo poder soberano do Estado e coibido a não violentar o próximo. Mas ao extrapolarem a concepção hobbesiana para o exterior, onde os Estados-nação, reflexo dos indivíduos, se comportariam como seus criadores, os realistas identificaram um vácuo de autoridade e verificaram que a inexistência de um poder acima dos Estados produzia uma situação de confronto constante. Afinal, cada entidade soberana tem a liberdade de conduzir-se como bem entende no palco internacional para perseguir seus interesses e não existe nenhuma lei capaz de refreá-lo, pois não há qualquer autoridade que garanta sua aplicação.

Em *A política entre as nações*, como o subtítulo sugere, Morgenthau reduz a política internacional à disputa pelo poder⁶⁷ e classifica como ficção atores como a opinião pública mundial e as leis internacionais. A primeira estaria comprometida na origem, pois o aparato estatal que dita a política nacional influencia as suas convicções e condiciona o seu posicionamento, subordinando uma presumida moral universal aos padrões nacionais de moralidade (isto porque, “na política, tudo o que conta é a nação, e não a humanidade”).⁶⁸ E as leis internacionais não funcionam simplesmente porque os Estados-nação que as pactuam freqüentemente não aceitam se submeter a elas voluntariamente e, com sua força restrita ao apelo moral, caem em descrédito justamente nos momentos em que seriam mais necessárias,

63. NOUR, *op. cit.*, p. 118.

64. CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. 2 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001, p. 53.

65. *Ibid.*, p. 19.

66. *Ibid.*, p. 18.

67. Cf. MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003, p. 49: “A política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder”.

durante as crises de choques de interesses.⁶⁹

Kenneth Waltz, ao descrever a sua *Teoria da política internacional*, sustenta que o que determina as relações internacionais é a distribuição relativa do poder pelo sistema e não o padrão de comportamento passado de suas unidades (os Estados) ou os textos assinados nas grandes convenções. Assim, a balança de poder define a ordem internacional, que é anárquica e na qual o objetivo primário de cada unidade é sobreviver, o que leva a uma corrida pelo aumento do próprio poder relativo.⁷⁰ Como cada Estado pode lançar mão da força a qualquer momento, todos os Estados devem estar preparados para fazê-lo, comprometendo a viabilidade da cooperação internacional. Para Waltz isso ocorre por causa de três características do sistema: 1) a ausência de uma autoridade supranacional que garanta a segurança de cada Estado; 2) o fato de todo Estado sempre manter alguma capacidade militar ofensiva; e 3) a impossibilidade de cada Estado saber quais as verdadeiras intenções dos outros até que elas se materializem.

O quadro de ceticismo pintado pelos realistas parecia uma descrição fidedigna de um mundo que havia mergulhado novamente numa guerra generalizada apenas vinte anos após os líderes das potências terem garantido que jamais permitiriam que algo parecido voltaria a ocorrer. Todo o trabalho de formalização do direito internacional foi deixado de lado quando a ambição expansionista de alguns países foi posta em marcha.

Contudo, a guerra que deu argumentos para as teses realistas também serviu de estímulo para os pacifistas e teve o efeito de aumentar a convergência de esforços nas discussões sobre como evitar sua recorrência. Os tribunais que julgaram os criminosos da Segunda Guerra tipificaram os “crimes contra a paz”, definidos como “planejamento, preparação, iniciação ou lançamento de uma guerra de agressão, ou de uma guerra em violação de tratados internacionais, acordos ou garantias”.⁷¹ Por fim, o tratado que constituiu a Organização das Nações Unidas⁷² em 1945 banuiu a guerra do repertório à disposição do exercício das relações internacionais. A opção por exercer a força militar na busca do interesse nacional foi retirada do âmbito doméstico e transferida para uma instância supranacional que passou a deliberar sobre as disputas. Segundo Garcia, com a entrada em vigor da Carta de São Francisco a regra tornou-se “a da solução pacífica das controvérsias

68. *Ibid.*, pp. 465-468 e 492-501.

69. *Ibid.*, pp. 537-542.

70. Cf. FUKUYAMA (1992), p. 273: “o realismo pós-guerra, ao sugerir que a solução real para a segurança internacional assentava menos no direito e mais no equilíbrio de poder, surgiu como um *antídoto* para o avanço do internacionalismo liberal”.

71. GARCIA, *op. cit.*, pp. 57-58.

72. CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Assinada em 26 de junho de 1945. Disponível em:

internacionais. A guerra passou a ser vista como ato ilícito”,⁷³ apesar de o próprio texto trazer as exceções a essa norma.

Com o propósito declarado de “manter a paz e a segurança internacionais” (art. 1º, 1), a Carta, embora instituindo que “os membros deverão evitar, em suas relações internacionais, a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado” (art. 2º, 4), prevê situações em que os signatários devem “tomar coletivamente medidas efetivas para evitar e remover ameaças à paz e reprimir atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz [...]” (art. 1º, 1). Essas exceções à proibição da ameaça ou do uso da força são previstas em dois dispositivos do próprio documento.

A primeira situação que constitui uma exceção à regra da proibição do uso da violência é a legítima defesa individual ou coletiva. Para garanti-la, o tratado permitiu que a força seja usada. No entanto, embora amparada pelo artigo 51 da Carta, o exercício dessa exceção não pode se dar sem parâmetros. Seus limites já haviam sido estabelecidos pelo antigo Direito das Gentes: necessidade da reação armada; proximidade da resposta (instituindo um vínculo inconfundível entre a agressão e a resposta); e proporção da força (evitando exageros), com vista apenas à eficácia defensiva e descartando propósitos tais como vingança ou punição.⁷⁴ O próprio artigo 51 acrescenta duas outras condições que precisam ser observadas: a imediata comunicação ao Conselho de Segurança das medidas adotadas por qualquer membro em nome da legítima defesa e a preservação da autoridade do Conselho para julgar as medidas adotadas ou a serem empregadas com o intuito de garantir a manutenção ou o restabelecimento da paz.⁷⁵

A outra exceção é o emprego autorizado de força coletiva para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, amparado em diferentes previsões da Carta que, em conjunto, dão suporte à ação armada. Pelo artigo 24, os membros da ONU autorizam o Conselho de Segurança a agir em seus nomes na manutenção da paz e da segurança internacionais. Pelo artigo 39, delegam ao Conselho a competência para determinar as ameaças à paz. E pelo artigo 42, o autorizam a “levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”.⁷⁶

No entanto, essa disposição apresentada pelos governos do mundo para erradicar o

<<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/un/unchart.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2006.

73. GARCIA, *op. cit.*, p. 59.

74. *Ibid.*, p. 65.

75. *Ibid.*, p. 66.

76. *Ibid.*, p. 70.

recurso à guerra após dois conflitos que colocaram em risco a ordem internacional do Estado-nação entrou, logo em seguida, em estado de latência por conta da Guerra Fria. Durante 45 anos, até que um dos lados da disputa que dividiu o mundo entrasse em colapso, as disposições da ONU que previam intervenção dos membros para conter perturbações à paz foram bloqueadas. Muitas vezes, inclusive, os próprios líderes da disputa bipolar atropelaram o compromisso que haviam assumido e promoveram guerras na periferia internacional nas quais se enfrentavam indiretamente, no geral com baixo risco de a escalada culminar no emprego de artefatos nucleares, o que não ocorreria em caso de confronto direto. A própria dinâmica decisória do Conselho de Segurança foi explorada para evitar as sanções e as interferências que seriam esperadas sobre ambos os lados. Paradoxalmente, naquele período a paz foi garantida fundamentalmente pela lógica nuclear (determinada por cálculos de poder de ataque e de capacidade de suportar ataques e revidar) e não pelo direito internacional.

Para Cruz Jr. o ano de 1989, justamente por conta do desmonte dessa “paz armada”, assinalou o ponto culminante de uma cumulativa mudança de concepção do fenômeno da guerra, o que teria alterado a tradicional dinâmica de solução de controvérsias internacionais que durante séculos freqüentemente conduziu os litigantes ao conflito armado. Evoluções ocorridas ao longo da segunda metade do século XX nos planos intelectual e geopolítico teriam produzido, segundo ele, a percepção de que a guerra não seria mais um fenômeno inevitável da cena internacional e sim uma “uma anormalidade da vida internacional”.⁷⁷

Embaladas por essa confiança, desde os anos 1970 novas abordagens têm surgido para contrapor-se à interpretação da guerra como fenômeno inevitável. Nesse movimento, as idéias de Kant sobre as relações internacionais vêm sendo mais uma vez resgatadas por alguns institutos (após a desilusão provocada pelos acontecimentos dos anos de 1933-1945) e ganham fôlego para manter-se na disputa acadêmica com a perspectiva realista. Desvinculada do idealismo que a antecedeu, a tese que ficou conhecida como *sociedade mundo*⁷⁸ contestou a exclusividade dos limites geográficos como determinante dos interesses nacionais e atribuiu importância às fronteiras informais (ainda mais porosas pelo efeito do avanço das tecnologias de comunicação), que também seriam decisivas para a percepção mútua dos povos e para a definição de seus interesses. Segundo essa perspectiva, a abrangência da política internacional não é revelada em sua integralidade apenas pelas interações entre governos. Seria preciso

77. CRUZ Jr., Ademar Seabra da. Estudos de pesquisa e paz: novos padrões e novas realidades. In: BIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício (Org.). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 107. Perceba-se o antagonismo entre as posições de Cruz Jr. de um lado e de Bobbitt e Howard de outro. Sobre a capacidade de a comunidade internacional evitar as guerras, ver a parte final do capítulo 4 para opinião de Howard e a parte final do capítulo 3 para a de Bobbitt.

78. Nome derivado da obra de John Burton, *World Society*. Cambridge University Press, 1972.

observar que outros atores não-governamentais também são influentes e que variáveis como idioma, religião, relações comerciais e cooperação científica compõem um quadro muito mais complexo de convergência de percepções e de interesses que extravasam as fronteiras estatais. Esses agentes costumam cooperar cotidianamente em questões econômicas, sociais e culturais, o que desenvolveria um entendimento recíproco e uma aceitação de perspectivas diferentes daquela que predomina em cada nação. Desta forma, os laços que se estabelecem entre países nos âmbitos externos à política a influenciariam e funcionariam como colchão de amortecimento das tensões.

Essas variáveis constituem a rede de interação supra-estatal que John Burton chamou de “sociedade mundo” e que passa despercebida dos estudos focados exclusivamente nas ações do Estado. Com o tempo, a interação através das fronteiras provocaria a disseminação de idéias e o compartilhamento de valores numa aproximação na forma de pensar dos diferentes povos, o que, por sua vez, conduziria a uma uniformização na forma de governar.⁷⁹

Descrevendo a *Realpolitik* como uma teoria simplista, auto-realizadora e autopropetuada, Burton afirmou que a imagem predominante do mundo e das relações internacionais como basicamente de um palco de hostilidades recíprocas é que levava os Estados a agirem de maneira hostil uns para com os outros. O receio sobre supostas intenções agressivas de outros países (disseminado pela forma predominante como é retratado o sistema internacional) é que levaria à adoção de políticas defensivas, disparando a espiral armamentista que acaba confirmando o temor original. O desenvolvimento das comunicações, no entanto, revelaria uma grande e crescente proximidade de interesses, ao mesmo tempo em que, conduziria a sociedade mundial à construção de entendimentos.⁸⁰ Para a *sociedade mundo*, a guerra é fruto da crença na sua inevitabilidade. Revertida essa crença, a paz tornar-se-ia um consenso.

Segundo Nour, nos últimos trinta anos do século XX muitos filósofos passaram a se dedicar ao estudo dos temas internacionais. Esse grupo em especial foi responsável pela reabilitação das teses kantianas e pela defesa da atualidade da *Paz perpétua*, que, segundo seus defensores, tornara-se explícita no contexto internacional contemporâneo, cujos principais focos de perturbação seriam a acentuada diferença de acesso aos recursos naturais, violento desequilíbrio na distribuição de riqueza, exclusão de regiões inteiras do sistema econômico, somados ao recrudescimento do nacionalismo e ao ressurgimento da violência étnica e religiosa (descontrolada nos chamados *Estados meliantes*), com os quais a abordagem realista tem dificuldade de lidar.

79. NOUR, *op. cit.*, p. 122.

Em 1976 o movimento havia sido formalizado na criação de diversos institutos dedicados ao estudo filosófico das relações internacionais. Nour menciona duas dessas academias que contribuíram para que a “doutrina realista” perdesse a hegemonia da orientação dos estudos: o Institute for Philosophy and Public Policy e o Ethics and Public Policy Center, ambos fundados nos Estados Unidos naquele ano. Como produto dessa mesma orientação no Brasil, Nour menciona o simpósio *Kant e a instituição da paz*, organizado em 1995 pelo Instituto Goethe de Porto Alegre, no qual a atualidade da *Paz perpétua* foi consensual.⁸¹

Nos anos 1980, ganha força uma teoria que havia surgido na década anterior e que se baseia no primeiro *artigo definitivo da paz perpétua entre Estados* de Kant, aquele que, como vimos, sustenta que apenas numa sociedade de Estados democráticos (“republicanos”) a paz duradoura pode ser estabelecida. Contestando a idéia de que o modelo de ordem constitucional dos países não afeta a quantidade de violência no sistema internacional (que, para os realistas, seria determinada pelas relações de poder que se desenrolam na estrutura anárquica do sistema e pelo seu produto mais evidente, o dilema da segurança), a teoria (classificada por alguns apenas como uma hipótese) da *paz democrática* vai argumentar que as democracias não guerreiam entre si.

Nour identifica os artigos de Melvin Small e David Singer, *The war-proneness of democratic regimes: 1816-1965*, de 1976, e de Michael Doyle, *Kant, liberal legacy and foreign affairs*, de 1983, como exemplares de trabalhos de contestação da abordagem realista focada na influência da natureza do sistema sobre a frequência de guerras.⁸² Por outro lado, reconhece que a paz democrática carece de substância empírica e que algumas análises inclusive “mostram que as democracias deflagram guerras tanto quanto Estados autoritários”.⁸³ Como a única diferença reside no fato de que as democracias não fazem guerra apenas entre elas, a expansão do número de Estados democráticos a partir do fim da guerra fria e a descolonização iniciada no pós-Segunda Guerra ainda estariam por impor a verdadeira prova à consistência da paz democrática.

Mas apesar do progresso da abordagem idealista,⁸⁴ no período a obra de maior

80. *Ibid.*, loc. cit.

81. NOUR, *op. cit.*, p. 155.

82. *Ibid.*, p. 159.

83. *Ibid.*, p. 160. Contudo, um pouco mais à frente (p. 167) Nour chama atenção para o fato de que “um grau ainda insuficiente de democratização impede que exigências da sociedade sejam devidamente transmitidas nas decisões de política externa” e que “as democracias não estão integradas com seus parceiros em uma organização internacional, tendo que suportar o dilema da segurança”. Nessa conjuntura, conclui, a paz democrática tem seus requisitos comprometidos.

84. As escolas clássicas do *realismo* e do *idealismo*, ao se depararem com críticas mútuas, vêm sofisticando o

repercussão a tratar da reflexão moral dos problemas internacionais foi *O direito dos povos*, na qual John Rawls, seguindo conceitos genuinamente realistas, desenvolve sua reflexão “sobre como cidadãos e pessoas razoáveis poderiam viver juntos pacificamente, em um mundo justo”, aderindo a um contrato social ao estilo do que Locke e Rousseau diagnosticaram no plano interno dos Estados, sendo que, desta feita, definindo princípios que deveriam ser aceitos pelas sociedades liberais e não-liberais (“mas decentes”) como padrão de conduta umas perante as outras.⁸⁵

Mesmo que a relação entre Estados democráticos se revele pacífica, a ordem republicana, segundo Kant, precisa ser acompanhada das demais condições definidas nos artigos restantes da *Paz perpétua*. Como se viu, o segundo artigo definitivo sustenta que a paz depende da constituição de uma associação entre os povos livres (sem que haja um poder soberano que os coaja), que deve construir as instituições jurídicas internacionais. Foi com essa prescrição em mente que Wilson formulou o último dos Quatorze Pontos do seu *programa da paz mundial*: a “formação de uma associação geral de nações mutuamente comprometidas com as garantias de independência política e de integridade territorial para Estados grandes e pequenos, sem distinção”. Seria a Liga das Nações, de vida breve mas ressuscitada em 1945 com a designação de Organização das Nações Unidas, que, embora tendo sobrevivido à Guerra Fria, jamais se tornou uma instância efetiva de solução das controvérsias entre as grandes potências. Mesmo sem ser capaz de evitar que as guerras continuassem acontecendo,⁸⁶ a ONU personificou o espírito liberal que passou a predominar nas relações internacionais com o fim do conflito EUA-URSS,⁸⁷ baseado na solução das divergências de interesses por meio de negociação e mediação.⁸⁸

seu ferramental analítico através da revisão dos seus paradigmas originais e do acolhimento de novas variáveis – o que de certa forma é esperado dado o pouco tempo de existência da disciplina. Nessa evolução, assumiram versões mais modernas sob nomes diferentes como *racionalismo* e *construtivismo* ou *neorealismo* e *neoliberal institucionalismo*. Mas o núcleo de suas interpretações continua girando em torno das mesmas posições, determinadas pela resposta que cada uma dá à questão sobre quais atores são relevantes e devem ser considerados no estudo das relações internacionais.

