



SEPERI

I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

24 E 25 DE OUTUBRO - 2019
FLORIANÓPOLIS - SC

ANAIS



Anais do I Seminário de
Pesquisa em Relações
Internacionais

ESCOLA DE MERCADO
2019



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



COMITÊ EDITORIAL

Alejandro Angel Tapias, Dr.
Arisa Ribas Cardoso, Ma.
Camila Feix Vidal, Dra.
Danielle Jacon Ayres Pinto, Dra.
Graciela de Conti Pagliari, Dra.
Janypher Marcela Inácio Soares, Ma.
Jéssica Maria Grassi, Ma.
Júlia Loose, Ma.
Lucas Kerr de Oliveira, Dr.
Lucas Pereira Rezende, Dr.
Patrícia Fonseca Ferreira Arienti, Dra.
Renata Oliveira Anunciato, Ma.
Victor Tarifa Lopes, Me.
Walter Barbieri Júnior, Dr.

ISBN: 978 - 65 - 87620 - 00 - 8

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

UFSC (10. : 2019 : Florianópolis, SC)
Anais do I Seminário de Pesquisa em Relações
Internacionais [livro eletrônico]. -- São José, SC :
Escola de Mercado, 2019.

PDF

Vários autores.
ISBN 978-65-87620-00-8

1. Seminários - Brasil 2. Relações internacionais
3. Universidade Federal de Santa Catarina - Seminário
de Pesquisa em Relações Internacionais (10. : 2019 :
Florianópolis, SC).

20-37069

CDD-327

Índices para catálogo sistemático:

1. Seminários : Relações internacionais 327

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



COMISSÃO ORGANIZADORA

COORDENADORA DOCENTE

Profa. Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto

Coordenadoras Discentes

Jéssica Maria Grassi, Ma.

Renata Oliveira Anunciato, Ma.

Integrantes

Anna Luiza Odebrecht

Arthur Correa Maziero

Arthur Lersch Mallmann

Bárbara Vitória Marques Sá dos Santos

Gabriel Barbosa de Castilho

Guilherme de Almeida Pastl

Isabella Neumann

Júlia Loose, Ma.

Maria Clara Kretzer

Marina Palma de Moura

Victor Tarifa Lopes, Me.



RESUMOS
SEPERI 2019

A GUERRA CIVIL NA REPÚBLICA CENTRO AFRICANA: UMA VISÃO SOBRE A ATUAÇÃO DA MINUSCA E O PROCESSO DDR

Resumo

A República Centro-Africana, antigamente conhecida como Ubangui-Chari, durante o século XIX e início do XX foi um dos territórios africanos subjugados pela França no continente africano. Essa posição de dominação acabou por o tornar a região em uma das nações mais precarizadas do mundo. Devido à dependência resultante do período colonial, após sua independência na década de 60, as elites locais agiram de forma a reforçar contra a população local o controle por parte dos estratos superiores da sociedade. Assim, tal processo resultou na formação de um Estado Nacional sem representação identitária do seu próprio povo, já que os processos anteriores e posteriores à independência impediram o desenvolvimento e a compreensão da ideia de unidade e nação. Com um governo instável e facilmente influenciável, a prevalência de regimes autoritários e golpes de Estado enfraqueceram ainda mais a política e sua capacidade de atuação internacional de maneira soberana. Situação na qual resulta na interferência externa constante no país. Atualmente, o conflito em percurso na República Centro-Africana se mostra como um conflito invisibilizado, porém latentes no contexto africano, haja vista que perdura por quase uma década. Marcado pela violência entre grupos paramilitares, violação de Direitos Humanos e a interferência das Nações Unidas - sendo este último fator um dos mais questionados devido ao caráter de suas ações feitas através da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro Africana (MINUSCA) - o conflito tem entrado numa nova fase que consiste no Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), acompanhado de perto pelas forças internacionais. Portanto, especificamente, o presente trabalho busca, através de uma breve análise histórica sobre o país, analisar a interferência internacional de Estados e das Nações Unidas no contexto da República Centro Africana especificamente durante a Guerra Civil iniciada em 2014 e durante o processo de DDR feito pela ONU.

Palavras-chaves: República Centro Africana; Nações Unidas; Guerra Civil.

Davi Antunes da Luz¹
João Paulo Cavazzani Bosso²

¹ Graduando de Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: antunnesdavi@gmail.com

² Graduando de Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: jpaulobosso@gmail.com

ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS DA CRISE E DA RETOMADA DA HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS NOS PERÍODOS DA DÉCADA DE 1970 E DE 2008 PELA ÓTICA DAS ESCOLAS DA REGULAÇÃO E BRITÂNICA

Resumo

O presente estudo visa traçar um paralelo analítico dos diferentes momentos de crise e superação da mesma por parte da hegemonia dos Estados Unidos da América. O objetivo da pesquisa é dar destaque aos períodos de recessão estadunidense, e conseqüentemente global, da década de 1970 e dos arredores do ano de 2008. Serão levantados dados e premissas semelhantes e divergentes dos dois períodos dando ênfase na influência que a mudança de eixo econômico-político de um país tem no funcionamento da dinâmica socioeconômica global. Tendo em vista que a alteração da ordem econômica internacional é determinada majoritariamente pelos Estados Unidos, a análise da potência global é meta neste trabalho devido a sua inegável importância, porém, a mesma será feita tendo como tentativa a descentralização do estudo da Economia Política Internacional do ponto de vista estadunidense, trazendo realce para diferentes pontos de vista das crises analisadas, visto que suas conseqüências são de alcance global. Neste projeto, as vertentes deste eixo a serem focadas serão a Escola da Regulação, pela bibliografia do francês Robert Boyer, e a Escola Britânica, com Susan Strange, que terão suas teorias amplamente desbravadas, assim como as perspectivas de outros autores e autoras complementares, como a brasileira Maria da Conceição Tavares e o francês marxiano François Chesnais. Com o escopo dessa base teórica serão expostas as trajetórias das causas, circunstâncias, contextos, métodos de ação e conseqüências que cerceiam a hegemonia estadunidense, cuja consistência pode ser vista como contínua ou permeada por rupturas, dependendo dos pontos levantados a destaque. Essa distinção analítica também será posta e debatida no presente estudo, com o propósito de convergir uma explicação generalizada da hegemonia dos Estados Unidos da América nos âmbitos financeiro, monetário, social, cultural e militar.

Palavras-chaves: Estados Unidos; hegemonia; crise

Júlia Zenni Lodetti³
Leonardo Felipe Santos de Souza⁴

³ Graduando de Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: juliazenni8@gmail.com

⁴ Graduada de Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: leofsouza55@gmail.com

APLICAÇÃO DA TIPOLOGIA DE WALLANDER E KEOHANE SOBRE INSTITUIÇÕES NA ATUAÇÃO DA ASEAN NO CAMBOJA

Resumo

Neste estudo, será tratada a questão de como a ASEAN atuou de forma a intervir no Camboja nos últimos 30 anos. Os primeiros desdobramentos dessa atuação regional começam em 1978, com a invasão do Vietnã ao Camboja, depondo o Khmer Vermelho e atraindo atenção tanto de potências externas - como EUA e China, sob as influências da Guerra Fria - quanto da própria Associação, recém formada e composta pelos países capitalistas da região. Assim, o problema entre Vietnã e Camboja não é visto apenas como uma preocupação regional de uma instituição preocupada com a não-intervenção, mas como o palco secundário de mais uma disputa ideológica clássica da Guerra Fria. Assim, a partir do materialismo histórico presente na abordagem de Lee Jones, o trabalho entende a atuação da ASEAN no Camboja como uma intervenção em assunto doméstico, com aberturas políticas para influência de atores externos; tentando, a partir dessas premissas, demonstrar uma seletividade de discurso entre as propostas institucionais da ASEAN e sua prática. Quanto à relação teórica com os textos da base, o trabalho entende, a partir da tipologia das instituições do texto de Keohane e Wallender, a ASEAN como muito institucionalizada, inclusiva e preparada para lidar com riscos. Isso pode ser analisado, respectivamente, a partir de sua alta influência sobre outros Estados asiáticos referente à, por exemplo, suas estratégias de diplomacia e não intervenção; sua predisposição a resolver os problemas regionais dentro da própria instituição e sua visão indesejada sobre os perigos do comunismo que, no pós-Guerra Fria, se torna necessidade de expandir sua alçada geopolítica pela Ásia. Assim, ao combinarmos dimensões, a ASEAN pode se enquadrar como uma "instituição de gerenciamento de segurança". O trabalho também assume o sucesso da instituição a partir do que Keohane e Wallender chamam de regularização de comportamento através do controle da informação.

Palavras-chaves: ASEAN; intervenção; Camboja

Leonardo Felipe Santos de Souza⁵
Júlia Zenni Lodetti⁶

⁵ Graduando de Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: leofsouza55@gmail.com

⁶ Graduada de Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: juliazenni8@gmail.com

ARE IFC INFRASTRUCTURE PROJECTS ORIENTED TOWARDS THE REDUCTION OF UNDERDEVELOPMENT GAP?

Resumo

Multilateral organizations, such as World Bank (WB) agencies, have primarily engaged with supporting and regulating governments of developing countries. The International Financial Corporation (IFC) stands as a striking exception, since it also finances private sector projects. In this context, the objective of our research is to analyze the effect of IFC loans as a strategic development policy; i.e., to evaluate to what extent those disbursements target countries with greater need. In methodological terms, we review historical records of IFC and other WB agencies – mainly the International Bank of Reconstruction and Development (IBRD) – and we focus on the relationship between current IFC projects and socioeconomic indicators. For this later analysis, we deal with the 20 largest developing nations (based on IFC budget recipients). Among the indicators are GDP per capita (with PPP correction), percentage of population below the poverty line and the Logistics Performance Index (LPI) score. Notice, therefore, that we attempt to differentiate trends within the overall and the infrastructure IFC loan policies. The preliminary results show that the IFC policy comprises a bias towards countries with lower performance in the socioeconomic indicators we used. Clearly, our findings indicate that the lower the per capita income and the greater the percentage of population in poverty, the higher the value of IFC loans. More interestingly, that impact is magnified as we deal with infrastructure projects, since IFC disbursements are higher for those countries with poorer LPI performance. In sum, our results confirm that WB agencies' policies are predominantly oriented to shorten the development gap among developing nations. Such finding of correcting inequality is more pronounced in infrastructure projects and within the IFC policy decisions in comparison with other WB agencies.

Key-words: IFC, Development Policy, World Bank.

Ana Luiza Beck Santos⁷
Júlia Saint Martin Rodrigues da Silva⁸

⁷ Graduanda em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: analuizabecks@gmail.com.

⁸ Graduanda em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: juliasaintm@gmail.com.

CIBERESPAÇO COMO PROJEÇÃO DE PODER: CAPACIDADE CIBERNÉTICA DA FEDERAÇÃO RUSSA

Resumo

O ciberespaço se estabeleceu na política internacional como um novo domínio de segurança e defesa nacional. Além de se somar aos domínios tradicionais, terra, ar, água e espaço, o ciberespaço permeia todos os outros, podendo inclusive mudar a forma como eles são pensados. Desse modo, o cenário do mundo pós ciberespaço é marcado por uma nova dinâmica de interação estatal, de ações estratégicas dos Estados e também de ações de indivíduos ou grupos não-estatais que, diferente de outros cenários, neste tem maior possibilidade de protagonismo. O rápido desenvolvimento de tecnologias da informação e o grande envolvimento da sociedade global na Internet, principalmente em mídias sociais, com grandes volumes de dados disponibilizados, criou um ambiente para projeção de poder e disputa entre os países pelo domínio da informação. Tendo em vista o que foi exposto, o presente trabalho possui o objetivo de analisar as capacidades cibernéticas da Federação da Rússia, tentando delinear as capacidades ofensivas, defensivas e a resiliência do país em conflitos cibernéticos. Para isso, foram observados os principais documentos oficiais de defesa e estratégia do governo, buscando compreender a visão política russa sobre a questão do espaço da informação tanto no contexto interno, quanto externo. Essa análise das capacidades cibernéticas russas também leva em consideração o envolvimento da Rússia nos mais famosos casos recentes de atividades cibernéticas interestatais, como o caso da Estônia em 2007, a Guerra na Geórgia em 2008, a Guerra na Ucrânia em 2014 e a possível influência nas eleições norte-americanas de 2016.

Palavras-chaves: Rússia; Ciberespaço; Capacidades Cibernéticas.

Daniel Garcia Barbosa de Figueiredo⁹
Eduardo de Rê¹⁰
Thássia Barbosa de Menezes¹¹

⁹ Graduando na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pesquisador no Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional (GEPPIC). E-mail: dannigarciafig@gmail.com

¹⁰ Graduando na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pesquisador no Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional (GEPPIC). E-mail: dudu_dere@yahoo.com.br

¹¹ Graduanda na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pesquisador no Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional (GEPPIC). E-mail: thassiabmenezes@gmail.com

DIREITO INTERNACIONAL E OS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS: A ATUAÇÃO DO ACNUR NA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS EM MANAUS

Resumo

O presente trabalho abordar a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na proteção dos refugiados venezuelanos na cidade de Manaus. Por conta da crise política na Venezuela, que ocasionou problemas como a falta de alimentos, trabalho, saúde e segurança para os seus nacionais, fez com que muitos venezuelanos buscassem refúgio no Brasil. Isso ocasionou um grande fluxo de refugiados na região norte e trouxe questionamentos internacionais em relação ao que o governo brasileiro poderia fazer para ajudar esses refugiados. Para tal indagação de pesquisa, procurou-se explicar o conceito de refugiados na perspectiva do direito internacional e dos direitos humanos dos refugiados, bem como descrever o papel dos institutos jurídicos e sua aplicabilidade, assim como analisar a efetividade do ACNUR sobre a população de refugiados venezuelanos em Manaus. O método utilizado foi exploratório por meio de procedimentos bibliográficos e entrevista semiestruturada. O estudo observou que o ACNUR, desenvolve um trabalho importante para ajudar os refugiados venezuelanos que chegam em Manaus, alguns serviços oferecidos são orientações onde podem ir para emitir documentação, e se houver caso de agressão recebem apoio e são encaminhados diretamente para o órgão responsável, percebeu-se que para a efetivação do seu esforço de gerenciamento da crise de refugiados em Manaus, precisa fundamentalmente contar com o apoio da comunidade local e suporte do aparato governamental do município, estado e governo federal e das organizações não governamentais.

Palavras-chaves: Direito internacional; Direitos humanos dos refugiados; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Andréia Santos Salgado Alves¹²
Jéssica Uchôa Ferreira de Carvalho¹³
Breno Rodrigo de Messias Leite¹⁴

¹² Acadêmica de Relações Internacionais, Faculdade La Salle - Manaus, dedeiasalgado@gmail.com

¹³ Acadêmica de Relações Internacionais, Faculdade La Salle - Manaus, jessiuchoa16@gmail.com

¹⁴ Orientador: Prof. Msc. Faculdade La Salle - Manaus, breno-rodriigo@hotmail.com

INTERGOVERNAMENTABILIDADE DO MERCOSUL: FORMAÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO BLOCO ECONÔMICO

Resumo

O artigo tem como objetivo apresentar o processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) como organização que adota como modelo de integração cuja estrutura parte dos princípios estudados pelo intergovernamentalismo. Mescla as preocupações internas dos países-membros da organização com a projeção externa, a medida em que trabalham para tornar possível a cooperação a nível regional. Para isso, o trabalho utiliza o recorte histórico dos trâmites e das negociações que deram início ao Mercosul e propõe uma revisão bibliográfica sobre os principais conceitos de integração regional com foco principal no intergovernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik (1994), cujo argumenta sobre o caso do Conselho Europeu. Por fim abarca críticas presentes na teoria em relação aos países sul americanos inseridos na organização de integração regional.

Palavras-chaves: Integração Regional; Mercosul; Intergovernabilidade.

Bruna Maria dos Santos¹⁵

¹⁵ Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, e-mail: b.m.sant.s@gmail.com

OS DESAFIOS BRASILEIROS PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA: RUMO AO CUMPRIMENTO DA AGENDA 2030

Resumo

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável corresponde a um conjunto de programas, ações e diretrizes, que buscam - através do prazo estabelecido - guiar os países membros das Nações Unidas rumo ao desenvolvimento sustentável. O Brasil, como país signatário da proposta, possui parte do seu aparato estatal voltado para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entre os esforços nacionais feitos até o presente momento, o Objetivo 1, que diz respeito a erradicação da pobreza, mostra-se como um dos ODS mais próximo de ser cumprido no prazo estabelecido, conforme aponta o *Sustainable Development Report 2019*. Todavia, a miséria ainda é considerada, pelo mesmo índice, um desafio significativo, apesar dos avanços feitos nas primeiras décadas do século XXI. Segundo o IBGE, os níveis de pobreza aumentaram entre 2016 e 2017, demonstrando que, embora o progresso na temática, a situação ainda se mostra alarmante. Como principais obstáculos para o alcance do Objetivo em questão, pode-se citar a falta de dados sobre o tema, devido à ausência de dados e de uma metodologia global sobre 50% dos subtópicos do ODS 1, por parte do IBGE, gerando um panorama em que é impossível a compreensão total sobre o andamento da erradicação da pobreza no Brasil. O desafio para mobilizar recursos domésticos e a recente crise econômica também se apresentam como empecilhos para os avanços sociais alcançados nas últimas décadas. Assim, especificamente, o presente trabalho busca analisar através de uma análise descritiva quais são esforços políticos por parte do governo brasileiro e da sociedade civil para o cumprimento do Objetivo 1 da Agenda 2030 nos anos de 2015 a 2019, de modo a compreender os obstáculos e os progressos do país no tema.

Palavras-chaves: Erradicação da Pobreza; Brasil; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Carolina Veras Micheletti¹⁶
João Paulo Cavazzani Bosso¹⁷

¹⁶ Graduanda de Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: carolvtti@gmail.com

¹⁷ Graduando de Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: jpaulobosso@gmail.com

PANORAMA E PERSPECTIVAS DE BRASIL E CHINA PARA UMA INDÚSTRIA DE DEFESA AUTÔNOMA

Resumo

No cenário internacional, as capacidades de Defesa desenvolvidas por um Estado se constituem como elemento essencial para que, face às constantes problemáticas enfrentadas nas relações internacionais, interesses e objetivos no âmbito das interações externas sejam autonomamente firmados e garantidos. As tensões latentes que caracterizam o atual cenário mundial - a exemplo de questões geopolíticas, ambientais, humanitárias, econômicas e tecnológicas - reforçam a importância e necessidade do desenvolvimento de uma indústria de Defesa autossuficiente, de modo a possibilitar uma posição soberana no plano internacional. No tocante a essa matéria, caminhos distintos podem ser verificados na experiência mundial. É o que se verifica entre Brasil e China, os quais, a partir do final da década de 1980, seguiram trajetórias opostas no que concerne a temática apreciada: de um lado a desnacionalização da indústria brasileira e, do outro, o forte investimento chinês no setor. Tendo isso exposto e tomando-o como justificativa, o presente trabalho busca avaliar, comparativamente, as iniciativas empreendidas por Brasil e China no que concerne um desenvolvimento autônomo e robusto de suas respectivas indústrias de Defesa, um dos elementos garantidores de uma afirmação assertiva e independente no relacionamento exterior, bem como termômetro do nível de desenvolvimento econômico de uma nação. Para tanto, avaliam-se o presente cenário das Bases Industriais de Defesa dos dois países aqui selecionados e seus empreendimentos para a construção de uma estrutura científico-tecnológica nacional, este elemento significativo para a autossuficiência nesse segmento industrial e redução da dependência externa. Uma vez concluída a etapa descrita, apresentam-se as principais dificuldades presentes nos esforços de autonomia e, como resultado, as perspectivas de Brasil e China na temática aqui analisada. Por fim, destaca-se que, com vistas a realizar um estudo bem embasado, far-se-á uso de notícias de periódicos, artigos, dissertações, estudos específicos e livros relacionados ao tema deste trabalho.

Palavras-chave: Defesa. Brasil. China.

Caio Rafael Corrêa Braga¹⁸
Júlia Saint Martin Rodrigues da Silva¹⁹

¹⁸ Graduando em Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: bragaicao97@gmail.com

¹⁹ Graduanda em Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: juliasaintm@gmail.com

REFUGIADOS AMBIENTAIS: A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL AO MIGRANTE AMBIENTAL

Resumo

O propósito deste estudo foi analisar a situação dos refugiados ambientais à luz do entendimento das garantias do direito internacional e humanitário. Com o advento da globalização, muitos problemas sociais e políticos emergiram nos últimos anos, dentre os quais a questão dos refugiados ambientais é uma situação emergente pois envolve milhares de pessoas que se veem forçadas a saírem do seu país em decorrência de crise ambiental. A conjectura da necessidade desses migrantes deve-se ao fato de que o estado não tem mais condições de garantir a sua proteção e segurança e, em consequência esse deslocamento humano não é abrangido pelas regras jurídicas dos refugiados. A proteção jurídica internacional tem como atribuição a salvaguarda institucionalizada do indivíduo em condições mínimas de existência e essa circunstância coincidem como a condição vivenciada pelos refugiados, que são pessoas conceituadas como perseguidos em razão da nacionalidade, raça, religião, política, entre outros, porém, por alguma razão a causa do refugiado ambiental não atinge o mesmo reconhecimento e compreensão. Nesse entendimento, foi utilizado o método dedutivo-qualitativo para contextualizar este trabalho, dividindo-o em dois eixos centrais: o conceito jurídico dessa nova classe de refugiado e os conflitos gerados com esse deslocamento involuntário e, as garantias de proteção jurídica para esses indivíduos pelos instrumentos jurídicos internacionais vigentes. A partir dos aportes teóricos publicados, cumpre-nos salientar que o conceito de refugiados ambientais se alinhava aos preceitos da Convenção sobre Refugiados (1951) e as narrativas humanitárias, todavia, o instituto do refúgio esclarece que em relação às questões ambientais a situação desses migrantes é muito incerta no escopo do legislativo internacional devido a carência de mecanismos jurídicos específicos, respaldo político e de garantias multilaterais das organizações internacionais, mesmo que, o direito tenha como determinação a proteção da vida e da dignidade da pessoa humana em todos os âmbitos e situações.

Palavras-chaves: Refugiados Ambientais; Garantias Jurídicas; Direito Internacional e Humanitário.

Jéssica Uchôa Ferreira de Carvalho²⁰
Andréia Santos Salgado Alves²¹
Breno Rodrigues de Messias Leite²²

²⁰ Graduanda, Curso de Relações Internacionais da Faculdade La Salle Manaus, e-mail jessiuchoa16@gmail.com.

²¹ Graduanda, Curso de Relações Internacionais da Faculdade La Salle Manaus, e-mail dedeiasalgado@gmail.com

²² Mestre, Professor da Faculdade La Salle Manaus, e-mail breno-rodriigo@hotmail.com.

THE NEW SILK ROAD: ADVANTAGES AND CHALLENGES ON THE INTERNATIONAL SCENARIO.

Resumo

Since the Chinese economic reform that began in 1976, China has been increasing its participation in the international scenario, becoming the second-largest economy in the world and expanding its investments beyond its geographical borders. In this sense, the new Silk Road, known as One Belt, One Road, emerges as an investment plan for infrastructure and maritime and land transport in sixty-five countries in Europe, Asia and Africa, aiming to promote Chinese economic growth and regional integration. Therefore, this article utilizes the bibliometric method, besides the documentary research and a study case, using a descriptive approach to analyse the main impacts of the implementation of the new silk route in the international economic and political scenario, highlighting its advantages and challenges. From that, it is clear that the New Silk Road is understood as the intensification of Chinese foreign policy adopted since the government of XiaoPing, inserting China in the global trade networks with prominent role due to its growth and investments abroad. In this sense, the adoption of this strategy promotes changes in the current balance of power and the contemporary regional integration scenario. Considering that the new Silk Road is still underway, this article contributes to a growing discussion in several spheres of International Relations and it aims to guide innovation in their literature.

Keywords: New Silk Road; International Relations; China.

Manoela de Oliveira Veras²³
Brenda Caroline Geraldo Castro²⁴
Luíza de Paulo Luchi Gewehr²⁵
Samara da Silva Neiva²⁶
Sílvia Nathália Barbosa Back ²⁷

²³ Graduanda de Relações Internacionais na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Email: manoelaveras13@gmail.com.

²⁴ Graduanda de Relações Internacionais na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Email: brenda_carolyna@hotmail.com.

²⁵ Graduanda de Relações Internacionais na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Email: luizageweherr@gmail.com.

²⁶ Mestranda em Administração na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Email: samara.neiva@unisul.br.

²⁷ Professora coordenadora de Relações Internacionais na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) e Doutoranda em Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A SEGURANÇA E A DEFESA CIBERNÉTICA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA: MAPEAMENTO DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS CHINESES EM MATÉRIA DE CIBERNÉTICA

Resumo

O ciberespaço apresenta características que fazem com que este não possa ser estudado simplesmente com um espaço de propagação de poder tradicional. A discussão sobre a presença ou ausência de fronteiras, a nova forma por meio da qual este poder é dissuadido e a rapidez com que o ciberespaço se transforma acompanhando as novas tecnologias traz o espaço cibernético ao foco de estudo dos mais variados campos, incluindo o referente ao de Estudos Estratégicos, inserido presentemente também nas Relações Internacionais. Neste sentido, a República Popular da China, como um grande expoente econômico e militar, tem ascendido no Sistema Internacional, influenciando os demais atores em matéria de Política Internacional, incluindo na questão da aplicação de suas políticas de cibersegurança e ciberdefesa. A partir dessa projeção, então, faz-se necessário compreender como estes atores de influência chineses - principalmente, neste caso, o Estado - têm se organizado para a sistematização e aplicação dessas políticas. Para tanto, foram mapeados os seus documentos oficiais específicos em cibernética, visando compreender as diferenças e semelhanças entre si, principalmente no que tange à divergência entre os posicionamentos interno e externo do país. Por fim, a apresentação dos resultados estruturar-se-á por meio da sistematização destes documentos em formato de tabela, incluindo, ademais, algumas observações descritivo-analíticas que orientarão a continuidade da pesquisa, tais qual uma análise crítica sobre o conteúdo dos documentos. Deste modo, será possível inferir qual a concepção da República Popular da China no tangente ao ciberespaço, visualizando seus interesses, perspectivas e a agenda que esta propõe para o ambiente cibernético, especialmente com relação às diferentes políticas estabelecidas para o ambiente doméstico e internacional.

Palavras-chaves: China, ciberespaço, cibersegurança.

Amanda de Brito

Gabriela Grossklauss

Maria Carolina de Castro



A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A AMÉRICA LATINA UM ESTUDO DO PERÍODO DO GOVERNO DE BARACK OBAMA

Gustavo Carvalho Guimarães²⁸

Resumo

O seguinte trabalho busca descobrir qual foi a política externa dos Estados Unidos para a América Latina durante o período do governo Obama, de 2009 a 2017. A identificação ocorrerá por meio da análise dos discursos realizados na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (de 2009 a 2016) e na Cúpula das Américas (dos anos 2009, 2012 e 2015), onde serão identificados os instrumentos, categoria citada pela Milner e Tingley de política externa, ali citados pelo presidente. A partir disso será possível considerar quais os tópicos mais importantes para a região, afinal Obama cita muito imigração e ajuda geopolítica e não fala de mobilização e instalação de forças militares. Isto nos leva a estudar se o discurso e a prática se encontram alinhados através de análises de episódios da política estadunidense, pois segundo Milner e Tingley o principal instrumento que os EUA utilizam é o militar. Como resultado, percebe-se a distância entre ambos os espaços do discurso e prática, além de se entender que certos instrumentos tem muito mais peso na política regional que outros, como é o caso da ajuda geopolítica.

Palavras-chaves: Política Externa estadunidense. América Latina. Instrumentos de Política Externa. Discursos.

Introdução

Este trabalho tem como objeto de estudo a política externa dos Estados Unidos da América (EUA) para a América Latina, presentes nos discursos e em alguns casos, durante o período do governo de Barack Obama (2009-2017). Busca-se entender de que forma a política foi conduzida pela potência através da análise dos tipos de instrumentos de Política Externa presentes na região, conceitos cunhados por Milner e Tingley, comparando sua aparição nos discursos em espaços como a Assembleia Geral e a Cúpula das Américas com sua aplicação de fato nestes anos.

Buscaremos perceber, através do discurso, se houve ou não a inclusão da América Latina como pauta a nível global. Afinal, como pontuam Vigevani e Magnotta (2017), no

²⁸Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - UNILA, Gustavo.carvg@gmail.com

período George W. Bush, a parte hemisférica havia caído no “esquecimento”. Além do mais, os discursos regionais deverão explicitar a forma como os EUA lidam com a América Latina, intenções que serão ou não confirmadas através do estudo de episódios específicos do relacionamento entre ambos.

Ainda assim, um questionamento sobre o poder presidencial em relação aos instrumentos que serão citados e sua aplicação se faz necessário. O presidente, segundo a teoria trabalhada de Milner e Tingley, teria maior ou menor poder de acordo com o instrumento citado, mas, de qualquer forma, ele não é o único ator de sua formulação em todos: o congresso e grupos de interesse, por exemplo, estariam também presentes e poderiam limitar ou reforçar as vontades presidenciais.

Trabalharemos com 7 (sete) instrumentos, que serão identificados ao falar de política externa estadunidense, apresentados por Milner e Tingley em 2015 no livro *Sailing the water's edge : the domestic politics of American foreign policy*. De forma simples, são eles: Imigração, ajuda econômica, ajuda geopolítica, comércio internacional, sanção, mobilização e instalação de forças militares e gastos domésticos em defesa.

Para estudar estes instrumentos aplicados à região durante o governo Obama, iremos nos focar inicialmente nos discursos realizados em certos espaços: Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2009 a 2016, por ser onde melhor se poderia identificar a importância que a região tem diante do governo, e quais são os instrumentos e Estados priorizados. E, também, a Cúpula das Américas em 2009, 2012 e 2015, sendo o espaço em que o Obama fala diretamente à América Latina, expondo os instrumentos utilizados e a intenção de mudança ou continuidade.

Os discursos serão analisados individualmente para obtenção dos instrumentos citados nestes. A identificação será feita através da utilização dos elementos que constituem os instrumentos, melhor trabalhados no restante do estudo. Sendo assim, ao final desta etapa, teremos o panorama geral da relação EUA - América Latina, sabendo quais foram os tópicos mais trabalhados.

A partir disso, episódios específicos serão analisados como forma de ver se há distância entre o discurso e a prática do governo. Os instrumentos escolhidos para esta parte da pesquisa foram os mais citados na Cúpula das Américas (imigração e ajuda geopolítica), e

um que não apareceu em momento algum, contradizendo a teoria e a forma como os EUA lidam com o mundo, que é o de mobilização e instalação de forças militares.

A teoria que contém os instrumentos é própria da subárea das Relações Internacionais, conhecida como Análise de Política Externa. A política externa é considerada desde seu processo de formulação, com atores envolvidos nos mais diversos níveis, indo desde o presidente até grupos de interesse. Portanto permite melhor a análise de governos específicos como o de Obama (2009-2017).

A hipótese inicial, baseada em leituras extensivas de análise do primeiro período presidencial de Obama como as de Vigevani e Magnotta (2017), Colombo e Frechero (2012) ou ainda Randall (2013), nos leva a imaginar que a política externa será conduzida por instrumentos distintos daqueles que Obama citou inicialmente, ou seja, o presidente não aplicará a mudança estrutural que apresentou. Ainda assim, entendendo que alterações de fato ocorreram em certos comportamentos com a América Latina, vide o caso cubano.

Em relação aos estudos já existentes sobre o assunto, estes não englobam todo o período dos mandatos de Obama, pois os processos de 2013-2017 foram pouco trabalhados enquanto tema de pesquisa. Tampouco se focam nos instrumentos utilizados pelos EUA para conduzir a política regional (relacionados a teoria que será utilizada), isto é, são distintos ao tratarem apenas de discursos e alguns poucos resultados de ações dos EUA na região.

1. O conceito de Política Externa e seus Instrumentos

Sobre Política Externa é importante colocar, como pontua Carlsnaes (2002, p. 303, tradução nossa), que há “ligações simbióticas a ambos os domínios interno e externo do Estado” que devem ser levados em conta ao se conceitualizar a Política Externa, para não desconsiderar a parte doméstica em sua análise. Isto é, o âmbito da Política Externa é o internacional, mas sendo uma atividade governamental é preciso que se analise todo o processo político no ambiente nacional (LASAGNA, 1995, p. 390)

Ela é um processo com várias partes por ser uma política pública: “[...] formulação, decisão, implementação e avaliação” (RATTON, et al, 2006, p. 127). Conta também com diversos grupos e instituições envolvidos nesse processo (presidente, congresso, grupos de

interesse, etc.).

A Política Externa é complexa o suficiente, segundo Milner e Tingley (2015, p. 30), para ser composta por diversos instrumentos, representando as diferentes formas de relacionamento com os atores externos e de resolução de problemáticas. A utilização de cada um destes variará de acordo com a dinâmica de estímulo ou construção da política doméstica, já que diversos destes instrumentos podem ser usados para resolver determinada situação.

Em geral, “Presidentes americanos precisam negociar e interagir com o Congresso e grupos de interesse para aprovar as políticas externas que eles preferirem” (MILNER; TINGLEY, 2015, p. 6, tradução nossa), sendo que vão possuir maior ou menor liberdade para a tomada de decisões dependendo de qual assunto/instrumento estiver em pauta.

Por fim pode ser feita uma conceitualização sintética baseado em Milner e Tingley (2015, p 7), colocando Política Externa como “[...] o meio pelo qual uma nação soberana interage com outras nações soberanas e atores não estatais fora de suas fronteiras. A política externa consiste em muitos instrumentos políticos diferentes”.

Aproveitando este gancho para falar dos instrumentos de Política Externa, eles são basicamente maneiras de se resolver determinados assuntos com outros atores. Sua escolha e forma de utilização variam de acordo com dois pontos:

- 1) o grau em que um instrumento político gera grandes custos e benefícios para os atores domésticos - ou seja, a extensão da política distributiva e (2) a extensão das divisões ideológicas que estão presentes. Essas características exercem uma influência importante na capacidade do presidente de conseguir o que deseja (MILNER; TINGLEY, 2015, p. 14, tradução nossa).

Certos instrumentos, como a imigração, comércio internacional e ajuda econômica tem maiores impactos redistributivos e afetam mais grupos específicos (MILNER; TINGLEY, 2015, p. 42). Já ideologicamente, comércio internacional e ajuda econômica também sofrem muito com divisões, tal qual o gasto militar doméstico (MILNER; TINGLEY, 2015, p. 64).

De forma a concluir, o presidente vai ter mais poder (o que inclui a capacidade de substituir instrumentos de política) de acordo com a ideologização do tema e de como ocorrerá a distribuição de seus benefícios/perdas, já que isso ditará o envolvimento de demais atores e, conseqüentemente, menor peso dos pensamentos presidenciais. Ou seja, tudo isso

influenciará na Política Externa para a América Latina durante o governo Obama, e entender o presidente é essencial porque ele “[...] afeta a direção geral da política americana.” (MILNER; TINGLEY, 2015, p. 21, tradução nossa).

Sobre os instrumentos, cabe comentar o que eles envolvem de maneira sucinta: a Imigração é ligada a assuntos como vistos, as barreiras físicas, envio de remessas, etc.; a ajuda econômica é ligada ao envio de auxílio a outros Estados. Já a ajuda geopolítica envolve coalizões, treino conjunto de tropas, etc. O comércio internacional é sobre acordos comerciais, mudanças tarifárias ou imposição/retirada de barreiras não-tarifárias. A sanção tem um caráter distinto das demais, justamente por atuar nestes outros instrumentos com o intuito de “causar danos” ao outro Estado. A mobilização e instalação de forças militares envolve serviços de inteligência, mas principalmente envio de tropas. O último instrumento está ligado aos gastos domésticos com a Defesa, que gera diversas repercussões na política externa. Esta tabela traz um resumo em relação a que pontos elas se referem e é importante para mostrar o que será procurado nos discursos realizados por Obama.

Quadro 1 - Instrumentos de Política Externa e seus impactos

Instrumentos	Tópicos impactados	Redistribuição	Ideologização
1. Política de imigração;	<ul style="list-style-type: none"> ● Alterações em sistemas de vistos; ● Acesso a benefícios sociais, barreiras físicas tal como fronteiras; ● Diretivas governamentais sobre limites de imigração; ● Leis de reunificação familiar. 	Alto Impacto	Pouco Impacto
2. Ajuda econômica;	<ul style="list-style-type: none"> ● Afeta fornecedores internacionais de crédito; ● Fundos como o FMI e o Banco Mundial; ● Ajuda a outros Estados, determinado com o fundo orçamentário. 	Alto Impacto	Alto Impacto

3. Ajuda geopolítica;	<ul style="list-style-type: none"> • Ligado a ajudas infraestruturais; • Treinamento em conjunto em operações de segurança/logística; • Operações contra o narcotráfico; • Envolve fundos econômicos e militares. 	Pouco Impacto	Pouco Impacto
4. Comércio Internacional;	<ul style="list-style-type: none"> • Negociação e aceite de acordos comerciais com outros países; • Mudanças unilaterais de taxas tarifárias; • Imposição de barreiras não-tarifárias. 	Alto Impacto	Alto Impacto
5. Sanções;	<ul style="list-style-type: none"> • Seus impactos são sobre os demais instrumentos (ajudas e comércio, por exemplo); • Afeta o próprio Estado que o coloca em prática. 	Médio Impacto	Pouco Impacto
6. Mobilização/ instalação de forças militares	<ul style="list-style-type: none"> • Ligado ao envio de tropas ao exterior ou até da criação de assentamentos em outros países. 	Não identificado	Pouco Impacto
7. Gastos domésticos em defesa.	<ul style="list-style-type: none"> • Envolve principalmente o orçamento destinado aos gastos anuais com defesa. 	Alto Impacto	Alto Impacto

Fonte: Milner e Tingley, 2015. Elaboração própria.

2. Os instrumentos evidentes nos discursos

Neste capítulo vamos prosseguir com a análise de fato de quais instrumentos os EUA aplicaram durante o governo de Barack Obama. Para isso, duas serão as fontes principais: os discursos de 2009 a 2016 na Assembléia Geral da ONU, espaço em que aparecerão de forma

geral o modo como os EUA se relacionam com o mundo (e qual a importância da A.L. para eles, com base no quanto a região é citada) e os discursos da Cúpula das Américas (2009/2012/2015), espaço no qual a potência fala diretamente para as Américas.

Nestes dois ambientes a política externa é evidenciada ao se tratar de tópicos como “treinamento de tropas estrangeiras contra o terrorismo ou o narcotráfico”, por exemplo. Tornam-se, assim, fontes significativas ao estudo. Pretende-se, desta forma, analisar quais os padrões de comportamento dos EUA com a região ao longo dos anos, também ficando claro de que forma este lida com o mundo (o que permitirá a discussão sobre as diferenças de abordagens regionais e globais, por exemplo). Afinal, entende-se que é nos discursos que são explicitados os meios pelos quais a potência busca se relacionar.

Um dos pontos importantes de toda a situação é saber se a expectativa criada pelo presidente para a América Latina é cumprida ao longo de seu mandato. Afinal “[n]o caso da América Latina, a vitória de Barack Obama nas eleições despertou grandes esperanças acerca da possibilidade de construir uma relação interamericana mais estreita em termos de cooperação [...]” (COLOMBO, FRECHERO, 2012, p. 191).

Ainda sobre o discurso de intenções, é preciso pontuar que Cuba aparece quase que como um dos primeiros tópicos, evidenciando a centralidade das relações Cuba - EUA como maior exemplo da mudança regional. Há, enquanto promessa, a intenção de liberar remessas e viagens familiares ilimitadas como pontuado por Obama (2008).

Agora, partindo aos discursos já com Obama na presidência, e com a identificação dos instrumentos conceitualizados por Milner e Tingley (2015), temos o seguinte quadro que mostra todos os instrumentos citados pelo presidente no período de 2009-2016 e quantas vezes ele aparece, tanto na Assembléia Geral da ONU quanto na Cúpula das Américas.

Quadro 2 - Aparição dos instrumentos ao longo dos anos nos discursos

Instrumentos/ Discursos - Ano	2009		2010	2011	2012	
	ONU	V Cúpula	ONU	ONU	ONU	VI Cúpula
1. Política de imigração		X				X
2. Ajuda econômica;	X	X		X		XX
3. Ajuda geopolítica;	XX	X	X	X	X	X
4. Comércio Internacional;	X	X	X	X	X	X
5. Sanções;	X			XX	X	
6. Mobilização/ instalação de forças militares	XX		XX	X	XXX	
7. Gastos domésticos em defesa.						

Instrumentos/ Discursos - Ano	2013	2014	2015		2016
	ONU	ONU	ONU	VII Cúpula	ONU
1. Política de imigração			X	XXXX	X
2. Ajuda econômica;	X	X		X	
3. Ajuda geopolítica;	XX	XXXXXX	XX	XX	X
4. Comércio Internacional;			X	XXX	X
5. Sanções;	X	X		X	
6. Mobilização/ instalação de forças militares	XXXX	XX	X		X
7. Gastos domésticos em defesa.	X	X			

Elaboração própria. Fonte: Assembleia Geral das Nações Unidas e Cúpula das Américas (2009-2016)

O primeiro de alguns pontos que trabalharemos nesta parte do trabalho, após a identificação nos discursos, é justamente sobre quais instrumentos foram utilizados na política externa dos EUA para lidar com o mundo e o padrão que eles seguiram ao longo destes anos. O segundo tem relação com que importância a América Latina teve para a potência neste cenário. O terceiro é referente aos instrumentos destinados à região, focando-se também nas expectativas criadas por Obama.

Começando o primeiro tópico, os instrumentos, classificados por Milner e Tingley, que aparecem invariavelmente em todos os discursos realizados na Assembleia Geral da ONU são: Ajuda Geopolítica (2) e Instalação/Mobilização de forças militares (6). Comércio Internacional (4) também está presente em quase todos, enquanto Ajuda econômica (2) e Sanções (5) aparecem em cerca de metade. O instrumento referente a Imigração (1) e a Gastos domésticos em defesa (7) são os menos citados.

Este padrão instrumental não é inesperado para os EUA, e tampouco representa uma ruptura da forma como historicamente são conduzidas as relações internacionais. Nota-se uma espécie de hierarquização de instrumentos com os meios militares tendo predominância, o que

reforça a tese da Milner e Tingley sobre a militarização do Estado. Exceção quando se fala dos gastos domésticos em defesa, afinal não é usual ligá-los à Política Externa, não sendo portanto uma surpresa.

Sobre o tópico dois é preciso que se trabalhe a questão tanto internacionalmente quanto regionalmente, pois há alguma diferença. Como foi possível perceber na análise acima, pouco se falou sobre a América Latina na ONU, tendo como único tópico, tomado como exemplo dos EUA para o mundo, as relações desenvolvidas com Cuba. Ademais, nada foi tratado, indicando a continuidade da secundarização da região na política externa estadunidense.

A partir disso é possível concluir que, se houve mudanças, estas não alteraram a importância da região de maneira significativa para ser, por exemplo, um dos tópicos mais falados nos espaços internacionais. Porém, regionalmente, algumas mudanças de fato ocorreram, por exemplo, as relações com Cuba se tornaram mais amistosas no período, ou ainda os fluxos comerciais se tornaram mais intensos. O que não implica afirmar que houve mudanças estruturais, mas talvez que o “esquecimento” foi amenizado.

Outros autores, como Vigevani e Magnotta (2017, p. 189), chegaram em uma conclusão parecida ao fazer análise da relação EUA com a América Latina, afirmando que “A nossa resposta já enunciada é: se não houveram grandes avanços, também não se pode considerar que os Estados Unidos tenham sido apáticos no trato com a região.”

Em relação à Cuba, que cabe uma análise própria, é preciso pontuar que

Obama pôs fim a um afastamento de mais de 5 décadas entre os países: visitou Havana, reuniu-se com Raul Castro, promoveu a reabertura da embaixada dos Estados Unidos na capital cubana e reestabeleceu o relacionamento diplomático bilateral, retirando Cuba, inclusive, da lista oficial de países que, segundo os Estados Unidos, apoiariam o terrorismo. Este seria o melhor exemplo de “boa reviravolta”. (VIGEVAANI e MAGNOTTA, 2017, p. 191)

Desta maneira, afirma-se que o objeto central para evidenciar as alterações com a região é Cuba, afinal ela é o ponto mais tocado neste momento inicial (em ambos os espaços) e há a intenção de se aplicar de forma diferente alguns dos instrumentos de Política Externa, como a imigração e ajuda geopolítica e também a mobilização de tropas dos EUA.

Ainda assim, apesar de todos estes feitos representarem grande mudança, “[..] o

boicote econômico dos EUA a Cuba não foi suspenso. O cerco econômico aos cubanos virou lei aprovada pelo Congresso, e só ele poderia revogá-la.” (VIGEVANI; MAGNOTTA, 2017), e por conta disso Obama constantemente tentava levar a questão, como demonstrava nos discursos, para o legislativo. Isto acaba mostrando também, na prática, a distribuição da Política Externa em diferentes atores, e que, portanto, mesmo com a presidência desejando a alteração, ela não veio. Sem a retirada do embargo, as relações Cuba - EUA não avançaram estruturalmente.

Já analisando o terceiro tópico, dos instrumentos mais utilizados regionalmente, os principais são: Imigração (1), Ajuda Econômica (2), Ajuda Geopolítica (3) e Comércio Internacional (4). Todos aparecendo nos três discursos estudados, e a Sanção (5) só marcando presença no último.

Em um primeiro olhar, já é possível concluir que a forma de relação com a região é distinta da utilizada no resto do mundo, em decorrência de diversos fatores, mas que Obama cumpre (pelo menos parcialmente) as promessas feitas em 2008, antes de ter sido de fato eleito. Os instrumentos e as mudanças em alguns pontos seguem a linha pensada pelo presidente, englobando os quatro citados no primeiro discurso, que acabam se mantendo nos demais (2009/2012/2015).

Um dos exemplos desta situação é com relação ao tema imigratório, afinal “[...] ainda que pertença à esfera doméstica dos Estados Unidos, tem natureza “interméstica” (ou seja, internacional e doméstica) e envolve de perto a região.” (COLOMBO, FRECHERO, 2012, p. 194). Isto é, o relacionamento precisa de uma forma específica de ser trabalhada dada as peculiaridades ligadas à proximidade e à história da região.

Como ponto final deste tópico, cabe comentar sobre a não proeminência da região, segundo Frenkel (2016), que foi citado por Vigevani e Magnotta (2017, p. 200)

o fato de que as principais figuras do governo norte-americano estabeleçam como prioritárias determinadas zonas, países, conflitos e agendas internacionais não significa que o Estado como tal se ‘esqueça’ das outras”. Concretamente, a não centralidade da região, não leva necessariamente ao seu abandono

Ou seja, é possível concluir que as relações sofreram alguma mudança, não sendo “abandonadas”. Sarukhán (2016), citado por Vigevani e Magnotta (2017), comenta que isto pode ser visto como bom por indicar uma falta de tensões graves, mas não nega o vazio de

alterações estruturais do governo Obama e a abertura que foi criada para outros atores, tópico que não é trabalhado neste estudo.

3. Os discursos e a aplicação dos instrumentos

Nesta segunda parte da pesquisa trabalhar-se-á a coerência entre os instrumentos dos discursos sobre a região, principalmente os da Cúpula das Américas, e a forma como de fato eles foram aplicados ao longo destes anos de mandato. Por questões de espaço limitar-se-á ao estudo de apenas alguns instrumentos: o primeiro, o instrumento 6, relativo a mobilização e instalação de forças militares, aparece por ter sido estudado na parte teórica como sendo a principal forma de os EUA relacionarem-se com o mundo, contudo não foi citado nos discursos da Cúpula das Américas.

O segundo instrumento é o 3, de ajuda geopolítica, sendo o segundo mais falado e podendo ser o que define a forma militarizada dos EUA de atuar aqui.

O terceiro, por outro lado, será o instrumento 1 - imigrações, por ter sido o mais aparente nas falas de Obama e por a região receber uma atenção especial sobre este tópico.

3.1. Os instrumentos militares

Como percebeu-se nos discursos, ocorreram muitas falas sobre ajuda geopolítica ao se tratar da região, principalmente se analisadas as cooperações relacionadas ao narcotráfico envolvendo o México e a Colômbia. Enquanto isso, a mobilização de forças militares não aparece para a região e mesmo assim um dos primeiros eventos significativos do governo Obama, já em 2009, “[...] foi o anúncio do controvertido acordo para o uso estadunidense de sete bases militares em solo colombiano por dez anos, em troca de 40 milhões de dólares” (COLOMBO, FRECHERO, 2012, p. 193).

Partindo desta base, procuraremos outros casos em que a militarização da região se tornou aparente, evidenciando o uso de algum dos dois instrumentos e os explicitaremos. É curioso notar que, na América Latina, a questão militar parece ser ideologizada, diferindo da característica comum destes instrumentos, pois evoca “[...] *combate al terrorismo y la lucha*

contra el tráfico de drogas” para justificar parte destas intervenções, quando não são por meio de cooperação ou apoio local.

Durante o governo Obama, cabe notar, as bases militares que os EUA mantinham em sua região hemisférica ou em regiões com certa proximidade, totalizavam de 45 a 49 bases segundo o Centro Gumilla (2010) em cerca de 17 ilhas ou Estados. Ao invés de propor uma redução, a pretensão era ampliar em 4 bases ao menos (GUMILLA, 2010) e o caso da Colômbia em 2009 é um exemplo dessa expansão, mesmo que revertido ao final. Isto já nos dá um panorama de que se a administração não criou algo novo, não parece ter feito questão de reverter o existente no âmbito militar.

3.1.1. Obama e a Colômbia

Como um dos casos mais significativos, é essencial olhar para a relação dos EUA com a Colômbia. Dois são os motivos principais para isto: a utilização histórica da militarização através da ajuda geopolítica e a posição hemisférica que o país ocupa em termos estratégicos para a potência. Como fala John Perkins, citado por Brittain (2009, tradução nossa), a Colômbia é o último recurso dos EUA na região para adentrar a América Latina.

Ou seja, esta importância geopolítica faz com que alterações de política sejam difíceis, afinal os impactos ideológicos ao redor da questão são significativos, dada a classificação para o que acontece na Colômbia como “Guerra às Drogas” e até como “Guerra ao Terror” (BRITTAİN, 2009).

É necessário ressaltar também que, no governo Obama, as elites locais colombianas continuavam tendo interesse em manter proximidade com os EUA, enquanto a América do Sul em geral se afastava, em função dos governos mais críticos (GRAZIOTTIN, 2017, p. 291). A implementação de bases militares no país, portanto, faz parte de um contexto mais amplo e é apenas um dos fragmentos que demonstram as relações militarizadas, mas ao mesmo tempo um exemplo de quase aplicação do instrumento 1.

Um dos marcos entre os dois países é o Plano Colômbia, executado nos anos 2000, que mostra a força do instrumento de ajuda geopolítica estadunidense na região, inclusive para a recomposição do Estado colombiano. Embora assimétrico, Graziottin (2017, p. 292)

diz que houve benefícios para ambas as partes neste acordo. De forma resumida, o Plano Colômbia é uma

[...] Contribuição do governo dos EUA para um plano antinarcóticos e de desenvolvimento colombiano. A política comprometeria aproximadamente US \$ 1,6 bilhão em assistência financeira e militar dos EUA ao governo colombiano (com uma pequena parte para seus vizinhos andinos) para fortalecer principalmente a capacidade militar e a eficácia da Colômbia contra uma insurgência guerrilheira. (AVILÉS, 2008, p. 410 apud GRAZIOTTIN, 2017, p. 292, tradução nossa)

A questão é que, no governo Obama, esperava-se pela manutenção da militarização na Colômbia, inclusive por sua fala no período pré-eleitoral em que afirmava manter o combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC's) e o Exército de Libertação Nacional (ELN). O primeiro ano de seu mandato, com o acordo citado de uso das bases colombianas, revertido ao final, deixou a impressão de que as relações seriam, na verdade, reforçadas no caminho dos instrumentos geopolíticos, mesmo porque até 2014 “as Forças de Operações Especiais dos Estados Unidos treinaram com mais de 93.000 soldados colombianos e agentes da Polícia Nacional.” (WILLS, 2016)

E, em todos estes anos, os principais órgãos estadunidenses que atuam destinando a ajuda foram o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa, sendo a maior atividade desempenhada na Colômbia a chamada “*International Narcotics & Law Enforcement: Country Program*”, seguida pela “*In-Country Counternarcotics Program*²⁹” e também entre as mais executadas o “Departamento de Defesa - *Foreign Military Financing (FMF) Program*³⁰”. Logo, percebe-se que as atividades mais estimuladas pelo governo foram as de cunho geopolítico, envolvendo o instrumento 3, ainda que o valor da ajuda fornecida pelo Departamento de Defesa tenha decaído considerando-se o início e o final para pouco mais de sua metade (de 185 milhões para apenas 101 milhões).

Curioso é perceber que, ao final do mandato de Obama, uma mudança de fato ocorreu.

²⁹“*In-Country Counternarcotics Program* sob o Comando Sul dos EUA. O ICDP permite que o Secretário de Defesa forneça aos governos estrangeiros apoio para as atividades antidrogas desse governo, como treinamento e equipamento.” (USAID, 2019, tradução nossa)

³⁰“O montante do crédito estendido a um governo estrangeiro ou organização internacional em qualquer ano fiscal para a aquisição de artigos de defesa, serviços de defesa e serviços de projeto e construção.” (USAID, 2019, tradução nossa)

Conforme os processos internos da Colômbia foram avançando rumo a um acordo de paz com as FARC's, a postura estadunidense também se adaptou a situação, mantendo a “parceria” com o governo de Santos. Isto faria com que o propósito do plano fosse alterado e passasse a “incluir o recebimento de US\$ 450 milhões pelos EUA para investimentos sociais após o acordo final com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC's).” (O GLOBO, 2016).

Portanto, neste caso específico, nota-se uma mudança de um instrumento de ajuda geopolítica após sua manutenção durante quase todo o governo Obama, ou seja, bem ao final do mandato, e que foi impulsionada pela própria Colômbia. Assim sendo, a diminuição da militarização, principalmente pelo treinamento de tropas, ocorreu e foi substituída por outro tipo de ajuda, voltada para “investimentos sociais”

3.1.2. *Obama e a IV Frota*

Outro dos pontos que precisa ser abordado quando se fala de instrumentos militares na América Latina e especificamente do instrumento 1 - de mobilização de forças militares, é o caso da ativação da “IV Frota³¹” dos EUA, em 2008. Ela é uma frota da Marinha que tem como missão “patrulhar os mares da América Latina” (BBC, 2008). Porém, como mostra a Carta Maior (2008) ao citar o discurso de Gary Roughead, chefe de Operações Navais da Marinha dos EUA : “O foco da IV Frota estará nas ações humanitárias, mas que ninguém se engane: ela estará pronta para qualquer tipo de ação, em qualquer lugar e a qualquer momento”.

O governo Obama efetuou a manutenção da IV Frota, e, segundo Colombo e Frechero (2012, p. 200), ele é culpado por ter, portanto, “[...] reforçado, duas lógicas herdadas da política hemisférica de Bush”, uma delas a militarização na política regional. Este feito específico se enquadra no instrumento 6 ao tratar de mobilização de tropas navais, ação não citada momento algum pelo presidente em seus diversos discursos na Cúpula das Américas, o

³¹Revista Carta Maior (2008): A IV Frota, fundada para a Segunda Guerra Mundial (em 1943) e desativada em 1950 tinha como objetivo “caçar submarinos nazistas nas águas do Atlântico Sul”. Ativada novamente em 2008, conta com 22 embarcações não permanentes: treze fragatas com mísseis, 4 cruzadores com mísseis, quatro destróieres com mísseis e um navio hospital.

que já representa uma distância entre sua fala e as ações.

3.2 Imigração

A imigração foi o instrumento mais citado por Obama ao falar da e para a região nas diversas Cúpulas das Américas e até no período de campanha eleitoral, enquanto mal se falou dele globalmente, o que indica uma grande importância deste tópico para a política hemisférica, e nos faz esperar mudanças em relação a vistos, remessas, leis de reunificação familiar e principalmente com as fronteiras. Por conta disso, vale analisar se estas realmente sofreram alterações como foi prometido pela administração presidencial.

Nesta parte, buscaremos casos específicos referentes a remessas, mudanças em vistos, aumento da imigração, além de deportações realizadas pelos EUA, etc. Afinal, Obama herdou o título de “maior deportador da Casa Branca” (BBC, 2016), em um país que, como citam Cobam-Valdés et al (2016, p. 21, tradução nossa) tem quase 17% da população com origem hispânica, sendo o país com maior destino de migrantes latino-americanos, principalmente cubanos.

Começando a análise é importante notar que Obama pouco fez em seus anos iniciais no governo. Em seu primeiro ano de mandato, por exemplo, o tópico foi praticamente ignorado, segundo Cunha (2012, p. 114), negligência que se manteve em 2010 e 2011, já que muito pouco ou quase nada teria sido feito nestes primeiros anos. Inclusive, a iniciativa chamada de DREAM Act, relativa aos menores imigrantes nos EUA que são vulneráveis a deportação, não seria aprovada no Congresso graças à oposição.

Esta falta de interesse e até de espaço para a operacionalização de mudanças nas políticas migratórias fez com que Obama conseguisse, em 2012, a implementação de um programa conhecido como DACA, sigla para “*Deferred Action for Childhood Arrivals*” que providenciou

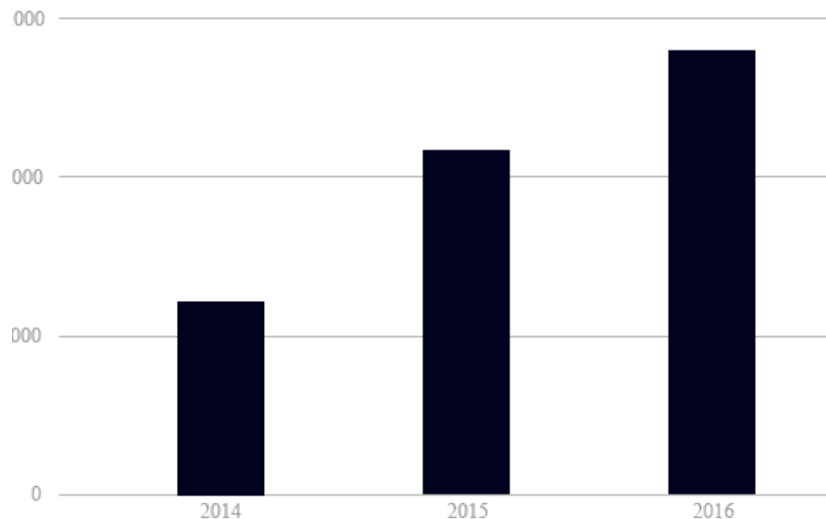
[...] alívio temporário da deportação (ação diferida) e autorização de trabalho para certos jovens imigrantes indocumentados trazidos para os Estados Unidos quando crianças. A DACA permitiu que quase 800.000 jovens adultos elegíveis trabalhassem legalmente, frequentassem a escola e planejassem suas vidas sem a constante ameaça de deportação, geralmente para um país desconhecido. Ao contrário da legislação federal, no entanto, a DACA não fornece status legal

permanente aos indivíduos e deve ser renovada a cada dois anos.³² (AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2019, não paginado, tradução nossa).

Contudo, após esse programa, a imigração voltou a ser um tema pouco debatido para o governo até finais de 2014, em que foi pensado o Plano Aliança para a prosperidade do Triângulo Norte (APTN), que levaria a um endurecimento fronteiriço, e demais políticas imigratórias, só que com foco específico, como voltada aos cubanos. Cobam-Valdés et al (2016, p. 23, tradução nossa), citando Krogstad (2016), fala sobre como os Cubanos aumentaram drasticamente, em 78% com dados de 2014, a migração aos EUA de forma ilegal.

Isto é, o instrumento de migração e as demais mudanças na condução da política externa gerou altos impactos na quantidade de cubanos indo aos EUA, ajudando-os inclusive a serem o terceiro grupo mais numeroso de hispânicos no país, de acordo com Cobam-Valdés et al (2016). O gráfico apresentado abaixo mostra o momento que o pico imigratório ocorre.

Gráfico 1 - Número de Cubanos nos EUA



Elaboração própria, Fonte: Pew Research Center, 2017.

³²“[...] temporary relief from deportation (deferred action) and work authorization to certain young undocumented immigrants brought to the United States as children. DACA has enabled almost 800,000 eligible young adults to work lawfully, attend school, and plan their lives without the constant threat of deportation, usually to an unfamiliar country. Unlike federal legislation, however, DACA does not provide permanent legal status to individuals and must be renewed every two years.”

Ainda sobre Cuba, considerando que mudanças de fato impulsionaram esse aumento brusco no número de cubanos nos EUA, temos algumas explicações com base no instrumento 1 utilizado pelo governo Obama, principalmente ao buscar reatar as relações entre os dois países, sendo este movimento por si só um estímulo aos cubanos para migrarem por medo de perder os privilégios concedidos pelos EUA. As restrições de viagens, por exemplo, que haviam sido colocadas sobre cubanos em 2013 foram suspensas, além de que os limites para o envio de remessas também foram retirados. Tudo isto serviu para gerar os números que vemos acima.

Outro dos Estados mais afetados pelo assunto foi o México, afinal “As relações EUA-México estão tão intimamente ligadas ao debate mais amplo sobre política de imigração e tráfico de drogas que é difícil dizer o que é específico para o México e o que constitui a política interna dos EUA”³³ (RANDALL, 2013, p. 14, tradução nossa). Durante o governo Obama os mexicanos sofreram com um fenômeno chamado “tasa neta de inmigración cero”, como pontua Levine (2015, p. 12), em decorrência das deportações realizadas pelos EUA que afetaram o seu povo em sua maioria.

Portanto, ainda que mexicanos continuassem a migrar, o “[...] total de deportados de 2008 a 2013 se puede estimar que entre 1.5 y 1.6 millones de mexicanos” (LEVINE, 2015, p. 12), levando a um crescimento nulo de migrantes quando se considera o todo. Ou seja, observando todo o período do governo Obama, percebe-se que poucas melhorias aconteceram para estes migrantes.

CONCLUSÃO

O trabalho aqui realizado mostrou-se de grande importância em diversos aspectos. O primeiro deles é a confirmação de que os Estados Unidos ainda conferem importância à América Latina, se relacionando de várias formas com a região, mas ainda assim não a coloca como área prioritária considerando-se o âmbito global.

A afirmação acima não permite a conclusão de que a região deixou de depender ou

³³“U.S.-Mexico relations are so closely tied to the broader debate over immigration policy and drug trafficking that it is difficult to say what is specific to Mexico and what constitutes U.S. domestic policy”

considerar os EUA em seus diferentes processos, mesmo que possa ter agido com maior liberdade ou se relacionado com outros parceiros, mas nos levou a perceber, inclusive, que a forma dos EUA de se relacionar com o mundo é diferente da forma que ele se relaciona regionalmente, em termos de prioridades e instrumentos.

A teoria utilizada, além do caráter instrumental que possibilitou a obtenção destes dados, também forneceu a explicação de parte do resultado obtido. Entende-se que a militarização interna dos EUA o levam, por exemplo, a se relacionar por meio da mobilização e instalação de forças militares. Outro ponto em que a teoria de forma geral nos acrescenta é o entendimento de diversos atores envolvidos no processo de formulação, não deixando todo o poder nas mãos do presidente, o que explica o porquê de mudanças do instrumento de imigração como o DREAM Act não terem ocorrido, já que o congresso o barrou.

Sobre a própria pesquisa em si e seus resultados, é importante considerar algumas descobertas principais: o instrumento mais citado para ser utilizado na região foi o 1 - Imigração, provavelmente em decorrência de ser, como já citado, um tema “interméstico”. É um tema importante de fato para a região, afinal certos países latino-americanos dependem fortemente das remessas e uma grande população dos EUA tem origem hispânica. Medidas neste âmbito afetam, portanto, a relação com outros países e com uma parte da sua população.

