

A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: SUBSÍDIOS TEÓRICOS PARA O ESTUDO DA INTERDEPENDÊNCIA ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

Neste primeiro capítulo, o principal objetivo será usar a análise de política externa como subsídio teórico aos que se seguirão neste trabalho. Acredita-se, assim, ser possível facilitar a compreensão sobre de que forma o debate de desenvolvimento passou a ser incorporado ao de segurança (capítulo 2). Em especial, espera-se que a análise teórica a ser desenvolvida neste capítulo sirva para explicar essa intercessão entre segurança e desenvolvimento no caso brasileiro (capítulo 4).

De forma geral e simplificada, a política externa, assim como os processos de tomada de decisões produzidos por esta, pode ser entendida como expressão dos objetivos dos representantes dos Estados no cenário externo (KEGLEY, 1997, p.44). No entanto, um estudo mais aprofundado acerca das especificidades da área da política externa demonstra que a análise desta disciplina mostra-se um processo deveras complexo:

“According to most definitions, FPA refers to a complex, multilayered process, consisting of the objectives that governments pursue in their relations with other governments and their choice of means to attain these objectives. Governments rely in this regard on professional staffs, including diplomats, trade negotiators, and military officials, but they draw on other resources as well. Thus foreign policy encompasses the complicated communications within governments and amongst its diverse agents, plus the perceptions and misperceptions, the images of other countries, and the ideologies and personal dispositions of everyone involved.” (KUBÁLKOVÁ, 2001, pp.17-18)

Conforme será apresentado nas páginas que se seguem, a análise de política externa contraria abordagens que focam na estrutura do sistema internacional como explicação causal para o comportamento

sistêmico dos Estados¹. O ponto de partida para a análise de política externa passa a ser o Estado, ainda visto como o principal ator do sistema internacional. Posteriormente, busca-se analisar o ponto de vista doméstico de cada Estado, como num movimento de abertura da “caixa-preta” (SMITH, 2001, p.38).

Inicialmente, o presente capítulo irá mostrar que as decisões de política externa eram vistas como traduções dos desejos dos chefes de Estado. A teoria de *bureaucratic politics* será aqui usada para descrever o processo decisório como um palco dividido entre diversos atores. Nesse sentido, ao se aplicar a teoria aqui abordada nos capítulos que se seguem, acredita-se ser possível constatar a natureza da competição entre abordagens distintas, como as existentes dentro do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, entre os que defendem o discurso de interdependência entre segurança e desenvolvimento e os que defendem uma abordagem puramente de segurança.

Após a análise da política burocrática², o capítulo fará uma breve abordagem sobre a Teoria dos atos de fala e sobre o conceito de securitização proposto pela “Escola de Copenhagen”. Essa escolha se deve pelo fato de se considerar que, se a política burocrática permite descrever o processo decisório como palco em que os atores de política externa atuam, os atos de fala seriam os instrumentos usados por esses diversos atores para justificar políticas específicas.

Por fim, na seção sobre atos de fala, será abordada a questão do alargamento do conceito de segurança internacional. Isso se dará tanto pela apresentação do conceito de securitização, introduzido pelos estudiosos da prestigiada Escola de Copenhague, quanto pela crítica feita por alguns autores, como Balzacq (2005), por exemplo. O alargamento do conceito de segurança será imprescindível para que, nos próximos capítulos se possa entender melhor de que forma o conceito de desenvolvimento passa a ser relacionado ao de segurança e, mais ainda,

¹ O texto de Smith (2001) faz uma alusão ao famoso texto de Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it”, ao afirmar que “Foreign Policy is what states make of it.”

² Tradução livre para o termo “Bureaucratic Politics”.

como os diversos atores do sistema internacional justificam essa interdependência.

1.1

Bureaucratic Politics

Esta seção irá apresentar a teoria da análise de política externa conhecida como política burocrática ou política governamental. A escolha desta teoria para este trabalho de dissertação deu-se pelo fato de se acreditar ter grande serventia para melhor compreender o palco em que os diferentes atores formuladores da Política Externa Brasileira (PEB) atuam no que concerne a interdependência entre segurança e desenvolvimento.

Antes de abordar especificamente o modelo de política burocrática é importante destacar o contexto histórico que contribuiu para o surgimento desta proposta de estudo para a política externa.