85. RAWLS, *op. cit.*, p. XVIII. Ao tratar do direito à guerra, Rawls sustenta que os “povos bem ordenados (liberais e decentes)” têm o direito de fazer guerra quando “a sua segurança é seriamente ameaçada pelas políticas expansivas de Estados fora da lei”. Ver RAWLS, *op. cit.*, pp. 117-127.

86. Ver GOLD, Dore. *Tower of Babel: how the United Nations has fueled global chaos*. New York: Crown Forum, 2004.

87. Cf. FUKUYAMA (1992), p. 273: “Os trabalhos de Kant sobre relações internacionais tornaram-se, subsequente, a base intelectual para o internacionalismo liberal contemporâneo. A liga kantiana serviu de inspiração aos esforços americanos para estabelecer, primeiro, a Liga das Nações e, depois, as Nações Unidas”.

88. Cf. NOUR, *op. cit.*, p. 165: “[...] no mundo pós-Guerra Fria, prevalece a idéia liberal de que a questão da segurança é baseada em acordos regionais de segurança coletiva, nos quais devem dominar a interação cooperativa e os mecanismos jurídicos de solução de controvérsias, como a arbitragem, ligados a esforços comuns para garantir a sobrevivência da humanidade e do meio ambiente. Problemas como escassez de água, crescimento populacional, migrações e mudança de clima, bem como questões econômicas e conflitos

No entanto, apesar do panorama político liberal e dos discursos apaziguadores, as evoluções dos planos intelectual e geopolítico precisa ser relativizado diante do surgimento das novas ameaças à ordem internacional que trazem a guerra de volta ao centro da política entre os Estados e demonstram que ela está longe de ser “uma anormalidade da vida internacional”. O pensamento realista vem demonstrando grande habilidade para manter sua capacidade explicativa porque tem conseguido se adaptar à evolução da conjuntura internacional. Quando do fim da Guerra Fria, muitos apostaram que o realismo seria desqualificado porque os seus pressupostos estavam profundamente ligados à bipolaridade, que terminou junto com a queda do muro de Berlim. Mas as adequações que promoveu, incorporando novas análises, garantiu ao realismo o seu vigor.

Keneth Waltz tratou de promover uma dessas adaptações ao refinar a teoria realista para responder, dentre outros questionamentos que lhe haviam sido impostos, como os Estados, ao contrário do que disseram realistas célebres antes dele, podem perfeitamente cooperar e, como se constata ao lançar um olhar sobre mundo real, efetivamente cooperam. A viabilidade da cooperação entre Estados soberanos, aliás, é uma questão que tem polarizado a discussão sobre as relações internacionais. Morgenthau por exemplo, uma das referências mais influentes dessa escola, ao reduzir a interação entre Estados à luta por poder, não admitiu espaço na política internacional para a cooperação que se verifica na política doméstica. Isto porque, para ele a luta por poder era a condição natural dos Estados e os conduzia para uma corrida armamentista na qual cada país, buscando sempre a posição de mais poderoso, procurava armar-se da melhor maneira possível, o que provocaria sentimentos de insegurança nos demais e daria novo impulso a busca generalizada por poder através da constituição de exércitos cada vez maiores e mais armados, numa espiral armamentista ascendente.

A partir dos ajustes feitos por Waltz os realistas passaram a sustentar que os Estados podem perfeitamente cooperar, embora essa cooperação seja menos comum do que os idealistas gostariam porque só é viabilizada na medida da convergência dos interesses nacionais dos países envolvidos, que, continua Waltz, usariam os seus interesses comuns para obter ganhos absolutos ou ganhos relativos. Ou seja, a lógica utilitarista que determina o comportamento cooperativo de Waltz é a mesma que condiciona a conduta obsessiva por poder de Morgenthau. A diferença reside na explicação mais elaborada que considera os Estados como capazes de complexos cálculos de benefícios relativos e não como donos de uma natureza que condiciona o seu comportamento.

Assim, a cooperação interestatal identificada pelo moderno realismo é dependente da

análise do prognóstico do benefício nacional. Essa ponderação se baseia não apenas nos ganhos de poder que um Estado pode obter com a somatória de esforços. Como a posição de um ente específico do sistema internacional é determinada tendo como parâmetro as posições dos demais, a quantidade de poder a ser auferida numa interação cooperativa deve ser avaliada em termos relativos à quantidade de poder que essa interação proporcionará aos outros entes desse sistema. Para os realistas a cooperação seria uma opção viável para um país toda vez que proporcionasse a melhoria da sua posição na balança de poder, isto é, toda vez que o benefício decorrente proporcionasse um ganho de poder para o país maior do que o ganho de poder auferido pelos outros países.

Como visto acima, Cruz Jr. argumentou que a evolução intelectual e política que culminou nos acontecimentos de 1989 e início da década de 1990 alterou o sistema internacional profundamente, provocando, em sua esteira, modificações nos estudos das relações internacionais, especialmente no clássico campo dos estudos de guerra e paz. Com o fim da guerra fria e a quebra do monopólio da representação internacional do Estado-nação, os princípios que orientavam o mundo bipolar, ordem e estabilidade do sistema, teriam sido substituídos por “preocupações e valores tais como prosperidade, interdependência, cooperação, integração, democracia e tolerância”.⁸⁹ Junto com essa mudança, teria surgido uma nova maneira de interpretar as causas da guerra e a concepção da paz. Desde Westphalia até 1989, a paz foi praticada e entendida como períodos de estabilidade durante os quais uma paridade de forças obrigava os atores a uma obediência contingente às regras do sistema até que uma alteração na distribuição de poder rompia o equilíbrio e comprometia o estímulo à convivência pacífica. Para Cruz Jr., portanto, a paz não era um objetivo a ser perseguido por seu valor moral, mas um produto “da forma de distribuição do poder” que predominou até a última década do século passado, baseada na dissuasão recíproca.⁹⁰ Essa “concepção negativa” da paz (a mera ausência da guerra) esteve vinculada à interpretação de que os conflitos só poderiam ser adiados, nunca evitados indefinidamente. Isto porque as alterações na balança de poder tornariam inevitáveis os atritos entre os movimentos dos novos pretendentes ao posto de potência hegemônica e a resistência das potências que ocupassem aquela posição.

Ainda segundo Cruz Jr., com o colapso do comunismo e a crescente integração que o mundo passou a experimentar vieram à tona uma infinidade de interesses de grupos que

89. CRUZ Jr., *op. cit.*, p. 84.

90. *Ibid.*, p. 87.

estiveram latentes durante a guerra fria.⁹¹ No ambiente de liberdade política que sucedeu a repressão ideológica das décadas anteriores, inúmeros novos atores passaram a interagir na política internacional. A convivência teria aproximado os sistemas locais de valores num movimento de universalização cujos alicerces principais são a democracia e a paz vistas como preceitos morais. Essa perspectiva representaria uma reversão completa da histórica concepção da guerra. Enquanto no passado a paz e a *guerra justa* se igualavam como opções válidas e legitimadas, escolhidas com base apenas no cálculo utilitarista da quantidade de sofrimento produzida por cada uma (fazer a guerra ou manter a conjuntura que conduz a ela), a partir de 1989 “os malefícios intrínsecos” da guerra a teriam tornada injustificável perante a comunidade internacional, que, para Cruz Jr., deixou de calcular os custos das opções e passou a considerá-la não mais como um “‘mal menor’, mas um mal em si, sem nuances ou qualificações”.⁹²

É inegável a evolução que a comunidade internacional conquistou ao longo dos últimos trezentos e cinquenta anos quanto à capacidade de disciplinar as divergências entre os Estados por meio do direito. Contudo, apesar do otimismo trazido pelos bons ventos que sopraram com a queda da União Soviética, o que ainda está por vir sempre será uma incógnita inacessível ao presente. Em outras ocasiões, construções jurídicas assentadas sobre sólidas bases desmoronaram como castelos de cartas de boas intenções pouquíssimo tempo após a sua formalização entusiasmada. A paz, talvez a ambição mais universal da humanidade, é produto das palavras deitadas nos tratados mas também da disposição permanente para a negociação, bem como da conjuntura em que os interesses disputam espaço.

A participação de novos atores na política internacional certamente engrossa o coro contra os obscenos custos das guerras. A disseminação da informação e a aproximação cultural facilitam o entendimento e a aceitação das idiosincrasias de cada país. Mas o que se verifica no registro histórico é que a única entidade que foi capaz de atuar de maneira organizada e legítima no teatro internacional foi o Estado, o mesmo agente que fez guerras e promoveu pazes em diferentes ocasiões. E a única maneira efetiva de comprometer os indivíduos de um grupo com o empenho coletivo necessário para garantir a segurança geral foi o fortalecimento dos grupos étnicos com senso de identidade: as nações, que se constituíram justamente no espírito das mais violentas guerras do século XX. Mais cauteloso (portanto apropriado para uma análise do estado em que se encontra o esforço da comunidade internacional para estabelecer normas de conduta eficazes na prevenção de conflitos armados) seria um julgamento livre de otimistas expectativas. Nesse sentido, o diagnóstico de Garcia

91. *Ibid.*, p. 98.

parece mais adequado para encerrar, numa síntese, esse capítulo: “A euforia do romper dos anos 90 em relação a uma crescente ‘jurisdicização’ das relações internacionais está posta, nos dias de hoje, em seu devido lugar. Sobre o papel do Direito das Gentes na cena internacional é razoável aplicar o justo meio aristotélico: nem réquiem, nem epifania. O Direito Internacional não está morto, mas não é a panacéia do mundo contemporâneo”.⁹³

92. *Ibid.*, pp. 104-105.

93. GARCIA, *op. cit.*, p. 73.

6. O PACIFISMO DA IDENTIDADE INTERNACIONAL BRASILEIRA

O Brasil, como membro integrado da comunidade de Estados-nação, obviamente teve a sua identidade internacional moldada pelos eventos descritos nos dois capítulos anteriores. Nas palavras de Luiz Felipe de Seixas Corrêa, “não são muitos os países, afora os que integram os eixos centrais de poder e estratégia internacional, que terão tido, como o Brasil, os seus destinos tão constantemente afetados pelos fatos externos”.¹ Os dois processos gêmeos, o da marcha da ordem internacional em direção ao estabelecimento do Estado-nação liberal e o da consolidação do direito internacional e do amadurecimento dos movimentos pacifistas, produziram efeitos na modelagem dos princípios de relações internacionais brasileiros. Como a formação do Estado no Brasil aconteceu numa conjuntura particular (tardia e sobre uma estrutura colonial), diferentemente dos Estados europeus que conduziram a evolução gradual a partir dos domínios feudais, e como não foi capaz de acompanhar o ritmo do progresso das ex-colônias anglo-saxônicas, o país sempre esteve deslocado do centro de decisão e de influência da política internacional e viu-se obrigado a absorver passivamente os principais deslocamentos desses processos, saltando etapas intermediárias e, por conta da sua condição periférica, localizando-se na posição média das diferentes orientações políticas, sem autonomia para viabilizar posições alternativas.² Portanto, a postura pacífica nacional é em grande medida produto do ambiente no qual o país esteve envolto e sobre cuja arquitetura teve pouca influência.

Como se sabe, a evolução do direito internacional não impediu que governos beligerantes continuassem a conduzir seus países a guerras apesar dos apelos jurídicos em

1. SEIXAS CORRÊA (2000a), p. 26.

2. Questionando conceitos arraigados do imaginário coletivo nacional referentes à política externa brasileira, Lúcio Reiner afirma, sem piedade, que “Nossa importância nos eventos internacionais é reduzida, não tendo sido o país, ao longo de sua história, ator relevante no cenário internacional”. E, em seguida, descreve a participação internacional do Brasil de forma devastadora para os sentimentos ufanistas: “Nada de sagas, campanhas militares de vulto [salvo a Guerra do Paraguai], próceres, nem mesmo sequer uma longínqua guerra pela independência, como nossos vizinhos. Em vez disso, apenas uma sucessão de negociações, tratados, pactos, mediações, arbitragens e arranjos, uma história sem fatos relevantes aparentes, sem exemplos”. REINER, Lúcio. O Brasil e a ordem internacional. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004, p. 377.

contrário. Mas países periféricos são mais suscetíveis às pressões impostas pela comunidade internacional. O custo relativo (incluindo a ameaça de retaliação por terceiros) com que um país como o Brasil teria que arcar caso decidisse contrariar a prática predominante de não recorrer ao uso da força como mecanismo de solução de divergência seria muito maior do que o imposto a um país com poder efetivo para exercitar a sua autonomia. Felizmente, o Brasil se beneficiou de duas circunstâncias favoráveis: em primeiro lugar, seus governantes, apesar dos arroubos recorrentes de personalismo e de retórica voluntarista, tiveram suficiente consciência das condições estratégicas do país para não abraçarem (como fizeram alguns de nossos vizinhos) aventuras militares ruins.³ Por seu turno, o entorno geográfico do Brasil foi decisivo para uma prática pacífica das suas relações internacionais na medida em que, pela distância física das regiões conflituosas do planeta e pela irrelevância de sua capacidade estratégica, toda a América do Sul esteve longe do foco de interesse das potências, tendo aceitado tacitamente uma relação de tutela conveniente para ambos os lados. Como escreveu o embaixador Marcos Azambuja, “A essência da atitude tradicional brasileira frente às questões de desarmamento e de controle de armas se assenta em uma percepção fundamental de que a nossa circunstância geográfica não é inquietante. O Brasil não se sente ameaçado por países de sua região”.⁴

Como figurante nos dois processos que formataram a conjuntura pacífica do final do século XX, o Brasil não teria condição de alterar os rumos da evolução da ordem internacional nem de resistir aos seus influxos. A proeminência do Estado-nação liberal e a consolidação do direito internacional impuseram ao país as suas determinações sem deixar espaço para resistências. Quando a guerra foi proscribida do rol de opções de que os Estados poderiam dispor após se tornar um recurso deslegitimado pelo direito internacional elaborado pela ordem liberal, não restou ao Brasil opção que não incorporar aos códigos jurídicos nacionais as orientações que restringem o emprego de força nas relações interestatais.

No entanto, apesar dessas condições propensas à paz, há que se considerar que, assim como o direito internacional, um contexto pacífico entre os Estados evidentemente não tem força bastante para, de maneira isolada, impedir que algum país adote movimentos truculentos. O Brasil poderia ter optado por esse caminho, em especial por causa da sua

3. Esse argumento vai ao encontro do que Viola e Pio afirmam em seu artigo sobre o doutrinário. Nele, sustentam que embora “percepções inadequadas” sobre a dinâmica da política internacional coloquem o interesse nacional em rota de colisão com o interesse das potências, existem “elementos que diminuem os efeitos potencialmente destrutivos dessa dissonância. Um senso pragmático enraizado na sociedade brasileira leva-a a corrigir parcialmente essas percepções distorcidas sempre que os efeitos negativos potenciais tornam-se iminentes”. VIOLA; PIO, *op. cit.*, p. 163.

4. AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. Desarmamento: posições brasileiras. In: FONSECA Jr., Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Org.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Ed. Ática, 1989, p. 180.

vantagem relativa na balança de poder regional. Os constrangimentos que o sistema internacional impõe sobre condutas nacionais destoantes (definidos no capítulo 7 da Carta de São Francisco) são relevantes mas não determinantes. O principal mecanismo de dissuasão empregado pela comunidade de nações são as sanções econômicas, cuja eficácia é discutível. A evolução para uma intervenção armada é incomum e pode consumir anos e muitos esforços diplomáticos até que seja legitimada perante o Conselho de Segurança da ONU, dependendo do grau de violência envolvido e do valor estratégico do resultado do conflito original. A constatação de que mesmo podendo o Brasil não contrariou os preceitos do moderno direito internacional para se favorecer, tendo descartado a alternativa da política agressiva, indica que o padrão de conduta internacional do país necessariamente foi determinado, além de pelas influências externas, também por outras variáveis, estas decorrentes de características internas do país. É esse o sentido da afirmação de Cervo de que “O pacifismo brasileiro é uma opção filosófica que conta com o apoio de fatores socioculturais, tais como a satisfação com o território e a abundância de recursos naturais, a heterogeneidade cultural, a tolerância social, a tranquilidade diante dos vizinhos”.⁵

Esta fonte interna se alinha às outras quatro que fomentam o pacifismo brasileiro. Forças endógenas que compõem a personalidade internacional do país se juntam com a forma particular como o fenômeno da guerra é interpretado, com o refúgio no discurso de defesa da paz, com a ordem internacional baseada no Estado-nação liberal e com a consolidação do direito internacional para fazer da paz uma opção virtualmente irrecusável para o Brasil.