O fato da imigração ter um impacto alto na redistribuição econômica estadunidense, por estar conectada a assuntos como disponibilidade e barateamento de mão-de-obra, fez com que, quando se fosse estudar as mudanças de fato ocorridas, estas não foram muito positivas para a América Latina.

Para os mexicanos, em decorrências das altas deportações, o número de imigrantes não cresceu nos EUA. Mas, ao final, o número de remessas enviadas dos EUA cresceu no geral e a situação dos cubanos melhorou, não tendo mais limites nas remessas e sem restrições ao viajar, o que gerou um aumento deles em solo estadunidense.

Sobre os instrumentos militares, uma pequena surpresa aconteceu quando o 6, mobilização e instalação de tropas militares, não foi mencionado em nenhum dos discursos realizados para a América Latina. A causa disso pode ter sido a intenção de mostrar que as relações seriam construídas de uma forma distinta, em uma lógica mais cooperativa, como Obama deixou claro que queria fazer em 2008.

Porém, é preciso dizer que este instrumento esteve sim presente durante a administração Obama. A ausência de novas iniciativas não impede que os EUA tenham mantido e até estendido políticas já existentes de mobilização ou instalação de forças militares, como comenta o próprio Randall (2013). Os exemplos encontrados sobre esta fala incluem a manutenção da IV Frota, e as bases militares regionais existentes.

Já sobre o instrumento 3, de ajuda geopolítica, obtivemos sucesso em captar uma mudança no caso analisado, mas primeiro é importante pontuar que o instrumento é bastante citado nos espaços da Cúpula das Américas e de fato aplicado por possuir uma carga de segurança. Quando se fala deste instrumento, os EUA o utilizam para situações em que há uma “Guerra às Drogas” e “Guerra ao Terror” ocorrendo no mesmo espaço, como é o caso colombiano.

Por conta disso, o instrumento possui uma constância. A alteração ocorrida e percebida na análise do caso da Colômbia é uma peculiaridade, afinal a ajuda para os programas de *International Narcotics & Law Enforcement: Country Program*, *In-Country Counternarcotics Program* e *Foreign Military Financing (FMF) Program* ocorreu durante quase todo o governo Obama, que manteve e continuaria mantendo como prometido em 2008, se não fosse a própria Colômbia a assinar o acordo de paz com os grupos guerrilheiros. Ou seja, a mudança do tipo de ajuda destinado se adaptou aos processos do Estado ao qual se destinava.

Como ponto final dos comentários a serem feitos, cabe reconhecer que a forma com que Obama se relacionou com a América Latina não foi estruturalmente distinta de outros períodos históricos. Houve a manutenção de uma lógica militarizada inclusive em instrumentos como a imigração, e não houve reduções em relação a instrumentos de governos passados. Agora, de acordo com a teoria utilizada, não é somente do presidente a formulação da política externa, não podendo ao mesmo tempo deter toda a culpa de suas continuidades.

De toda forma, posturas inovadoras também merecem ser reconhecidas durante a administração Obama, que buscou ativamente melhorias na relação com Cuba e as atingiu de forma geral e em instrumentos específicos como o imigratório. Mesmo sem a retirada do embargo, o caminho que tudo tomou neste tópico foi positivo ao final.

Referências

AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL. **The Dream Act, DACA, and Other Policies Designed to Protect Dreamers.** 2019.

BBC BRASIL. **EUA reativam frota para patrulhar mares latino-americanos.** 2008

BRITTAIN, J. J. US Strategic Interests in Latin America: The Militarization of Colombia. **Center for research on Globalization.** 2009. Disponível em: <https://www.globalresearch.ca/us-strategic-interests-in-latin-america-the-militarization-of-colombia/15853>. Acesso em: 15/06/2019

CUNHA, F. B. **Imigração aos Estados Unidos da América: Análise histórica e tendências no início do século XXI.** 2012. 165 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2012.

MACHADO, J (coord.). Análisis de coyuntura: América Latina y Caribe - Enero-Marzo 2010. **Centro Gumilla.** Caracas. 2010.

COBAS-VALDÉS, A; FERNÁNDEZ-SAINZ, A; WILKINSON, S. Cuban Immigrants in the United States: What determines their earnings distribution? **Universidad de Medellín.** 2016.

COLOMBO, S; FRECHERO, I. Yes We Can? A Política Externa de Obama para a América Latina: Da Decepção à Autonomização da Região. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro. n. 1, 2012.

GRAZIOTTIN, G. As estratégias da relação Estados Unidos - Colômbia e seus desdobramentos para a correlação de forças sul-americanas. **Conjuntura Global,** v. 6, n. 2, p. 289-304, 2017

KROGSTAD, J. M. Surge in Cuban immigration to U.S. continued through 2016. **Pew Research Center.** 2017. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/01/13/cuban-immigration-to-u-s-surges-as-relations-warm/>. Acesso em: 19 de junho de 2019

LASAGNA, Marcelo. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la política exterior. **Estudios Internacionales,** 1995.

LEVINE, E. ¿Por qué disminuyó la migración México-Estados Unidos a partir de 2008? **Revista Problemas del Desarrollo.** 2015

LISSARDY, G. Pleno emprego, recorde de deportações e mortes em guerras: as cifras de

Obama. **BBC Mundo**. 2016.

LUNA, K. Growing Numbers of Cuban Migrants in the United States. **Center for Immigration Studies**, 2016.

MILNER, H; TINGLEY, D. **Sailing the Waters Edge**: the domestic politics of American foreign policy. Woodstock, Oxfordshire: Princeton University Press. 2015.

MONTYSUMA, H. A rearticulação da IV Frota da Marinha estadunidense, o PL 131/15 de José Serra e a ameaça de golpe no Brasil. **Brasil 247**. 2018

OBAMA, B. Discurso na **Cuban American National Foundation**. Renewing U.S. Leadership in the Americas. **Real Clear Politics on-line**. 2008. Disponível em: https://www.realclearpolitics.com/articles/2008/05/renewing_us_leadership_in_the.html
Acesso em: 17 de junho de 2019.

_____. Discurso na **Assembleia Geral das Nações Unidas. 2009**
Disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/64/64_US_en.pdf.
Acesso em: 19 de junho de 2019.

_____. Discurso na **Assembleia Geral das Nações Unidas. 2010. Nova York**.
Disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/65/US_en.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. Discurso na **Assembleia Geral das Nações Unidas. 2011. Nova York**.
Disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/US_en.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. Discurso na **Assembleia Geral das Nações Unidas. 2012. Nova York**.
Disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/US_en.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2019

_____. Discurso na **Assembleia Geral das Nações Unidas. 2013. Nova York**.
Disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/US_en_0.pdf.
Acesso em: 17 de junho de 2019.

_____. Discurso na **Assembleia Geral das Nações Unidas. 2014. Nova York**.
Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. Discurso na **Assembleia Geral das Nações Unidas. 2015. Nova York**.
Disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_US_EN.pdf.
Acesso em: 19 de junho de 2019.

_____. Discurso na **Assembleia Geral das Nações Unidas. 2016. Nova York.**
Disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71_US_en.pdf.
Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. Discurso na **Cúpula das Américas. 2009.**
Disponível em: http://www.summit-americas.org/V_Summit/remarks_usa_en.pdf. Acesso em:
17 de junho de 2019

_____. Discurso na **Cúpula das Américas. 2012.**
Disponível em: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_us_en.pdf.
Acesso em: 17 de junho de 2019

_____. Discurso na **Cúpula das Américas. 2015.**
Disponível em: http://www.summit-americas.org/vii/docs/usa_en.pdf. Acesso em: 17 de junho
de 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A IMIGRAÇÃO. **World Migrant Report 2018: Chapter 2.** Berlin: Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). 2018

RANDALL, S. J. Change or Continuity in US-Latin American Policy: the Obama Record. **Oasis Journal**, n. 18, 2013.

THUSWOHL, M. EUA reativam IV Frota e preocupam dirigentes da AL. **Carta Maior**. 2008.

USAID. **U.S. Foreign Aid by Country.** Disponível em: https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2017&measure=Obligations. Acesso em: 17 de junho de 2019.

VIGEVANI, T; MAGNOTTA, F. Os atores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina. **Pensamiento Propio**, n. 4. 2017.

A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA BIOECONOMIA NO BRASIL E NA ALEMANHA

Júlia Mascarello³⁴

Resumo

A bioeconomia é entendida como uma “nova economia”, na qual a transformação da biomassa possui papel central na produção de alimentos, fármacos, fibras, produtos industriais e energia através da biotecnologia. A partir disso, os Estados passam a investir no seu desenvolvimento aliando a utilização de recursos naturais renováveis e alta tecnologia a fim de desenvolver uma economia sustentável que substitua a atual economia baseada nos recursos naturais não renováveis, contribuindo para a resolução dos chamados desafios globais e tornando-a uma das tendências mundiais na onda atual de inovação. Contudo, nota-se que existe uma problemática no desenvolvimento da bioeconomia, já que enquanto alguns países possuem abundância em recursos biológicos e baixo conhecimento, outros possuem alto desenvolvimento científico e tecnológico. Brasil e Alemanha, apesar de serem países em diferentes níveis de desenvolvimento, veem na bioeconomia a oportunidade de criar uma nova economia baseada no conhecimento e na tecnologia, que supere a dependência em recursos naturais não renováveis e ainda reduza os impactos ambientais, permitindo o crescimento econômico, porém, de modo sustentável. Nota-se, portanto, que a bioeconomia é um tema estratégico para o desenvolvimento e a inserção internacional do Brasil e da Alemanha e, por dependerem um do outro em alguma medida para o desenvolvimento da bioeconomia, uma vez que o Brasil possui vasta biodiversidade ao passo que a Alemanha detém conhecimento e tecnologia, os países cooperam nessa área desde 2015. Sendo assim, trata-se de um trabalho preliminar que tem como objetivo entender a estrutura institucional da bioeconomia no Brasil e na Alemanha através da identificação dos principais atores que tratam desse tema nos dois países, como definem o conceito, quais são seus objetivos e principais desafios nessa área.

Palavras-chaves: Bioeconomia; Brasil; Alemanha; Atores; Cooperação.

Introdução

O objetivo deste artigo é tratar da estrutura institucional da bioeconomia no Brasil e na Alemanha³⁵. Para tanto, serão inicialmente identificados aqueles que podem ser considerados

³⁴ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: juliamascarello@hotmail.com.

³⁵ Ressalta-se que esse artigo faz parte de uma pesquisa em andamento e que, juntamente com essa análise preliminar visa compor o trabalho final que terá o intuito de avaliar em que medida a cooperação Brasil e Alemanha em bioeconomia trata-se de um caso de cooperação assimétrica, em que os ganhos da cooperação são desigualmente distribuídos, identificando, ainda, os fatores que influenciam essa assimetria.

os principais atores da bioeconomia em ambos os países e, em seguida, será possível identificar dentre os atores governamentais as suas políticas, estratégias e planos de ação para a bioeconomia no país. A partir disso, através da análise do conceito de bioeconomia definido por cada ator, dos seus objetivos e principais desafios nessa área espera-se identificar similaridades e diferenças no tratamento da bioeconomia pelo Brasil e pela Alemanha que, por fim, será fundamental para entender como se dá a cooperação nessa área entre os dois países. Para além dessa introdução, o trabalho conta com uma primeira seção que identifica quais podem ser considerados os atores da bioeconomia no Brasil e na Alemanha buscando classificá-los enquanto atores formuladores de políticas e atores implementadores. A segunda e a terceira seção analisarão as políticas nacionais de bioeconomia do Brasil e da Alemanha a partir dos documentos dos principais atores, seus objetivos, áreas prioritárias e desafios e, por fim, na considerações finais serão tratadas das similaridades e diferenças no que tange a bioeconomia nos dois países analisados.

1. Atores da bioeconomia no Brasil e na Alemanha

Nesta seção, serão apresentados os que podem ser considerados os principais atores da bioeconomia no Brasil e na Alemanha. Porém, primeiramente é necessário pontuar que, conforme Giurca (2018) há uma dificuldade de determinar um Sistema de Inovação Tecnológico da bioeconomia e os atores que o compõe. Isso se deve à própria natureza difusa dessa área, que envolve diversos setores (agricultura, indústria, saúde) e que, por sua vez, envolvem tecnologias que estão em estágios diferentes de desenvolvimento e podem, inclusive, ser interdependentes por necessitar da mesma fonte de recurso biológico ou das mesmas fonte de financiamento. Devido a isso e à complexidade do conceito de bioeconomia, o autor menciona que é difícil determinar quem são os atores que constituem esse Sistema de Inovação e que, portanto, deve-se entendê-lo como um todo, ou seja, toda tentativa de delimitação deve considerar uma rede de atores emergentes e múltiplos que estão em constante interação.

Sendo assim, a pesquisa partiu dos principais atores do Sistema Nacional de Inovação (SNI) de Brasil e Alemanha e, a partir disso, buscou-se na página de cada ator se existiam

documentos na forma de relatórios, estratégias ou programas na área de bioeconomia. Para além dessa busca inicial, verificou-se se tal ator mencionava a cooperação internacional nesses documentos e, por fim, se possuía acordos de cooperação em bioeconomia e se esses acordos envolviam Brasil ou Alemanha. Vale destacar que aqueles atores que não possuíam qualquer documento sobre bioeconomia, mas que possuíam algum tipo de acordo de cooperação com algum país na área de bioeconomia foram desconsiderados, uma vez que não está dentro do escopo deste trabalho. Com base nessas buscas foi criado um banco de dados no qual foram dispostos em cada linha um ator e nas colunas colocou-se o nome dos documentos identificados, quando identificados; se a cooperação internacional era abordada nos documentos e na última coluna colocou-se, quando identificado, os instrumentos de cooperação em bioeconomia que aquele ator possuía.

Inicialmente, na tentativa de identificar os atores da bioeconomia no Brasil, buscou-se na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia, Inovação (ENCTI) 2016-2022 do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) a classificação dos principais atores do Sistema Nacional de Inovação (SNI). Uma vez identificados tais atores, buscou-se em documento do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) (2017) intitulado Panorama da Bioeconomia no Brasil e Identificação das Áreas Estratégicas, os possíveis atores que tratam da bioeconomia no Brasil.

A partir disso, os atores foram distinguidos entre atores políticos (Governo Federal), agências vinculadas ao Governo Federal, empresas vinculadas ao Governo Federal e instituições que representam o setor privado. Dentre os atores políticos que possuem documentos sobre ou que mencionam bioeconomia e/ou que tem acordos ou projetos de cooperação internacional em bioeconomia com a Alemanha estão o MCTIC e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Cabe destacar que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem atuação na área de bioeconomia, uma vez que foi o criador da

Plataforma Biofuturo³⁶ e inicialmente liderou a iniciativa. Porém, por entender que se trata de uma rede global e não uma política nacional, não será considerada nesse momento.

Dentre as agências vinculadas ao Governo Federal estão o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), e, dentre estas, mas enquanto agências de fomento estão a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Ainda no âmbito político, porém enquanto atores de representação industrial estão a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Dentre as empresas vinculadas ao Governo Federal foram identificadas a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Por fim, dentre as instituições de representação do setor empresarial identificou-se a Associação Brasileira de Biotecnologia Industrial (ABBI) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Através da sistematização dos atores, seus documentos e acordos percebeu-se que, em geral, os atores políticos, como a sua própria conceituação diz, são em geral aqueles que buscam formular políticas e estratégias em bioeconomia, daí resulta a maior quantidade de documentos específicos sobre ou relacionados à bioeconomia. Por outro lado, as agências de fomento e o setor empresarial são aqueles atores que podemos chamar de operacionalizadores da cooperação internacional em bioeconomia, uma vez que possuem grande quantidade de acordos ou projetos internacionais na área, apesar de não possuírem documentos que tratam da bioeconomia (com exceção do BNDES e da EMBRAPA).

Dentre os atores políticos, foram identificados documentos sobre bioeconomia pelo MCTIC e o MAPA, sendo que ambos possuem instrumentos bilaterais de cooperação na área

³⁶ A Plataforma Biofuturo visa ser um mecanismo multissetorial, orientado para a ação, para o diálogo político e a colaboração entre os principais países, organizações, academia e setor privado, consciente da necessidade de acelerar o desenvolvimento e ampliar a implantação de alternativas modernas e sustentáveis de baixo carbono soluções baseadas em fósseis nos setores de transporte, produtos químicos, plásticos e outros setores. O objetivo é ajudar na luta global contra as mudanças climáticas, fomentando soluções no transporte de baixo carbono e na bioeconomia. A Plataforma de Biofuturo foi proposta pelo governo do Brasil a vários países líderes nos cinco continentes. A iniciativa visa reunir um grupo relativamente limitado, mas forte, de países com idéias semelhantes, que já são líderes na nova bioeconomia avançada ou estão interessados em seu desenvolvimento. Vinte países são os Estados Membros fundadores e atuais da Plataforma de Biofuturo: Argentina, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, Egito, Finlândia, França, Índia, Indonésia, Itália, Marrocos, Moçambique, Holanda, Paraguai, Filipinas, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e Uruguai (BIOFUTURE PLATFORM, 2019).

de bioeconomia com a Alemanha. O CGEE, enquanto agência vinculada ao Governo Federal também possui documentos sobre bioeconomia, porém, o ator, justamente por ser uma agência consultiva do MCTIC, não estabelece parcerias internacionais. Sobre as agências de fomento vinculadas ao Governo Federal, apesar de nenhuma delas possuírem documentos relativos à bioeconomia, possuem instrumentos de cooperação com a Alemanha na área de bioeconomia. Sobre as empresas vinculadas ao Governo Federal, tanto a EMBRAPA quanto a EMBRAPII possuem instrumentos bilaterais na área de bioeconomia com a Alemanha, porém apenas a EMBRAPA e o BNDES possuem documentos que tratam da bioeconomia. A CNI e o SEBRAE, enquanto representantes do setor industrial, ambos possuem documentos sobre bioeconomia e, por fim, enquanto representantes do setor privado, a CNA possui apenas documento sobre bioeconomia enquanto a ABBI possui cooperação com a Alemanha na área de bioeconomia.

Assim como foi feito para o Brasil, buscou-se no documento Global Advantage (2011) a classificação dos atores do SNI alemão, que aloca os atores em quatro estruturas principais sendo elas o setor de ensino superior, o governo, o setor privado e, por fim, o setor de mercados globais. Enquanto o ensino superior é responsável por parte da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), o governo atua de forma a criar políticas e prioridades para apoiar o Sistema de Inovação alemão. Já o setor privado comercializa tecnologia e emprega pessoal capacitado e, por fim, o setor de Mercados Globais descreve a participação do setor privado nos mercados globais, ou seja, através da exportação de produtos e serviços ao exterior (MCTI, 2015).

Segundo Giurca (2018), ao tratar do Sistema de Inovação em bioeconomia da Alemanha, menciona que seria majoritariamente composto de pesquisa, indústria e atores políticos. Vale destacar que de antemão foram considerados para a busca aqueles atores que apareceram enquanto parceiros dos atores brasileiros através dos instrumentos bilaterais previamente identificados.

A partir disso, na esfera governamental, destaca-se o Ministério da Educação e Pesquisa (BMBF) e o Ministério da Alimentação e Agricultura (BMEL) que possuem documentos específicos sobre bioeconomia bem como instrumentos bilaterais de cooperação em bioeconomia com o Brasil e o *German Bioeconomy Council*, enquanto um conselho

consultivo do governo federal³⁷. Já dentre as agências de fomento vinculadas ao governo federal estão a *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe* (FNR) que trata-se de uma iniciativa governamental, ligada ao BMEL, para apoiar a pesquisa e desenvolvimento de projetos na área de recursos renováveis e o Instituto *Julius Kühn* (JKI) que é o Centro Federal de Pesquisa de Plantas Cultivadas na Alemanha e uma autoridade federal superior autônoma do BMEL. Ambas instituições não possuem documentos próprios específicos em bioeconomia, entretanto, possuem instrumentos bilaterais na área de bioeconomia com alguns dos atores brasileiros. A FNR, por sua vez, desenvolveu conjuntamente com o BMEL boa parte dos documentos que esse ministério possui na área de bioeconomia³⁸.

Em relação às Instituições privadas de pesquisa, destaca-se a Sociedade *Fraunhofer*, órgão consultivo independente do governo federal alemão e a *Forschungszentrum Jülich GmbH* (FZJ) que consiste em um centro interdisciplinar de pesquisa, sendo que ambos possuem cooperação com o Brasil em bioeconomia. Ademais, foi identificado enquanto um ator o *Cluster Industrielle biotechnologie* (CLIB) que integra todo o setor industrial na área de biotecnologia e possui tanto documento que trata da bioeconomia como instrumento bilateral com o Brasil. Vale ainda destacar que a Alemanha, ao contrário do Brasil, possui um ator relevante da bioeconomia no país, o *German Bioeconomy Council* que funciona como um conselho consultivo do governo federal e que possui vários documentos que determinam as políticas e estratégias em bioeconomia na Alemanha.

Uma vez delimitados os atores da bioeconomia no Brasil e na Alemanha, foram selecionados os documentos dos seus atores ministeriais que delimitam políticas e estratégias nessa área a fim de entender em que consiste a bioeconomia em ambos os países bem como os propósitos, interesses e perspectivas envolvidos no seu desenvolvimento.

³⁷ Como conselho consultivo independente para o Governo Federal, o Conselho de Bioeconomia foi estabelecido pela primeira vez em 2009 com o Ministério Federal de Educação e Pesquisa (BMBF) e o Ministério Federal de Alimentação e Agricultura (BMEL). No segundo período de trabalho do Conselho de Bioeconomia, ativo desde 2012, os 17 membros - com seu conhecimento especializado - abordam o assunto da bioeconomia em sua totalidade, procuram novos caminhos para soluções sustentáveis e colocam suas idéias em um contexto global. O conselho mantém um diálogo aberto com a sociedade. Além disso, faz recomendações sobre como o treinamento e a educação continuada, bem como a pesquisa e o desenvolvimento, podem ser idealmente financiados. O conselho orienta suas atividades de acordo com as metas de longo prazo e com os requisitos políticos atuais (GERMAN BIOECONOMY COUNCIL, 2019).

³⁸ Os principais documentos são: *Bioenergy: the multifaceted renewable energy* (2013); *Bioenergy in Germany: facts and figures* (2019); *Biobased products: facts and figures* (2018).

2. A bioeconomia no Brasil

O Brasil não possui uma estratégia nacional em bioeconomia, entretanto, dentre os atores considerados na seção anterior, destacam-se os documentos do MCTIC (2018) que consiste em um “Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Bioeconomia” (PACTI) e o Programa Bioeconomia Brasil - Sociobiodiversidade do MAPA (2019).

Segundo o MCTIC (2018), o Plano é resultado da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2016-2022, que prevê a formulação de documentos orientadores em temas considerados estratégicos para o Brasil, e tem o intuito de orientar o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação para a bioeconomia no Brasil.

O MCTIC acredita que a bioeconomia pode contribuir para a mitigação dos problemas globais que a humanidade enfrentará como resultado do aumento demográfico e suas pressões sobre os recursos naturais e meio ambiente e as mudanças climáticas por se tratar de um novo paradigma econômico que envolve a exploração de recursos biológicos renováveis (biomassas) e no desenvolvimento em ciência e tecnologia e, portanto, não agride o meio ambiente, não é dependente de recursos não renováveis e, a partir disso, ainda contribui com o desenvolvimento sustentável (MCTIC, 2018).

As áreas temáticas consideradas no Plano são: (i) biomassa; (ii) processamento e biorrefinarias; (iii) bioprodutos; (iv) Observatório Brasileiro de Bioeconomia e (v) Instância Central Coordenadora da Bioeconomia, sendo que, dentro dessas áreas-chave, existem diversas outras áreas relacionadas e que, portanto, também são consideradas para o desenvolvimento da bioeconomia brasileira. Cabe destacar que em relação à primeira linha temática, o Brasil busca o aperfeiçoamento na produção e aproveitamento das biomassas que advêm das atividades agrícolas tradicionais como a cana-de-açúcar, soja, milho, eucalipto, girassol e algodão bem como a inclusão de outros tipos de biomassas como é o caso das microalgas. Com a utilização dessas biomassas em processos produtivos, o Brasil conseguiria não só agregar valor às commodities brasileiras, mas produzir produtos químicos baseados na biomassa, os chamados bioprodutos que poderiam substituir os produtos importados. Ademais, o Brasil também tem interesse em promover o uso sustentável da biodiversidade brasileira,

buscando novas possíveis fontes de biomassa, como é o caso das microalgas e utilizar resíduos das indústrias também como bioinsumos (MCTIC, 2018).

Em relação à segunda área temática, o documento salienta que o Brasil já produz quantidade significativa de biomassa e resíduos industriais que podem ser utilizados pelas bioindústrias, contudo, para isso, é necessário conhecimento e tecnologia que ainda não são dominados pelo Brasil. Com isso, o Brasil vê a oportunidade de criação de indústrias especializadas no fornecimento de bioinsumos e outras que possam produzir bioprodutos (MCTIC, 2018).

Os bioprodutos, por sua vez, são entendidos como os produtos, processos e serviços advindos das biomassas, que possuem alto valor agregado e que podem substituir os produtos de origem fóssil. Entretanto, no Brasil, a utilização da biomassa para a produção de energia é o setor que mais se desenvolveu através dos biocombustíveis como o etanol e o biodiesel. Porém, tratam-se de produtos de maior volume e menor valor agregado e, por isso, o Brasil tem o intuito de desenvolver outros bioprodutos que podem ser criados no setor de químicos renováveis como, por exemplo, “o bioplástico e outros biopolímeros, compostos têxteis, alimentos e rações animais, além de insumos para as indústrias química, farmacêutica e cosmetológica” que tendem a ser produtos de menor volume e maior valor agregado (MCTIC, 2018, p. 26).

Já em relação à quarta linha temática, o MCTIC destaca que é necessária a criação de um observatório em bioeconomia uma vez que por tratar-se de uma área transversal, abrangente, dinâmica e que envolve ciência, tecnologia e inovação, os tomadores de decisão devem ter o máximo de informações sobre o tema tanto nacionalmente como a nível mundial. Ademais, acredita-se que é necessário criar uma instância coordenadora nessa área já que já existem diversos atores do governo, academia, empresas e sociedade civil bem como iniciativas domésticas em bioeconomia, porém, essas ações tem sido executadas de forma desarticulada. Já em complementação à linha temática anterior, a linha temática que trata do Comitê Nacional de Bioeconomia visa criar um ambiente em que esses atores possam debater, coordenar e implementar políticas, ações, programas e projetos no âmbito da bioeconomia. A partir disso, percebe-se que o MCTIC reconhece a necessidade de articulação entre os atores

da política doméstica brasileira que tratam da bioeconomia e de uma instância que congregue e coordene as ações desses atores (MCTIC, 2018).

Cabe destacar que, nas diretrizes do documento, percebe-se como a estruturação do sistema de inovação doméstico pode influenciar no desenvolvimento da bioeconomia:

por ser considerada um setor econômico emergente, a bioeconomia ainda não possui estruturas industriais e de negócio consolidadas. Nesse cenário, a competição baseia-se em inovações, exigindo a busca constante da excelência científica e tecnológica, bem como na estruturação de novos modelos de negócio capazes de estimular e absorver inovações (MCTIC, 2018, p. 13).

Com isso, percebe-se que a inovação é condição para que o país se desenvolva nessa área e se torne competitivo em relação aos demais. Ainda sobre isso, dentro das primeiras três linhas temáticas, as estratégias de implementação envolvem o incentivo à pesquisa com apoio a projetos e consórcios de pesquisa ligados à temática, a adequação de marcos regulatórios, o fomento à capacidade científica tecnológica e de inovação e o fomento de parcerias institucionais nacionais e internacionais à participação de pesquisadores brasileiros nas iniciativas de pesquisa internacionais nessa área. Já especificamente na terceira linha temática de bioprodutos, a estratégia de implementação envolve o incentivo ao desenvolvimento de parcerias público-privadas. Ademais, especificamente nas linhas de processamento e biorrefinarias e bioprodutos há incentivo à chamadas públicas e projetos que visem a transferência tecnológica entre academia e empresa, sendo o governo responsável por facilitar tais relações.

Com isso, percebe-se que o MCTIC entende que, para o desenvolvimento da bioeconomia, não basta ter uma estratégia bem orientada em áreas específicas se não houver articulação entre os atores envolvidos no seu desenvolvimento sejam eles o governo, as instituições de pesquisa ou as empresas. Mesmo porque, por se tratar de uma área que envolve a geração de inovação, a parceria entre esses setores é fundamental. Para além dessa articulação, entende-se que é necessário o desenvolvimento de um marco regulatório condizente com as necessidades dessa nova economia. Ademais, o documento menciona a cooperação internacional na área como uma ação a ser incentivada principalmente através de pesquisas conjuntas em áreas relacionadas à bioeconomia.

O Programa Bioeconomia Brasil – Sociobiodiversidade, por sua vez, foi instituído pela Portaria nº 121, de 18 de junho de 2019 e é executado pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) do MAPA. A partir dos objetivos apresentados no referido documento percebe-se que o intuito desse ator é estabelecer um sistema produtivo que ao mesmo tempo forneça os recursos biológicos necessários para o desenvolvimento da bioeconomia e gere externalidades positivas para os participantes desse sistema produtivo (pequenos agricultores, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e seus empreendimentos e o setor empresarial) através da geração de renda e da inclusão produtiva.

Sendo assim, o Programa conta com alguns eixos temáticos, sendo que o primeiro deles visa consolidar as cadeias produtivas do extrativismo, o segundo pretende utilizar-se das ervas medicinais, aromáticas, condimentares, azeites e chás especiais do Brasil para o desenvolvimento local, o terceiro visa valorizar os recursos biológicos brasileiros a fim de que sejam utilizados para a geração de renda, o quarto eixo visa garantir a proteção da agrobiodiversidade brasileira, ao mesmo tempo utilizando esses recursos para “a geração de renda, agregação de valor e manutenção da diversidade genética de sementes e plantas cultivadas” (Portaria nº 121, de 18 de junho de 2019, p. 1) e finalmente, o quarto eixo envolve:

a geração e aproveitamento econômico e produtivo das fontes de energias renováveis, em especial a solar fotovoltaica, tanto para autoconsumo quanto para geração distribuída, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, geração de renda e inclusão produtiva no meio rural (Portaria nº 121, de 18 de junho de 2019, p. 1).

Após elencar os eixos temáticos do Programa, os artigos mostram que o Programa deverá ser executado com apoio técnico e financeiro de organizações internacionais, bancos de desenvolvimento e seus fundos, institutos de pesquisa e empresas.

Desse modo, percebe-se que o PACTI difere em alguma medida do Programa Bioeconomia Brasil-Sociobiodiversidade. O MCTIC reconhece as potencialidades que o Brasil possui e as áreas que já estão bem estabelecidas no Brasil no que concerne a bioeconomia, entretanto, dá destaque para as áreas que o Brasil tem o intuito e a capacidade de desenvolver e que tratam-se de áreas que exigem ciência, tecnologia e inovação para o seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo, esse Ministério reconhece que o país ainda possui

entraves internos ao desenvolvimento da bioeconomia e que relacionam-se à interação entre os atores do Sistema Nacional de Inovação que, por sua vez, dificulta a geração de inovação e a transferência tecnológica e ainda à inexistência de um marco regulatório adequado para a bioeconomia.

Já em relação ao MAPA, percebe-se que a ausência de uma definição do que o ator entende por bioeconomia compromete o entendimento do intuito do Programa, uma vez que busca garantir a estruturação das cadeias produtivas do extrativismo nos biomas brasileiros, mas não define especificamente quais seriam esses produtos e a sua relação com a bioeconomia, ou seja, se esse extrativismo seria relacionado à produção de biomassas. Em seguida, pretende fazer com que os produtos brasileiros advindos da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais sejam comercializáveis, gerando renda para os produtores e notoriedade para o país em âmbito doméstico e internacional, porém, não adiciona nenhuma informação sobre como isso seria feito e como teria relação com a bioeconomia. Afinal, justamente por já considerar a comercialização de tais produtos, não é possível identificar como os mesmos estariam relacionados ao desenvolvimento da bioeconomia.

Em seguida, quando o foco passa a ser a valorização da biodiversidade brasileira, através do reconhecimento de suas potencialidades também é mencionada a geração de renda e agregação de valor a partir dessa agrobiodiversidade, porém, também não fica claro em que medida que essas ações estariam relacionadas ao desenvolvimento da bioeconomia. Por fim, ao mencionar a utilização de energias renováveis, em especial a energia solar também não se percebe a relação com a bioeconomia.

Conclui-se, com isso, que o Ministério pode ter um conceito diferente em relação aos demais atores do que entende por bioeconomia ou ainda que, devido à falta de especificidade dos eixos temáticos elencados, em geral, não fica claro de que modo que as ações estão ligadas à bioeconomia. Pode-se dizer ainda que, pelo fato da ausência de iniciativas que envolvam os produtos da biodiversidade brasileira e o desenvolvimento científico e tecnológico, esse Ministério possui uma visão mais limitada acerca da bioeconomia no Brasil, entendendo-o ainda enquanto fornecedor da biodiversidade e não propriamente como fornecedor de bioprodutos, dentre outras tecnologias.

3. A bioeconomia na Alemanha

Na Alemanha, os principais atores ministeriais que tratam da bioeconomia são o Ministério da Educação e Pesquisa (BMBF) e o Ministério da Alimentação e Agricultura (BMEL). Ao contrário do Brasil, a Alemanha foi uma das primeiras nações a publicar uma estratégia nacional em bioeconomia, sendo ela a *National Research Strategy BioEconomy 2030* (2011), que é componente da política científica e tecnológica do BMBF, a *High Tech Strategy* e que trata-se de uma iniciativa interdepartamental, ou seja, que envolveu contribuições de outros ministérios, como o próprio BMEL, o Ministério de assuntos econômicos e Tecnologia³⁹ (BMW_i, na sigla em alemão), Ministério do meio ambiente, conservação da natureza e segurança nuclear⁴⁰ (BMU, na sigla em alemão), Ministério para a cooperação econômica e desenvolvimento⁴¹ (BMZ, na sigla em alemão), Ministério da saúde⁴² (BMG, na sigla em alemão) e Ministério do Interior⁴³ (BMI, na sigla em alemão). Para além dessa estratégia, o ator possui outros documentos complementares, sendo eles: *Destination Bioeconomy: Research for a Biobased and Sustainable Economic Growth* (2014), *Bioeconomy International* (2016) e *Research for a biobased economy: Success stories and challenges facing the German bioeconomy* (2018).

Já o BMEL possui a estratégia intitulada *National Policy Strategy on Bioeconomy* (2014) e em conjunto com o BMBF, desenvolveram o documento *Bioeconomy in Germany: Opportunities for a bio-based and sustainable future* (2014). Cabe destacar ainda que a Alemanha possui o *Bioeconomy Council*, que trata-se de um conselho consultivo do governo federal criado em 2009 com o BMBF e o BMEL e, posteriormente, reuniu 17 membros com conhecimento específico em bioeconomia (BMBF, 2014).

³⁹ No original: "Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie".

⁴⁰ No original: "Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit".

⁴¹ No original: "Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung".

⁴² No original: "Bundesministerium für Gesundheit".

⁴³ No original: "Bundesministerium des Innern".

Segundo o documento *Bioeconomy in Germany* (2014), lançado pelo BMBF e BMEL, a Alemanha ainda possui estratégias para além do Governo Federal através dos seus estados federados que também tem desenvolvido suas próprias políticas e programas. Dentre eles, o estado da North Rhine-Westphalia e Baden-Württemberg ambos desenvolveram suas estratégias de bioeconomia em 2013. Nos estados do norte da Alemanha, onde predomina a agricultura, apesar de não possuírem estratégias, desenvolveram redes e conselhos em bioeconomia. Já na região central da Alemanha, há um predomínio de biorrefinarias, instituições de pesquisa e centros de desenvolvimento de tecnologia. Com isso, espera-se que a região se torne um ponto focal para as atividades da bioeconomia. O estado de Hesse, por sua vez, tem ênfase em microbiologia e investe significativamente em biotecnologia e tecnologia ambiental e o estado da Bavaria é reconhecido por investir no setor químico e em inovações de produtos e processos para novos mercados (BMBF; BMEL, 2014).

Ainda segundo o documento, pode-se dizer que o cenário da pesquisa em bioeconomia na Alemanha é amplo e consiste em:

60 universidades alemãs e 37 universidades de ciências aplicadas. Outros locais incluem 61 instalações de pesquisa fora das universidades: por exemplo, o Fraunhofer Gesellschaft, o Max-Planck Gesellschaft, o Leibniz Gemeinschaft, o Helmholtz Gemeinschaft e 17 locais operados por ministérios alemães (BMBF; BMEL, 2014)⁴⁴.

Já em âmbito intra-estatal as instituições de pesquisa tem papel significativo no desenvolvimento da bioeconomia. Dentre elas, destacam-se a *Helmholtz Association of German Research Centres* (HGF), *Max Planck Society* (MPS), mais de 15 institutos da *Gottfried Wilhelm Leibniz* (WGL) e os institutos da *Fraunhofer Society* (FhG), dando destaque a esse último por conduzir pesquisa voltada para a aplicação. Além desses, estão outros institutos de pesquisa federais como o *Julius Kühn Institut* (JKI) em relação a plantas, o *Friedrich Loeffler Institute* (FLI) na área de saúde animal, o Max Rubner Institute (MRI) para nutrição e alimentos, o Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) para áreas rurais, florestas se pesca e o German Biomass Research Centre GmbH (DBFZ) sobre biomassa. Para

⁴⁴ No original: “60 German universities and 37 universities of applied sciences. Other locations include 61 research facilities outside universities: for example, the Fraunhofer Gesellschaft, the Max-Planck Gesellschaft, the Leibniz Gemeinschaft, the Helmholtz Gemeinschaft, and 17 locations operated by German ministries” (BMBF; BMEL, 2014).

além destas estão cerca de cem universidades e universidades de ciências aplicadas que tem como objetivo adquirir conhecimento científico para atender às demandas dos especialistas e a consulta política (BMBF, 2011; BMBF; BMEL, 2014).

Uma vez delimitado o cenário da bioeconomia na Alemanha, dando destaque para seus atores e o modo como estão organizados, será possível identificar como os seus principais atores ministeriais e, portanto, formuladores de políticas e estratégias entendem a bioeconomia, quais são seus objetivos, as áreas consideradas prioritárias por cada ator e os desafios a serem enfrentados.

Segundo a *National Research Strategy Bioeconomy 2030* (2011), os principais desafios que a Alemanha enfrenta neste século envolvem a garantia de alimentos para uma população mundial crescente, de recursos naturais para uso material e para produção de energia, a conservação da biodiversidade, a proteção ambiental e climática e, ao mesmo tempo, a manutenção da competitividade alemã. A estratégia visa, portanto, estabelecer as condições para o desenvolvimento uma economia de base biológica até 2030. Segundo o documento, o estabelecimento dessa nova economia só é possível através da pesquisa e inovação, que, por sua vez, poderão reestruturar a economia atual, passando de um setor industrial baseado em recursos fósseis para uma indústria baseada em recursos renováveis. Com isso, é possível atingir o crescimento econômico e o desenvolvimento bem como melhorar a qualidade de vida das pessoas (BMBF, 2011).

A Alemanha entende ainda, que possui uma responsabilidade global no que tange o suprimento de alimentos, biomassa baseada em commodities e energia, bem como na proteção ambiental e climática. Ademais, reconhece ainda que os desafios previamente elencados ultrapassam as fronteiras dos Estados e, por isso, a cooperação internacional é fundamental para o estabelecimento de uma bioeconomia baseada no conhecimento (BMBF, 2011).

A partir disso, o documento delimita as áreas de atuação prioritárias para a Alemanha para o desenvolvimento da bioeconomia bem como as medidas necessárias para alcançar a sua consolidação e que, por sua vez, contribuirão também para o fortalecimento da ciência e da indústria do país e para a inovação. As áreas consistem, portanto, em: (i) segurança alimentar global; (ii) produção agrícola sustentável; (iii) alimentos saudáveis e seguros; (iv)

aplicação industrial de recursos renováveis e (v) desenvolvimento de energia a partir da biomassa⁴⁵. Nota-se, portanto, que há um foco prioritário em áreas relacionadas à alimentação e agricultura seguido de recursos renováveis e biomassa para produção de energia. Cabe destacar que, em meio a essas linhas de atuação, o BMBF prevê o desenvolvimento de competências interdisciplinares, a cooperação internacional, a transferência de conhecimentos para a prática e o diálogo com a sociedade (BMBF, 2011).

Sobre as áreas de atuação relacionadas à alimentação e agricultura, o BMBF acrescenta que a produção de alimentos e de biomassa tende a se tornar um desafio global ainda mais se considerar-se que existe uma diminuição das terras férteis e a degradação do solo. Sobre isso, reconhece que a demanda por alimentos aliada ao aumento da necessidade de biomassa fará com que a sua produção tenha que ser internacional e de maneira competitiva e sustentável. O BMBF também salienta que a segurança alimentar está em risco, pois em países industrializados há uma tendência para o desenvolvimento de doenças relacionadas à má alimentação, o que pode acarretar custos sociais e inclusive econômicos, aumentando os gastos com saúde pública (BMBF, 2011).

Em relação à utilização de recursos renováveis a Alemanha reconhece que há uma tendência de constante aumento na demanda por recursos não renováveis ao mesmo tempo em que trata-se de um recurso finito e, a partir disso, a utilização de recursos renováveis na indústria, a partir da biomassa, por exemplo, aparece como a única saída. Ao mesmo tempo, reconhece-se a necessidade de produção e utilização sustentável dos recursos renováveis aliados à conservação ambiental e à proteção climática (BMBF, 2011).

Por fim, a Alemanha destaca que as suas preocupações devem fazer parte de um interesse e comprometimento não apenas nacional, mas global. Para tanto, salienta que a utilização tecnológica e da inovação na transição para uma economia sustentável pode beneficiar os países através das parcerias internacionais e do crescimento econômico resultante e, sobretudo, garantir a competitividade da economia alemã (BMBF, 2011).

Com isso, e através dos objetivos elencados na estratégia nacional é possível identificar que no discurso alemão, há um propósito global da Alemanha com essa estratégia,

⁴⁵ No original: “global food security, sustainable agricultural production, healthy and safe foods, the industrial application of renewable resources, and the development of biomass-based energy carriers” (BMBF, 2011, p. 2).

ou seja, quando pretende mostrar os benefícios de uma economia de base biológica para os países em geral bem como a necessidade da instauração de colaborações e parcerias nessa área, seu comprometimento em apoiar o desenvolvimento de inovações em outras partes do mundo e ainda ter um papel de responsabilidade no enfrentamento dos desafios globais. Ao mesmo tempo, também é possível notar a existência de um propósito nacional muito claro, de fazer com que a Alemanha seja líder nessa área e, com isso, mantenha-se como uma nação competitiva economicamente (BMBF, 2011).

Por fim, o BMBF ressalta que, para o desenvolvimento da bioeconomia, ainda há um longo caminho para o conhecimento sobre os processos e sistemas biológicos e suas aplicações bem como as suas implicações para a sociedade. No que tange à pesquisa em bioeconomia, a Alemanha mostra que as atividades de pesquisa acontecem no âmbito da pesquisa industrial no setor privado e ainda através de projetos conjuntos com parceiros da comunidade científica e que são pesquisas orientadas para a aplicação, capazes de gerar resultados imediatos. Com isso, mostra que a Alemanha possui um setor privado muito desenvolvido nessa área, com cerca de 500 empresas de biotecnologia, e outras 100 que envolvem biotecnologia e profissionais altamente qualificados (BMBF, 2011).

Em relação às áreas elencadas, percebe-se que ao mesmo tempo em que a estratégia é orientada para o desenvolvimento de pesquisa e inovação em bioeconomia, também nota-se uma preocupação em relação a recursos naturais disponíveis para o desenvolvimento da bioeconomia tanto para alimentação humana quanto animal e em relação à disponibilidade de biomassa. Segundo o documento: “recursos naturais são os meios de produção da bioeconomia e, por isso, sua gestão sustentável é do seu mais alto interesse” (BMBF, 2011, p. 22)⁴⁶.

Em relação à cooperação, como já foi brevemente mencionado, a Alemanha entende que:

O conhecimento requerido para criar uma bioeconomia está distribuído ao redor do mundo. Construir parcerias internacionais e transferir em processos de inovação nacional representa uma oportunidade significativa da globalização (BMBF, 2011, p. 42).

⁴⁶ No original: “natural resources are the means of production for the bioeconomy, and thus their sustainable management is in the highest interest” (BMBF, 2011, p. 22).

Sendo assim, percebe-se que a Alemanha reconhece que há uma falta de competências nacionais para o desenvolvimento da bioeconomia e que a cooperação nessa área pode reverter esse cenário e ainda contribuir para que os países estejam engajados na resolução dos desafios globais. Desse modo, o BMBF mostra que está comprometido com a internacionalização da ciência e da pesquisa, prioritariamente com países da União Europeia a fim de promover a competitividade local, mas também cooperar com países em desenvolvimento, nesse caso, com foco em segurança alimentar. Em relação a essa estratégia, a Alemanha pretende ainda fazer com que seus cientistas estejam distribuídos globalmente e acredita que esse processo de internacionalização também aumentará a competição global por talentos.

Na *National Policy Strategy on bioeconomy: Renewable resources and biotechnological processes as a basis for food, industry and energy* (BMEL, 2014), que, segundo esse ator, baseia-se na *National Research Strategy* do BMBF (2011), também reconhece-se que existe um cenário de diminuição de recursos primários disponíveis como o petróleo e o gás natural ao mesmo tempo em que os prejuízos ao meio ambiente aumentam continuamente, e, por isso, é necessário investir na produção de recursos naturais renováveis. A partir disso, para esse ator, a bioeconomia é entendida como um instrumento fundamental na mitigação dos principais desafios do século XXI que envolvem a garantia de alimentos suficientes para uma população crescente, as mudanças climáticas e a perda da fertilidade do solo e da biodiversidade.

Em relação à atuação do BMEL, percebe-se que esse ator visa lidar especificamente com algumas questões como com o conflito existente entre produção de alimentos e produção de recursos renováveis para a indústria e produção de energia. E, sobre isso, ressalta que a produção de alimentos sempre terá prioridade sobre a produção de recursos naturais para a indústria e geração de energia. Entretanto, ressalta que a bioeconomia não tem o intuito apenas de substituir recursos fósseis por recursos renováveis, mas envolve o desenvolvimento de produtos e processos que são intensivos em ciência e tecnologia. Desse modo, tanto na estratégia do BMEL, como do BMBF, a biotecnologia é vista como tecnologia fundamental, e, com isso, o conhecimento e a criatividade são fatores chave para o seu desenvolvimento da bioeconomia (BMEL, 2014).

Mais uma vez, percebe-se que a Alemanha delimita em sua estratégia tanto propósitos domésticos como globais. A Alemanha entende que a biotecnologia é a oportunidade de manter a sua competitividade econômica internacional, e, por isso, busca tornar-se um locus de ciência e negócios. Ao mesmo tempo, entende que “a bioeconomia está intimamente interligada internacionalmente⁴⁷” (BMEL, 2014, p. 9) e, a partir disso, acredita que tem papel em apoiar o desenvolvimento de políticas e estratégias em outros países, principalmente nos países emergentes e em desenvolvimento e naqueles com governos de lideranças e instituições fracas, que normalmente são países produtores de recursos agrícolas e florestais. Uma vez que a oferta de alimentos e recursos naturais está ameaçada, e a Alemanha entende-se como responsável por garantir o suprimento mundial de alimentos, a Alemanha considera fundamental apoiar especialmente os países produtores, especialmente nas regiões da África, na América Latina e alguns países da Ásia e ainda construir parceiras em biomassa com países que tem excedentes de matérias primas.

Ademais, também considera que a necessidade de expansão da pesquisa internacional e cooperação tecnológica com países parceiros regionais e globais e, através disso, espera-se que países em desenvolvimento também possam se beneficiar. Ainda em relação aos países em desenvolvimento a Alemanha considera importante a transferência de conhecimento e de tecnologia em projetos que envolvam agricultura sustentável e florestas, através principalmente do envio de especialistas ou através do aconselhamento dos respectivos governos, ampliando os seus compromissos em relação a esse grupo de países.

Considerações finais

A análise dos documentos nacionais de Brasil e Alemanha servem para a observância das dinâmicas domésticas no que concerne as relações Brasil- Alemanha em bioeconomia. A partir da análise dos documentos nacionais de bioeconomia do Brasil, foi possível identificar divergências entre as políticas dos Ministérios que tratam especificamente desse tema no país, o MCTIC e o MAPA. Para o MCTIC, o desenvolvimento da biomassa ainda é uma prioridade, porém há um enfoque não apenas na sua produção enquanto matéria-prima, mas como

⁴⁷ No original: “The bioeconomy is closely interlinked internationally” (BMBF, 2014, p 9).

bioinsumo para indústrias na produção de produtos de base renovável, os chamados bioprodutos. Com isso, o país busca não ser apenas um fornecedor de commodities, mas desenvolver a indústria brasileira com produtos de maior valor agregado e, com isso, substituir a importação de produtos estrangeiros, principalmente os produtos de origem fóssil. Em relação aos desafios enfrentados pelo Brasil, destaca-se o reconhecimento da necessidade de maior articulação entre os atores da bioeconomia no país, da adequação do marco regulatório e da transferência de conhecimento e tecnologia entre os atores do SNI.

Ademais, enquanto o MCTIC desenvolve um conceito de bioeconomia que não apenas define, mas explora o seu potencial enquanto solução para os principais desafios globais, o MAPA, por sua vez, não fornece uma definição sobre bioeconomia e em geral, tem um programa orientado para a produção agrícola e valorização dos produtos da biodiversidade brasileira e que, portanto, prevê o incentivo ao desenvolvimento da bioeconomia a nível local, através da articulação entre produtores.

Ao analisar as políticas de bioeconomia de Brasil e Alemanha comparativamente, deve-se considerar inicialmente que a Alemanha é pioneira no desenvolvimento de uma estratégia nacional, que data o ano de 2011 e, mesmo as suas políticas nacionais relacionadas a bioeconomia partem do ano de 2013. Por outro lado, o Brasil ainda não possui uma estratégia nacional de bioeconomia e os documentos ministeriais sobre essa temática tratam-se de planos de ação e de programas, categorias de políticas que, segundo a literatura de políticas públicas, possuem menor grau de concretude e especificidade (AL-HARJA; HELGASON, 2014).

Ademais, enquanto no Brasil, as políticas ministeriais não apresentam convergência nem no que diz respeito ao que se entende por bioeconomia bem como aos objetivos para o desenvolvimento da mesma e as áreas prioritárias (não apresentam áreas em comum), percebe-se que os atores ministeriais da Alemanha possuem conceitos muito semelhantes sobre a bioeconomia, tem objetivos comuns e complementares bem como no que diz respeito às áreas prioritárias e também já desenvolveram estratégias conjuntas em bioeconomia. Isso revela que a Alemanha possui maior nível de articulação entre os seus atores e que há uma tentativa ministerial de coordenação desse tema e da concentração das decisões no âmbito

estatal, algo que o próprio Brasil, por outro lado, reconhece, em seu Plano de Ação como um desafio interno para o desenvolvimento da bioeconomia.

A partir disso, percebe-se que, apesar de o Brasil possuir maior número de documentos de diferentes atores sobre bioeconomia, isso não se reflete em políticas e estratégias específicas no tema, e, por outro lado, esses documentos tem o intuito de identificar e mapear as competências brasileiras em bioeconomia. Na Alemanha, por sua vez, percebe-se que o desenvolvimento da bioeconomia não é apenas uma prioridade nacional, mas é algo que se dá no âmbito dos seus estados federativos e regiões que já possuem suas estratégias ou atividades orientadas para a bioeconomia.

Para além disso, nota-se que a Alemanha, a partir dos discursos de ambos os ministérios, possui tanto objetivos econômicos quanto políticos, buscando, tornar-se se um país líder no desenvolvimento da bioeconomia mundial e ainda auxiliar outros países, principalmente aqueles em desenvolvimento a desenvolver políticas nessa área. Sobre isso, destaca-se o interesse alemão em cooperar com países das regiões da África, América Latina e Ásia, por entender que tratam-se de países agrícolas e, por isso, podem ser produtores de biomassa, recurso essencial para o desenvolvimento da bioeconomia. A cooperação, portanto, que é pouco abordada pelo Brasil, na Alemanha é considerada fundamental e já é pensada de forma estratégica.

Destaca-se ainda que a Alemanha menciona a capacidade de interação entre os atores do sistema de inovação no desenvolvimento da bioeconomia nacional, principalmente através da interação entre os pesquisadores e o setor privado no desenvolvimento de projetos conjuntos orientados para a geração de resultados e, portanto, produtos e serviços de aplicação imediata no mercado. Por outro lado, no Brasil, reconhece-se a dificuldade de interação entre os atores de sistema, que impossibilita que o conhecimento gerado na academia chegue até o setor privado e se transforme em tecnologia e inovação para a economia brasileira.

A partir dessa análise foi possível identificar os atores da bioeconomia no Brasil e na Alemanha, analisar as estratégias de bioeconomia em ambos os países e, a partir disso, entender a articulação entre os atores que tratam da bioeconomia no Brasil e na Alemanha, fatores que, posteriormente, ao serem contrastados com os instrumentos bilaterais de cooperação existentes entre os dois países, contribuirão para o entendimento sobre as

dinâmicas envolvidas na cooperação Brasil-Alemanha em bioeconomia, que, por sua vez, trata-se do objetivo final da pesquisa.

Referências

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5–60, 2014.

BIOFUTURE PLATFORM. Biofuture platform. 2019. Disponível em: <http://biofutureplatform.org/>. Acesso em: 14 de outubro de 2019.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Panorama da Bioeconomia no Brasil e Identificação das Áreas Estratégicas**. 2017.

FEDERAL MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH (BMBF). **National Research Strategy BioEconomy 2030: Our Route towards a biobased economy**. 2011.

FEDERAL MINISTRY OF FOOD AND AGRICULTURE (BMEL). **National Policy Strategy on Bioeconomy**. 2014.

FEDERAL MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH (BMBF); FEDERAL MINISTRY OF FOOD AND AGRICULTURE (BMEL). **Bioeconomy in Germany: opportunities for a bio-based and sustainable future**. 2014.

GERMANY BIOECONOMY COUNCIL. **Bioeconomy council. 2019**. Disponível em: <https://bioekonomierat.de/en/bioeconomy-council/>. Acesso em: 14 de outubro de 2019.

GIURCA, Alexandru. **The Forest-based Bioeconomy: Actor networks, policies and politics in Germany and northern Europe**. 2018.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (MCTI). **PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: Benchmarking de Sistemas Internacionais de Inovação**. Brasília: 2015.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016 – 2012**. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Bioeconomia (PACTI)**. Brasília, 2018.



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA).
Programa Bioeconomia Brasil - Sociobiodiversidade do MAPA. Portaria nº 121, de 18 de junho de 2019.

O ACORDO DE TEERÃ À LUZ DO CONSTRUTIVISMO E DO REALISMO

Pedro Meriguetti⁴⁸

Resumo

O presente artigo se debruça em um estudo teórico que visa entender as motivações pelas quais houve a cooperação entre Brasil, Turquia e Irã para tentar solucionar a crise nuclear iraniana que ocorre no país há anos. O Acordo de Teerã foi a iniciativa turco-brasileira que tinha como objetivo impedir uma nova rodada de resolução de sanções econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Irã, que já somavam três à época do episódio, assim como dar a possibilidade do país de produzir sua tecnologia nuclear para fins pacíficos sem interferência externa. O objeto será analisado pela lente de duas correntes teóricas distintas das Relações Internacionais, sendo estas o Realismo e o Construtivismo. A primeira será referenciada por Hans Morgenthau e Kenneth Waltz, que têm uma predileção pelos elementos materiais no campo internacional em suas teorizações, um de forma mais clássica e tradicional e outro numa ótica mais contemporânea ao considerar a ordem sistêmica e estrutural do Sistema Internacional. Ao passo que na segunda serão utilizados os autores Alexander Wendt e Nicholas Onuf, que conferem importância não só ao campo material, mastambém ao campo ideacional. O Construtivismo advoga que as relações entre os Estados se dão de maneira socialmente construída, onde o elemento das identidades e a linguagem são de suma importância nessa construção. Destarte, as motivações entre os três Estados serão lidas a partir dessas duas abordagens teóricas, mostrando que apesar de termos duas leituras contrastantes, é possível enxergar tanto diferenças, quanto aplicabilidades em cada teoria em discussão.

Palavras-chave: acordo de Teerã; programa nuclear iraniano; não-proliferação nuclear; Realismo; Construtivismo

⁴⁸ Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ (PPGRI – UERJ). pedro.meriguetti@gmail.com

Introdução

O presente artigo tem o objetivo de explicar o Acordo de Teerã, tendo como questão central o motivo pelo qual houve a cooperação entre os três países – Brasil, Turquia e Irã – para dar início à ação conjunta. Para isso, será feita a análise do caso utilizando duas tradições teóricas distintas das Relações Internacionais. Uma sendo o Realismo, referenciando-se a Hans Morgenthau e Kenneth Waltz. O primeiro autor corresponde a um Realismo mais clássico da disciplina, que desenvolve um realismo político que mostra a importância do poder na manutenção do prestígio e *status quo* na política internacional, com seu livro *A política entre as nações* (2003, p. 88). Ao passo que o segundo desenvolve um Realismo a nível sistêmico e estrutural, onde o foco será na questão de cooperação – quando ele adentra nos princípios ordenadores – e na distribuição de capacidades dentro do contexto anárquico que ele analisa, com seu livro *Theory of international politics* (1979, pp. 125-137).

A segunda teoria será o Construtivismo, sendo utilizados os autores Alexander Wendt e Nicholas Onuf. Essa corrente afirma que as relações entre os Estados se dão de maneira socialmente construída, fruto de suas interações. O primeiro parte de um Construtivismo estrutural contemporâneo, que também faz uma análise sistêmica das Relações Internacionais, mas com um entendimento diferente de Waltz acerca da composição da estrutura internacional e da interação entre os Estados. Waltz acredita que elas são transhistoricamente dadas, ao passo que Wendt afirma que elas são socialmente construídas (ZEHFUSS, 2002, p. 14). O que consiste em analisar o Sistema Internacional como um conjunto de agentes (os Estados), que dentro de uma lógica estrutural (a anarquia), relacionam-se entre si, moldando seus interesses através das ideias compartilhadas acerca do seu entendimento nas relações com os demais. Em seu pioneiro livro *Social theory of international politics relations* (1999, p. 139), ele mostra a importância das ideias na formação dos interesses, afirmando que elas são variáveis independentes aos valores materiais, diferentemente da teoria realista. Ou seja, os interesses possuem uma característica endógena nas Relações Internacionais, enquanto que os realistas acreditam que a formação dos interesses se dá antes da interação entre Estados e não na interação. Enquanto que Onuf é um Construtivismo

ligado à virada linguística, ou Construtivismo orientado por regras, apostando na fala como um elemento causador de mudança no Sistema Internacional. Essa teoria, segundo sua obra *Constructivism: a user's manual* (1998, p. 2), afirma que as pessoas fazem a sociedade, e vice-versa. Com isso, nós fazemos o mundo como ele é a partir dos fatores materiais que a natureza dá. Afirmando que o que liga os dois é a questão da regra, o que é um elemento causador de mudança para ele. Em outros termos, falar é fazer, e a fala é o melhor método de formar o mundo em que se vive.

Por todo o exposto, este artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: que fatores explicam a cooperação entre Irã, Brasil e Turquia em matéria nuclear no ano de 2010? Para tanto, inicialmente será realizada uma contextualização do que foi o Acordo de Teerã. Prosseguindo, buscar-se-á produzir uma explicação realista desta questão, com foco nas variáveis domésticas e sistêmicas: interesse nacional, prestígio e distribuição de capacidades. Posteriormente, será feito o mesmo com o Construtivismo, tentando contrastar com as diferenças da corrente anterior. Por último, uma conclusão mostrando os resultados obtidos com a pesquisa.

1. Contextualização do Acordo de Teerã

O Acordo de Teerã foi a ação turco-brasileira que deu início à negociação de solução da crise do programa nuclear iraniano, que ocorreu no dia 17 de maio de 2010, com vistas a impedir uma nova rodada de sanções ao Irã por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O primeiro movimento aconteceu com a viagem do chanceler brasileiro à época Celso Amorim para Teerã– capital do Irã – em 2 de novembro de 2008, quando, segundo o chanceler, era evidente a vontade do governo iraniano de se aproximar do Brasil (AMORIM, 2015, p. 19). Planejando, juntamente com Turquia, uma solução para o Irã ter a possibilidade de desenvolver sua tecnologia nuclear de forma que não sofresse mais nenhuma sanção por parte do CSNU. Em 17 de maio de 2010, Lula, Erdogan e Ahmadinejad – Lula e Ahmadinejad eram presidentes de Brasil e Irã, ao passo que Erdogan era primeiro-ministro da

Turquia –, deferiram o Acordo de Teerã⁴⁹. Tendo como estipulado o envio de 1.200 kg de urânio iraniano para a Turquia, que devolveria o material enriquecido para um reator de pesquisas do Irã, sob supervisão da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Dando garantia ao resto do mundo de que os motivos pelos quais havia desenvolvimento da tecnologia nuclear no Irã eram para fins civis e pacíficos (AMORIM, 2015, p.19).

O Acordo, entretanto, não obteve aprovação dos países do P5+1⁵⁰. Tal fato pode ser explicado, primordialmente, pela reprovação da Secretária de Estado norte-americana desta solução pacífica. Hillary Clinton, apesar de reconhecer os esforços brasileiros e turcos, demonstrou insatisfação com o êxito da negociação. Segundo ela, a confiança para com o Irã era inviável pelo receio de ainda haver aumento do estoque de urânio levemente enriquecido no Irã, podendo acarretar sérios danos para a região, e com preocupação especial para Israel. Ocasionalmente, em 9 de junho de 2010, na quarta resolução de sanções contra o Irã: Resolução 1929 (S/RES/1929). Ela estipulou a proibição da venda de certos armamentos ao país, como tanques, helicópteros e sistemas de foguetes. Como também instituiu restrições à operação, no exterior, de empresas iranianas suspeitas de terem ligação com o programa nuclear do país. Cargas destinadas ao Irã deveriam ser inspecionadas pelos Estados-membros da ONU sempre que houver suspeita sobre a possibilidade de que possam contribuir para o fortalecimento do programa nuclear iraniano (AMORIM, 2015, p. 85).

Analisando tal episódio, pode-se levantar questões acerca das motivações que o Brasil e a Turquia possuíam ao planejar a ação conjunta. Ambos os países, sendo emergentes e estando em localidades e aproximações distintas com o Irã, apresentam interesses convergentes diante da crise nuclear iraniana. Ao tentar responder a questão,

⁴⁹Acordo de Teerã na íntegra: <http://www.mfa.gov.tr/17_05_2010-joint-declaration-of-the-ministers-of-foreign-affairs-of-turkey_-iran-and-brazil_.en.mfa>. Acesso em 23. jul. 2019.

⁵⁰Países que juntaram esforços diplomáticos para as negociações do Programa Nuclear Iraniano, constituído pelos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas –China, Estados Unidos, Rússia, França, Reino Unido –mais a Alemanha.

com ambas as teorias pode haver uma leitura aplicável, dependendo de quais fatores consideremos, e por qual ótica seria possível examinar o caso em questão.

2. O poder e a anarquia do Realismo

Os realistas consideram o poder como o elemento central para teorizar as Relações Internacionais. Além disso, colocam o Estado como o objeto de análise principal nas suas teorizações. Pode-se afirmar que Hans Morgenthau foi um dos primeiros autores que deram destaque ao Realismo como abordagem teórica das Relações Internacionais. Desse modo, seu Realismo provém de um tempo mais clássico, precisamente um pouco após o fim da 2ª Guerra Mundial, quando publicou sua obra em 1948. Destarte, ele considera que os Estados procuram o poder visando à expansão, prestígio ou manutenção do *status quo* (MORGENTHAU, 2003, pp. 87-149). Com isso, podemos adentrar no segundo princípio do Realismo Político que ele elencou – somando seis ao total –, sendo este os interesses em termos de poder. Logo, significava fazer teoria sob a ótica do estadista. O autor afirma que os Estados no contexto de anarquia têm o mesmo objetivo: o poder. A partir disso, ele propõe uma autonomia da esfera política em relação às demais esferas sociais, como a economia, ética, estética ou religião. Colocando a racionalidade como pilar principal do fazer política, o uso da razão caracteriza a esfera política. O Estado define o interesse nacional, e este pode ser traduzido em termos de poder (MORGENTHAU, 2003, p. 6). No caso analisado no presente trabalho, infere-se que os estadistas dos três países queriam maximizar seu poder e aumentar seu prestígio ao tentar dirimir um conflito que assolava o Irã desde muito tempo pelo CSNU.