1.1.1

Antecedentes da “Bureaucratic Politics”: o Modelo I de análise de política externa

Em suas origens, os estudos sobre política externa estavam associados ao chamado Modelo I (ALLISON & HALPERIN, 1972, p. 42). Essa proposta, fortemente influenciada pelo racionalismo dos realistas, apresentava as decisões de política externa como sendo tomadas por um ator único e racional, o Estado, sendo este personificado pelo seu líder máximo. Dessa forma, o governante buscava maximizar os valores que são esperados pelo governo (AMORIM NETO, 2011, p.25):

“Because realists believe that leaders’ goals and their corresponding approach to foreign policy choices are the same, the decision-making process of each state can be studied as though it were a unitary actor – a homogeneous or monolithic unit with few or no important internal differences that affect choices (...) According to this realist view, the leaders who make foreign policy, the types of governments they head, the characteristics of their societies, and the internal economic and political conditions of the state they lead are unimportant.” (KEGLEY, 1997, p.55)

Por volta do fim da década de 50³ do século passado, à medida que a revolução behaviorista⁴ passava a influenciar também as literaturas de Relações Internacionais e de Política Externa, essa simplificação proposta pelo Modelo I começou a ser criticada. Esse movimento foi fundamental para que se iniciasse a ampliação da “lente de análise” da política externa⁵:

“A crítica ao realismo feita por Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin abriu caminho para a criação da subárea de análise de política externa. Na medida em que as percepções dos tomadores de decisões eram consideradas um elemento explicativo fundamental, esse trabalho também inaugurou o exame de variáveis cognitivas formadoras da política externa. (HERZ, 1994, p.76)

Diversos autores, conforme será mostrado abaixo, argumentam que a simplificação na análise da política externa é a responsável por tornar a estrutura burocrática existente nos Estados obscura. Além disso, destacam que o tomador de decisões não é um único ator na política externa, mas parte de um conglomerado de atores que influenciam nas tomadas de decisões sobre a política externa:

“But this simplification - like all simplifications - obscures as well as reveals. In particular, it obscures the persistently neglected fact of bureaucracy: the "maker" of government policy is not one calculating decision-maker, but rather a conglomerate of large organizations and political actors who differ substantially about what their government should do on any particular issue and who compete in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government.” (ALLISON & HALPERIN, 1972, p.42)

³ Sobre a inserção do behaviorismo nos estudos de política externa, tem-se que: “A emergência de uma literatura voltada para a análise de elementos cognitivos no âmbito das relações internacionais, no final da década de 50, é resultado da maior ênfase dada às dimensões psicológica e cultural no contexto das ciências sociais, ao movimento behaviorista que colocou em discussão a relação dos estudos internacionais e outras áreas das ciências sociais, a crítica ao realismo e ao aparecimento de alguns trabalhos que marcaram a subárea de análise de política externa.” (HERZ, 1994, p.76)

⁴ A revolução behaviorista surge entre as décadas de 50 e 60 e defende a unidade das ciências, ou seja, as ciências sociais, assim como as ciências naturais teriam a mesma base. O behaviorismo tem como elementos essenciais: “o indivíduo é a unidade de análise básica; a política é vista somente como um aspecto do comportamento das pessoas; e o comportamento político será examinado em diferentes níveis de análise como o social, o cultural e o pessoal. O estudo do comportamento político destaca, em especial, o papel das pessoas nas estruturas sociais, sendo que a estrutura social central é o sistema político.” (JACKSON & SORENSEN, 2007, p.310)

⁵ Outra contribuição fundamental desse processo foi a divisão do campo de Relações Internacionais em duas áreas distintas: Análise de Política Externa e Política Internacional. Para mais informações sobre esse assunto, KUBÁLKOVÁ (2001)

O que Allison e Halperin chamam atenção é para o fato de que os analistas de política externa, ao se confrontarem com seus estudos, devem evitar explicações que levem em consideração apenas a decisão do líder do governo, o que seria deveras reducionista. Sendo assim, no caso da Guerra das Malvinas, por exemplo, seriam insuficientes explicações que levassem em consideração apenas os motivos que levaram a então Primeira Ministra britânica, Margareth Thatcher, a iniciar uma guerra tradicional com os argentinos, reivindicando a soberania britânica sobre aquele arquipélago localizado na América do Sul. Na realidade, uma conjuntura de fatores, internos e externos, bem como as opiniões de demais atores que influenciam a política externa da Grã-Bretanha, foram responsáveis pela ação militar.