Segundo Celso Lafer, a identidade nacional é formada a partir da experiência exclusiva representada pela ação de agentes (externos e internos) sobre cada país, fazendo com que um conjunto específico de valores se tornem predominantes e, a partir da atuação destes sobre a determinação dos interesses estratégicos, políticos e econômicos, condicionando sua percepção do mundo e de si mesmo, bem como sua postura perante os outros Estados. Essa experiência é modulada por vetores influentes (que Lafer chama de “fatores de persistência”) como a localização, o registro histórico, o código da linguagem e a herança cultural, o nível de desenvolvimento e o perfil da estrutura social. Seguindo o raciocínio, no caso do Brasil o padrão de seu comportamento perante o resto do mundo teria sido fortemente influenciado pelos elementos geográficos (a escala continental, o grande número de vizinhos, a unidade lingüística e cultural) e por sua posição histórica no jogo da política internacional (o papel periférico, a distância física e ideológica de focos de tensão

5. CERVO, *op. cit.*, p. 26.

geopolítica e a estabilidade da sua política externa).⁶

Para o ex-chanceler, a “identidade internacional brasileira” foi forjada, em primeiro lugar, pelas propriedades físicas que o país incorporou durante o seu processo de formação. Desta maneira, a postura do Brasil perante o mundo teria sido condicionada pelas “dimensões continentais” que ele acabou possuindo. Com o termo, Lafer se refere à envergadura, acima da média dos demais países, de alguns de seus indicadores, o que o colocou, ao lado de EUA, Rússia, China e Índia, num grupo muito particular de “países monstros”, na definição de George Frost Kennan, isto é, países com território, população e economia simultaneamente muito maiores que os da média do resto do mundo.

O território de 8 547 000 km² faz dele o quinto maior país em extensão. Esse dado, relativizado na conjuntura contemporânea de países minúsculos de alto domínio tecnológico, foi decisivo para determinar a posição na balança de poder regional até o final do século XIX. Naquela época, a capacidade de produção dos bens necessários para sustentar a população estava diretamente relacionada com o tamanho do território. A produção de alimentos em quantidade suficiente para suprir todos os habitantes de uma determinada região era uma operação arriscada, suscetível a malogros freqüentes em virtude da vulnerabilidade a que as culturas ficavam expostas. Com um desenvolvimento tecnológico ainda muito incipiente, a baixa produtividade precisava ser compensada pelo volume dos fatores de produção, o mais importante e disputado dos quais era justamente a terra. Com a industrialização, a terra tornou-se valiosa também como fonte das matérias primas e dos minerais processados, especialmente o carvão e o ferro.⁷ E, talvez o mais importante, o tamanho do território sempre foi determinante da capacidade de resistência a invasões de exércitos estrangeiros. Territórios muito extensos exigem uma quantidade de tropas invasoras espetacularmente grande para serem ocupados. Numa espécie de recurso natural de defesa, as grandes extensões proporcionam refúgio para as tropas autóctones e fragiliza as linhas de suprimento dos ocupantes, obrigadas a se estenderem por longas distâncias, o que as expõe a incursões guerrilheiras e a ataques imprevisíveis da resistência local.

Foi dessas vantagens que o Brasil se beneficiou. O grande e diversificado território de que dispôs forneceu recursos naturais em abundância, decisivos para o seu desenvolvimento. Explorando os ciclos do açúcar, da mineração e do café, o país conseguiu estruturar uma classe capitalista habilitada para industrializá-lo a partir da década de 1930. A fartura de recursos naturais dispensou o Brasil da necessidade de suprir deficiências através de políticas

6. LAFER (2001), p. 19.

7. LANDES, David S. *A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres*. Rio de Janeiro: Campus, 1998, pp. 328-330.

expansionistas.⁸ Por outro lado, quando o território nacional foi assediado por tropas estrangeiras (lideradas por Francisco Solano Lopez), elas não conseguiram penetrar além da faixa de fronteira.

Essa propriedade foi importante na formação da identidade internacional brasileira uma vez que permitiu ao país, desde a sua independência, se comportar perante a comunidade internacional de uma maneira auto-suficiente e sem atritos com a vizinhança, optando por suprir comercialmente eventuais carências. Além disso, um território abundante em recursos produz um estímulo extra para a preservação da harmonia entre os Estados e para a defesa do respeito aos tratados visto que o benefício marginal de uma conquista em bases de força proporciona ganhos relativos menores para países nessa condição, ao contrário do que ocorre com os de território desprovido de recursos, cujo benefício marginal pode ser significativo por partir de uma base de comparação muito deprimida.

Se após o período colonial a disponibilidade de recursos necessários para suprir a população proporcionou a auto-suficiência que dispensou o país de buscá-los em territórios vizinhos, a forma de governo que o Brasil manteve até perto do final do século XIX, a monarquia, também teve papel central na formação da sua identidade. A condição particular do país no continente americano, um império de território imenso, única região em que se falava o português e cuja independência, decorrente da transferência da coroa para a colônia, se diferenciou de todas as demais, fez vicejar um sentimento de união nacional baseado na resistência solitária a uma infinidade de países com territórios em processo de desintegração, ex-colônias hispânicas e republicanos.⁹ Foi essa coesão que permitiu que em 1822 a independência ocorresse sem fragmentar o Estado imperial e ainda viabilizasse a formação do Estado nacional brasileiro, com território, composição étnica e soberania intactas.¹⁰

Enquanto o sistema constitucional do Estado-nação se firmava ao redor do mundo tendo por base o princípio da autodeterminação popular e a noção de que a cada nação deveria corresponder um único Estado (a essência do nacionalismo), para sobreviver enquanto existiu o Império do Brasil precisou manter a legitimidade divina dos atos do governante. Para isso, o sentimento de identidade nacional foi desenvolvido (na ausência de outros elementos agregadores) a partir do contraste entre a sua civilização e as das repúblicas americanas, sobre

8. Seixas Corrêa (2000a, p. 27) adverte que “a formação do país no período colonial esteve sempre associada à lógica da expansão”. No entanto, como ele mesmo deixa claro, essa foi uma postura adotada pela coroa de Portugal no contexto prévio de disputa com a Espanha pelos domínios coloniais, numa tentativa de rever os termos do Tratado de Tordesilhas (1494), “preexistente à descoberta do território”.

9. SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004, p. 24.

10. LAFER (2001), pp. 32-33.

cujo conjunto anárquico e instável enxergava uma superioridade política ao se considerar herdeira local das monarquias européias, governada por uma de suas principais dinastias.¹¹ Portanto, a posição do Brasil diante das políticas americanistas (que ao longo do século XIX apresentaram propostas de formação de uma confederação americana; de instituição de um órgão central de coordenação entre Estados americanos; de recurso a arbitragem e solução pacífica de conflitos entre Estados americanos; e de adoção do princípio da defesa coletiva contra agressões externas)¹² sempre foi de rejeição, sob risco de rachar o alicerce desse sentimento de identidade. Mas ao mesmo tempo trabalhou para evitar o isolamento e o surgimento de um sentimento antibrasileiro quando tais políticas prosperavam.¹³

A sustentação da legitimidade do Império na diferenciação com o resto do continente impediu a aceitação de qualquer uma das medidas de integração com os vizinhos. Uma confederação seria incompatível com a própria essência dessa distinção e comprometeria irreversivelmente o argumento de superioridade sobre as repúblicas tumultuosas. Um órgão de coordenação ou a arbitragem das disputas por sua vez poderiam viabilizar iniciativas contrárias aos interesses do Brasil, os quais considerava-se mais fáceis alcançar em enfrentamentos diretos com seus vizinhos. E um sistema de defesa coletiva obrigaria o país a alinhar-se contra a Europa, especial ameaça no horizonte das repúblicas hispânicas mas menos provável para o Brasil, o que criava uma contradição com o eixo da sua legitimidade imperial.¹⁴

Mas a influência maior do Império sobre a formação do padrão de interação com o mundo se deu no seu ocaso. Com a proclamação da República em 1889 o Estado brasileiro pôde finalmente mudar a base de sua legitimação, renunciando à legitimidade dinástica e abraçando a legitimidade fundada no sentimento de identidade da nação.¹⁵ Deixando de ser a exceção continental, o país abandonou a identificação com a Europa imperial e se voltou para a América republicana e nacional, com a qual buscou integrar-se intensamente para declarar a sua nova condição em oposição à que descartava.¹⁶

Na política exterior, a forma que o Brasil escolheu para fortalecer as novas instituições republicanas foi justamente a sua afirmação por meio do rompimento com a tradição monárquica e da aberta aceitação da “americanização” dos seus princípios orientadores. Nas

11. SANTOS, *op. cit.*, pp. 134-135.

12. *Ibid.*, p. 100.

13. *Ibid.*, p. 138.

14. *Ibid.*, p. 101.

15. *Ibid.*, pp. 38-39.

16. *Ibid.*, p. 144.

palavras de Cervo e Bueno, “Se as instituições monárquicas prendiam o Brasil à Europa, as republicanas deveriam integrá-lo ao sistema continental”.¹⁷ Essa nova orientação ficou clara na postura da delegação brasileira à Conferência de Washington em 1889-1890, no transcurso da qual se deu a proclamação da República. Inicialmente instruídos pela chancelaria imperial, os representantes brasileiros chegaram às discussões com a recomendação de bloquear a todo custo a aprovação de qualquer iniciativa que pudesse restringir a liberdade de ação do país, pois julgava-se que os Estados Unidos trabalhavam para consolidar a sua posição de poder sobre o continente, tentando ser reconhecido como árbitro compulsório das disputas entre os países americanos, primeiro passo para reivindicações futuras mais extensas. Durante os trabalhos, as diretrizes foram alteradas. Logo em seguida à proclamação, a comitiva recebeu instruções para assumir um “espírito americano” e colaborar com a aprovação das propostas que promovessem o estreitamento das relações do Brasil com os demais países do continente, em especial com os Estados Unidos, postura diametralmente oposta à da política exterior do Império.¹⁸

Mais adiante, a aproximação com os Estados Unidos foi consumada com a aceitação da Doutrina Monroe e do corolário Roosevelt, vistos por Rio Branco e por Joaquim Nabuco como um útil mecanismo de defesa da integridade dos países americanos contra os assédios europeus.¹⁹ A nova diplomacia brasileira saldou a influência americana como um contrapeso à Europa na balança de poder que poderia proporcionar a proteção que o próprio país não era capaz de garantir.

Essa opção pragmática de acolher a reivindicação dos Estados Unidos de tutelarem a segurança do continente em troca de uma disfarçada delegação para que o Brasil assumisse o papel de co-garante da Doutrina Monroe na América do Sul asseguraria a boa vontade americana num período decisivo da política externa brasileira que se aproximava. O processo de definição das pendências fronteiriças seria muito facilitado não apenas pela celebrada habilidade do futuro Barão do Rio Branco para defender os interesses brasileiros em disputas com os vizinhos recorrendo a instrumentos de negociação. Também contaria com o aval e o favorecimento explícito dos Estados Unidos, especialmente nas questões que envolveram diretamente os países europeus que haviam tido colônias nas cercanias brasileiras (França-Guiana Francesa; Grã Bretanha-Guiana; Holanda-Suriname).²⁰ Rio Branco, que tinha perfeita consciência da vantagem que essa relação proporcionava para o Brasil num momento em que

17. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 165.

18. CERVO; BUENO, *op. cit.*, p. 170; SANTOS, *op. cit.*, p. 125; Lafer (2001), pp. 35-36.

19. CERVO; BUENO, *op. cit.*, pp. 177-184.

20. *Ibid.*, p. 187. No caso do Acre, no qual acionistas americanos do *Bolivian Syndicate* tinham interesses, o

se via envolvido em disputas com diferentes países, muitos deles detentores de expressivas forças militares, soube explorar os seus benefícios: “ao agir dessa forma, ele [Rio Branco] esperava evidentemente poder contar com o apoio americano nas suas relações potencialmente difíceis com dois vizinhos poderosos e incômodos, a Grã-Bretanha e a França, e com outros aventureiros do imperialismo que resolvessem exercitar seu poder em nossas praias”.²¹

Com o bom encaminhamento da definição das fronteiras, o Brasil esteve livre de conflitos por território e pôde dedicar-se à construção do seu desenvolvimento. Reside principalmente nessa experiência bem sucedida de lidar com disputas internacionais recorrendo apenas às ferramentas de negociação uma das origens internas da opção pelo princípio da solução pacífica dos conflitos. Nos capítulos 2 e 3 viu-se que a percepção do fenômeno da guerra no Brasil é produto do seu passado. A obra de Rio Branco marcou profundamente essa interpretação e deixou a memória de que se podem alcançar objetivos satisfatórios por meio do diálogo, o que, no entanto, gradualmente foi degenerando para a crença de que o diálogo sempre é suficiente para garantir resultados a contento.

De qualquer forma, a relação estreita com os EUA acabaria por se constituir numa das principais fontes da identidade internacional brasileira.²² Essa aproximação vai ser ponto importante da política externa desde Rio Branco. Para Ricupero, “A aliança com os Estados Unidos [...] foi o principal meio de que [o Barão] lançou mão para inserir o país no mundo”.²³ A sua importância se revela na sua longevidade, mesmo com as variações que ela sofreria ao longo dos anos “ao sabor das flutuações das conjunturas mundial e brasileira”, passando pelo enfraquecimento em função das tendências “fascistizantes” do Estado Novo, uma renovação durante o imediato pós-Segunda Guerra e durante a Guerra Fria decorrente da “convergência ideológica anticomunista”, novo fortalecimento no governo Castelo Branco e arrefecimento e distanciamento a partir de 1974, no governo Geisel (mas com raízes que remontam ao segundo governo Vargas), “sob o influxo conjunto do nacionalismo, das aspirações a um desenvolvimento autônomo e do marxismo”.²⁴

A base da relação foi um acordo tácito pelo qual o Brasil aceitou a tutela americana na questão da segurança e, em contrapartida, pôde exercer uma influência moderada sobre a

Departamento de Estado dos EUA se manteve neutro. Ver *Ibid.*, pp. 191-193.

21. RICUPERO (2000), pp. 37-38.

22. CERVO; BUENO, *op. cit.*, pp. 177-187, 194-196.

23. RICUPERO (2000), p. 54.

24. *Ibid.*, p. 41.

América do Sul,²⁵ dedicando-se ao desenvolvimento econômico da região. Esse entendimento acabou estabelecendo mais uma das “forças profundas” a que Lafer se refere (usando um termo de Duroselle) para identificar as origens do padrão de conduta internacional do país. Iniciada por Rio Branco, mas desenvolvida após a sua gestão no ministério, a nova política exterior brasileira se voltou para o “desenvolvimento do espaço nacional”.²⁶ Para que essa orientação alcançasse resultados, não apenas as forças produtivas deveriam ser direcionadas de forma organizada para o mesmo objetivo como a paz no continente precisaria ser garantida de maneira sólida, dispensando as energias nacionais do encargo que representaria o envolvimento em disputas militares. Com essa consciência, a diplomacia brasileira passou a empenhar-se na integração da América do Sul. Na distribuição de papéis entre as instituições nacionais para a busca do desenvolvimento, ao Itamaraty coube justamente assegurar que as forças produtivas brasileiras pudessem se concentrar no espaço interno, despreocupando-se de eventuais perturbações advindas do entorno. Assim, a seqüência de acordos e tratados mencionados nos capítulos 1 e 3 foi sendo costurada para gradualmente aproximar os vizinhos tanto na construção da confiança recíproca quanto no empenho para integrar as economias da região.

Portanto, pelo que foi apresentado até aqui, um dos elementos influentes no processo de formação da identidade internacional brasileira foi o seu perfil geográfico, já que proporcionou ao país um ambiente possível de ser pacificado e pautou a forma como o país buscou recursos para suprir as suas necessidades. Inicialmente assumindo uma postura isolacionista a fim de sustentar a ordem imperial por meio da afirmação da sua singularidade, assim que a República foi instaurada o Brasil passou a trabalhar ativamente pela integração continental, guiado pela consciência de que o envolvimento em disputas militares bloquearia qualquer esforço para construir um Estado moderno. Para tanto, contribuiu a relação especial que manteve com os Estados Unidos e a vantagem de que desfrutou por possuir um território extenso e farto em recursos naturais, assim como por estar distante das principais zonas de conflito à época. Da mesma forma, a geografia humana brasileira teve o seu papel na definição de qual seria, dentre os possíveis padrões de comportamento que o país poderia assumir, aquele que acabaria caracterizando a sua maneira particular de interagir com o resto do mundo.

No seu estudo sobre esse processo de formação da identidade internacional brasileira, Lafer atribui também à unidade cultural influência determinante. Ao contrário de outros Estados que enfrentam conflitos étnicos capazes de dissolver a união nacional e de produzir

25. LAFER (2001), pp. 66-67.

ebulição de violência com países vizinhos em função de divergências entre divisão de fronteira e divisão étnica, o Brasil, nas palavras do ex-chanceler, “permanece um país no pluralismo de sua escala continental e de sua composição multiétnica, lingüisticamente homogêneo, propenso à integração cultural e razoavelmente aberto ao sincretismo da diversidade”.²⁷

Distintas raças e culturas entrelaçaram-se na formação do povo que compõe, junto com seu território e seu governo, o Estado brasileiro em torno do que Seixas Corrêa chamou de “valor absoluto da unidade, da coesão, de um todo indivisível que constituiu a obsessão dos primeiros anos da independência nacional e que se preserva até hoje como o principal patrimônio do Brasil”.²⁸ Na aglomeração original, a uniformidade lingüística se tornou o fator de unificação das diferentes estirpes. Amparada na língua portuguesa é que a dialética cultural pôde ser trabalhada sem riscos de atritos ruinosos, até dar origem a um povo novo e singular, etnicamente diversificado e que se manteve receptivo aos imigrantes.²⁹ Essa tolerância com os estrangeiros que chegaram para ocupar espaços vazios da sociedade foi a base da política externa brasileira naquilo em que disse respeito à questão do colonialismo, criticando-o com a veemência e a autoridade moral de quem já havia experimentado a mesma condição.