Portanto, colocando o poder como pilar central do interesse nacional, pois os três países sairiam ganhando frente aos outros países ao sanar um problema premente no Irã. Mudando a distribuição de poder dentro do Sistema Internacional ao resolver um problema de *high politics* sem a interferência dos Estados que já detêm poder considerável. Manter o *status quo* não significa impedir toda e qualquer mudança, mas

sim a manutenção do equilíbrio de poder existente e a tolerância de mudanças (NOGUEIRA, MESSARI, 2005, p. 35), o que converge com o que foi versado acima sobre a redistribuição de poder se tal acordo fosse deferido. No que tange à política de prestígio, os países buscam projetar seu próprio poder e suas capacidades por meio de dois mecanismos: diplomacia e o uso da força (NOGUEIRA, MESSARI, 2005, p. 35). Destarte, a diplomacia no episódio em questão foi de suma importância, ferramenta utilizada para alcançar um prestígio exponencial dentro do Sistema Internacional, pois resolveria uma crise nuclear dentro de um país oriental.

Partindo agora para um Realismo contemporâneo de Kenneth Waltz. O autor teoriza um Realismo de ordem sistêmica, calcado no contexto estrutural anárquico em que os Estados se encontram. Dentro dessa peculiaridade, Waltz interpreta o poder diferentemente de Morgenthau. Como vimos acima, Morgenthau acredita que o poder visa à manutenção do *status quo*, à expansão ou ao prestígio. Ao passo que Waltz vê o poder como um meio para assegurar a sobrevivência e a segurança. Essa lógica é fulcral para que entendamos como o Realismo estrutural de Waltz se aplica ao caso que estamos analisando. O autor confere papel muito importante à estrutura, onde a define em termos de três elementos: princípios ordenadores, caráter das unidades e distribuição das capacidades. No capítulo 5 intitulado “Estruturas políticas” do seu conhecido livro *Theory of International Politics* (1979, p. 125), ao explicar sobre princípios ordenadores, ele afirma que os sistemas político-internacionais possuem relações de cooperação, enquanto que os sistemas internos são centralizados e hierárquicos. “Os sistemas político internacionais, como os mercados econômicos, são formados pela cooperação de unidades egoístas.” (WALTZ, 1979, p. 129). Em ambos os sistemas, tanto o político internacional quanto os mercados econômicos, suas estruturas são formadas pela cooperação de suas unidades, onde tal cooperação é defendida por Waltz na busca pela sobrevivência. A sobrevivência é um pré-requisito para alcançar qualquer objetivo que os Estados possam ter, sendo que o motivo da mesma é visto como a base de ação em um mundo onde a segurança dos Estados não é garantida e não como uma descrição realista do impulso que está por trás de qualquer ato estatal (WALTZ, 1979, p. 130). Tal asserção contrasta com o Realismo de

Morgenthau, que enxerga os objetivos e interesses dos Estados como sendo diretamente ligados ao poder. Sendo assim, a cooperação entre os Estados é possível dentro do Realismo calcada na busca pela sobrevivência. Sendo assim, essa assertiva é muito perceptível ao nosso caso de análise. Pois para o Irã, tal cooperação seria crucial para a sobrevivência nacional do país, que não receberia mais uma sanção econômica caso tal Acordo fosse aprovado, e tal política sancionista inibe o país de fazer políticas públicas para seus nacionais.

Com relação à distribuição das capacidades, é muito importante colocarmos outra questão que permeia o objeto analisado e talvez um porquê de não ter havido o deferimento do Acordo. O autor afirma que as unidades de um sistema anárquico são distinguidas primariamente pelas suas maiores ou menores capacidades para desempenhar tarefas. A estrutura de um sistema muda com as mudanças na distribuição de capacidades entre as várias unidades do sistema, e mudanças na estrutura alteram as expectativas sobre a maneira como as unidades do sistema irão se comportar e sobre os resultados que a interações vão gerar (WALTZ, 1979, p. 137). “O poder é estimado pela comparação das capacidades de um certo número de unidades.” (WALTZ, 1979, p. 138). Ou seja, se o Irã tivesse uma capacidade nuclear capaz de ter poderes destrutivos, seria muito delicado para o Ocidente, uma vez que Israel sofreria ameaças diretas por estar perto do Irã. Tal fato foi explicado na contextualização e pode ter sido um dos maiores reveses para o Acordo não ter sido aprovado, fomentado principalmente pela reação negativa de Hillary Clinton. Ainda no elemento da distribuição das capacidades, é importante lembrar a posição ocupada por Brasil e Turquia na distribuição de capacidades globais (ou seja, na estrutura do sistema internacional). A carência de capacidades materiais de Brasil e Turquia dificulta a sua interferência nos assuntos de segurança de um pólo como os EUA. É preciso considerar, por exemplo, problemas relacionados ao monitoramento desse acordo e os custos de estocagem e enriquecimento, o que levanta preocupações sobre a capacidade desses dois países de arcarem com os trâmites necessários do acordo, podendo alterar toda sua proposta.

3. O campo identitário e a linguagem para o Construtivismo

Ao estudarmos o Acordo de Teerã e tentar auferir os interesses mútuos de Brasil, Turquia e Irã, o papel das identidades é muito importante. “Ter uma identidade é simplesmente ter certas ideias sobre quem é alguém numa dada situação” (WENDT, 1999, p. 170). O processo em que identidades e interesses são formados é chamado de “socialização”, sendo esta o processo de aprender a sujeitar o comportamento de alguém às expectativas sociais. Seguindo os escritos de Alexander Wendt (1999, p. 165), que também é um estruturalista como Waltz e faz análises sistêmicas no Sistema Internacional, as estruturas possuem dois tipos de efeitos: causais e constitutivos. Um descreve uma mudança em um Estado X como um resultado de uma mudança em outro Estado independente Y. O constitutivo descreve como as propriedades do Estado X faz o que o Estado Y é. Essas diferenças são refletidas nos termos apropriados ao caracterizar a relação entre agência e estrutura. A primeira é a relação de “interação” ou “co-determinação”, a última é a relação de “dependência conceitual” ou “constituição mútua”. O processo em que agentes são construídos devem ser explicados somente pela referência das propriedades e interações independentes de existência dos indivíduos. Eles devem ser constitucionalmente independentes. Isto por sua vez tem uma importante implicação: em qualquer teoria individualista de como os agentes são construídos, estruturas podem fazer apenas um papel causal, e não constitutivo. Relacionamentos causais implicam existência independente, conhecendo o requerimento individualista, ao passo que relacionamentos constitutivos não (WENDT, 1999, p. 169).

Os efeitos constitutivos também podem compor a cultura, o que desafia o pressuposto central individualista que agentes existem independente de um ao outro, e apoia a visão holística que a agência tem uma relação dimensional inerente. O que diferencia o holismo não é um foco no nível macro, mas na presença maior de efeitos constitutivos do que causais. O debate é sobre como o “conteúdo” das ideias dos atores deste mundo são constituídos. Está estritamente em suas cabeças, ou isso

pressupõe o mundo? Em resumo, onde os desejos e crenças estão localizados? A resposta individualista é que eles existem somente na cabeça dos indivíduos (WENDT, 1999, p. 172). Em contrapartida, o externalismo é a visão que o conteúdo de pelo menos algumas mentes estatais é constituído por fatores externos à mente. Os pensamentos são constituídos pelo menos em parte pela intersubjetividade ao invés de somente na cabeça dos indivíduos.

Com tal raciocínio, podemos adentrar no que Wendt versa sobre “altercasting”, sendo esta uma forma de relação social influenciada por fatores externos das mentes dos Estados. Isso faz parte do que o Wendt (1999, p. 313) elencou na sessão de “Aprendizado social” – onde ele afirma que o mesmo representa o segundo mecanismo de seleção cultural da evolução de interesses e identidades – no capítulo 7 chamado “Processo e mudança estrutural”, que discorre sobre como as identidades e interesses podem mudar. Sua relação pode ser descrita com a ideia básica de que as identidades e seus interesses correspondentes são aprendidos e depois reforçados em resposta à forma como os atores são tratados pelos outros Estados. “Altercasting é esperar que você faça o mesmo em retorno” (WENDT, 1999, p. 346). Como exemplo ele afirma sobre a relação dentro de sala de aula, onde quando um professor chega à sala de aula, ele representa aqueles que estão à sua frente como “estudantes”, e como eles compartilham essa visão de si mesmos, a aula pode ser prosseguida. Em um primeiro encontro, tal congruência de representações é menos provável de ocorrer, e assim o potencial de conflito é maior. O objetivo do altercasting é projetar uma identidade a ser assumida por outros com quem está em interação, o que é congruente com os seus próprios objetivos. A lógica disso decorre diretamente da teoria do espelho da formação da identidade, na qual a identidade de um Estado é um reflexo das práticas do ego; mudando essas práticas, ele começa a mudar a concepção própria de si mesmo (WENDT, 1992, p. 421).

A partir disso, podemos imbricar com nosso objeto de análise de forma correlata. Wendt (1992, p. 419) ao explicar sobre este conceito, ele utiliza um exemplo que pode ter certa convergência com o caso do Acordo de Teerã. Ele afirma que

Mikhail Gorbachov⁵¹ tentou fazer altercasting ao se retirar do Afeganistão e da Europa Oriental, implementando cortes assimétricos nas forças nucleares e convencionais, exigindo “defesa defensiva”. Além disso, ele habilmente lançou o Ocidente no papel de ser moralmente obrigado a dar ajuda e conforto à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), enfatizando os laços de destino comum entre a URSS e o Ocidente, e indicou que o progresso adicional nas relações Leste-Oeste é contingente ao Ocidente, assumindo a identidade sendo projetada nele. Essas ações são todas dimensões de altercasting, cuja intenção é tirar a “desculpa” ocidental para desconfiar da URSS, que, na opinião de Gorbachov, ajudou a sustentar identidades competitivas no passado. Diante disso, no episódio do Acordo de Teerã, ao perceber a ação de Brasil e Turquia para tentar dirimir a crise nuclear do Irã pacificamente, infere-se que houve uma tentativa de trazer para o Irã uma identidade de país que busca solucionar seus problemas de forma pacífica, e mitigar sua imagem de país pária que é conhecida no Sistema Internacional, e um dos motivos para isso é a desconfiança dele estar produzindo material nuclear para fins militares.

Adentrando agora no Construtivismo de Nicholas Onuf, que corresponde à virada linguística e possui um cunho diferenciado do estruturalismo contemporâneo de Wendt. Como dito na Introdução, Onuf (1998, p. 2) afirma que as pessoas fazem a sociedade, e a sociedade faz as pessoas. O ponto de ligação entre os dois é a questão da regra, o que é um elemento causador de mudança para ele, dentro da materialidade que a natureza dá para os seres humanos. Em outros termos, falar é fazer, e a fala é o melhor método de formar o mundo em que se vive. As regras nos dizem que são os participantes ativos em uma sociedade, onde os construtivistas chamam esses participantes de agentes, mas somente na medida em que a sociedade, através de suas regras, possibilita-nos a participar nas muitas situações para as quais existem regras.

Agência é uma condição social, logo, o governo de um país é uma coleção de pessoas e uma construção social, portanto, os países que compuseram o Acordo de Teerã podem ser classificados também como agentes neste Construtivismo, como

⁵¹ Estadista e político russo, oitavo e último líder da URSS.

também no de Wendt. De acordo com as regras relevantes, essas pessoas agem em conjunto em várias combinações, em nome desse país como uma coleção muito maior de pessoas. As regras dão aos agentes escolhas, onde a escolha mais básica é seguir a regra. Os agentes sempre fazem essas escolhas em nome das construções sociais, tendo sempre um objetivo em mente (ONUF, 1998, p. 3). Sendo o objetivo do Acordo de Teerã elidir a relação hostil do Irã com o Ocidente, tendo como premissa as regras que estão nesta ação conjunta.

Na maior parte do tempo, os agentes têm informações limitadas, imprecisas e inconsistentes sobre as condições sociais e materiais que afetam a probabilidade de atingir objetivos. Não obstante, agentes fazem o melhor que eles podem para atingir seus objetivos com os meios que a natureza e a sociedade deixam disponíveis para eles. Agir para atingir objetivos é uma conduta racional, e os agentes frente a frente com escolhas vão agir racionalmente (ONUF, 1998, p. 3). O que se assemelha com o nosso objeto de análise, uma vez que havia uma imprecisão das intenções do Irã em relação ao seu material nuclear, onde ele poderia estar excedendo seu material de forma a gerar danos exponenciais na região, o que fomenta um desagrado para o Ocidente uma vez que Israel poderia ser atingido caso o Irã chegasse a patamares elevados de material nuclear. Desse modo, a ação de Turquia e Brasil se encontra nesses contextos de insegurança e informações imprecisas, e tal Acordo era uma tentativa de conduta racional para que o Irã controlasse seu desenvolvimento nuclear a fim de não conflitar com o Ocidente e o P5+1. As regras ajudam a definir cada situação de um ponto de vista de qualquer agente (ONUF, 1998, p. 3). Em muitas situações, regras são diretamente responsáveis por apresentar os agentes com escolhas, o que dentro do contexto do Acordo de Teerã, é possível enxergar tal paradigma. Pois dentro do mesmo houve regras para os países seguirem se quisessem que o Irã não sofresse com mais sanções econômicas, caso houvesse alguma infração de alguma regra, o Irã voltaria a sofrer com tais políticas punitivas, aumentando sua crise interna e o impedindo de fazer políticas públicas. Dentro da teoria de Onuf, a questão de quem faz a regra é muito peculiar, uma vez que não há espaço para a fuga a partir do

momento que a regra é realizada. Ou seja, os agentes não possuem plena autonomia no contexto do Sistema Internacional (ONUF, 1998, p. 7).

Dentro desse conjunto de regras, Onuf elenca três tipos: de instrução, direção e de compromisso. Estas decorrem de três categorias de atos de fala: assertivo, diretivo e de compromisso. Os atos de fala assertivos informam os agentes sobre o mundo, como ele funciona e os informam quais consequências estão propensas a acontecer caso essas regras não sejam seguidas. As informações contidas em tais regras podem ser expressas em termos gerais, onde podemos chamar de princípios. A descrição sobre a soberania é um exemplo conspícuo. Os atos de fala diretivos são reconhecidos como imperativos. Se o falante diz que você deve fazer algo, o falante quer que você acredite que deve fazer. São, portanto, enfaticamente normativas. Por último, os atos de fala de compromisso são derivados das promessas, onde o falante promete algo que os ouvintes demandam. Quando essa rede de promessas se torna suficientemente generalizada e normativa nos seus próprios termos, as promessas se tornam regras de comprometimento (ONUF, 1998, pp. 9-10). O Acordo de Teerã converge com as regras de direção, pois elas são categóricas e normativas, lá estão comandos e ordens que devem ser obedecidos, assim como a aceitação das regras. Pois foi estipulado o envio de 1.200 kg de urânio iraniano para a Turquia, que devolveria o material enriquecido para um reator de pesquisas do Irã, sob supervisão da AIEA, ou seja, há um caráter de obediência e normatividade nesse acordo, e caso não fosse cumprido tais termos, as consequências seriam negativas. Por isso, para o autor, as regras têm caráter ontológico, pondo o discurso como o elemento central de análise, e é por isso que seu Construtivismo é orientado por regras.

Regras fazem dos agentes seres humanos individuais, dando-lhes oportunidades de agir sobre o mundo. São elas que definem quais atores são os agentes numa dada estrutura (NOGUEIRA, MESSARI, 2005, p. 173). Os atos dos agentes têm consequências materiais e sociais, alguns deles intencionais e outros não. Quando um grande número de pessoas opera coletivamente como um agente, quando eles têm agentes agindo para eles, quando eles possuem alguma medida considerável de identidade, e quando eles são livres para agir dentro de amplos limites, essas

peessoas constituem um país. Um país com certa soberania pressupõe que ele detém autonomia em grande escala, porém, Ouf (1998, p. 6) não acreditava nisso. A liberdade que os agentes têm depende de sua capacidade de reconhecer os limites materiais e sociais que se aplicam a eles. Eles também devem ser capazes de avaliar as consequências de exceder esses limites. Dizer o que uma regra é, equivale exatamente a dizer de uma forma que faz alguém que está ouvindo responder a qualquer coisa de quem está dizendo (ONUF, 1998, p. 8). Como foi o caso do Irã que sofreu mais uma vez desconfianças de estar excedendo a cota de material enriquecido estipulado pelo Acordo, e a quarta sanção econômica pelo CSNU foi imposta. Portanto, se o Acordo de Teerã tivesse sido deferido, e dentro de um acordo há falas a serem proferidas para deixar claro os termos do mesmo, geraria regras para os três países a fim de que o Irã tivesse a possibilidade de desenvolver seu material nuclear sem sofrer mais sanções, representando, assim, numa mudança para as Relações Internacionais. A partir da ideia onufiana, é possível relacionar essas considerações com a explicação do porquê da falha do acordo firmado por Brasil, Turquia e Irã. Um conjunto de regras nunca é neutro resultando em privilégios para determinados grupos: as regras que compõem o Sistema Internacional contemporâneo não fornecem a todos igual capacidade de atuação em casos relativos à segurança das potências. Tais regras permitem que a superpotência defina quem é ameaça (Irã) e quem não é (Israel).

Considerações finais

Por todo o exposto, é notório que o Acordo de Teerã foi um evento de grande repercussão para a política internacional, mesmo que sua aprovação não tenha sido possível. Resolveria o problema da crise nuclear do Irã, pela via de países que não possuem um histórico de atuação em problemas de *high politics*. No presente artigo, foram postas duas distintas teorias das Relações Internacionais que podem explicar a questão central levantada: que fatores explicam a cooperação entre Irã, Brasil e Turquia em matéria nuclear no ano de 2010? Dentro desta pergunta, cabem

implicações diversas, dependendo de quais fatores damos destaque, e por qual teoria tentamos solver a questão.

Se analisarmos os fatores materiais e objetos de estudos das Relações Internacionais mais tradicionais, como angariação de prestígio, maximização de poder no cenário internacional, projeção de imagem, sobrevivência, cooperação e anarquia internacional, o Realismo pode explicar muito bem o episódio lançado. O Realismo político mais clássico de Morgenthau, que conferiu à disciplina um *status* importante ao trazer a teoria realista para seus estudos, ampliou muito a discussão de poder dos Estados, que foi um contra-argumento forte aos idealistas pela sua visão de mundo positiva com a harmonia de interesses no pós-1ª Guerra Mundial. A primazia dos interesses nacionais era prioridade para os realistas, pois o Estado é o ator principal nesta corrente, sendo um dos pilares principais para a existência da corrente realista e da forma como eles interpretariam o mundo. Pela via deste Realismo, pode-se inferir que Brasil e Turquia buscavam maximizar seu poder no cenário internacional, assim como aumentar seu prestígio e *status quo*. O segundo princípio do Realismo político de Morgenthau demonstra isso muito bem, ao trazer o poder como a principal característica dos interesses nacionais, assim como ao colocar a esfera política uma área autônoma em relação às demais esferas sociais, fazendo com que os interesses destes Estados estejam calcados diretamente em busca do poder.

Por outro lado, ainda no campo realista, discorreremos acerca de Waltz no seu Realismo estrutural, que ainda deita suas raízes na questão de poder e no Estado como ator principal, porém, sua abordagem consiste numa leitura sistêmica do Sistema Internacional, que analisa como todos os Estados atuando na estrutura anárquica vão se comportar na relação uns com os outros. Desse modo, a sua teoria sofreu uma mudança metodológica, chamando-se Neorealismo, justamente para dar uma roupagem diferenciada ao Realismo, que já vinha sofrendo crises paradigmáticas na década de 70. Neste período, as premissas do Estadocentrismo e a centralização da política como objeto de estudo e referência sofreram grandes questionamentos. Waltz, com isso, estabeleceu bases mais sólidas e científicas ao Realismo, concatenando

argumentos estruturais que procuram explicar as mudanças, ou até a inexistência delas no Sistema Internacional.

Desse modo, selecionamos dois dos três elementos caracterizam a estrutura, sendo estes os princípios ordenadores e a distribuição das capacidades, para explicar sobre nosso objeto de análise. Quando Waltz (1979, p. 125) discorre sobre princípios ordenadores, ele afirma que os sistemas político-internacionais possuem relações de cooperação que visam à busca pela sobrevivência. Ela se trata de um pré-requisito para alcançar qualquer objetivo que os Estados possam ter, e, por isso, para o Irã tal cooperação seria eficiente para que ele não sofresse mais sanções econômicas e assim buscar a sobrevivência de seu fazer político dentro do campo nacional. Ao passo que quanto à distribuição das capacidades, era muito delicado para o Ocidente o Irã possuir armamento nuclear capaz de fazer danos à região, em principal ao Estado de Israel. Destarte, o Acordo seria muito arriscado caso tivesse alguma infração, e qualquer imprevisto poderia acarretar danos difíceis de serem reparados, uma vez que os países do P5+1 confiariam somente na Turquia e no Brasil para que o material nuclear fosse controlado e impedissem novos problemas.

Adentrando em outra teoria, que interpreta de outra forma a visão das relações entre os Estados, sendo esta o Construtivismo. Os construtivistas partem da premissa que o mundo não é pré-determinado, mas sim construído na medida em que os Estados agem. Em outros termos, o mundo é socialmente construído. A estrutura do Sistema Internacional (sendo esta a anarquia internacional), co-constituindo com os agentes (sendo estes os Estados) constroem os interesses e as preferências dos atores. Não há uma antecedência ontológica aos agentes e à estrutura, assim como não há uma precedência de um sobre o outro (ZEHFUSS, 2002, p. 12). Ao falar de Construtivismo, é fulcral analisarmos Wendt, que versa sobre essa teoria também de forma estrutural e sistêmica, assim como Waltz, mas com interpretações distintas do seu Realismo. O Construtivismo acredita na mudança das relações entre os atores, onde não necessariamente será de conflito e busca pela sobrevivência, por isso, o debate sobre as identidades é importante. As ideias possuem um papel importante, pois elas moldam os interesses estatais através dos seus compartilhamentos acerca do

entendimento nas relações com os demais, sendo variáveis independentes aos valores materiais, o que contrasta diretamente com a teoria realista.

Portanto, os interesses possuem uma característica endógena nas Relações Internacionais, enquanto que os realistas acreditam que eles são exógenos devido à estrutura anárquica do sistema. A definição das identidades precede a definição dos interesses, logo, antes de definir qual é o interesse nacional, é necessário definir a identidade que vai informar a formação deste interesse (NOGUEIRA, MESSARI, 2005, p. 179). Diante desta exposição teórica, podemos lembrar o ponto focal que permeou a análise da questão do artigo, sendo esta o *altercasting*. Ele é definido com a ideia básica de que as identidades e seus interesses correspondentes são aprendidos e depois reforçados em resposta à forma como os atores são tratados pelos outros Estados. Brasil e Turquia, ao fazerem o Acordo, buscaram trazer para o Irã uma identidade de país que almeja resolver seus conflitos de forma pacífica, desvencilhando-se da identidade de país pária que lhe é comum, e a crise nuclear iraniana e a desconfiança do Ocidente comprovam isso.

Por último, Onuf com seu Construtivismo diferenciado de Wendt, aposta na virada linguística como forma de mudança social. Para ele, a anarquia é construção social, calcada por regras, sendo passível de mudança e transformação através da interação entre os agentes e as estruturas. O autor aposta na regra como forma de interligar os agentes e a estrutura, e é nessa ferramenta que podemos enxergar a aplicabilidade com o Acordo de Teerã. Pois o nosso objeto de análise pode ser encaixado na categoria de regras de direção, possuindo uma característica normativa e com precedência obrigatória de obediência, e caso não houvesse o cumprimento, haveria sanções. Importante lembrar que para os três tipos de regras, o descumprimento implica em negatividades, o que dialoga com o que foi versado acima sobre a impossibilidade de autonomia dos atores no contexto de anarquia orientada por regras. Assim como no que concerne à Onuf, é importante trazer o que ele advoga como não-neutralidade da formação das regras, sendo possível através delas determinar qual lado político é o positivo a ser tomado. Desse modo, definir quem é o

inimigo e o aliado é essencial para a análise do caso, uma vez que poderia ser dado ao Irã um papel de inimizado, com vistas a ter um conflito em potencial com Israel.

Ao analisarmos tudo, percebemos que dependendo dos fatores que são considerados, cada teoria pode responder de alguma forma a questão levantada do objeto de análise do trabalho. Dentro da estrutura do Sistema Internacional, se centralizarmos os fatores materiais que o Acordo de Teerã aglutina, podemos sim ter uma leitura realista ao percebermos a ação conjunta como uma forma de angariar prestígio e poder no cenário internacional ao tentar solucionar um conflito de *high politics* que o P5+1 estava tendo dificuldades, assim como a busca pela sobrevivência do Irã ao cooperar com os dois países. Não obstante, se considerarmos que os fatores ideacionais também possuem validade ontológica, e não só os materiais, o Construtivismo também nos auxilia a entender tal questão. Pois no campo das ideias também há uma influência no trato das identidades, e, por conseguinte, na formação de interesses para os Estados que compõem o Acordo. O conceito de *altercasting* discorrido por Wendt nos aclara muito sobre a motivação dos países de cooperar com o Irã. Outrossim, a predileção pelo campo linguístico e na formação das regras para ditar os rumos da anarquia internacional de Onuf também tem muita aplicabilidade com o caso discutido, pois dentro do Acordo há regras a serem cumpridas, condizendo com as regras de direção que o autor versa. Ambos os Construtivismos propõem uma mudança social, mas com características distintas, uma vez que Wendt ainda utiliza os preceitos positivistas de estrutura e Estados para descrever as relações entre os atores, assemelhando-se a Waltz, ao passo que Onuf aposta nas regras e na fala para que as mudanças sociais ocorram. Tal artigo quis ilustrar que é possível fazer uma análise teórica comparativa das Relações Internacionais de um determinado elemento ou evento do Sistema Internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha. Memórias da política externa ativa e altiva.** São Paulo: Benvirá, 2015.



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**. Brasília: Ed. da UnB/IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

NOGUEIRA, João P. e MESSARI, Nizar. **Teoria das relações Internacionais: correntes e teorias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ONUF, Nicholas Greenwood. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International relations in a constructed world**. Londres: M. E. Sharpe, 1998.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what states make of it**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ZEHFUSS, Maja. **Constructivism in International Relations**. The politics of reality. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

A POLÍTICA EXTERNA REAGANISTA PARA A GUERRA FRIA E SUAS REPRESENTAÇÕES NA CULTURA POPULAR: O CASO DA CRISE DOS EUROMÍSSEIS⁵²

Vinicius Dalbello⁵³

Resumo

A eleição de Ronald Reagan em 1980 é reconhecida como um “triunfo conservador”, e o próprio seria identificado como “Cold Warrior”, passando para a história devido à sua beligerância e responsabilidade no reaquecimento do conflito bipolar, após duas décadas de distensão. Reagan acreditava que os soviéticos haviam ultrapassado o poder militar dos EUA e via a política de apaziguamento como liberal, não patriótica e fraca. Nos primeiros anos do governo, enfrentaria o episódio chamado Crise dos Euromísseis, sobre a instalação de mísseis Pershing II na Europa Ocidental em resposta aos soviéticos SS-20. Sua política externa influenciou a cultura popular, tanto em termos de ratificação quanto de contestação e, às vezes, ambas. Este artigo discutirá a relação entre a Crise dos Euromísseis com uma produção audiovisual, o filme O Dia Seguinte (Nicholas Meyer – 1983), produzido para o canal de TV ABC. O filme é, ao mesmo tempo, um documento cultural deste período histórico, e uma resposta da mídia liberal aos acontecimentos e seria assistido por mais de 100 milhões de pessoas, causando impacto na opinião pública norte-americana referente ao recrudescimento das relações americano-soviéticas. Dessa forma, a contribuição deste artigo será discutir um evento importante da história da política externa norte-americana na Guerra Fria tendo em vista suas repercussões no imaginário coletivo das pessoas comuns, via o catalisador cinema.

Palavras-chaves: Guerra Fria; Reaganismo; Cinema

1 – Introdução

O ano de 1983 é lembrado na história da Guerra Fria como o Ano dos Mísseis. Em 1979, os países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) acordaram uma estratégia para lidar com a instalação de armamentos soviéticos mais sofisticados e destrutivos que ameaçavam o equilíbrio entre as superpotências. Os Estados Unidos da América (EUA) se comprometeram com o aperfeiçoamento de um míssil de alcance

⁵² Esta pesquisa conta com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES).

⁵³ Mestrando em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP. E-mail: viniciusdalbello@gmail.com.

intermediário já existente, o modelo *Pershing*, e posterior instalação na República Federal da Alemanha. O processo se iniciou na administração Jimmy Carter (1977-1981), mas teve seu desenvolvimento durante a administração Ronald Reagan (1981-1989). Reagan foi importante figura na história da Guerra Fria, especialmente devido ao seu intenso sentimento anticomunista e antissoviético. Sua retórica, bem como sua política de reconstrução militar, reaqueceu o conflito bipolar e deu fim a duas décadas da política de distensão, iniciando o que alguns estudiosos chamam de 2ª Guerra Fria.⁵⁴

Em razão destes acontecimentos, um movimento nacional e internacional antinuclear se desenvolveu nos EUA e na Europa Ocidental. Movimentos antinucleares existiam desde os anos 1950, e ganharam preeminência durante a Guerra do Vietnã. No princípio, eram constituídos majoritariamente por jovens, mas na década de 1980 se viu sua generalização e aceitação por todas as camadas sociais. Ademais, as duas décadas de distensão entre EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) criaram um sentimento de apaziguamento e o desenvolvimento e instalação de armamentos ainda mais destrutivos foram recebidos com receio e críticas. Em 1980 o movimento se consolida com a liderança da intelectual ativista Randall Forsberg, agrupando uma diversidade de grupos pacifistas, antinucleares, antimilitaristas e pro-ambientalistas contra a decisão da OTAN. Entre 1980 e 1983, grandes manifestações populares ocorreram em ambos os lados do Atlântico.

Apesar do engajamento popular, a mídia e a cultura popular seriam os agentes fundamentais na promoção do movimento e suas ideias. Entman e Rojecki (1993) demonstraram a relevância da opinião pública, evidenciando como meios de grande circulação (*The New York Times*, *The Washington Post Newsweek* e *Time Magazine*) apresentaram a temática em dezenas de reportagens de capa. Joffe (1987) chegou em conclusão similar no caso europeu, explicitando que o destaque atribuído por mídias suplantou a participação popular direta na promoção das ideias. Neste artigo nos propomos a analisar a relação entre cultura e a Crise dos Euromísseis utilizando como objeto o filme produzido pela *ABC Motion Pictures* em 1983, *The Day After*, direção Nicholas Meyer. Evidenciaremos que o filme foi produzido em função dos acontecimentos políticos de seu

⁵⁴ Vale ressaltar que o termo não apresenta consenso entre estudiosos de Guerra Fria, mas acreditamos que faça sentido para distinguir a beligerância dos anos 1950 da ocorrido ao longo dos anos 1980.

tempo e, portanto, só pode ser entendido de acordo com seu contexto. Além disso, sua capacidade de influenciar o público norte-americano e internacional o torna não somente uma fonte documental passiva, mas um agente influenciador fundamental. Para a análise fílmica, faremos uma breve sinopse do filme e posteriormente utilizaremos análises contextuais para posicioná-lo dentro do momento histórico analisado. Veremos questões como produção, motivações da ABC e do diretor, recepção do filme pelos movimentos ativistas, questões financeiras, percepções de figuras políticas e sua distribuição internacional.

Este artigo está dividido em quatro seções. Na seção 2, faremos breve contextualização dos acontecimentos prévios que dariam origem à Crise. Na seção 3, mostraremos o surgimento do Movimento pelo Congelamento como uma resposta à decisão da OTAN de 1979. Na seção 4, analisaremos o filme *The Day After* e evidenciaremos sua relevância para este estudo. Na seção 5, por fim, explicitaremos os principais desdobramentos da crise e daremos nossas conclusões finais.

2 – Os Euromísseis: Origens e Contexto Prévio

A década de 1970 é evocada como o auge da política de distensão (*détente* em inglês) entre EUA e URSS no contexto da Guerra Fria. Richard Nixon (1969-1974) a iniciou com apoio de Henry Kissinger (Secretário de Estado), embasados nos ideais da *Realpolitik*, acreditando que as superpotências detinham similaridades convergentes, apesar da profunda diferença ideológica e, assim, enfatizariam “a cooperação entre os principais adversários da Guerra Fria” (COLLINS, 2007, p. 193-195).

Entretanto, os rivais manteriam desenvolvimento significativo de suas capacidades militares, originando armamentos mais precisos e destrutivos. A URSS tomou a dianteira, realizando a maior expansão militar de sua história e alcançando paridade nuclear com os EUA. Entre os novos armamentos soviéticos, foi criado o míssil nuclear intermediário de longo alcance (*intermediate range ballistic missile - IRBM*) SS-20, que origina à Crise dos Euromísseis (HUGHES, 2009, p. 10-11).

O SS-20 soviético tinha sistemas avançados de lançamento e radar, tornando mais difícil seu rastreamento e bloqueio. A situação se agravou quando os soviéticos posicionaram

estes mísseis contra a Europa Ocidental. Em 1984, por exemplo, havia 243 SS-20, além de outros 224 SS-4s (o mesmo tipo posicionado em Cuba que deu origem à Crise dos Mísseis de 1962). Em paralelo, os soviéticos desenvolveram o SS-21 (75 milhas/120 km), o SS-22 (550 milhas/900 km) e o SS-23 (300 milhas/500 km). A operação soviética alarmou a OTAN, pois durante os anos 1970 se havia diminuído gastos militares, muito em virtude da intensa pressão pública. Em 1977, o chanceler alemão, Helmut Schmidt, conclamou os membros a responderem às investidas soviéticas, desenvolvendo mísseis balísticos capazes de confrontar os SS-20 e em 1979 a OTAN respondeu com a estratégia *Dual Track*. Os EUA se comprometeram com o desenvolvimento dos *Pershing II*, sua versão melhorada de IRBM, ao mesmo tempo que manteriam negociações para limitação e redução destes mesmos armamentos, as chamadas Negociações de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (*Intermediate-Range Nuclear Forces Negotiations*) (HUGHES, 2009, p. 10-11).

O *Pershing* foi primeiramente desenvolvido no governo de Dwight Eisenhower (1953-1961), aparecendo em 1956 no plano de defesa nacional “New Look”. Em 1958, foi oficialmente batizado em homenagem ao General John J. Pershing, mas extraoficialmente o chamaram de “*Sunday Punch*”, devido à sua imensa capacidade destrutiva. Mesmo com comprovada viabilidade, seu desenvolvimento seria postergado, pois o Almirante Arthur Redford, presidente da *Joint Chief of Staff*, o rejeitou alegando que “*no branch of the nation's military had an operational requirement for 500-mile tactical nuclear ballistic missile*”. Somente após o lançamento do *Sputnik I*, o *Pershing* voltaria aos planos. A *Glenn L. Martin Company* foi contratada para dar seguimento ao desenvolvimento e já em 1960 os primeiros testes ocorreram em Cabo Canaveral (Flórida). Em 1962, os primeiros *Pershing* foram ativados em Fort Sill, Oklahoma, e em 1964 instalados na República Federal da Alemanha (HUGHES, 2009, p. 7-8).

Melhoras tecnológicas ao longo dos anos 1960 deram origem ao *Pershing IA* e *IB*, e em 1971 as Forças Armadas aprovaram o “*Pershing Alternative Plan*”, com o objetivo de aumentar precisão e o número de mísseis lançados, objetivos alcançados em 1974. Todavia, em 1975 o Congresso dos EUA questionou os aperfeiçoamentos, pois temiam que as melhorias incentivassem o uso, ao invés de ser apenas um elemento de distensão e reduziram o financiamento de USD 11 milhões para apenas USD 2 milhões. Após a *Dual Track*, Carter

aprovou a melhoria dos mísseis e os colocou como prioridade nacional em 1980, iniciando intensa controvérsia internacional, especialmente nos EUA e na Europa Ocidental e, por isso, o desenvolvimento dos mísseis foi amplamente coberto pela mídia. Por exemplo, no primeiro teste realizado em 22 de julho de 1982, 40 jornalistas acompanharam o processo. O teste foi malsucedido, assim como o segundo e terceiro, gerando críticas vigorosas e pedidos de suspensão do programa. O Congresso respondeu às demandas sociais cortando verbas para o ano fiscal de 1983 e quase inviabilizando o desenvolvimento. Com apoio da administração Reagan, o projeto se manteve com “o empréstimo de fundos de outros programas militares”, movimento legal na época. Somente após dez testes bem-sucedidos e com *lobbying* do Subsecretário do Exército James Ambrose, o Congresso aprovou um financiamento massivo de USD 443 milhões (HUGHES, 2009, p. 11).

A OTAN decidiu que num possível malogro das negociações, os EUA instalariam 108 *Pershing II*, além de 464 mísseis de cruzeiro em dezembro de 1983. Neste contexto, duas importantes crises se desenvolveram. Em primeiro, as relações intra-ocidentais se tensionaram, especialmente porque os europeus viam com crescente receio a retórica beligerante de Reagan e sua aparente despreocupação com a integridade e segurança europeias. Em paralelo, os Euromísseis iriam coligar milhões de pessoas e centenas de grupos discordantes em ambos os lados do Atlântico, que pressionaram fortemente seus governos pela não instalação.

3 – Os Movimentos pelo Congelamento Nuclear

A questão nuclear vinha sendo intensamente debatida nos EUA e na Europa Ocidental desde os anos 1960. Considerada temática típica de segurança nacional e supostamente restrita a uma elite especializada (i.e. políticos e burocracia), o assunto transbordou para as massas, tornando a opinião pública parte do processo. Somente nos EUA, havia centenas de grupos contrários ao desenvolvimento e instalação de novos armamentos nucleares. Benford (1993) explica que estes movimentos não apresentavam coesão interna, havendo disputas faccionais. O autor nomina as três principais como radicais, liberais e moderados de acordo com seus diagnósticos e prognósticos. A ala radical identificava a ameaça nuclear como

sintoma do imperialismo norte-americano e da ganância de corporações multinacionais com contratos de defesa e, dessa forma, viam a mudança em termos estruturais, com enfoque em redução da pobreza, da opressão, do militarismo e maior atenção ao meio-ambiente. Do outro lado do espectro, a ala moderada identificava causas específicas, especialmente o desenvolvimento tecnológico dos armamentos. Dessa forma, buscavam soluções políticas, apoiando candidatos com plataformas de redução orçamentária para projetos nucleares e apoiadores de negociações internacionais para redução dos armamentos existentes. Os liberais se posicionavam de forma intermediária, acreditando na importância de questões sociais (radicais), mas optando por caminhos político-legais (moderados) (BENFORD, 1993, p. 681-682).

A categorização proposta está em consonância com o espectro político norte-americano. Entretanto, apesar da grande divergência social instaurada nos EUA após a Guerra do Vietnã, a questão nuclear se manteve um consenso social. Em 1983, por exemplo, o apoio público ao congelamento era de 71%, englobando tanto democratas quanto republicanos (ENTMAN; ROJECKI, 1993, p. 158). Após a *Dual Track*, a intelectual Randall Forsberg foi bem-sucedida em convencer uma diversidade de grupos distintos da necessidade de uma ação conjunta e proposta unificada. Forsberg trabalhou no *Stockholm International Peace Research Institute* e, após retornar aos EUA, fundou o *Institute for Defense and Disarmament Studies* (IDDS), um *think tank* liberal crítico da política de distensão como mecanismo de manutenção da paz. A cientista produziu uma proposta chamada “*Call to Halt the Nuclear Arms Race*”, em que expressou

The horror of a nuclear holocaust is universally acknowledged. Today, the United States and the Soviet Union possess 50,000 nuclear weapons. In half an hour, a fraction of these weapons can destroy all cities in the northern hemisphere. Yet, over the decade, the USA and USSR plan to build over 20,000 more nuclear warheads, along with a new generation of nuclear missiles and aircraft.

Para o IDDS, o aumento do número de armamentos, bem como seu potencial destrutivo, apenas incentivava o uso, pois a perda num eventual primeiro ataque seria colossal. Defendiam que o congelamento poderia ser viável, opinião contrária à da administração Reagan, e sugeriam a *International Atomic Energy Agency* como organização propícia para

realizar o processo de verificação. O congelamento deveria ser seguido de negociações para um tratado internacional de longo prazo, seja no SALT (*Strategic Arms Limitations Talks*) ou outra. A organização chamava a atenção para o desenvolvimento dos SS 17, 18, 19 e 20 soviéticos e dos *Pershing II* norte-americanos, que deveriam ter seu desenvolvimento e produção congelados imediatamente.⁵⁵

A proposta de Forsberg apresenta características liberais, envolvendo aspectos sociais e marginalmente radicais, mas seguindo uma via legalista. Assim, conseguiu congrega diversos grupos antinucleares diferentes, como *American Friends Service Committee*, *American Economic Association*, *Church Women United* e diversos congressistas, tais como Shirley Chisholm (D-NY), Ron Dellums (D-CA), Toby Moffett (D-CT), Richard Ottinger (D-NY), Frederick Richmond (D-NY), Charles Rangel (D-NY), Peter Rodino (D-NJ), Harold Washington (D-IL), James Weaver (D-OR) e Ted Weiss (D-NY).⁵⁶ Não é surpresa que o movimento tenha angariado apoio massivo do Partido Democrata, dado que em 1982 ocorreriam as eleições de meio mandato para o Congresso, e o partido havia sofrido derrotas inesperadas nas eleições anteriores. Ademais, o senador republicano Mark Hatfield (R-OR), em conjunto com o senador democrata Ted Kennedy (D-MA) se tornaram porta-vozes do movimento no Senado e em 1982 lançaram o livro *Freeze! How You Can Help Prevent Nuclear War*, no qual debatiam a questão e explicavam aos eleitores mecanismos políticos para que pudessem influenciar a tomada de decisão. Surgiu, então, o Movimento pelo Congelamento Nuclear (*Nuclear Freeze Movement*), e o famoso ativista Randy Kehler foi contratado para gerir uma massiva campanha nacional para angariar apoio público (ENTMAN; ROJECKI, 1993, p. 157).

Em 12 de junho de 1982, o movimento conseguiu reunir mais de um milhão de pessoas no Central Park, em Nova Iorque, a maior manifestação na história dos EUA. As proporções deste evento foram ainda maiores, pois as organizações presentes representavam parcelas imensas da sociedade norte-americana. O grupo *Citizens Against Nuclear War*, por exemplo, representava 26 organizações diferentes, com mais de 18 milhões de membros em

⁵⁵ Call to Halt the Nuclear Arms Race. Disponível em <https://brandonbauer.org/portfolio/a-call-to-halt/> [Acesso em 26/06/2019].

⁵⁶ *Ibid.*

todo o país. Figuras de relevo estiveram presentes, como as celebridades de Hollywood Ed Asner, Harry Belafonte, Meryl Streep, Martin Sheen e Mike Farrell; celebridades musicais como Bruce Springsteen, Jackson Browne e Bonnie Raitt. Mas não somente indivíduos do entretenimento, como figuras políticas importantes, tais como George Kennan, o criador da política de contenção dos EUA na década de 1950, Madeleine Albright, futura Secretária de Estado (administração Bill Clinton) e William Colby, ex-diretor da CIA (COLLINS, 2007, p. 198; ENTMAN; ROJECKI, 1993, p. 157). É possível evidenciar a continuidade da mobilização, pois em 20 de junho de 1983 outra grande manifestação ocorreu em mais de 50 locais diferentes, e milhares de membros do grupo *Livermore Action Group* foram presos. Vale ressaltar que esta é a data escolhida para o “Dia do Desarmamento Nuclear”.

Movimentos similares ocorreram na Europa Ocidental. De tempos em tempos ressurgia na Europa a ideia “*better red than dead*”, isto é, a percepção de que um domínio soviético seria preferível à destruição imensurável da guerra nuclear entre as superpotências. Os europeus ficaram particularmente alarmados com a retórica reaganista, especialmente após o presidente norte-americano anunciar publicamente a possibilidade de “vitória numa guerra nuclear limitada na Europa” ou com os relatórios do Pentágono expressando a “vitória dos EUA num conflito nuclear de longa duração”. Desde o início da Guerra Fria, a região se confrontava com situações que demandavam repensar sua aliança com os EUA e compara-la com a possibilidade de um maior alinhamento intra-europeu – em 1952, ocorreram os debates sobre a Comunidade Europeia de Segurança; em 1963 a questão da Força Multilateral e em 1983, os Euromísseis. As lideranças europeias viam com desconfiança a política externa de Carter, considerada “pouco inclinada a agir internacionalmente”, mas com a chegada de Reagan, a preocupação se tornou exacerbada por motivos opostos. Reagan previa que o desbalanço nuclear em favor dos soviéticos colocaria o Ocidente numa posição passível de chantagem e, por isso, era contrário ao congelamento nuclear. Em 3 de abril de 1982, por exemplo, escreveu em seu diário

The argument about a nuclear freezing is heating up. Big issue is freeze now with Russians out ahead, or negotiate a substantial verifiable reduction – then freeze. I support the later. Some critics are upset because in the recent press conference I flatly stated Russians are ahead of us (RONALD, 2009, p. 77).

McGeehan (1983) defende que os europeus estariam acostumados com a política de distensão e não acreditavam em tal possibilidade de chantagem, pois os russos estavam cientes dos custos elevados de uma confrontação. Assim, pressionaram Reagan por uma estratégia menos belicosa e a administração responderia aceitando renunciar a instalação dos Euromísseis e até mesmo destruir os seus próprios caso os soviéticos fizessem o mesmo, o que viria a ser chamado “Opção Zero”. Todavia, tal possibilidade era extremamente remota, dado que naquele momento os EUA ainda não haviam conseguido desenvolver plenamente seus *Pershing II* e a proposta não considerava os mísseis franceses e britânicos. A URSS, obviamente, recusou a proposta (MCGEEHAN, 1982, p. 157-159).

Assim como nos EUA, a elite política não foi responsável pela crise, e sim a sociedade civil. Joffe (1987) explica que em termos de “barulho e números”, a crise dos Euromísseis foi a maior agitação pública europeia no pós-2ª Guerra. As manifestações se concentraram na República Federal da Alemanha, Bélgica e Reino Unido, e menos intensamente na França e Itália. Pesquisas de opinião pública evidenciaram que a chegada de Reagan elevou o antiamericanismo na Europa. No Reino Unido, 69% temiam que a invasão do Afeganistão escalonaria para conflitos maiores; 75% dos franceses acreditavam que a situação internacional era propícia a uma nova guerra mundial; 70% dos alemães ocidentais acreditavam estar menos seguros em 1981. A deterioração da confiança nos EUA levou o Instituto Atlântico a concluir “*there exists a profound concern about the United States, and levels of trust seem to have dropped to the lowest point since the Second World War*” (JOFFE, 1987, p. 3, 15-17).

Vale explicitar, todavia, que a organização popular na Europa ocorreu de forma diferenciada. Nos EUA, as manifestações foram organizadas majoritariamente por grupos civis, enquanto na Europa partidos políticos de esquerda lideraram o processo. Países como Alemanha, Reino Unido, Dinamarca e Bélgica não apresentavam partidos comunistas e isso permitiu que os partidos de esquerda (trabalhistas, socialdemocracia e socialistas) incorporassem a pauta pacifista como estratégia eleitoral contra os partidos conservadores. Isto explicaria o motivo de tais manifestações terem sido mais frágeis na França e Itália: com partidos socialistas no poder, houve necessidade de consenso com lideranças de centro e direita, impedindo que tais pautas fossem absorvidas.

4 –The Day After: Quando o cinema encontra a política

Apesar das grandes manifestações públicas, a mídia e a cultura popular foram os grandes instrumentos dos movimentos por congelamento nuclear. Entman e Rojecki (1993) explicam que indivíduos teriam pouco incentivo para participar ativamente de ações coletivas e elementos midiáticos são fundamentais para catalisar estas ações em nível nacional e internacional. Analisando o caso europeu, Joffe (1987) chega à conclusão similar, explicitando que os movimentos populistas não seriam necessariamente de maioria popular, mas contariam com apoio da mídia para aumentar seu escopo e importância. Dentro deste contexto, o filme produzido pelo canal de televisão norte-americano ABC em 1983, *The Day After* (TDA), foi instrumento fundamental em favor da agenda antinuclear (ENTMAN; ROJECKI, 1993, p. 6).

A narrativa de *The Day After* (O Dia Seguinte, título em português) pode ser dividida em duas partes. O início traz personagens diversas vivendo tranquilamente no condado de Lawrence, Missouri, e atenção especial é dada à cidade de Kansas. A narrativa filmica é reaganista em diversos sentidos: a ideia do americano comum, trabalhador, frequentador da igreja local, numa família tradicional e a inexistência de divisões de classe e raça (jacksonianismo).⁵⁷ Enquanto os cidadãos vivem suas vidas cotidianas, notícias no rádio indicam que os soviéticos iniciaram um aumento de suas capacidades militares na Alemanha Oriental, para pressionar os norte-americanos em Berlim Ocidental. Como os EUA se recusam a ser intimidados, divisões soviéticas são posicionadas ao longo de toda a fronteira. Supostas rebeliões estariam acontecendo na Alemanha Oriental, levando os soviéticos a ocuparem Berlim. O presidente dos EUA (supostamente Reagan) dá um ultimato aos soviéticos, que se recusam a retirar-se e, então, as forças militares norte-americanas em todo o mundo entram em DEFCON 2.⁵⁸

Forças combinadas da OTAN invadem a Alemanha Oriental para libertar Berlim, mas são combatidas pelos soviéticos, sofrendo pesadas perdas. Os americanos recebem a alarmante notícia de que Moscou teria sido totalmente evacuada, levando a uma fuga

⁵⁷ Para maiores detalhes ver Kellner (2001), Mead (2001) e Prince (2007).

⁵⁸ Sistema de alerta e prontidão das forças armadas dos EUA. Prescreve 5 níveis, de 1 a 5.

generalizada em todas as grandes cidades dos EUA. Notícias sobre o uso de armas nucleares em Frankfurt iniciam a narrativa de terror da guerra nuclear. Os soviéticos avançam sobre a Alemanha e ameaçam a França e neste momento, os EUA optam por usar suas próprias armas nucleares para deter seu avanço e iniciam os preparativos para o “*first strike*” ou as retaliações.⁵⁹ Quando as forças soviéticas atacam bases aéreas no Reino Unido e na Califórnia, os EUA lançam um ataque nuclear completo contra o território soviético. Em resposta, os soviéticos retaliam com dezenas de mísseis focados em 10 locais diferentes. Neste momento, o filme foca nas diversas personagens que viram os mísseis serem lançados. Algumas personagens mostram preocupação, mas ignorância sobre os eventos, enquanto outras sabem que num eventual ataque norte-americano, haveria uma rápida resposta soviética. Esta preocupação e tentativa de fuga gera um forte clímax dramático no filme, pois o espectador passa a saber que mísseis soviéticos estão a caminho. Quando os mísseis finalmente atingem a região, a destruição é absoluta e grande parte das personagens apresentadas no início é morta imediatamente. Além da destruição, um pulso eletromagnético é projetado, destruindo todos os objetivos eletrônicos e colocando todos os sobreviventes num estado de natureza nuclear.

Neste momento se inicia a segunda parte do filme. O filme passa a dar um enfoque maior em algumas personagens específicas. O Dr. Russell Oaks (Jason Robards) havia tentado alcançar sua família antes da destruição, mas não conseguiu, perdendo sua esposa e filhos. Sem possibilidade de usar um carro, a personagem faz uma extenuante caminhada até o hospital universitário, única instalação médica na região que sobreviveu ao ataque. Na universidade, o Dr. Joe Huxley (John Lithgow) passa a monitorar o nível de radiação, que estariam acima do suportável para seres humanos, e contata outros sobreviventes para avisá-los do perigo. Billy McCoy (William Allen Young) é um soldado afro-americano que havia sido colocado em alerta pelo DEFCON 2, juntamente com outros. Pouco antes da destruição, o grupo de militares entra em pânico, sabendo o que se aproxima, discutem e se dispersam em fuga. McCoy consegue se esconder num bunker militar antes da explosão e ao sair, caminha a

⁵⁹ First Strike ou primeiro ataque é um termo comum na literatura da Guerra Fria. Dado o potencial destrutivo das armas nucleares, as superpotências previam a necessidade de atacar primeiro para eliminar o arsenal inimigo rapidamente.

procura de sobreviventes. Após algum tempo, daria sinais de contaminação por radiação e iria se direcionar ao hospital. A temática da contaminação por radiação cria a estrutura narrativa da segunda parte do filme e vai permitir que as personagens restantes se encontrem num mesmo lugar: o hospital universitário.

Outra narrativa que ganha destaque é a família Dahlberg. Jim Dahlberg (John Cullum) é um fazendeiro de típicos traços conservadores e reaganista. Logo no início do filme é possível ver seu desconforto com sua filha mais velha, que está noiva e tem uma atitude liberal em relação ao sexo. O filme adota um teor conservador neste caso, pois após a destruição, a filha encontra-se totalmente desorientada e perdida e só consegue sobreviver em razão da autoridade paterna. Jim havia preparado seu porão com diversos mantimentos, e é capaz de levar a sua família em segurança e até mesmo aceitar um desconhecido, o jovem universitário Stephen Klein (Steve Guttenberg). A família não sai ilesa, entretanto: o filho mais novo olhou na direção da explosão nuclear e foi cegado pela onda de luz. Após alguns dias, a jovem tem um acesso de descontrole e sai do porão, sendo seguida por Stephen e ambos acabam sendo afetados pela radiação. Eventualmente, a família sai do porão para buscar ajuda, encontrando uma igreja e devotos claramente contaminados. Stephen se voluntaria para levar os filhos da família para o hospital, onde a jovem acabaria morrendo. Num momento trágico, Jim tenta retornar a sua fazenda, encontra um grupo de andarilhos e é assassinado.

De volta a universidade, os sobreviventes finalmente conseguem captar comunicação pelo rádio, vinda do presidente dos EUA. O presidente explica que *“the extent of damage to our country is still uncertain, and shall remain so for some time”* e que *“there is, at the present time, a ceasefire with the Soviet Union which has sustained damage equally catastrophic”*. O presidente se solidariza com seu povo, trazendo à tona todas as perdas sofridas no conflito. Porém, uma passagem de sua fala remete ao estilo retórico de Reagan, nos levando a acreditar que esta é a intenção do filme. É dito

I wish to assure you that America has survived this terrible tribulation. There has been **no surrender, no retreats from the principles of liberty and democracy for**

which the free world looks to us for leadership. We remain undaunted before all but almighty God (grifo nosso).⁶⁰

O diálogo que se segue ao discurso presidencial também se mostra bastante interessante:

Personagem 1: That's it? That's all he's gonna say?

Personagem 2: What do you wanna hear?

P1: I want to know who started it, who fired first, who pre-empted

P2: Your're never gonna know that

P1: He sure would have told us if they fired first

P2: He doesn't want anyone to think we lost the war

O final do filme mostra o Dr. Oaks contraindo radiação e adoecendo após cuidar do máximo de pessoas que pôde. Decide então retornar à cidade de Kansas, onde gostaria de passar seus últimos momentos. No caminho, se esconde de um caminhão militar após ver que os soldados estavam executando saqueadores. Em Kansas, encontra uma família ocupando sua casa e num acesso de raiva tenta expulsá-los, é respondido com a oferta de comida, levando-o às lágrimas. Na última cena, vemos o Dr. Huxley no rádio e as últimas falas do filme são: *Hello? This is Lawrence, Lawrence, Kansas. Is anybody there? Anybody? Anybody at all?*

Mesmo antes do seu lançamento, TDA já estava sendo retratado como um fenômeno cultural sem precedentes. Numa reportagem de capa da Revista Newsweek (novembro/1983), argumenta-se que *“what distinguishes this film from every previous treatment of nuclear war is that it forces us to graphically experience the ground-zero agonies of ordinary people”*. Segundo a reportagem, mesmo antes do lançamento, o filme já era visto como *“the single biggest mobilizing point for the antinuclear movement”*. Grupos ativistas organizaram exposições conjuntas do filme por todo o país, além de ajudar em sua promoção. A ativista californiana, Jo Seidita, explica que *“all our meetings are just a teardrop in the bucket compared to the number of people who will see this film”*. Além dos trabalhos em sítio, os grupos antinucleares investiram USD 7 milhões em tempo comercial na TV para promover a causa e contaram com o apoio de celebridades hollywoodianas engajadas, como Meryl Streep e Paul Newman. Entre as iniciativas, a de maior destaque ficou conhecida como 800-

⁶⁰ No filme original de 1983, foi escolhido um ator com muito similar à de Reagan. Entretanto, na versão posterior liberada em VHS/DVD, a voz foi trocada (IMDb – Trivia).

NUCLEAR, um comercial de 30 segundos retratando um norte-americano e um soviético enchendo um balão com formato do mundo até estoura-lo. O objetivo da propaganda seria ensinar pessoas a demandarem posição antinuclear de seus representantes políticos.⁶¹

O fato deste filme ter sido feito para a TV (em oposição ao cinema tradicional) é um fenômeno até então incomum nos EUA. Desde o início da programação nobre no país, as grandes emissoras tinham duas regras fundamentais: nunca deixar os telespectadores politicamente estimulados ou emocionalmente deprimidos. *The Day After* faria ambos. O filme foi proposto por Brandon Stodard, presidente da *ABC Motion Pictures*, e seria recusado por três diretores diferentes, até ser aceito por Nicholas Meyer. O roteiro seria redigido por Edward Hume, que realizou intensa pesquisa em arquivos do Departamento de Defesa e pesquisas governamentais para criar a narrativa mais realista possível.⁶² Apesar de seu caráter liberal, a ABC não era reconhecida como inovadora e nem socialmente engajada, e isso explica a preocupação dentro da emissora. Como curiosidade, o Departamento de Normas e Práticas solicitou uma proporção de “sete elementos inanimados destruídos para cada três humanos mortos”, para evitar violência excessiva. Após as gravações, Stodard e Meyer entraram em conflito com a emissora, pois a versão editada apresentava uma forte visão reaganista antissoviética, colocando a URSS como responsável pelo primeiro ataque. A visão dos criadores foi aceita, e o filme final apresenta uma ambiguidade sobre quem teria começado o conflito (TV’s Nuclear Nightmare, Newsweek).

Diferentemente de filmes sobre guerras nucleares dos anos 1960 e 1970, TDA se utiliza de efeitos especiais de sua época para criar o nível de destruição imaginada num verdadeiro conflito nuclear. Filmes famosos de mesma temática, como *Dr. Strangelove* (Stanley Kubrick, 1964) sempre se focaram nas disputas entre elites políticas e o uso de armas nucleares, mas TDA mostra o impacto na vida do cidadão comum. A decisão de Meyer por Lawrence teria sido estratégica: os filmes até então focavam em grandes cidades, especialmente Nova Iorque, porém a maior parte da população norte-americana vivia em

⁶¹ TV’s Nuclear Nightmare. Newsweek. November 21, 1983. Disponível em http://www.pages.drexel.edu/~ina22/301/hnrs301texts-Day_After.htm [Acesso: 23/06/2019].

⁶² Em sua pesquisa, o relatório governamental mais importante foi *The Effects of Nuclear War*, de 1978.

regiões interioranas e, assim, o filme causaria maior impacto.⁶³ As autoridades da cidade forneceria a permissão e apoio para transformar Kansas City numa paisagem pós-apocalíptica. O apoio oficial é importante, pois ele se encontra numa discussão mais ampla sobre o papel diplomático de Hollywood e indústrias culturais de maneira geral. Segundo Cull (2008), mesmo um filme produzido comercialmente, pode ter um papel diplomático, e nos EUA essa relação é bastante porosa.⁶⁴

O filme foi extremamente atacado por organizações e personalidade conservadoras. Jerry Falwell, famoso televangelista norte-americano nos anos 1980, criticou o filme em seu programa e Phyllis Schlafly, presidente da associação pró-vida Eagle Forum, enviou mais de 100 cartas para estações filiadas da ABC exigindo tempo para opiniões contrárias às expressas no filme. As vozes conservadoras foram parcialmente vitoriosas, pois a ABC apresentou imediatamente ao final do filme um painel de especialistas para discutir a questão nuclear. No painel, figuras de relevo foram convidadas, como Carl Sagan (famoso cientista aeroespacial), Henry Kissinger, Robert McNamara (Secretário de Defesa nas administrações Kennedy e Johnson) e William Buckley.⁶⁵ O mais intrigante, contudo, é que o filme chamaria atenção do próprio Reagan, que escreveria em seu diário:

In the morning at Camp D. I ran the tape of the movie ABC is running on the air Nov. 20. It's called "The Day After." It has Lawrence, Kansas wiped out in a nuclear war with Russia. It is powerfully done—all \$7 mil. worth. It's very effective & left me greatly depressed. So far they haven't sold any of the 25 spot ads scheduled & I can see why. Whether it will be of help to the "anti nukes" or not, I can't say. My own reaction was one of our having to do all we can to have a deterrent & to see there is never a nuclear war (RONALD, 2009, p. 185-186).

O documento nos mostra que o filme causou impacto em Reagan, que o viu como um incentivo para evitar uma guerra nuclear a qualquer custo. Além disso, o presidente levanta a questão dos "anti-nuke", termo usado para os ativistas antinucleares, e se o filme serviria como propaganda para o movimento. Por fim, vale ressaltar que o presidente teve acesso ao

⁶³ O filme causaria tamanho impacto, que as emissoras reportariam "cidadãos saindo às lágrimas após a exibição" e a ABC disponibilizaria uma linha especial para qualquer pessoa ligar caso precisasse de apoio ou informações.

⁶⁴ Para maiores informações, ver Cull (2008) e Bayles (2014).

⁶⁵ Foi durante a exibição deste programa que o cientista Carl Seagn criou o famoso termo inverno nuclear.

filme um mês antes de sua estreia nacional, o que evidencia uma conexão entre a Casa Branca e a ABC. Meyer depois relataria que Reagan entraria em contato para parabeniza-lo pela produção.⁶⁶

Reagan estava certo em refletir o caráter propagandístico do filme. *The Day After* foi visto por mais de 100 milhões de telespectadores quando lançado, sendo a segunda maior audiência não esportiva dos EUA até então.⁶⁷ A empresa Nielsen avaliou que 62% de todos os aparelhos televisores em uso naquela noite estavam sintonizados na ABC.⁶⁸ Logo após sua exibição nos EUA, TDA seria lançado internacionalmente, mas desta vez em salas de cinema e não na TV. Na Tabela 1 abaixo, as estreias internacionais

Tabela 1: Datas de lançamento internacional de TDA. Elaboração a partir de dados do IMDb.

País	Data de Lançamento
Dinamarca	28/11/1983
Alemanha Ocidental	02/12/1983
Reino Unido	10/10/1983
Suécia	10/10/1983
Holanda	12/01/1984
Brasil	16/01/1984
França	25/01/1984
Finlândia	27/01/1984
Noruega	27/01/1984
Austrália	02/02/1984
México	09/02/1984
Itália	10/02/1984
Portugal	08/03/1984
Espanha	12/02/1984
Peru	29/03/1984

⁶⁶ IMDb – Trivia. Disponível em https://www.imdb.com/title/tt0085404/trivia?ref_=tt_trv_trv

⁶⁷ *The Day After* se manteve como o filme televisivo de maior audiência nos EUA até 2017.

⁶⁸ When *The Day After* Terrorized 100 Milion Viewers With a Vision of Nuclear War. MentalFloss. Disponível em <http://mentalfloss.com/article/533409/when-day-after-terrorized-100-million-viewers-vision-nuclear-war> [Acesso: 23/06/2019].