É com o mesmo raciocínio que os autores criticam o Modelo I em outros conflitos internacionais:

“Let the reader consider, for example, how he would explain the Soviet invasion of Czechoslovakia in 1968, or North Vietnamese activity in Laos and Cambodia. One typically puts himself in the place of the nation or the national government confronted with a problem of foreign affairs and tries to figure out how he might have chosen the action in question. If I had been the Soviet Union faced with the threat of Czech liberation, or the Czech threat to the economy of the Bloc, what would I have done? Moreover, this is not simply the way we react to current events. It is the way most analysts, most of the time, structure their most careful explanations and predictions of important occurrences in foreign affairs.” (Ibid, pp. 41-42)

Nesse sentido, de modo a explicar o comportamento estatal nos estudos de Relações Internacionais, e sob influência do behaviorismo, diz-se que se abre a “caixa-preta” do Estado. Por meio deste movimento nos é permitido conhecer melhor os fatores internos que contribuem para a tomada de decisão no cenário internacional:

“Quando a visão realista do Estado como ator unitário, universalmente definido como maximizador de poder, foi contestada no final da década de 50, muitos autores voltaram-se para a análise dos mecanismos internos ao processo decisório. A abertura da “caixa-preta”, que marca o nascimento da área de análise de política externa na década de 60, inaugurou o caminho para o questionamento do modelo estímulo-resposta. Os mecanismos de mediação internos às máquinas estatais passam a merecer, a partir de então, a atenção dos especialistas. Nesse contexto, o status do ator racional foi questionado pelos estudos de política burocrática e por aqueles de mecanismos cognitivos.” (HERZ, 1994, p.78)

A seguir, serão abordados os principais elementos da teoria sobre “bureaucratic politics”, que se mostrou bastante influente nos estudos de política externa ao longo da década de 1970.

1.1.2

“Bureaucratic politics” como contraproposta ao Modelo I de análise de política externa

Em 1971, Graham T. Allison usou a Crise dos Mísseis de Cuba⁶ como estudo de caso para defender a complexidade da análise da política externa de um país. No caso em questão, ele demonstra que a decisão do então presidente norte-americano John F. Kennedy não se deu apenas por vontade própria. O chefe do executivo norte-americano levou em consideração a opinião de três outros atores do poder decisório daquele país:

“Different groups pulling in different directions produce a result, or better a resultant – a mixture of conflicting preferences and unequal power of various individuals- distinct from what any person or group intended.” (ALLISON, 1971)

Conforme mencionado anteriormente, na obra de Allison, fica clara a rejeição do autor pela abordagem puramente racionalista assim como pela simplificação dos atores envolvidos no processo decisório de política externa (MICHAUD, 2002). De acordo com Allison, é de extrema importância que, ao estudar uma determinada decisão de política externa, o pesquisador saiba identificar: “the games and players, to display the coalitions, bargains, and compromises, and to convey some feel for the confusion.” (ALLISON, 1971). Esse é um dos motivos pelo qual se optou por esse modelo teórico para a análise desta dissertação.

Diversos são os autores que destacam as importantes contribuições trazidas pela proposta teórica de Allison para os estudos de política externa. Dentre eles se encontra a análise de Clifford. Ao lembrar a obra do professor da prestigiada Escola de Estudos de Governo da

⁶ Em *Essence of Decision*, Allison examina a Crise dos Mísseis de Cuba, refutando a ideia tradicional de que a política externa é produzida por “purposeful acts of unified national governments.” (CLIFFORD, 1990, p.161)

Universidade de Harvard, Clifford reafirma a importância de se apresentar um cenário decisório da política externa como sendo formado por uma diversidade de atores:

“Diversity and conflict permeate the policy process. There is no single “maker” of foreign policy. Policy flows instead from an amalgam of large organizations and political actors who differ substantially on any particular issue and who compete to advance their own personal and organizational interests as they try to influence decisions. The president, while powerful, is not omnipotent; he is one chief among many. Even when a direct presidential decision is reached, the game does not end because decisions are often ignored or reverse.” (CLIFFORD, 1990, p.162, ênfase minha)

Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, Amorim Neto (2011) destaca que o modelo de política burocrática:

“(...) supõe a existência de uma diversidade de atores, retratando o aparato de cada governo nacional como uma complexa arena em que se disputa o jogo da política externa. Nesse jogo, o que determina as decisões não são apenas as razões e os argumentos, mas a força e a habilidade dos proponentes e oponentes de cada alternativa de ação. Ou seja, (...), a formulação da política externa emerge como o resultado de disputas políticas, de coalizões e de correlação de força, sendo as decisões de política externa essencialmente uma consequência da política doméstica.” (AMORIM NETO, 2011, p.29)