A posição do Brasil quanto a esta questão que mobilizou o mundo na segunda metade do século XX revela mais um pouco da sua personalidade e ajuda a compreender as origens internas de sua postura pacifista. Tornou-se clássico o discurso do então chanceler João Augusto de Araújo Castro na Assembléia Geral da ONU em 1963, no qual defendeu três dos principais propósitos da política externa brasileira ao afirmar que “o Desarmamento, o Desenvolvimento e a Descolonização constituem as únicas alternativas à morte, à fome e à escravidão. Porque, em tudo e acima de tudo, o objetivo essencial é a obtenção da liberdade humana. Em última instância, o homem não haverá conquistado nada se perder a sua liberdade: sua liberdade para viver, pensar e agir”.³⁰

No mesmo discurso o chanceler esclareceu os termos do seu raciocínio, que se tornaram também paradigmas da política externa brasileira e demonstram a maneira como o país enxerga o mundo e a relação entre os Estados: “A luta pelo desarmamento é a luta pela própria paz e pela igualdade jurídica dos Estados que se esforçam para se colocarem além dos

26. LAFER (2001), p. 52; CERVO, *op. cit.*, pp. 21 e 28; SEIXAS CORRÊA (2000a), p. 31.

27. LAFER (2001), pp. 39-40.

28. SEIXAS CORRÊA (2000a), p. 27.

29. LAFER (2001), pp. 39-40.

30. DISCURSO DO MINISTRO JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO NA XVIII SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas, 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 197.

limites do temor ou da intimidação. A luta pelo desenvolvimento é a luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela descolonização em seu sentido mais amplo é uma luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos do homem”.³¹ Na verdade, com essas palavras, o ministro expôs mais do que dogmas da diplomacia nacional. Ele apresentou ao mundo as vigas do que acreditava ser orientações obrigatórias em particular para uma política exterior do Brasil e para todos os países de boa vontade em geral, terminando por prognosticar que “as Nações Unidas representariam mais um fracasso, e o mais amargo da longa história das esperanças da humanidade, e trairiam seu propósito e seu destino, se não fizessem frente, com toda a urgência e determinação que nossa época exige, a essas três fontes de vitais problemas internacionais: o Desarmamento, o Desenvolvimento e a Descolonização”.³²

Como era de se esperar, a experiência histórica do Brasil o conduziu naturalmente a se juntar ao esforço de erradicação do colonialismo. Pelo seu passado, o país não poderia ficar indiferente ao que Araújo Castro chamou de “anacronismo histórico e sociológico”.³³ Nos dois anos anteriores, o chanceler Affonso Arinos de Mello Franco, no mesmo lugar em que seu sucessor falaria, já havia se concentrado na defesa do desarmamento, do desenvolvimento e do descolonialismo para afirmar que “o Brasil, por sua formação étnica e histórica e por sua tradição política e cultural, é uma nação profundamente impregnada de sentimentos anticolonialistas. Nada pode apartar-nos desta linha de conduta e faremos todo o possível para que, sem prejuízo da paz e da liberdade de qualquer Estado e sem violência alguma contra qualquer governo, as Nações Unidas sigam utilizando todos os meios de que dispõem para fazer desaparecer o que resta do colonialismo”.³⁴

A consagração nos códigos jurídicos brasileiros dos princípios da independência nacional e da não-intervenção teve na experiência colonial do país um poderoso incentivo. Após ser submetido ao domínio e à exploração a partir do estrangeiro, não seria permitido ao Brasil exercer nem apoiar essas mesmas práticas. Como visto no capítulo 1, já na constituição de 1891 ficou vedada a guerra de conquista. Desde então o país assumiu a posição de defensor da independência das outras colônias. Em 1961, foi exatamente esse o argumento usado por Affonso Arinos para justificar o comprometimento do Brasil com a causa da

31. *Ibid.*, p. 181.

32. *Ibid.*, p. 194.

33. *Ibid.*, p. 192.

34. DISCURSO DO MINISTRO AFFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO NA XVII SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas, 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 172.

descolonização: “O movimento de libertação dos antigos povos coloniais não retrocederá. O Brasil, que foi colônia, está construindo uma nova civilização em um território em grande parte tropical, habitado por homens de todas as raças. Portanto, seu destino lhe impõe um comportamento firmemente anticolonialista e anti-racista”.³⁵

Esses discursos, proferidos nas tribunas da ONU, jogam luz sobre as origens de algumas das mais importantes opções que o país fez na sua ação política internacional. Mas, como não poderia ser diferente, não mencionam outros fatores determinantes para a sua postura declaradamente pacifista. Apesar do seu engajamento diplomático, a performance do Brasil na defesa objetiva desses e de outros valores evidentemente sempre foi função da sua posição na balança de poder. Como se sabe, na política internacional pode-se assumir o papel de advogado das causas mais diversas, mas a decisão sobre a viabilidade das propostas é restrita aos poucos países com poder efetivo para afirmá-las e sustentá-las. As tribunas dos organismos internacionais têm a propriedade de tornar equivalentes Estados com condições muito diferentes. Além do mais, em função da dinâmica da interação entre a política doméstica e a política exterior, algumas propostas inconsistentes mas bastante convenientes podem perdurar por longos períodos nos fóruns multilaterais sem que ninguém assuma a responsabilidade de cuidar de sua implementação. Deve-se ter bem claro que a oportunidade para levantar questões e para oferecer soluções para os problemas morais do mundo de longe não é a mesma coisa que ter capacidade para viabilizá-las. Lembrando Morgenthau, é preciso distinguir influência de poder. Enquanto o agente que detém o poder efetivo sempre terá o recurso da decisão final, reservando a si a prerrogativa de definir quais propostas merecem prosperar e quais devem ser descartadas, o ator influente dependerá em última instância da anuência da reserva de poder para que suas próprias idéias subsistam, pois “ele pode persuadir, mas não coagir”.³⁶

Para Lafer, o Brasil foi bem sucedido na construção de uma autoridade internacional que lhe proporcionou grande influência na política entre as nações, especificamente por meio da negociação e do exercício do papel de “mediador de consensos”. Essa distinção, que seria produto da consistência e da estabilidade da sua postura diante da comunidade de países, bem como da sua condição continental, teria lhe garantido um papel central na política

35. DISCURSO DO MINISTRO AFFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO NA XVI SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas, 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 160.

36. Cf. MORGENTHAU, p. 52: “A ameaça de violência física, sob a forma de ação da polícia, detenção, pena de morte ou guerra, constitui um elemento intrínseco da política. [...] No campo da política internacional, de modo muito particular, a força armada como ameaça ou potencialidade representa o fator material mais importante na construção do poder político de uma nação”.

internacional.³⁷ Mas se preferirmos a formulação de Morgenthau, seremos obrigados a concluir que a influência brasileira depende da tolerância das potências. O que os registros históricos demonstram é que o Brasil sempre esteve aliado do núcleo das decisões internacionais, fosse nos eventos em que se decidiu qual o novo modelo de ordem internacional substituiria o padrão vigente fosse nos momentos em que se ajustaram as estruturas.³⁸ Assim aconteceu ao fim da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais, assim ocorre nas deliberações sobre os reparos ao sistema de Bretton Woods.

Enquanto sustentou a aliança com os Estados Unidos, o Brasil conseguiu manter uma autoridade relativa e restrita à América do Sul, mas mesmo o reconhecimento internacional do país como elemento de mediação de divergências não foi sempre constante. A influência brasileira nos fóruns de discussões multilaterais foi abalada no último quarto do século passado por conta da forma como o país lidou com três questões de forte impacto na opinião pública mundial: a repressão política, endurecida até a transição para o regime democrático na década de 1980 e que, diante do arrefecimento do combate ao comunismo no ocidente em função da gradual deterioração da capacidade do bloco soviético de sustentar a disputa, passou a caminhar na contramão da luta universal pelos direitos humanos; a violência policial e a falta de proteção jurídica aos pobres, que transmitiram a imagem de incapacidade do Estado brasileiro de administrar seus conflitos domésticos e de descontrole dos aparelhos repressores; e o problema do desmatamento florestal e da degradação ambiental, que chamou atenção para a forma despreocupada com que o país lidava com recursos que, embora reconhecidos como nacionais, são vistos como importantes para o bem estar de toda a comunidade internacional.

De qualquer maneira, essa discussão serve para nos revelar uma outra fonte, não mencionada nos pronunciamentos oficiais, do traço mais característico da identidade internacional brasileira, a repulsa às soluções de força. O nicho que o Brasil ocupou para tentar satisfazer os seus interesses nacionais foi exatamente o das instâncias de negociação, embora desde que a ordem do Estado-nação liberal se tornou predominante na década de 1990 todos os países (com exceção de talvez duas ou três autocracias que resistem à nova conjuntura) se exercitem também nessa seara. Já foi dito que a experiência fez do Brasil um país avesso ao uso da violência para definir divergências. Mas também se viu que a sua posição de país desprovido de aparato consistente de defesa inflaciona os custos de uma opção beligerante. Se isso descarta maiores pretensões quanto à reivindicação por mais espaço nas instâncias de decisão, por outro lado proporcionou uma condição que é outra das

37. LAFER (2001), pp. 76-78.

forças formadoras da nossa personalidade internacional. A distância dos centros de poder pode ser frustrante para as ambições dos nacionalistas, mas tem aliviado o país do encargo de se fazer resguardar por uma estrutura militar efetiva não apenas para sustentar suas decisões como também, e especialmente, para fazer frente a eventuais insatisfações que no campo da política internacional evidentemente não se restringem a manifestações retóricas de contrariedade. Nesse palco, é preciso garantir as opiniões com força concreta para evitar que insatisfeitos retaliem com agressões.

Desta forma, o padrão de comportamento do Brasil perante o resto do mundo foi condicionado também por sua posição histórica no jogo da política internacional. O papel coadjuvante que sempre exerceu no núcleo duro das decisões de alcance mundial o obrigou a se valer exclusivamente dos instrumentos de diálogo, descartando qualquer recurso ao uso da violência. Nesse sentido, vale mencionar o diagnóstico de Rio Branco sobre as opções dos países desprovidos de meios de poder para atuarem na arena internacional (proferido no contexto da questão da disputa com a França pelo território do atual Amapá, definida em favor do Brasil em 1900 por arbitragem suíça e na qual atuou como advogado): “Os meios persuasivos são, a meu ver, os únicos de que lança mão, para sair-se bem de negociações delicadas como esta, uma nação como o Brasil que ainda não dispõe de força suficiente para impor a sua vontade a uma grande potência militar”.³⁹ Além disso, a distância, física e ideológica, de focos de tensão geopolítica e a estabilidade da sua política externa reforçaram essa disposição do Brasil para o entendimento ao aumentarem as conseqüências indesejadas de uma eventual mudança de orientação. Tendo em vista que o país nunca se constituiu em uma potência, uma política que destinasse parcela significativa dos gastos públicos para despesas militares comprometeria a já escassa disponibilidade de recursos para áreas com maior efeito multiplicador sobre o desenvolvimento econômico, além de aumentar o risco de hostilidade por parte dos países centrais, resistentes a mudanças no equilíbrio de poder seja no âmbito amplo do hemisfério seja na dimensão restrita da região. Para qualquer país nessa condição, a defesa do juridicismo é a postura mais racional. Por meio do direito internacional busca-se um substituto para o poder nacional deficiente, pois não existe benefício em trabalhar contra a paz quando não se tem condições de sobreviver em meio à guerra.

Apesar da política exterior brasileira ser tradicionalmente pacífica, em certa medida porque sua posição periférica não deixava escolha, o histórico da postura do Brasil diante das alternativas estratégicas teve um parêntese durante o qual o país procurou qualificar-se para

38. AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 178.

reivindicar uma posição mais próxima do centro das decisões internacionais ao trabalhar para se afirmar como uma emergente potência com pretensões hegemônicas regionais. Mesmo reconhecendo a preeminência dos Estados Unidos no continente, o que impunha um limite de ação e uma subordinação de suas políticas ao alinhamento com a política americana para a região, e tendo em consideração o antagonismo que sua ambição produziria nas relações com a Argentina, entre as décadas de 1920 e 1990 o Brasil tentou (com ênfase variada em diferentes períodos mas especialmente logo após a sua participação na Segunda Guerra Mundial e nas décadas de 1970-80) implementar um projeto geopolítico que lhe garantisse a hegemonia (compartilhada com Washington) do perímetro formado pela América do Sul, o Atlântico Sul e o Pacífico Sul. Consciente da frágil situação estratégica do país e do potencial de atrito com a vizinhança que esse movimento carregava, o discurso diplomático reiteradamente declarou a exclusividade dos propósitos não agressivos, negando, inclusive, as pretensões hegemônicas sobre a região. Mesmo com essa cautela, contudo, as relações com os dois outros atores importantes da região foram prejudicadas e só voltariam a ser assentadas em bases de confiança mútua com a aposentadoria do projeto “Brasil Potência”. Da parte da Argentina, a exigência foi que o Brasil abrisse mão de reivindicar uma posição dominante no continente, o que passava pela abdicação dos seus planos nucleares. Afinal, na descrição do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, as relações entre os dois países até a década de 1980 seguiria marcada por “desconfianças recíprocas, e por uma competição não isenta de antagonismos que chegou a determinar o desenvolvimento de capacidades nucleares nos dois países, cujas respectivas hipóteses de guerra privilegiavam sempre o outro”.⁴⁰ Os Estados Unidos, mais exigentes, requereram a renúncia de ambições de domínio de outras tecnologias sensíveis, espacial e aeronáutica, além da nuclear é claro. No entanto, antes que os entendimentos fossem concluídos na década de 80, o projeto foi conduzido com afinco, a ponto de a possibilidade de conflito armado decorrente de tentativas de bloqueio ser considerada permanentemente na doutrina e no planejamento militares do período, concentrados no objetivo de que, caso se tornassem inevitáveis, operações militares deveriam ser realizadas a partir da iniciativa brasileira, o que permitiria o seu isolamento fora do território nacional.⁴¹

Encarregados de preparar (na medida do possível) o país para essa eventualidade e de

39. RICUPERO (2000), p. 54.

40. SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. O Brasil e seus vizinhos: uma aproximação histórica. In: A VISÃO DO OUTRO: SEMINÁRIO BRASIL-ARGENTINA, 1997-1999, Brasília. *Volume resultado de quatro seminários organizados no Brasil e na Argentina*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000, p. 42.

41. CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Estratégia e defesa (1960-1990). *Premissas*. São Paulo: NEE/UNICAMP, Caderno 7, ago. 1994. Disponível em:

desenvolver os meios estratégicos requeridos para uma potência se sustentar, os militares tomaram a frente dos projetos de desenvolvimento de tecnologias sensíveis. Tendo tido contato com equipamentos modernos ao participarem da Segunda Guerra Mundial e cientes da defasagem nacional e da falta de um programa civil de ciência e tecnologia que proporcionasse ao país condições de avançar nessa área “os militares passaram a considerar o seu esforço como principal vetor das atividades científicas e tecnológicas, no âmbito do Estado”.⁴² Inicialmente concentrados na modernização das forças armadas, mudaram seu foco para a construção da “grande potência”. Naquela direção foram instituídos o Programa Autônomo de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear, a Missão Espacial Completa Brasileira e o Programa AMX, todos de natureza evidentemente ofensivos mas definidos oficialmente como peças integrantes de um projeto de construção de um sistema de desenvolvimento tecnológico com fins estritamente pacíficos.

A cargo da Marinha, o Programa Autônomo de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear (ou Programa Chalana) incumbiu-se a partir de 1978 do desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação e de um reator para submarinos nucleares, seu objetivo final. Paralelamente, o Exército e a Aeronáutica buscaram construir seus próprios reatores. Dividindo seu programa em quatro projetos (Zarcão, Ciclone, Remo e Costado), a Marinha conseguiu sucesso nos dois primeiros (cujas metas eram, respectivamente, dominar a tecnologia de obtenção de zircônio e háfnio nuclearmente puros e o desenvolvimento de centrífugas para enriquecimento de urânio) em 1982 e em 1986, mas enfrenta atrasos intermináveis na conclusão dos dois últimos (construção de uma planta de propulsão nuclear de pequenas dimensões e o domínio tecnológico de um projeto de submarino convencional e sua adaptação para comportar o reator nuclear).⁴³

Lançada também no final da década de 1970, a Missão Espacial Completa Brasileira (MECB) buscou o desenvolvimento de satélites de coleta de dados e de sensoriamento remoto, do Veículo Lançador de Satélites e a construção do centro de lançamento de Alcântara, um conjunto de etapas que deveria proporcionar ao país capacidade de operar atividades espaciais. As justificativas oficiais incluíram a eliminação de despesas com a compra de imagens de satélites americanos e europeus, a transferência de tecnologias para o

<<http://www.unicamp.br/nee/premissas/prem7.3.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2006, pp. 26-27.