Interessante notar que o filme foi amplamente distribuído em países da Europa Ocidental, começando por aqueles que detinham maiores grupos engajados na temática do congelamento nuclear. O filme também foi lançado na URSS em 1987, e este período merece destaque, pois ele se enquadraria no que o historiador Tony Shaw denomina como a vitória dos EUA na Guerra Fria Cinematográfica.⁶⁹

6 – Conclusões

Os Movimentos pelo Congelamento teriam sucessos parciais nos EUA. A primeira resolução em favor do movimento seria aprovada em Massachusetts em 1980. Inicialmente, as campanhas foram mais bem-sucedidas no norte e nordeste, redutos historicamente liberais, mas em 1982 já seria possível identificar apoio de estados do sul. Em 1983, o congelamento era apoiado por 370 conselhos municipais, 71 conselhos distritais e 23 estados (WITTNER, 2006). Eventualmente, uma resolução nacional foi proposta por Kennedy e Hatfield e, com o domínio democrata no Congresso, foi aprovada por 278 a 149. Entretanto, ao seguir para o Senado, foi derrotada na Comissão de Relações Exteriores, de maioria Republicana. Apesar dos ganhos, o movimento não alcançaria as mudanças pretendidas. O próprio Congresso norte-americano, apenas alguns meses depois, aprovou o desenvolvimento do míssil MX e Entman e Rojecki denominam este tipo de movimento de “gratificação simbólica”, i.e., uma resposta das elites políticas às manifestações populares, mas que não alteram significativamente o status quo político (ENTMAN; ROJECKI, 1993, p. 158).

Apesar das manifestações antinucleares terem sido imensas tanto nos EUA quanto na Europa Ocidental, e as pesquisas de opinião pública terem mostrado consistentemente o apoio das massas, traços vitais destas sociedades não parecem ter se transformado significativamente. A empresa de opinião pública Gallup realizou uma pesquisa em 1982 com o seguinte questionamento:

Some people say that war is now so horrible that is better to accept Russian dominance than to risk war. Others say it would be better to fight in defense of

⁶⁹ Para maiores informações, ver Shaw (2014).

(country's name) than to accept Russian domination. Which option is closer to your own?

Os resultados: 83% dos norte-americanos, 77% dos suíços, 75% dos britânicos, 74% dos alemães e 73% dos holandeses responderam que seria melhor lutar do que aceitar a dominação. Os dinamarqueses (51%) e belgas (45%) representaram os países em que o ideal pacifista se mostrou mais forte, o que ajuda explicar a posição destes países dentro do movimento (JOFFE, 1987, p. 12-13). Nos EUA, além da permanência do anticomunismo, as pesquisas mostraram que embora as pessoas fossem a favor do congelamento, eram majoritariamente favoráveis à Reagan e 70% não sabia dizer qual a opinião do presidente, e muitos acreditavam que ele era a favor do congelamento.

A produção de TDA foi um resultado do contexto socio-histórico desta crise. Só pode ser compreendido dentro do contexto das grandes manifestações antinucleares, que puderam ser capitalizadas para convencer a diretoria executiva da *ABC Motion Pictures* do sucesso potencial de um filme tão fora dos padrões da época. O próprio Meyer considerava que acima de uma obra artística, seu filme teria importante narrativa social. TDA seria anunciado num momento em que os movimentos pareciam perder fôlego, especialmente depois da derrota da resolução Kennedy-Hatfield (10 de junho de 1982). Grupos começariam a promovê-lo desde abril de 1983, contando que seria um instrumento de convencimento importante. As evidências sugerem que estavam corretos: no dia seguinte da exibição, o jornal *The Washington Post* realizou pesquisa de opinião sobre o congelamento e 83% dos respondentes concordaram (COLLINS, 2007, p. 200). Até então, a média de apoio girava em torno de 71%, mas em 1984, subiu para 78%, o que pode ser parcialmente explicado pelo filme (ENTMAN; ROJECKI, 1993, p. 158).

Apesar do tamanho das manifestações e mesmo do sucesso de TDA, o movimento pelo congelamento não alcançou seus resultados. Em 1983, se descobriu que muitos grupos antinucleares estavam recebendo apoio direto dos soviéticos, especialmente na Alemanha Ocidental. A forte retórica antissoviética foi revivida por Reagan nos anos 1980, e gradativamente a opinião pública iria responsabilizar a URSS, pois o país teria instalado primeiro seus SS-20 e, portanto, iniciado a crise. Contrariando as expectativas da mídia, os *Pershing II* foram desenvolvidos dentro do prazo e estavam prontos para instalação conforme

o planejamento da OTAN. Em resposta, os soviéticos iriam abruptamente, em 23 de novembro de 1983, abandonar as negociações do SALT e do INF, gerando o primeiro vácuo de diálogo entre as superpotências em mais de duas décadas. Apesar de seu anticomunismo ferrenho, Reagan passaria os próximos meses buscando a normalização das relações diplomáticas, porém, com as mortes de Yuri Andropov e Konstantin Chernenko, as negociações somente seriam restauradas em 1985, já com Mikhail Gorbachev ocupando a liderança soviética (HUGHES, 2009, p. 14-15).

No tocante à OTAN, algumas lideranças foram fundamentais para conter as pressões do movimento. No Reino Unido, o Partido Trabalhista (liderado por Michael Foot) incorporou a agenda antinuclear na disputa eleitoral de 1983, sendo derrotado pelo Partido Conservador de Margaret Thather, inclusive perdendo 58 assentos no Parlamento. Na República Federal da Alemanha, Helmut Schmidt sofreu um voto de desconfiança, sendo substituído pelo conservador Helmut Kohl. Vale ressaltar que o partido de Schmidt, Partido Social-Democrata Alemão, também havia incorporado a agenda antinuclear. Mesmo na França, o presidente socialista Francois Mitterand se comprometeu com a estratégia *Dual Track* (COLLINS, 2007, p. 200). Em novembro de 1983, o parlamento alemão aprovou majoritariamente a instalação dos *Pershing II*, iniciando em dezembro de 1983 e terminando em 1985 (JOFFE, 1987, p. 6).

Referências

Documentos e Fontes Primárias

“*Call to Halt the Nuclear Arms Race*”. Disponível em <https://brandonbauer.org/portfolio/a-call-to-halt/>

“National Security Decision Directive 75: U.S. Relations with the USSR”. **Federation of American Scientists – Intelligence Resource Program**. Disponível em <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/index.html>.

The Day After. Direção: Nicholas Meyer, Produção: ABC Circle Films.

“*TV’s Nuclear Nightmare*”. Newsweek. November 21, 1983. Disponível em http://www.pages.drexel.edu/~ina22/301/hnrs301texts-Day_After.htm.

“*When The Day After Terrorized 100 Milion Viewers With a Vision of Nuclear War*”. MentalFloss. Disponível em <http://mentalfloss.com/article/533409/when-day-after-terrorized-100-million-viewers-vision-nuclear-war>.

RONALD, Reagan. **The Reagan Diaries**. [s.l.]: Douglas Brinkley, 2009.

Bases de Dados Cinematográficas

Internet Movie Database – **IMDb**. Disponível em <https://www.imdb.com/>

The Numbers. Disponível em <https://www.the-numbers.com/>

Yearly Box Offices 1980-1989. **Box Office Mojo**. Disponível em <https://www.boxofficemojo.com/yearly/chart/?yr=1980&view=releasedate&view2=domestic&sort=gross&order=DESC&&p=.html>

Livros e Artigos

BAYLES, Martha. **Through a Screen Darkly: Popular Culture, Public Diplomacy, and America's Image Abroad**. 1st ed. New Haven: Yale University Press, 2014.

BENFORD, Robert D. Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement. **Social Forces**, v. 71, n. 3, p. 677–701, 1993.

COLLINS, Robert. **Transforming America: Politics and Culture During the Reagan Years**. New York: Columbia University Press, 2009.

CULL, Nicholas J. **The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989**. 1a. New York: Cambridge University Press, 2008.

ENTMAN, Robert M.; ROJECKI, Andrew. **Freezing out the public: Elite and media framing of the U.S. anti-nuclear movement**. *Political Communication*, v. 10, n. 2, p. 155–173, 1993.

HUGHES, Kaylene. **THE ARMY'S PRECISION "SUNDAY PUNCH": THE PERSHING II AND THE INTERMEDIATE-RANGE NUCLEAR FORCES TREATY**. *Army History*, v. Fall, n. 73, p. 6–16, 2009.

JOFFE, Josef. **Peace and Populism: Why the European Anti-Nuclear Movement Failed**. *International Security*, v. 11, n. 4, p. 3–40, 1987.

KELLNER, D. **A Cultura da Mídia - Estudos Culturais: identidades e política entre o moderno e o pós-moderno**. 1a ed. ed. Bauru: EDUSC, 2001.

MCGEEHAN, Robert. **Europe and America in the Year of the Missiles**. *International Journal*, v. 38, n. 1, p. 147–162, 1982.



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



MEAD, W. R. **Special Providence**: American Foreign Policy and How It Changed the World. 1st. ed. New York: Alfred A. Knopf, 2001.

PRINCE, S. (ED.). **American Cinema of the 1980s**: Themes and Variations. 1st ed. ed. New Brunswick: Rutgers University Press, 2007.

SHAW, Tony; YOUNGBLOOD, Denise J. **Cinematic Cold War**: The American and Soviet Struggle for Hearts and Minds. Lawrence: University Press of Kansas, 2014.

WITTNER, Lawrence. **The Success of Nuclear Freeze Campaign**. Peace Review: A Journal of Social Justice, p. 353–356, 2006.

DO MAR DO SUL DA CHINA À COSTA DO DJIBOUTI: PEQUIM E A GEOPOLÍTICA DOS MARES

Júlio Cesar Ribeiro Mota Filho⁷⁰

Resumo

Esta pesquisa propõe-se a explicar as diferenças entre a inserção de Pequim no mar do Sul da China da inserção de Pequim na costa do Djibouti no século XXI. Para este empreendimento, o trabalho apoia-se sobre os pressupostos teóricos de Geoffrey Till e guia-se por meio do método de abordagem hipotético-dedutivo e do método secundário comparativo. Como ponto de partida, levanta-se o problema de pesquisa: *o que difere os interesses e a atuação da marinha de Pequim no mar do Sul da China dos interesses e atuação da marinha de Pequim na costa do Djibouti no século XXI?* A partir da análise realizada ao longo do artigo, responde-se à pergunta argumentando que, ao contrário do mar do Sul da China, onde os interesses de Pequim estão ligados à proteção da soberania e ao domínio exclusivo dos recursos do território (fazendo sua marinha adotar uma estratégia moderna, combativa e realista), os interesses chineses na costa do Djibouti estão direcionados à garantia da livre-navegação e comércio (o que faz sua marinha adotar uma estratégia pós-moderna, cooperativa e pró-sistema). O artigo está dividido em quatro partes: na primeira, a teoria geopolítica de Till é levantada, discutida e instrumentalizada. Na segunda parte, os interesses e estratégias chineses na região do mar do Sul da China são analisados. Na terceira parte, o que foi realizado na seção anterior em relação à região do Mar Sul da China, é feito com o litoral do Djibouti. Na quarta e última parte, as considerações finais desta pesquisa são realizadas, as quais sintetizam e refletem sobre os argumentos desenvolvidos ao longo do trabalho.

Palavras-chaves: Geopolítica chinesa, Djibouti, Mar do Sul da China.

Introdução

No dia 1º de agosto de 2017, uma terça-feira, mais de 300 pessoas assistiram à ostentosa cerimônia de hasteamento da bandeira chinesa em uma base naval no litoral do Djibouti. Figuras proeminentes, como, por exemplo, o embaixador chinês no Estado acreditado - Fu HuaQiang – e o ministro da defesa do Djibouti – Ali Hasan Bahdon -, fizeram-se presentes no momento emblemático em que a República Popular da China (RPC)

⁷⁰Bacharel e mestrando em Relações Internacionais pela UFSC, julioesarmfilho@outlook.com.

inaugurava sua primeira base militar no estrangeiro.

Tal evento, recebido com preocupação por Washington, marcou a ruptura de um padrão na postura chinesa, pois quando se pensa na relação de Pequim com a geopolítica do mar, o que vem à mente são suas disputas territoriais no mar do Sul da China, e não a instalação de bases marítimas em águas longínquas de seus portos. Nesse sentido, justifica-se este estudo pelo caráter *sui generis* de tal movimento da RPC em direção à costa africana. Acredita-se que tal fenômeno merece investigação por conta do crescente papel chinês na geopolítica mundial. Dessa forma, o objetivo é explorar esse novo capítulo da geopolítica chinesa a partir da seguinte indagação: *o que difere os interesses e estratégias de Pequim no mar do Sul da China dos interesses e estratégias de Pequim na costa do Djibouti no século XXI?*

Para este empreendimento e a partir das instruções de Marconi e Lakatos (2003), utilizou-se o método hipotético-dedutivo. Objetivando responder ao problema de pesquisa posto acima, levantou-se uma hipótese, a qual foi submetida à testagem para que, no fim, esta fosse corroborada ou refutada. Nesta investigação, a hipótese é que ao contrário do mar do Sul da China, onde os interesses de Pequim estão ligados à proteção da soberania e ao domínio exclusivo dos recursos e da navegação do território (fazendo sua marinha adotar uma estratégia moderna, combativa e realista), os interesses chineses na costa do Djibouti estão direcionados à garantia da livre-navegação e comércio (o que faz sua marinha adotar uma estratégia pós-moderna, cooperativa e pró-sistema).

Com o objetivo de submeter tal hipótese à verificação, foram utilizados os pressupostos teóricos de Geoffrey Till em seu livro *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (2009), os quais serão discutidos na próxima seção.

Como metodologia secundária, utilizou-se o método comparativo, uma vez que os casos da presença chinesa no mar do Sul da China e na costa do Djibouti foram observados a partir da bibliografia científica sobre o assunto. Utilizando-se da revisão narrativa, os artigos foram escolhidos nas plataformas de periódicos Sage, Jstor e Google Scholar por meio da busca dos termos “South China Sea” e “China in Djibouti”. Alguns dos artigos julgados relevantes foram escolhidos para que seus conteúdos fossem interpretados à luz da teoria que aqui foi utilizada. Teve-se o cuidado de não escolher apenas autores ocidentais para que o

trabalho não caísse na armadilha do epistemicídio, permitindo, assim, o diálogo (ainda que limitado) entre diferentes comunidades epistêmicas na realização desta pesquisa.

O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira, a teoria geopolítica de Till é levantada, discutida e instrumentalizada. Na segunda parte, os interesses e estratégias chineses na região do mar do Sul da China são analisados. Na terceira parte, o que foi realizado na seção anterior em relação à região do mar Sul da China, é feito com o litoral do Djibouti. Na quarta e última parte, as considerações finais desta pesquisa são realizadas, as quais sintetizam e refletem sobre os argumentos desenvolvidos ao longo do trabalho.

Espera-se que esta pesquisa contribua para uma compreensão mais apurada dos movimentos marítimos chineses na geopolítica do século XXI, que possivelmente terão profundo impacto nos desdobramentos vindouros da política internacional.

1. Poder marítimo no século XXI: estratégias e interesses dos Estados

Quando se fala em poder marítimo, o nome de Alfred Thayer Mahan não pode ser esquecido. Sua importância está relacionada aos seus escritos em “*The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*”, obra na qual o autor coloca em evidência o papel do controle dos mares nos desdobramentos geopolíticos que perpassaram pela história das nações ao redor do mundo. Segundo o oficial da marinha norte-americana:

The first and most obvious light in which the sea presents itself from the political and social point of view is that of a great highway; or better, perhaps, of a wide common, over which men may pass in all directions [...] Notwithstanding all the familiar and unfamiliar dangers of the sea, both travel and traffic by water have always been easier and cheaper than by land (MAHAN. 2004, p. 25).

A característica permissiva dos mares, os quais garantem a circulação dos homens e das mercadorias é elemento central para a edificação da riqueza de um Estado para Mahan (2004). Sob um contexto histórico de expansão galopante do capital e de seu regime de acumulação no século XIX, o autor entendia que a garantia da mobilidade das embarcações sobre os oceanos era imprescindível para que os Estados Unidos dominassem o comércio internacional e avançassem na sua marcha em direção ao status de potência mundial.

Nesse sentido, como mostra Wanderley Messias da Costa (2016), uma das estratégias

defendidas por Alfred Mahan consistia na instalação de pontos de apoio ao redor do mundo que protegessem e assegurassem a navegação das embarcações, meio pelo qual circulava grande parte da riqueza do comércio internacional.

A relevância que Mahan dá à geopolítica do mar pode ser encontrada nas palavras de da Costa (2016, p. 73):

[Mahan] combate o mito de que a pujança dos Estados Unidos estaria baseada em atividades ligadas à terra [...], lembrando que, ao contrário, a concentração da riqueza encontra-se principalmente nas faixas costeiras do país, cujas atividades econômicas acham-se direta e indiretamente articuladas com o comércio marítimo.

Essa valoração das propriedades político-econômicas do mar, cujo precursor foi Mahan, ecoou nos escritos de outros teóricos *a posteriori*. Em compasso com as mudanças sociais, tecnológicas e políticas, as ideias do contra-almirante estadunidense foram recebendo diversos refinamentos e reformulações científicas com o passar dos anos.

Como mostra o professor Eric Grove (2011), autores, como Julian Corbett, Stansfield Turner, Ken Booth e Geoffrey Till são exemplos daqueles que foram responsáveis por pensar a geopolítica dos mares além dos dogmas de Mahan. Entre os trabalhos dos intelectuais elencados, os escritos de Geoffrey Till são a base teórica desta pesquisa, uma vez que se concorda com Groove, o qual afirma que o tratado de Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (2009), “[...] is the most comprehensive and impressive contemporary analysis of sea power currently available” (GROOVE, 2011, p. 44).

Nesse sentido, argumenta-se que as ferramentas de análise apresentadas em seus escritos são as que melhor se adaptam aos desdobramentos político-econômicos do século XXI. Till, ao pensar a geopolítica dos mares, leva em conta as implicações de atividades econômicas cada vez mais globalizadas e do surgimento de atores e ameaças não-Estatais no pós-Guerra Fria. Portanto, ao abordar elementos contemporâneos, seus pressupostos teóricos são úteis para a presente investigação.

De acordo com Till (2009), a globalização é a espinha dorsal da estratégia geopolítica do início do século XXI, pois tal fenômeno é capaz de afetar diretamente os Estados e moldar as práticas dos governos em todas as partes do mundo. Sob essa óptica, o autor argumenta que “[...] Seapower is at the heart of the globalisation process in a way in which landpower and

airpower are not, [...] because the system is based essentially on sea transportation” (TILL, 2009, p. 6).

Nesse sentido, o poder marítimo de um Estado consiste em conseguir lidar com as ameaças nos mares que possam colocar em xeque o acesso da economia nacional ao circuito da globalização. Segundo Till (2009), a economia profundamente globalizada funciona sob a lógica do *just in time*, que aumenta a vulnerabilidade das cadeias globais de valor frente a rupturas, principalmente em relação a recursos de baixa estocagem, como petróleo e alimentos. Os atores capazes de melindrar as engrenagens da globalização nos mares são Estados hostis, piratas, traficantes e terroristas, os quais “[...] threaten to undermine the good order on which the safe and timely passage of shipping depends” (TILL, 2009, p. 4).

Nas concepções do intelectual, para garantir o poder marítimo⁷¹ e enfrentar as bravatas dessas ameaças contra a livre-navegação, os Estados podem traçar dois tipos de marinhas distintas (conceitos-chave dessa pesquisa), sendo elas, a marinha do tipo moderno e a do tipo pós-moderno.

A marinha moderna traduz-se na maneira de agir das marinhas ligadas às práticas convencionais do século XX. Esse tipo de estratégia assume que a globalização é um fenômeno frágil que pode ser corrompido a qualquer momento. Destarte, os Estados devem estar preparados para a ocorrência de guerras interestatais, de invasão estrangeira, de constrangimentos à livre-navegação e do retorno ao protecionismo. Sob esse entendimento, a marinha deve manter como prioridade questões de segurança e de defesa da soberania territorial dos Estados, incorporando a indústria bélica pesada em seus aparatos militares (TILL, 2009). Como bem observa Till, nessa espécie de marinha, os Estados não acreditam em um futuro globalizado pacífico e são “[...] less inclined to collaborate with others in the maintenance of the world’s trading system” (TILL, 2009, p. 21). Aqui, a atitude realista prevalece na busca pelo controle dos mares.

Por outro lado, a marinha pós-moderna adota uma política de defesa cooperativa com os outros Estados para a manutenção da ordem internacional. Empréstando o conceito de

⁷¹ Para Till (2009, p. 21), o poder marítimo é composto pelas capacidades materiais (efetivo da marinha, guarda costeira, navios, forças terrestres e aéreas que contribuem para a projeção de poder nos mares) e pelas capacidades ideacionais (condição de controlar o comportamento de outros Estados nos mares).

Watson (1992), acadêmico da Escola Inglesa, a razão de Estado dá lugar à razão de sistema na marinha pós-moderna. Dessa forma, essa estratégia está mais preocupada com a sustentação da globalização e da garantia da abertura dos mares do que com a defesa da soberania em si (TILL, 2009).

Há a concepção de que a ordem global no mar deve ser mantida multilateralmente, de forma a ser mutuamente benéfica. Os exercícios militares, ao contrário de agirem a partir da velha lógica de combate (contra uma marinha de um Estado inimigo em alto-mar), atuam por meio da instalação de bases em pontos litorâneos estratégicos e vulneráveis do globo, uma vez que é na terra que as principais ameaças à livre-navegação e ao livre-comércio são gestadas pelos mais diversos tipos de atores (TILL, 2009). Nesse sentido, Till (2009, p. 8) afirma que, “[...] it is [...] less a question of ‘securing’ the sea, and more of ‘making it secure’”.

É preciso destacar que as marinhas moderna e pós-moderna não são conceitos estanques, mas sim ideais. Como Geoffrey Till (2009) mostra, as marinhas dos Estados adotam uma combinação entre esses dois elementos, ora pendendo para o lado moderno, ora para o pós-moderno. Portanto, não são exclusivos e coexistem sob uma perspectiva gradativa.

Por último, cabe ressaltar aqui os interesses dos Estados ao exercerem o poder marítimo. Segundo Till (2009), não há um atributo único que faz as nações se lançarem nos mares. Nesse sentido, o autor elenca quatro elementos de interesses pelo controle marítimo, sendo esses: (1) Captação de recursos (pesca e combustível fóssil); (2) Navegação (garantia da passagem para o comércio marítimo internacional); (3) Acesso à informação (exploração científica do ambiente marinho)⁷²; e (4) Dominação (controle estratégico de territórios além-mar) (TILL, 2009). Tais interesses também não são exclusivos e podem estar presentes, em maior ou menor grau, nas atuações das marinhas dos Estados.

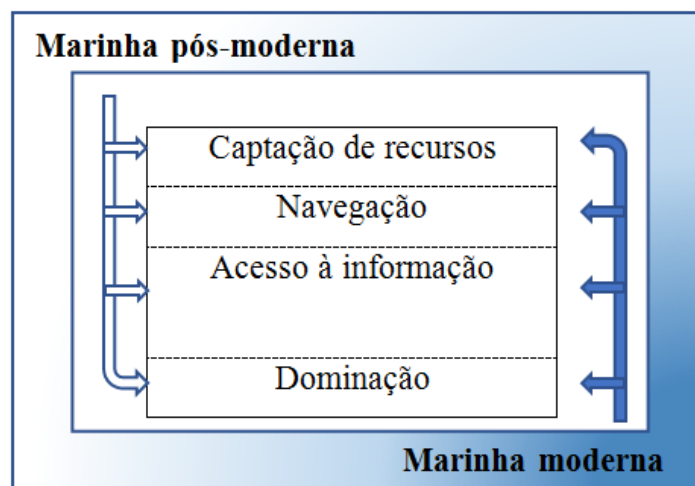
Sintetizando e interpretando os pressupostos teóricos de Till, afirma-se que os Estados adotam (predominante e não completamente) uma das estratégias marítimas, sendo essas, moderna ou pós-moderna. Tal estratégia, independentemente de qual esteja predominando, busca garantir os atributos marítimos de certo território (representados pelos quatro elementos

⁷² Till também considera o mar capaz de ser um meio pelo qual ideias se propagam e civilizações se conectam. Nesta pesquisa, tal característica não foi analisada, uma vez que a disseminação da informação já não depende exclusivamente dos mares no mundo globalizado, no qual o ciberespaço pareça ser o protagonista em relação a tal atributo.

dispostos acima).

O esquema a seguir (Figura 1) sistematiza esses argumentos. O quadrado compreende a estratégia adotada pelos Estados. Quanto mais branco, mais a marinha tem práticas pós-modernas. Por outro lado, quanto mais azul estiver o quadrado, maior é o caráter moderno da marinha. No centro do quadrado, estão representados os atributos marítimos que constituem os interesses dos Estados. As setas indicam os atributos marítimos que buscam ser garantidos. Se o Estado adotar predominantemente uma estratégia moderna para a garantia desses atributos, as setas aparecem do lado direito; do contrário, aparecem do lado esquerdo.

Figura 1 — Sistematização geral dos conceitos teóricos de Till⁷³.



Fonte: Próprio autor.

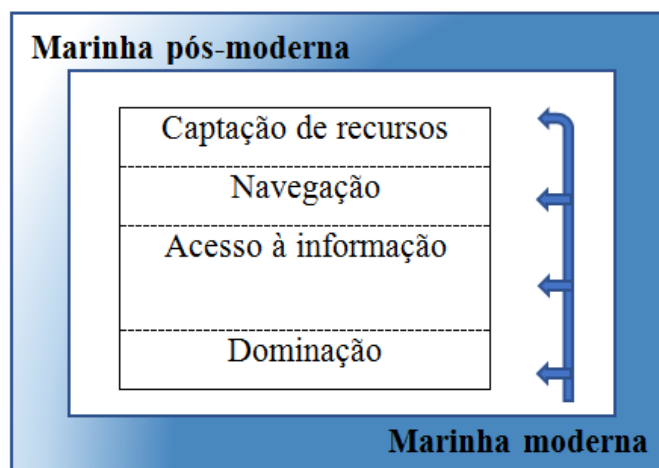
Uma vez apresentada tal esquematização, é possível elaborar a hipótese deste trabalho por meio desse recurso. Dessa forma, as estratégias e os interesses da China nas duas regiões aqui analisadas estariam dispostos da seguinte forma:

Em relação aos interesses e estratégias da RPC no Mar do Sul da China (Figura 2), argumenta-se que todos os atributos: (1) captação de recursos; (2) meio de transporte; (3) acesso à informação; e (4) dominação constituem seus interesses na região. Como exibido na figura abaixo, por meio da predominância da cor azul escuro e da disposição das setas do lado direito, a estratégia da marinha no território em questão adota um caráter muito mais moderno

⁷³ Releitura e simplificação do esquema disposto por Geoffrey Till (2009). Para visualizar a esquematização mais complexa que o autor faz, vide figura 2.2 da p. 24.

do que pós-moderno. Acredita-se que a atitude de Pequim em relação ao Mar do Sul da China é soberanista e realista, e não cooperativa. Assim, a razão de Estado prevalece sobre a razão de sistema.

Figura 2 — Marinha e interesses da RPC no Mar do Sul da China.

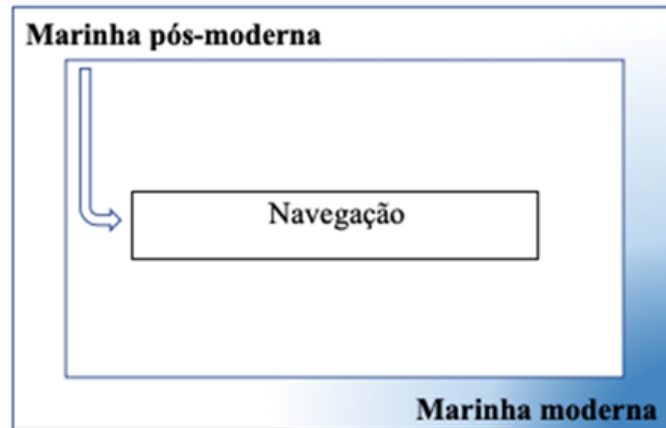


Fonte: Próprio autor

No que concerne aos interesses e estratégias da RPC na costa do Djibouti (Figura 3), argumenta-se que apenas o atributo (2) meio de transporte constitui seus interesses na região. A hipótese é que a China busca, de forma mais cooperativa e menos soberanista, assegurar a livre-circulação marítima no local, uma vez que o comércio internacional é condição *sine qua non* para sua estratégia econômica de desenvolvimento.

Interesses de domínio territorial direto e exploração de recursos, que envolvem o controle soberano de tal área marítima, não estão presentes na costa do Djibouti, o que faz a estratégia da China na região ser mais pró-sistêmica do que realista. Nesse sentido, a cor branca (marinha pós-moderna) predomina no quadrado, com as setas partindo do lado esquerdo.

Figura 3 — Marinha e interesses da RPC na costa do Djibouti.



Fonte: Próprio autor.

Esses argumentos apresentados serão colocados à prova por meio da observação da política externa chinesa nas devidas regiões durante o século XX e no século XXI.

2. Pequim e o Mar do Sul da China

As águas do Mar do Sul da China (MSC) tocam as costas litorâneas de Taiwan, China, Filipinas, Malásia, Brunei, Cingapura e Vietnã. O limite da região a oeste é o estreito de Malaca; a leste, são as ilhas das Filipinas, Taiwan e Bornéu (TURCSÁNYI, 2018).

Nessa parte do globo, disputas territoriais vêm desdobrando-se desde a segunda metade do século XX. Protagonizadas pela China, Vietnã e Filipinas, as escaramuças são fruto da busca pelo controle das ilhas Paracel, Spratley e de alguns bancos de areia espalhados pelas águas do MSC.

Os interesses envolvidos na disputa desses territórios estão diretamente relacionados à importância da região. Como notado por Renato Fakhoury (2019, p. 1):

O Mar do Sul da China tem importância geoestratégica que ultrapassa o âmbito regional. Palco de importantes disputas marítimas, territoriais e aéreas [...], este território, que é considerado uma das mais importantes rotas comerciais do mundo, apresenta o choque entre a projeção de poder das principais potências mundiais, e por isso tem relevância ativa na política global.

Nesse sentido, a rota comercial do MSC é de tamanha importância que ela talvez seja a via marítima mais congestionada do mundo, responsável pela passagem de 1/3 do valor das

trocas comerciais feitas pelo mar (CRONIN; KAPLAN, 2012 *apud* TURCSÁNYI, 2018).

Diante de tal região estratégica e de importância singular para o comércio internacional, a República Popular da China vem clamando sua soberania sobre o MSC, alegando possuir direitos sobre as ilhas e águas dentro da Linha das Nove Raias (Figura 4).

A busca pelo controle desse território é de longa data. Como mostra Turcsányi (2018), a Linha das Nove Raias (traçado que delimita a porção do Mar do Sul da China reivindicada por Pequim) foi concebida pela República da China (RDC), aparecendo nos mapas do país já no ano de 1947.

Sucessora da RDC na parte continental, A República Popular da China (RPC), garantiu a perpetuação de tal reivindicação. No ano de 1951, o governo da RPC, por meio de um pronunciamento do premiê Zhou Enlai, declarou, mais uma vez, a soberania sobre as ilhas do MSC (FRAVEL, 2011). A partir desse momento, o reclamo chinês pelo território nunca desapareceu. O país alega ter direitos históricos sobre a região, e, segundo Taylor Fravel (2011, p. 293): “[...] from the mid-1970s to the present, official government statements have used roughly the same language to describe China’s sovereignty claim”.

Figura 4 — Mar do Sul da China.



Fonte: Nations Online Project.

Apesar da disputa pelo MSC ter sido marcada por períodos intercalados de tensões e relaxamentos, argumenta-se que a marinha chinesa vem adotando predominantemente uma estratégia de caráter moderno. Nessa óptica, embora com algumas movimentações cooperativas, como a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) em 1996, a assinatura da Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China (DOC) em 2002, e a adoção das Diretrizes para Implementação do DOC em 2011, a RPC nunca deixou de agir assertivamente sobre o território.

Existem vários exemplos da asserção soberana de Pequim e atuação de sua marinha moderna no MSC. Um ano simbólico foi o de 1974, quando a China obteve pleno controle das ilhas Paracel após uma batalha naval entre a RPC e o Vietnã do Sul (ZHANG, 2017).

Um pouco mais a sudeste, nas ilhas Spratley, a China repetiu a sua asserção soberana no MSC, quando, em 1988, Pequim e Saigon gladiaram-se novamente no Recife Chigua, onde a RPC, após eliminar quatro indivíduos vietnamitas, ocupou seis bancos de areia (FRAVEL, 2011).

As atitudes agressivas, embora não exclusivas por parte da China, atravessaram a virada do século, como, por exemplo, no ano de 2005, quando nove pescadores vietnamitas foram mortos por forças chinesas, e em 2009, quando Pequim asseverou as regras para a pesca na região, impondo, inclusive, o seu banimento em determinadas épocas do ano (TURCSÁNYI, 2018). Na segunda década do século XXI, a situação não foi diferente. Segundo Thayer (2011, p. 78): “During the first half of 2011 China embarked on pattern of aggressively asserting its sovereignty claims in the South China Sea by targeting the commercial operations of oil exploration ships in waters claimed by the Philippines and Vietnam”.

Outro exemplo dessa atitude impositiva é o fato de que, desde 2014, a RPC vem construindo bases militares nos bancos de areia no MSC, asseverando sua reivindicação do território. Pequim sustenta que, de acordo com as regras da UNCLOS, o Estado chinês tem direito às águas circundantes das ilhas Spratley e Paracel (TURCSÁNYI, 2018), pois os arquipélagos fariam parte do território chinês.

Uma vez constatado o caráter moderno da marinha chinesa na região, cabe agora observar quais dos 4 atributos marítimos constituem o interesse de Pequim, os quais fazem o Estado agir de forma tão assertiva.

Começando pelo primeiro atributo, (1) captação de recursos, é possível afirmar que as possibilidades de exploração de riquezas naturais no MSC fizeram da região uma área de profundo interesse para a China. Como exposto por Turcsányi (2018), além de se acreditar que o Mar do Sul da China possua grandes reservas de combustíveis fósseis, a região é responsável por 10% do total de pescas em todo o mundo. Para o autor (TURCSÁNYI, 2018), a importância pesqueira está diretamente relacionada à dieta dos povos da Ásia, onde pescados constituem 22,3% do total da alimentação.

Na busca pela garantia da exploração desses recursos marinhos, a China incorpora uma postura soberana na região. Fravel (2011) ilustra bem essa situação ao mostrar que nos

anos de 2006 a 2008, Pequim buscou impedir que companhias petrolíferas em parceria com o Vietnã explorassem as reservas de hidrocarboneto no Mar do Sul da China, ameaçando os possíveis investidores de corte nas suas aplicações em território chinês.

Em relação à pesca, a asserção chinesa é também evidente. Entre tantos exemplos de defesa soberana da pesca, um que se destaca está nos escritos de Thayer (2011). O cientista expõe o evento em que uma fragata chinesa ordenou que barcos pesqueiros filipinos se retirassem de uma região a 40 milhas náuticas da ilha Palawan em 2011. Segundo o autor (THAYER, 2011, p. 79), “[...] one returned three days later to recover an anchor that had been left behind and spotted three Chinese fishing vessels operating in the area”.

Para além dos recursos naturais pelos quais a China se interessa, o MSC também se constitui como área estratégica pela questão da (2) navegação, segundo atributo aqui analisado. Para Alan Dupont (2014, p. 45), “[...] the South China Sea has long been a maritime highway for intra-Asian trade, commerce, and contact [...] But its strategic and trade significance now exceeds that of all other seas because of Asia’s rise [...]”. O autor prossegue (DUPONT, 2014, p. 45-46):

The South China Sea carries more than 40 percent of world trade and 50 percent of energy trade, with the gateway Malacca Strait having overtaken the Suez Canal, the Panama Canal and the Straits of Hormuz as the world’s most critical waterway. The amount of oil exported through the Malacca Strait is triple that through the Suez Canal and 15 times greater than the volume of oil that transits the Panama Canal.

Essas características colocam em destaque a importância do atributo navegação do Mar do Sul da China para Pequim. O professor Turcsányi (2018) alega que em caso de impedimento de trânsito nessas águas, uma rota alternativa ao MSC seria quase impossível, o que faz com que os Estados da região, altamente dependentes do comércio mundial para o seu crescimento econômico, atribuam a necessidade de seu controle. Isso pode explicar a asserção enérgica da China contra a presença militar estadunidense nessa rota e as recentes construções de bases navais de Pequim nas ilhotas do território em disputa.

Em relação ao atributo (3) acesso à informação, também é possível afirmar que este constitua um dos interesses chineses na região, o qual vem sendo demonstrado por meio de uma atitude soberanista e pouco cooperativa de Pequim. Thayer (2011) relata em seu artigo que, em 2011, embarcações chinesas foram responsáveis pelo corte de cabos de pesquisa

sísmica em uma região próxima às Filipinas no Mar do Sul da China.

Nos escritos de Fravel (2011), é possível constatar a mesma atitude em relação ao Vietnã, país que também presenciou o corte de cabos por chineses dentro de sua Zona Econômica Exclusiva. Essas movimentações chinesas marcam a atitude pouco cooperativa da RPC em relação ao acesso à informação nas águas do MSC.

Outro ponto em relação ao acesso à informação, que tem ganhado pouca visibilidade, mas que merece atenção e foi observado por Yingying Jing e Juan Li (2019) é o fato da região ter sido parte integrante da antiga Rota da Seda, fazendo as águas do Mar do Sul da China serem um depósito arqueológico de grande importância cultural, uma vez que estas abrigam tesouros e naufrágios de tempos imemoriais. Jing e Li (2019) alertam para as possíveis escaramuças na região por conta do acesso a esse tipo de informação histórico-cultural em áreas em disputa pela China, Vietnã e Filipinas.

Por último, cabe analisar o atributo (4) dominação. Argumenta-se que a China busca controlar, de forma soberana, tanto as ilhas Spratley e Paracel, quanto os bancos de areia espalhados dentro da Linha das Nove Raias. A ambição de Pequim em dominar a região pode ser constatada nos escritos de Zhang (2017), os quais mostram que a China, em 1994, apoderou-se do Coral Mischief, cuja localização encontrava-se dentro da ZEE das Filipinas. Tal atitude veio a repetir-se no banco de areia Scarborough em 2012, quando navios chineses expulsaram embarcações pesqueiras de origem filipina, ficando e monopolizando sua presença na região.

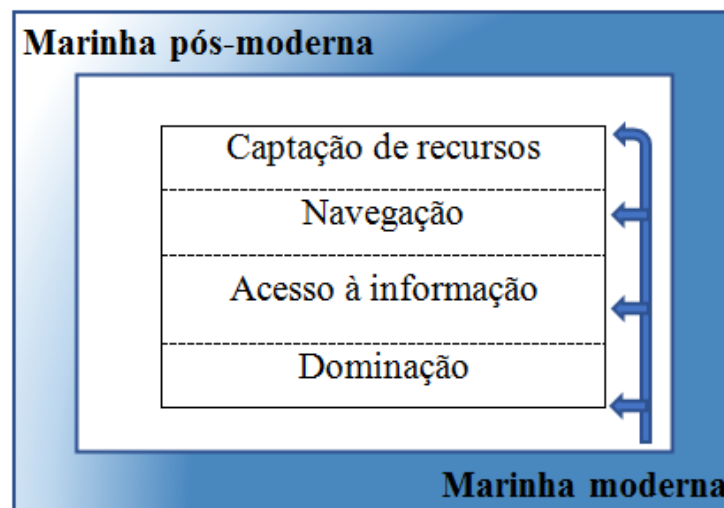
Zhang (2017) prossegue com vários exemplos. O mais marcante é o de 2016, quando a RPC passou a reivindicar “[...] sovereignty over all South China Sea islands; the internal waters, territorial seas, and contiguous zones based on these islands” (ZHANG, 2017, p. 447).

Como é exposto por Fravel (2011), essas atitudes agressivas são acompanhadas de apaziguamentos. Com o intuito de evitar a escalada do conflito, a China utiliza meios diplomáticos para arrefecer as tensões e postergar ao máximo a resolução definitiva da questão. Por meio de declaração de intenções, visitas oficiais aos países e pronunciamentos que destacam a disposição de negociações bilaterais em torno do assunto, Pequim tenta suavizar sua atuação na região, dando uma certa maquiagem pós-moderna para a atuação de sua marinha. No entanto, pelo que foi discorrido até aqui, é possível argumentar que há claras

evidências do caráter moderno da marinha chinesa no MSC.

Apesar de existirem alguns esforços diplomáticos para controlar as tensões, Pequim não hesita em agir assertivamente na região, alegando possuir soberania sobre os territórios. Nesse sentido, afirma-se que a atitude chinesa no MSC é pouco cooperativa e adota o caráter realista na sua forma em lidar com os países da contenda. A razão de Estado prevalece sobre a razão de Sistema. Nesse sentido, conclui-se que a importância do Mar do Sul da China para a RPC, por conta dos quatro atributos discorridos acima, faz com que sua marinha tenha um caráter combativo. Questões de segurança e defesa são prioridades e sua marinha, nos últimos anos, vêm modernizando-se e preparando-se para a ocorrência de guerras interestatais, de invasão estrangeira, de constrangimentos à livre-navegação e do possível retorno ao protecionismo na região. Para fins de sintetização do argumento apresentado, repete-se aqui a figura apresentada no início do trabalho.

Figura 5 — Marinha e interesses da RPC no Mar do Sul da China.



Fonte: Próprio autor.

3. Pequim e a costa do Djibouti

O Djibouti (Figura 6) é um pequeno Estado localizado no Chifre da África, possuindo grande valor estratégico na política e economia internacionais. O território do país é de grande cobiça pelas potências do globo em razão de sua localização geográfica. Como mostra Omar

Idle (2019, p. 33):

Grâce à son privilège positionnel sur le Bab el-Mandeb et dans la mer-Rouge, Djibouti est un exceptionnel pivot facilitant les liaisons maritimes entre l'Europe et l'Asie d'une part, l'Afrique et l'Arabie d'autre part. Cette situation illustre son incontournable rôle de carrefour entre les continents.

Tal corredor, que conecta o Oceano Índico ao Mediterrâneo, também é passagem obrigatória das embarcações que carregam os mais diversos produtos com destino ao interior da parte leste do continente africano (BRASS, 2008).

Como consequência de tal preponderância estratégica para as rotas comerciais, o Djibouti garante grande parte de seu orçamento por meio da administração portuária e de concessões para instalação de bases militares estrangeiras no seu território (BRASS, 2008). Os clientes do país são os Estados francês, estadunidense, italiano, japonês e chinês, que, buscando assegurar a passagem de suas embarcações e combater possíveis ameaças à garantia do comércio internacional, mandam seus marinheiros para essa região nevrálgica do Chifre da África.

Em relação à China, seu laço com Djibouti tem como marco o ano de 2006, quando o presidente do pequeno país, Omar Guelleh, em visita à Pequim, estabeleceu a cooperação em logística marítima com a RPC, objetivando dar suporte aos navios chineses que passavam pelas águas oceânicas do Chifre da África com cada vez mais frequência e em maior quantidade (STYAN, 2019).

Figura 6 — Djibouti e seu entorno geográfico.



Fonte: Mapbox.

Na esteira desse acontecimento, a China enviou, 3 anos mais tarde, a primeira missão antipirataria no Oceano Índico e no Golfo de Áden, evidenciando a progressiva importância da RPC dada à essa rota comercial.

Mas foi no ano de 2012 que a China avançou significativamente os laços com o Djibouti, quando os dois países instalaram uma “[...] ‘Joint Ministerial Commission’ and the deepening of civil, naval and military ties” (STYAN, 2019, p. 5). A partir desse momento, a RPC tornou-se a maior investidora em infraestrutura no Djibouti.

No ano de 2013, após Xi Jinping anunciar a iniciativa do Cinturão Econômico da Rota da Seda, o pequeno Estado no Corno da África, que já possuía sua relevância estratégica, tornou-se definitivamente a joia da coroa para Pequim. Pela condição do país estar localizado em um ponto geográfico crucial para a iniciativa “*One belt, one road*”, a RPC anunciou, em 2015, sua intenção em construir uma estrutura militar no Djibouti, a qual foi finalmente concretizada em 2017, quando a primeira base marítima extracontinental chinesa foi

inaugurada.

Segundo Julia Breuer (2017), a relevância estratégica do Djibouti para o Cinturão Econômico da Rota da Seda reside na capacidade do país em servir como conexão ao mercado do continente africano. Nesse sentido (BREUER, 2017, p. 5):

[...] connecting the ports with the inland provides several benefits for China. Products or resources from the inland can be transported to the respective coast to be exported to [...] China. And, even more importantly, Africa serves as an [...] market for Chinese materials and work force.

Apesar de evidências de a base militar chinesa no Djibouti estar intrinsecamente ligada aos desejos de expansão comercial da RPC, muitos debates surgiram em relação a verdadeira intenção de Pequim nessa empreitada. Como mostra Styan (2019), alguns acadêmicos do Ocidente e da Índia afirmaram que a projeção chinesa no leste africano carregava uma tentativa de projeção de poder militar disfarçada de intenções meramente comerciais.

Neste artigo, argumenta-se que a projeção da RPC no Djibouti possui o caráter muito mais cooperativo e pró-sistêmico do que ofensivo e revisionista. A partir das evidências mostradas a seguir, pode-se afirmar que os interesses chineses na região buscam a garantia da livre-circulação do comércio marítimo e o combate a atores que ameaçam a globalização econômica. Nessa óptica, a base militar no Djibouti, por ora, não tem mostrado intenções de asserção soberana e de dominação territorial, servindo, desse modo, para propósitos de garantia da paz e da ordem internacional. Outra intensão também consiste na busca pela elevação do status do país na política internacional, o que não se traduz necessariamente em uma atuação agressiva em relação aos outros Estados.

Os princípios de Bandung, como enfatiza Breuer (2017), ainda estão presentes na política externa chinesa em face ao Sul Global. Nas palavras da autora (BREUER, 2017, p. 1): “[...] these principles include [...] mutual respect for sovereignty, equality, mutual benefit, and non-interference into the inner affairs of the other state”.

Dessa forma, a instalação da marinha chinesa no Djibouti não se assemelha à abordagem da marinha norte-americana ao redor do globo, pois o aparato militar de Pequim depositado alhures não almeja facilitar a intervenção na política interna dos países e, muito menos, dominar exclusivamente um território.

Apesar dos interesses da China em se tornar uma grande potência com a Nova Rota da Seda, a sua estratégia de inserção, quando longe de seu território, é menos combativa e mais cooperativa.

De acordo com Huang (2018), a função da base militar chinesa no Djibouti tem natureza cosmopolita e almeja dar apoio a missões de paz e ao combate à pirataria (elemento de ameaça à livre-navegação e comércio internacional). Huang (2018) afirma que a base militar é desprovida de qualquer artefato combativo, capaz de agir ofensivamente contra um inimigo. Suas instalações servem a propósitos logísticos, como abastecimento e estocagem de petróleo, residência dos marinheiros, hospital e repartições burocráticas oficiais.

O caráter pós-moderno da marinha chinesa no Djibouti pode ser constatado nas palavras do autor (HUANG, 2018, p. 269), o qual afirma que a instalação da base chinesa é:

“[...] semi-military and semi-commercial in nature, are designed to help China sustain its escort operations in the Gulf of Aden as well as reduce the risk of its SLOCs being harassed or blockaded by hostile naval forces”.

Diferente dos propósitos no Mar do Sul da China, a inserção de Pequim no Djibouti revela-se pró-sistema e não confrontacionista, como observam Pant e Haidar (2017, p. 2):

[...] referred to as a ‘logistics support base’ by the Chinese Defence Ministry, this new facility in Djibouti is designed to ‘carry out cooperation with and provide assistance [...] in the areas of international peacekeeping, personnel training, [...] and emergency rescue.

Constatado o caráter pós-moderno da marinha chinesa no Djibouti, cabe agora atestar quais dos 4 atributos marítimos a costa do Chifre da África possui para incitar a instalação de uma base militar do Exército Popular de Libertação (EPL) na região. Argumenta-se que, por meio do escrutínio da bibliografia aqui utilizada, apenas foi constatado o atributo (2) navegação como interesse para inserção estratégica do gigante asiático em águas distantes de seu território.

Segundo Styan (2019), o Djibouti possui um papel estratégico na Rota da Seda e a marinha de Pequim no local consiste em garantir a travessia dos navios mercantes, agir em operações antipirataria e dar suporte a missões de manutenção da paz. Nesse sentido, o que a China busca garantir no local é o pleno funcionamento do comércio internacional marítimo,

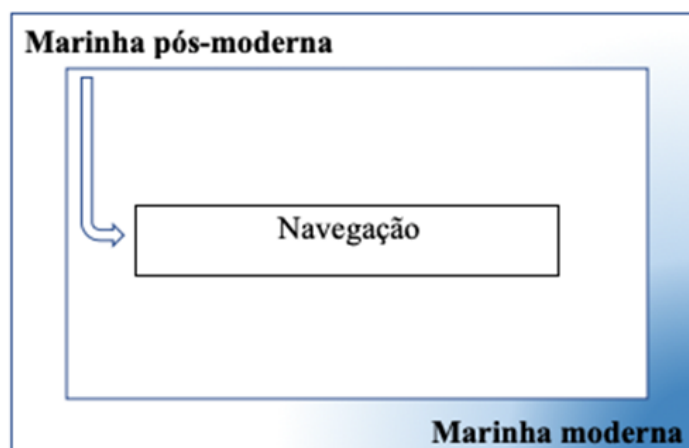
condição *sine qua non* na sua estratégia de expansão econômica.

Nos escritos de Omar Idle (2019, p. 34), “[...] cette approche chinoise en terre djiboutienne fait partie intégrante du projet de la nouvelle route de la soie Belt and Road Initiative (BRI) que la Chine promet em Asie et em Afrique”.

Huang (2018) possui visão parecida quanto ao papel chinês no Chifre da África, o autor assinala que antes da construção definitiva da base militar no Djibouti, o EPL já atuava na região “[...] protecting civilian vessels passing through the Gulf of Aden, tracking suspicious pirate ships and adopting appropriate counter-measures if necessary” (HUANG, 2018, p. 272).

Apesar de a região ser rica em recursos naturais e um grande espaço de informações oceanográficas, a China não tem demonstrado interesse em controle direto desses atributos, o que envolveria vilipendiar a condição soberana dos Estados na região. Além disso, ao contrário de agir por meio da dominação para impor seus interesses, o país adota uma estratégia de cooperação mútua, na qual o Estado que recebe os militares de Pequim não abre mão de sua soberania e ainda capta recursos financeiros e investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, conclui-se que a atuação da marinha chinesa é de postura essencialmente pós-moderna no Djibouti, a qual busca assegurar a livre-navegação no Golfo de Áden, no Oceano Índico e no Mar Vermelho, regiões pivôs no comércio da China com o resto do mundo. Dessa forma, repete-se a figura concernente a este caso, já apresentada no início desta pesquisa.

Figura 7 — Marinha e interesses da RPC na costa do Djibouti.



Fonte: Próprio autor.

Considerações Finais

A título de conclusão, a pergunta colocada no início deste trabalho é respondida. Portanto, afirma-se que Pequim adota uma postura soberana e uma marinha de caráter moderno no Mar do Sul da China; em relação à costa do Djibouti, Pequim atua de forma cooperativa e pró-sistema por meio de uma marinha pós-moderna, a qual não se preocupa em combater outros Estados, mas sim enfrentar ameaças à livre-navegação na região.

Foi demonstrado que, no Mar do Sul da China, Pequim tem interesse pelos 4 atributos apontados aqui, sendo esses, captação de recursos, navegação, acesso à informação e dominação, o que pode explicar a sua asserção mais agressiva frente aos outros Estados da região. Por outro lado, no Djibouti, constatou-se que o único atributo de interesse evidente e de busca de controle direto para Pequim é a navegação, artefato essencial para que a China tenha sucesso na sua iniciativa da Nova Rota da Seda. Desse modo, o país não busca agir ofensivamente contra os outros Estados, mas sim incentivar a cooperação para garantir o fluxo do comércio internacional em um ponto nevrálgico do globo.

Por último, afirma-se que a abordagem da marinha chinesa não deve ser entendida como una e indivisível, uma vez que a localização geográfica é fator determinante quanto a sua maneira de atuar. Enquanto que no MSC as chances de uma escalada de conflitos são cada vez maiores, não há evidências, até o momento, que a China esteja planejando entrar em guerra contra outros Estados a partir da instalação de sua base militar no Djibouti.

Ainda que não se traduza em mero altruísmo, Pequim preza pela manutenção de sua imagem como país não-agressor e cooperativo, sendo improvável que os marinheiros chineses na costa do pequeno país africano sirvam para fins de intervenção política nas entidades soberanas ou para o combate à marinha de outros Estados na região.

Referências

BRASS, Jennifer N. Djibouti's Unusual Resource Curse. **The Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v. 46, n. 4, p.523-545, dez. 2008.

BREUER, Julia. Two Belts, One Road?: The role of Africa in China's Belt & Road Initiative. **Blickwechsel**, Colônia, p.1-8, jul. 2017.

COSTA, Wanderley Messias da. O Discurso Geopolítico. *In*: COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: Editora Edusp, 2016. p. 55-90.

DUPONT, Alan. Maritime Disputes in the South China Sea: ASEAN's Dilemma. *In*: HIEBERT, Murray; NGUYEN, Phuong; POLING, Gregory B. (ed.). **Perspectives on the South China Sea: Diplomatic, Legal, and Security Dimensions of the Dispute**. Washington: Rowman & Littlefield, 2014. p. 45-52.

FAKHOURY, Renato Matheus Mendes. As disputas marítimas no Mar do Sul da China: antecedentes e ações militares no século XXI. **Série Conflitos Internacionais**, Marília, v. 6, n. 1, p.1-7, fev. 2019.

FRAVEL, Taylor. China's Strategy in the South China Sea. **Contemporary Southeast Asia**, Singapura, v. 33, n. 3, p.282-319, 2011.

GROOVE, Eric. Traditional Sea Power Thinking and Modern Piracy. **Boletim Ensino Investigação**, Lisboa, n. 10, p.39-48, maio 2011.

HUANG, Mike Chia-yu. A New Game Started? China's 'Overseas Strategic Pivots' in the Indian Ocean Region. **China Report**, [s.l.], v. 54, n. 3, p.267-284, 2 jul. 2018. SAGE Publications.

IDLE, Djama Omar. La République de Djibouti: du néant au coeur des enjeux de la géopolitique mondiale. **Regards Géopolitiques**, Quebec, v. 5, n. 1, p.25-35, 2019.

ING, Yingying; LI, Juan. Who Owns Underwater Cultural Heritage in the South China Sea. **Coastal Management**, Williamsburg, v. 48, n. 1, p.107-126, fev. 2019.

MAHAN, Alfred Thayer. Chapter 1: Discussion of the Elements of Sea Power. *In*: MAHAN, Alfred Thayer. **The Influence of Sea Power Upon History: 1660-1783**. Boston: Little, Brown And Company, 2004. p. 25-89.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003, 311 p.

PANT, Harsh V.; HAIDAR, Ava M. China's Expanding Military Footprint in Africa. **Orf Issue Brief**, Nova Déli, v. 1, n. 195, p.1-12, set. 2017.

STYAN, David. China's Maritime Silk Road and Small States: Lessons from the Case of Djibouti. **Journal of Contemporary China**, Denver, p.1-15, jul. 2019.

THAYER, Charlyle A. Chinese Assertiveness in the South China Sea and Southeast Asian Responses. **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, Hamburg, v. 30, n. 2, p.77-104, fev. 2011.

TILL, Geoffrey. **Seapower: A Guide for the Twenty-First Century**. 2. ed. New York:



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



Routledge, 2009.

TURCSÁNYI, Richard Q. Chinese Assertive Actions in the South China Sea. *In*:
TURCSÁNYI, Richard Q. **Chinese Assertiveness in the South China Sea: Power Sources, Domestic Politics, and Reactive Foreign Policy.** Gewerbestrasse: Springer, 2018. p. 31-54.

WATSON, Adam. **The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis.** Londres: Routledge, 1992.

ZHANG, Feng. Chinese Thinking on the South China Sea and the Future of Regional Security. **Political Science Quarterly**, Nova York, v. 132, n. 3, p.435-466, jan. 2017.

IDE CHINÊS NO SETOR ENERGÉTICO BRASILEIRO - REFLEXÕES SOBRE ECONOMIA, MEIO AMBIENTE E GEOPOLÍTICA

Veridiana Dalla Vecchia⁷⁴

Resumo

Este trabalho busca refletir sobre os investimentos diretos externos (IDE) da China no setor energético brasileiro. Para isso, é traçado um breve panorama da atual situação da matriz energética da China e de seus investimentos nessa área no Brasil. Leva-se em consideração que a aplicação de recursos no exterior por parte da China se dá em grande medida por meio do Estado, portanto difere dos IDE da maioria dos outros países. Essa característica também coloca o país em posição geopolítica particular. Além disso, tendo em vista seu tamanho territorial e populacional e o volume de seus investimentos, qualquer política energética adotada pela China acaba influenciando o mundo. Atualmente, mesmo sendo o país mais poluidor, o gigante asiático vem investindo pesadamente, dentro e fora de suas fronteiras, em energias renováveis, o que o impulsiona para uma posição de protagonismo no cenário político de combate às mudanças climáticas. No entanto, embora o discurso chinês seja o de ganhos mútuos em relação aos países que recebem seus investimentos, algumas ressalvas precisam ser examinadas. No caso do Brasil, a China vem investindo em setores estratégicos fundamentais para a segurança energética nacional, o que traz preocupação, visto que o Brasil está aberto a influências externas dentro de um contexto no qual, historicamente, não desenvolveu um planejamento de longo prazo relacionado à sua estratégia de segurança energética.

Palavras-chaves: China, Brasil, geopolítica, IDE, energia.

Introdução

O ressurgimento da China na geopolítica e na economia mundial tem marcado o século XXI. A trajetória recente do país asiático propiciou resultados que o transformaram em uma das grandes potências político-econômicas da atualidade. Mesmo que, nos últimos anos,

⁷⁴ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs). E-mail: veridv@gmail.com.

tenha havido uma desaceleração, o país é a segunda economia do mundo e a que apresenta as maiores taxas de crescimento, atingindo 15% em 2016. Além disso, ocupa o segundo lugar entre os países que mais fazem investimentos diretos externos (IDE), ficando apenas atrás dos Estados Unidos.

Para muitos analistas, os resultados atingidos pelos chineses são fruto de sua estratégia *going global*, caracterizada por forte inserção econômica em terceiros mercados, seja via exportações seja por meio de investimentos diretos. Cabe destacar que a internacionalização da China e sua transformação em umas das primeiras economias do mundo advêm principalmente da atuação de seu Estado, que exerce forte controle sobre os investimentos internos e externos.

No entanto, além de se entender as estratégias chinesas de inserção no mundo globalizado, é importante refletir sobre a posição dos países que recebem os investimentos do gigante asiático. Na América Latina, o Brasil é parceiro relevante da China e, nos últimos anos, tem obtido grande volume de recursos, especialmente no setor energético. Essa área é particularmente significativa para a estratégia geopolítica chinesa, que expande investimentos tanto nas áreas de petróleo, gás e carvão, como em energias limpas, como solar, hidrelétrica e eólica.

A partir dessas considerações, este artigo se propõe a refletir sobre os IDE chineses no Brasil na área de energia. Para isso, o texto está dividido em quatro seções, além da “Introdução” e das “Considerações Finais”. A primeira parte, “Economia e inserção geopolítica chinesa”, busca trazer um breve apanhado do contexto atual de participação da China na política e economia mundial, incluindo os investimentos diretos externos (IDE) do país na América Latina e, mais especificamente, no Brasil. A segunda seção, “A questão energética na China”, faz um resumo dos principais pontos que envolvem a questão energética no país asiático, desde a busca por recursos até o grande investimento em energias renováveis. Já “Segurança energética e mudanças na matriz” aborda aspectos relacionados à geopolítica da energia e segurança energética, focando no atual contexto de pressão por alterações na matriz devido às mudanças climáticas. Por último, em “Investimentos chineses no setor energético brasileiro” é destacada a presença da China na área de energia no Brasil e a fragilidade do planejamento estratégico brasileiro de longo prazo em relação ao tema.

1. Economia e inserção geopolítica chinesa

A China é o terceiro maior país do mundo em extensão territorial, o primeiro em número de habitantes, com população de 1,384 bilhão de pessoas em 2018, e o maior consumidor de energia do mundo (CIA, 2019). Conforme a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), no ano 2000, o país crescia a uma taxa 8,5% e representava 3,6% do PIB mundial. Em 2010, a taxa foi de 10,6%, o equivalente a 9,2% do PIB mundial. E, em 2016, foi a segunda maior economia do mundo, 15% do PIB mundial, atrás apenas dos Estados Unidos. Além disso, a China possui o maior PIB industrial do planeta, respondendo por 22,5% do PIB mundial na área da indústria, e é o maior produtor agrícola do mundo, com 30% do valor agregado da atividade agrícola mundial (CEPAL, 2018).

Nos anos recentes, o país vem ampliando sua participação no mercado exterior. Há uma década, seus investimentos diretos externos (IDE) representavam 1,3% dos fluxos mundiais, sendo que os Estados Unidos respondiam por 16,5%. Em 2016, a participação chinesa chegou a 12,6%, atrás apenas da norte-americana, com 20,6% (CEPAL, 2018).

Por serem iniciativas de longo prazo, os investimentos estrangeiros diretos normalmente proporcionam ligações estáveis entre economias e podem estimular a transferência de tecnologias entre os países. Com o constante crescimento chinês das últimas décadas, o IDE passou a ser uma ferramenta importante para a China. Conforme o presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil China, Charles Tang, “o que leva a China a investir no mundo todo é seu ensejo em expandir seus mercados e exportar seus equipamentos e serviços, produtos do excesso de capacidade que possui na produção de quase todos os bens industriais” (TANG, 2017, p.6). Ele lembra também que o país necessita de acesso a recursos estratégicos para o seu “desenvolvimento sustentado”.

Quando se leva em consideração que grande parte do investimento chinês hoje é comandado pelo Estado, pode-se inferir que as relações entre a China e os países alvo de seus IDE passam a ser mais amplas, pois podem acabar envolvendo não apenas aspectos econômicos. O importante peso do Estado na escolha dos investimentos no exterior não

significa necessariamente que o país esteja buscando controle sobre ativos politicamente estratégicos e que os determinantes econômicos devam ser minimizados (SANTOS e MILAN, 2014), mas abre maiores possibilidades de ação política. Como explicam Nogueira e Haffner (2016), a forte presença estatal torna muito mais complexo os estudos relativos aos IDE chineses.

Ainda que a China seja considerada um país capitalista, ela apresenta ao mundo uma economia e sociedade dirigidas e se insere na economia mundial sob a égide de seu forte Estado, desafiando a compreensão de estudiosos e analistas e a ação de governantes. Isto impõe algumas limitações ao uso das abordagens estruturadas a partir das dinâmicas empresariais, pois que o Estado chinês regula e orienta (as tradicionais funções reguladora e alocativa do estado) o seu investimento direto externo (IDE) segundo suas necessidades e diretrizes de desenvolvimento, bem como o papel que deseja desempenhar no arranjo econômico internacional (NOGUEIRA, HAFFNER, 2016, p. 2)

Por isso, nem sempre é fácil aplicar à China as teorias ocidentais sobre IDE, já que, majoritariamente, elas apresentam enfoque econômico ou comportamental, mas não os consideram como possíveis instrumentos geopolíticos. Nesse caso, os ganhos econômicos poderiam ser secundários já que o país poderia buscar, além da projeção econômica, a ampliação da influência política (SANTOS e MILAN, 2014).