No caso deste trabalho, entende-se que as decisões de política externa, ainda que necessitem de uma posição do chefe do Executivo, não são tomadas única e exclusivamente por estes. Uma gama de atores e acontecimentos nacionais e internacionais acaba por influenciar a tomada de decisão de política externa. No caso da PEB, conforme será visto nos capítulos 3 e 4 desta dissertação, os principais “players” da estrutura burocrática brasileira que participam do jogo de barganhas são o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD)⁷. Há ainda, conforme destaca Amorim Neto (2011, p.80), o Ministério da Fazenda, cuja importância, segundo o autor, está no fato de que: “a promoção do desenvolvimento econômico foi e continua sendo um dos principais vetores da política externa brasileira.”. Este, no entanto, não estará presente nesta análise.

⁷ Não se exclui a presença de outros atores, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Ministério da Fazenda, o Senado e alguns partidos políticos.

Em 1972, dando continuidade aos trabalhos iniciados com o estudo sobre a Crise em Cuba, Allison colabora com Morton H. Halperin para formalizar o paradigma de “bureaucratic politics”. Em *Bureaucratic Politics: a paradigm and some policy implications*, os autores buscam apresentar uma proposta alternativa que tenha foco nos fatores internos de um Estado, particularmente na política burocrática, para explicar o comportamento estatal. No entanto, os autores destacam que a análise interna é constantemente esquecida pelos planejadores e executores de política (ALLISON & HALPERIN, 1972, p.42).

De acordo com os dois estudiosos, as ações governamentais – seja na esfera doméstica, seja na internacional – são simplesmente resultados de um processo de barganha entre os diferentes atores hierárquicos que formam a estrutura do governo⁸. Assim como o exemplo usado por Allison sobre a Crise de Cuba, destaca-se outro exemplo que bem ilustra essa multidimensionalidade da política burocrática, o da decisão do então Presidente George H. W. Bush em enviar tropas para a Arábia Saudita em 1991:

“Although key Pentagon officials might have been expected to favor the use of force, some – specifically Dick Cheney, Secretary of Defense, and Colin Powell, the four-star general who was Chairman of the Joint Chiefs of Staff—only reluctantly supported the military option. Instead, members of the president’s White House staff, notably Brent Scowcroft (the president’s national security adviser and a retired air force lieutenant general) and the president himself (a World War II navy pilot) were the principal advocates of a military response.” (KEGLEY, 1997, p.63)

Reforça-se, assim, o contraste da proposta teórica dos autores com o Modelo I, conforme demonstrado na passagem abaixo:

“In contrast with Model I, this Bureaucratic Politics Model sees no unitary actor but rather many actors as players—players who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well. Players choose in terms of no consistent set of strategic objectives, but rather according to various conceptions of national security, organizational, domestic, and personal interests. Players make governmental decisions not by a single rational choice, but by pulling and hauling. (This by no means implies that individual players are not acting rationally, given their interest).” (ALLISON & HALPERIN, 1972, p.43)

⁸ Por esse motivo, a teoria de “bureaucratic politics” também será chamada, por alguns autores, como “governmental politics”.

É importante destacar aqui a definição de “pulling and hauling”, usada por Allison e Halperin, bem como por outros autores para explicar o modelo de “bureaucratic politics”:

“Pulling and hauling games happen when two actors of the same level of authority contest each other or when an actor of an inferior level does so with a superior, although limiting dominance to obvious pulling and hauling games would not take into consideration situations where Actor A's statement is enough to make Actor B behave in a way that Actor B would not have otherwise, as when, for instance, the president or the prime minister issues an order.” (MICHAUD, 2002, p. 278)

Amorim Neto exemplifica de forma bastante didática a dinâmica dos jogos de “pulling and hauling”, ao criar uma hipótese de divergência de interesses entre ministro das Relações Exteriores e o da Defesa:

“Por exemplo, o ministro da Defesa pode fazer coisas de que o ministro das Relações Exteriores não é capaz (...) O chefe da diplomacia deseja certas coisas justamente por estar à frente do Ministério de Assuntos Estrangeiros. O ministro da Defesa tende a ser mais disposto do que outros a utilizar instrumento militar justamente por dirigir as Forças Armadas.” (AMORIM NETO, 2011, p.29)