42. KRIEGER, Eduardo; GALEMBECK, Fernando. *Ciência e tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global. Síntese setorial: capacitação para as atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico*. São Paulo: EAESP/FGV, 1994. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/krieger.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2006, p. 34.
43. CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. P&D militar: situação, avaliação e perspectivas. In: *Ciência e tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global*. São Paulo: EAESP/FGV, 1993. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/militar.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2006, pp. 6-8.

parque industrial brasileiro com aumento do padrão da estrutura produtiva nacional e (o que parece ter sido a principal delas) a necessidade militar de obter maior segurança e independência para o sistema nacional de comunicações. Mas, evidentemente, os militares pretendiam dominar a tecnologia de lançamento de foguetes, que tanto pode ser usado para posicionar satélites como pode carregar ogivas explosivas.⁴⁴

Já o Programa AMX, lançado em 1980 numa parceria entre a brasileira Embraer e as italianas Alenia (antiga Aeritalia) e Aermacchi (que já vinham trabalhando no seu desenvolvimento) tinha o objetivo de construir um avião subsônico de ataque leve para ser incorporado às suas forças aéreas (na época, o Brasil necessitava de uma aeronave mais poderosa que os seus Xavantes) e ser oferecido no mercado internacional de armas de tecnologia avançada. Embora o Programa AMX tenha permitido ao Brasil dominar tecnologias muito sofisticadas nos campos da engenharia aeronáutica, química de materiais, eletrônica e informática, bem como desenvolver métodos complexos de gestão de projetos e avançar na cooperação industrial e na atuação comercial internacional, ele não pode ser considerado bem-sucedido. Em 1988, a primeira unidade foi entregue à Força Aérea Italiana, mas o cronograma de produção foi alterado sucessivas vezes. A idéia inicial de que a Força Aérea Brasileira incorporasse 79 aeronaves aos seus esquadrões de caça foi em seguida reduzida para 54. A crise financeira em que a Embraer mergulhou no começo da década de 1990 comprometeu a capacidade da empresa de conduzir sua parte do projeto, o que, junto com acidentes ocorridos durante a realização de vôos de testes, abalou o interesse comercial pelo avião.⁴⁵

Esses programas de desenvolvimento tecnológico inseriram-se num movimento maior de busca de autonomia no campo da ciência e tecnologia como requisito para converter o país em uma grande potência e produziram forte influência na conformação dos valores da comunidade brasileira de política externa (para usar mais uma vez o termo de Amaury de Souza), que a partir dessa experiência via as possibilidades de inserção internacional do país com perspectivas muito mais amplas. Sua conclusão era tida como fundamental para a política exterior do país à época, que, nas palavras de Geraldo Cavagnari, apesar de ser apresentada como distante das questões de poder, era interpretada pelos analistas como focada nas metas de “manter o *status quo* territorial, não permitindo nenhuma revisão das fronteiras – ou pela via militar, ou daquelas juridicamente legitimadas –; integrar os países vizinhos em sua esfera de influência; controlar o Atlântico Sul e toda a Amazônia; aumentar sua influência no Prata; manter os países sul-americanos virtualmente separados; aumentar sua capacidade

44. *Ibid.*, p. 9.

militar; [e] exercer efetivamente a hegemonia regional”.⁴⁶

O esforço para converter o Brasil em uma potência foi fruto do pensamento geopolítico brasileiro, em especial no meio militar, que previa, a partir de projeções dos indicadores que ele vinha apresentando na segunda metade do século XX, que o país estaria em condição de reivindicar um papel de destaque na política internacional no início do século XXI. Assim, acreditou-se que o “milagre econômico” seria capaz de produzir uma economia dentre as mais competitivas, resgatando o Brasil do atraso e o conduzindo para o grupo de países desenvolvidos. Junto a isso, os recursos naturais, sua estrutura industrial, participação no comércio internacional de armamentos, demografia, posição regional e histórico de bom relacionamento com as potências garantiriam os requisitos para que se afirmasse como um Estado forte, coeso e bem preparado para atuar no cenário internacional, resguardado por forças militares bem armadas e disciplinadas.

No campo estratégico, o rompimento unilateral pelo governo Geisel em 1977 do Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos da América (promulgado pelo Decreto 33.044, de 15 de junho de 1953), pelo qual o Brasil recebia material bélico (descartado) e assessoramento militar ao passo que permitia inspeções às suas instalações, representou um impulso (efêmero) para o avanço dos programas de tecnologias avançadas. Embora ao longo do tempo os efeitos práticos para a consecução das metas viessem a ser nulos devido às deficiências orçamentárias e às dificuldades de obtenção de materiais e informações sensíveis que impediram a sua conclusão, para os militares brasileiros por mais de duas décadas esse acordo havia privado o país do acesso a tecnologias modernas e o impedido de desenvolver uma indústria nacional de produtos de emprego militar. Assim, o fim do compromisso foi visto como a oportunidade para que o Brasil construísse seu próprio sistema de Pesquisa e Desenvolvimento militar e formasse as condições para que se lançassem as bases de uma indústria bélica brasileira.⁴⁷ O que se viu de fato, contudo, foi que sem o acordo os países desenvolvidos levantaram contra o Brasil uma espessa barreira ao acesso a componentes e a tecnologias sensíveis, o que comprometeu o prosseguimento dos seus programas. Essa dificuldade tende a piorar em função dos riscos modernos de proliferação nuclear e das ameaças de desvio para grupos terroristas de componentes e de conhecimentos relativos a armamentos.

Numa avaliação panorâmica dos projetos especiais, sua consequência mais visível foi o efeito sobre as relações com a Argentina, cuja doutrina estratégica tinha muitos objetivos

45. *Ibid.*, pp. 13-14 e CERVO; BUENO, pp. 405-406.

46. CAVAGNARI FILHO (1994), p. 31.

47. CAVAGNARI FILHO (1993), p. 16.

que constituíam pontos de sobreposição com as metas brasileiras e também pretendia o controle do extremo sul do continente, incluindo a ligação marítima entre o Atlântico e o Pacífico. Como “o sucesso dessa empresa dependeria da capacidade argentina de dificultar a projeção continental brasileira e de estabelecer um bloco político-estratégico no Cone Sul sob sua liderança”, a disputa tornou-se inevitável.⁴⁸ Por mais que o discurso oficial brasileiro fosse o da defesa da via diplomática como única ferramenta de política internacional do país, a Argentina interpretou os esforços do Brasil para dominar vetores militares estratégicos como um movimento de preparação para a afirmação da hegemonia regional. Paralelamente, receou o apoio que o vizinho recebia dos Estados Unidos e o seu crescimento demográfico e econômico. “Assim, o objeto de suas preocupações era o Brasil porque ela percebia estar sendo o objetivo principal de uma manobra envolvente conduzida pelo Brasil na América do Sul e no Atlântico Sul”.⁴⁹ Com essa convicção, a Argentina atribuiu à sua capacidade de dominar a tecnologia nuclear importância prioritária por ser o recurso capaz de anular a vantagem estratégica que o Brasil tinha sobre ela. Como o Brasil esteve sintonizado com a doutrina estratégica americana desde a Segunda Guerra, com especial intensidade entre 1964 e 1973 por conta do alinhamento ideológico no âmbito do conflito Leste-Oeste, ele se comportou como aliado preferencial dos Estados Unidos e tentou conduzir o apoio latino-americano ao líder do bloco ocidental, o que levantou suspeitas nos países vizinhos quanto às suas intenções e reavivou a rivalidade com a Argentina. Ao mesmo tempo, a conjuntura da política doméstica dos dois países à época os predispunha a uma atitude de cautela mútua. Tudo isso criou “percepções assimétricas por parte das respectivas lideranças militares [que] impediram que se consolidasse um entendimento positivo entre Brasil e Argentina”.⁵⁰

Contudo, ambos tinham plena consciência de que o único ator com influência decisiva na região eram os Estados Unidos. Mesmo no caso de um dos dois dominarem a tecnologia da bomba, sua utilidade estratégica precisaria ser relativizada, visto que os americanos poderiam interferir diretamente para comprometer sua capacidade de emprego ou indiretamente, transferindo tecnologias capazes de superar as deficiências do outro lado. Realistas, as doutrinas estratégicas dos dois países contemplavam a anuência americana como requisito para a implantação dos seus programas. Como ficou claro que ela não existiria no caso de insistência em desenvolver a bomba atômica, a disputa pela preeminência regional teve que ceder lugar à cooperação a partir da década de 1980, o que sepultou as ambições hegemônicas regionais de um e de outro. Já em outubro de 1979 a assinatura do acordo tripartite sobre

48. CAVAGNARI FILHO (1994), p. 36.

49. *Ibid.*, *loc. cit.*

50. SEIXAS CORRÊA (2000b), p. 41.

coordenação técnico-operativa para o aproveitamento hidrelétrico de Itaipú e Corpus entre Brasil, Argentina e Paraguai, que resolveu definitivamente a disputa política em relação à utilização dos recursos energéticos da Bacia do Rio Paraná e permitiu que a usina de Itaipu fosse inaugurada em 1982, superando onze anos durante os quais as relações com a Argentina sofreram prejuízo decorrente da controvérsia em torno dessa questão, prenunciava a disposição para a cooperação.⁵¹

Finalmente convencido de que as dificuldades dos seus programas de tecnologias sensíveis só poderiam ser superadas com a cooperação estrangeira e de que o prejuízo de não possuí-las para emprego exclusivamente civil era maior que os ganhos estratégicos de dominar todas as suas aplicações, o Brasil decidiu renunciar ao domínio da tecnologia de construção da bomba e aproveitou a guerra das Malvinas para dar um passo decisivo na aproximação com a Argentina, que seguiu o mesmo caminho. A posição brasileira na ocasião foi a de apoiar o vizinho e defender uma solução pacífica para o conflito, o que proporcionou a confiança recíproca necessária para iniciarem uma caminhada rumo ao arrefecimento da rivalidade histórica.

O processo de descongelamento das relações Brasil-Argentina sofreu grande impulso da conjuntura geopolítica da época em que se desenrolou. No início da década de 1980 ambos os países se encontravam na ante-sala da transição para o regime democrático e as teses que advogavam concentração de forças e hipóteses de guerra tendo um como a ameaça externa mais iminente do outro perderam gradualmente a influência. Segundo Seixas Corrêa, “o desmantelamento dos regimes militares que, sob uma forma ou outra, haviam proliferado em praticamente todos os países do continente, viabilizou, numa primeira etapa, a consolidação de mecanismos de articulação política e de integração” que permitiriam a aproximação de Brasil e Argentina.⁵² Por outro lado, o conflito Leste-Oeste havia funcionado como referência para a conduta internacional dos Estados Unidos e, por extensão, pautado as políticas externas de todos os países do continente entre as décadas de 1950-80 uma vez que a América Latina integrou o sistema de defesa coletivo liderado pelos americanos. Na região, os principais instrumentos dessa associação foram o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, assinado em 1947, e os acordos bilaterais de assistência militar, assinados entre 1952 e 1958, que, juntos, estabeleceram o sistema interamericano de defesa. Nas palavras de Geraldo Cavnari, “A lógica da política norte-americana definiu o comportamento político-estratégico desses países e os objetivos de defesa considerados no planejamento estratégico-militar de

51. SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992, pp. 91-98.

52. SEIXAS CORRÊA (2000b), p. 42.

cada um deles”.⁵³ Tendo entendido que o sucesso de um programa para construir uma hegemonia regional na América do Sul exigia o estabelecimento de uma relação especial com os Estados Unidos, Brasil e Argentina vinham há anos disputando a posição de interlocutor privilegiado do continente, o que potencializara a rivalidade histórica entre os dois. Especialmente entre 1964 (com a subida ao poder dos militares brasileiros) e 1973 (último ano do governo Médici, que marcou o início do fim da política de alinhamento automático, consumado nos anos seguintes por Geisel) o Brasil reivindicou com ênfase esse papel para si. Em consequência, “a ânsia brasileira de liderar o apoio latino-americano aos EUA despertou o temor dos vizinhos, reativou a rivalidade com a Argentina e quase isolou o País na América Latina”.⁵⁴

Com o encaminhamento da disputa bipolar para o seu desfecho, a orientação das políticas externas de Brasil e Argentina foi deslocada da resistência ao avanço do comunismo e do auxílio ao combate aos elementos de desestabilização interna (na dimensão mundial) e de bloqueio recíproco das aspirações de ascensão na balança de poder (na dimensão regional) para o apoio ao desenvolvimento nacional auto-sustentado por meio da integração internacional. Ao mesmo tempo, a violenta crise econômica que ambos os países enfrentaram a partir do começo da década de 1980 decorrente do esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na extensa intervenção estatal comprometeu a capacidade dos dois Estados de realizarem investimentos nas estruturas militares, que logo entrariam em processo de obsolescência e deterioração. Esse quadro de transição foi aguçado pelo desastroso comportamento da Argentina que culminou na Guerra das Malvinas, o que precipitou o colapso do seu regime militar e a derrocada dos princípios que o haviam sustentado.

Quando do fim dos governos autoritários (1985 no Brasil e 1983 na Argentina), o estreitamento das relações entre os dois países estava pronto para deslanchar. Em 1986 os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín deram início ao processo de aproximação que culminaria na formação do Mercosul. Nele, o compromisso com o uso exclusivamente pacífico da tecnologia nuclear foi decisivo para a construção da confiança mútua. Essa decisão havia sido formalizada em 17 de maio de 1980 quando da assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina (promulgado no Brasil pelo Decreto nº 88.946, de 7 de novembro de 1983). Dali em diante, os dois países adotaram um procedimento de abertura recíproca das atividades nucleares e de emissão de declarações oficiais conjuntas sobre atividades na área nuclear. Dentre elas, as

53. CAVAGNARI FILHO (1994), p. 42.

mais importantes foram a Declaração de Iguazu e a Declaração Conjunta Sobre Política Nuclear, assinadas em 29 e 30 de novembro de 1985, nas quais Sarney e Alfonsín reconheceram a importância central da energia nuclear para o desenvolvimento econômico e tecnológico dos países e assumiram o compromisso com o seu uso para fins exclusivamente pacíficos. Os dois presidentes voltaram a se pronunciar no mesmo sentido em 10 de dezembro de 1986 na Declaração Conjunta Sobre Política Nuclear. No ano seguinte, Sarney visitou as instalações da usina de Pilcaniyeu onde a Argentina realizava suas pesquisas sobre o enriquecimento de urânio e em 1988 foi a vez de Alfonsín vir ao Centro Experimental de Aramar, onde o Brasil desenvolve suas atividades nucleares. Em Pilcaniyeu assinaram a Declaração de Viedma, na qual autorizaram a cooperação técnica e a integração das indústrias nucleares de ambos os países. Em Aramar assinaram a Declaração de Iperó, que instituiu o Comitê Permanente sobre Política Nuclear. Esses compromissos iriam evoluir e finalmente culminar na criação do Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – SCCC e, depois, na Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC. Com isso estavam construídas as condições que permitiram a assinatura, em 1991, do Acordo Quadripartite entre o Brasil, a Argentina, a Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA e a própria ABACC para aplicação de salvaguardas. Em 1998, a entrada em vigor no Brasil do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (com trinta anos de atraso por conta da insistência numa linha de resistência formada, no final, apenas por Brasil, Líbia, Iraque e Coreia do Norte, classificada por Viola como “um dos maiores erros da diplomacia brasileira no século XX”)⁵⁵ eliminou qualquer resquício de dúvida que a comunidade internacional ainda pudesse ter sobre as intenções brasileiras na área e sepultou definitivamente possíveis pretensões residuais de transformar o país em uma potência militarizada.

Mas antes que se chegasse a este ponto, a ambição de incluir o Brasil no grupo de países detentores de armas atômicas, por mais que possa parecer irrealista aos olhos de hoje, mobilizou setores influentes da sociedade entre o final da década de 1970 e a primeira metade dos anos 80. Ao final, o esforço que empreenderam não seria bem sucedido por conta da conjuntura política que se precipitou. Mas chegaram perto. Mesmo que nenhum governo tenha admitido oficialmente a intenção, militares e outros grupos nacionalistas tocaram um programa nuclear paralelo destinado ao domínio do ciclo completo da tecnologia atômica, o que permitiria a construção de artefatos bélicos. Em depoimento a Geneton Moraes Neto, o ex-presidente José Sarney admitiu pela primeira vez, em 2005, que o buraco de 320 metros de

54. *Ibid.*, p. 44.

profundidade perfurado na Serra do Cachimbo no final do período autoritário destinava-se a experiências com uma bomba atômica que vinha sendo desenvolvida pelos militares sigilosamente, às margens do programa nuclear oficial brasileiro, e não para depositar resíduos radioativos derivados das atividades regulares de geração de energia elétrica pelas usinas atômicas. Informado da existência do programa pelo Conselho de Segurança Nacional logo após tomar posse, Sarney mandou suspendê-lo mas não inutilizou o buraco: “Como presidente da República, recebi a notícia da existência do campo de provas nucleares. Diante de nossas relações com a Argentina, eu teria de guardar essa informação profundamente”. O presidente preferiu esperar a evolução dos entendimentos com o vizinho para resolver o que fazer, mas acabou empurrando a decisão para o seu sucessor, Fernando Collor de Melo, que em 1990 mandou selar o buraco com concreto, extinguindo simbolicamente o programa. A protelação em por um fim aos trabalhos clandestinos que os militares vinham conduzindo demonstra que mesmo durante as conversas para a renúncia conjunta da tecnologia de construção da bomba o destino do programa nuclear paralelo brasileiro esteve indefinido. Da mesma forma que ele foi iniciado secretamente, pôde ser congelado para retomada eventual em caso de se apresentar uma conjuntura mais conveniente. Como a evolução dos acontecimentos seguiu na direção contrária, a sua existência foi negada até que não existiram mais condições de continuá-lo: “Os dois países, afinal, viviam um período de aproximação. A divulgação da notícia seria a revelação de que o Brasil estava participando da corrida nuclear. Ora, os argentinos também estavam participando – mas tanto a Argentina quanto o Brasil negavam. Nós não podíamos, então, tornar pública essa informação”.⁵⁶

O esforço que setores da sociedade brasileira empreenderam ao longo de décadas para converter o país em uma potência nuclearizada, contornando, inclusive, a ordem constitucional e os acordos internacionais firmados pelo país, constituem um contraponto ao pacifismo nacional. Independente das aplicações que se pretendia dar às tecnologias sensíveis que viessem a viabilizar, a disposição de dominá-las, mesmo ao custo de expor o país às represálias internacionais, revela que parcela influente da população não se resigna diante da opção pela solução pacífica dos conflitos.