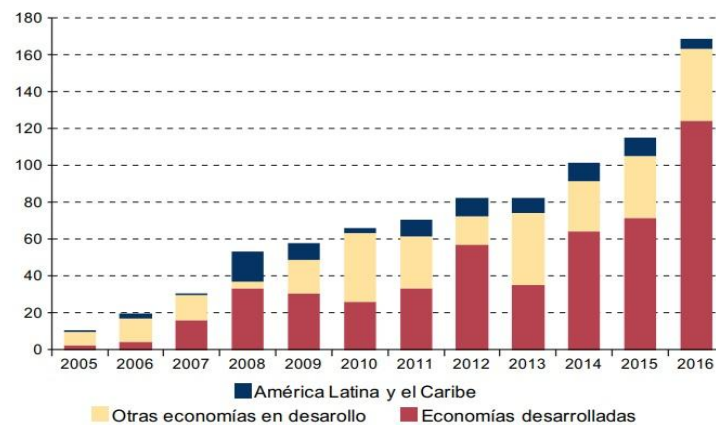
Por consequência, há a necessidade de entender alguns IDEs a partir também da lógica das EPEs [empresas de propriedade do Estado], ou seja, compreendê-los em nível de país dotado de interesses nacionais que estão em uma esfera diferente de importância quando comparados aos interesses estritamente econômicos. A busca de poder nacional compreende a conveniência da realização de investimentos, sendo o Estado o investidor, a partir do interesse nacional que pode ser refletido em objetivos geopolíticos, compostos por propósitos militares, políticos e culturais, pelo exercício de poder por meio da indução de comportamentos ou mesmo por propósitos econômicos. Entretanto, difere do interesse econômico dos investidores privados pelo fato de refletir o interesse de um Estado nacional (SANTOS e MILAN, 2014, p. 478).

Santos e Milan (2014) entendem que, com essa ampliação na compreensão dos IDEs chineses, é possível preencher uma lacuna das teorias da internacionalização de empresas, as quais não consideram que os IDEs possam obedecer a objetivos geopolíticos. Assim, os investimentos chineses no exterior podem expandir sua influência no mundo, auxiliando o país a “ocupar importantes posições no tabuleiro do jogo internacional de poder” (p.471).

Dada, portanto, a atuação do Estado chinês e a possibilidade de os investimentos

diretos estrangeiros terem, além de objetivos econômicos, também foco geopolítico estratégico, é interessante observar a distribuição do IDE chinês entre regiões e países. O maior crescimento de saídas recentes de IDE da China se dá em economias desenvolvidas. Conforme a Cepal (2018), em 2016, 51% dos IDE chinês foram para a Europa e a América do Norte. Naquele ano, o IDE chinês na região teve aumento de 130%, passando de 41 bilhões de dólares em 2015 para 94 bilhões de dólares em 2016. A grande maioria desses fluxos chegam mediante fusões e aquisições, ferramenta importante para poder adquirir rapidamente conhecimento, capacidades tecnológicas, marcas, base de clientes e acesso a mercados, o que implicaria muito mais tempo e dificuldades se as empresas compradoras tivessem que desenvolvê-los a nível interno (CEPAL, 2018). O gráfico a seguir, produzido pela Cepal, mostra o acelerado investimento externo chinês em pouco mais de uma década e como, nos últimos anos, esse crescimento se deu principalmente em países desenvolvidos.

China: salidas de inversión extranjera directa (IED), por grupos de economías de destino, 2005-2016
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de China Global Investment Tracker; The American Enterprise Institute y The Heritage Foundation.

Fonte: Cepal, 2018, p.52.

A análise dos setores de destinos dos IDE chineses aponta para uma estratégia diferenciada conforme a região do mundo. Ainda de acordo com pesquisa da Cepal (2018), as fusões e aquisições na Europa e nos Estados Unidos (que representaram 60% do total entre 2015 e 2016) se concentraram em atividades com alto conteúdo tecnológico e bens de capital, o que indica a busca de ativos estratégicos de qualidade por parte das empresas chineses. Na

América Latina (4% do total de investimentos), as empresas chinesas investiram em poucos setores. A maior parte das aquisições se realizou nas áreas de energia e mineração (88% do total), o que confirma a busca por recursos naturais e a preocupação com abastecimento do mercado energético, especialmente em relação ao petróleo.

O grande crescimento do país asiático demanda uma constante busca por aumento da produção energética e minerais. E, especialmente no setor elétrico, a China tem feito grandes investimentos internos e externos. Mesmo que a energia elétrica não seja “importável” como o petróleo, os investimentos permitem explorar conhecimentos e tecnologias. Além disso, o gigante asiático estuda a criação de um ambicioso projeto de uma rede global de energia, que será descrito mais adiante neste trabalho, e os investimentos ao redor do mundo nesse setor poderiam auxiliar em sua concretização. Assim, embora a América Latina represente apenas 4% dos IED chineses, a região recebe investimentos em setores que são fundamentais para a economia da China.

2. A questão energética na China

Pelo tamanho de sua população e de sua economia, a China movimenta e influencia todo o mercado global de energia. O gigante asiático tem investido pesadamente em energias renováveis e apresentado planos audaciosos para o futuro. Assim, a China, apesar de ainda ser um grande consumidor de combustíveis fósseis e o maior emissor de gases de efeito estufa do mundo, se apresenta na vanguarda da mudança de uma economia baseada em combustíveis fósseis para uma economia sustentada por energias renováveis. Os investimentos chineses no setor ao redor do mundo demonstram também o quanto a questão energética é fundamental para o país não apenas em termos econômicos, mas, possivelmente, geopolíticos.

Embora tenha diminuído seu ritmo de crescimento, o país ainda demandará grandes quantidades de energia para sustentar sua economia. Conforme a Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em inglês):

Para atender às crescentes demandas, a China precisa adicionar o equivalente ao atual sistema de energia dos EUA à sua infraestrutura de eletricidade até 2040 e a Índia, o equivalente ao da União Europeia. A magnitude das necessidades futuras de eletricidade e o desafio de eliminar as emissões de CO₂ no fornecimento de

eletricidade ajudam a explicar por que o investimento global em eletricidade excedeu o investimento em petróleo e gás pela primeira vez em 2016 e por que a segurança elétrica é necessária. claramente escalando posições entre prioridades políticas (AIE, 2017, p. 5, tradução nossa).

O país asiático tem se tornado o maior investidor mundial em energias renováveis e na transição para uma economia de baixo carbono. No entanto, mesmo com grandes aportes em energia solar, eólica e nuclear, ainda depende muito das energias convencionais. Em sua política de diversificação da matriz, o carvão vem perdendo espaço, sendo substituído pelo gás natural, o que faz da China o maior importador do produto no mundo. Em meados de 2020, a China também deve se tornar o maior comprador de petróleo e, depois disso, o maior consumidor mundial, até 2030 (IEA, 2017). No entanto, o país conta com poucas reservas de gás e petróleo em seu território. Atualmente, é o segundo importador e o sétimo produtor de petróleo e, em relação ao gás natural, o terceiro maior consumidor e o sexto produtor (CIA, 2019). A dependência do petróleo e gás do exterior, portanto, é ponto crucial no desenvolvimento chinês e no que se refere à sua segurança energética.

Conforme a Agência Internacional de Energia (2017), o país está buscando fazer uma transição segura de uma economia baseada no carvão para uma economia de baixo carbono. O país investe pesadamente em energias limpas, sendo o líder mundial neste tipo de aplicação de recursos. Em 2017, foram 126 bilhões de dólares, enquanto o segundo colocado, os Estados Unidos, investiram três vezes menos, aproximadamente 40 bilhões de dólares (FRANKFURT SCHOOL, 2018).

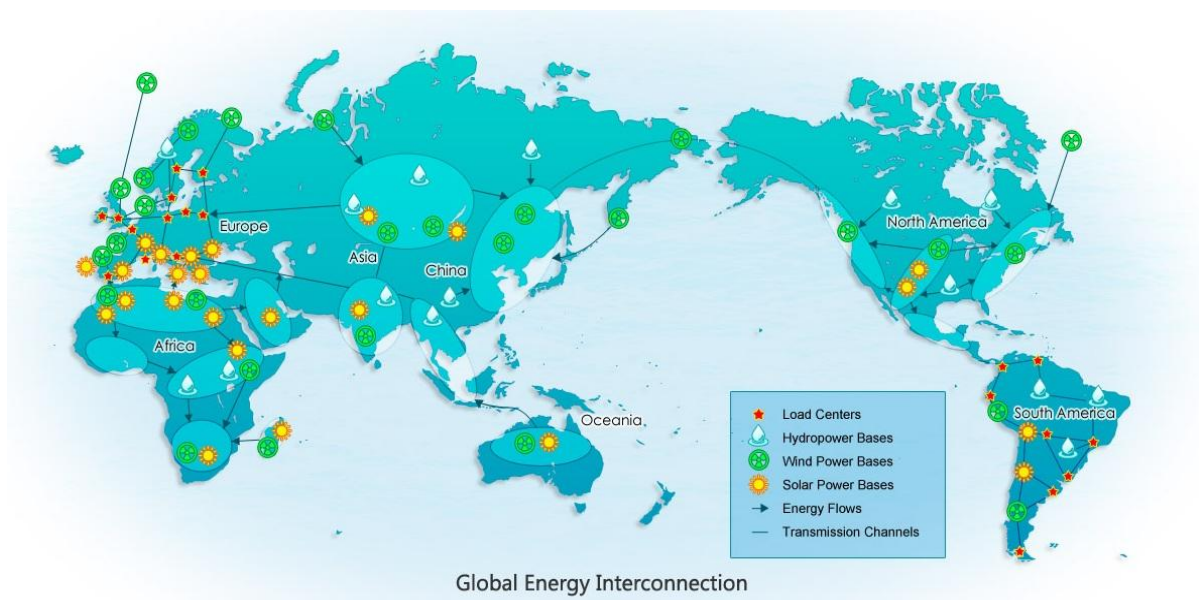
Para citar um exemplo do empenho chinês na diversificação da matriz energética, em setembro de 2015 o presidente chinês Xi Jinping, no seu discurso na Cúpula da ONU para o Desenvolvimento, apresentou a proposta de construção de uma rede global de energia elétrica, a Global Energy Interconnection (GEI) (DIÁRIO DO POVO ONLINE, 2018). Em março de 2016, foi criada, em Beijing, a Organização de Desenvolvimento e Cooperação da Interconexão Energética Global (GEIDCO, na sigla em inglês)⁷⁵, a primeira organização internacional sobre a energia iniciada pela China. A rede global em estudo prevê conectar o mundo por meio de linhas de transmissão altamente eficientes, usando tecnologia digital para

⁷⁵ Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization (GEIDCO): <http://www.geidco.org/>

distribuir os fluxos de energia produzidos em usinas solares, eólicas e hidrelétricas. O projeto chinês, que terá custo de 50 trilhões de dólares, está em andamento e o planejamento estima que esteja funcionando em 2050. Parte dele, inclusive, está em desenvolvimento no Brasil, com as linhas de ultra alta tensão que foram instaladas pelos chineses e que fazem a ligação entre a Usina de Belo Monte, no Xingu (Pará), e a subestação de Estreito, em Ibiraci (Minas Gerais). A implantação se deu por meio do consórcio IE Belo Monte, formado pela chinesa State Grid e a empresas brasileiras Furnas e Eletronorte (ALVES, 2017).

O projeto não só prevê conectividade de energia global, mas a geração de energia global. A rede conectará fazendas eólicas propostas no Polo Norte e fazendas solares construídas na região ao redor da linha do equador que transcende as fronteiras nacionais. É exatamente o que é necessário para que as fontes de energia renováveis, como o vento e a energia, que potencialmente poderiam suportar a grande maioria da geração de energia do mundo, possa se tornar alternativa viável (ALVES, 2017).

A figura a seguir mostra o projeto, divulgado no *site* da GEIDCO, com as interligações das bases de produção de energia e as linhas de transmissão.



Fonte: Geidco, 2018 (www.geidco.org)

A construção desse tipo de rede é um desafio para o sistema elétrico. Conforme Alves (2017), requer uma verdadeira revolução nas linhas de transmissão e na capacidade de governança para integrar os diversos países. No entanto, se funcionar, a rede resolveria um

dos grandes problemas do uso de energias renováveis, que é a intermitência energética por se tratar de fenômenos não constantes, sujeitos às limitações naturais e às intempéries. Outro ponto é que as energias renováveis são, muitas vezes, geradas em lugares distantes das cidades e centros industriais que as consomem. Com uma rede mundial conectada, que utilizaria tecnologia digital avançada para monitorar e gerenciar o transporte de eletricidade, esses problemas estariam solucionados, já que uma região geográfica compensaria a deficiência, temporária ou não, de outra.

Portanto, a China, mesmo ainda sendo grande consumidor de petróleo e gás e continuando a aumentar seu consumo de combustíveis fósseis pelas próximas duas décadas, aparece na vanguarda de uma mudança de matriz energética. Até por não contar reservas naturais desses combustíveis, a diversificação da matriz é fundamental para garantir a segurança energética e o país vem investindo pesadamente em renováveis.

3. Segurança energética e mudanças na matriz

A segurança energética representa um aspecto fundamental na geopolítica. Onde e como os países buscam a energia necessária para manter seu desenvolvimento e assegurar a qualidade de vida de sua população determinam seu nível de segurança energética. O desenvolvimento de um Estado é orientado pelo acesso a recursos energéticos, por isso “os Estados hegemônicos veem o controle da produção, distribuição e uso do petróleo como uma prioridade estratégica” (MOUSINHO *et. al.*, 2017, p. 91).

Além de ser economicamente fundamental para a continuidade do crescimento, a energia é ponto estratégico na geopolítica mundial, devido a isso surgiu o conceito de geopolítica da energia. O termo pode ser definido, de acordo com Oliveira (2012), como a análise dos elementos geopolíticos e estratégicos que influenciam exploração, infraestrutura, transporte e uso dos recursos energéticos. Inserida nesses aspectos, segurança energética pode ser explicada como a energia suficiente para um país se desenvolver, mantendo ou, de preferência, melhorando as condições de vida de sua população (OLIVEIRA, 2012).

No longo prazo, isto significa a capacidade de ampliar o consumo de energia sem grandes obstáculos, sejam estes de natureza tecnológica ou limitações de

infraestrutura de geração e distribuição de energia, ou de disponibilidade de recursos energéticos. As condições ideais de Segurança Energética devem incluir, ainda, a garantia de integridade e segurança da estrutura de energia (geração, distribuição e consumo de energia), necessária para sustentar a Logística Nacional e a soberania do Estado, incluindo a disponibilidade de recursos energéticos (combustíveis e eletricidade) necessários para a logística militar e para a defesa nacional. (OLIVEIRA, 2012, p.82)

Na história recente, o acesso aos combustíveis fósseis, especialmente petróleo, teve importância incontestável na disputa de poder geopolítico.

O desenvolvimento de um Estado é orientado pelo controle de recursos energéticos e conseqüentemente e preferencialmente das tecnologias ligadas a eles no processo de extração e produção de energia. É por isso que, por exemplo, os Estados hegemônicos vêm o controle da produção, distribuição e uso do petróleo como uma prioridade estratégica. (MOUSINHO et. al., 2017, p. 91).

Atualmente, com o cada vez mais difícil acesso a reservas baratas de petróleo e de pressão por redução das emissões faz com que a geopolítica ganhe contornos ainda mais complexos. Conforme Amineh (2008), a oferta e a demanda de energia global, as reservas não renováveis de petróleo e gás e sua concentração no “Grande Oriente Médio”, a difusão do capitalismo industrial na China e na Índia e os direitos de propriedade sobre os territórios que contém combustíveis fósseis nos remetem a forças que operam em escala transnacional.

No entanto, a problemática da segurança energética não se limita à questão do petróleo, embora seja cada vez mais influenciada pela discrepância entre a quantidade de recursos e a crescente demanda de energia nas próximas décadas (MOUSINHO et. al., 2017). O aumento da demanda nos países em desenvolvimento contribui para intensificar as preocupações com a segurança energética.

Provoca incertezas relacionadas ao uso de recursos energéticos tanto para os países emergentes, que exigem mais energia para alimentar seu processo de acumulação, como para os outros países devido à maior pressão exercida por uma forte competição por recursos energéticos. De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), o centro de gravidade da procura de energia está a mudar para as economias emergentes (MOUSINHO et. al., 2017, p. 91).

A geopolítica sofre uma transição marcada pelo aquecimento global e pela crise dos recursos naturais como fontes de energia. Hoje, a geopolítica da energia ainda está concentrada nos combustíveis fósseis, especialmente petróleo e gás natural, mas, cada vez

mais, ganha importância a produção energética a partir de fontes renováveis. Nesse aspecto, a geografia também tem papel determinante. No caso da produção de biocombustíveis, por exemplo, a disponibilidade de terra para plantio e de água para irrigação é fundamental. A água também cumpre papel decisivo na produção de energia elétrica, no caso da hidroeletricidade.

Neste sentido, a Agência Internacional de Energia, em uma análise de perspectivas até 2040, desenha quatro grandes mudanças que estão ocorrendo atualmente no sistema energético mundial: a rápida expansão e a redução de custos das tecnologias limpas, a eletrificação crescente da economia (em 2016 os gastos dos consumidores com eletricidade foram equivalente aos gastos com derivados de petróleo), a transformação da China em uma economia mais orientada ao setor de serviços e com um mix de produção energética mais limpa e a resiliência da produção de gás nos Estados Unidos, consolidando a posição do país como um dos maiores produtores de petróleo e gás do mundo (IEA, 2017).

O cada vez mais difícil acesso a fontes baratas de extração de petróleo e a pressão mundial por uma diminuição da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera são duas faces da mesma moeda, que colocam especialmente os países emergentes sob pressão. Esses pagam o preço da degradação ambiental junto com os países desenvolvidos, causadores do problema. Ao mesmo tempo em que precisam de combustível barato para se desenvolver, visto que ainda não atingiram o nível da Europa ou da América do Norte, também são chamados a colaborar com diminuição nas emissões. A China, apesar do crescimento acelerado e da grande contribuição no total mundial de emissões de gases de efeito estufa, tem adotado uma política de incentivos ao desenvolvimento de fontes alternativas de energia e aparece em posição de protagonismo no debate.

Todos esses investimentos colocam a China em posição privilegiada e a legitimam nas esferas oficiais da discussão sobre as mudanças climáticas, mesmo que hoje o país ainda seja um dos maiores poluidores do mundo. Além disso, garantem a diversificação das fontes, ampliando as condições de garantir sua segurança energética.

As posições recentes dos Estados Unidos também impulsionam a China na direção de mais significância no cenário internacional quando se trata de ações de combate ou de mitigação às mudanças climáticas. Por exemplo, em junho de 2017, a saída do presidente dos

Estados Unidos, Donald Trump, do Acordo de Paris, firmado em 2015, abriu ainda mais espaço para a China assumir papel de protagonismo nas discussões sobre as mudanças climáticas. O acordo havia sido firmado na capital francesa por 195 países na Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas, com o objetivo manter o aumento das temperaturas médias globais abaixo dos 2°C em relação à era pré-industrial. À época, então presidente Barack Obama e seu colega chinês, Xi Jinping, entraram em consenso quanto à criação de uma coalizão com pequenos países insulares e a União Europeia e a assinatura foi considerada histórica por unir quase todos os países do mundo.

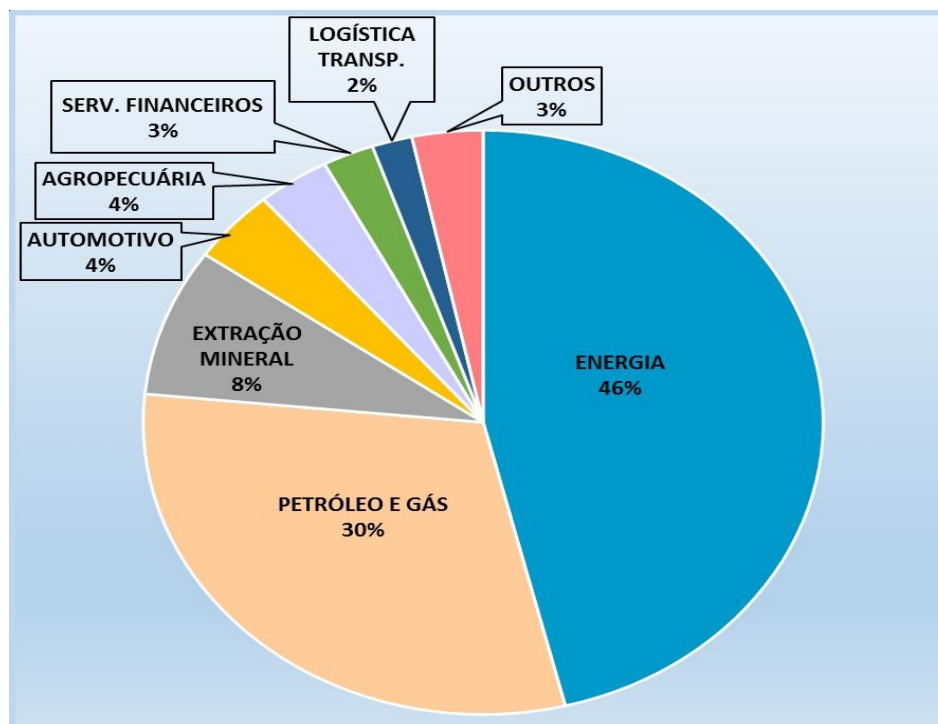
A China já é o maior investidor global em energia limpa. Por seu tamanho físico, de população e da economia, qualquer mudança decidida internamente acaba por atingir praticamente o mundo todo. Por esse motivo, a transformação da matriz energética chinesa e o investimento em energias limpas poderão determinar tendências mundiais. O caminho que a China seguir vai impactar os mercados globais, os fluxos de comércio e investimento, os custos de tecnologia e a realização de metas globais compartilhadas.

4. Investimentos chineses no setor energético brasileiro

Como colocado anteriormente, mesmo que os investimentos diretos chineses na América Latina representem apenas 4% do total realizado pelo país asiático, o setor em que são aplicados são fundamentais para a economia da China. Basicamente, os IDE acontecem nos setores de extrativismo e energia. No que se refere ao Brasil, se dá em sua maior parte na área de energia.

A relação entre os dois países ganha relevância tendo em consideração a importância da questão energética para a geopolítica mundial. Segundo o Boletim Bimestral sobre Investimentos Chineses no Brasil nº 3, divulgado em 20 de março de 2018 pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os setores energético e de extrativismo concentraram mais de 85% dos investimentos confirmados. O documento avaliou os investimentos realizados no Brasil entre 2003 e fevereiro de 2018. Com 46,4 bilhões de dólares, geração e transmissão de energia elétrica, extração de minerais, de petróleo e de gás estão no foco do IDE chinês no país. No total do período, segundo o governo brasileiro, a

China havia anunciado 255 projetos (125,7 bilhões de dólares), dos quais 97 haviam sido confirmados (54,1 bilhões dólares) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2018a). O Boletim mais recente, divulgado em dezembro de 2018, não faz a divisão de investimentos por setor, mas indica um total de 317 projetos, anunciados e confirmados, no valor de 133,9 bilhões de dólares. Os investimentos confirmados (155 projetos) somaram 69,2 bilhões de dólares (id., 2018b). O período mais intenso de investimentos neste setor foi de 2010 a 2017, com sete projetos dedicados a petróleo e gás, que envolveram mais de 16,4 bilhões de dólares, e 20 projetos em energia elétrica, com o aporte de aproximadamente 25 bilhões dólares (id., 2018a). O gráfico a seguir mostra os investimentos diretos chineses no Brasil, no período analisado pelo Ministério, divididos por setores da economia.



Fonte: Boletim Bimestral sobre Investimentos Chineses no Brasil nº 3, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

Ainda conforme o governo brasileiro, a maior parte dos investimentos chineses no Brasil teve origem em empresas de capital público. Empresas como a Wisco, China Three Gorges, Sinopec e State Grid foram responsáveis por parte significativa dos investimentos previstos ou confirmados (id., 2018a). A Cepal, ao elencar as oito principais aquisições

chinesas na América Latina entre 2016 e novembro de 2017, aponta que sete delas ocorreram no Brasil, com destaque para a compra da CPFL Energia, no valor de 10,2 bilhões de dólares.

China: principais aquisições em América Latina y el Caribe, 2016-2017

	Empresa	Activos adquiridos	País de los activos	Sector	Monto (millones de dólares)
2016	China Molybdenum Co. Ltd	Angloamerica-niobio y fosfatos	Brasil	Minería	1 500
	China Three Gorges Corporation	Duke Energy International, Brasil Ltda.	Brasil	Energía	1 200
	Hainan Airlines Co Ltd	Azul S.A. (23,7%)	Brasil	Transporte	450
Enero a noviembre de 2017	GIC Pte Ltd (Singapur), Brookfield Infrastructure Partners LP (Canadá), China Investment Corporation (China)	Nova Transportadora Do Sudeste S.A. (90%)	Brasil	Energía	5 200
	State Grid Corporation of China	CPFL Energia SA (100%)	Brasil	Energía	10 290
	State Power Investment Corporation	Sao Simao Hydroelectric Power Plant Brazil	Brasil	Energía	2 250
	CITIC Agricultural Industry Fund Management Co Ltd	Dow Agro Sciences Sementes & Biotecnologia Brasil Ltda	Brasil	Químicos	1 100
	Shandong Gold Mining Co. Ltd	Barrick Gold Corporation mina de oro en Veladero (50%)	Argentina	Minería	960

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg.

Fonte: Cepal, 2018, p.58.

O interesse chinês pelo setor elétrico brasileiro também fica claro em outras iniciativas. Por exemplo, como citado anteriormente, o Brasil está incluído no projeto de uma rede de energia mundial. Em 29 de junho de 2017, houve um seminário no Rio de Janeiro, na sede da empresa chinesa State Grid, realizado pela Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization (GEIDCO), com o objetivo de apresentar as propostas da GEIDCO ao setor elétrico brasileiro e fortalecer a cooperação da China com o Brasil e outros países latino-americanos. No encontro estavam presentes o embaixador da China no Brasil, Li Jinzhang, e representante da State Grid Brazil Holding, da GEIDCO, da Comissão de Integração Energética Regional (Cier), do Comitê Brasileiro da Cier (Bracier), do Ministério de Minas e Energia do Brasil. Também integraram as discussões representantes da Eletrobras, Empresa de Pesquisa Energética (EPE), da consultoria PSR, da empresa chilena Sigdo Koppers, do banco de investimentos BTG Pactual e da Organização Latino-americana de Energia (Olade) (BRACIER, 2017).

Outra iniciativa acertada entre Brasil e China, fruto da aproximação diplomática entre os dois países ocorrida nos últimos anos, é o Fundo Brasil-China de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva (Decreto nº 9.063/2017), tratado pela sigla FCB, que está ativo desde 26 de junho de 2017. O fundo visa disponibilizar 20 bilhões de dólares para

setores tidos como prioritários para o governo federal, podendo abranger, entre outros setores, empresas brasileiras e chinesas da área de infraestrutura, energia e recursos minerais, agricultura, tecnologias e serviços digitais.

Também o presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil China, Charles Tang, corrobora o interesse da China no Brasil e relaciona uma série de investimentos já consolidados e outros ainda na fase de intenções. Entre os negócios realizados estão a compra, em pouco mais de dois anos, pela China Three Gorges, de duas hidroelétricas da construtora Triunfo, das hidrelétricas de Ilha Solteira e Japuri e da Duke Energy do Brasil. O total investido soma cerca de 10 bilhões de dólares (TANG, 2017).

No setor de petróleo, os chineses também marcam presença. As companhias petrolíferas chinesas estão em todos os países exportadores de petróleo da América Latina, à exceção do México, que proíbe participação estrangeira no setor (NOGUEIRA, HAFFNER, 2016). No caso brasileiro, as petrolíferas chinesas atuam nos consórcios exploradores de petróleo, inclusive no pré-sal, e tem investido em refinarias. Conforme Nogueira e Haffner (2016), a atuação chinesa no setor tem resultado em um aumento expressivo das exportações de petróleo à China, que recentemente passou a ser o principal destino do petróleo brasileiro.

Estes são alguns exemplos que demonstram o interesse dos chineses no Brasil, especialmente no setor de energia. O discurso do governo chinês é o de que os investimentos promovem um relacionamento *win-win*, em que tanto a China, no papel de país investidor, quanto o país que recebe o investimento saem ganhando. A Cepal interpreta que, na América Latina, com a trajetória de altos investimentos em infraestrutura e grandes projetos de transporte e energia, o capital chinês oferece um potencial importante devido às competências e às experiências desenvolvidas nos países (CEPAL, 2018). Delgado e Febraro (2017) entendem que os investimentos chineses relacionados às questões de segurança energética refletem a necessidade do país asiático de expandir mercados e exportar equipamentos e serviços, excedentes produtivos da capacidade industrial chinesa. “A partir da máxima de que segurança nunca é um estado permanente, a China expande sua área de influência no mundo ao mesmo tempo que leva desenvolvimento e gera empregos às populações locais” (DELGADO, FEBRARO, 2017, p.13).

As consequências desses investimentos, no entanto, ainda não são claras. Santos e

Milan (2014) ressaltam que não existem informações, do ponto de vista empírico, que permitam aceitar ou rejeitar a hipótese de uso geopolítico, por parte da China, dos IDE. Porém, se forem compreendidos os possíveis interesses geopolíticos desses investimentos, os Estados receptores podem “se proteger melhor ou mesmo buscarem mecanismos de compatibilização de interesses, sem, é claro, ameaçar seus interesses nacionais, entre eles a segurança do país” (SANTOS e MILAN, 2014, p. 479).

No caso específico do Brasil, causa preocupação o fato de os IDE serem efetivados em um contexto de falta de planejamento no que se refere a uma estratégia nacional de longo prazo para o setor energético. Ainda mais quando os maiores investimentos da China no Brasil ocorrem na principal fonte de produção de energia elétrica no Brasil, a hidráulica. Segundo o Balanço Energético Nacional 2019, a hidroeletricidade corresponde a 66,6% da eletricidade consumida no país. Na proporção da oferta interna de energia total, a hidráulica corresponde a 12,6%, atrás de petróleo e seus derivados (34,4%), biomassa de cana (17,4%), quase igual a porcentagem de gás natural (12,5%) (EPE, 2019). Também é importante lembrar que a IEA aponta que a eletricidade é potência crescente entre as utilizações finais de energia em todo o mundo, “representando 40% do aumento do consumo final em 2040 – a mesma proporção de crescimento que alcançou o petróleo durante os últimos 25 anos” (IEA, 2017, tradução nossa).

Levando-se em consideração essas perspectivas, não é de se impressionar com a quantidade de investimentos chineses no setor e com os estudos que pretendem implantar uma rede mundial de energia elétrica. A China está seguindo as recomendações da Agência Internacional de Energia, segundo a qual são indispensáveis os investimentos que garantam o suprimentos das necessidades do setor elétrico.

Somente a redução de custos de energias renováveis não basta para garantir uma eliminação eficiente das emissões de CO₂ ou um suprimento confiável. O desafio é definir políticas que garantam investimentos suficientes em redes elétricas e em um mix de tecnologias de geração que melhor atendam às necessidades do sistema elétrico, oferecendo uma flexibilidade cada vez mais essencial à medida que aumenta a contribuição da energia fotovoltaica e solar (uma consideração que reforça os vínculos entre a segurança do fornecimento de gás e eletricidade). O crescente uso de tecnologias digitais na economia melhora a eficiência e facilita o gerenciamento flexível de sistemas elétricos, mas também cria possíveis novas vulnerabilidades que precisam ser abordadas (AIE, 2017, p.5, tradução nossa).

Por outro lado, mesmo com sua matriz fortemente assentada sobre a energia elétrica e com reservas importantes de petróleo, o Brasil apresenta descontinuidades significativas em sua estratégia de segurança energética, sendo difícil identificar um planejamento nacional de longo prazo. Conforme Oliveira (2012), o país ainda não conseguiu atingir um consenso sobre “uma estratégia de inserção internacional de longo prazo, que permita identificar, por exemplo, se o Brasil ambiciona ou não ser uma grande potência, que tipo de grande potência pretende ser e que estratégia pretende adotar para alcançar tais objetivos” (p. 310).

Além disso, o país ainda não consolidou um consenso estável sobre uma série de questões, como o papel do Estado no planejamento e regulação de setores como a indústria, o comércio exterior e o fluxo internacional de capitais, nem mesmo em áreas básicas como a infraestrutura logística e energética do país. Dentre os resultados desse processo, nota-se grandes oscilações na postura do governo brasileiro em relação à área de Energia, como mudanças substanciais no padrão de planejamento da construção e expansão da infraestrutura logística e energética, em espaço de tempo consideravelmente curto para este setor que exige planejamento de longo prazo, ou seja, de várias décadas. (OLIVEIRA, 2012, p. 310)

Em concordância com essa ideia, a Agência Internacional de Energia aponta ser essencial compreender a dinâmica dos mercados de energia para que os tomadores de decisão políticos conciliem objetivos econômicos, energéticos e ambientais. Os países que se preparam para as mudanças na configuração global do setor de energia terão vantagens, enquanto aqueles que não o fazem estão em risco de tomar decisões políticas errôneas e realizar maus investimentos (IEA, 2013).

A ausência de planejamento do setor energético brasileiro coloca um alerta em relação à presença de capital chinês nesta área. A China tem investimentos relevantes no setor, inclusive como parte do projeto de efetivação da Global Energy Interconnection (GEI). Enquanto isso, os governos brasileiros - tanto o atual, comandado pelo presidente Jair Bolsonaro, quanto o anterior, de Michel Temer - anunciaram a privatização da principal empresa estatal do setor, a Eletrobras. Mesmo ainda não havendo conhecimento sobre as condições de venda da empresa, já há indícios do interesse de empresas chinesas na Eletrobras. Mais uma vez, a iniciativa federal parece não fazer parte de um planejamento para o setor, mas de uma manobra para sanar as dificuldades financeiras do Estado (BBC, 2017; GLOBO, 2017; REUTERS, 2019). Não se trata aqui de avaliar os benefícios ou não da

privatização, mas de refletir sobre a falta de uma estratégia a longo prazo para o setor energético brasileiro e das consequências que a venda de uma estatal como a Eletrobras pode representar para o futuro.

Considerações finais

Inserida no contexto da globalização, a China vem expandindo sua influência econômica no cenário internacional, investindo nos mais diversos setores ao redor do mundo, com o objetivo, ao que tudo indica, de assegurar mercados e recursos para o futuro. Na América Latina, o capital chinês é majoritariamente aplicado no setores energéticos e de extrativismo. Mesmo que não se possa afirmar que esses investimentos sejam prioritariamente vinculados à busca por influência geopolítica, não há como negar que o grande volume de recursos aplicados e os setores que recebem esses investimentos, são estratégicos do ponto de vista geopolítico.

A aplicação de recursos em energia, dentro e fora das fronteiras da China, assume várias facetas. Primeiramente, supre a necessidade de exportar conhecimento técnico, acumulado ao longo das últimas décadas no país, ao mesmo tempo que desenvolve a economia e assegura mercados e recursos para o futuro. Também aumenta as possibilidades de garantir a segurança energética por meio da ampliação da área geográfica de abrangência dos investimentos e da diversificação da matriz, já que a China investe tanto em fontes renováveis quanto em tradicionais. Além disso, permite ao país projetar-se geopoliticamente, ganhando relevância no cenário internacional e protagonismo no que se refere a políticas relacionadas ao combate às mudanças climáticas, especialmente após a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris.

No Brasil, os investimentos chineses no setor de energia, tanto em petróleo quanto em hidroeletricidade, como mostrado anteriormente, são volumosos. Diante dessa atuação chinesa, é de se perguntar como o Brasil se posiciona em relação à presença de empresas chinesas, estatais e privadas, no setor energético e o que isso pode representar em termos de vulnerabilidade na segurança energética brasileira. É necessário analisar o tipo de política energética pensada para o Brasil, a fim de garantir o suprimento da demanda nacional de

forma sustentável e soberana. Não se sabe se existem interesses, por parte dos chineses, além dos econômicos. No entanto, sem um planejamento estratégico adequado para o setor, torna-se difícil fazer frente a qualquer tipo de intenção externa sem colocar em risco o sistema energético do país.

Referências

ALVES, José Estáquio Diniz. **A China e a Rede Elétrica Inteligente global, renovável e UHVDC**. In: EcoDebate. 13 de março de 2017. Disponível em:

<https://www.ecodebate.com.br/2017/03/13/china-e-rede-eletrica-inteligente-global-renovavel-ehvdc-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/> (acessado em 30 de junho de 2018)

AMINEH, M. P. **Eurasia Central en el marco energético y geopolítico global. In: Asia Central y la Seguridad Energética Global: nuevos actores y dinámicas en Eurasia**. CIDOB, Barcelona, 2008.

BBC. **O que significa privatizar a Eletrobras?**. 28 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41067896> (acessado em 7 de agosto de 2018)

BRACIER. **Bracier participa de seminário de cooperação energética global entre China e Brasil**. 30 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.bracier.org.br/noticias/noticias-do-bracier/5665-bracier-participa-de-seminario-de-cooperacao-energetica-global-entre-china-e-brasil.html> (acessado em 30 de junho de 2018)

CEPAL. **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China** - Segunda Reunión Ministerial del Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China. Organização das Nações Unidas, Santiago, Chile. Janeiro de 2018.

CIA. **The World Factbook 2019** . Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rankorderguide.html> (acessado em 01 de outubro de 2019)

DELGADO, Fernanda. FEBRARO, Júlia. **Cronos: China e as suas questões de segurança energética**. Boletim de conjuntura do setor energético. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, agosto de 2017

DIÁRIO DO POVO ONLINE. **Tecnologia chinesa de supervoltagem poderá interligar redes energéticas mundiais**. 12 de março de 2018. Disponível em:

<http://portuguese.people.com.cn/n3/2018/0312/c309806-9436043.html> (acessado em 4 de junho de 2018)

EPE. **Balanco Energético Nacional 2019**. Relatório Síntese. Rio de Janeiro, maio de 2019. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-377/topico-470/Relat%C3%B3rio%20S%C3%ADntese%20BEN%202019%20Ano%20Base%202018.pdf> (acessado em 20 de setembro de 2019)

GLOBO, O. **Investidores chineses devem se interessar por Eletrobras, apontam especialistas**. 22 de agosto de 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/investidores-chineses-devem-se-interessar-por-eletobras-apontam-especialistas-21732350#ixzz5NjbI8r1W> (acessado em 20 de julho de 2018)

FRANKFURT SCHOOL . **Global Trends in Renewable Energy Investment 2018**. Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF. Frankfurt, 2018. Disponível em: <http://fs-unepecentre.org/sites/default/files/publications/gtr2018v2.pdf> (acessado em 1 de julho de 2018)

IEA (International Energy Agency). **World Energy Outlook 2017, resumen ejecutivo**. OCDE/IEA, 2017. Disponível em: <https://webstore.iea.org/download/summary/196?fileName=Spanish-WEO-2017-ES.pdf> (acessado em 5 de junho de 2018)

IEA (International Energy Agency). **World Energy Outlook 2013**. Sumário (Portuguese Translation). Paris: IEA, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Boletim Bimestral sobre Investimentos Chineses no Brasil**. nº 3. Jan/Fev, 2018a.

_____. **Boletim Bimestral sobre Investimentos Chineses no Brasil**. nº 7. Set/Dez, 2018b. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/arquivos/boletim-investimentos-chineses-no-brasil-no7.pdf>

MOUSINHO, Maria Cândida Arrais de Miranda; TORRES, Ednildo Andrade; MELO, Sílvio Alexandre Beisl Vieira de; JANARDHANAN, Nanda Kumar. **Geopolítica de Mudança de Energia: Qual é o papel da sustentabilidade na geopolítica global de energia?**. In: Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. v.6, n.12, | p.84-110, Porto Alegre, Jul./Dez. 2017

NOGUEIRA, Alberto Marcos; HAFFNER, Jacqueline A. **O papel do Estado Chinês nos investimentos externos diretos (IDE) na América Latina**. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. ISBN: 978-85-7205-159-0. USP, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Lucas K. **Energia como recurso de poder na política internacional: geopolítica, estratégia e o papel do centro de decisão energética**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



REUTERS. **Modelo alternativo de privatização da Eletrobras poderia atrair elétricas e chineses.** 8 de abril de 2019.

Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/04/08/enfoque-modelo-alternativo-de-privatizacao-da-eletobras-poderia-atrair-eletricas-e-chineses.htm?cmpid=copiaecola>
(acessado em 15 de junho de 2019)

SANTOS, Leandro Teixeira dos; MILAN, Marcelo. **Determinantes dos Investimentos Diretos Externos Chineses: Aspectos Econômicos e Geopolíticos.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 36, no 2, julho/dezembro 2014, p. 457-486

TANG, Charles. **Investimentos chineses no setor energético brasileiro: oportunidades para o brasil.** Boletim de conjuntura do setor energético. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, agosto de 2017

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS NA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Douglas Henrique Novelli⁷⁶

Alexsandro Eugênio Pereira⁷⁷

Resumo

Nos últimos anos as pesquisas sobre democratização têm sido refinadas e aprofundadas, com estudos empíricos retornando fortes correlações entre a incidência de processos de democratização e um amplo conjunto de fatores, tais quais índices de desenvolvimento, urbanização e distribuição de renda. Apesar disso, fatores de ordem internacional ainda ocupam pouco espaço na literatura sobre promoção democrática. Nesse sentido, o presente artigo busca fazer um levantamento bibliográfico sobre o papel das instituições internacionais na promoção da democracia. Para tanto, são brevemente revisados três conjuntos de bibliografia distintos: (1) a literatura sobre instituições internacionais do campo das Relações Internacionais; (2) a literatura neo-institucionalista da Ciência Política; e (3) a própria literatura focada especificamente nos processos de democratização. Partindo das considerações obtidas através da literatura levantada, são identificadas as principais lacunas e contradições existentes nos trabalhos que especificamente se focam no papel das instituições internacionais nos processos de democratização, sugerindo uma agenda de pesquisa para trabalhos futuros.

Palavras-chaves: Democratização; Instituições Internacionais; Neo-Institucionalismo.

Introdução

Ao longo das últimas décadas as pesquisas sobre transições democráticas tem se tornado cada vez mais sofisticadas e abrangentes, com a chamada “terceira onda democrática” sendo responsável por estimular um amplo debate sobre as origens e consequências dessas transições de regime (ver: Geddes, 1999; Huntington, 1991). Uma série de estudos quantitativos tem sido apresentados, sugerindo conexões entre o surgimento e manutenção de

⁷⁶ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); pesquisador vinculado ao NEPRI/UFPR (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais); e-mail: douglashnovelli@outlook.com.

⁷⁷ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); Docente dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Coordenador do NEPRI/UFPR (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais); e-mail: alexep@uol.com.br.

regimes democráticos e fatores como os índices de desenvolvimento, educação, urbanização e distribuição de renda (para exemplos, ver: Barro, 1999; Boix e Stokes, 2003). Isto posto, até o presente momento, fatores de ordem internacional parecem ter sido pouco incorporados aos modelos estatísticos que tratam das chances de democratização, sendo geralmente tratados meramente como variáveis intervenientes ou auxiliares, e não como uma possível causa central para a promoção da democracia. Não obstante, como aponta Geddes (2013, p. 12), muitos teóricos vem sugerindo que as forças internacionais, tais quais a difusão de ideais democráticos e as pressões oriundas do sistema internacional, podem ter um impacto muito mais substantivo sobre as transições democráticas do que aquele que foi passível de ser identificado até aqui, sobretudo em se tratando dos processos de democratização ocorridos desde de a década de 1980.

Gleditsch e Ward (2006), por exemplo, sugerem alguns modos pelos quais fatores internacionais podem afetar a balança de poder doméstica ou as preferências e relações de custo-benefício em relação à democracia sob a ótica das elites nacionais. Estes incluem a influência de regimes democráticos que ocupam o poder em Estados associados ao país em questão; eventos e processos externos, que podem alterar a balança de poder doméstica debilitando o regime ou fortalecendo grupos rivais; e atores externos que podem promover a democratização ao prover assistência direta a atores nacionais que busquem reformas democráticas. Estudos que vão nessa direção incluem ainda os trabalhos de Gasiorowski (1995), que aponta como a proporção de democracias vizinhas a um Estado aumenta as chances deste se democratizar, e de Jon Pevehouse (2002a; 2002b, 2005), que demonstra como a participação em organizações internacionais cujos membros são majoritariamente democracias reforçam as chances de democratização. Em um sentido semelhante, Keohane, Macedo e Moravcsik (2009) demonstram ainda como a participação em organizações internacionais pode melhorar a qualidade de uma democracia já existente ao disseminar informações e promover práticas democráticas através de acordos multilaterais pré-estabelecidos.

Um ponto que tem sido particularmente negligenciado é o possível papel desempenhado pelas instituições internacionais nos processos de democratização. Além de reduzida, a literatura que trata deste tema tem sido marcada por ser difusa e desorganizada,

com obras que não dialogam entre si dispersas em vários subcampos do conhecimento. Assim, este artigo procura apresentar uma revisão complexa da literatura sobre instituições internacionais no que diz respeito ao seu papel na promoção de processos de democratização. Tal esforço será primordialmente guiado com base na obra de Machi e McEvoy (2016), a qual define uma revisão de literatura como “um texto que apresenta um caso logicamente argumentado, fundamentado em uma compreensão abrangente do estado atual do conhecimento sobre um tópico de estudo” (Machi e McEvoy, 2016, p. 28, tradução nossa)⁷⁸. Por sua vez, a ideia de uma revisão complexa da literatura se estabelece como um contraponto a uma revisão simples, a qual meramente se limita a apresentar o estado atual de um campo de pesquisa, enquanto na revisão complexa o objetivo é identificar e elencar os possíveis problemas e perguntas de pesquisa não respondidos pela literatura em questão.

Em um primeiro momento, será revisada a literatura sobre instituições internacionais oriunda das teorias de Relações Internacionais (RI), considerando aqui as colocações elementares oferecidas por três grandes correntes teóricas da área. Argumenta-se que as principais teorias de RI conferem pouca ênfase às interações entre os níveis internacional e doméstico. No que se refere especificamente ao papel das instituições internacionais, a ênfase maior costuma ser dada às origens e efeitos destas no nível da política internacional. Considerando que os processos de democratização são inerentemente de natureza doméstica, sua abordagem a partir das instituições internacionais obrigatoriamente demanda considerar as interações entre a política internacional e a política interna dos Estados.

A próxima seção deste artigo desenvolve esse ponto, mostrando brevemente como as teorias de RI interpretam o papel das instituições internacionais e sua inadequação para considerar o papel destas nos processos de democratização. A seção seguinte expõe a literatura neo-institucionalista da Ciência Política, focando em analisar, a título de exemplo, alguns trabalhos a ela associados e que se focam, de modo mais específico, nas interações entre os níveis internacional e doméstico. O artigo então se aprofunda na literatura neo-institucionalista especificamente focada nos efeitos diretos e indiretos produzidos e influenciados por instituições internacionais no que diz respeito à promoção da democracia.

⁷⁸ Texto original: “A literature review is a written document that presents a logically argued case founded on a comprehensive understanding of the current state of knowledge about a topic of study.”

Com base nesses estudos, o objetivo do presente artigo é produzir um levantamento das possíveis relações causais existentes entre instituições internacionais e processos de democratização, assim como propor brevemente uma agenda de pesquisa futura para o tema.

1. Instituições internacionais na perspectiva das teorias de Relações Internacionais

Conforme apontado por Reus-Smit e Sindal (2013, p. 4), de modo geral, todas as Teorias de Relações Internacionais tem como base uma prática discursiva, isto é, estão fundamentalmente preocupadas em responder a questão de “como devemos agir?”. Nesse sentido, diferentes perspectivas enfatizam diferentes questões, que demandam algum tipo de ação, chegando a diferentes conclusões sobre o tipo de ação que é requerido.

Ainda segundo os autores (Reus-Smit e Snidal, 2013, p. 16), essas teorias podem ser divididas seguindo uma série de critérios de natureza tanto empírica quanto teórica, a exemplo de suas posições sobre a relação entre agentes e estrutura, seu ponto de partida ideacional ou material e, claro, suas concepções sobre a natureza do poder. No que diz respeito às Teorias de Relações Internacionais no pós-Guerra Fria, autores como Stephen Walt (1998) e Jack Snyder (2004) costumam agrupá-las em três grandes correntes teóricas, conhecidas como Realismo, Liberalismo e Construtivismo⁷⁹. Notavelmente, as três vertentes teóricas abordam de algum modo as instituições internacionais, sendo inclusive o principal ponto de tensão entre as vertentes realistas e liberais.

Por um lado, as teorias liberais entendem as instituições internacionais como, simultaneamente, variáveis dependentes e independentes no sistema internacional (Keohane e Martin, 1995, p. 46), uma vez que “instituições se alteram como resultado da ação humana, e as mudanças nas expectativas e processos que resultam [dessas alterações] podem exercer profundos efeitos no comportamento estatal” (Keohane, 1989, p. 10, tradução nossa)⁸⁰. Nesse sentido, o valor das instituições internacionais reside na sua capacidade de promover o

⁷⁹ Embora comum na literatura, essa divisão está longe de ser um consenso. Reus-Smit e Snidal (2013, p. 18–19), por exemplo, apresentam uma categorização baseada em aspectos empíricos e normativos que produz dez categorias teóricas distintas. Isto posto, embora a definição apresentada por autores como Walt (1998) e Snyder (2004) seja, no mínimo, excessivamente simplista, ela atende as necessidades da presente discussão.

⁸⁰ Texto original: “*institutions change as a result of human action, and the changes in expectations and process that result can exert profound effects on state behavior.*”

compartilhamento de informações entre os Estados, minimizando a condição de incerteza produzida pela própria estrutura anárquica do sistema internacional, ao mesmo tempo em que reduz parcialmente os riscos e instabilidades aos quais as próprias instituições internacionais estão sujeitas.

Por outro lado, as teorias realistas essencialmente defendem que as instituições internacionais nada mais são do que um reflexo da distribuição do poder no sistema internacional, sendo fundadas e mantidas com base em cálculos autocentrados dos Estados, o que não lhes garantiria autonomia (Mearsheimer, 1994, p. 7; Waltz, 2000, p. 18). Isto posto, a cooperação internacional não deixa de ser possível sob a ótica realista, mas se torna limitada pela lógica dominante da segurança, ao passo que as instituições internacionais são criadas e mantidas puramente com base nos interesses nacionais dos Estados que as sustentam. Assim, como resumido por Mearsheimer (1995, p. 82–83, tradução nossa), o debate entre liberais e realistas é “se instituições podem ter um efeito independente sobre o comportamento estatal, ou se os resultados institucionais refletem os interesses de grandes potências e são essencialmente ferramentas que elas empregam em seus próprios fins egoístas”⁸¹.

Já com relação ao Construtivismo, é relevante notar que, embora autores como Walt (1998) e Snyder (2004) agrupem uma ampla variedade de trabalhos sob a alcunha genérica de uma única grande teoria, há um grande debate sobre a própria natureza do Construtivismo enquanto uma teoria das Relações Internacionais propriamente dita. Nesse sentido, suas definições mais comuns tendem a caracterizar o Construtivismo como uma “ontologia”, isto é, “um conjunto de suposições sobre o mundo e a motivação e agência humana” (Slaughter, 2011, parag. 19, tradução nossa)⁸², ou como uma “teoria do conhecimento, uma epistemologia” (Tassinari, 2004, p. 82, tradução nossa)⁸³. Conforme resume Adler (1997, p. 323, tradução nossa)⁸⁴, “o construtivismo não é uma teoria política *per se*. Ao invés disso,

⁸¹ Texto original: “*the debate [...] is about whether institutions can have an independent effect on state behavior, or whether instead institutional outcomes reflect great power interests, and are essentially tools that great powers employ for their own selfish purposes.*”

⁸² Texto original: “*Constructivism is not a theory, but rather an ontology: A set of assumptions about the world and human motivation and agency.*”

⁸³ Texto original: “*a theory of knowledge, an epistemology*”.

⁸⁴ Texto original: “*constructivism is not a theory of politics per se. Rather, it is a social theory on which constructivist theories of international politics [...] are based.*”

trata-se de uma teoria social sobre a qual teorias construtivistas sobre a política internacional [...] são baseadas”. Nesse sentido, considerações sobre o papel das instituições internacionais usualmente estão associadas aos trabalhos dos autores identificados por Adler⁸⁵ como o grupo dos construtivistas normativos, que “usam *insights* do direito internacional e da jurisprudência para mostrar o impacto nas Relações Internacionais dos modos de raciocínio e persuasão e do comportamento guiado por regras” (Adler, 1997, p. 335, tradução nossa)⁸⁶. Aqui se encontram trabalhos como o de Kratochwil (1984) e Onuf (1989), que elaboram as formas como regras e normas afetam o comportamento dos Estados.

Isto posto, tal qual apontado por Pevehouse (2002a, p. 516), as três correntes teóricas apresentam a mesma lacuna: por se centrarem nos resultados produzidos a nível internacional, a exemplo das relações de cooperação e conflito entre os Estados, as teorias de Relações Internacionais não fornecem subsídios adequados para teorizar relações causais entre instituições internacionais e atores domésticos, não sendo apropriadas para analisar como, ou em quais circunstâncias, essas instituições podem ajudar a promover a democracia. Assim, seguindo o exemplo do autor supracitado, esses subsídios teóricos serão buscados na literatura neo-institucionalista da Ciência Política.

2. Instituições internacionais na perspectiva neo-institucionalista

O neo-institucionalismo, conforme aqui abordado, refere-se a um conjunto da literatura que trata do estudo específico das instituições políticas, baseado em uma série de proposições teóricas sobre as relações entre as características institucionais e as relações políticas como um todo, incluindo a manutenção ou mudanças destas. Como apontam March e Olsen (2008, p. 126), o neo-institucionalismo não é peculiar a Ciência Política, sendo sim

⁸⁵ Partindo de sua própria definição do Construtivismo como um conjunto de premissas que baseiam uma série de teorias sobre a política internacional, Adler (1997) apresenta uma tipologia dessas teorias, dividindo-as em quatro grupos. Todavia, conforme apontado por Novelli e Pereira (2019, p. 11), Adler classifica o mesmo trabalho em diferentes categorias, o que reforça a ideia de que sua tipologia não deve ser interpretada de forma rígida, tomando os elementos que baseiam sua categorização não como definidores de tipos diferentes de Construtivismo, mas sim como conjuntos de características que trabalhos podem incorporar em diferentes níveis.

⁸⁶ Texto original: “uses insights from international law and jurisprudence to show the impact on International Relations of modes of reasoning and persuasion and of rule-guided behavior.”

uma tendência notada nas últimas décadas entre várias áreas das Ciências Sociais, incluindo a Antropologia, a Sociologia e a Economia. Além disso, como apontam os autores, sua designação como um “neo-institucionalismo” implica necessariamente na existência de um “velho-institucionalismo”. Nesse sentido, o neo-institucionalismo pode ser descrito como uma “perspectiva epistemológica”, que combina elementos de um velho institucionalismo com contribuições não-institucionalistas de teorias políticas recentes.

Ao invés de elementos como a racionalidade individual ou forças macro-sociais, no neo-institucionalismo as unidades básicas de análise são as regras, normas, rotinas e identidades institucionais. Por sua vez, instituições podem ser brevemente descritas como

uma coleção relativamente duradoura de regras e práticas organizadas, embutidas em estruturas de significado e recursos, que são relativamente invariantes diante da rotatividade de indivíduos e relativamente resilientes às preferências e expectativas idiossincráticas destes indivíduos e às mutáveis circunstâncias externas. [...] Existem regras e práticas constitutivas que prescrevem comportamentos apropriados para atores específicos em situações específicas. Existem estruturas de significado, embutidas em identidades e pertences: propósitos e custos comuns que dão direção e significado ao comportamento e explicam, justificam e legitimam códigos comportamentais (March e Olsen, 2013, p. 1, tradução nossa)⁸⁷.

Ademais, na perspectiva neo-institucionalista, uma suposição central é a ideia de que as instituições criam elementos de ordem e previsibilidade, uma vez que elas “moldam, capacitam e constroem os atores políticos a agir conforme uma lógica de ação apropriada” (March e Olsen, 2013, p. 2, tradução nossa)⁸⁸. Essa perspectiva notavelmente encontra um forte paralelo com as teorias liberais das Relações Internacionais tratadas na seção anterior⁸⁹, cujo principal argumento é a capacidade das instituições alterarem o estado de incerteza que caracteriza o sistema internacional, disseminando informações e garantindo

⁸⁷ Texto original: “*An institution is a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances. [...] There are constitutive rules and practices prescribing appropriate behavior for specific actors in specific situations. There are structures of meaning, embedded in identities and belongings: common purposes and accounts that give direction and meaning to behavior, and explain, justify, and legitimate behavioral codes.*”

⁸⁸ Texto original: “*They fashion, enable, and constrain political actors as they act within a logic of appropriate action.*”

⁸⁹ As teorias institucionalistas das Relações Internacionais também devem ser interpretadas como uma vertente do movimento neo-institucionalista, estando especialmente associadas ao neo-institucionalismo da escolha racional.

um grau mínimo de previsibilidade às relações estatais, o que por sua vez permite o florescimento de dinâmicas cooperativas entre os atores (ver: Keohane e Martin, 1995; Ruggie, 1995).

Como aponta Pevehouse (2002a, p. 518), dentro do *framework* neo-institucionalista tem surgido estudos que explicitamente estabelecem ligações entre as instituições internacionais e a política doméstica dos Estados através de mecanismos causais baseados na ampliação de compromissos⁹⁰ entre os atores, com a produção de expectativas comuns de comportamentos dentro daqueles prescritos institucionalmente. Exemplos de trabalhos importantes nesse *framework* incluem o modelo de Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam (1988), no qual o autor sugere que arranjos institucionais no nível internacional podem ter o efeito de constranger os canais de ação disponíveis para as elites no nível doméstico⁹¹; os estudos de Judith Goldstein (1996, 1998), que associam instituições de comércio multilaterais com pressões sobre a política doméstica, argumentando que atores econômicos domésticos podem recorrer a estas instituições para coibir a atuação de atores políticos sobre o mercado; e os trabalhos de Martha Finnemore (1996a; 1996b), que demonstram como as preferências dos atores domésticos podem emanar de suas ligações com instituições internacionais, com a “participação em organizações internacionais construindo ou constituindo o que os Estados desejam” ou, até mesmo, “o que eles são” (Finnemore, 1996a, p. 338, tradução nossa)⁹².

2.1. *Instituições internacionais e os processos de democratização*

Embora a literatura neo-institucionalista disponha de variados exemplos de trabalhos cujo ênfase recai sobre os efeitos das instituições internacionais sob a política doméstica,

⁹⁰ *Commitment enhancement*, no original em inglês.

⁹¹ É relevante notar que, no *framework* teórico proposto por Putnam (1988), a relação oposta também é considerada válida: da mesma forma que arranjos institucionais internacionais podem constranger políticas domésticas, arranjos institucionais domésticos podem restringer as possibilidades de adesão a políticas de cooperação internacional. Nesse sentido, é curioso notar que democracias com uma forte separação dos poderes, tal qual o caso dos Estados Unidos citado por Putnam (1988, p. 448), acabam tendo um arranjo institucional doméstico que limita suas possibilidades para estabelecer acordos internacionais, tendo em vista que estes deverão ser ratificados por grupos domésticos de interesse plurais.

⁹² Texto original: “*participation in international organizations constructs or constitutes what states want or [...] what they are*”.

pesquisas nesse sentido são mais rarefeitas quando se trata especificamente do papel que estas instituições exercem sobre os processos de democratização a nível doméstico. Jon Pevehouse (2002a) parece ter sido o pioneiro em fazer considerações nesse sentido, argumentando que organizações internacionais de integração regional podem influenciar nas dinâmicas de liberalização política, elencando três possíveis mecanismos causais: (1) através da pressão, tanto diplomática quanto econômica, que pode compelir regimes autoritários rumo a liberalização; (2) através do estabelecimento de garantias institucionais supranacionais de que certos direitos das elites locais serão respeitados, reduzindo os riscos que estas enfrentam nos processos de democratização; e (3) através da socialização das elites domésticas (Pevehouse, 2002a, p. 519, 542).

Pevehouse apresenta, também, um teste estatístico de seu argumento, computando a probabilidade de uma transição democrática ocorrer como variável dependente e, como variáveis independentes, o nível de maior democratização de uma organização internacional regional da qual o Estado em questão faz parte⁹³ e processos de adesão a organizações internacionais mais democráticas do que as que o Estado fazia parte anteriormente⁹⁴, retornando resultados positivos que reforçam sua teoria. Contudo, é importante notar que o autor nomeadamente aponta que a participação em organizações regionais com elevado número de democracias não é o fator primordial para ocorrer uma transição democrática, tendo os fatores domésticos retornado um impacto muito mais substancial no seu próprio modelo estatístico (Pevehouse, 2002a, p. 539).

Seguindo a linha proposta por Pevehouse, outros autores também buscaram analisar o impacto das instituições internacionais nos processos de democratização ocorridos após a década de 1980. A produção tem sido particularmente prolífica na análise do papel das organizações internacionais nesses processos, sobretudo no que se refere ao impacto da União Europeia (UE) sobre os casos do Leste Europeu. Estudos dessa natureza incluem trabalhos como o de Judith Kelley (2004), que analisa o papel das instituições internacionais europeias

⁹³ Computado tendo como base a média de democracias entre todos os Estados membros de determinada organização internacional, excluído o próprio Estado sendo analisado.

⁹⁴ Pevehouse (2002a, p. 531–534) ainda controla os efeitos de fatores econômicos, processos de difusão advindos de outras democracias, existência de um passado democrático, conflitos regionais, violência interna, presença de regimes militares prévios a democratização e tempo como um Estado independente.

em Estados pós-comunistas, argumentando que estratégias puramente baseadas na capacidade institucional de socialização das elites domésticas são inefetivas e produziram, no máximo, resultados moderados, enquanto políticas baseadas nos requerimentos para adesão às instituições regionais apresentaram resultados mais efetivos. No mesmo sentido, Dimitrova e Pridham (2004) argumentam que o processo de adesão a UE pelos Estados do Leste Europeu gerou a emergência de um modelo de “promoção democrática pela integração”⁹⁵, melhor sucedido do que os esforços para promoção da democracia executados por outras organizações internacionais, como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entre outras organizações de natureza regional. Esses resultados foram reforçados, ainda, por Anna Vachudova (2005), que identifica nos requerimentos para adesão a UE fortes incentivos institucionais para a democratização; e por Mark Beissinger (2007), que avalia, entre outros fatores, os incentivos e constrangimentos institucionais para revoluções democráticas em estados pós-comunistas.

Fugindo dos estudos diretamente associados ao caso europeu, Nita Rundra (2005) defende que o aumento da exposição ao comércio e ao mercado financeiro internacional podem levar a liberalização, mas apenas se “redes de segurança” – as quais as instituições internacionais podem prover – sejam garantidas para as elites domésticas, assegurando, assim, estabilidade e suporte político para o processo; já Eva Bellin (2012), baseada nos eventos da Primavera Árabe, sugere que processos de socialização e emulação são mais efetivos em casos nos quais as identidades históricas e culturais são comuns entre os Estados relacionados ao processo; e Marinov e Goemans (2013) argumentam que as pressões internacionais no pós-Guerra Fria impactaram nas consequências de golpes de Estado, com seu estudo retornando não apenas uma redução dos Golpes desde 1991, mas também uma maior incidência de regimes democráticos sendo estabelecidos após os mesmos.

Finalmente, Sarah Bush (2011) ressalta o papel das instituições internacionais ao promover a igualdade de gênero em regimes em processo de democratização, e Brian Greenhill (2010) apresenta um estudo cujos resultados sugerem que a participação em

⁹⁵ Texto original: “*democracy promotion through integration*” (Dimitrova e Pridham, 2004, p. 91).

organizações internacionais não apenas promove a democracia, mas os direitos humanos como um todo.

Considerações finais

Como apontado por Geddes (2013, p. 1), as abordagens utilizadas para o estudo dos processos de democratização mudaram muito desde meados da década de 1980, com os modelos econômicos e investigações estatísticas ocupando um papel cada vez maior nos estudos da subárea em questão. Isto posto, não deixa de ser frustrante que nosso conhecimento sobre o assunto ainda seja tão incompleto e, até mesmo, contraditório, com os resultados de estudos diferindo com base nas variáveis, período temporal e casos avaliados, deixando até mesmo algumas ideias básicas abertas para debate.