Esse processo de barganha/competição entre os inúmeros atores da estrutura burocrática de um Estado ocorre justamente pela diversidade de interesses que os compõem. Além disso, faz-se necessário ressaltar que essa barganha/competição entre os diversos atores da política externa não se dá por acaso. Isso acaba contribuindo para que a execução da política escolhida torne-se uma tarefa difícil:

“For those who participate in government, the terms of daily employment cannot be ignored: government leaders have competitive, not homogeneous interests; priorities and perceptions are shaped by positions; problems are much more varied than straightforward, strategic issues; the management of piecemeal streams of decisions is more important than steady state choices; making sure that the government does what is decided- and does not do what has not been directed-is more difficult than selecting the preferred solution.” (ALLISON & HALPERIN, 1972, p. 44)

A tomada de decisões, de acordo com essa perspectiva teórica, não se dará por meio de uma escolha racional. Dessa forma, é possível afirmar que a abordagem do modelo Allison-Halperin⁹ é fortemente

⁹ O Modelo de “Bureaucratic Politics” também é conhecido como Modelo Allison-Halperin.

baseado na importância das estruturas de poder no que tange a tomada de decisões:

“Allison's bureaucratic politics framework offers an interesting perspective on governance by stating that power structures matter in decision making (...) It is during its formulation that the shape of a policy is decided according to the preferences of the most influential actors.” (MICHAUD, 2002, p.272)

Ainda sobre o poder, Amorim Neto afirma que:

“O poder é definido por recursos, pela habilidade e pela disposição de barganhar e vencer. A dimensão vertical dos cargos do governo afeta o poder de barganha de cada indivíduo. Bem utilizado, o poder gera percepção de eficácia, realçando a reputação do jogador.” (AMORIM NETO, 2011, p.29)

A unidade básica de análise do modelo de Allison e Halperin são as ações exercidas por um determinado governo¹⁰ (ALLISON & HALPERIN, 1972, p.45). No caso da crise de Cuba, por exemplo, a unidade básica de análise era constituída pelas ações dos governos dos Estados Unidos e da União Soviética.

Para que um analista possa realizar, de forma fidedigna, estudos sobre a política externa de determinado Estado, seguindo o modelo em questão, deverá observar as ações governamentais:

“It is an assumption of the approach developed here that in order to explain, predict, or plan outcomes it is necessary to identify the actions of particular governments that affect the outcome, to treat these actions separately (including how nation's actions affect each another) and in this way to treat the event in its entirety.” (Ibid, p.45)

Os canais de ação¹¹ devem, então, ser identificados para que se possa explicar, prever e planejar as ações governamentais. É importante apenas enfatizar, como feito pelos autores, o que é e o que não é entendido como uma ação governamental. Essas podem ser entendidas como o resultado da barganha entre diferentes atores hierárquicos.

¹⁰ Destaca-se aqui que essas ações fortalecem a ligação com os atos de fala.

¹¹ De acordo com os autores, os canais de ação podem ser divididos em 2 partes: uma que é formada pelas decisões dos atores “seniors” e outra formada pelos atores que efetivamente irão tocar as decisões políticas (diversos atores usam a terminologia “implementadores”, mas os autores em questão se refutam a usar o termo por acreditar ser demasiado restritivo.). (ALLISON & HALPERIN, 1972, p.46)

Descaracterizam-se, assim, das decisões pessoais, como se pode ver na passagem abaixo acerca da decisão norte-americana em relação ao conflito com o Vietnã do Norte, à época da Guerra Fria:

“According to this definition, a presidential announcement of a decision to bomb North Vietnam, the subsequent movement of an aircraft carrier into a position near North Vietnam, and the actual dropping of bombs are actions of a government. Whereas a secret paper sent from the Secretary of Defense to the President recommending bombing of North Vietnam or a private presidential decision to bomb North Vietnam are not actions of a government.” (Ibid, 1972, p.45)

Ainda que a teoria aqui analisada seja passível de inúmeras críticas, como será visto abaixo, espera-se poder identificar de que maneira o modelo da política burocrática aplica-se ao caso brasileiro de tomada de decisão de política externa. Além disso, busca-se ainda explicar de que forma se pode compreender a inserção da temática de desenvolvimento nas políticas de segurança adotadas pelos principais tomadores de decisão na política externa do Brasil, ou seja, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa.