Os mecanismos de que os Estados dispõem para se relacionar no palco da política internacional são essencialmente dois: os seus corpos diplomáticos (entendidos de forma ampla, neles incluídos as burocracias econômicas e as representações comerciais) e as suas

55. VIOLA, *op. cit.*, p. 101.

56. MORAES NETO, Geneton. *Os segredos dos presidentes: Dossiê Brasília*. São Paulo: Ed. Globo, 2005, p. 24.

forças armadas.⁵⁷ Embora suas missões sejam essencialmente a mesma (atuar para que o interesse nacional seja satisfeito), cada uma dessas estruturas tem um modo operacional e uma ocasião particular. Enquanto a chancelaria atua segundo um código sutil de sinais, muitas vezes aparentando o inverso da sua pretensão, os exércitos praticam o jogo aberto da violência. Enquanto o instrumento do diplomata é o verbo, o do militar é o fogo. Enquanto o palco diplomático são os salões e os palácios, o militar são o mar, o ar e os campos de batalha. Enquanto o diplomata atua nos limites da paz, a razão de existir do militar encontra-se para além dessa fronteira. Embora a missão diplomática persista mesmo depois de a guerra ter sido deflagrada, a partir desse momento os parâmetros a orientar a atuação são os objetivos militares. Em resumo, o corpo diplomático e as forças armadas constituem os dois braços da política exterior de um país. Um produto óbvio dessa simbiose é a intimidade que se espera entre a política diplomática e a política de defesa.

Como se viu até aqui, a história da política exterior do Brasil e o seu próprio ordenamento jurídico trazem a marca do pacifismo, o que não é exclusividade sua. Muitos países têm um passado de menos intimidade com as guerras. Apesar do quase século e meio de convivência harmoniosa com nossos vizinhos, mais uma vez vale lembrar que participamos das duas guerras mundiais e que por mais de cinco anos lutamos a Guerra do Paraguai. Mas o passado brasileiro desde a conclusão do processo de definição das fronteiras é inconfundivelmente pacífico. E essas experiências beligerantes foram todas produto da ação prévia de outros Estados, não tendo o Brasil tomado a iniciativa de promovê-los ou de fomentar a sua continuação.

Nesse ponto é preciso fazer uma observação a respeito de uma diferença, sutil mas significativa, entre a interpretação que aqui se apresentou para a origem da postura pacífica do Brasil e a sustentada por outros autores. Como deve ter ficado claro, este trabalho defende que o pacifismo brasileiro tem na sua origem, dentre outras causas, dois pressupostos que dominam o entendimento sobre a maneira do país se conduzir no cenário internacional. O primeiro, involuntário, chamado de *pacifismo dogmático*, impõe às discussões sobre política externa uma nuvem de incompreensão sobre as possibilidades de o Brasil ser envolvido em eventos beligerantes à revelia de sua vontade. O segundo, racional e deliberado, o *escudo da paz*, estimula a defesa do juridicismo como uma estratégia de compensação da situação de debilidade da estrutura nacional de defesa. Essas duas influências, segundo o que aqui se disse, nascem de um conjunto de fatores históricos e estruturais que conduziram o país à conduta pacífica ao moldarem a sua identidade internacional. As características geográficas

57. ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, pp. 72-73.

do Brasil, a sua posição no jogo da política internacional, a sua experiência em eventos beligerantes constituíram forças que condicionaram a sua forma de ver o mundo e de se portar diante dele. Influxos externos também atuaram sobre a construção dessa personalidade. A evolução da ordem internacional em direção ao modelo do Estado-nação liberal, democrático e pacifista, e a consolidação do direito internacional formaram um impulso poderoso o suficiente para não deixar oportunidade para o país adotar outro padrão.

No entanto, existem autores que sustentam que o pacifismo brasileiro tem origem apenas no contexto doméstico do país, mais especificamente em opções políticas premeditadas, e não naqueles fatores que foram aqui descritos. De acordo com essa interpretação, o pacifismo brasileiro seria produto de uma mistura de cretinismo político com irresponsabilidade administrativa. Sua base é uma proposição clássica no Brasil segundo a qual na arena internacional o sucesso econômico de um país depende da sua capacidade de se afirmar, resguardado por um exército poderoso, perante os outros Estados nos fóruns de negociação comercial. Nesse sentido, forças armadas vigorosas teriam papel preeminente na busca do interesse nacional. Essa formulação estabelece uma seqüência de etapas que precisaria ser observada para que um país alcançasse a condição de economia desenvolvida e apta a preservar a sua independência financeira. Em tal encadeamento o poder militar deveria vir antes do poder econômico, que dele decorreria. Assim, as potências tenderiam a se perpetuar em suas condições porque podem ser truculentas na perseguição de seus interesses, enquanto os países periféricos ficariam condenados à sua coadjuvância a menos que, de alguma maneira que a ciência econômica por enquanto desconhece, invertessem a ordem natural das etapas de desenvolvimento e constituíssem poderosos exércitos capazes de fazer frente a essas ameaças. Ignorando todo o processo de evolução da ordem internacional em direção ao modelo do Estado-nação liberal e a consolidação dos movimentos pacifistas, elabora o seu raciocínio ainda sobre os pressupostos da ordem internacional anterior, a do Estado imperial europeu do século XIX que fazia farto uso do poder militar para coagir ou para se apropriar dos recursos dos Estados mais fracos. Desta forma, atribui a baixa competitividade da economia brasileira à sua incapacidade militar, como se a estrutura produtiva de um país ainda dependesse de uma rede de colônias para fornecer matérias-primas e absorver suas manufaturas.

Ao invés de situar a expansão da influência política de um país nos processos paralelos de desenvolvimento econômico e de fortalecimento da sua estrutura de defesa, condiciona o primeiro ao segundo, sem considerar que os custos (econômicos, mas também políticos) de um comprometem a disponibilidade de recursos para o outro. Desqualifica esse último empecilho argumentando que os verdadeiros impedimentos para que o Brasil constitua forças

armadas modernas e bem armadas são a corrupção e a ineficiência dos gastos públicos, bem como o farisaísmo da classe política (o que conduz a outro de seus diagnósticos, o de que a condição atual é circunstancial e, portanto, perfeitamente reversível), e não a escassez ou a percepção equivocada quanto ao fenômeno da guerra, no que desconsidera o cenário amplo que mostra o Brasil como um país de baixa competitividade não apenas nos setores públicos como também nas instituições privadas (salvo algumas ilhas de excelência), como ocorre com qualquer país em condição semelhante de desenvolvimento, cuja produtividade é comprometida por sua baixa capacidade tecnológica. A realidade de um Estado que há décadas se vê enroscado em uma condição fiscal insustentável e que apresenta alto nível de deterioração de todas as demais estruturas estatais, que não consegue realizar investimentos consistentes em qualquer área em que atue, inclusive nas eleitoralmente rentáveis, não é considerada ou é mencionada apenas para reforçar o argumento de menosprezo pela defesa nacional em particular e pelo interesse nacional em geral, nesse caso preteridos pela prioridade dada ao pagamento dos juros da dívida pública, como se o país precisasse apenas de vontade política para deixar de ser dependente de financiamento externo.

A situação calamitosa das nossas forças armadas dispensa comentários além dos que já foram feitos. Sem dúvida ela decorre do tratamento político que a questão recebe. Também parece consenso que o risco de um país abrir mão da sua capacidade de impor resistência a ataques estrangeiros é suficientemente alto para justificar investimentos na sua estrutura de defesa, mesmo quando o horizonte não apresenta probabilidades de conflito. Acontece que a forma com que o Estado brasileiro tem lidado com o assunto é o resultado das deliberações da sociedade (feitas a partir da consideração das diferentes possibilidades de priorizar as suas necessidades) sobre a conveniência de se destinar ou não mais recursos ao aparato militar ou à indústria de defesa e não um crime premeditado contra a segurança nacional, colocada em perigo pela ganância e pelo descaso dos representantes políticos, mesmo que essas decisões sejam tomadas com base em pressupostos discutíveis. É verdade que está se aproximando o momento em que emergirá no debate público o questionamento sobre a propriedade de se manter uma estrutura tão obsoleta ou restringir a sua destinação às atividades de guarda nacional, mas não se pode esquecer de que a pouca importância que a sociedade atribui à questão não surgiu ontem. Ela decorre das causas históricas e estruturais que foram descritas e refletem a realidade em que o país está imerso e a maneira como avalia a possibilidade de se enredar em algum evento violento. Isto é bem diferente de descaso com interesse nacional. A percepção equivocada que predomina no Brasil a respeito do papel do fenômeno da guerra na história não autoriza a conclusão de que os agentes públicos agem intencionalmente de má-fé, desprezando as necessidades militares por perseguição ou por rapinagem. Como se disse no

capítulo 2, o pacifismo dogmático impede que se proceda a uma avaliação esclarecida das ameaças. Mas esse doutrinário tem causas que são muito bem localizadas, não nasce de uma conspiração tramada nos bastidores políticos.

Para João Paulo Soares Alsina Jr. a vulnerabilidade brasileira é produto da ênfase conferida pelo Itamaraty aos mecanismos pacíficos de solução de divergências, que não apenas contempla os valores consagrados da sua diplomacia como, exceto em situações muito particulares, “esvazia a utilização da força de qualquer fundamento de legitimidade”.⁵⁸ Para sustentar esse ponto de vista argumenta com a indiferença da sociedade diante da deterioração do poder combatente e da situação de progressiva defasagem tecnológica das forças armadas em relação a um número crescente de países, no que contaria com a companhia do corpo diplomático, que cultivava essa perspectiva por convicção filosófica e por vício profissional. A desimportância atribuída à capacidade militar estaria relacionada com uma interpretação incorreta quanto a possibilidade de qualquer Estado prescindir de uma estrutura sólida de defesa. No caso do Brasil, cujas finanças públicas e as demandas sociais encontram-se em situação de deterioração até maior que a da estrutura militar, não seria razoável deslocar recursos insuficientes para uma finalidade de justificativa duvidosa. Como pela interpretação nacional a utilidade da estrutura militar estaria restrita aos eventos incertos de autodefesa, descartando-se o emprego como “instrumento crítico para a projeção internacional do país”,⁵⁹ a extinção da Marinha do Exército e da Aeronáutica só não seria assumida por efeito da “inércia burocrática”, visto que a classe política se mostra incapaz de identificar alguma utilidade para as forças armadas.

Essa interpretação está baseada no “dilema da potência média”, termo que Alsina Jr. cunhou a partir da descrição da posição geopolítica do Brasil feita por Celso Lafer. Por estar imprensado entre duas dimensões distintas de relações exteriores (uma regional, na qual o Brasil ocupa posição destacada, outra, hemisférica e global, onde está na periferia) o país viveria na condição de não poder exercitar o que alguns chamaram de seu “desígnio de potência” por constrangimentos que o núcleo de países poderosos imporiam sobre qualquer tentativa de expansão da influência nacional. Com receio de que a extensão de suas pretensões provocasse antagonismos com esses países, o Itamaraty, consciente da debilidade da estrutura de defesa, teria lançado mão da sua influência sobre a política exterior para desqualificar, “em caráter definitivo”, a utilidade da força militar e, ao negar-lhe legitimidade, rejeitar, “ainda que no plano discursivo, a utilidade das forças armadas como ferramenta de

58. ALSINA Jr., João Paulo Soares. Para que o Brasil precisa de forças armadas? *Cena Internacional*, Brasília, ano 5, n. 2, pp. 59-90, dez. 2003. ISSN 1518-1200, p. 74. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

política [internacional]”.⁶⁰

O mesmo diagnóstico já havia sido apresentado por Geraldo Lesbat Cavagnari Filho em texto onde afirmou que a diplomacia brasileira, sabendo da condição vulnerável do país, “aposta, de certo modo, na desqualificação da força como meio de solução dos conflitos de interesses” e se apresenta “como a única e não a primeira linha de resistência na defesa do interesse nacional”. Para ele, desde o fim da Guerra do Paraguai o Brasil teria abandonado a perspectiva “realista” de constituir uma estrutura sólida de defesa e renunciado em definitivo ao uso da força na defesa do interesse nacional, em benefício do que chama de “projeto potência pacífica”.⁶¹

Em outro texto esclarece que essa estratégia teria sido estabelecida deliberadamente quando da aproximação com os Estados Unidos logo depois da proclamação da República no que ele chama de “corolário Nabuco”. Sua base seria o “teorema da exclusão da força militar do jogo político-estratégico”, pelo qual o Brasil assumiria a “renúncia à condição de grande potência regional” em troca de autonomia diplomática para defender os seus interesses. O que, para Cavagnari, não coloca o país em boas condições no cenário internacional, visto acreditar que nenhum país pode prescindir da capacidade de se afirmar, uma vez que, do seu ponto de vista, “respeitado é o país que está determinado a defender seus interesses a qualquer custo”⁶² e que “resiste com determinação a pressões de toda a ordem”.⁶³

Mas o que para alguns é um infortúnio, segundo outros representa uma grande oportunidade. Lafer, ao invés de entender que possuir duas posições no plano geopolítico é impedimento para que o país realize seus interesses, acredita que benefícios complementares podem ser auferidos em cada um deles. Por estar distante do centro de decisão e das tensões do sistema internacional, o Brasil desfruta de certa autonomia para buscar o “desenvolvimento do espaço nacional” sem sofrer pressões bloqueadoras que visem manter o *status quo* da distribuição de poder.⁶⁴ Por outro lado, a sua proeminência regional permite que assuma iniciativas para integrar a América do Sul em busca de complementaridades das economias nacionais.⁶⁵ Lampreia, como vimos no capítulo 1, por sua vez não enxerga

59. *Ibid.*, *loc. cit.*

60. *Ibid.*, pp. 75-76.

61. CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Introdução crítica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: USP, ano 9, n. 96, fev. 2001, pp. 11-12.

62. *Id.* O teorema da exclusão e o corolário Nabuco. *Carta Internacional*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: USP, ano 9, n. 104, out. 2001, pp. 7-10.

63. *Id.* Introdução crítica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: USP, ano 9, n. 96, fev. 2001, pp. 11-12.

64. LAFER (2001), pp. 88-89.

65. *Ibid.*, pp. 54-57.

vantagem em um país na condição do Brasil perseguir uma força armada poderosa, no que precisaria empenhar “excessivos recursos”, que, de qualquer maneira, poderiam ser inúteis dada a defasagem com relação ao centro de poder.

Nessa divergência de interpretações entre as origens do pacifismo brasileiro (se de fontes históricas e estruturais irrecusáveis ou de decisões políticas reversíveis), o mais importante é considerar a verdadeira situação do Brasil na balança de poder e a sua real autonomia para restaurar (se é que algum dia teve) a capacidade para constituir uma estrutura de defesa confiável. Como visto, a sua política para os assuntos de defesa é produto de duas origens: a influência externa e os efeitos da sua percepção internacional. Esses dois conjuntos de fatores vão interagir em um ambiente que não deixa de também ter os seus influxos sobre as opções do Brasil diante dos demais países. Nele encontramos uma série de fatores decorrentes da transformação recente da conjuntura internacional que podem ser arrolados como explicação complementar para o pacifismo brasileiro na medida em que alteraram a concepção predominante no mundo a respeito do recurso à guerra como ferramenta de relações internacionais. Em conjunto, sugerem que uma política nacional que privilegiasse uma estrutura militarista para o Estado seria uma estratégia custosa e ineficaz, desviando recursos de áreas mais prioritárias além de infligir o risco de expor o país a perigosos conflitos de interesses com as potências.

O mais evidente dentre eles é a atual distribuição de poder pela ordem internacional, que concentra em um número limitado de nações um poderio militar tão desproporcional que segmenta o conjunto de Estados em dois grupos: o primeiro, com recursos e tecnologia suficientes para manter exércitos modernos e bem armados; e o outro, no qual todos os demais países mantêm tropas regulares que são pouco mais que guardas nacionais, sem qualquer possibilidade de desafiar os membros do primeiro time.⁶⁶

Joseph Nye Jr. socorre-se da metáfora do tabuleiro de xadrez tridimensional para descrever esta discrepância na atual ordem internacional. Nele, a dimensão militar detém ascendência sobre as demais e é classificada como unipolar, uma vez que a estrutura bélica dos Estados Unidos é mais poderosa que a de quase todos os outros países reunidos.⁶⁷ O Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI calcula que os gastos militares

66. Cf. HOWARD, *op. cit.*, p. 102: “A supremacia militar americana sobre o resto do mundo agora é tão grande quanto a exercida coletivamente pelas potências européias um século atrás. Isto fornece as bases incontestáveis para a nova ordem global”.