Ademais, o tratamento teórico dos processos de democratização continua majoritariamente focado em fatores domésticos, apesar das evidências de que as influências internacionais, tanto políticas quanto econômicas, se tornaram mais proeminentes desde o fim da Guerra Fria. Alguns poucos pesquisadores parecem ter aceitado o desafio de tentar satisfazer essa lacuna, mas seus trabalhos aparentam ainda estar longe de obter resultados substanciais e concretos.

No que toca ao papel das instituições internacionais nos processos de democratização, Pevehouse (2002a) lançou as bases para a teorização ao propor três mecanismos causais que, ao menos em tese, ligam a incidência dos processos de democratização à participação em organizações internacionais regionais de cunho democrático. Contudo, apesar de pioneiro e frequentemente citado, seu trabalho ainda deixa grandes brechas para contestação. Dimitrova e Pridham (2004), por exemplo, demonstram como a UE teve um desempenho muito superior se comparada a outras organizações regionais no seu papel de promotora da democracia por vias institucionais, o que sugere que o modelo de Pevehouse (2002a) poderia apresentar resultados muito diferentes se fosse excluído o exemplo europeu. Por sua vez, Gasiorowski (1995) aponta que a proporção de democracias nos países vizinhos aumenta as chances de ocorrer uma transição democrática em um Estado, o que, considerando que a participação em organizações regionais de natureza democrática muito provavelmente está correlacionada à

existência de democracias nos países vizinhos, faz com que não esteja claro se a participação em organizações regionais democráticas tem um efeito independente sobre a promoção da democracia, o qual vá além das simples características da vizinhança. Finalmente, é necessário considerar também que Pevehouse (2002) se limita apenas a sugerir que as mesmas variáveis causais que teoriza poderiam ser aplicáveis a outras instituições internacionais (além do modelo de organização regional), não apresentando em seus resultados nenhuma constatação empírica que indique qualquer impacto destas instituições multilaterais sobre os processos de democratização.

Assim, a literatura sobre o papel das instituições internacionais na promoção da democracia parece ser um exemplo típico da área como um todo: muito foi descoberto nos últimos anos, mas esse conhecimento ainda apresenta grandes lacunas e resultados contraditórios. Mas, para citar Gary King (1990, p. 1, tradução nossa), “isso não significa que os pesquisadores deveriam apenas construir mais e mais complexos modelos estatísticos. Ao invés disso, precisamos é representar mais a essência dos fenômenos políticos em nossos modelos”⁹⁶.

Referências

ADLER, E. Seizing the middle ground: Constructivism in world politics. **European Journal of International Relations**, v. 3, n. 3, p. 319–363, 1997.

BARRO, R. J. Determinants of Democracy. **Journal of Political Economy**, v. 107, n. 6, p. 158–183, 1999.

BEISSINGER, M. R. Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions. **Perspectives on Politics**, v. 5, n. 2, p. 259–276, 2007.

BELLIN, E. Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East. **Comparative Politic**, v. 44, n. 2, p. 127–149, 2012.

BOIX, C.; STOKES, S. C. Endogenous democratization. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 517–549, 2003.

BUSH, S. S. International Politics and the Spread of Quotas for Women in Legislatures.

⁹⁶ Texto original: “*This does not mean that scholars should just build more and more complicated statistical models. Instead, we need to represent more of the essence of political phenomena in our models.*”

International Organization, v. 65, n. 01, p. 103–137, 2011.

DIMITROVA, A.; PRIDHAM, G. International actors and democracy promotion in central and eastern Europe: the integration model and its limits. **Democratization**, v. 11, n. 5, p. 91–112, 2004.

FINNEMORE, M. Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism. **International Organization**, v. 50, n. 2, p. 325–347, 1996a.

_____. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996b.

GASIOROWSKI, M. J. Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis. **American Political Science Review**, v. 89, n. 4, p. 882–897, 1995.

GEDDES, B. What Do We Know About Democratization after Twenty Years? **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 115–144, 1999.

_____. What Causes Democratization? *In*: GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Science**. [s.l: s.n.]. p. 1–25.

GLEDITSCH, K. S.; WARD, M. D. Diffusion and the international context of democratization. **International Organization**, v. 60, n. 4, p. 911–933, 2006.

GOLDSTEIN, J. International Law and Domestic Institutions: Reconciling North American “Unfair” Trade Laws. **International Organization**, v. 50, n. 4, p. 541–64, 1996.

_____. International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade. *In*: KRUEGER, A. O. (Ed.). **The WTO as an International Organization**. Chicago: University of Chicago Press, 1998. p. 133–160.

GREENHILL, B. The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms. **International Studies Quarterly**, v. 54, p. 127–145, 2010.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: Oklahoma University Press, 1991.

KELLEY, J. International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions. **International Organization**, v. 58, n. 3, p. 425–457, 2004.

KEOHANE, R. O. **International institutions and state power: essays in international relations theory**. Boulder: Westview Press, 1989.

KEOHANE, R. O.; MACEDO, S.; MORAVCSIK, A. Democracy-Enhancing Multilateralism. **International Organization**, v. 63, n. 1, p. 1–31, 2009.

KEOHANE, R. O.; MARTIN, L. L. The Promise of Institutional Theory. **International**

Security, v. 20, n. 1, p. 39–51, 1995.

KING, G. On political methodology. **Political Analysis**, v. 2, n. 1, p. 1–29, 1990.

KRATOCHWIL, F. The force of prescriptions. **International Organization**, v. 38, n. 04, p. 685, 1984.

MACHI, L. A.; MCEVOY, B. T. **The Literature Review**. 3 ed. Thousand Oaks: Corwin, 2016.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121–142, 2008.

_____. Elaborating the “New Institutionalism”. *In*: **The Oxford Handbook of Political Science**. [s.l: s.n.]. p. 3-22; ix – 759.

MARINOV, N.; GOEMANS, H. Coups and Democracy. **British Journal of Political Science**, v. 44, n. 04, p. 799–825, 2013.

MEARSHEIMER, J. J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 5–49, 1994.

_____. A Realist Reply. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 82–93, 1995.

NOVELLI, D. H.; PEREIRA, A. E. What makes a region: establishing analytical dimensions for the application of Neumann’s Region-Building Approach. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais -BIB/ANPOCS**, v. 2019, n. 89, p. 1–28, 2019.

ONUF, N. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South California Press, 1989.

PEVEHOUSE, J. C. Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization. **International Organization**, v. 56, n. 3, p. 515–549, 2002a.

_____. With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, p. 611–626, 2002b.

_____. **Democracy from Above - Regional Organizations and Democratization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 03, p. 427–460, 1988.

REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. Overview of International Relations: Between Utopia and Reality. *In*: GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Science**. [s.l: s.n.]. p. 675–708.



- RUGGIE, J. G. The False Premise of Realism. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 62–70, 1995.
- RUNDRA, N. Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 4, p. 704–730, 2005.
- SLAUGHTER, A. International Relations, Principal Theories. **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, v. 129, 2011.
- SNYDER, J. One World, Rival Theories. **Foreign Policy**, v. 145, n. 145, p. 52–62, 2004.
- TASSINARI, F. **Mare Europaeum**: Baltic Sea Region Security and Cooperation from post-Wall to post-Enlargement Europe. Copenhagen: University of Copenhagen, 2004.
- VACHUDOVA, M. A. **Europe Undivided**: Democracy, Leverage, and Integration After Communism. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- WALT, S. M. International Relations: One World, Many Theories. **Foreign Policy**, n. 110, p. 29–46, 1998.
- WALTZ, K. Structural realism after the Cold War. **International security**, v. 25, n. 1, p. 5–41, 2000.

O *TRAFICKING VICTIMS PROTECTION ACT* (TVPA) COMO MECANISMO DE POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE

Arisa Ribas Cardoso⁹⁷

Jorge Luis Gonçaves dos Santos⁹⁸

Resumo

Os EUA aprovaram no ano 2000 o *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA), legislação que, dentre outras medidas, prevê a análise dos esforços de outros países no enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a sua classificação a partir dos critérios da lei estadunidense. Essa classificação é utilizada para fins de concessão, não concessão ou retirada de programas de assistência a outros países pelo governo dos EUA. Diante disso, a presente pesquisa busca responder a seguinte indagação: pode o TVPA ser considerado um mecanismo de política externa estadunidense? Tem-se como hipótese inicial que sim, pois a partir do momento que o governo condiciona a concessão de auxílio à implementação de determinadas práticas, afeta a tomada de decisões políticas de outros países e os influencia a seguir os parâmetros por si definidos como adequado. A pesquisa seguirá o método indutivo, tendo o TVPA como objeto de estudo a partir do qual se tecerão as conclusões gerais. Para isso, inicialmente se delineará o que é e quais as principais disposições do TVPA. Na sequência, serão elencados os elementos que especificamente podem influenciar outros países a partir desta legislação, que é nacional. Por fim, será analisado se esta legislação pode ser reconhecida como um mecanismo de política externa. Chega-se às considerações finais verificando-se que, apesar de ser uma legislação de caráter interno, considerando o poder e influência dos EUA na sociedade internacional, acaba-se tendo por ela um mecanismo de política externa.

Palavras-chaves: Trafficking Victims Protection Act; TVPA; Tráfico de Pessoas; Política Externa; Estados Unidos da América.

Introdução

⁹⁷ Doutoranda e Mestra em Direito pelo PPGD/UFSC. Bacharel em Direito e em Relações Internacionais. Professora da UNIVALI. E-mail: arisarc@gmail.com

⁹⁸ Graduando em direito na UNIVALI.

Os Estados Unidos da América⁹⁹ aprovaram, no ano 2000, uma lei para a proteção das vítimas de Tráfico de Pessoas¹⁰⁰ e de violência. A primeira parte da lei é o *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA), objeto deste estudo. Destina-se especialmente a previsões sobre prevenção ao Tráfico de Pessoas e proteção e assistência às suas vítimas. Entretanto, além desses pontos, a lei também prevê padrões para a prevenção e combate ao Tráfico de Pessoas que devem ser observados por outros países, sob pena de sofrerem sanções, como a perda de assistências promovidas pelos EUA.

Esse aspecto chama atenção, uma vez que a legislação é um documento nacional e, portanto, a princípio, só teria efeitos dentro do país. Apesar de o comando da lei ser destinado aos órgãos do governo – que farão relatórios e promoverão políticas públicas –, e ao Presidente – que determinará as medidas a serem tomadas com relação aos países que não estiverem combatendo o Tráfico de Pessoas –, devido à importância dos Estados Unidos e dos programas por ele fomentados, é inevitável que os efeitos da legislação ultrapassem as fronteiras, fazendo com que países tenham que se adequar aos padrões fixados na legislação interna estadunidense.

Diante disso, a presente pesquisa busca responder a seguinte indagação: pode o TVPA ser considerado um mecanismo de política externa estadunidense? A hipótese inicial é positiva, pois a partir do momento em que um Estado passa a poder sofrer com sanções que implicam o corte de assistências, programas e projetos promovidos pela nação mais rica do mundo, ele se vê compelido a seguir, ou tentar atingir, os padrões fixados pela nação mais poderosa. O enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, por ser um crime grave que envolve diversas e severas violações aos direitos humanos, pode ser o que formalmente justifica as medidas. Entretanto, vislumbra-se que outros interesses podem estar sendo contemplados, especialmente em termos de segurança e controle migratório, uma vez que o fortalecimento do combate em outros estados poderia diminuir o número de casos de tráfico internacional para dentro dos EUA.

⁹⁹ Doravante referido no texto como EUA ou Estados Unidos. Nas referências optou-se por manter a sigla em inglês, USA, uma vez que todo o material oficial foi consultado no original, nas páginas do governo estadunidense.

¹⁰⁰ Adotou-se o termo Tráfico de Pessoas como tradução do termo *Trafficking in Persons* utilizado na legislação estadunidense. O fato, porém, também pode ser encontrado referido em trabalhos e relatório como *Human Trafficking*, e em português como Tráfico Humano ou Tráfico de Seres Humanos.

Para discutir estas questões, a pesquisa, feita por meio documental e bibliográfico, segue o método indutivo, tendo o TVPA como objeto de estudo a partir do qual se tecerão as conclusões gerais. Para isso, inicialmente se delineará o que é, qual a origem e quais as principais disposições do TVPA. Na sequência, serão elencados os elementos que especificamente podem influenciar outros países a partir desta legislação, que é nacional. Por fim, serão analisados os aspectos que denotam que esta legislação pode ser reconhecida como um mecanismo de política externa do governo estadunidense.

1. O *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA)

Apesar de uma prática antiga e de ter sido objeto de tratados internacionais diversos¹⁰¹, o Tráfico de Pessoas passou a ser percebido com mais intensidade na década de 1990, após o fim da Guerra Fria. Nesse momento, além da aceleração da globalização, o desmembramento da ex-URSS propiciou a emergência de diversos conflitos, a criação de novos mercados e a consolidação de crises econômicas, especialmente em regiões anteriormente apoiadas pela União Soviética. A Europa Ocidental e os EUA passaram a receber cada vez mais migrantes oriundos destas e de outras regiões do mundo e, entre eles, muitos que viriam a ser explorados, especialmente em casas de prostituição, mas também em *sweatshops*, armazéns, indústrias, agricultura¹⁰².

Iniciou-se, então, movimento para a criação de uma definição internacional do que seria o Tráfico de Pessoas, o que não ocorreu até o ano 2000, quando houve a adoção, pela

¹⁰¹ No século XIX foram firmados diversos tratados com vistas ao encerramento do tráfico de negros no atlântico, dentre os quais destaca-se o Tratado de Paris entre Inglaterra e França. Já no século XX, em 1904 foi elaborado um Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas; em 1910, a foi aprovada a Convenção para a Repressão ao Tráfico de Mulheres Brancas (emendada em 1948 por um protocolo aprovado pela Assembleia Geral da ONU); abandonando a ideia “escravidão branca”, foram feitos acordos para Repressão ao Tráfico de Mulheres e Crianças (1921) e Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1933); em 1949 as Nações Unidas adotaram a Convenção para Repressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de outrem (GALLAGHER, 2010, p. 13-14).

¹⁰² As promessas de vida melhor na Europa ocidental levaram centenas de milhares de mulheres a saírem do leste europeu economicamente estagnado com promessas de trabalhos como garçonetes, babás, arrumadeiras, e acabarem em boates e casas de prostituição (Shelley, 2007, 2010; Morawska, 2007). Naím (2005, p. 83) narra que: “Horas antes do amanhecer de 7 de junho de 1993, o *Golden Venture*, um navio cargueiro registrado em Honduras, encalhou em Fort Tilden, próximo ao Porto de Nova York. A bordo havia uma carga incomum: mais de três mil imigrantes ilegais chineses, provenientes da província de Fujian. Com o barco encalhado, 120 passageiros arriscaram as próprias vidas, lançando-se ao mar em uma tentativa de chegar à praia. Antes que a Guarda Costeira ou a polícia pudessem resgatá-los, seis haviam morrido.”

Assembleia Geral das Nações Unidas, do projeto final da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus dois protocolos¹⁰³, incluindo o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo)¹⁰⁴. Estes tratados, porém, só entraram em vigor no ano de 2003. Anne Gallagher (2010, p. 22) destaca que:

Apesar de vários governos estarem debatendo e aprovando legislações sobre tráfico na década de 1990, foram os Estados Unidos que tiveram o maior impacto individual na evolução de um consenso internacional sobre a definição do tráfico. Os Estados Unidos deixaram claro seu interesse em minimizar diferenças entre uma emergente definição nacional e aquela que estava sendo negociada em Viena. [...] O *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA) foi aprovado como lei em 11 de outubro de 2000, dois meses antes de a Assembleia Geral adotar o Protocolo sobre o Tráfico.¹⁰⁵

Ou seja, o processo de elaboração da lei não foi alheio à construção do documento internacional sobre a matéria, e vice-versa. Inclusive foram os Estados Unidos os responsáveis pelo primeiro esboço do Protocolo que se referiu ao Tráfico de Pessoas, e não mais apenas ao tráfico de mulheres e crianças, como eram as propostas anteriores e que vinham sendo discutidas, modificação que contou com grande apoio dos demais países partes do processo (GALLAGHER, 2010, p. 77-78).

Nesse mesmo momento histórico, foi então aprovado o *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA), que é uma parte da Lei de Proteção às Vítimas de Tráfico e Violência¹⁰⁶ de 2000. O seu objetivo é o enfrentamento ao tráfico de homens, mulheres e crianças através de prevenção, proteção e persecução criminal. De acordo com Ryf (2002, p. 48), “em vez de combater o tráfico por meio de uma política migratória, o *Trafficking Victims Protection Act* de 2000 [...] trata esse problema como uma questão de direitos humanos”. Como justificativa para sua promulgação, a lei aponta que o Tráfico de Pessoas é uma manifestação da escravidão cujas vítimas são principalmente mulheres e crianças, bem como que são

¹⁰³ Além do Protocolo sobre o Tráfico de Pessoas, a Convenção também era suplementada pelo Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea. Em momento posterior, foi adotado também o Protocolo contra a Fabricação Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo, suas Partes e Componentes e Munições.

¹⁰⁴ A/RES/55/25

¹⁰⁵ Todas as citações de documentos originalmente em inglês foram traduzidas pelos autores deste artigo.

¹⁰⁶ *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000*

traficadas pelo menos 700.000 pessoas pelo mundo por ano, sendo aproximadamente 50.000 mulheres e crianças traficadas para os EUA, dentre outros fatos (USA, 2000, sec. 102).

Importante destacar que a lei foi reautorizada e teve várias emendas desde sua publicação¹⁰⁷. Como alterações mais relevantes neste período pode-se mencionar: a) Lei de Liderança dos EUA sobre HIV/AIDS, Tuberculose e Malária, de 2003¹⁰⁸ – que prevê assistência global para o combate a estas doenças, mas dispõe expressamente que nenhum valor poderá ser utilizado para promoção da legalização da prática da prostituição ou do tráfico sexual; b) Lei de Reautorização de 2003¹⁰⁹ – que prevê ações para defesa nas fronteiras fora dos EUA¹¹⁰, apoio a produção de programas de televisão e rádio em comunidades vulneráveis ao tráfico, combate ao turismo sexual, bem como faz alterações nas disposições sobre proteção às vítimas e no que toca aos padrões mínimos a serem observados pelos outros países para o enfrentamento ao tráfico; c) Lei de Reautorização de 2005¹¹¹ – que incluiu a previsão de prevenção do tráfico de pessoas após conflitos e emergências humanitárias, alterou disposições sobre a proteção às vítimas; d) Lei de Reautorização de 2008¹¹² – amplia mas medidas que devem ser tomadas para prevenção e persecução do tráfico em países estrangeiros, altera os padrões mínimos previstos para avaliação dos outros países e as ações a serem tomadas contra aqueles que não os atingem; e) Lei de Reautorização de 2013¹¹³ – faz diversas alterações pontuais no texto da lei; f) Lei de Empoderamento dos

¹⁰⁷ Todos os documentos relacionados a lei em questão podem ser consultados na página destinada a este tema dentro do portal do Departamento de Estado dos EUA, acessível em: <https://www.state.gov/international-and-domestic-law/>

¹⁰⁸ *U.S. Leadership on HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act of 2003*

¹⁰⁹ *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003*

¹¹⁰ “Tais programas incluirão o fornecimento de subsídios a organizações não-governamentais estrangeiras que providenciem abrigos de trânsito que operam nas principais passagens de fronteira e que ajudem a treinar sobreviventes de tráfico de pessoas para educar e treinar guardas e oficiais de fronteira e outros agentes locais para identificar traficantes e vítimas de formas graves de tráfico e a maneira apropriada para tratar essas vítimas. [...]” (USA, 2003, sec. 3)

¹¹¹ *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005*

¹¹² *William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008*

¹¹³ *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2013 (Title XII of the Violence Against Women Reauthorization Act of 2013)*

Sobreviventes de Tráfico de Pessoas¹¹⁴; g) Lei de Proteção às Vítimas de Tráfico de Pessoas de 2017¹¹⁵; h) Lei para Abolição do Tráfico Humano de 2017¹¹⁶; i) Lei de Reautorização da Lei Frederick Douglass de Prevenção e Proteção ao Tráfico de 2018¹¹⁷; e, j) Lei de Reautorização de 2017¹¹⁸ – a qual altera algumas ações relacionadas aos países sobre os quais são feitos os relatórios, inclusive com a remessa de notas aos ministros das relações exteriores dos países mal avaliados, para que prestem esclarecimentos ou tomem as atitudes pertinentes para melhorar sua situação. As modificações, em geral, implicam em alterações da redação, a fim de adequar a lei a evolução da sua aplicação, bem como para ampliar as previsões de medidas e parâmetros utilizados. Na essência, entretanto, a lei não foi alterada.

O TVPA, na seção 103, define os termos principais que serão utilizados ao longo da lei, como: coerção, ato sexual comercial, servidão por dívida, servidão involuntária, tráfico sexual, formas graves de tráfico de pessoas. Este último, utilizado como parâmetro para a aplicação de diversas outras previsões, é conceituado nos seguintes termos:

O termo “formas graves de tráfico de pessoas¹¹⁹” significa: (A) tráfico sexual no qual um ato sexual comercial é induzido por força, fraude ou coerção, ou no qual a pessoa induzida a praticar tal ato não atingiu 18 anos de idade; ou (B) o recrutamento, abrigo transporte, provisão ou obtenção de uma pessoa por trabalho ou serviços, através do uso de força, fraude ou coerção com o objetivo de sujeitar a servidão involuntária, peonagem, servidão por dívida ou escravidão.” (USA, 2000, sec. 103 (8))

¹¹⁴ *Survivors of Human Trafficking Empowerment Act (Section 115 of the Justice for Victims of Trafficking Act of 2015)*

¹¹⁵ *Trafficking Victims Protection Act of 2017*

¹¹⁶ *Abolish Human Trafficking Act of 2017*

¹¹⁷ *Frederick Douglass Trafficking Victims Prevention and Protection Reauthorization Act of 2018*

¹¹⁸ *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2017*

¹¹⁹ “severe forms of trafficking in persons”

Importante notar que a lei estadunidense não impõe qualquer restrição de gênero ou requer o cruzamento de alguma fronteira internacional para a caracterização do delito, como historicamente era feito nos tratados internacionais¹²⁰. De acordo com Gallagher (2010, p. 23)

Coerção, força e fraude são os “meios” do tráfico, e “tráfico sexual” e exploração do trabalho, incluindo escravidão e servidão por dívida são identificados como “meios”. Para que ocorra “tráfico sexual”, o resultado foi identificado como diretamente relevante: o indivíduo deve ter sido “induzido” a realizar um ato sexual comercial. Isso contrasta com o tráfico para exploração laboral, caso em que parecer suficiente estabelecer que a ação fraudulenta, forçada ou coercitiva foi destinada a um dos fins proibidos estipulados.

Estas noções são muito próximas das que foram adotadas pelo Protocolo sobre o Tráfico de Pessoas, marcando evidente evolução com relação aos outros documentos internacionais sobre o tema¹²¹. Assim, apesar de ter sido adotado antes do documento internacional, o TVPA está de acordo com as suas diretrizes, que após a entrada em vigor passaram a ser adotadas por inúmeros países, já que são 175 seus Estados-parte¹²².

Antes de passar ao próximo ponto, porém, é importante observar que a lei traz, de forma bastante detalhada, previsões sobre a proteção e assistência às vítimas, dentro e fora dos Estados Unidos. A lei apresenta também um programa específico de proteção às vítimas e

¹²⁰ Após ter sido considerado extinto o tráfico transatlântico de pessoas negras, a comunidade internacional passou a se preocupar com o chamado “tráfico branco”, que se referia ao tráfico de mulheres para exploração sexual, conduta que foi objeto de vários tratados internacionais (vide nota 5). A exploração do trabalho também sempre foi tema de preocupação internacional. Entretanto, foi apenas com a adoção do Protocolo sobre o Tráfico de Pessoas, que se passou a enquadrar ambas condutas (exploração sexual e exploração do trabalho, dentre outras) como fins do Tráfico de Pessoas. Além disso, o Protocolo, do mesmo modo que a lei estadunidense, não exige que para a configuração do Tráfico de Pessoas a vítima tenha atravessado fronteiras, como ocorre em algumas legislações nacionais ou tratados anteriores. No Brasil, por exemplo, até 2016 o crime de Tráfico de Pessoas restringia-se ao tráfico para exploração sexual (sendo que até 2005 referia-se apenas a mulheres), e até 2009 havia dois tipos previstos no Código Penal, um para tráfico interno e outro para tráfico internacional de pessoas.

¹²¹ No artigo 3º do Protocolo sobre Tráfico de Pessoas restou definido que: “a) A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos; b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a); c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo; d) O termo “criança” significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.” (UN, 2000. Tradução conforme versão oficial brasileira.)

¹²² Dado extraído da página da *United Nations Treaty Collection* em 14/10/2019.

às testemunhas que estiverem dentro do país, e tem como uma das mais relevantes inovações a criação de um visto específico para as vítimas, o chamado *T-Visa*¹²³, para as vítimas de formas graves do Tráfico de Pessoas.¹²⁴ Ademais, ainda na seção 107, está previsto que as vítimas de tráfico são elegíveis para receber benefícios e serviços públicos do mesmo modo que um estrangeiro que é recebido como refugiado, benefícios estes que deverão ser expandidos caso não prevejam atender às vítimas de Tráfico de Pessoas. Dentre os benefícios para os quais as vítimas são elegíveis estão os cuidados médicos, segurança para si e seus familiares e proteção de sua identidade.

Além disso,

Por meio do aprimoramento da cooperação, a lei visa eliminar o tráfico avaliando e monitorando as atitudes das nações em relação ao tráfico, melhorando as oportunidades econômicas nos países de origem e estabelecendo campanhas de relações públicas para alertar as possíveis vítimas dos perigos do tráfico. Além disso, os Estados Unidos ajudarão os países a cumprir os critérios mínimos estabelecidos pela lei. As nações que não tentarem atender aos padrões mínimos estarão sujeitas a sanções econômicas. (RYF, 2002, p. 53-54)

Assim, apesar de ser uma lei nacional, o TVPA acaba prevendo a necessidade de adequação de outras nações aos padrões por ele estabelecidos, gerando efeitos extrínsecos, que são atípicos para uma legislação nacional.

2. Os efeitos extrínsecos do TVPA

Como um dos mecanismos de prevenção, o TVPA determinou que o Departamento de Estado prepare relatórios avaliando os esforços dos governos estrangeiros para combater as formas graves do Tráfico de Pessoas. Além disso, alterou a redação da Lei de Assistência Estrangeira de 1961 para incluir a necessidade de que se insira nos relatórios tanto dos países

¹²³ “As autoridades federais de aplicação da lei podem permitir a presença continuada de um indivíduo estrangeiro nos Estados Unidos, se, após uma avaliação, for determinado que esse indivíduo é vítima de uma forma grave de tráfico e uma testemunha em potencial desse tráfico, a fim de propiciar uma ação judicial [...]” (USA, 2000, sec. 107 (3))

¹²⁴ Para ser elegível a este visto, que tem um número de concessões limitado, a pessoa precisa admitir ter sido vítima de tráfico e haver elementos que corroborem a alegação, bem como aceitar colaborar com a persecução de seu traficante. O visto pode ser estendido a parentes, bem como permite a concessão de autorização de trabalho. Pode valer por até três anos e depois ser transformado em um de *status* permanente por razões humanitárias, se necessário (TIEFENBRUN, 2002). Durante a validade do visto, as vítimas recebem abrigo e assistência, sendo elegíveis para os mesmos benefícios que os estrangeiros admitidos como refugiados.

que recebem assistência econômica, como dos que recebem assistência de segurança, os seguintes itens:

- (A) Uma descrição da natureza e extensão das graves formas de tráfico de pessoas, como definido na seção 103 da Lei sobre Proteção às Vítimas de Tráfico de 2000, em cada país estrangeiro.
- (B) Com relação a cada país que seja um país de origem, trânsito, ou destino para as vítimas de formas graves de tráfico de pessoas, uma avaliação dos esforços do governo daquele país para combater esse tráfico. [...] (USA, 2000, sec. 104)

Na sequência são elencados nove aspectos que devem ser levados em consideração, desde o possível envolvimento dos governos com a prática do Tráfico de Pessoas, passando pelos mecanismos de combate e cooperação, até a existência de legislação que reconheça os direitos das vítimas.

Além disso, “a lei busca restringir o apelo ao tráfico, melhorando as oportunidades econômicas disponíveis para as possíveis vítimas em seus países de origem.” (RYF, 2002, p. 54). Os meios previstos para isso estão elencados na seção 106, nos seguintes termos:

- (1) programas de empréstimo de microcrédito, treinamento em desenvolvimento de negócios, treinamento de habilidades e aconselhamento profissional; (2) programas para promover a participação de mulheres na tomada de decisões econômicas; (3) programas para manter as crianças, especialmente meninas, nas escolas de ensino fundamental e médio e educar as pessoas que foram vítimas de tráfico; (4) desenvolvimento de currículos educacionais sobre os perigos do tráfico; e (5) subsídios a organizações não-governamentais para acelerar e promover o avanço dos papéis e capacidades políticos, econômicos e educacionais das mulheres em seus países. (USA, 2000, sec. 106)

Por fim, a lei estabelece os padrões mínimos que devem ser implementados pelos países para eliminar o Tráfico de Pessoas, os quais serão fiscalizados e auxiliados pelos EUA. Entretanto, o TVPA também prevê que se os países deixarem de cumprir, ou não tentarem cumprir os padrões mínimos previstos, poderão sofrer sanções econômicas a serem impostas de acordo com a discricionariedade do Presidente. Os padrões mínimos aplicáveis aos países de origem, trânsito, ou destino de um número significativo de vítimas das formas graves de Tráfico de Pessoas são os seguintes:

- (1) O governo do país deve proibir formas graves de tráfico de pessoas e punir atos desse tipo de tráfico. (2) Para a prática conhecido de qualquer ato de tráfico sexual que envolva força, fraude, coerção ou em que a vítima de tráfico sexual seja uma criança incapaz de dar consentimento significativo ou de tráfico que inclua estupro ou sequestro ou que cause morte, o governo do país deve prescrever punição proporcional à praticada por crimes graves, como agressão sexual forçada. (3) Para a prática de qualquer ato de uma forma grave de tráfico de pessoas, o governo do país

deve prescrever punições suficientemente rigorosas para as impedir e que reflitam adequadamente a natureza hedionda da ofensa. (4) O governo do país deve promover sérios e continuados esforços para eliminar as formas graves de tráfico de pessoas. (USA, 2000, sec. 108)

Na sequência do mesmo dispositivo legal estão previstos os critérios que podem ser levados em consideração como indícios de esforços sérios e continuados promovidos pelos países para eliminar o Tráfico de Pessoas, que, em síntese, são os seguintes: a) seriedade na investigação e persecução do crime; b) proteção das vítimas; c) promoção de medidas preventivas; d) cooperação internacional; e) extradição de acusados das formas graves de tráfico; f) monitoramento dos fluxos de imigração e emigração; g) investigação e persecução de agentes públicos que participam ou facilitam a prática. (USA, 2000, sec. 108) É relevante notar que a legislação estadunidense insta os governos estrangeiros a fornecer informações, por exemplo, sobre o número de pessoas processadas e condenadas, bem como o número de vítimas resgatadas, a fim de comprovar o preenchimento dos requisitos legais.

O TVPA autoriza, ainda, o Presidente a auxiliar os países a que atinjam os padrões mínimos previstos, inclusive para: a) elaborar minutas de leis; b) investigar e processar os traficantes; c) criar e manter instalações, programas, projetos e atividades para proteção das vítimas; d) expansão de programas de intercâmbio e visitação internacional para agentes de governos ou de organizações internacionais. (USA, 2000, sec. 109).

Por fim, na seção 110, o TVPA prevê as ações a serem tomadas contra os governos que deixarem de atingir os padrões mínimos fixados:

[...] É política dos Estados Unidos não fornecer assistência externa não-humanitária e não relacionada ao comércio para qualquer governo que: (1) não cumpre os padrões mínimos para a eliminação do tráfico; e (2) não está fazendo esforços significativos para entrar em conformidade com esses padrões. (USA, 2000, sec. 110)

Ainda, além dos relatórios anuais que devem ser enviados pelo Secretário de Estado às comissões do congresso, ele poderá a qualquer momento enviar para estas mesmas comissões relatórios a respeito de formas graves de Tráfico de Pessoas, incluindo informações sobre países cujos governos “(A) entraram ou saíram da conformidade com os padrões mínimos para eliminação do tráfico, (B) começaram ou deixaram de fazer esforços significativos para se conformarem, desde a transmissão do último relatório anual” (EUA, 2000, sec. 110)

A respeito dos países que estiverem em desconformidade com os padrões, conforme noticiado nos relatórios, o Presidente deve notificar o comitê pertinente do congresso quanto a tomada de uma das medidas previstas, dentre as quais estão: a retirada de assistência não humanitária ou não relacionada a negócios, imposição de restrições a assistências múltiplas em curso em resposta a violações de direitos humanos, a comunicação de que houve adequação subsequente e a continuidade da assistência por interesse, que, a critério do Presidente, poderá se referir a toda assistência ou só a alguns programas e projetos. O Presidente também pode se opor a concessão de assistência por organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial (USA, 2000, sec. 110).

Além destas disposições, é importante notar que na seção sobre a proteção e assistência às vítimas o TVPA prevê que se

estabelecerão e executarão programas e iniciativas em países estrangeiros para assistir na integração segura, reintegração ou reassentamento, conforme apropriado, das vítimas de tráfico. Tais programas e iniciativas devem ser planejados atender às necessidades de assistência adequadas dessas pessoas e seus filhos (USA, 2000, sec. 107).

Para isso, os órgãos responsáveis “tomarão medidas apropriadas para aumentar os esforços de cooperação entre países, incluindo países de origem de vítimas de tráfico, auxiliar na integração, reintegração ou reassentamento, conforme apropriado, das vítimas de tráfico, incluindo as apátridas.” (USA, 2000, sec. 107)

Percebe-se que a lei sob análise vai muito além da criação de uma política pública de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e proteção às suas vítimas em território nacional. Ela cria padrões que devem ser observados por todos os países que tenham interesse em manter programas e projetos financiados pelos EUA em seu território, sem que tenham podido sequer opinar sobre o tema.

3. O TVPA como mecanismo de política externa estadunidense

O TVPA impõe que os Estados Unidos devem “instar a comunidade internacional a tomar ações fortes em foros multilaterais para envolver países recalcitrantes em esforços sérios e constantes para eliminar o tráfico e proteger as vítimas do tráfico” (USA, 2000, sec.

102). Ou seja, a lei prevê, desde o seu início que os EUA devem tomar uma atitude propositiva e de liderança na esfera internacional no que toca ao tema do tráfico de pessoas.

O meio pelo qual o governo estadunidense encontrou para promover o enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é através da elaboração de relatórios baseados nos padrões mínimos previstos na lei, que servirão de fundamento para que sejam concedidas, negadas ou restringidas políticas assistenciais a outros países. Conforme disposto na própria página do Departamento de Estado dos EUA¹²⁵:

O Relatório sobre Tráfico de Pessoas (TIP)¹²⁶ é a principal ferramenta diplomática do Governo dos EUA para envolver governos estrangeiros no tráfico de pessoas. É também o mais abrangente recurso do mundo em termos de esforços governamentais contra o tráfico de seres humanos e reflete o compromisso do Governo dos EUA com a liderança global nesta importante questão de direitos humanos e de aplicação da lei. Representa uma visão global atualizada da natureza e do escopo do tráfico de pessoas e a ampla gama de ações governamentais para enfrentá-lo e eliminá-lo. O Governo dos EUA usa o Relatório TIP para envolver governos estrangeiros em diálogos para avançar nas reformas anti-tráfico, combater o tráfico e direcionar recursos para os programas de prevenção, proteção e persecução. Em todo o mundo, o relatório é usado por organizações internacionais, governos estrangeiros e organizações não-governamentais como uma ferramenta para examinar onde recursos são mais necessários. Liberar vítimas, prevenir o tráfico e levar os traficantes à justiça são os objetivos finais do relatório e da política de anti-tráfico de seres humanos do Governos dos EUA. (USA, [s.,d.]

Ou seja, o próprio Governo divulga o relatório exigido pelo TVPA como um meio para “envolver governos estrangeiros no tráfico de pessoas”. Os relatórios são publicados anualmente, desde 2001. No primeiro relatório é descrita a metodologia desenvolvida para a avaliação dos países conforme os padrões mínimos previstos no TVPA. Primeiro são selecionados os países em que há um número significativo de casos e dados suficientes para análise. Na sequência, estes países são divididos em três níveis (*tiers*): *Tier 1* são os países cujos governos cumprem totalmente os padrões mínimos; *Tier 2* são os países cujos governos não cumprem totalmente os padrões, mas estão se esforçando para se adequar; *Tier 3*, são os países cujos governos não cumprem e nem estão se adequando. Nesse primeiro momento concluiu-se que a maioria dos governos estavam efetivamente adotando medidas para evitar a

¹²⁵ Página de arquivo. Provavelmente atualizada até 2011, de quando data o último relatório disponível neste endereço eletrônico (<https://web.archive.org/web/20120119204733/http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/index.htm>). Os novos já estão no portal atualizado: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-civilian-security-democracy-and-human-rights/office-to-monitor-and-combat-trafficking-in-persons/>

¹²⁶ *Trafficking in Persons (TIP) Report*

prática do tráfico de pessoas, ficando a maior parte dos países analisados classificados no *Tier 2* (USA, 2001, p. 5) Ano a ano, com as adequações da lei e desenvolvimento da metodologia, os relatórios passaram a ser cada vez mais completos.

O relatório de 2003 é o primeiro a partir do qual os países listados como *Tier 3* poderiam sofrer as sanções previstas no TVPA (USA, 2003a, p. 13), o que foi efetivamente aplicado pelo Presidente George W. Bush, que determinou não fossem fornecidos financiamentos para Burma, Cuba, Libéria, Coreia do Norte e Sudão no ano fiscal de 2004, até que seus governos cumpram os padrões mínimos ou façam esforços significativos para os cumprir. Entretanto, no que toca à Libéria e ao Sudão, o Presidente definiu que alguns tipos de assistência promovem os objetivos da TVPA ou estão de acordo com os interesses nacionais dos EUA (USA, 2003b), o que significa que podem ser mantidos. Além disso, também por determinação presidencial, vários países foram reclassificados de *Tier 3* para *Tier 2*.

O relatório de 2004, por sua vez, implementou uma “lista especial de observação”¹²⁷ para países que devem receber especial atenção no ano seguinte. Esta nova lista é composta por países que eram *Tier 2* em 2003 e passaram para *Tier 1* em 2004, países que eram *Tier 3* e passaram a *Tier 2*, e países que foram classificados como *Tier 2* e que têm alguma situação agravante. (USA, 2004, p. 27). Os relatórios subsequentes mantiveram aproximadamente a mesma metodologia, mas foram sendo melhorados ano a ano, no que toca às estatísticas, análises e cruzamento de dados (por exemplo, com inclusão de questões sobre as doenças sexualmente transmissíveis e outras típicas de ambientes de exploração).

Ano a ano, também, alguns países sofreram as sanções previstas na lei. Dos dados analisados, que estavam disponíveis nas páginas do governo estadunidense, pode-se concluir que entre os anos de 2003 e 2006 Burma, Cuba e Coreia do Norte foram os países que sofreram mais sanções (em todos os anos), seguidos da Venezuela (2004, 2005 e 2006). Percebeu-se também que se deixou de aplicar sanções à Arábia Saudita, por se considerar que todos os investimentos em programas e projetos neste país eram de interesse do governo.

Considerando o escopo limitado deste trabalho, esta pequena amostra já é elucidativa sobre a forma como a lei pode ser utilizada como meio de justificar determinadas ações

¹²⁷ *Special Watch List*

internacionais, como a cessação, rejeição ou limitação de assistência própria ou por organizações multilaterais. Enquanto, por exemplo, para Cuba e Coréia do Norte, países com governos historicamente repudiados pelos EUA, os problemas com o Tráfico de Pessoas justificam a aplicação de sanções, para outros, aliados, declara-se que os investimentos são de interesse nacional. No que toca, por exemplo, à Venezuela, que no período analisado estava sob governo de Hugo Chávez, as sanções foram restritas a algumas áreas, mantendo-se projetos e programas reputados importantes pelo governo estadunidense.

A questão do financiamento de programas e assistência é uma consequência expressamente prevista na lei. Entretanto, outras, indiretas, podem ser concluídas a partir da análise atenta da legislação. A mais relevante delas, diz respeito às políticas migratórias. Ao incentivar que os países promovam mais controle nas regiões de fronteiras, além de evitar a ocorrência do tráfico, pode ser que também sejam afetadas pessoas que estejam fugindo de situações de graves violações de direitos humanos e que poderiam buscar refúgio em outro Estado, visto que é muito difícil, num momento de flagrante, diferenciar práticas de contrabando de migrantes, tráfico de pessoas ou migração para solicitação de refúgio. Deste modo, a medida que visa evitar maiores violações de direitos humanos, pode estar propiciando a continuidade destas, posto que a maioria dos países que dependem de assistência dos EUA tem muito menos condições de lidar com as violações de direitos humanos destas pessoas, do que teria o governo estadunidense caso a vítima chegasse ao seu território. A prevenção, neste caso, serve muito mais para prevenir que a vítima chegue aos EUA (ou à Europa) do que para garantir que não sofra violações de direitos humanos.

As previsões sobre prevenção no estrangeiro e auxílio às vítimas nos outros países podem ajudar a mitigar estes efeitos, todavia também tem seu lado perverso. Para atingir os padrões exigidos pelos EUA, muitos dos países teriam que destinar verbas específicas para o tema, ou utilizar os auxílios estadunidenses para este fim, em detrimento, talvez, de outras políticas públicas. Além disso, por exemplo, a exigência de processamento e condenação de agentes, ou até de identificação de vítimas, pressupõe um sistema jurídico e a adoção de leis parecidas com as estadunidenses. Em um momento em que se discutem os efeitos deletérios da colonialidade, e busca-se promover a descolonização do poder, a imposição deste tipo de

medida mostra-se como mais uma faceta do neocolonialismo, pois impõe a adoção de padrões ocidentais pré-estabelecidos por uma potência dominante.

O problema do Tráfico de Pessoas é extremamente grave e requer medidas coordenadas entre os diversos países do globo. Entretanto, os EUA utilizam uma lei nacional e o discurso da defesa dos direitos humanos para compelir os demais países a seguirem padrões por si exigidos, obrigando-os a lhe entregar dados e prestar contas da implementação de políticas públicas, além de prevenir a chegada de vítimas ao seu território, favorecendo-se do seu grande poder econômico e político.

Considerações finais

A partir da análise dos principais dispositivos do TVPA foi possível vislumbrar a construção da política estadunidense com relação ao Tráfico de Pessoas, em especial no que toca à sua modalidade internacional. Demonstrou-se que, desde a publicação da lei, esta trouxe previsões que, ao contrário do que seria esperado de uma lei nacional, impõe obrigações a países estrangeiros, inclusive sob pena de sanções, que para alguns destes podem ser realmente preocupantes.

A classificação dos países em diferentes níveis, a publicação dos relatórios e a imposição de sanções pela negligência ou incapacidade dos países de atingirem os padrões fixadas na lei americana, podem trazer diversas consequência para os países que sofrem com o Tráfico de Pessoas. O Tráfico de Pessoas é um crime muito difícil de ser combatido, especialmente quando há demanda. Os EUA são um dos principais destinos do tráfico no mundo, e na tentativa de prevenir a sua ocorrência, utilizam do seu poder de influência, seja pela assistência direta, seja através de seu voto nas organizações internacionais, de forma a incentivar o combate também fora de seu território.

O TVPA então, é utilizado como mecanismo de política externa para ampliar a influência e controle dos EUA sobre países que dependem de sua assistência e apoio, além de promover uma forma de neocolonialismo ao impor padrões preestabelecidos de enfrentamento a um delito de natureza extremamente complexa.

Referências

GALLAGHER, Anne T. **The International Law of Human Trafficking**. New York: Cambridge University Press, 2010.

RYF, Kara C. The First Modern Anti-Slavery Law: The Trafficking Victims Protection Act of 2000. **Case Western Reserve Journal of International Law**. Vol. 34, issue 1, 2002, p. 45-71. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol34/iss1/2/> Acesso em: 12 out. 2019.

MORAWSKA, Ewa. Trafficking into and from Eastern Europe. In.: LEE, Maggy (Ed.). **Human Trafficking**. Devon, UK; Portland, USA: Willan Publishing, 2007.

NAÍM, Moisés. **Ilícito: O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

SHELLEY, Louise. **Human Trafficking: A Global Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2010.

_____. Human trafficking as a form of transnational crime. In.: LEE, Maggy (Ed.). **Human Trafficking**. Devon, UK; Portland, USA: Willan Publishing, 2007.

TIEFENBRUN, Susan. The saga of Susannah: A U.S. Remedy for Sex Trafficking in Women: The Victims of Trafficking and Violence Act of 2000. **Utah Law Review**, n. 1, 2002. p. 107-175. Disponível em: <https://www.justice.gov.il/Units/Trafficking/MainDocs/The%20Saga%20of%20Susannah.pdf> Acesso em: 13 out. 2019.

UNITED NATIONS [UN]. Treaty Collection. New York, 2000. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en. Acesso em: 14 out. 2019.

UNITED NATIONS [UN]. Treaty Collection. Chapter XVIII Penal Matters. 12. a Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. New York, 2000. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2000/11/20001115%2011-38%20AM/Ch_XVIII_12_ap.pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA [USA]. Department of State. Victims of Trafficking and Violence Act of 2000. Washington, Oct., 2000. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ386/pdf/PLAW-106publ386.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA [USA]. Department of State. Trafficking Victims Protection Act of 2003. Washington, Dec., 2003. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-108hr2620enr/pdf/BILLS-108hr2620enr.pdf> Acesso em: 14 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA [USA]. Department of State. Trafficking in Persons Report. Washington, [s.d.]. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20120119204733/http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/index.htm> Acesso em: 13 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA [USA]. Department of State. Trafficking in Persons Report. Washington, 2001. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20120113043146/http://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf> Acesso em: 13 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA [USA]. Department of State. Trafficking in Persons Report. Washington, 2003a. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20120113043116/http://www.state.gov/documents/organization/21555.pdf> Acesso em: 13 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA [USA]. Presidential Determination No. 2003/35. Presidential determination with respect to foreign governments' efforts regarding trafficking in persons. Washington, 9 sep. 2003b. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20111023003539/http://2001-2009.state.gov/g/tip/rls/rpt/25017.htm> Acesso em: 13 out. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA [USA]. Department of State. Trafficking in Persons Report. Washington, 2004. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20120113043018/http://www.state.gov/documents/organization/34158.pdf> Acesso em: 13 out. 2019.

PODE A PAZ CAUSAR A GUERRA? UM ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DO MODELO DA PAZ LIBERAL EM OPERAÇÕES DE *PEACEBUILDING*

Maria Eduarda Piacentini¹²⁸

Resumo

As operações de manutenção da paz, em especial o processo de *peacebuilding*, constituem-se a partir do modelo da paz liberal, o qual dá legitimidade à ideologia liberal ocidental e ênfase ao livre mercado e à democracia, tendo como base um paradigma específico de governança. Neste modelo, objetiva-se a consolidação de uma paz positiva, sem violência estrutural, onde se combatam as formas indiretas de violência, enraizadas na distribuição desigual de poder e de recursos. Entretanto, em virtude das diretrizes estabelecidas por este modelo, atividades ilícitas e que implicam na violação de direitos fundamentais acabam sendo uma constante no ambiente das operações de manutenção da paz, dificultando a conquista da paz positiva. Levando isto em consideração, o presente trabalho busca compreender de que maneira o modelo da paz liberal, representado pelas operações de *peacebuilding*, propicia a continuidade dos conflitos e violações de direitos humanos. Nesta perspectiva, percebe-se que a falta de capacidades materiais e a dificuldade de adequação às imposições feitas aos Estados pós-guerra geram discrepância de poder, fortalecendo a situação de dependência. Soma-se a isso, a estrutura de arquitetura da paz empreendida pelas Nações Unidas, a qual transplanta modelos hegemônicos políticos, econômicos e culturais, ignorando as construções locais e implicando na manutenção da violência estrutural, representada pelo surgimento de casos de tráfico humano e pelo aumento do abuso e exploração sexuais, que contribuem para a continuidade do conflito ou o aparecimento de um novo. Assim, para compreender estas problemáticas, o estudo empregará o método de pesquisa dialético, a partir do estudo de caso da *United Nations Mission in Bosnia Herzegovina* (UNMIBH), junto à utilização de procedimentos técnicos bibliográficos-documentais, como a consulta a fontes primárias e a análise de artigos e livros acadêmicos de relevância ao estudo do tema.

Palavras-chave: *Peacebuilding*; Paz liberal. Bósnia e Herzegovina.

¹²⁸ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política (PPGSP), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista CAPES. Contato: piacentinime@gmail.com.

Introdução

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, foi essencial à revisão das formas de lidar com o trinômio guerra, paz e manutenção da paz (MAIDANA, 2013), tendo como objetivo primário o resguardo da paz e da segurança internacionais. Diferente da antiga Sociedade das Nações (SdN), a nova organização se constituiu a serviço da humanidade e não apenas de alguns vencedores (SEITENFUS, 2016). À vista disso, com a intenção de cumprir com os seus objetivos e de se adequar à nova realidade e a forma com que os atores internacionais vinham atuando diante das constantes mudanças no cenário mundial – em especial às transformações pelas quais passavam os conflitos –, novos e aprimorados mecanismos foram pensados, dando destaque às operações de manutenção da paz, que se consolidaram como a principal ferramenta de intervenção humanitária respaldada pela Organização.

Neste sentido, o presente trabalho pretende investigar, a partir da lente analítica da teoria crítica das Relações Internacionais, as operações de manutenção da paz, sobretudo os processos de *peacebuilding*, e compreender de que maneira o modelo da paz liberal, representado por estas operações, propicia a continuidade de conflitos e violações de direitos humanos. Levando isto em consideração, verifica-se que a falta de capacidades materiais e a dificuldade de adequação às imposições feitas aos Estados pós-guerra geram discrepância de poder, fortalecendo a situação de dependência. Soma-se a isso, a estrutura de arquitetura da paz empreendida pelas Nações Unidas, a qual transplanta modelos hegemônicos políticos, econômicos e culturais, ignorando as construções locais e implicando na manutenção da violência estrutural, representada pelo surgimento de casos de tráfico humano e pelo aumento do abuso e exploração sexuais, que contribuem para a continuidade do conflito ou o aparecimento de um novo.

Assim, para desenvolver o argumento central, o artigo se utiliza de procedimentos técnicos bibliográficos-documentais, como a consulta a fontes primárias – documentos oficiais das Nações Unidas – e secundárias – artigos científicos e livros de relevância ao estudo da temática e está dividido em três seções. A primeira tratará da criação e evolução das

operações de manutenção da paz como principal ferramenta de intervenção humanitária utilizada pelas Nações Unidas, bem como a sua fundamentação jurídica. Na segunda seção será analisada, à luz da teoria crítica, a influência do modelo de paz liberal nos processos de *peacebuilding*. E,

na última seção, será apresentado o caso da *United Nations Mission in Bosnia Herzegovina* (UNMIBH), de forma a analisar como os parâmetros impostos pelo modelo da paz liberal influenciaram na violação de direitos humanos e na continuidade do conflito, indo na contramão dos objetivos primários da ONU.

1. Intervenções humanitárias como instrumento de manutenção da paz

Devido ao fracasso da SdN e o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o debate acerca da criação de um sistema de segurança coletiva e de instrumentos jurídicos capazes de manter um ambiente pacífico ganhou novas proporções. Neste sentido, esta seção tem como objetivo principal analisar as intervenções humanitárias como instrumento de manutenção da paz, tratando da criação das operações de manutenção da paz e da sua evolução no cenário histórico, bem como a sua fundamentação jurídica. Sendo assim, serão tratadas as operações de manutenção da paz desempenhadas nos anos iniciais, após o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), e o desenvolvimento destas operações ao final da Guerra Fria (1947-1991).

Com a gênese das Nações Unidas, em 1945, as operações de manutenção da paz passaram a ser o principal instrumento de apoio para a preservação da paz e da segurança internacionais utilizado pela ONU (MAIDANA, 2013). Embora não estejam diretamente mencionadas na Carta de São Francisco, em seus capítulos VI e VII, a Organização endossa o seu compromisso em relação à solução pacífica de controvérsias e as ações relativas às ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Percebe-se que, em suas experiências iniciais, as Nações Unidas se limitavam a enviar observadores militares desarmados, visando supervisionar acordos de paz e de cessar-fogo entre Estados (GOULDING, 1993; GRASSI, 2011). Segundo a Organização, a inauguração das operações de manutenção da paz se deu com a *United Nations Truce Supervision*

Organization (UNTSO)¹²⁹, em 1948. Quase dez anos depois, em 1956, tendo em vista as limitações das operações de manutenção da paz anteriormente empreendidas, as Nações Unidas formalizaram a *United Nations Emergency Force I* (UNEF I)¹³⁰, a primeira operação de manutenção da paz armada e de caráter militar.

Estas primeiras operações eram classificadas como tradicionais (FAGANELLO, 2013), sendo pautadas pelo *peacemaking*¹³¹, pois buscavam solucionar conflitos em andamento, por intermédio de ações diplomáticas, sem se preocupar com a posterior reconstrução ou manutenção da paz (FAGANELLO, 2013). Elas eram empreendidas pela ONU, em parceria a governos, organizações regionais ou organizações não-governamentais que buscavam colocar fim ao conflito de forma pacífica e retomar a normalidade da ordem. Além da característica de *peacemaking*, estas operações eram formadas por contingentes militares pequenos, resultado dos baixos investimentos aplicados à época.

Tendo em vista as mudanças estruturais e as características peculiares dos conflitos que emergiram no pós-Guerra Fria, as operações de manutenção da paz passaram a ser compostas por estruturas mais complexas, fruto das demandas da década de 1990 e que conjugam a atuação de civis, policiais e militares. Assim, com o fim da Guerra Fria e o desbloqueio da capacidade decisória do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), resultado das divergências entre os Estados Unidos e a União Soviética, as operações de manutenção da paz passaram a ser empregadas com maior frequência.

Considerando as crescentes violações de direitos humanos e a natureza dos conflitos daquele período, foi demandada da ONU uma resposta mais ampla e diferenciada, dado que os modelos de operação de manutenção da paz utilizados até então “não eram suficientes para assegurar a paz num ambiente de insegurança interna que opunha forças regulares do governo

¹²⁹ A *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO) foi responsável por observar as negociações de trégua entre Israel e a vizinhança árabe (GRASSI, 2011).

¹³⁰ Em 1956, a *United Nations Emergency Force I* (UNEF I) foi empreendida para tratar da crise de Suez (FAGANELLO, 2013).

¹³¹ Por meio do *peacemaking*, busca-se solucionar conflitos em andamento por intermédio de ações diplomáticas. Seu objetivo é fazer com que as partes hostis assinem um acordo ou que ocorra o cessar-fogo na região conflituosa. Para tanto, o Secretário-Geral da ONU, por iniciativa própria ou pela requisição do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral, poderá contribuir para a composição por meio de seus “bons ofícios” (FAGANELLO, 2013).

e milícias em embates motivados por desavenças de cunho étnico, religioso e cultural” (FAGANELLO, 2013, p. 18). Sendo assim, a reconfiguração dos tipos de conflito, passando de confrontos interestatais e de questões fronteiriças para embates intraestatais entre facções políticas e etnias distintas de um mesmo país, fez com que houvesse a ruptura dos padrões previamente empregados nas operações de manutenção da paz, inaugurando uma segunda geração de operações, com aspectos de funcionamento multidimensionais (MAIDANA, 2013).

Visto a necessidade de garantir um ambiente minimamente estável para iniciar um processo de paz, outros mecanismos foram implementados às operações de manutenção da paz tradicionais (MAIDANA, 2013). Nesta perspectiva, “novas abordagens tentavam identificar os ‘sintomas’, os conceitos e as ferramentas a serem utilizadas pelos *peacekeepers* e como utilizá-las para maximizar o efeito das operações de manutenção da paz”¹³² (BELLAMY; WILLIAMS, 2005, p. 20, tradução nossa).

Em 1992, o então Secretário-Geral (SG) das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali (1992-1997) estabeleceu a Agenda para Paz, um documento que servia como “uma análise e recomendações de modo a fortalecer e tornar mais eficientes, dentro do âmbito das disposições da Carta, a capacidade das Nações Unidas na diplomacia preventiva, na pacificação e na manutenção da paz”¹³³ (BOUTROS-GHALI, 1992, s/p, tradução nossa). Sendo assim, a agenda proposta pelo SG estabeleceu novas formas de ação que deveriam ser adotadas pelas Nações Unidas e endossadas pelas Resoluções do CSNU, visando à manutenção da paz. Tendo em vista as recomendações do SG e a necessidade de se alcançar uma paz autossustentável e duradoura (FAGANELLO, 2013), as operações de manutenção da paz de caráter multidimensionais passaram a adotar uma estrutura de ação pautada em condutas de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace-enforcement*.

¹³² Do original: “*New approaches attempted to identify de ‘symptoms’ that peace operations ought to address, the concepts and tools that peacekeepers have at their disposal, and the most effective way and time to utilize them*”.

¹³³ Do original: “[...] *an analysis and recommendations on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peacekeeping*”.

A diplomacia preventiva, caracterizada por Fontoura (1999) é um dos meios adotados pelo SG ou seu representante para a prevenção de disputas que possam se converter em um conflito armado. Além de prevenir, objetiva-se a contenção de conflitos existentes para que eles não se alastrem. A diplomacia preventiva não é uma operação, mas uma forma de agir preventivamente (MAIDANA, 2013). Atuando diretamente na estrutura das operações de manutenção da paz, estão os mecanismos de *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace-enforcement*. O *peacemaking* “designa as ações diplomáticas posteriores ao início do conflito, para levar as partes litigantes a suspender as hostilidades e a negociarem” (FONTOURA, 1999, p. 34). Distintas do *peacemaking*, as atividades de *peacekeeping* não compunham as missões de paz tradicionais, elas passaram a incorporar as operações de âmbito multidimensional. Estas ações, em conjunto aos esforços promovidos pelo *peacemaking*, são essenciais para o desdobramento de uma operação de manutenção da paz (FAGANELLO, 2013); elas ocorrem na localidade do conflito, após o consentimento das partes, e são realizadas por militares e civis. O seu objetivo é fiscalizar acordos de cessar-fogo e implementar medidas de manutenção e consolidação da paz.

O *peacebuilding* aparece como um mecanismo que sucede as ações de *peacekeeping*, pois deve compor a sociedade pós-conflito (FAGANELLO, 2013). Neste momento, fala-se na reconciliação nacional, sendo executados “projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, recuperar a infraestrutura física e ajudar na retomada da atividade econômica” (FONTOURA, 1999, p. 34-35). Soma-se a estes meios de ação o *peace-enforcement*, o qual é uma ferramenta utilizada quando o CSNU determina a existência de ameaças à paz. O *peace-enforcement* é uma medida de exceção, visto que pode ocorrer sem a autorização das partes envolvidas no conflito; neste estágio, está autorizado o uso de força em última instância, como respaldado pelo capítulo VII da Carta da ONU. Levando isto em consideração, é importante salientar que as operações de manutenção da paz raramente se limitam ao uso de apenas um instrumento para a promoção da paz, os mecanismos de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace-enforcement* se reforçam mutuamente e devem ser utilizados em conjunto, uma vez que se utilizados dissociados podem ter um resultado não satisfatório (FAGANELLO, 2013).

Neste sentido, para que os mecanismos de promoção e manutenção da paz sejam colocados em prática, é essencial a confecção de uma Resolução especificando os parâmetros de atuação da ONU frente à situação a ser enfrentada. Assim, o funcionamento destas operações é vinculado ao Conselho de Segurança, visto que este é o órgão que, a fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, tem a principal “responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais”, [agindo] de acordo com os propósitos e princípios da ONU” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 7). Segundo Seitenfus (2016, p. 144-145), “a produção normativa de caráter impositivo que caracteriza as Resoluções oriundas do CSNU apresenta um alto grau político [...] e afetam o cerne dos Estados-membros e das relações internacionais”.

As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento dos seus deveres estão enunciadas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta de São Francisco (NAÇÕES UNIDAS, 1945); deste modo, as operações de manutenção da paz, embora não previstas diretamente pela Carta, surgem como uma forma de solução pacífica de controvérsias e como ações relativas às ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, respectivamente embasadas pelos Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas.

Seguindo este raciocínio, como marcos regulatórios das operações de manutenção da paz se têm as Resoluções emanadas pelo Conselho e o mandato, o qual é criado a partir das delineações propostas por estas Resoluções. O mandato é o documento que dá fundamento jurídico à operação que será desenvolvida, “enquadrando-a de acordo com a necessidade do contexto em que atuará numa ou noutra posição dentro do quadro jurídico das Nações Unidas” (MAIDANA, 2013, p. 109). Nele, deverão constar as características da operação de manutenção da paz, o papel a ser desempenhado, as tarefas e funções a serem realizadas, o tempo de duração e a divisão de responsabilidade entre as Nações Unidas e outras organizações (FAGANELLO, 2013).

Além do mandato, existem outros documentos que são importantes para o estabelecimento dos direitos e deveres das partes envolvidas nas operações de manutenção da paz, entre eles estão: o *Status of Forces Agreement* (SOFA), o *Memorandum of Understanding* (MOU) e o *Rules of Engagement* (ROE). Desta forma, o mandato advindo das Resoluções emanadas pelo CSNU é a base normativa, operacional e de legitimação das

operações de manutenção da paz, sendo passível de ser cumprido em sua totalidade pelas partes envolvidas na operação. O trabalho conjunto aos outros documentos que definem as características específicas da operação e de seus funcionários, consolida a legitimidade para “melhor transpô-la para a realidade prática” (MAIDANA, 2013, p. 122).

2. O modelo da paz liberal e a sua influência nos processos de *peacebuilding*

Com a finalização do conflito e após a assinatura de um acordo de paz, tem-se como horizonte o processo de *peacebuilding*, responsável pela reconstrução das capacidades perdidas durante o período de guerra. Levando isto em conta, nesta seção será analisada – tendo por base teórica a teoria crítica das Relações Internacionais – a forma com que o modelo da paz liberal está presente nos processos de *peacebuilding* e as suas implicações na consolidação da paz.

De acordo com o documento *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, de 2008, a paz sustentável objetivada pelas Nações Unidas se caracteriza pelo êxito em quatro aspectos, sendo eles: i) a restauração da capacidade do Estado em fornecer segurança e manter a ordem pública; ii) o fortalecimento do Estado de direito e a promoção e respeito aos direitos humanos; iii) o surgimento de instituições políticas legítimas e de processos políticos participativos; e iv) a recuperação do desenvolvimento social e econômico, incluindo o retorno seguro ou o reassentamento de deslocados internos (NAÇÕES UNIDAS, 2008).

Tendo isto em vista, percebe-se que as operações de *peacebuilding* incorporaram ao seu objetivo primário a concepção de paz positiva, uma vez que por meio destas operações se almeja acabar com as contradições que estão na base dos conflitos sociais para que se tenha uma paz sustentável e duradoura. Sendo assim, no que diz respeito à conceptualização da paz, Johan Galtung (1984) traz em seu núcleo intelectual a conjugação de uma epistemologia negativa e outra positiva (OLIVEIRA, 2017). Ao tratar da paz negativa, o autor traduz uma concepção restrita à ausência de manifestações de violência direta, ao passo que, na paz positiva, assume uma posição mais complexa, relacionando a paz à conquista de justiça social por meios não violentos, de forma que haja a erradicação das violências quase sempre

latentes, invisíveis ou disfarçadas e que resultam na distribuição desigual de poder e de recursos nas ou entre as sociedades, tendo como consequências a desigualdade social, as injustiças, a pobreza, a exploração e a opressão (GALTUNG apud OLIVEIRA, 2017).