1.1.3

A crítica ao “bureaucratic politics”

O modelo conhecido como Allison-Halperin foi bastante utilizado nas análises de política externa, ainda assim é possível verificar a existência de inúmeras críticas desde o seu surgimento (MICHAUD, 2002):

“Some critics contend that ideological core values shared by those whom Richard J. Barnett has called “national security managers” weigh more in determining policy than do differences attributable to bureaucratic position (...) Similarly, the perspective underestimates the extent to which the president can dominate the bureaucracy by selecting key players and setting the rules of the game. (CLIFFORD, 1990, p.163)

Para Stephen Krasner (1972), o modelo proposto por Allison minimiza o poder do presidente em um regime democrático, como o dos Estados Unidos, por exemplo. Krasner critica o fato de que Allison ignora a prerrogativa que os presidentes têm de nomear os funcionários do alto escalão da burocracia estatal. O ponto de vista de Krasner é corroborado por Amorim Neto (2011):

“Exemplo eloquente de como o presidente pode impor-se sobre a administração pública foi a bem-sucedida diplomacia conduzida por Nixon e Kissinger em relação à China, a qual deixou o Departamento de Estado à margem das negociações. Ou seja, o poder de uma agência burocrática depende de delegação presidencial, ponto fundamental de Krasner.” (AMORIM NETO, 2011, p.31)

Apesar de falhas na teoria proposta para a política burocrática de Allison e Halperin, é importante destacar que a maioria dos críticos aplicou o modelo em sua forma original. Isso acarretou em grande problema, conforme constatado por Michaud (2002), já que as críticas raramente vinham acompanhadas de soluções viáveis para os problemas apontados:

“However, a gap still needs to be filled, since no satisfactory answer to the ongoing criticism concerning the framework’s difficult operationalization has been found” (MICHAUD, 2002, p.271)

Michaud ainda questiona se e como a estrutura analítica da política burocrática pode ser operacionalizada:

“The answer proposed here is that, indeed, Allison’s framework can be operationalized, but if, and only if, one integrates it with a tool that will allow the researcher to consider the actors involved in the “pulling and hauling games” Allison refers to, and the power they wield in order to see their preferred option win or establish dominance. In other words, Allison claims that pulling and hauling games affect choice, but he does not give us any way of knowing how.” (Ibid, pp.271-272)¹²

Outra crítica constante ao modelo em questão é o fato de estar baseado na estrutura de poder. Uma vez que o poder é um fator subjetivo, dificilmente se encontram meios para que se possa mensurar de que forma essa estrutura efetivamente influencia os resultados da política adotada. Nesse sentido, Michaud (2002) apresenta uma alternativa:

“Lemieux’s typological framework begins by acknowledging that it is impossible to understand all power relationships among several actors involved within a single measurement. Looking at the final result by itself cannot provide a meaningful interpretation of the decision-making process since most of the pulling and hauling characteristics of any power struggle would not be seen. Lemieux’s framework addresses this problem by considering a decision as a summation of episodes in which power

¹² E justamente por essa “falha” é que os atos de fala mostram-se complementares à política burocrática.

relationships between pairs of actors are expressed. The task of the analyst is, therefore, to identify the power relationship between each pair of actors in each episode. It is the combination of all the relationships in a specific decision-making process that provides the final interpretation. The identification of the episodes and the actors in each comes from documentary analysis and inter-views.” (Ibid, p.276)

Por fim, uma das principais críticas ao modelo burocrático de Allison e Halperin diz respeito à ineficácia que a própria burocracia estaria sujeita:

“Bureaucratic unresponsiveness and inaction sometimes manifest themselves as lethargy. At other times, bureaucratic sabotage is direct and immediate, again as vividly illustrated by the Cuban missile crisis. While President Kennedy sought to orchestrate U.S. action and bargaining, his bureaucracy, in general, and the navy in particular, were in fact controlling events by doing as they wished.” (KEGLEY, 1997, p.65)

1.2

Atos de Fala

De forma geral, o objetivo principal deste trabalho de dissertação se insere na análise da política externa do Brasil para as questões de segurança e desenvolvimento. Como é sabido, políticas são construções formadas por palavras (ONUF, 2001, p.226) e, por este motivo, considerou-se importante abordar, neste capítulo, uma parte acerca dos atos de fala, em especial porque estes serão abordados no caso brasileiro:

“Policies do not exist apart from the words that we, as agents, use to characterize them (...) Policies only exist when we put our intentions into words and frame courses of action, or plans, to achieve them.” (ONUF, pp.226-227)

A teoria dos atos de fala foi sistematizada por Austin no ano de 1962¹³. Em sua obra *“How to do things with words”*, o autor lançou as formulações básicas da proposta sobre esses atos. A partir de então, essa teoria tornou-se uma das principais formas de análise pragmática da linguagem (AUSTIN, 1962).