67. As outras duas dimensões que compõem o tabuleiro tridimensional de Nye são a econômica, descrita como multipolar, com os EUA, a UE e o Japão dividindo $\frac{3}{4}$ do PIB mundial e a China despontando como forte candidata a integrar esse seleto grupo; e a dimensão das relações transnacionais, de característica anárquica, onde os atores não-estatais movimentam-se livremente, fora do controle dos Estados.

totais do planeta em 2004 tenham sido de US\$ 975 bilhões em valores constantes de 2003 (US\$ 1,035 trilhão em valores correntes), o que equivaleu a 2,6% do PIB mundial e representou um gasto per capita de US\$ 162. Do total, 47% ou US\$ 455,3 bilhões foram executados pelos Estados Unidos, representando praticamente dez vezes o volume do segundo maior orçamento (Reino Unido, com US\$ 47,4 bilhões ou 5% do total) e, logicamente, quase o mesmo que todos os demais somados.⁶⁸ Essa diferença inédita seria suficiente para demover virtualmente todos os países da idéia de tentar qualquer ação armada contra os interesses americanos. Assim, a alternativa das armas estaria restrita aos *Estados meliantes*, controlados ou em estreita ligação com grupos fundamentalistas religiosos, adeptos do terrorismo catastrofista como meio de alcançar seus objetivos. Tal desequilíbrio de forças age como poderoso fator dissuasório, impedindo que Estados soberanos se lancem em aventuras beligerantes pela inviabilidade de qualquer resultado favorável e pela certeza da derrota arrasadora.

Também a forma de produção de riqueza de hoje é diferente da do começo do século XX, e incompatível com a guerra. Os recursos naturais (essencialmente terra e minerais) continuam importantes, mas já não são decisivos. Agora o que vale é conhecimento e capacidade de organizar eficientemente as trocas econômicas, e isso exige estabilidade política, baixo controle estatal sobre a produção e confiança mútua entre os agentes econômicos.⁶⁹

Junto com esta nova forma de produzir riqueza, baseada em capital intelectual, os investimentos diretos estrangeiros aproximaram os interesses de diferentes países. Todos trataram de organizar suas finanças e superar distúrbios políticos internos para se mostrarem atraentes aos donos do dinheiro, que têm pânico de imaginar seus investimentos soterrados por alguma conflagração.⁷⁰ E o volume com que as grandes corporações acenaram tornou-se suficientemente atrativo para fazer governantes ao menos pensarem duas vezes antes de se meterem em alguma aventura armada ao dar uma idéia do tamanho da oportunidade de desenvolvimento que poderia ser desperdiçada, acalmando assim a sanha guerreira de alguns

68. SIPRI, *op. cit.*, appendix 8A.

69. Cf. THURLOW, Lester C. *O futuro do capitalismo. Como as forças econômicas moldam o mundo de amanhã*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997, pp. 36-37: “A posse de recursos naturais saiu da equação competitiva. Os produtos modernos simplesmente usam menos recursos naturais. [...] Hoje em dia, o conhecimento e as habilidades constituem a única forma de vantagem comparativa. Eles se transformaram no ingrediente-chave para a localização de atividades econômicas no final do século XX”.

70. BANCO MUNDIAL. Comunicado nº 2001/289/S, 10 de abril de 2001. Washington – D.C, 2001, p. 2. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/pr041001a-po.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2006: “Os fluxos privados tendem a evitar os países com condições hostis às empresas e beneficiam os que são mais capazes de usá-los para o crescimento positivo”.

governos.⁷¹

Transformações na demografia igualmente têm dado sua contribuição para a mudança de julgamento sobre o fenômeno da guerra e da disposição da sociedade em bancá-la. As famílias modernas diminuíram o número dos seus membros. Não obstante as diferenças regionais, atualmente a unidade familiar ocidental conta com um número significativamente menor de filhos que cem anos atrás.⁷² Isso torna cada um deles muito mais valioso para os seus progenitores, menos dispostos a aceitarem o voluntariado militar. Nas famílias tradicionais do início do século XX, onde era comum haver até 10 filhos, ter um descendente reservado para as armas era praxe. Além de prover uma cara educação, marcada por moral e disciplina rígidas mas muito valorizadas à época, o exército garantia uma vida honrosa e digna que, se bem explorada, poderia trazer dividendos para os parentes.

Por outro lado, com o aumento da expectativa média de vida e a extensão do acesso a bens de consumo a uma faixa mais ampla nos países pobres e o aumento geral da riqueza nos ricos⁷³ a morte em combate transmite de forma mais dramática a impressão de desperdício de vidas e perda de oportunidades. Se no princípio do século passado morria-se normalmente na casa dos 50 anos, agora se pode, com alguns cuidados, alcançar os 80. Portanto, o número de anos que se deixa de viver morrendo em combate é muito maior hoje do que antigamente.⁷⁴

Simultaneamente, essas mesmas sociedades passaram a ver com outros olhos os atos de bravura e desprendimento que garantiam o heroísmo de soldados. A valorização do indivíduo e o recrudescimento da competitividade arrefeceram a admiração pelos atos de sacrifício em nome do grupo. Os ideais dos jovens contemporâneos tornaram-se mais imediatistas e hoje, ao menos em sociedades estruturadas e livres da influência de lideranças

71. “A rotatividade nos mercados de câmbio estrangeiros de todo o mundo aumentou 50 vezes nas duas últimas décadas. Os investimentos estrangeiros diretos saltaram de aproximadamente US\$50 bilhões em 1985 para US\$644 bilhões em 1998, e estavam a caminho de ultrapassar US\$800 bilhões em 1999”. John Micklethwait e Adrian Wooldridge, *A Future Perfect: The Challenge and Hidden Promise of Globalization*. Nova York: Crown, 2000, p. xxi, citado por MANDELBAUM, *op. cit.*, p. 45.

72. Cf. UNITED NATIONS. *World population prospects: the 2000 revision. volume III: analytical report*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division: New York, 2002, p. 22. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2000/chapter1.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2006: “A transição da fertilidade, o declínio de longo alcance da fertilidade de um número médio de crianças por mulher alto (da ordem de 6 a 8 crianças) para um nível suficiente apenas para a reposição de gerações (da ordem de 2,1 criança por mulher, quando a mortalidade é baixa), tornou-se um processo virtualmente universal”.

73. Cf. BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington: World Bank; New York: Oxford University Press, 2001, p. 3. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/overview.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2006: “As condições humanas têm melhorado mais nos últimos 100 anos do que no resto da história: a riqueza global, as conexões mundiais e a capacidade tecnológica nunca foram maiores”.

74. Nos casos de conflitos prolongados, onde a sociedade é completamente mobilizada para a guerra, essa diferença na expectativa de vida não faz sentido, afinal jovens e velhos são igualmente convocados para lutar. No entanto, guerras desse tipo têm se tornado raras, talvez justamente pelos seus altos custos e pela

religiosas radicais que apresentam o martírio como alternativa de reconhecimento, raramente passam pelo sonho de envergar um uniforme coberto de condecorações e ter uma vida frugal e marcada pelo ascetismo.

A queda do comunismo no início dos anos 90 certamente contribuiu para essa mudança de valores. A doutrina socialista, que sustenta a supremacia do grupo sobre o indivíduo, nesse particular exatamente como a doutrina militar, tem hoje vitrines que transmitem apenas mensagens negativas. Cuba e Coréia do Norte são países miseráveis, para os quais o mundo olha esperando o momento em que o regime vai desmoronar. Na segunda metade do século XX boa parte dos Estados também assistiu à valorização sem precedentes dos direitos humanos. Mesmo que em alguns deles não tenha passado de boa intenção ou de retórica vazia, o valor da vida e do ser humano recebeu mais atenção. É possível traçar uma linha de evolução do fortalecimento dos direitos humanos desde a Primeira Guerra Mundial até a queda do império soviético e a disseminação da democracia que se verificou em seguida. E cabe lembrar a hipótese kantiana da *paz democrática* que, apesar das críticas de inconsistência empírica, sustenta que as guerras só são travadas entre ditaduras ou entre uma ditadura e uma democracia.

Quando a paz foi selada em 1918, quatro dos cinco impérios que tomaram parte no conflito no continente europeu haviam caído. Em 1945 a vitória dos aliados foi antes de tudo uma vitória da liberdade sobre o terror estatal,⁷⁵ desencadeando ainda uma onda de movimentos independentistas das colônias na Ásia e na África. E em 1991 a dissolução da União Soviética finalmente abriu caminho para a democratização das suas ex-repúblicas e da Europa oriental. A violência interestatal ficou na contra mão dos valores que haviam predominado ao fim da Guerra Fria; tornou-se a negação desses princípios.

Por último, a religião perdeu muito do seu poder de consolar o espírito diante do principal produto da guerra: a morte. Por maior que sejam a coragem e a bravura, ter como meio de vida a destruição e o extermínio é sempre perturbador. A religião costumava oferecer conforto espiritual para enfrentar o fardo, mas no último século essa habilidade foi sendo reduzida e tornou-se mais difícil trocar a chance de viver o paraíso material aqui mesmo por um incerto reino de glória celeste.⁷⁶

indisposição das sociedades de bancá-los.

75. Contudo, o Estado policial com suas políticas tirânicas viria encontrar na URSS um ambiente no qual vicejaria ainda por muitos anos, faria escola e se disseminaria por outros países.

76. Cf. ARMSTRONG, Karen. *Uma história de Deus: quatro milênios de busca do judaísmo, cristianismo e islamismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 377: “O ateísmo não é mais a ideologia dolorosamente adquirida de uns poucos pioneiros intelectuais, mas um estado de espírito predominante. Antes, isso era sempre produzido por uma determinada idéia de Deus, mas agora parece ter perdido sua relação inata com o teísmo e virado uma resposta automática à experiência da vida numa sociedade

O avanço da ciência e o domínio de técnicas impressionantes de manipulação de material genético têm proporcionado ao homem autonomia em áreas antes reservadas ao divino, como a definição de atributos físicos ou a manutenção da vida em condições desfavoráveis. Ao mesmo tempo, a exposição de práticas mundanas escandalosas por parte de alguns sacerdotes vem arranhando a imagem de missionários desprendidos e comprometendo a sua legitimidade como conselheiros espirituais e fonte de reconforto.

É bem verdade que essas circunstâncias são relativamente recentes se comparadas aos séculos de práticas abertas de violência internacional. Não é possível avaliar qual a sua resistência diante do apelo que as armas têm em momentos críticos. Mas ainda assim constituem uma força que empurra os países para as mesas de negociações antes de se decidirem pela guerra. Reunidos, constituem um caldo de cultura propício a uma avaliação pessimista dos custos de um conflito e produzem desestímulos a que sociedades e seus governantes os banquem. No caso do Brasil, seus efeitos reforçam a disposição histórica contra a violência.

CONCLUSÃO

Este trabalho apresentou argumentos para demonstrar que variáveis derivadas tanto de fatores históricos e estruturais nacionais (que prejudicam uma análise realista do processo de interação dos Estados) quanto internacionais (que elevaram os custos relativos de uma estratégia militarista de afirmação nacional) constituíram influências que fazem da defesa da paz um dos princípios centrais das relações internacionais do Brasil, afetaram o processo de consideração da guerra como uma possibilidade à qual o país está sujeito e condicionaram a política externa brasileira desde a independência. Seu objetivo foi descrevê-los e avaliar a influência que exercem sobre a formação do pacifismo nacional.

A paz dogmática, o escudo da paz, a evolução da ordem internacional rumo ao Estado-nação liberal e a consolidação do direito internacional e dos movimentos pacifistas que se constituíram na sua esteira, bem como transformações recentes do ambiente em que os Estados interagem, exercem uma força determinante na maneira como o Brasil se conduz nas suas relações interestatais.

Inserido num contexto geográfico favorável ao convívio pacífico, o Brasil possui características que tornam custosa a alternativa do emprego da força como ferramenta de solução de controvérsias. Em linha com as possibilidades do país, os legisladores brasileiros formalizaram nos códigos legais restrições à conduta beligerante no palco internacional. Desde o Império, com exceção da constituição promulgada pela ditadura de Getúlio Vargas em 1937, o ordenamento jurídico nacional restringiu o recurso às armas à salvaguarda da soberania e descartou a possibilidade de o país envolver-se em guerras de conquista.

Ao se investigar as razões da opção pela solução pacífica dos conflitos desde a época em que o nacionalismo militarista disseminava posturas beligerantes no final do século XIX descobre-se que o Brasil encontrou nas suas características estruturais fortes incentivos para evitar a guerra. Viu-se que a condição vulnerável que sempre marcou o sistema de defesa brasileiro estimulou o abrigo sob o *escudo da paz*, a postura política de afirmação da paz como estratégia de segurança em substituição ao poder nacional deficiente. Por outro lado, a escassa experiência do país em eventos de emprego de força para decidir disputas entre Estados e a sua localização geográfica e ideológica, distante dos principais pontos de conflito

do planeta, permitiram ao Brasil desenvolver uma percepção particular do significado e da importância das guerras na definição das ordens internacionais e das verdadeiras motivações das conflagrações. A partir dessa perspectiva singular, viceja no país a *paz dogmática*, a negação da guerra como realidade à qual o país está sujeito, não sendo reconhecida como possibilidade.

A resultante da interação dessas duas percepções predominantes é um sistema auto-reforçador no qual o papel coadjuvante que o país exerce no núcleo das questões estratégicas mundiais e a sua posição periférica na balança de poder fomenta a convicção de que a guerra é hipótese irrelevante, distante da realidade que envolve o Brasil, fortalecendo o desinteresse pelas questões de segurança e defesa nacional e esvaziando o apoio social aos investimentos e políticas públicas do setor. Sem que se constitua tema presente nas prioridades do país, a defesa é relegada e sua estrutura, que nunca foi muito avançada, vai se deteriorando e se tornando obsoleta, o que realimenta o círculo de exaltação da paz, estratégia mais e mais racional à medida que a capacidade militar diminui. Essa cadeia causal indica que o pacifismo da política exterior brasileira é produto de um dogmatismo original que compromete uma precisa percepção do papel central que as guerras exercem na construção das ordens internacionais e da dinâmica que as põe em movimento, mas também decorre, secundariamente, de um cálculo consciente que revela a racionalidade da defesa veemente da paz diante da incapacidade de sustentação em um ambiente de guerra, descartando, porém, as origens de fundo moral (aquelas vinculadas à Teoria da *Grande Ilusão*) para essa parte racional do pacifismo brasileiro. Isto porque embora seja racional esperar que alguns países concluam que a guerra não é vantajosa como instrumento de política internacional, não é esperar que todos os países formem essa convicção. Diante da possibilidade de ser vítima de conduta desleal por parte de pelo menos um país que decida recorrer à violência, a razão impõe a manutenção da capacidade de resistência. Mesmo convencido de que a guerra nunca é vantajosa, um país que deriva o seu pacifismo dessa certeza vai ter em consideração a possibilidade de que outros não pensem como ele e manterá sua capacidade militar, o que o Brasil não faz. Portanto, a base racional que reforça o pacifismo brasileiro é a constatação de que o país não tem capacidade de se afirmar com o emprego de violência e que, diante dessa vulnerabilidade, o melhor (ou o que resta) a fazer é promover a paz.

Essa parcela racional da postura brasileira diante do fenômeno da guerra, no entanto, é precedida da percepção dogmática de que o país está inserido em uma conjuntura que o coloca a salvo de suas ocorrências, o que se constata completamente falso quando se considera o entorno imediato do Brasil, farto de Estados em processo de deterioração institucional, principal fonte contemporânea de conflitos interestatais. A dissonância entre

essa interpretação e a realidade da política internacional conduz o país à desconsideração de variáveis evidentes que são decisivas para uma análise realista da dinâmica da relação entre os Estados, o que o leva a assumir comportamentos prejudiciais ao interesse nacional, como nas manifestações críticas (e absolutamente inócuas e inoportunas) sobre a Estratégia de Segurança Nacional americana para a conjuntura que se formou após os atentados terroristas de 2001 (cuja revisão não estava em questão) ou na afirmação da disposição em conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU sem que detenha efetiva capacidade de sustentar posições inconvenientes às grandes potências.

A *paz dogmática*, a negação da guerra como possibilidade é produto da relação que o Brasil teve com o fenômeno. Sem experiências significativas de emprego de força militar (exceto a Guerra do Paraguai, encerrada há mais de 130 anos) e apartado do centro de decisões da política internacional, formou convicção em torno do universalismo da solução pacífica dos conflitos e das ações cooperativas e projeta essa interpretação em outros países. O resultado da ausência de percepção apurada é o comprometimento do preparo militar e da capacidade para lidar com eventuais transbordamentos de guerras irregulares decorrentes de tensões político-ideológicas e da falência de Estados em seu entorno.

A postura que adotou em situações como aquelas revela, em função do seu despropósito, a ausência de discernimento na origem do processo que o conduz à defesa da paz como instrumento substituto de um poder militar deficiente, o que em essência é uma estratégia racional para países na condição do Brasil, desprovidos de meios de poder e, portanto, diretamente interessados na obstrução da marcha da disseminação de conflitos. Mas como ela vem acompanhada do pressuposto de que qualquer divergência internacional (inclusive aquelas que impliquem ameaça à segurança de um país poderoso) pode ser resolvida por meio de instrumentos de negociação desde que haja vontade política para isso, a conclusão coerente é que a apologia da paz é precedida por um doutrinário de base ideológica, mesmo que depois a compreensão da situação vulnerável do aparato de defesa do país reforce essa conduta racionalmente.