Deste modo, a paz positiva se define pela ausência da violência estrutural, passando “a ser concebida como a superação de todas as formas de desigualdades e injustiças sociais, dando à agenda de estudos da paz uma orientação mais reflexiva e emancipatória” (OLIVEIRA, 2017, p. 157). Com base nisso, a abordagem onusiana, no que tange à construção desta paz abrangente e sustentável, partiu da adoção e “legitimação da ideologia liberal ocidental, com ênfase no ‘livre mercado’ e na democracia” (SILVA, 2012), passando a mesclar a paz positiva à paz liberal, ao mesmo tempo que, validava o discurso ideológico e a configuração organizacional produzidos pela ordem mundial hegemônica (COX, 1983; GILL, 1995).

Neste sentido, “o *peacebuilding* se transforma em uma experiência de engenharia social que envolve o transplante de modelos sociais, políticos e econômicos do Ocidente para Estados que foram destruídos pela guerra”¹³⁴ (PARIS, 1997, p. 56, tradução nossa). Destarte, o controle do conflito se dá a partir da liberalização política e econômica (PARIS, 1997) em um processo que ocorre de forma vertical, “de cima para baixo” (RICHMOND, 2010). Levando isto em consideração, parte-se da ideia de que a estrutura interna de Estados pacíficos deveria ser transplantada para as nações conflituosas e de que os conflitos deveriam ser transformados ao invés de encerrados (SILVA, 2012). Logo, a paz passaria a ser “institucionalizada” e pautada na “reconstrução de instituições e da infraestrutura das nações dilaceradas pela guerra civil; e a construção de vínculos de mútuo interesse pacífico entre as nações” (SILVA, 2012, p. 45), fazendo com que as sociedades pós-conflito caminhassem rumo ao progresso (SILVA, 2012).

Assim sendo, percebe-se que as falhas no projeto contemporâneo de *peacebuilding* estão relacionadas a esta imposição do modelo de paz liberal, o qual “depende da transplantação e da exportação de condicionalidade e dependência” (RICHMOND, 2010, p.

¹³⁴ Do original: “[...] *Peacebuilding* is in effect an enormous experiment in social engineering-an experiment that involves transplanting Western models of social, political, and economic organization into war-shattered states”.

297), criando ‘Estados vazios’, e a ideia de ‘paz virtual’, onde os cidadãos podem ter direitos, mas estes não os são garantidos, visto a ausência de oportunidades materiais no cenário pós-conflito (RICHMOND, 2010). Conseqüentemente, ao executar “projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, recuperar a infraestrutura física e ajudar na retomada da atividade econômica, [sendo estas] ações [...] voltadas basicamente para o desenvolvimento econômico e social do país anfitrião” (FONTOURA, 1999, p. 34-35), o processo de *peacebuilding*, formulado a partir do modelo da paz liberal, elenca elementos que remetem à ‘mentalidade de tutela’, visto que impõem “condicionalidades a países enfraquecidos, [criando políticas de forma que reforcem] estruturas coloniais e [...] econômicas neoliberais” (GABATLHAOLWE, 2011, p. 104-105), fazendo com que as forças sociais dominantes nos processos produtivos sejam as principais protagonistas na estruturação das diferentes formas assumidas pelo Estado (COX, 1981). À vista disso, Dennis Sandole (2010) esboça que a falta de integração e colaboração entre os *policymakers* presentes nas operações de manutenção da paz e as equipes em campo, juntamente aos esforços da sociedade que sofreu/vem sofrendo com o conflito, cria espaço para “o favorecimento de soluções ‘simplistas’ com formato de ‘tamanho único’, incapaz de privilegiar atores, culturas e conhecimentos locais” (SANDOLE, 2010 p. 77).

Segundo Robert Cox, a replicação do modelo da paz liberal e as conseqüências advindas dele são explicadas à luz da teoria crítica das Relações Internacionais. Para o autor, existem alguns mecanismos necessários para a manutenção de determinada ordem no sistema internacional, sendo eles: i) a organização da produção de determinado Estado; ii) a forma de Estado adotada; e iii) o jogo de interesses na esfera internacional, orquestrado a partir das forças dominantes e pautado na conquista de recursos materiais, institucionais e ideológicos (COX, 1981).

Nesta perspectiva, os Estados proeminentes no sistema internacional conformariam um ‘bloco histórico’¹³⁵, responsável por controlar a estrutura (economia e relações de produção) e a superestrutura (dimensões política, ideológica e cultural) da ordem

¹³⁵ Na análise de Giuseppe Staccione, “Gramsci introduziu na análise histórico-materialista da sociedade o conceito de “bloco histórico”[...], o qual realiza-se quando um grupo social, original de uma atividade econômica, consegue impor a sua hegemonia sobre os demais grupos, criando um consenso ao redor do seu projeto de sociedade, e da sua concepção de mundo” (STACCIONE, 1987, p. 17).

internacional. Este controle se dá a partir do consenso, o qual é adquirido por intermédio da liderança destes Estados e a sua capacidade de – por mecanismos ideológicos e institucionais – consolidar uma hegemonia¹³⁶, onde os seus interesses particulares conseguem se camuflar a ponto de se legitimarem enquanto interesses universais (COX, 1983), adquirindo a anuência de Estados menos proeminentes (COX, 1981). Soma-se ao consenso, a coerção, responsável por manter a ordem hegemônica vigente e gerenciar quaisquer ideologias contra-hegemônicas que possam interferir no seu bom andamento.

Levando isto em consideração, os processos de *peacebuilding* e o discurso produzido pelo modelo da paz liberal, assentado na ideia de democratização e da defesa de direitos humanos, seria um mecanismo para disseminar as formas de organização das capacidades materiais a serem respeitadas e preservar uma corrente ideológica que seja favorável aos interesses dominantes (COX, 1981), em especial dos Estados com maior participação política dentro da Nações Unidas. Neste sentido, a Organização se apresenta como um instrumento responsável por difundir regras e padrões comportamentais convenientes aos interesses hegemônicos (COX, 1983), atuando como reprodutora das formas de paz e governança que atendam as expectativas e a realidade do Norte (SILVA, 2012).

Além disso, percebe-se um caráter elitista, parte de um projeto hierárquico debruçado em “velhas capacidades, novas lógicas organizacionais e práticas e dinâmicas de poder específicas” (CHARBONNEAU, 2014 apud SOARES, 2013, p. 23-24). Por conseguinte, os elementos transplantados por essas operações às áreas pós-conflito, na visão de Moreno (2011), reproduzem a lógica neocolonial, assemelhando-se às missões civilizatórias, visto que “tais práticas são percebidas como um sinal de progresso e de ‘humanização’ da política mundial” (MORENO, 2011, p. 16) e colocam em vigor “normas de comportamento aceitável ou civilizado nos assuntos domésticos de países menos desenvolvidos” (SOARES, 2013, p. 33).

Assim, a ideia da conquista da paz positiva fica cada vez mais distante, visto que o modelo da paz liberal escancara as debilidades do processo de paz – evidenciando as

¹³⁶ No presente artigo, a conceituação de hegemonia parte da ideia proposta por Gramsci, entretanto transposta ao olhar internacional. Originalmente, “hegemonia é a capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado proletário” (GRUPPI, 2000, p. 5).

discrepâncias de poder e a condição de dependência que estes Estados passam a desenvolver em relação à comunidade internacional – e abre espaço para a proliferação de violações de direitos humanos, responsáveis por estender os conflitos ou desencadear outros. Na próxima seção, será abordado o processo de *peacebuilding* implementado na Bósnia Herzegovina e as suas implicações para o desenvolvimento da nação pós-guerra.

3. O modelo da paz liberal e a sua influência em violações de direitos humanos: o caso da Bósnia e Herzegovina

Com o desmantelamento da antiga República Socialista Federal da Iugoslávia¹³⁷ e a morte do líder político Josip Broz Tito, em 1980, houve o aumento de movimentos nacionalistas e da intolerância frente a outras etnias que compunham o território (PADRÓS, 1999; KALYVAS; SAMBANIS, 2005). Estes elementos impulsionaram a independência da Bósnia e Herzegovina da República Socialista Federal da Iugoslávia, em 1992, e fizeram com que as massivas violações de direitos humanos propagadas durante o conflito levassem a ONU a intervir (KALYVAS; SAMBANIS, 2005). Após a consolidação do Acordo de Paz de Dayton (1995), a operação de manutenção da paz *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) teve o seu mandato finalizado e, no final de 1995, o CSNU, por meio da Resolução 1035 (1995), decidiu estabelecer a *United Nations Mission in Bosnia Herzegovina* (UNMIBH), a qual se voltou à reconstrução das capacidades sociais, econômicas e políticas do país (NAÇÕES UNIDAS, 1996).

Além do acordo privilegiar o cessar-fogo e conceder o reconhecimento da República da Bósnia e Herzegovina, uma vasta gama de tópicos foram contemplados, como i) a criação de políticas sociais e econômicas para a estabilização regional; ii) a redefinição das fronteiras das partes envolvidas; iii) a implantação de um sistema de eleições democráticas; iv) a manutenção dos direitos humanos; v) a assistência humanitária aos refugiados e deslocados; e vi) a criação do Tribunal Penal para a antiga Iugoslávia (TPAI) (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

¹³⁷ Composta pela: Bósnia e Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia, além das minorias albanesas e húngaras, concentradas no Kosovo e Voivodina (PADRÓS, 1999).

Sendo assim, o mandato da UNMIBH visava contribuir para o estabelecimento do Estado de direito no território bósnio, auxiliando na reforma e reestruturação da polícia local, por meio do controle do seu desempenho perante a manutenção da lei e da ordem e avaliando no funcionamento do sistema judicial existente. Tendo em vista a necessidade de recompor as estruturas políticas, sociais, econômicas e jurídicas do Estado da Bósnia e Herzegovina, a UNMIBH além de abrir as suas agências especializadas em Sarajevo, criou mecanismos necessários para cumprir com os objetivos delineados pelo processo de *peacebuilding*, entre eles estão a criação da *International Police Task Force* (IPTF), o Programa de Avaliação do Sistema Judicial (JSAP), o escritório de direitos humanos da ONU, a unidade de assuntos civis e o gabinete de relações públicas e fundos fiduciários (NAÇÕES UNIDAS, 1995; GUIMARÃES, 2012).

Levando isto em consideração, os projetos de cunho socioeconômico, como previstos pelo Acordo de Paz de Dayton, ficaram a cargo do Banco Mundial e da União Europeia que, em um primeiro momento, voltaram seus esforços para: i) a reparação da infraestrutura física danificada pela guerra; e ii) para o estabelecimento de estruturas institucionais necessárias para a gestão de uma economia de mercado (PARIS, 2004). Ao final da década de 1990, com a aprovação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), outras medidas de liberalização econômica foram introduzidas, sendo estas: i) um plano de privatização de empresas; e ii) a criação de políticas públicas com o objetivo de reduzir os déficits fiscais (PARIS, 2004).

A imposição destas medidas pelos órgãos econômicos internacionais, que tinham como objetivo adequar e reestruturar a Bósnia e Herzegovina aos moldes do sistema capitalista internacional, evidenciou a falta de capacidades materiais do país. Neste cenário, revelaram-se as discrepâncias de poder e a condição de dependência a qual se sujeitava o Estado pós-guerra (HIGATE, 2003). A partir destas condições, atividades paralelas – e, na maioria das vezes, ilegais – surgiram e possibilitaram a manutenção da violência estrutural, comprometendo o objetivo principal do processo de *peacebuilding*, que é o de criar um ambiente propício à paz duradoura.

Com relação a isto, Madeline Rees (1999) expõe que:

A presença de 30.000 *peacekeepers* na Bósnia – onde a guerra deixou uma infraestrutura devastada, massivas taxas de desemprego e uma economia escassamente funcional – proveu ao crime organizado e ao empresariado uma oportunidade ideal de entrar na economia de livre mercado (REES, 1999 apud HIGATE, 2003, p. 21, tradução nossa)¹³⁸.

Assim, a entrada dos *peacekeepers* em território bósnio contribuiu para o início e o desenvolvimento de alguns serviços, como bares, motéis e casas noturnas, visto que a demanda destas atividades por parte das tropas estrangeiras se configurou em uma atividade bastante lucrativa e foi responsável pelo surgimento e fortalecimento da ‘economia de operações de manutenção da paz’ (HIGATE, 2003), uma vez que, “o grande fluxo de *peacekeepers* com altos salários – sendo eles militares ou não – tem, inevitavelmente, um grande impacto econômico, social e cultural à população local”¹³⁹ (HIGATE, 2003, p. 20, tradução nossa).

Tendo isto em conta, atividades como a prostituição se desenvolveram rapidamente na Bósnia e Herzegovina pós-conflito, contribuindo para a institucionalização e aumento de uma economia essencialmente exploratória, onde os corpos femininos acabaram tendo uma grande participação no sistema de troca (FONTOURA, 2009); assim, ao recorrerem às prostitutas, as tropas internacionais à serviço das Nações Unidas estariam inviabilizando novas oportunidades de autonomia econômica não-exploratória, visto que, as mulheres e meninas envolvidas com a prostituição acabavam se tornando cada vez mais dependentes destas tropas internacionais, pois viam nelas uma forma de alcançar a sua subsistência (FONTOURA, 2009).

Além de influenciarem no aumento pela demanda de serviços sexuais, vários *peacekeepers* envolvidos na UNMIBH foram identificados como frequentadores de bordéis e casas noturnas que contavam com a exploração de meninas traficadas de outras regiões afetadas pela dissolução da Iugoslávia (ALLRED, 2006). Em relação a isso, Allred (2006) argumenta que:

[...] existem relatórios de que oficiais da *International Police Task Force* e soldados da SFOR estavam **comprando** mulheres traficadas e participando ativamente no

¹³⁸ Do original: “[T]he presence of 30,000 *peacekeepers* in Bosnia where war had left a devastated infrastructure, massive unemployment and a barely functioning economy provided both organised crime and entrepreneurial individuals as an ideal opportunity to enter the free market economy”.

¹³⁹ Do original: “The large influx of well-paid international peacekeeping staff – military and non-military – inevitably has an economic, social and cultural impact on the local population”.

tráfico de mulheres para o mercado da prostituição por meio da falsificação de documentos, recrutamento e venda de mulheres para donos de bordéis (ALLRED, 2006, p. 7, tradução nossa, grifo do autor)¹⁴⁰.

Deste modo, com o aumento do número de *peacekeepers* na localidade, “o comércio de mulheres traficadas aumentou de um dia para o outro nas imediações do complexo das Nações Unidas” (ALLRED, 2006, p. 6-7, tradução nossa). De acordo com relatórios de organizações não-governamentais (ONGs) locais e a própria UNMIBH, o tráfico humano na Bósnia e Herzegovina começou a se manifestar a partir de 1995, com a chegada das Nações Unidas ao país (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002, p. 4). Agathangelou e Ling (2003) destacam que o envolvimento de *peacekeepers* nestas atividades se dava a partir da falsificação de documentos de mulheres traficadas e da facilitação do seu transporte para dentro do país. Além disso, aceitava-se suborno dos donos de bordéis locais em troca do repasse de informações sobre possíveis investigações (AGATHANGELOU; LING, 2003).

Dentro deste cenário, as mulheres traficadas eram mantidas em cárcere, privadas de todos os seus documentos, forçadas a fornecer serviços sexuais e espancadas quando não cumprissem com as exigências dos donos dos bordéis onde eram obrigadas a trabalhar (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002). Em uma pesquisa realizada pelo *Special Trafficking Operations Program* (STOP) das Nações Unidas, aproximadamente 25% das mulheres que trabalhavam em casas noturnas no período do estabelecimento da UNMIBH eram traficadas, sendo a maioria delas originárias de países como Moldova, Romênia e Ucrânia (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002).

Conforme David Lamb, investigador da ONU na Bósnia e Herzegovina, o aumento expressivo do tráfico de pessoas para o seu território e a exploração sexual de mulheres e crianças se deu com a chegada das operações de manutenção da paz estabelecidas pela ONU, destacando-se a UNMIBH (LAMB, 2002 apud ALLRED, 2006). O investigador ainda afirma que, “o comércio de escravos sexuais na Bósnia existe, em grande parte, devido a operação de

¹⁴⁰ Do original: “[...] there were also reports of International Police Task Force police officers and SFOR soldiers actually **buying** trafficked women and actively participating in the trafficking of women into prostitution by forging documents, recruiting, and selling women to brothel owners”.

manutenção da paz da ONU. Sem a presença desta operação, haveria pouca ou nenhuma prostituição forçada na Bósnia” (LAMB, 2002 apud ALLRED, 2006, p. 7, tradução nossa)¹⁴¹.

Além de impulsionarem a demanda pelo tráfico de pessoas e participarem diretamente na consumação desta atividade ilícita, alguns *peacekeepers* que compunham a SFOR, em uma investigação realizada pelo governo dos Estados Unidos, foram acusados de serem condicentes com as violações realizadas contra as mulheres traficadas dentro de bordéis, não denunciando às autoridades e dando continuidade à exploração destas mulheres. Ainda, a investigação revelou o envolvimento de capacetes azuis com meninas menores de idade trazidas ilegalmente para o território da Bósnia (ALLRED, 2006).

Assim, as operações de manutenção da paz, ao acomodarem um grande número de civis e militares no território bósnio à serviço da ONU, contribuíram para o acréscimo da transmissão de doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), como a AIDS e o HIV (FONTOURA, 2009), além de impulsionarem a geração de bebês que acabaram sendo abandonados (AGATHANGELOU; LING, 2003). Soma-se a isso, o aumento da prostituição e de casos de pedofilia e o desenvolvimento acelerado de atividades criminosas de caráter transnacional¹⁴², envolvendo as elites locais e servindo como forma de escape de políticas econômicas desastrosas, impostas por um modelo pensado no favorecimento de um projeto político, econômico e social.

No caso da Bósnia e Herzegovina, as problemáticas que envolveram o processo de *peacebuilding* e a sua natureza pensada a partir do modelo da paz liberal, criou uma conjuntura de paz negativa, onde foi mantida a violência estrutural, em especial contra as minorias sobreviventes, e se abriram lacunas para a permanência do conflito que se tentava solucionar e/ou para a emergência de outros.

¹⁴¹ Do original: “*The sex slave trade in Bosnia largely exists because of the UN peacekeeping operation. Without the peacekeeping presence, there would have been little or no forced prostitution in Bosnia*”.

¹⁴² Segundo Werner (2009), o crime organizado transnacional é uma expressão que se origina no debate crítico do crime organizado, sendo o aspecto transnacional uma faceta utilizada para explicar o impacto da globalização. Neste sentido, transnacional é o termo destinado a identificar as atividades que se desenvolvem através das fronteiras dos Estados (WERNER, 2009).

Considerações finais

Com a formalização das Nações Unidas novas formas de lidar com as dinâmicas que ameaçavam a paz e a segurança internacionais ganharam espaço, sendo as operações de manutenção da paz a principal ferramenta de intervenção humanitária adotada pela Organização. Desde a sua criação até a atualidade, estas operações se especializaram com o objetivo de sustentar uma paz duradoura, que atingisse a raiz dos conflitos em sociedades devastadas pela guerra. Entretanto os valores liberais de livre mercado e da democracia incutidos nos processos de paz, em especial no processo de *peacebuilding*, que visa criar projetos para recompor as estruturas socioeconômicas destas nações, acabam revelando as debilidades do processo de paz, visto que evidenciam as discrepâncias de poder e a condição de dependência que estes Estados passam a desenvolver em relação à comunidade internacional, no intuito de proteger a hegemonia de uma ordem internacional. Neste cenário, a ideia de se conquistar uma paz positiva, com a ausência da violência estrutural, encontra-se cada vez mais distante.

No caso da Bósnia e Herzegovina, além das consequências trazidas pelas medidas que o modelo da paz liberal impôs ao modo de reconstrução do país, a atuação das Nações Unidas, sobretudo dos *peacekeepers* que estavam no território, fortaleceram atividades ilegais que foram responsáveis por maciças violações de direitos humanos, em especial contra mulheres e meninas. Nesta conjuntura, propagou-se a violência estrutural que se esperava acabar. Com isso, abriram-se lacunas para a permanência do conflito e/ou para a emergência de outros. Desta forma, questiona-se a efetividade do modelo de paz liberal, representado pelo processo de *peacebuilding*, e se outros modelos – pensando a partir das necessidades locais – teriam espaço na criação de um modelo de paz autossustentável.

Referências

AGATHANGELOU, Anna M.; LING, L. H. M. Desire industries: Sex trafficking, un peacekeeping, and the neo-liberal world order. **Brown Journal of World Affairs**, Providence, v. 10, p. 133-148, jan. 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/237371009_Desire_industries_Sex_trafficking_un_peacekeeping_and_the_neo-liberal_world_order>.

ALLRED, Keith J. *Peacekeepers and Prostitutes: How Deployed Forces Fuel the Demand for Trafficked Women and New Hope for Stopping It*. **Armed Forces & Society**, Montreal, v. 33, p. 5-23, out. 2006. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095327X06288803>>.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul (Ed.). **Peace operations and global order**. New York: Routledge, 2005.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace**. 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método. **Millenium**. v. 12, n. 2, p. 162-175, 1983. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/20053786/163614728-cox-2007-1983-gramsci-hegemonia-e-ri-ensaio-sobre-o-metodo-cut-pdf>>.

_____, Robert W. *Social forces, states and world orders: beyond international relations theory*. **Millennium**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981. Disponível em: <https://www.uni-erfurt.de/fileadmin/public-docs/Internationale_Beziehungen/cox.pdf>.

FAGANELLO, Priscilla Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz na ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília: FUNAG, 2013. 372 p.

FONTOURA, Natalia Rayol. **Heróis ou vilões? O abuso e a exploração sexual por militares em missões de paz da ONU**. 2009. 229 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0710402_09_Indice.html>

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999. 448 p. (Curso de Altos Estudos do

Instituto Rio Branco). Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_da_Paz_das_Nacoes_Unidas_O.pdf>.

GABATLHAOLWE, Keorapetse Mmoloki. *United Nations Peacebuilding Architecture: Imperialists' New Burden Sharing Scheme*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2011. 124 p.

GILL, Stephen. *Globalisation, market civilisation, and disciplinary neoliberalism*. *Millennium*, v. 24, n. 3, p. 399-423, 1995.

GOULDING, Marrack. *The Evolution of United Nations Peacekeeping*. *International Affairs*, London, v. 69, n. 3, p. 451-464, jul. 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2622309?seq=1#page_scan_tab_contents>.

GRASSI, Pietro Augusto. A Responsabilidade dos Estados por crimes sexuais cometidos por agentes de paz da ONU. *Revista do CAAP*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 197- 215, 2011.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. **O papel do Conselho de Segurança da ONU na construção de estado na Bósnia Herzegovina**. 2012. 127 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71678>>.

HIGATE, Paul. *Gender and Peacekeeping*. *Institute for Security Studies*, Pretoria, v. 91, p. 2-65, 2003. Disponível em: <<https://oldsite.issafrica.org/uploads/Mono91.pdf>>.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution**. New York, 2002. 74 p. Disponível em: <<https://www.hrw.org/reports/2002/bosnia/Bosnia1102.pdf>>.

KALYVAS, Stathis N.; SAMBANIS, Nicholas. Bosnia's Civil War: Origins and Violence Dynamics. In: COLLIER, Paul; SAMBANIS, Nicholas (Ed.). **Understanding Civil War: Evidence and Analysis**. Washington: The Word Bank, 2005. p. 191-229. Disponível em: <https://stathiskalyvas.files.wordpress.com/2016/01/bosnia_000.pdf>.

MAIDANA, Javier Rodrigo. **Operações de Paz das Nações Unidas: atuação eficaz ou falácias? Reflexões acerca de sua institucionalização**. Curitiba: Juruá, 2013. 240 p.

MORENO, Marta Regina Fernández y Garcia. **Uma leitura pós-colonial sobre as 'novas' operações de paz da ONU: o caso da Somália**. 2011. 455 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/pbasbi2.php>?>

codAcervo=195991&codBib=0&codMat=,&flag=&desc=&titulo=Publica%E7%F5es%20On
-
Line&contador=0&tipo=bd&letra=L&cod=&texto=&posicao_atual=64&posicao_maxima=3
02 >.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines: The Capstone Doctrine*. 2008. Disponível em
<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf>.

_____. *Bosnia y Herzegovina UNMIBH (Documentos de la ONU)*. 2002. Disponível em:
<<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unmibh/docs.html>>.

_____. *United Nations Protection Force (Department of Public Information)*. 1996.
Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm>.

_____. *Resolution 1031*. 1995. Disponível em: <<http://www.nato.int/ifor/un/u951215a.htm>>.

_____. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. 1945. 90
p. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho de. Estudos da paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p.148-172, jan. 2017.
Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/611>>.

PADRÓS, Enrique Serra. Kosovo: a desintegração do mosaico iugoslavo. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 137-150, ago. 1999. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1797/2164>>.

PARIS, Roland. *At war's end: building peace after civil conflict*. New York: Cambridge University Press, 2004.

_____. *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. International Security*, v. 22, n. 2, p. 54-89, 1997.

PUREZA, José Manuel *et al.* *As novas operações de paz das Nações Unidas: Os casos de Angola, Timor Leste e Moçambique. Oficina do CES*, Coimbra, v. 290, p. 1-34, nov. 2007.
Disponível em: <[https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11084/1/As novas operações de paz das Nações Unidas.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11084/1/As%20novas%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20paz%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2018.

RICHMOND, Oliver P. Para além da paz liberal? Respostas ao "retrocesso". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p.297-332, jun. 2010. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/v32n2a02.pdf>>.



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



SANDOLE, Dennis J. D. *Peacebuilding: Preventing Violent Conflict in a Complex World*. Cambridge: Polity Press, 2010. 251 p.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. 424 p.

SILVA, Francine Rossone. **A paz liberal nas operações de peacebuilding**: O 'local' e os limites da crítica. 2012. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: < <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/1472-a-paz-liberal-nas-operacoes-de-peacebuilding-o-local-e-os-limites-da-critica> >.

SOARES, Rodolfo Veloso Caetano. **Peacebuilding e a (re)construção de Estados falidos**: Expressão do imperialismo? Uma visão do terceiro mundo. 2016. 47 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/14999/1/2016_RodolfoVelosoCaetanoSoares.pdf>.

STACCONI, Giuseppe. O bloco histórico. In: **Gramsci: Bloco Histórico e Hegemonia**. São Paulo: Centro de Pastoral Vergueiro, 1987, p. 17-31.

WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas**: Presença e influência nas relações internacionais contemporâneas. 241 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/.../GUILHERME_CUNHA_WERNER.pdf>.

REPRODUCING AND REFLECTING LATIN AMERICA AND SOUTH AMERICA: WENDTIAN AND DEWEYAN ANALYSES OF BOLIVIA, BRAZIL AND CHILE IN THE AGENT-STRUCTURE DYNAMIC OF THE REGION¹⁴³¹⁴⁴

Jurre Edsger van Dijk¹⁴⁵

Abstract

This research attempts to reveal how state identity leads to the peculiar reproduction of an environment of regional organizations that present themselves as Latin American and South American. The regionalist intercourse in this part of the world is peculiar, because the success of these organizations at producing long-term outputs in material terms is highly dubious. That calls for a more pronouncedly human understanding of regional organizations and the states interacting with and within them: they present characteristics of social groups. The main question asked here, therefore, is: how does state identity affect decisions to create, adhere to, stay in or out of and socially deviate from regional organizations in South America and Latin America? To understand better what identity, state identity and their interactive roles may consist in, this research adopts the ontological premises of conventional social-constructivism to conceptualize them. To then come to a way of measurement, it resorts to the school of pragmatism and employs Deweyan abduction. To study the norms, motives and interests of three Latin American and South American foreign offices and their interaction with their regional environment, discursive data obtained by way of semi-structured interviews with four Brasilia-based diplomats are used. It is concluded that such discourse does not yield a lens onto the mutual reproduction of agents and structure. It rather only presents the regional environment as a reflection of motivations and interests rooted ultimately in the geographic environments of the individual states, which interviewees defined differently for each one. Tentative evidence for a more continuous commonly identified interest beyond that is found for states that define their foreign policies as pragmatic (Brazil, Chile). Such pragmatism being at odds with common institutional structures for a common interest, however, that interest is also still ultimately what national politics makes of it.

Keywords: Regionalism. Regional integration. Latin America. South America. Identity.

Introduction

¹⁴³ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

¹⁴⁴ Artigo em base de cópia editada de dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências – I Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais (SEPERI) – Política externa brasileira e análise de política externa, Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis.

¹⁴⁵ Mestrando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. E-mail: jurrevandijk@usp.br.

This scholarly endeavour starts with a deductive claim. States are human organizations with a self-identity. If regional organizations are associations of states, then it follows that such organizations are themselves social in their nature. What distinguishes one sort of human organization from another is a matter of the meanings we have ourselves given to them.

It is in terms of meanings, understandings and expectations that we do not only understand the objects concerning our interaction, but indeed, ourselves: they constitute our identities (WENDT, 1992). If states are human organizations, then there are elements outside of it in function of which states understand themselves and their role in regional and world society. Identities, including those of states, can gradually change, because through interaction, the meanings, understandings and expectations of objects are reproduced or altered. State identity can grow to be inclusive: other states and their interests are then understood as in extension of self. Inclusive self-understandings are not very typical of states within an anarchical system of states, though. Many social processes such as in-group and out-group dynamics make that many states, already social groups in themselves, at best do not see the interest of the other as in the interest of the self. At worst, they distrust the interest of other and perceive it as adverse to their self-interest. The main state interest is physical security, and if one state is physically less secure than another, it may perceive risks to its own existence (Id., 1994).

In Latin America and in South America, states have been able to cooperate as overt distrust has been long away now from their relations. If states do not typically identify a structural common interest beyond coexistence, though, it is striking that there have been so many initiatives towards regional integration in the region (Latin America) and on the continent (South America). To look further into the role of state identity therein, the question posed in this article is how it affects decisions to create, adhere to, stay in or out of and socially deviate from regional organizations in the region and on the continent. A social deviation is a deviation of an individual from a group, which happens when a state suspends its own membership of a regional organization or leaves it, assuming that regional organizations are social groups. That assumption is only a small extrapolation if one takes a state to be a social group. In section one, I look at this rather social psychological approach to Latin American states' behaviour, as well as at how recent Latin American regionalism has been described through foreign policy analysis.

Making the aforesaid assumptions about state identity – mainly, that it is mutually constitutive with the meanings of the objects concerning the interaction with other states – requires one to define it in a workable way: how can a state identity be known to be a state identity, in order that be known what to look for in a research design? (Wendtian) social constructivism is a school that lends centrality to the role of identity that is assumed important here, yet even Wendt admits that it is a challenge “to construct measures of state identity and interest capable of sustaining inferences about change” (WENDT, 1994, p. 391). The research design thus requires resort to a different school that shares the most important assumptions of social constructivist ontology and beyond that offers epistemological and methodological consolidation: American, or Deweyan pragmatism is such a school. In section two, I elaborate on my adoption of the Wendtian and Deweyan research philosophies.

The research presented here set out to do interviews, held in Brasilia in July 2019, with diplomatic spokespersons of three state actors that have been major agents within the social structure of Latin American and South American regionalism. More specifically, the interviews were done with the Sous Chef of Regional Commercial Negotiations of the

Brazilian Ministry of Foreign Affairs, a first and a second secretary of the Chilean embassy in Brasilia and a first secretary of the Bolivian embassy in Brasilia. On condition of anonymity (but with agreement to cite them by their public function), they responded to questions about the social interaction constituting their regional environment. Their answers rendered discursive data on their countries' norms and interests, and how they relate to the sphere of common regional norms and interests; to a lesser extent, on how these have been historically conceived; and most importantly, on how these have motivated the production and reproduction of the regionalist environment as we have witnessed it between the 1991 founding of the Southern Common Market (MERCOSUL) and the year 2019. The interrelations between the data were inferred through the methods derived from the Wendtian and Deweyan research philosophies and are presented in the third section of this article.

In the conclusion, I present what those findings may mean for the role state identity has played in Latin American states' behaviour with respect to regional relations.

1. Approaches to Latin American states' behaviour

3.1. Foreign policy analysis: three South American integration groups

Until the 1980s, Latin American states had been rather protective of their economies and regional integration initiatives had been rather unsuccessful. In the 1980s and 1990s, they democratized and opened up somewhat. Argentina's and Brazil's idea of setting up a common market started to materialize, with Paraguay and Uruguay participating. MERCOSUL never actually surpassed the stage of a flawed customs union. The common external tariff may, however, be seen as a massive break with the countries' uncooperative past of economic nationalism.

With the 1998-2008 wave of centre-left to radical leftwing presidents elected to office in South American countries, countries' foreign policies generally became more critical of relations with the United States, perceived to increase its clout in a region increasingly dependent on it economically. Only Colombia, for economic and security reasons, and Chile, whose political elites think much like American policymakers about national economic embedment in globalized markets, continued to invest in strong relations with the United States. The countries with clear foreign policy shifts fall into two groups. The original MERCOSUL member states (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) aimed for their embedment in a MERCOSUL autonomous from the United States but with a positive agenda towards it (VILLA; BRAGATTI, 2015). Bolivia, Venezuela and, formerly, Ecuador, constitute the other group within South America, while within broader Latin America and the Caribbean, Cuba, Nicaragua and most of the Lesser Antilles island states fall into their group, too. These countries all work together in a regional organization that started off in 2004 as a trade agreement between Cuba and Venezuela, but that moved its focus considerably beyond trade solely: the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America, or ALBA. ALBA member states choose social policies over free trade as a basis for their development, rejecting proposals such as ALCA. From the outset, ALBA has presented itself as an alternative to ALCA (Ibid.), so much that the A for Alianza originally stood for Alternativa. What distinguishes ALBA from MERCOSUL, whose member states also fiercely opposed ALCA from 2003 on (NOLTE; COMINI, 2016), is its hostility towards free trade in a general sense, and towards the United States in a more specific one. ALBA embodies the geopolitical interests of Venezuela, which seeks to regionalize them through a multilateral framework with

states interested in its main offered benefit: access to cheap hydrocarbons (SANTANDER 2014). Much of ALBA's activity and financing revolves around this resource and the revenues it provides Venezuela with. Through Petroandino and Petrocaribe, Venezuelan initiatives later incorporated in ALBA's structure, national oil companies from ALBA member states but also from many more states throughout the Caribbean were connected (SANTANDER 2014).

If it seems that oil had Venezuela punch above its weight on the regional stage, confirmation may be found in the simultaneous institutionalization of South America as a region that was lead by Latin America's and South America's economic giant: Brazil. Under its Lula governments, Brazil pursued a regional strategy of "*South-Americanization*" (NOLTE; COMINI, 2016, p. 553, italics theirs). In 2008, even after some hesitation from Argentina, not exactly enthused about the weight Brazil would have in an organization without Mexico (Ibid.), Brazil managed to get all South American governments' signatures under the founding document of the Union of South American Nations, or UNASUL.

Venezuela's radical, Latin American and Brazil's MERCOSUL-inspired South American strategies made for regional rivalry between Venezuela's ALBA and Brazil's UNASUL, yet not outright antagonism. After all, Venezuela became a MERCOSUL member state in 2012 and enjoyed Brazil's support in the process. In addition, even though Brazil was UNASUL's natural leader (until its auto-suspension in April 2018), all South American countries including Venezuela have been founding members. Venezuela's conception of integration is mainly political, anti-capitalist and anti-hegemonic (VILLA; BRAGATTI, 2015, loc. cit.), yet it has participated in two South American organizations that were conceived pragmatic and economic, reflecting Brazil's regionalist course. Room to rival Brazil in the regional space Venezuela thus finds in ALBA, which apart from Venezuela's petrodollar financing, exists by virtue of Cuba's scientific expertise (Ibid.). It has also, however, assumed an active role in UNASUL from the negotiating phase to the 2018 auto-suspensions, the organization's *de facto* death warrant.

3.2. *Social psychology: Latin American regional organizations as social groups*

In April 2018, half of UNASUL's member states suspended their membership of the organization over deadlock about the nomination of the next secretary-general. Since then, most of the deviants have also announced they would be leaving the organization altogether. Such deviations from Latin American (or in this case, South American) regional organizations, which can be seen as social groups (DUBÉ; THIERS, 2017), are rare, though. Individuals, and if one may so induce, South American and Latin American political elites form groups to reduce uncertainty in their social exchange – group commitment makes actors more predictable – and to produce benefits they could not on their own. Leaving a social group, even in the light of dissatisfaction, is an unlikely decision for a group member to take because the social exchange within the group takes on value for them. Group cohesion, for example, reduces stress. The (feared) costs of leaving a regional organization are negative reactions, ostracism and a deteriorated social exchange. The drivers of continuing a behavior that reproduces, in this case, an oft deemed fallacious integration process, however irrational, are the value of the group to a member, groupthink and cognitive dissonance (Ibid.).

2. Knowledge in the context of an agent-structure dynamic

2.1. Wendt and social constructivism

If on one hand, the regionalist landscape is a result of domestic strategies and on the other, of social psychological phenomena, it seems that there is an agent-structure dynamic going on. As structure here comprises the patterns of interaction *between* a set of agents, one may call the structure intersubjective and define it as the commonly understood meanings and expectations of the objects concerning agents' interaction. As self and other are themselves objects given meaning to in this interaction, agents construct identity during their interaction: "relatively stable and role-specific understandings about self" (WENDT, 1992, p. 397). Identity is thus endogenous, not exogenous to interaction. This is one of the main premises of social constructivism that distinguish it from rationalism, which assumes a fixed interest in maximization of security or economic variables. Social constructivism assumes the possibility for identities gradually to change through process. For example, an agent, in its interaction with another agent, makes sustained efforts, consciously or not, to change the intersubjective knowledge that governs a cognitive schema and that makes actors predictable (Ibid.).

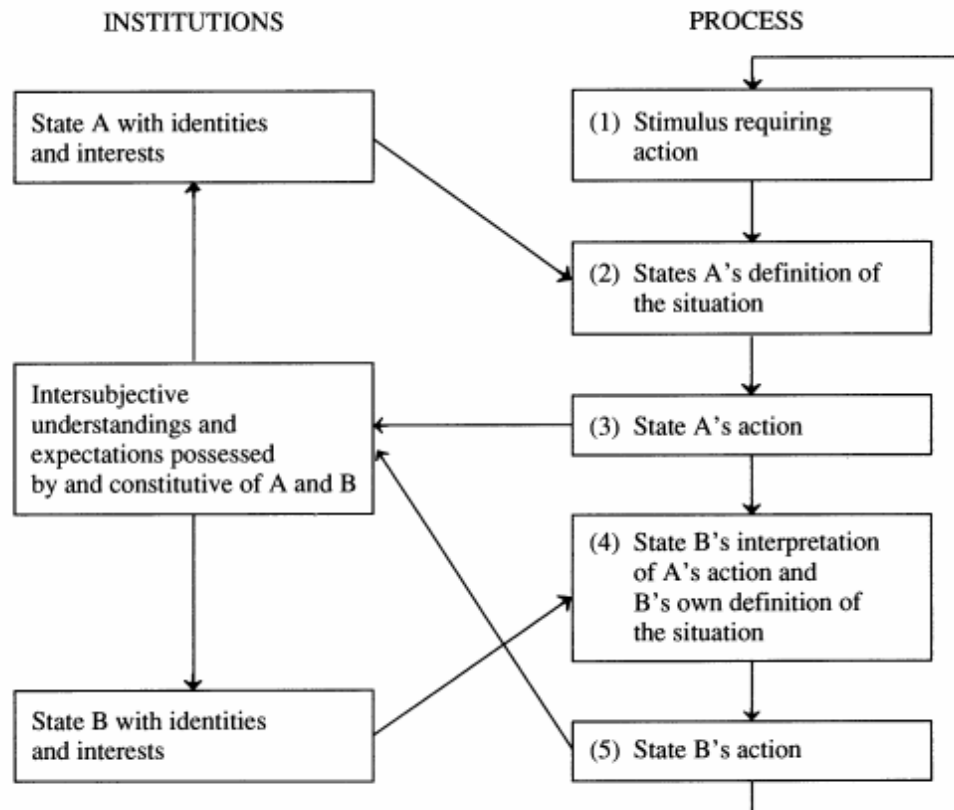


Figure 1. The co-determination of institutions and process (WENDT, 1992, p. 406).

This, however, is not easily done, as institutions, the rules of the game such an actor seeks to change, “confront individuals as more or less coercive social facts” (Ibid., p. 399). Even if not formal or articulated they are social rules produced by the meanings and expectations attached to social practice, and binding it. If formalized, they beget new administrations, or the official commitment of existing ones, meant to encourage or ensure compliance by all actors. Institutions do not necessarily improve actors’ interaction, they rather stabilize it, meaning they may help actors to retain stably conflictual relations as well as ensure the continuity of their harmonious cooperation (Ibid.). If states can bring anything from conflictual to harmonious identities to their interaction, depending on *and* reproducing or transforming mutual understandings and expectations, how can state identity be operationalized and observed?

Wendt (1994) suggests three categories of intersubjective structure: the Hobbesian, the Lockean and the Kantian. These categories could be a start to inferring an axis of ordinal values

of the harmony of the identities that states bring to their interaction. For purposes of analysis of South American regionalism over a relatively short period of time, these categories seem to be very large to capture small changes: they do not capture what takes place between a (Hobbesian) state of war of all against all and a (Lockean) state of generally recognized sovereignty, or between that state and (a Kantian) one of general identification with a higher good common to the whole of international (or regional) society.

The historically low incidence of interstate war in South America and Latin America already give a good indication that, at least since some time after the region's and the continent's last major war,¹⁴⁶ a Hobbesian anarchy has been foreign to them. This indication is helped when reminding oneself, in this context, of the historical role of the *uti possidetis* principle in these regions, where it would predetermine the better part of each country's regional extent from since right after countries' independence (with major examples of scarce violations of that principle mentioned in footnote 6 on this page). A Lockean anarchy of generally respected sovereignty looks to be an acceptable classification of intersubjective structure in the region and on the continent, but recent efforts towards more (Kantian) union within or throughout South America and Latin America cannot be ignored, in the form of so many regional organizations that at least in discourse present themselves as more than just multilateral fora (JENNE; SCHENONI, 2015). Locke and Kant could have interesting debates about South and Latin America had they been alive today and interested enough in the subject matter, but the ways in which their ideas have been borrowed for broad International Relations system classifications by scholars such as Wendt are of little help in describing changes that can account for a year or thirty of regionalist dynamics. What they do do is suggest an axis between a Lockean and a Kantian idealization where one may class empirical observations, carrying messages that go beyond a reaffirmation of a strictly Lockean order and point towards Kantian transformation, leaving the actual social structures somewhere in between. Just where that somewhere would be is an epistemological and a methodological question.

2.2. *Deweyan pragmatism: the success of consequences*

The answer, first, to how one can know what one knows should follow from the previous, ontological premises adopted here. The main one of those is that social meanings and expectations given through agents' interaction to the objects concerning their interaction drive the processes that are of our interest here. With such importance given to social interaction, it is only consistent to propose that knowledge is generated, too, through social interaction. That proposition is made by pragmatism.

Deweyan, or American pragmatism is a political and a social philosophy that proposes that agents' interaction produces meaning *in terms of the success of its consequences*. In other words, intersubjective structures of meanings and expectations are reproduced as long as those meanings and expectations work for them, and transformed when they cease to. Pragmatism has never enjoyed much attention in International Relations, perhaps for not offering much of a theory beyond what had already been the liberal internationalist response

¹⁴⁶ The War of the Pacific and the Chaco War make good candidates. Both occurred before the Second World War, a time at which, one may argue, intersubjective structure in most parts of the world was never far removed from overtly Hobbesian.

to realism during the First Great Debate, nor beyond what had been the post-positivists' to rationalism more recently (COCHRAN, 2012).

Thanks to the ontological overlap with social constructivism, the rise of the latter school's thought in International Relations also benefitted pragmatism's appeal. Pragmatism, however, offers, more than conventional social constructivism, a novel epistemology. Methodologically, it also distances itself from the purely empirical analyses and avoidance of normative lines of inquiry that, Cochran contends, the early social constructivists inherited from the positivists they challenged (Ibid). Normative analysis is nothing short of imperative when the epistemology adopted tests knowledge against success of consequences: what constitutes success is an inherently normative question. Valuation is a form of normative analysis that seeks not to make ethical judgments itself, but to study "norms in the context of their normativity; that is, [of] the processes of valuation that go on in the practices of international society" (Ibid., p. 13). The pragmatist methods proposed and adopted here, therefore, are (Deweyan) abduction – analysis of the success of states' interaction in the region by the success of its consequences – and valuation analysis – the norms against which they judge such consequences to be successful. It is these methods that have been used in the analysis of the responses of semi-structured interviews held with civil servants representative of the social groups that are the institutes behind those decisions: a Brazilian diplomat, two Chilean diplomats and one Bolivian diplomat (all in July 2019 in Brasilia).

3. Results

3.1. Different geographies: different regions or no region at all?

A first interesting finding is that, asked about definitions of regional environments of the interviewees' respective countries and regional interests, none made mention of existing regional interests or norms, whether that would be South American or Latin American common interests or norms. They did make mention of a number of norms and interests defended by their countries as worth fostering as regional norms and interests. They failed, however, to reveal the interrelation between their particular norms and interests and the regional level, or to defend why what is good or important for their own countries is, or should also be, a regional norm or interest. In addition, the interviewees cited different norms and interests: Latin American free trade for Brazil (INTERVIEWEE 1, 2019, verbal information), stable rules for trade for Chile (INTERVIEWEE 3, 2019, verbal information), and sovereignty, non-intervention, a rethinking of capitalism and protection of the environment for Bolivia (INTERVIEWEE 4, 2019, verbal information). Brazil's and Chile's responses, however, can be considered different wordings for a thing equivalent: predictable and unimpeded trade flows across the region.

3.2. Ideology and pragmatism

Asked about whether regional organizations have contributed to the fostering of common regional norms, the Brazilian Ministry of Foreign Affairs's Sous Chef of Regional Commercial Negotiations emphasized that his ministry conducts state politics and not government politics, and that state politics is pragmatic (INTERVIEWEE 1, 2019, verbal information). That word must not be confused with what the pragmatist research philosophy adopted here represents: a pragmatic attitude is one that is prudent and averse to applying

moral principle (COCHRAN, 2012). Yet, implying that a foreign policy is prudent and rather value-free than principled is paradoxical. The avoidance of applying moral absolutes is at best a strategy to achieve results whose success is judged by a relatively small group of policymakers but that affect society at large; at worst, if the avoidance of moral absolutes (however defined) is consistent, the principle defined as prudence assumes itself the dimensions of a moral absolute, paradoxically attaining the exact opposite of what the ministry sets out to do. In other words, ethics cannot be made to go away and it is necessary for this analysis to avoid simplifying it. Some normative direction will in fact be given by government actors, making a conceptual separation of state politics and government politics, a social construct, misleading when one seeks to make a valuation analysis as attempted here. Unfortunately, to make this analysis complete it would be necessary to study how (and why) the social construction of a state politics as separate from a government politics has been done within the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, a line of inquiry I did not take up in the interview (and one that would be rather extensive in its own respect).

There is another observation to be made. Asked about the relation between regional organizations and regional norms, the interviewee answered that Brazil's foreign policy is pragmatic. Besides the normative assumption about Brazil's foreign policy, this suggests something of a disconnect between the national and the regional normative realm, or an unwillingness to commit to regional norms or their construction when those are incompatible with Brazil's pragmatism. That is a subtle defense not only of pragmatism but of state sovereignty, an institution that protects a country's will ultimately to commit to its own, domestically defined course. The interviewee went on to describe the discrepancy between countries' national courses within UNASUL, which lead a group of six countries, including Brazil, to suspend their membership in April 2018. Brazil's auto-suspension from UNASUL, according to him, must be seen as Brazil's judgment that some member states were going a way that was less pragmatic than that of countries such as Peru, Argentina and itself (INTERVIEWEE 1, 2019, verbal information). In so doing, the interviewee discerns a group of norm-driven countries and a group of countries that have a relatively more elevated concern for regional intercourse as a means to negotiate the national interest, and perhaps, *if* common interests beyond the mutual defense of sovereignty are discerned, as an end in itself.

The Bolivian embassy's First Secretary in a similar way distinguished Prosul, the organization proposed by Chile to substitute UNASUL, and MERCOSUL from UNASUL: the latter had a more political nature. For Bolivia, however, that less pragmatic, more consistently normative regional intercourse was more positively identified with. The interviewee mentioned the integration of peoples and the fight against discrimination as some of UNASUL's hallmarks. UNASUL, according to him, was a very important setting for Bolivia. He qualified MERCOSUR as consisting of more right-wing countries (INTERVIEWEE 4, 2019, verbal information), using a qualification different from the one used by the Sous Chef of Regional Commercial Negotiations of Brazil's Ministry of Foreign Affairs in his distinction that included MERCOSUR countries.

The Chilean embassy's First Secretary also stressed UNASUL's political nature and its dependence on its member states' governments, mentioning, too, Venezuela's role in bringing it down:

South American governments are now more right-wing, whereas before they had been more left wing. Ideology is a philosophical, theoretical concept. There was UNASUL, in which Venezuela participated. Now, UNASUL is dead. A political

integration mechanism depends on governments at a given time. There was a certain common vision that ceased to be when other governments assumed, and when Venezuela started to spoil it. Venezuela has become a theme for all South American countries (INTERVIEWEE 2, 2019, verbal information, translation mine).

That, the Brazilian interviewee recognized in answering whether the 2018 auto-suspensions from UNASUL had diminished the importance of that or of that of the other organizations, but also that UNASUL's obsolescence had made dealing with the issue more difficult. "They did not diminish the importance of regional governance, but they did make it more difficult. Brazil wants to continue to be in ALADI.¹⁴⁷ Dealing with Venezuela in common forums is now difficult" (INTERVIEWEE 1, 2019, verbal information, translation mine). Yet while regional forums can see their importance diminished in the light of a lack of pragmatism, ideological alignment and even the breakdown of domestic democratic order if one concerns the Venezuelan question, a common interest in coexisting will, according to the Brazilian interviewee, never fade:

Border questions will always be important [as a common interest] to be resolved whatever the governments on each side of it. Neighbouring countries will always in some way be a priority in [each other's] foreign policy interests. They have a mutual interest in coexisting. The region is a circumstance that imposes itself (INTERVIEWEE 1, 2019, verbal information, translation and brackets mine).

The distinctions between pragmatist and political courses and between state and government politics not being hard ones, and the apparent preferences for independently set courses to commonly defined courses when the latter would hinder the former, reinforce that ultimately, the only durable common regional interest is the guarantee of states' sovereignty. The Brazilian interviewee in effect concludes this himself, too, when he says that neighbouring countries will always have an interest in coexisting. Beyond that interest typical of a Lockean society of states, the interviews did not yield evidence for a durably sustained construction of a common interest with mention either to supreme authority of common institutions or a desire for a common recognition of such, independent of a state's course under a given government, in any of the regional organizations asked about.

3.3. *Stably sustained prudence: common interests after all?*

Stopping the analysis there would leave it short of evaluating the importance of the distinction made between a pragmatic and a political group of countries. The Sous Chef of Regional Commercial Negotiations of Brazil's Ministry of Foreign Affairs seems to make a link there with differing levels of development different countries are at, leading less industrialized countries such as Paraguay and Bolivia to be less willing to make concessions on a nationally set political course and for that, less pragmatic:

In UNASUL, there was convergence because of the political colour of South American governments at that time. In Prosul there is also a more long-term common vision. Pragmatism means to advance a vision with partner countries that are aligned or not ideologically. If they are not, they must be pragmatic for it to

¹⁴⁷ Portuguese and Spanish acronym for Latin American Integration Association.

work. It so happens that in Prosul, governments now tend to be right wing. Pragmatism is what enables a bloc of countries to have ideological plurality. UNASUL, in the end, could not work not necessarily because of its dependence on political ideology, but because of particular national interests resulting from differing levels of development. The latter play a role not only in UNASUL but also in MERCOSUL. Paraguay's industry, for example, is nascent and will have more difficulty reacting to the effects of free trade with, for example, the EU than will Brazil. Bolivia is more worried about its own gas sales than about common interests (INTERVIEWEE 1, 2019, verbal information, translation mine).

Once again, nothing therein is to convince that prudence is a constant within the ministries of foreign affairs identified by whomever as pragmatic, and that it is not reproduced or cannot be subverted by whatever political dynamics take hold of a country, however much industrialized. The distinction does help to understand how perhaps by virtue of a prudence stably sustained by foreign offices across not only a group of typically industrialized South American countries but importantly, their election cycles of over the past ten to thirty years, has helped those countries to institutionalize such things as the common external tariff in the MERCOSUL and the Pacific Alliance's free trade arrangements, absent compulsory supranational structures. In that light, as long as the interest in cross-region free trade in MERCOSUL countries, the interest in both intra- and ultra-regional free trade in Pacific Alliance countries, and prudent attitudes in all of these countries' foreign offices continue to be reproduced, evidence for common regional interests in the economic sphere can with due reservations be argued for.

The reason for invoking here these two regional organizations is that the Sous Chef of Regional Commercial Negotiations of Brazil's ministry of foreign affairs, after distinguishing a pragmatic and a political group of countries, particularly identified, apart from Brazil, Chile as a pragmatic country. "Chile is the most pragmatic country in the region and will talk with anybody" (INTERVIEWEE 1, 2019, verbal information, translation mine). Asked about the effects of the founding of other regional organizations on the importance of MERCOSUL, he also mentioned the Pacific Alliance as a bloc that seemingly presented a model competing to that of MERCOSUL but that later came to be seen as complementary and as a partner. All of the observations made here by him very much mirror those of the Chilean interviewees.

As mentioned, the Chilean embassy's First Secretary pointed at the different macro-economic realities of the different countries as standing in the way for regional integration:

Chile had been developing a more liberal economy. Brazil and Argentina had large industrial sectors, and industrial interests were reflected in their commercial politics. Chile saw difficulties in becoming a member of Argentina's and Brazil's common market: first, its economy was much smaller than that of its partners; second, the common tariff was much higher than Chile's individual tariff. Chile preferred to have, say, Japanese televisions enter its market easily than Brazilian ones. The other South American countries did not like Chile's posture of free trade, of APEC membership and of bilateral free trade agreements (INTERVIEWEE 2, 2019, verbal information, translation mine).

Asked about preferences for regional organizations, he answered in a manner that bore witness to the pragmatic label given to Chile by the Brazilian interviewee: "Chile participates in many mechanisms. It will now organize COP21. Chile has a state foreign policy and

respects that, and this renders its characteristics permanent” (INTERVIEWEE 2, 2019, verbal information, translation mine). About effects on MERCOSUL by the appearance of other regional organizations, his answer especially mirrored that of the Sous Chef of Regional Commercial Negotiations of Brazil’s Ministry of Foreign Affairs:

In 2012, Chile founded the Pacific Alliance together with Peru, Colombia and Mexico. It had a promising economic agenda. There is now a Pacific Alliance summit taking place in Lima. It was not founded as a competitor of MERCOSUL. Some, back then, saw it that way (INTERVIEWEE 2, 2019, verbal information, translation mine).

The Chilean embassy’s Second Secretary pointed at the organization’s success at not becoming politicized, and its convergence, not competition with MERCOSUL:

The Pacific Alliance has survived various [national] governments now. [Leftist Michelle] Bachelet even reinforced Chilean participation. Mexico is still participating, too [under leftist Andrés Manuel López Obrador]. Ecuador wants to participate. Chile has many connections with Asian countries and Russia. The Pacific Alliance is a case of success. Its citizens can travel freely. Now, the convergence between the Pacific Alliance and MERCOSUL needs to take place. Chile will assume the pro-tempore presidency of the Pacific Alliance for one year. An action plan for such convergence was developed in [at the] Puerto Vallarto [Joint Summit with MERCOSUL in August 2018]. The Mercosur countries participate [in this plan towards one free trade zone], and so does CEPAL [which is the UN Economic Commission for Latin America] (INTERVIEWEE 3, 2019, verbal information, translation and brackets mine).

The perceptions of a regional interest shared between Chile, Brazil, and presumably, the other countries whose pragmatism and overall positive valuation of Latin American free trade have lead their different governments to choose to associate – and stay associated! – with either MERCOSUL or the Pacific Alliance, so tentatively evidence reforms of a Lockean intersubjective structure towards one with Kantian common interests, albeit only in the economic and commercial area. As the Second Secretary of the Chilean embassy summed up, “[s]uccesses are bigger in the commercial than in the political area. There, the common interests are to be found and can be given an institutional structure” (INTERVIEWEE 3, 2019, verbal information, translation mine).

If that proves true, the tentative success of finding common interests can only very cautiously, if at all, be extrapolated to more political Prosul, which by coincidence or not comprises all MERCOSUL and Pacific Alliance member states plus Ecuador, a country in accession talks with the latter organization. The Second Secretary of the Chilean embassy remarked that UNASUL had worked out in its ambition, with many thematic councils of which the Security Council worked best:

The current Brazilian government recognizes the work done by the Security Council. One of the questions attended to at the meeting in Chile was: which are the elements to be reinvigorated [that had been present in Unasul]? At the same time, Prosul is a more flexible mechanism” (INTERVIEWEE 3, 2019, verbal information, translation and brackets mine).

Conclusion

This article started with the ontological claim that regional organizations are social in their nature. It is a claim that in its essence does obviously not present something new but that is indeed a very typical one of the social-constructivists in the Positivist-Post-Positivist Debate in International Relations. That first claim led the research project presented in this article to fascinating scholarly elaborations about group dynamics, the roles of state agents and regional structure vis-à-vis one another and the interrelations between norms, motivations and actions with respect to the construction of states' regional environments. With respect to the countries that between 1991 and 2019 engaged in both regional integration processes within Latin America as well as with the continent that is South America, the literature identifies three groups of countries pursuing their own conceptions of what regional integration ought to be (VILLA; BRAGATTI, 2015; NOLTE; COMINI, 2016). The identities of all of these groups begot an institutional structure through regional organizations. Once states become a member of such organizations, as with individuals in social groups, high social costs may be attached to leaving them, or to deviations more generally (DUBÉ; THIERS 2017).

In asking how state identity affects decisions to found, adhere to, stay in or out of or to socially deviate from the social groups that are Latin American and South American regional organizations, this research involved interviews with diplomats of three South American countries: two of the flexible group (Chile), one of the global embedment group (Brazil) and one of the anti-systemic group (Bolivia). The diplomats responded similarly with respect to regional identity: they did not make reference to it in situating their countries in regions or regional organizations. They made reference to the regional realm only as one where the national interest can be pursued at a higher level or proposed to others in the group as in the common interest, making it subject to a genre of intergovernmental negotiation. In so doing, respondents revealed only one aspect of the agent-structure dynamic: namely, the reproduction of regional structure by state agents, and not vice versa. In that sense, the method failed to reveal any effects of structure – for example, pressures not to be a social deviant and the value attached to group membership – on the norms and motivations of the agents.

In addition, there were divergences in states' definitions of their regions. For Chile, for example, being a Pacific country means that it is most interesting to trade with the world at large rather than with – and as – a region: "Chile's commercial diplomacy is prevalent over its political diplomacy" (INTERVIEWEE 2, 2019, verbal information, translation mine). Interestingly, states' different geographies seem to relate to particular historical and economic national experiences, yet they all mainly defend the respect for status-quo rules at the regional level. In direct and in indirect ways, whether it be Chile's concern with commercial rules or Bolivia's with the respect of sovereignty, the different foci on rules to be defended within the region all boil down to the defense of independently defined national courses. Even though the analysis did not clearly discern a defense of some set of rules in the region in the Brazilian responses, the interviewee did contend that ultimately, the states in the region will always have a common interest in their coexistence (INTERVIEWEE 1, 2019, verbal information, translation mine), a defense of state sovereignty in the region in itself.

A distinction between two sets of countries on the continent and in the region rather than three is not made in the literature but did appear in the interviews, especially in the Bolivian and the Brazilian answers. Both identified a political set of regional organizations

most defended by one particular set of countries whose breakdown may change depending on the national government in charge; and another group of countries that Bolivia considers right-wing and Brazil, pragmatic. Even though especially Brazil and Chile defended that their foreign policies are pragmatic or permanent in their characteristics, a distinction between a pragmatic state politics and a government politics cannot be assumed hard. UNASUL, judged by the interviewees as political, is an organization that the literature identifies very much as Brazilian (NOLTE; COMINI, 2016). In addition, there are normative assumptions inherent in a pragmatic foreign policy itself, and it is not at all clear yet whether newly created Prosul is an organization of pragmatic states or of right-wing governments.

If one considers the distinction of the two groups of states more important than the social constructions based upon which it is itself constructed, however, it becomes easy to see how Brazil and MERCOSUL on one hand and Chile and the Pacific Alliance on the other find natural partners in each other for promoting convergence in the area they are both most interested in: trade. The fact that MERCOSUL and the Pacific Alliance have now outlived national governments of various ideologies, tentatively evidences that these states do identify a common interest, even if that common interest firmly continues to be subject to how a state identifies with it. It is these organizations, therefore, that present indications of Kantian transformation of Latin American and South American state societies, while regional organizations here in general work rather to cement a Lockean intersubjective structure motivated by the national interest however defined.

References¹⁴⁸

- COCHRAN, Molly. Pragmatism and International Relations: a story of closure and opening. **European Journal of Pragmatism and American Philosophy** v. iv, n. 1, p. 1-22, 2012.
- DUBÉ, Sébastien; THIERS Consuelo. Social group dynamics and patterns of Latin American integration processes. **Revista de Estudios Sociales**, n. 60, p. 25-35, 2017. doi: <https://dx.doi.org/10.7440/res60.2017.02>.
- JENNE, Nicole; SCHENONI, Luis. **Latin American declaratory regionalism: An Analysis of Presidential Discourse (1994-2014)**. Working paper, EUI, RSCAS, n. 53, p. 1-17, 2015.
- NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. Unasur: regional pluralism as a strategic outcome. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, p. 545-565, 2016. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380200002>.
- SANTANDER, Sebastian. The impact of the Iberian states on European Union – Latin American interregionalism. In: BAERT, Francis; SCARAMAGLI, Tizia; SÖDERBAUM, Frederik (Ed.). **Intersecting interregionalism: regions, global governance and the EU**. Dordrecht: Springer,

¹⁴⁸ In accordance with the Brazilian Association of Technical Standards (ABNT NBR 6023).



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



2014. ch. 7, p. 107-128.

VILLA, Rafael Duarte; BRAGATTI, Milton Carlos. Complexificação das instituições de defesa na América do Sul. **Carta Internacional**, v. 10, n. 3, p. 4-22, 2015. Special number. Doi: <https://doi.org/10.21530/civ10n3.2015.245>.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

_____. Collective identity formation and the international state. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

RESPONSABILIDADE AO PROTEGER E MINUSTAH: a construção de uma doutrina para a utilização da força em operações de paz

Isadora Lima Resende¹⁴⁹

Resumo

O tema deste artigo é a verificação da construção de uma doutrina de política externa delineada ao longo dos anos 2004-2011. O recorte temporal está situado entre a entrada brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2004, e a formulação da doutrina de Responsabilidade de Proteger (RwP), em 2011. Com o aceite brasileiro em ser parte e comandante das forças militares da missão, a literatura acadêmica percebeu um ponto de inflexão no paradigma brasileiro de não-participação em missões autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sob o Capítulo VII da Carta. A hipótese trabalhada é que os dois momentos podem ser aproximados quando se pensa que tais ações fazem parte de um objetivo maior em uma estratégia do governo brasileiro. O objetivo deste trabalho é, então, buscar compreender qual o discurso brasileiro após aceitar ser parte da MINUSTAH. Para tanto, se busca comprovar que a política externa brasileira, no período de 2003 a 2010, possuía a intenção de projetar poder na política internacional. A participação brasileira em operações de paz é revisitada de forma abrangente; enquanto a participação do Brasil na MINUSTAH é analisada de forma específica. Destaca-se nesta análise a leitura e interpretação dos discursos e comunicados dos Chefes do Executivo, Ministros das Relações Exteriores e de embaixadores brasileiros no período de 2004 a 2017, presentes nas Resenhas de Política Exterior do Brasil, sobre a construção de uma justificativa para a inflexão de política externa percebida, a qual haveria culminado na formulação da RwP. Espera-se perceber a evolução da vinculação de um projeto de política externa de expansão do papel do Brasil na política internacional que impulsiona a aspiração por um lugar permanente no CSNU, cuja entrada na MINUSTAH a isto se relaciona e a formulação da RwP justifica a última.