¹³ É importante aqui destacar que o autor morreu em 1960 e a obra aqui referida foi publicada posteriormente.

A teoria de Austin aparece como uma proposta de reformulação da concepção de linguagem por meio dos jogos de linguagem¹⁴. De acordo com a teoria Wittgensteiniana, o uso de uma palavra em determinado contexto refere-se ao significado desta e, com isso, conforme se muda o contexto, o significado da palavra também muda. Por exemplo, como será visto em capítulos seguintes nesta dissertação, a palavra desenvolvimento, no caso da Política Externa Brasileira do século XX terá um significado diferente daquele usado nos dias atuais.

Dessa forma, os jogos de linguagem podem definir tanto a natureza, quando a função da linguagem:

“São inúmeros esses usos, e não há por que privilegiar um sobre o outro já que tudo depende dos objetivos específicos de quem usa a linguagem. A mesma palavra pode, assim, participar de diferentes contextos com diferentes significados. São esses diferentes contextos de uso, com seus objetivos específicos, que Wittgenstein caracteriza como jogos de linguagem. Essa noção visa dar conta de que as expressões linguísticas são sempre utilizadas em um contexto de interação entre falante e ouvinte, que as empregam com um objetivo determinado.” (MARCONDES FILHO, 2006, pp.221-222)

Conforme colocado por Danilo Marcondes Filho (2003, p.26), a proposta de Austin é considerada um avanço nos estudos da linguística, uma vez que busca sistematizar os fenômenos pragmáticos do uso da linguagem, diferentemente da teoria anteriormente utilizada para tal:

“Austin procurou mostrar que o uso da linguagem pode ser objeto de uma análise sistemática desde que se adote os instrumentos conceituais adequados para isso, mostrando deste modo que a análise pragmática da linguagem não é, em princípio, incompatível com uma abordagem teórica.” (Ibid, p.26)

Nicholas Onuf exemplifica de forma clara como os atos de fala podem implicar em movimentações de determinados agentes no cenário internacional:

“For example, agent A will make an assertion about agent B’s last move: “Your country has been massing troops along the border – your actions speak for themselves.” Agent A goes on to say, “On behalf of my country, I demand that you send your troops back to their barracks and desist from all other expressions of hostility.” Finally, agent A says: “If you do not comply with these demands, we will take appropriate measures.” Only when these

¹⁴ Uma corrente significativa dos autores que defendem a proposta dos jogos de linguagem se baseiam na obra do filósofo Ludwig Wittgenstein.

three speech acts are taken together, in series, do they constitute agent A's move, which would seem to answer a threat with a threat." (ONUF, 2001, p.233)

Não se pretende aqui realizar uma vasta análise sobre os atos de fala e seus componentes. Para fins desse trabalho - e já fazendo uma conexão com a parte final deste capítulo- é importante apenas levar em consideração que diversos conceitos de política internacional, como o de securitização, por exemplo, são subjetivos e considerados como sendo atos de fala (BALZACQ, 2005).

A seguir, será feita uma apresentação do contexto em que se deu o alargamento do conceito de segurança. Com isso, será possível compreender melhor porque o conceito de securitização da Escola de Copenhague é visto como um ato de fala.

1.3

A Escola de Copenhague: securitização vista como ato de fala

Uma das principais correntes que irá advogar a ampliação do conceito de segurança¹⁵ será a Escola de Copenhague¹⁶, responsável por cunhar o termo securitização. De acordo com os estudiosos dessa Escola, a securitização estaria baseada em uma proposta principal, ou seja: "the enunciation of security *itself* creates a new social order wherein 'normal politics' is bracketed." (BALZACQ, 2005, p.171). Desde então o termo entrou definitivamente para o vocabulário dos estudos de segurança (CIUTA, 2004), ainda que seja contestado por alguns especialistas.

Por securitização entende-se nada mais do que a compreensão de um problema sob a esfera da segurança¹⁷. Dessa forma, a securitização

¹⁵ O capítulo 2 abordará de forma mais detalhada a questão relativa à ampliação do conceito de segurança, de modo a explicar como se deu a interdependência entre os conceitos de segurança e desenvolvimento.

¹⁶ A chamada Escola de Copenhague surge em 1985 com a fundação do atual Conflict and Peace Research Institute (COPRI).