Os registros históricos apenas ressaltam o dogmatismo com que o fenômeno é entendido no Brasil. Um universal humano, a prática da guerra esteve ligada ao Estado desde que este surgiu, tornando-se a sua atividade essencial, para a qual reservou-se o monopólio, mantendo, armando e comandando os exércitos, definindo aliados e inimigos. A tese de Philip Bobbitt atribui o papel de engrenagem principal da evolução das ordens internacionais justamente às *guerras momentosas*, processos que sepultam a ordem vigente para substituí-la por um novo modelo de relação baseado na estrutura constitucional dos Estados vencedores. Por enquanto, o ponto culminante dessa sucessão é o Estado-nação parlamentar que se

afirmou na década de 1990 sobre seus concorrentes, o nazismo e o comunismo. Com ele, as tentativas de construir uma ordem internacional capaz de sustentar a paz assumiram a forma de uma estrutura que reproduz na dimensão mundial o sistema de decisões liberal aplicado nas democracias que a idealizaram.

No entanto, como se tem podido constatar, a auspiciosa conjuntura do imediato pós-Guerra Fria foi rapidamente substituída por um ambiente instável de guerras irregulares e de radicalização das posições políticas. Isso criou uma situação paradoxal, na qual o sucesso da regulamentação de padrões de conduta a serem observados na interação entre os Estados viabilizou a “paz pelo direito”, que, todavia, convive com a crescente frequência de conflagrações étnicas e religiosas.

Foi nesse contexto que o Brasil desenvolveu a sua personalidade internacional. Naturalmente, os princípios que guiam as suas relações com outros Estados foram influenciados pelos processos paralelos de estabelecimento da ordem constitucional do Estado-nação liberal e de evolução do direito internacional e dos movimentos pacifistas que ajudou a impulsionar. Desta forma, a postura pacífica nacional também é produto do ambiente no qual o país esteve envolto e sobre cuja arquitetura teve pouca influência por haver ocupado posição periférica na balança de poder.

Por seu turno, variáveis decorrentes das propriedades estruturais do país se somaram aos influxos externos para determinar o padrão que o Brasil assumiu nas suas relações internacionais, especialmente os elementos físicos e a sua posição histórica no jogo da política internacional. O perfil geográfico proporcionou um território extenso e situado numa região sem grandes impedimentos à paz e uma composição da população, multirracial mas culturalmente homogênea, que favoreceram o distanciamento físico e ideológico das principais zonas de conflagração do mundo. Isso foi decisivo para que o Brasil estivesse dispensado de um entorno convulsionado por disputas estratégicas, bem como de conflitos étnicos capazes de romper a coesão nacional e gerar explosões de violência doméstica que podem extravasar para países vizinhos. Já o papel coadjuvante no cenário internacional o obrigou a se valer dos instrumentos de diálogo como ferramenta de relacionamento e a descartar o recurso à violência, do qual nunca pôde dispor. Nessa condição, o único procedimento exequível foi a defesa do juridicismo e o refúgio nos meios persuasivos.

Por fim, somando-se a esses fatores históricos e estruturais, as transformações recentes da conjuntura internacional completam o quadro explicativo das origens do pacifismo brasileiro. A própria evolução da ordem internacional em direção ao modelo baseado no Estado-nação liberal e a consolidação do direito internacional já haviam alterado a concepção jurídica do recurso à guerra como ferramenta de relações internacionais. Um terceiro processo

de mudanças inflacionou os custos de uma política nacional militarista e encarregou-se de dissolver a sua legitimidade frente à opinião pública mundial. Da distribuição de poder que aumenta o fosso entre um grupo seletíssimo de países que dominam as modernas tecnologias de combate e conseguem sustentar militares colossais e o conjunto que engloba os demais Estados que mal conseguem manter um aparato eficaz de segurança pública à nova forma de geração de riqueza que exige estabilidade política para o livre trânsito dos fluxos de capital e de conhecimento, passando pelas mudanças demográficas que produzem novas composições populacionais menos dispostas a se submeter aos seus efeitos deletérios e pelo fortalecimento dos direitos humanos, tudo tem desincentivado a prática da guerra interestatal. O Brasil, integrado ao sistema internacional, absorve essas influências e reforça a sua disposição de manter-se pacífico.

* * *

BIBLIOGRAFIA

- ALMINO, João. Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício (Org.). *Brasil e o mundo – novas visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.
- ALSINA Jr., João Paulo Soares. Para que o Brasil precisa de forças armadas? *Cena Internacional*, Brasília, ano 5, n. 2, pp. 59-90, dez. 2003. ISSN 1518-1200. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2006.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos R.; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- ANGELL, Norman. *A grande ilusão*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- ARAGÃO E FROTA, Luciana Silveira de. *Brasil – Argentina: divergências e convergências*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1991. Organização pela Biblioteca da Universidade de Brasília.
- ARMSTRONG, Karen. *Uma história de Deus: quatro milênios de busca do judaísmo, cristianismo e islamismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. Desarmamento: posições brasileiras. In: FONSECA Jr., Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Org.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Ed. Ática, 1989, pp. 177-193.
- BANCO MUNDIAL. Comunicado nº 2001/289/S, 10 de abril de 2001. Washington – D.C. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/pr041001a-po.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2006.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington: World Bank; New York: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/overview.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

BOBBITT, Philip. *A guerra e a paz na história moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: Ed. UNESP, 2003.

BOULDING, Elise. *Cultures of peace: the hidden side of history*. New York: Syracuse University Press, 2000.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 9 ago. 2005.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 9 ago. 2005.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 9 ago. 2005.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 9 ago. 2005.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 9 ago. 2005.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 9 ago. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Decreto n^o 439, de 3 de fevereiro de 1992. Promulga o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 fev. 1992. Seção 1, p. 1 341.

BRASIL. Decreto n^o 1.065, de 24 de fevereiro de 1994. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de

Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 fev. 1994. Seção 1, p. 2681.

BRASIL. Decreto nº 1.246, de 16 de setembro de 1994. Promulga o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), concluído na Cidade do México, em 14 de fevereiro de 1967, e as Resoluções números 267 (E-V), de 3 de julho de 1990, 268 (XII), de 10 de maio de 1991, e 290 (VII), de 26 de agosto de 1992, as três adotadas pela Conferência Geral do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), na Cidade do México. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 set. 1994. Seção 1, p. 14 093.

BRASIL. Decreto nº 2.864, de 7 de dezembro de 1998. Promulga o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1998. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Presidência da República. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de assinatura da mensagem que encaminhou o TNP ao exame do Congresso Nacional. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de junho de 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PRO9738.HTM>. Acesso em: 10 ago. 2005.

BRASIL. Presidência da República. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse no Congresso Nacional. Poder Executivo, Brasília, DF, 1º de janeiro de 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISPRES.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2005.

BRASIL. Presidência da República. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Fórum Econômico Mundial em Davos-Suíça. Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr670.doc>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 1983. Seção 1, p. 21 004.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Brasil e o Mundo – Novas Visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (Org.). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. 2 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. P&D militar: situação, avaliação e perspectivas. In: *Ciência e tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global*. São Paulo: EAESP/FGV, 1993. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/militar.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2006.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Estratégia e defesa (1960-1990). *Premissas*, São Paulo: NEE/UNICAMP, Caderno 7, pp. 26-68, ago. 1994. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nee/premissas/prem7.3.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2006.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Introdução crítica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: USP, ano 9, n. 96, pp. 11-12, fev. 2001.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. O teorema da exclusão e o corolário Nabuco. *Carta Internacional*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: USP, ano 9, n. 104, pp. 7-10, out. 2001.
- CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994.
- CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994, pp. 9-58.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final*. Lima: CVR, 2003. Disponível em: <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>>. Acesso em: 04 ago. 2005.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe - Resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2004. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2005.
- CRUZ Jr., Ademar Seabra da. Estudos de pesquisa e paz: novos padrões e novas realidades. In: BIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício (Org.). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, pp. 80-113.
- DIÉGUES, Fernando. *A revolução brasileira. O projeto político e a estratégia da Independência*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.
- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. (Editor). *International security and democracy: Latin America and the caribbean in the post-cold war era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

- EHRENREICH, Barbara. *Ritos de Sangue: Um Estudo Sobre as Origens da Guerra*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- ESPECIAL BEIRA-MAR. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ext/especiais/beira/>>. Acesso em: 15 ago. 2005.
- FLORES, Mario Cesar. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações, 2002.
- FOREIGN POLICY MAGAZINE. Edição Janeiro/Fevereiro de 2001, Washington – D.C., 2001.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Lisboa: Ed. Gradiva, 1992.
- FUKUYAMA, Francis. La democracia, las instituciones y el Estado. In: PRESENTACION DEL PROGRAMA ESTRATEGICO DE EDUCACIÓN CÍVICA 2005-2010, 2005, México. *Conferência*. México: Instituto Federal Electoral, 2005. Disponível em: <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/COMSOC/detalle_comunicado.jsp?idComunicado=0035700346764010VgnVCM1000002d01000aRCRD>. Acesso em: 24 jun. 2005.
- GALL, Norman. Os desafios das instituições latino-americanas: a democracia está ameaçada? *Braudel Papers*, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, São Paulo, Edição especial, n. 35, 2004.
- GALTUNG, Johan. *Peace, war and defense: essays in peace research*. Volume II. Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976.
- GARCIA, Márcio P. P. O direito internacional e o uso da força. In: BIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício (Org.). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, pp. 45-79.
- GOLD, Dore. *Tower of Babel: how the United Nations has fueled global chaos*. New York: Crown Forum, 2004.
- HANSON, Victor Davis. *Por que o ocidente venceu: massacre e cultura – da Grécia antiga ao Vietnã*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.
- HOWARD, Michael Eliot. *The invention of peace: reflections on war and international order*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- KANT, Immanuel. *To perpetual peace: a philosophical sketch*. Indianapolis, Cambridge: Hackett Publishing, 2003.
- KEEGAN, John. *Uma história da guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

- KISSINGER, Henry A. *A diplomacia das grandes potências*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.
- KRIEGER, Eduardo; GALEMBECK, Fernando. *Ciência e tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global. Síntese setorial: capacitação para as atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico*. São Paulo: EAESP/FGV, 1994. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/krieger.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2006.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira - 2001/2002*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: 2002.
- LAGOS, Marta. El futuro de la democracia en América Latina. In: CONFERÊNCIA O FUTURO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA, 2004, São Paulo. *Anais eletrônicos*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, 2004. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/seminarios/democonf/pageconf.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2005.
- LAGOS, Marta. Líderes latino-americanos frustram eleitor. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Folha Mundo, 28 mar. 2004.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.
- LANDES, David S. *A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- LINS, Alvaro. *Rio Branco: biografia pessoal e história política*. São Paulo: Alfa Omega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1996.
- MacMILLAN, Margaret Olwen. *Paz em Paris: a Conferência de Paris e seu mister de encerrar a Grande Guerra*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- MANDELBAUM, Michael. *As Idéias que Conquistaram o Mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Coleção os Pensadores. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *A arte da guerra*. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. São Paulo: Ed. Escala, [2005?].
- MARCELLA, Gabriel. *War and peace in the amazon: strategic implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War*. Washington: Department of National Security and Strategy, U. S. Army War College, 1995. Disponível em: <http://131.84.1.34/doctrine/jel/research_pubs/amazon.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2005.

- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Co., 2001.
- MORAES NETO, Geneton. *Os segredos dos presidentes: Dossiê Brasília*. São Paulo: Ed. Globo, 2005.
- MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- NOUR, Soraya. *À paz perpétua de Kant. Filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- NYE Jr, Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- PETITJEAN, Patrick; DOMINGUES, Heloisa M. Bertol. A Redescoberta da Amazônia num Projeto da Unesco: o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, pp. 265-292, 2000.
- PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho (Org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.
- POLICARPO JUNIOR. Laços Explosivos. *Revista Veja*. São Paulo, ano 38, n. 11, ed. 1 896, pp. 44-50, 16 de março de 2005.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio. *Política de defesa do Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- QUINTÃO, Geraldo M. da Cruz. A política de defesa para o século XXI e a missão constitucional das forças armadas. In: SEMINÁRIO POLÍTICA DE DEFESA PARA O SÉCULO XXI, 2002, Brasília. *Coletânea de palestras*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 285 p. (Série ação parlamentar; n. 219). pp. 21-34.
- RAWLS, John. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- REINER, Lúcio. O Brasil e a ordem internacional. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004, pp. 375-385.
- RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- RICUPERO, Rubens. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

- RUI BARBOSA. Conceitos modernos de direito internacional. Conferência proferida em 14 de julho de 1916 na Faculdade de Direito de Buenos Aires. In: *Pensamento e ação de Rui Barbosa*. Organização e seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.
- SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.
- SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas, 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. Política externa e identidade nacional brasileira. *Política Externa*, São Paulo, v. 9, n. 1, pp. 22-32, jun./jul./ago. 2000a.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. O Brasil e seus vizinhos: uma aproximação histórica. In: *A VISÃO DO OUTRO: SEMINÁRIO BRASIL-ARGENTINA, 1997-1999*, Brasília. *Volume resultado de quatro seminários organizados no Brasil e na Argentina*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000b, pp.29-43.
- SEMINÁRIO POLÍTICA DE DEFESA PARA O SÉCULO XXI, 2002, Brasília. *Coletânea de palestras*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003 (Série ação parlamentar; n. 219). pp. 133-144.
- SIMMONS, Beth A. *Territorial disputes and their resolution: the case of Ecuador and Peru*. Washington: United States Institute of Peace, 1999.
- SIPRI YEARBOOK 2005: ARMAMENTS, DISARMAMENT AND INTERNATIONAL SECURITY. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, 2005.
- SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI, 2001. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/101_PDF.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2005.
- THUROW, Lester C. *O futuro do capitalismo. Como as forças econômicas moldam o mundo de amanhã*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997.
- UNITED NATIONS. Charter of the United Nations. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON INTERNATIONAL ORGANIZATION. 1945, San Francisco. Disponível em: <<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>>. Acesso em: 10 ago. 2005.
- UNITED NATIONS. *World population prospects: the 2000 revision. volume III: analytical report*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division: New York, 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2000/chapter1.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

- UNITED NATIONS. *World urbanization prospects: the 2003 revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division: New York, 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/population/publications/wup2003/WUP2003Report.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2006.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia (2004)*. New York: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: 28 February 2005. Número do documento: E/CN.4/2005/10. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/115/08/PDF/G0511508.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 ago. 2005.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. Peace Without Victory. U.S. President Woodrow Wilson address to the Senate on 22 January 1917. Disponível em: <<http://www.firstworldwar.com/source/peacewithoutvictory.htm>>. Acesso em: 5 set. 2005.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. U.S. Declaration of War with Germany. U.S. President Woodrow Wilson Speech to Congress on 2 April 1917. Disponível em: <<http://www.firstworldwar.com/source/usawardeclaration.htm>>. Acesso em: 8 set. 2005.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. President Woodrow Wilson's Fourteen Points. U.S. President Woodrow Wilson Speech to Congress on 8 January 1918. Disponível em: <<http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1918/14points.html>>. Acesso em: 5 set. 2005.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. U. S. President Woodrow Wilson address in support of the League of Nations in Pueblo, CO., on 25 September 1919. Disponível em: <http://www.firstworldwar.com/source/wilsonspeech_league.htm>. Acesso em: 15 jan. 2006.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. The National Security Strategy of The United States of America. Washington: The White House, september 2002.
- VIEGAS FILHO, José. Palavras por ocasião da abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. pp 17-26.
- VIEIRA, Gleuber. Hipóteses de emprego na determinação da estrutura militar: custos, organização e dimensões no Exército. In: SEMINÁRIO POLÍTICA DE DEFESA PARA O SÉCULO XXI, 2002, Brasília. *Coletânea de palestras*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003 (Série ação parlamentar; n. 219). pp. 133-144.
- VIOLA, Eduardo. Transformações na posição do Brasil no sistema internacional (1990-2005). *Plenarum*, Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, ano 2, n. 2, pp. 94-119, nov. 2005.

- VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. Os dilemas civilizatórios da globalização frente ao terrorismo fundamentalista. *Cena Internacional*, Brasília: ano 3, n. 2, pp. 5-31, dez. 2001. ISSN 1518-1200. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: 9 ago. 2005.
- VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. Unipolaridade, governabilidade global e intervenção unilateral anglo-americana no Iraque. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, ano 47, n. 2, pp. 2-31, 2004. ISSN 0034-7329
- VIOLA, Eduardo; PIO, Carlos. Doutrinarismo e realismo na percepção do interesse nacional: política macro-econômica, segurança e ALCA na relação Brasil-EUA. *Cena Internacional*, Brasília, ano 5, n. 1, pp. 162-187, jun. 2003. ISSN 1518-1200. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: 6 fev. 2004.
- WALTZ, Kenneth Neal. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill, 1979.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1983.
- WROBEL, Paulo S.; HERZ, Mônica. Política Brasileira de Segurança no Pós-Guerra Fria. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício (Org.). *Brasil e o mundo – novas visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.
- XAVIER, José Messias. PF quer identificar membros de grupos extremistas. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. A19, 19 jun. 2005.
- XAVIER, José Messias. Esquerda tenta ajudar colombiano. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. A19, 26 ago. 2005.