¹⁷ Caberá ao securitizador definir o que será considerado assunto para a esfera de segurança. Ele o fará por interesses próprios.

seria a construção linguística de um problema de segurança e, por isso, a securitização pode ser entendida como um ato de fala:

“Thus, the exact definition and criteria of securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects. Securitization can be studied directly; it does not need indicators. The way to study securitization is to study discourse and political constellations: When does an argument with this particular rhetorical and semiotic structure achieve sufficient effect to make an audience tolerate violations of rules that would otherwise have to be obeyed?” (BUZAN, WEAVER & WILDE, 1997, p.25)

Ainda sobre o conceito de securitização tem-se que:

“(...) according to the CS, securitization is a rule-governed practice, the success of which does not necessarily depend on the existence of a real threat, but on the discursive ability to effectively endow a development with such specific complexion.” (BALZACQ, 2005, p.179)

Mas para que a securitização seja possível, são necessárias duas regras constitutivas:

“1) the internal, linguistic-grammatical – to follow the rule of the act...; and 2) the external, contextual and social – to hold a position from which the act can be made.” (BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998, p.32)

A securitização é um movimento que ganha destaque com o fim da Guerra Fria. Isso se dá de acordo com o contexto sistêmico que permite o alargamento do conceito de segurança (que será melhor explorado no capítulo seguinte). Faz-se importante, no entanto, ressaltar aqui um ponto de destaque abordado por Buzan e Waever (2009). Ambos advogavam que já durante a Guerra Fria eram encontrados casos de securitização, como nos casos entre Japão e China, ou entre Alemanha e Rússia, ou até mesmo entre os Estados Unidos e o Japão. Ainda assim, todas essas questões de segurança estavam subordinadas a uma questão ainda maior, envolvendo a disputa entre Leste e Oeste. Por esse motivo, a questão ainda era entendida sob a ótica da teoria tradicional de segurança¹⁸.

¹⁸ Isso se dava, pois interessava aos atores securitizadores o discurso da securitização para justificar a abordagem tradicional de segurança naquele momento.

1.3.1

Críticas à securitização vista como ato de fala

Como se viu anteriormente, de acordo com os estudiosos da Escola de Copenhague, não existe uma ameaça “real”, havendo apenas percepções de um dado fenômeno, sempre diferentes entre os diversos atores envolvidos. O “real” seria assim construído¹⁹. É justamente essa subjetividade da securitização que pode ser vista como uma das principais críticas ao entendimento desta como um ato de fala. Essa é, por exemplo, a tônica da crítica de Balzacq (2005):

“The speech act model is, therefore, born out of an attempt to propose the idea that securitization is a sustained strategic practice aimed at convincing a target audience to accept, based on what it knows about the world, the claim that a specific development (oral threat or event) is threatening enough to deserve an immediate policy to alleviate it.” (BALZACQ, 2005, p.173)

Ao propor uma abordagem pragmática à securitização, Balzacq passa a distinguir sua abordagem da teoria dos atos de fala. Para ele:

“The strategic or pragmatic action of discourse differs from a speech act on at least one essential count – if the strategic action of discourse operates at the level of persuasion and uses various artifacts (metaphors, emotions, stereotypes, gestures, silence, and even lies) to reach its goals, the speech act seeks to establish universal principles of communication, the value of which is to be functional whatever the context, culture and whatever the relative power of the actors.” (Ibid, p.172)

Um dos grandes problemas em se apresentar a securitização como uma construção linguística está no fato de que aquilo que é entendido como um ato de segurança por “A” pode não ser compreendido da mesma forma por “B”. No caso da interdependência entre segurança e desenvolvimento, há aqueles que creem que o subdesenvolvimento é um fator que gera insegurança e outros que discordam dessa premissa.

Outro problema ocorre quando agente e audiência não chegam a uma mesma percepção sobre a securitização de um assunto. Nesses

¹⁹ Na realidade, criticam a dicotomia. A ameaça, por ser construída, acaba tornando-se real.

casos, há um problema de linguagem que precisa ser revisto de forma a encontrar a solução para a proposta de securitização (Ibid, p.181).

Ao longo deste trabalho, poderá ser verificado, por meio da fala de atores da política externa brasileira, que esse ruído entre agente e audiência ocorreu, e ainda ocorre no que se refere à tentativa de se acrescentar as discussões sobre desenvolvimento na esfera da segurança. A ideia aqui presente é que se possa ver a inserção do debate sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento pelos atos de fala.