Palavras-chaves: Política Externa Brasileira; MINUSTAH; Responsabilidade ao Proteger.

Introdução

Desde a criação da ONU, em 1945, alterou-se muito o caráter das operações de paz, em particular o entendimento sobre a utilização da força militar nessas operações (BIGATÃO, 2008; 2014; KENKEL, 2013), bem como o posicionamento brasileiro em relação ao uso desta força nessas operações. Embora inicialmente se recusasse a participar de operações subordinadas ao Capítulo VII da Carta da ONU, aceitou liderar a Missão das Nações Unidas

¹⁴⁹ Mestra em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: isadoralresende@gmail.com.

para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) em 2004. Nela, este referido capítulo estava na resolução de estabelecimento da missão pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Toda essa mudança foi acompanhada, obviamente, por uma reformulação no discurso brasileiro acerca das intervenções.

Este artigo busca analisar algumas mudanças que aconteceram entre 2004 e 2011, quando a presidente Dilma Rousseff apresentou na Assembleia Geral da ONU (AGNU) o que ficou conhecido como “Doutrina da Responsabilidade ao Proteger” (RwP). Ao nosso ver, esta doutrina foi a consolidação de entendimentos sobre operações de paz que vinham se afirmando desde 2004, quando o Brasil, ao mudar sua posição crítica frente às intervenções militarizadas, viu-se frente a necessidade de justificá-las.

A RwP possui princípios semelhantes aos princípios adotados pelo Brasil para a condução do comportamento de suas tropas no Haiti. A preocupação com a proteção dos civis em campo é o principal elemento em comum entre os dois momentos e foram bastante defendidos pelo Brasil nos fóruns de discussão internacional, como AGNU e CSNU.

Neste trabalho, procura-se mostrar a relação existente entre a intenção brasileira de projeção de poder na política internacional com o histórico pleito pelo assento permanente no CSNU e a entrada do país como comandante militar das forças no Haiti, em 2004. Todas essas ações puderam ser percebidas na condução da política exterior do governo Lula da Silva, entre 2003 e 2010. A partir da leitura acadêmica e dos discursos dos atores da diplomacia brasileira percebe-se que havia de fato um projeto de aspiração internacional. Neste, verifica-se que as ações e posicionamentos do país durante os anos de missão no Haiti buscavam inserir o Brasil de forma mais assertiva na ordem internacional e ainda justificar a mudança de postura sobre as missões de manutenção de paz e seu aceite do comando militar da MINUSTAH.

Como hipótese, argumenta-se que a doutrina RwP, embora enunciada formalmente em 2011, foi sendo construída desde o ingresso do Brasil na MINUSTAH, como forma de justificar a mudança da posição brasileira representada por aquela operação. Assim, a RwP estaria para a ação no Haiti como resultado normativo do comportamento brasileiro nesta ocasião, mesmo tendo em vista o espaço temporal entre o início da missão e a formulação da doutrina.

A construção do trabalho intenta mostrar os pontos de ligação entre quatro ações e posicionamentos de política externa percebidas ao longo dos anos 2003-2011. Primeiramente a existência e a forma como foi levada a cabo a construção do desejo de projeção internacional do Brasil pelo governo Lula da Silva, entre 2003 e 2010, o qual reverberou ainda em 2011 no início do governo de Dilma Rousseff. A existência dessa intenção está diretamente atrelada ao histórico pleito brasileiro pelo assento permanente no CSNU. Tendo considerado esses dois pontos, em 2004 tem-se que o Brasil aceitou ser parte da missão de estabilização do Haiti, a MINUSTAH. Esta, em seus treze anos, teve como comandantes das forças gerais brasileiros, o que se configura como um claro ponto de inflexão de política externa em relação à posição histórica brasileira sobre o uso da força militar em operações de manutenção de paz. A partir desses três marcos, aconteceu, após a intervenção da OTAN na Líbia em 2011, a formulação da RwP por parte do Brasil. Nesta, muito do discurso brasileiro sobre a forma e responsabilidade para a condução das operações de paz esteve presente nos discursos do país sobre a MINUSTAH. Com efeito, a partir da leitura e análise de tais discursos, torna-se possível verificar se a RwP se configura como construção de uma doutrina que justifica a participação do Brasil na MINUSTAH.

1. Projeto de liderança brasileiro nos governos Lula da Silva

Importante parcela da literatura identifica que há certos princípios, ou propósitos, acerca da construção da política externa brasileira, que têm sido mais ou menos perenes ao longo dos anos, como apontam Miriam Gomes Saraiva (2013) e Cardozo e Miyamoto (2006). De acordo com a primeira autora, a política externa brasileira tem uma identificação pela continuidade desde a década de 1960. O Itamaraty, para ela (2013, p. 64), é o responsável pelo processo de formulação de PEB e sua burocracia especializada contribui para um comportamento mais estável, possuindo alguns princípios que são tradicionalmente seguidos: pacifismo, não-intervenção, respeito ao direito internacional e igualdade soberana das nações, o que Silva (1998, p. 142) chama de “acervo diplomático permanente”. Ou seja, a concentração dos temas de política externa no Itamaraty e tais princípios elencados fariam com que a política externa se tornasse menos vulnerável à política doméstica (SARAIVA, 2013, p. 64). Destarte, torna-se importante observar o que Cardozo e Miyamoto (2006) consideram como um elemento tradicional, que é o da busca pelo desenvolvimento do país. Este elemento de desenvolvimento é fundamentado na busca pelo interesse nacional e passou a expressar o conjunto de ações do Estado na sua interação com o sistema internacional e condicionar, portanto, as definições das estratégias de parcerias, negociações e inserção internacional.

Dentro desta perspectiva, Saraiva (2013) apresenta um discurso político da diplomacia brasileira, qual seja: a continuidade na formulação e ação de política externa, uma crença que traria ganhos políticos ao Brasil. A mesma autora, em artigo de 2012 sobre a PEB (SARAIVA; VALENÇA, 2012), defende que o Brasil sempre buscou consolidar um papel relevante no sistema internacional. Essa estratégia longínqua, de acordo com o trabalho, é orientada em dois eixos, sendo o primeiro a busca pela autonomia e o segundo o desejo de ter destaque internacionalmente (estando um eixo diretamente ligado ao outro). Ambos os trabalhos de Saraiva (2013; SARAIVA; VALENÇA, 2012) mostram que há uma continuidade¹⁵⁰ na PEB que, em princípios gerais e combinados, ajudam a entender os objetivos da política exterior. Ou seja, existem elementos na política externa brasileira que são perenes: o desenvolvimento, a autonomia e a busca por espaço de destaque no mundo, por exemplo. Tais elementos corroboram a consolidação do Brasil enquanto ator relevante para a ordem internacional.

A partir do início do mandato de Lula da Silva, Saraiva e Valença (2012) apontam que entrou em vigor o chamado paradigma autonomista da PEB. Este paradigma apresentou assertividade no projeto de fazer do Brasil uma potência global, com maior grau de flexibilidade e liberdade para a política externa (LIMA, 2005). Com este pensamento, os autonomistas defendiam uma reforma dinâmica das instituições internacionais que garantisse espaço para a atuação do país. Dessa maneira, o comportamento era baseado em um revisionismo *soft* da ordem internacional e buscava aproximação com os países emergentes e de características comuns ao Brasil (SARAIVA, 2013). Para este modelo, a liderança regional era de extrema importância, com a busca do aumento da influência brasileira entre os países do Sul, bem como a participação ativa nos fóruns multilaterais (VALENÇA, 2010). O pensamento era que o envolvimento do país nos fóruns internacionais como representante e voz dos países do Sul Global, ao estabelecer diálogo entre a região com os países do Norte,

¹⁵⁰ Os autores apontam que mesmo havendo continuidade, não significa que não existam também momentos de descontinuidade. A importância é que, mesmo havendo novas posições, as diretrizes gerais de política externa não são comprometidas (SARAIVA; VALENÇA, 2012; SARAIVA, 2013).

permitiria a construção da ambição brasileira de tornar-se um *player global* (SARAIVA; VALENÇA, 2012).

3.1. Ações de projeção de poder brasileiras na política internacional

Nos anos iniciais do novo governo Lula da Silva, a partir de 2003, três pilares foram introduzidos na agenda de política exterior do Brasil e a norteava, quais sejam: a “manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 23). Neste governo, buscou-se efetivar uma dinâmica de política internacional que encaminhasse o sistema para o fortalecimento das instituições multilaterais e em sentido da multipolaridade. Nesse sentido, a política externa foi orientada para a ampliação e articulação do relacionamento com os países em desenvolvimento no eixo Sul-Sul. Logo, o governo Lula da Silva possuiu ênfase nas negociações e acordos com este grupo de países, através de diversas ações de aproximação política e comercial (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Nas relações externas, o país buscou exercer seu caráter universalista, com uma postura firme nas negociações multilaterais e com o objetivo de conservar a capacidade soberana de definir o modelo de desenvolvimento desejado para o país. Com o reconhecimento do unilateralismo estadunidense, a agenda externa foi definida de modo a permitir a existência de uma dinâmica internacional que fortalecesse as instituições multilaterais e caminhasse em sentido a multipolaridade. Por isso esta ampliação e articulação com os países em desenvolvimento e em especial as parcerias Sul-Sul (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006). Em vista disso, a política externa neste período possuiu grande ênfase em uma postura multilateralista. Este comportamento, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), pareceu traduzir-se em um sentimento de liderança regional, em certos casos. Ao pensar que a liderança pode ser alcançada pela via da ação diplomática ativa e dinâmica, os formuladores de PEB do governo Lula da Silva advogavam pela defesa de temas universais.

Uma das diretrizes em que o governo Lula da Silva esteve focado foi na projeção e afirmação do Brasil como uma potência emergente, mas uma emergência que se localiza dentro de uma multipolaridade do sistema internacional. Desta forma, a busca foi em direção a um maior protagonismo nas relações internacionais. A finalidade era alcançar maior equilíbrio na distribuição de poder mundial e que decisões unilaterais e hegemônicas fossem impossibilitadas. Assim sendo, o país buscou exercer maior influência na política regional e internacional. O objetivo era, destarte, enfraquecer a dependência do país em relação aos EUA sem, entretanto, acabar ou menosprezar as relações com este país. É neste contexto que surge a articulação de grupos de países como o IBAS, BASIC¹⁵¹, BRICS, e G20. A partir do processo de diversificação de parcerias de Lula, a política externa traria a diminuição da dependência econômica em relação à grande potência do sistema e contribuiria para o possível alcance de um sistema multipolar e de reação ao unilateralismo da potência hegemônica. Possibilitando maior margem de atuação para o Brasil, além de alteração na geografia de poder mundial, trazendo maior equilíbrio para as relações Norte-Sul (SANTOS, 2016; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

¹⁵¹ Grupo de autoridades e altos oficiais representantes de Brasil, África do Sul, Índia e China com a finalidade de articular posições e formular propostas relacionadas à mudança climática, formado em 2009 (GOVERNO DO BRASIL, 2017).

Samuel Pinheiro Guimarães (2001; 2010) aponta que a multipolaridade deve ser uma prioridade de PEB, pois o país tende a se beneficiar com o maior equilíbrio e dispersão de poder no cenário internacional, com a maior possibilidade de articular alianças, atrair capital, entre outros movimentos. Destarte, a estratégia de inserção internacional brasileira precisa, de acordo com o autor, buscar a redução da vulnerabilidade externa do país visando sua inserção nos órgãos centrais de gestão da ordem internacional. A finalidade é resistir a ações de grandes potências que possam minorar os interesses brasileiros e articular-se com os outros Estados emergentes (de forma política e econômica) visando a promoção da multipolaridade do sistema.

Desta forma, o governo Lula da Silva buscava reformar nas instituições multilaterais que já haviam sido consolidadas (CSNU, FMI, Banco Mundial, OMC) com a finalidade de que esta reforma possibilitasse uma maior participação brasileira na tomada de decisão global. Ramazini Júnior (2013, p. 170) coloca que “[...] o Brasil busca[va] o fortalecimento do papel dos países emergentes nas estruturas de governança multilateral defendendo benefícios gerais, mas fortalecendo sua própria posição, portanto, busca[va] um jogo de soma positiva, com vantagens relativas em seu próprio favor”. Destarte, o presidente ampliou as relações brasileiras com o Sul Global sem, no entanto, desprezar a importância de seu relacionamento com o Norte.

Outra vertente de atuação internacional praticada pelo Brasil é a da participação em missões e operações de paz em países da América Latina, Caribe e África. Neste período, o país não só atuou em projetos de cooperação, mas também fez parte de operações militarizadas da ONU para a manutenção ou o alcance da paz, em operações regidas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. O Brasil procurava, ao assumir este tipo de comportamento, mostrar-se à comunidade internacional como um país capaz e responsável de resolver dificuldades relacionadas à problemas humanitários, com propostas de combate à fome mundial, problemas com refugiados, desenvolvimento sustentável, utilizando de sua lógica de não-intervenção à soberania Estatal, porém não-indiferença aos problemas (AMORIM, 2010; MIYAMOTO, 2011).

É plausível inferir que o governo Lula da Silva, em todo o seu período temporal, esteve preocupado com a projeção do Brasil em temas e espaços da política internacional antes alheios à sua atuação. A busca pelo enfraquecimento da dependência brasileira em relação aos EUA e as ações contra um sistema unipolar refletem esse projeto. Para tanto, o Brasil focou no fortalecimento das instituições multilaterais, com o objetivo de tentar fomentar a multipolaridade. Com isso, trabalhou pela ampliação e articulação do relacionamento com países em desenvolvimento do eixo Sul-Sul, dando ênfase às negociações e acordos para a aproximação política e comercial desses Estados. Assim, as alianças Sul-Sul, alianças regionais e acordos com parceiros não tradicionais seriam ações ligadas à redução de assimetrias e aumento da capacidade negociadora nacional.

Ademais, a busca pelo assento permanente no CSNU marca uma postura voltada à inserção do país na ordem internacional enquanto uma potência emergente atuando em um sistema multipolar, trazendo equilíbrio para a distribuição de poder. Destarte, um dos objetivos principais nesse projeto de potência era enfraquecer a dependência em relação aos EUA sem, entretanto, menosprezar a relação com os grupos de países em desenvolvimento, quais sejam: IBAS, BASIC, BRICS E G20.

Desta forma, as ações de inserção internacional e diversificação de parcerias e relacionamentos intentou mostrar o Brasil como uma potência emergente capaz de fazer parte de ações e decisões internacionais, especialmente aquelas ligadas à segurança internacional.

Ou seja, o Brasil buscou inserir-se na resolução de conflitos que ameaçavam a paz tanto internacionais quanto regionais, a exemplo da entrada na MINUSTAH. A atuação brasileira e os resultados que o país esperava alcançar nesses locais conflituosos faziam parte da estratégia de mostrar-se apto para a ocupação de uma cadeira permanente no CSNU. Assim, a representação que a MINUSTAH tem para a política externa de é de mudança da postura brasileira em relação às operações de paz regidas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, além de evidenciar a linha diplomática de não-indiferença. Deste modo, não desconsidera os interesses brasileiros de inserção na ordem internacional enquanto potência.

4. O Brasil na MINUSTAH

4.1. Postura brasileira sobre operações de manutenção de paz na década de 1990

As participações do Brasil em operações de manutenção de paz da ONU foram constantes neste período. A norma de não-intervenção aderida pelo país em sua política externa esteve sempre nas decisões para o envio de soldados e civis, abstando-se, inclusive, de votações de resoluções sobre as crises do Haiti e em Ruanda nesta década (1994). As contribuições brasileiras estiveram, neste período, em consonância com o “evidente interesse e afinidade nacionais”, segundo Kenkel (2011, p. 23), exemplificando o engajamento em missões em Angola e em Moçambique, países ex-colônias portuguesas e membros da CPLP, grupo de países que estiveram no radar da PEB desde a década de 1990.

O Brasil esteve preocupado e seguiu com uma diretriz de política externa de que as ações humanitárias intervencionistas com o uso da força poderiam servir de fachadas para ações de grandes potências em países em conflito a fim de protegerem interesses próprios geopolíticos e econômicos. Destarte, Patriota (1997) atenta para uma leitura mais realista sobre a responsabilidade coletiva em assuntos de emergência humanitária, especialmente em conflitos não internacionais. O então embaixador em Genebra Celso Amorim (1991-1992) declarou na 51ª Assembleia Geral das Nações Unidas a necessidade de clareza sobre as responsabilidades coletivas internacionais e suas intervenções coercitivas. Assim sendo,

(...) se a segurança internacional parece ameaçada, mas a situação não é absolutamente clara, parâmetros objetivos deverão ser estabelecidos para determinar quando não são admissíveis medidas coercitivas. E quando a coerção for contemplada, e o consentimento entre as partes deixar de ser um requisito, sua cooperação deverá ser buscada, mesmo assim, por questão de princípio, já que sem esta cooperação as possibilidades de êxito serão reduzidas (Discurso pronunciado pelo Embaixador Celso Amorim no plenário da LI AGNU em 26/11/1996 apud PATRIOTA, 1997, p. 81).

Nesta década o Brasil possuía uma posição cautelosa em relação às intervenções humanitárias coercitivas estabelecidas pelo CSNU. O país posicionou-se contrário a grandes intervenções feitas àquela década e advogou pela solução pacífica de controvérsias, pela não-ingerência e não-intervenção, que, além de constituírem-se como diretrizes tradicionais de política externa, esses princípios estiveram presentes ao longo desses anos e foram defendidos de forma ativa nos fóruns e discussões internacionais sobre as intervenções, especialmente no CSNU e AGNU.

4.2. *Mudança de posicionamento brasileiro em relação à MINUSTAH*

Tendo em vista que o Brasil se engajou nesta missão mesmo havendo referência Capítulo VII da Carta, Kenkel (2011) coloca que o país o fez pois passou a se enxergar como ator global em seu direito, não apenas uma potência média que lidera uma região periférica do globo. Esta autopercepção desloca então alguns paradigmas anteriormente estabelecidos ao passo que os custos-benefícios são redefinidos (KENKEL, 2011; HAMANN, 2015). Celso Amorim (2004, p. 46) percebe que ocupar um maior espaço de influência global pode gerar maiores custos:

Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões.

Destarte, Kenkel (2011) coloca que passaram a existir maiores custos para a atitude de não-intervenção e que maior o poder, maior a responsabilidade: se as operações de paz são fundamentais para o cumprimento de objetivos tais como a proteção de direitos humanos, atuar nelas de maneira mais robusta é necessário. Disto deriva a ambiguidade do comportamento brasileiro em relação às operações e seus objetivos enquanto potência média. Diniz (2006) atribui isto a um pragmatismo político imediato em que os objetivos finais a serem alcançados eram o assento permanente no CSNU e a liderança política na América Latina. Para Cavalcante (2007), no entanto, estes não eram os únicos objetivos a serem alcançados: a projeção e ampliação do país em discussões no cenário internacional, como projetado desde a década de 1990 após a Guerra Fria, seria o principal resultado esperado.

À vista disso, as disposições envolvidas para que o Brasil estivesse engajado e contribuísse na missão no Haiti vão desde os objetivos pragmáticos de uma política externa multilateralista e mais agressiva após o final da Guerra Fria, até uma postura de solidariedade regional com a América Latina e maiores relações comerciais com países do Sul global. Percebe-se ainda que a política exterior esteve priorizando laços com países em desenvolvimento com a finalidade de estender seus interesses econômicos e ampliar sua área de importância estratégica e econômica, vide a participação em operações de paz em lugares os quais o Brasil possui interesses geopolíticos, especialmente no continente africano (BRACEY, 2011).

Ademais, a liderança da MINUSTAH permitiu que o país assumisse liderança frente os países sul-americanos ao engajar-se na missão, a partir de uma condução de política externa que continha uma aspiração pela condição de o país configurar-se como “primeiro entre iguais” na região (BRACEY, 2011, p. 323). Contando com outros contribuintes sul-americanos, como Argentina e Chile, o Brasil, na posição de líder da missão, tornou-se o representante de uma influência internacional da região. Este papel beneficiava, ainda, a reabertura das negociações para o livre comércio no subcontinente, inclusive discussões no âmbito do Mercosul (BRACEY, 2011).

O Brasil não foi doador de recursos financeiros para a MINUSTAH, entretanto, cooperou em áreas como campanhas de vacinação em massa; prevenção e tratamento da Aids; coleta e processamento de lixo urbano; produção de etanol; sistema de defesa civil; no sistema de voto eletrônico e na promoção e proteção de direitos humanos (SARDENBERG, 2005). As

tropas brasileiras em treze anos contabilizaram 37.500 militares, sendo um dos maiores esforços logísticos e operacionais da história das Forças Armadas do Brasil, e o maior número de soldados enviados ao exterior desde a Segunda Guerra Mundial (OPERAÇÕES..., 2018, p. 591).

No entanto, a ação do Brasil na MINUSTAH não esteve livre de críticas. Especialmente após o terremoto que atingiu a capital haitiana, Porto Príncipe, em 2010, e as consequências dele derivadas – em destaque a morte de milhares de pessoas, dentre elas dezoito soldados brasileiros, além de milhões haverem ficado em situação de desabrigados –, iniciou-se um debate sobre a necessidade e a viabilidade de o país continuar à frente da missão. A oposição à participação do Brasil, a qual sempre existiu, ganhou maior força após tais acontecimentos e acusações de que as funções a que a missão havia se proposto não foram cumpridas ao longo de todos os anos. O aspecto econômico e o custo produzido pela missão também foram alvo de críticas. Após 2010, 375 milhões de reais foram autorizados para financiamento, além de um adicional de 172 milhões de reais para a reconstrução do país (BRACEY, 2011, p. 326).

Assim, o argumento principal era de que os valores gastos pelas intervenções deveriam ter sido utilizados em projetos sociais locais, especialmente quando se consideram os valores da missão após o terremoto (BRACEY, 2011). Por estas críticas, o governo necessitava, ainda mais, apresentar justificativas para a participação na missão neste país caribenho. Os altos gastos financeiros da missão, além da perda de pessoal após o terremoto, fizeram com que dúvidas sobre a utilidade dessa operação para os interesses brasileiros fossem questionadas. É dessa lógica que surge a necessidade de construir a justificativa/narrativa acerca da “forma brasileira de intervir”.

Desta forma, quando há a percepção de uma alteração em uma condução tradicional de política externa, críticas são geradas, e a formulação de uma justificativa para tal ação torna-se necessária à diplomacia do país. Assim, o que se pretende verificar adiante é a correspondência entre a criação da doutrina de RwP em 2011 e a entrada do Brasil no comando de uma missão estabelecida pelo Capítulo VII, como forma de a primeira ser justificativa da segunda, a partir de uma pesquisa empírica sobre as razões que levaram à construção da RwP.

5. Discursos brasileiros sobre a MINUSTAH

Para verificar a existência da relação entre a RwP e a atuação do Brasil na MINUSTAH, o conteúdo das Resenhas de Política Exterior do Brasil publicados semestralmente pelo Governo Federal dos anos entre 2004 e 2017 foi analisado. Foram estudados trechos dos documentos das Resenhas que versavam sobre o Haiti, as noções de responsabilidade e de RwP, a entrada e os objetivos do Brasil na MINUSTAH e a forma como o país decidiu conduzir esta operação. Busca-se perceber se a RwP pode ser classificada como uma doutrina que justifica a ação brasileira no Haiti e se ela é reflexo da condução de política externa do Brasil em relação às operações de paz.

As ocorrências do vocábulo Haiti nas Resenhas de Política Exterior passaram a ser recorrentes a partir de 2004, quando a MINUSTAH foi autorizada pelo CSNU e o Brasil tomou a decisão de integrá-la. Com esta decisão, tão logo os estudiosos do tema Brasil em operações de paz perceberam um ponto de inflexão em questão de paradigma de política externa. A MINUSTAH possuía mandato baseado no Capítulo VII da Carta da ONU, capítulo

este que o Brasil tinha reservas sobre sua utilização em campo, preferindo ser parte de missões regidas pelo Capítulo VI.

A razão logo apontada por parte substantiva da literatura era de que o país havia aceitado ser o comandante militar da missão com o objetivo maior de ser parte dos membros permanentes do CSNU. Esta razão não foi contestada pelo governo, no entanto, Amorim (2004, p. 46) apontou que foi uma das motivações para fazer parte, mas não a principal. Além da tradição brasileira de priorizar a solução de conflitos pela via multilateral; o compromisso com os direitos humanos e com a solução pacífica de controvérsias seriam fatores mais relevantes para a ação brasileira. Mas não só isto, os discursos analisados mostram que o Brasil se manifestou pelo Haiti considerando a solidariedade com um país latino-americano, o que Amorim chamava de postura de não-indiferença do governo Lula da Silva (BRASIL, 2005a, p. 405).

É importante notar que esta noção de solidariedade a outro Estado configura-se muito mais como uma questão de retórica estatal do que como um princípio de política externa. A busca pela consolidação da paz em território haitiano, que seria alcançada a partir de esforços das Forças brasileiras, servia ao Brasil como fonte que permitiria o país apresentar-se para a comunidade internacional como capaz de resolver crises humanitárias e restabelecer instituições políticas e sociais, prioridade manifestada ao longo dos discursos. Ou seja, o Brasil se mostrava como forte e responsável para lidar com questões desse tipo. Desta forma, não existia somente a noção de solidariedade ao país vizinho regional e irmão cultural. Interesses de projeção internacional alicerçados na conduta de política externa de maior inserção internacional e a participação em temas de paz e segurança internacionais fizeram parte das motivações brasileiras.

Desde a primeira aparição do termo “Haiti” em 2004, (BRASIL, 2004a, p. 100), Lula da Silva apresentava a noção de responsabilidade da comunidade internacional em recuperar as instituições sociais e políticas dos países, pedindo maior coordenação entre CSNU e órgãos da ONU envolvidos neste tipo de reconstrução.

Desta forma, o estabelecimento da paz em locais em que ela não é facilmente alcançada, torna-se compromisso de um Estado que procure estabelecer uma posição internacional de destaque. Dado que os Estados se encontram em um sistema anárquico, se um não consegue contribuir para este objetivo, outros contribuirão. Assim, o condicionante para o comando brasileiro seria, de acordo com o presidente, o engajamento desta comunidade na reconstrução do Haiti. Ou seja, a responsabilidade de reconstrução (junto com apoio e cooperação para o desenvolvimento econômico), nos mesmos moldes da R2P, foi motor para a inserção brasileira neste caso, uma responsabilidade do país enquanto ator e atrelada à proteção dos civis. Em termos de política externa, o incentivo foi o que o presidente chamou de “autoridade moral”, que legitimaria a participação e influência do Brasil em resoluções da ONU, justamente pelo país ter estado em campo no restabelecimento da paz (BRASIL, 2004b, p. 548).

Outro ponto bastante colocado, especialmente nos primeiros anos de operação de paz foi sobre a reforma da ONU. O Brasil tem como princípios de sua política externa a multilateralidade das instituições e a multipolaridade do sistema (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Destarte, nos posicionamentos oficiais do país a questão de reforma da ONU, e mesmo do CSNU, tinha espaço com a finalidade de mostrar a importância do multilateralismo no contexto da época e a necessidade de fortalecimento da ONU, por meio de um CSNU mais eficiente e representativo e uma AGNU revitalizada. A cooperação de órgãos da própria ONU para a mitigação de conflitos e a resolução dos mesmos

era pleito do Brasil. Ademais, o país argumentava que a reforma proporcionaria novos olhares para situações tais quais a que acontecia no Haiti: desafios para a prevenção, esforços de manutenção da paz e a etapa do pós-conflito e reconstrução da paz (BRASIL, 2004b, p. 103).

A forma de intervenção do país seria, então, a formação de um novo paradigma para as operações de paz. A colaboração internacional, baseada na reconciliação política e na reconstrução econômica faria parte do novo jeito de intervir. Essa visão é expressa pelo Brasil quando aponta que a missão que estava realizando no Haiti era diferente das outras, especialmente das operações realizadas anteriormente no país. O tripé de assentamento que a MINUSTAH possuía: a promoção da estabilização pela via da força de paz; o diálogo entre as diversas facções políticas; e a capacitação institucional, social e econômica do país (BRASIL, 2005a, p. 405) seria responsável pela reconciliação e pela paz haitiana.

Assim, o Brasil mostrava que estava tentando algo novo, um novo tipo de intervenção em que a repressão e a ação armada das tropas em campo não seriam parte principal. A contribuição para o progresso e para a autonomia da nação haitiana era o principal objetivo, tendo destaque o papel da cooperação. A nova forma de intervir também gerou o que pode ser o início do pensamento contido na RWP. De acordo com Celso Amorim em 2007 (BRASIL, 2007b, p. 107-109), desde o início o Brasil sabia que a força não seria capaz de resolver o problema no Haiti. Por isso, a operação enfocou no pró-desenvolvimento e para a resolução dos conflitos e da situação econômica e social. Outro foco do comando militar chefiado pelos brasileiros foi a redução da violência no país a partir de uma ação firme, no entanto, respeitosa em relação aos cidadãos haitianos. Ou seja, a noção de que as tropas em campo devem respeitar as partes que estão fora do conflito e ser responsáveis pelas ações tomadas enquanto em serviço, podem ser inseridas nesta leitura.

Desta forma, o Brasil utilizava-se da MINUSTAH e sua trajetória de sucesso para advogar junto à ONU pela reforma da organização. Em todos os discursos oficiais que representantes brasileiros proferiam internacionalmente sobre o Haiti a pauta da reforma estavam presentes, o que mostra que ambos os assuntos estavam associados. O bom andamento da missão era utilizado para mostrar como a forma de intervenção dos países do Sul contribuiu ao Haiti e poderia se configurar como um novo paradigma em operações de manutenção de paz em uma ONU reformada. Nesta nova forma de intervir estaria a dissociação da conexão entre a proteção de civis, a proteção humanitária e a intervenção militar. Em 2011, no discurso de Antonio Patriota, (BRASIL, 2011b, p. 67), o ministro apontou que o uso da força deve ser feito com o monitoramento da comunidade internacional, para que esta força não seja perpetrada de forma irresponsável pelos soldados e acabe atingindo partes que não estão em confronto, os civis. Assim, as tropas devem ser responsabilizadas pelos eventuais danos que cause em campo e seja penalizada se isto acontecer. A responsabilidade ao proteger não intenta anular as ações da responsabilidade de proteger, apenas tornar a ação das tropas ponderada.

Considerações finais

Neste artigo foi analisado não só o papel de protagonista nos âmbitos regional e internacional buscado pelo Brasil, mas também a sua inserção e participação em operações de paz da ONU regidas pelo Capítulo VII da Carta, em especial a entrada do país como comandante da missão militar ao Haiti, a MINUSTAH, entre os anos de 2004 a 2017. Esta posição representa um ponto de inflexão no paradigma de política externa levado a cabo até o final da década de 1990.

A ação brasileira de criar esta norma deriva do papel de protagonismo e procura de projeção internacional moldados com empenho nos governos Lula da Silva, entre 2003 e 2010. Na lógica de aproximação com os países do entorno regional, o Brasil esteve preocupado em participar em ações de assistência humanitária como importante ator para a cooperação. Estrategicamente, as aspirações brasileiras em participar de missões se envolvem com a busca por influenciar e/ou criar normas internacionais, as quais definem os atores e determinam seu comportamento.

O Brasil, nos esforços da formulação da RwP, procurou destacar que, mesmo não sendo permanente no CSNU, foi capaz de restaurar e manter a paz haitiana com maior eficácia que o Conselho e suas intervenções anteriores à MINUSTAH. Esta doutrina até então não foi implementada nas operações de manutenção de paz. Entretanto, as ligações entre o conceito e a forma de utilização do uso da força pelos militares no Haiti para a pacificação das áreas violentas são sólidas.

Nas Resenhas de Política Exterior do Brasil dos anos 2004 a 2017 é percebida a importância que os presidentes, ministros das relações exteriores e embaixadores brasileiros delegam à proteção dos civis e dos direitos humanos nos locais em que as operações de paz atuam. O uso indevido da força nessas situações é preocupação brasileira desde 2004 no CSNU, para que esta não seja extrapolada e atinja as pessoas não parte dos conflitos. A noção de responsabilidade inicialmente na missão estava atrelada ao dever de estabilização do local, de reconstrução nacional e das instituições haitianas, da realização de eleições democráticas e das iniciativas de cooperação técnica e financeira bilaterais ou trilaterais. Assim, a MINUSTAH foi assentada no tripé de estabilização – diálogo – capacitação institucional, social e econômica do país e lhe traria a paz. Esse tripé representa a nova forma de intervenção que parte do Brasil, em que a repressão e a ação armada das tropas não seriam o foco, mas sim a cooperação como forma de contribuir para o progresso.

À vista disso, apesar de o engajamento no Haiti ter significado ruptura em um paradigma de política exterior brasileiro, a ação do país em campo respeitou os princípios de solução pacífica de controvérsias e dos direitos humanos estabelecidos para a política externa na Constituição Federal. A aproximação destes princípios e as orientações contidas na RwP, apesar de temporalmente distantes, são teoricamente similares e complementares. Desta maneira, através da análise dos discursos, pode-se dizer que esta doutrina se configura como justificativa para o engajamento brasileiro na MINUSTAH em 2004. O país, seguindo a aspiração pela projeção internacional e protagonismo buscados pela presidência à época, não só rompeu com a tradição de não entrar em operações com o Capítulo VII, mas também esteve preocupado em como esta força seria utilizada na MINUSTAH e em operações posteriores. Deste modo, seguindo Hamman (2016), para que esta doutrina prevaleça em operações futuras, o Brasil pode continuar seu engajamento em operações de paz da mesma forma como feito no Haiti, com tropas usando da força de forma responsável; ou buscar a inserção e a aprovação e uso da doutrina de forma enfática tanto nas missões, no terreno, quanto nas reuniões do CSNU. Essas opções contribuem para a perseguição dos interesses nacionais no mundo e na consolidação do Brasil como ator relevante para as questões normativas de paz e segurança internacionais.

Referências

- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **RBPI**. Brasília, v. 53, special edition, p. 214-240, 2010.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Defesa, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raul Prebisch, v. 1, n. 1, out./dez. 2004, p. 41-48.
- BIGATÃO, Juliana. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intraestatais. In: D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Samuel; MATHIAS, Suzeley. (Orgs.). **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas**, I Encontro da ABED. Campinas: Mercado de Letras, v. 1, p. 267-282, 2008.
- BIGATÃO, Juliana. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**. São Paulo: Editora Unesp, p. 13-40, 2014.
- BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU: Os casos do Timor Leste e do Haiti. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011, p. 315-331.
- BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 94, 2004a.
- BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 95, 2004b.
- BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 96, 2005.
- BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 101, 2007.
- BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 109, 2011.
- CARDOZO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Política externa brasileira em dois momentos**: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula. Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 26-29 jul. 2006. Disponível em: <http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_17_18_22.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.
- CAVALCANTE, Fernando. A agenda de segurança do governo Lula e a participação brasileira na Minustah. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, 2º semestre 2007 p. 7-32.
- DINIZ, Eugênio. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil** – temas e agendas, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GOVERNO DO BRASIL. **Entenda o BASIC**. 23 de dezembro 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2011/11/entenda-o-basic>>. Acesso em: 06 de out. 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Brasil en la era de los gigantes: La estratégia brasileña en el escenario global. **CARI/ Serie de Artículos y Testimonios**, n. 60, p. 1-5, marzo 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção internacional do Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas; v. 17, p. 1-31, 2001.

HAMANN, Eduarda. A força de uma trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU. **Instituto Igarapé**. Nota estratégica 19, out. 2015.

HAMANN, Eduarda. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer XVII**, n. 4, 2016, p. 96-110.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**. Especial em português, dez. 2010.

KENKEL, Kai. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **RBPI**, v. 56, n. 1, 2013, p. 122-143.

KENKEL, Kai. Interesses e identidade na participação do Brasil em operações de paz. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, ago. 2011.

LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **RBPI** [online]. V. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul. 2005.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. **Ideias**. Campinas, n. 3, p. 119-132, 2º semestre, 2011.

OPERAÇÕES de manutenção da paz (peacekeeping). In: SAINT-PIERRE, Héctor; VITELLI, Marina (Orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

PATRIOTA, Antonio. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: A articulação para um novo paradigma da segurança coletiva. Brasília: FUNAG, 2 ed., 1997.

RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo. Parcerias estratégicas do Brasil no contexto do multilateralismo comercial. In: (Orgs.) LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. **Parcerias estratégicas do Brasil**: os significados e as experiências tradicionais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 53, 2005, p. 347-367.

SANTOS, Leandro W. **Mudanças na Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos no Início do Século XXI**: da acomodação ao balanceamento brando. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI-UFSC). Florianópolis, 2016, 376 p.

SARAIVA, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira: especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**. Lisboa, v. 37, p. 63-78, mar. 2013.

SARAIVA, Miriam; VALENÇA, Marcelo. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos**, v. 1, a. VII, 2012.



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



SILVA, Alexandra de Mello. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **RBPI**. Brasília, v. 41, n. 2, p. 139-158, dez. 1998.

VALENÇA, Marcelo. Brazil: inevitable choices. **IPRIS Lusophone Countries Bulletin**, v. n. p. 12- 13, 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

SEGURANÇA REGIONAL E POTÊNCIAS REGIONAIS: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DE ISRAEL E ÁFRICA DO SUL

Guilherme Pastl¹⁵²

Isabella Neumann¹⁵³

Júlia Loose^{154 155}

Resumo

As produções acadêmicas na grande área de Relações Internacionais muito se inserem como reações aos contextos políticos e históricos vivenciados e como fontes de reflexão acerca das mudanças em curso na ordem internacional, sendo, portanto, fundamentais para uma análise dos atuais desafios da segurança e da defesa. Tratando-se de um trabalho de Política Internacional, particularmente de Segurança Internacional, o contexto em que se processa a investigação é ainda mais significativo porque não irrelevantes foram as mudanças ocorridas na agenda de Segurança nas últimas décadas, grande parte delas produto do encerramento de uma ordem bipolar mundial. Em um cenário de crescente complexidade e difusão do poder global, uma vez que a distribuição de poder afeta a estabilidade e a segurança internacional (BUZAN, 2012), verificou-se um estímulo notório na geração de estudos que localizam o aspecto regional como uma competente ferramenta para a compreensão das dinâmicas internacionais contemporâneas; o presente artigo, inclusive, enquadra-se nesta geração. Esta pesquisa trabalha com o conceito de Potências Regionais de Barry Buzan e Ole Weaver (2003); Daniel Flemes (2007) e Detlef Nolte (2010) e procura, a partir de tal definição, compreender os desafios correntes enfrentados pelo Estado de Israel – potência regional da subregião do Levante, Oriente Médio – e o Estado da África do Sul – potência regional da África Austral. O primeiro capítulo do artigo visa responder o que define uma potência regional, qual a diferença desta em relação às categorias de superpoderes e poderes médios, e por que se optou, aqui, pelo recorte dos Estados do Terceiro Mundo. O segundo capítulo atenderá em revisar a literatura sobre a inserção regional de Israel e apresentar seus desafios atuais. O terceiro capítulo, por seu turno, buscará revisar a literatura sobre a inserção regional da África do Sul e apresentar seus desafios atuais.

¹⁵² Mestrando do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI - UFSC). Bolsista CAPES.

¹⁵³ Mestranda do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI - UFSC). Bolsista CAPES.

¹⁵⁴ Doutoranda Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI - UFSC). Bolsista CAPES.

¹⁵⁵ Todos os autores mencionados participam do Grupo de Pesquisa e Extensão em Segurança Internacional e Defesa na Universidade Federal de Santa Catarina (GESED - UFSC). Para mais informações, acesso em <<http://www.gesed.ufsc.br>>.

Palavras chave: Potências Regionais. Israel. África do Sul

Introdução

No período pós Guerra fria, no plano teórico da disciplina de Relações Internacionais, em paralelo ao plano conjuntural internacional de mudança de distribuição de capacidades de poder, emerge o Novo Regionalismo – abordagem que buscou retomar o papel das regiões como nível de análise autônomo, a partir da sua inserção no avanço dos estudos de Segurança e Defesa.

O advento da configuração de unipolaridade resultou em uma conjuntura favorável de priorização aos espaços regionais e de difusão de poderes estatais alternativos, dado que estes não mais pertenciam intrinsecamente ao domínio das duas grandes potências. Somado a processos como avanço da globalização, expansão do Estado democrático liberal, surgimento de novos temas securitizadores e atores não-estatais, este novo cenário de “desordem” conforme mencionou Buzan (1997, p.8) em seus escritos de 1997, abriu espaço para se repensar a lógica neorrealista de distribuição de poder a qual tinha como priorização o plano global¹⁵⁶. Novas categorias de análise de hierarquia de poder no sistema surgiram e dentre elas, se inserem poderes locais com capacidades suficientes de definir as dinâmicas de segurança de seus entornos regionais: as potências regionais.

Em face deste cenário este artigo tem como objetivo geral abordar o conceito de potências regionais, a partir da análise comparada de dois casos selecionados de Potências Regionais de regiões do terceiro mundo, semelhantes em sua categoria de análise, mas diferentes no processo de agência regional, tais quais: Israel e África do Sul. Neste sentido, a pesquisa se norteia pelo seguinte problema: quais os desafios correntes enfrentados pelo Estado de Israel, potência regional da sub-região do Levante e pelo Estado da África do Sul, potência regional consolidada da África Austral?

Como hipótese provisória – dado que este artigo se trata de um estudo preliminar de comparação destes casos – considera-se que enquanto potências regionais, Israel e África do

¹⁵⁶ Menção a Waltz 1979.

Sul regiam uma ordem unipolar e conflituosa em suas sub-regiões com alta penetração extrarregional, mas desde o fim da Guerra Fria é possível identificar que: 1) África do Sul têm buscado estabelecer uma ordem regional cooperativa e com menor penetração extrarregional; e 2) Israel têm continuado na manutenção da ordem de formação conflitual estabelecida ao longo da Guerra Fria, e como instrumento da alta penetração extrarregional da região.

A metodologia empregada consiste no método de procedimento de estudo de caso comparativo. Optou-se pela escolha do arcabouço teórico de Mill (1979) quanto ao método da diferença o qual busca estabelecer uma comparação de casos com similaridades para verificação de suas diferenças. A técnica de pesquisa consiste na técnica de revisão bibliográfica (fontes secundárias) e na utilização de dados quantitativos (fontes primárias) retirados de bancos de dados como o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).

A estrutura textual será dividida de acordo com os objetivos específicos elencados, a saber: 1) na primeira seção será abordado o arcabouço teórico do Novo Regionalismo, tendo os indicadores de Buzan e Weaver (2003); Flandes (2007) e Nolte (2010) como norteadores da pesquisa; 2) na segunda seção será abordado o caso de Israel a partir dos indicadores de polaridade – definição do país como potência regional; e de polarização – caracterização do entorno regional e dinâmicas durante e pós Guerra Fria; 3) na terceira seção serão abordados os mesmos indicadores para o caso sul africano; e por fim nas considerações finais se buscará apresentar os resultados da análise comparada que este artigo propõe.

1. Novo regionalismo e potências regionais

Em síntese, o emprego do termo “potência regional” é utilizado dentro do campo das Relações Internacionais para indicar um Estado cujo poder permite controlar um determinado espaço geográfico. É possível que, quando brevemente apreciada, esta categorização pode ser considerada despreziosa e, até mesmo, não digna de sua tamanha notoriedade dentro dos estudos da área de segurança internacional. No entanto, quando seus dois conceitos intrínsecos, poder e região, são apontados e discriminados em um período de transformações e

emergências de pólos de poder, como aconteceu nos anos 90¹⁵⁷, fica claro que uma maior atenção deve ser conferida ao termo. A partir daquele momento, enquanto concepções restritas de um sistema multipolar, unipolar ou de caos sistêmico não mais lograram em explicar a política internacional influenciada pela descolonização de inúmeros Estados e pelo advento de uma maior autonomia do nível regional de segurança, a perspectiva regionalista sobressaiu como uma latente possibilidade de compreensão dessas dinâmicas.

Buzan e Weaver cedo estavam cientes da grandeza e importância desse enquadramento quando, em 2003, lançaram *Regions and Powers: The Structure of International Security*, obra a qual tratou de ser um guia da compreensão da prática da segurança regional. Segundo os autores, o crescimento da relevância do nível de análise a partir da década de 90 deveu-se a menor penetração de superpotências em outras regiões do globo, conduta que permitiu uma maior autonomia política e militar destas e, conseqüentemente, levou a necessidade de uma lente que abrangesse o meio termo entre o nível local e o sistêmico de análise: o regional. Para Buzan e Waever (2003, p.37), “potências regionais definem a polaridade de qualquer dado Complexo Regional de Segurança” (p. 37), sendo Complexo Regional de Segurança (CRS) “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44). Estes Complexos podem ser de dois tipos: o que nele não consta a participação de uma potência global e faz com que o número de potências regionais definam a sua polaridade (uni ou multipolar), sendo, neste caso, chamado de CRS padrão; ou o que nele consta a presença de uma potência global, sendo, assim, chamado de CRS centrado. Na primeira classificação, devido à dinâmica própria moldada pelos Estados da região, suas relações podem ser conflituosas, regimes de segurança¹⁵⁸ ou

¹⁵⁷ A partir da década de 90, com o fim da disputa bipolar de poder, os Estados Unidos emergem como o unipolo de poder do globo. Contudo, já no início dos anos 2000, os teatros regionais ganham peso no cenário internacional, tanto por conta da maior intensificação dos conflitos em sub regiões como em razão do alto crescimento de hegemônias cooperativas regionais (CEPIK, 2009).

¹⁵⁸ Os regimes de segurança são aqueles em que a deflagração do uso da força é menos propícia por conta princípios, normas e regras de conduta que refletem a convergência das expectativas das unidades (BUZAN, WEAVER, 2003).

comunidades de segurança¹⁵⁹. Já na segunda classificação, as opções são de CRS centrados i) unipolares, sendo o polo uma superpotência; ii) unipolares, sendo o polo uma grande potência; ou aquele iii) integrado por instituições.

A elucidação da polaridade do CRS, portanto, é relevante dentro dos estudos de segurança porque é ela que determinará como o poder se distribuirá entre as unidades da região (BUZAN; WAEVER, 2003). Nesse sentido, é preciso observar os pólos através tanto da lente do realismo ofensivo, uma vez que as relações de poder moldam as ações das unidades, como do construtivismo, posto que os padrões de amizade e inimizade das unidades intervêm em suas dinâmicas (BUZAN; WAEVER, 2003).

Pelo exposto, compreende-se das potências regionais que as suas capacidades são grandes em suas regiões, mas não se registram em uma larga escala de alcance à nível global. As potências regionais constituem, logo, “os nós entre as hierarquias de poderes global e regional” e agregam duas categorias, região e poder, as quais são interpretadas de formas diferentes nas Relações Internacionais e tornam o conceito complexo e multifacetado (NOLTE, 2010, p. 883). Flandes (2007), autor da obra *Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case*, declara que as potências regionais são Estados dotados de significantes capacidades materiais superiores aos outros países do meio, do exercício de um papel pró-ativo e - até certo ponto - reformista dentro do sistema internacional, e de uma autopercepção como país destinado a um papel de liderança maior. Flandes (2007) identifica que as potências regionais são consideradas detentoras de poder no seu contexto regional, independente de suas relações serem de amizade ou inimizade. O que importa, segundo o autor, é a agência que este Estado tem na região (FLEMES, 2007, p. 9), a qual será definida pela alocação destes recursos pelo Estado. O poder, então, passa a ser representado por duas variáveis elencadas: recursos materiais e recursos imateriais (ideacionais). Os recursos materiais correspondem ao poder latente de um Estado, apontados em linhas gerais como sua economia e recursos demográficos. O poder material, traduzido nestes recursos, pode ser investigado pela análise da infraestrutura deste Estado (capacidade tecnológica, capacidade militar, competitividade na região, posição

¹⁵⁹ As comunidades de segurança são aquelas em que as unidades estão demasiadamente integradas a ponto de formarem uma identidade comum e considerarem a guerra delas inconcebível (BUZAN, WEAVER, 2003).

estratégica, recursos energéticos e de agricultura, meio ambiente e IDH). Por outro lado, os recursos ideacionais estão relacionados com a dimensão simbólica, psicológica e subjetiva. Esses recursos são traduzidos em poder por meio da cultura da nação, suas normas e valores, os quais são refletidos na condução de Política Externa em nível sistêmico e definição da agenda de Segurança da região (FLEMES 2007, p. 12-13).

No presente artigo, os casos selecionados para empreender a investigação são África do Sul e Israel. Optou-se pela escolha destes dois Estados porque ambos são considerados potências regionais (BUZAN;WAEVER, 2003); estão localizados em um CRS do tipo padrão (BUZAN;WAEVER, 2003); compreendem altas capacidades estatais quando comparados aos seus vizinhos da região (FLEMES, 2007); regiam uma ordem unipolar e conflituosa em suas sub-regiões com alta penetração extrarregional; e não dotam, até o momento, de uma profunda bibliografia acerca dos seus aspectos comparativos. Aqui, a análise comparativa dos dois Estados, semelhantes até o fim da Guerra-Fria em seu enquadramento regional, permite uma maior assimilação dos caminhos seguidos por eles a partir da década de 90.

2. Israel e o Médio Oriente

2.1 Definindo Israel como Potência Regional

Buzan e Waever (2003) já consideravam Israel como uma potência regional, assim como Beck (2010, 2014) com uma leitura contemporânea. Por se tratar de um CRS do tipo multipolar, o Médio Oriente possui um número considerável de potências regionais com capacidades suficientes de exercer agência nas dinâmicas securitárias. Conforme se abordou na primeira seção, uma potência regional se define pelo Estado com capacidade suficiente de exercer agência no seu espaço regional, seja pela polaridade (capacidades materiais), seja pela polarização (suas relações de amizade ou inimizade com os vizinhos).

O segundo fator, o qual qualifica uma potência regional a partir das relações de inimizade, são casos excepcionais, dado que grande parte da literatura do Novo Regionalismo buscou analisar as potências regionais pelo elemento da integração e liderança. O objetivo desta seção é abordar justamente esta excepcionalidade, que se aplica ao caso israelense.

Em retomada à definição de Flemes (2007) que classifica as potências regionais por dois indicadores – recursos materiais e recursos imateriais – é imperativo afirmar o poder de Israel, pois trata-se de um Estado com capacidades militares, econômicas e políticas capazes de definir a polaridade da região. Quanto ao primeiro, o principal indicador é o seu programa nuclear. Embora o Estado tenha uma política de não transparência em relação ao tema, estima-se que o projeto nuclear de Israel se iniciou já em 1949, sob o projeto de unificação do exército nacional israelense de Ben-Gurion (LOOSE, 2019, p. 15). Além disso, dados do relatório do SIPRI de 2012 apontaram que nesta época o país possuía cerca de 80 ogivas nucleares ativas.

No fator econômico, que complementa seu alto investimento em defesa, o país se destaca pela sua economia de mercado e dinamismo tecnológico. Israel é reconhecido mundialmente pelo seu desenvolvimento de tecnologias de inovação, fomento à pesquisa científica e desenvolvimento de star-ups. Estão incluídos nesse processo, a instalação de tecnologias avançadas de infraestrutura de comunicação com construção de fibra ótica (para além de cabos fixos) e tecnologias de inovação em cibersegurança e ciberdefesa, a partir de um consolidado processo de cooperação tripartite entre Estado, Setor Privado e Academia (PAGLIARI, LOOSE, 2019, p. 8). Esse processo coloca o país em segundo lugar de liderança dos gastos em pesquisa e inovação tecnológica entre os países da OCDE¹⁶⁰.

No que tange os recursos ideacionais, a partir de um enfoque construtivista de poder, Beck (2010, p. 140) afirma que “Israel se trata de um caso cuja identidade nacional esteve presente no ideal de sua construção, a partir dos fundamentos do sionismo”. Neste sentido, desde sua criação Israel é um definidor da agenda de segurança regional do seu CRS. Tal afirmação vai de encontro com a abordagem de Steart Ingersoll e Frazier (2011, p.7) que consideram que capacidades suficientes para projeção de poder e alteração de ordem dentro do CRS já é condição necessária para o protagonismo deste Estado como uma Potência Regional. Sua agência regional é protagonizada, portanto, pelo conflito (LOOSE, 2019, p.

¹⁶⁰ [1] Dados do *World Economic Forum*, classificam Israel em segundo lugar no ranking dos dez maiores países inovadores do mundo. Para mais informações ver “The Innovative Countries in the World, World Economic Forum Report 2015 – 2016. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/11/the-most-innovative-countries-in-the-world/>>

16). Uma breve explanação acerca das dinâmicas de conflito protagonizadas por Israel no seu entorno regional será apresentada na próxima seção.

2.2 *Caracterização do entorno regional e dinâmicas durante e Pós Guerra Fria*

Conforme apontou Zahreddine e Teixeira (2014, p.75) para iniciar qualquer empreitada em direção à definição do que vêm a ser o *Oriente Médio*, desde sua constituição geográfica até suas características étnico-religiosas, há de ressaltar-se que as visões acerca dessa parte do mundo são diversas frente a multiplicidade de autores que a tentam avaliar, “cada um à sua maneira”¹⁶¹. Ao corroborar com essa afirmação, parte-se do fato de que o Médio Oriente dispensa generalizações ocidentais quanto a sua definição, bem como sua complexidade e diversidade econômica, geopolítica, social, ideológica e identitária exige em primeiro lugar ao interlocutor o estabelecimento de um recorte de análise. Para compreendermos o entorno regional do Estado Judeu – uma peça fora do tabuleiro neste cenário regional – aborda-se a análise do Médio Oriente quanto à interpretação de segurança.

No que tange o caráter securitário Buzan e Weaver (2003) definiram a região a partir do arcabouço dos CRS já mencionado. Em *Regions and Powers*, os autores estabelecem que a região do Oriente Médio compreende a extensão de Marrocos até Irã, incluindo todos os Estados Árabes, dividida em subcomplexos formados após o processo de independência e criação de Israel (1945 – 1948), tais quais: subcomplexo do *Maghreb*, subcomplexo do Levante e subcomplexo do Golfo Pérsico (BUZAN, WEAVER, 2003, p. 188). Israel se insere no subcomplexo do Levante – também chamado de mediterrâneo – o qual inclui o Estado judeu, Jordânia, Líbano, Estado da Palestina, Síria e Egito¹⁶². Segundo essa interpretação o CRS do Oriente Médio se classifica como o tipo padrão e a distribuição de poder é pautada pela multipolaridade com a presença de mais de uma potência regional sendo elas Israel, Arábia Saudita, Irã e Egito (BUZAN, WEAVER, 2003, p. 55)¹⁶³.

¹⁶¹ A própria utilização da terminologia “Oriente Médio” trata-se de um conceito formulado politicamente pelo Ocidente na medida em que a região é definida ao longo de sua história pelos interesses dos grandes poderes.

¹⁶² Para mais informações, ver mapa ilustrativo em Buzan e Weaver (2003), p. 189.

¹⁶³ Nas interpretações atuais, que revisam a abordagem de Buzan e Weaver (2003) a Turquia é apontada como uma potência regional. Para mais informações ver Stewart Ingersoll e Frazier, 2011.

Outra interpretação da região é dada por Cordesman (1999), o qual estabeleceu as diferentes balanças subregionais a partir das formações conflituais entre os Estados¹⁶⁴. Cordesman (1999) parte do pressuposto de que o Oriente Médio é dividido em uma ampla gama de diferentes “equilíbrios militares” que envolvem tipos diversos de disputas fronteiriças e conflitos locais divididos em três “sub-regiões militares”: Norte da África; balança militar árabe- israelense e Golfo.

Segundo o estudo de Cordesman (1999, p. 4) há quatro fatores presentes no Oriente Médio que definem a região: 1) revoluções de Estado que tomam forma de guerra assimétrica; 2) alto grau de penetração extraregional presente na região – como no caso da Guerra Fria e do pós 11 de setembro; 3) os conflitos facilmente se permeiam pelas demais sub-regiões e por fim 4) proliferação nuclear, dado que a região detém de Estados com armamento nuclear¹⁶⁵. Esses elementos corroboram com o relatório do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) de 2018, o qual classifica o Oriente Médio como uma das regiões mais militarizadas do mundo, especialmente pelo crescente aumento das despesas militares constatado a partir de 2014, e pelo alto volume de produção e transferência de armamentos pesados, cujos expoentes são Arábia Saudita, Israel e Turquia (SIPRI, 2018).

A balança regional árabe-israelense é responsável por grande parte da formação conflitual da região devido a constância do conflito árabe israelense - terminologia que se refere a condição de beligerância entre Israel e os Estados Árabes desde sua proclamação em 1948, iniciada imediatamente com uma ofensiva liderada pelos vizinhos árabes (Guerra de Independência). Desde então foram travadas subseqüentes conflitos armados no período da década de cinquenta até a década de 2000 incluindo alguns tratados de paz, os quais nunca foram cumpridos por Israel.

A linha temporal dos conflitos árabes-israelenses divide-se no momento da Guerra Fria pautado pelos seguintes grandes conflitos: 1948, Guerra de Independência; 1956 crise de Suez; 1967, Guerra dos Seis Dias e 1973, *Guerra do Yom Kippur*; 1982, Primeira intifada e Guerra do Líbano. Mediante a configuração de bipolaridade no nível sistêmico, alguns autores

¹⁶⁴ Autores da sociologia histórica como Hinnebusch (2003); Halliday (2005); Fawcett (2003) são expoentes no que tange a definição da região.

¹⁶⁵ Israel no Levante e Irã no Golfo Pérsico.

caracterizam esse período como “a guerra fria do Oriente Médio”, no qual a região foi palco para o objetivo de aplicação das políticas desenvolvidas por URSS e Estados Unidos. Conforme descreveu Roche (2012, p. 20) “é possível antecipar que em nenhuma parte do mundo o confronto entre os dois blocos antagonistas foi tão vivo quanto no Oriente Médio”. O reflexo da alta penetração extraregional, presente de forma constante na história da região, se manteve mesmo com a queda do muro de Berlim e se estende à atualidade, demonstrado na breve síntese de Halliday (2005):

As sementes da crise das atrocidades e guerras do início século XXI, de 11 de setembro de 2001 e tudo o que se seguiu no Oriente Médio das décadas de 1970 e 1980, e não no Islã, deixaram um concreto contexto político e socioeconômico que o mundo exterior, em particular o oeste, tinha procurado explorar (HALLIDAY, 2005, p. 128, tradução nossa).

A segunda etapa da polarização do conflito árabe-israelense se configura no momento Pós Guerra Fria e se mantém até a atualidade. Nesse período o conflito expoente foi a segunda Guerra do Líbano, 2006, e uma série de operações bem sucedidas pelo lado israelense na Faixa de Gaza¹⁶⁶, que alterou significativamente o mapa do território israelense e da Autoridade Palestina. É a partir desta configuração de beligerância que perpassa décadas, com a lenta dizimação da população palestina dentro de um contexto de crescimento de Organizações Não Governamentais, bem como de iniciativas de fins humanitários, que a questão palestina se viabilizou não somente no plano regional, mas também no plano internacional, o que fomentou a relação histórica de rivalidade dos países árabes com Israel.

Não cabe ao escopo deste artigo a análise histórico-descritiva de cada conflito supracitado, dado que se trata de um longo período temporal. Mas sim, esta seção objetiva concluir que Israel se define como a principal potência regional da sua balança regional, caracterizada como unipolar, se tratando de um caso em que sua capacidade de tangenciar as dinâmicas regionais não somente da sua balança regional, mas de toda a região do Médio Oriente é dada a partir das suas relações de inimizade, construídas a partir de um cenário de legitimidade contestada dos seus vizinhos.

¹⁶⁶ Disponíveis para estudo no site oficial das Forças de Defesa de Israel. Para mais informações detalhadas sobre as Operações: Wars and Operations. Disponível em: < <https://www.idf.il/en/minisites/wars-and-operations/> >.

3. África do Sul e a África Austral

3.1 Definindo África do Sul como Potência Regional

Nesta seção, definiremos a África do Sul enquanto uma potência regional a partir das contribuições de Flemes (2007). Para o autor, a posição sul-africana à liderança regional pode ser identificada em pontos, a saber: reivindicação à liderança, recursos de poder, instrumentos de política externa, e aceitação da liderança. Desde o fim do *apartheid* lideranças africanas vem afirmando as preocupações e interesses da política externa sul-africana para o continente africano. A ideia de um Renascimento Africano, incorporado em doutrina por Mbeki, refletiu-se na formulação em 2001 da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês). Não obstante, as lideranças sul-africanas foram protagonistas na reformulação da Organização da Unidade Africana em União Africana em 2002, que estabeleceu como um de seus organismo o Conselho de Paz e Segurança. Ficando evidente, na visão de Flemes (2007) a centralidade de Pretória nos arranjos institucionais continentais estabelecidos dos anos 2000.

Com relação aos recursos de poder, em 2003 a economia sul-africana era duas vezes maior do que o restante dos países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) juntos (FLEMES, 2007, p. 21). Em 2014, a economia da África do Sul representava mais da metade do PIB do CRS da África Austral em suas fronteiras expandidas¹⁶⁷, e representando um terço do produto da África Subsaariana, além de ser a mais dinâmica (CASTELLANO; BRANCHER, 2015, p. 40). Sobre suas capacidades militares, Castellano e Brancher (2015) apresentam que a África do Sul representava 41,72% dos gastos militares acumulados da África Austral entre 2003-2014. O único estado da região com capacidades militares equiparáveis é Angola, que possui exército superior ao sul-africano, força aérea similar, mas uma marinha de guerra insuficiente se comparada aos submarinos e fragatas de combate com bandeira da África do Sul (CASTELLANO; BRANCHER, 2015, p. 41).

Em grande medida, o principal instrumentos de política externa da África do Sul é seu protagonismo em organismo continentais e regionais, de forma a consolidar o caminho para o

¹⁶⁷ A expansão das fronteiras do CRS da África Austral será tratado mais adiante.

investimento e crescimento sul-africano. Entretanto, destaca-se sua agenda em instituições internacionais, como a ONU, FMI, Banco Mundial e OMC, sendo central nestes espaços o objetivo sul-africano de reverter a marginalização da África e outras regiões em desenvolvimento, bem como o fortalecimento de sua participação em tomadas de decisão internacional (FLEMES, 2007, p. 26)

Embora o governo de Pretória se identifique como benevolente em suas relações de ajuda ao continente, existem medos reais de marginalização ou encobrimento por parte da África do Sul (FLEMES, 2007). Os vizinhos caracterizam a relação como mais de paternalismo do que de parceria, além da legado histórico que constrange os recursos ideacionais sul-africanos. Para Flandes, “a liderança regional de Pretória tem sido mais aquiescida do que acolhida, aceita ou solicitada” (FLEMES, 2007, p. 44). Mesmo assim, “a África do Sul possui a economia mais desenvolvida do continente africano e se caracteriza como a potência dominante econômica, diplomática e estrategicamente no ambiente da África Austral” (CASTELLANO; BRANCHER, 2015, p. 40).

3.2 Caracterização do entorno regional e dinâmicas durante e Pós Guerra Fria

Desde a independência da Inglaterra em 1961, sua história pode ser dividida em dois momentos particulares: durante o *apartheid* e após o *apartheid*. Quando ainda em voga a supremacia branca, racista, e violenta, as preocupações de segurança do Estado sul-africano pautavam-se no seu próprio modelo político doméstico, o qual necessitava de constante reforço e proteção tanto dentro como fora do seu território, uma vez que era cercado por Estados rivais. Diante de tantas ameaças ao seu arranjo político, a sensação de insegurança da África do Sul era alta, algo observado pela manutenção dos arsenais nucleares e pelo alto número de intervenções militares em que ela recorria no período, sendo as principais processadas em Angola, Moçambique, Botsuana, Lesoto e Zimbábue (BUZAN, WAEVER, 2003).

Após o fim do *apartheid*, já com uma maior tranquilidade doméstica, as preocupações políticas e militares puderam ceder espaço para a atenção aos direitos humanos, à democratização, e à busca do Estado sul-africano em obter uma imagem pacífica e cooperativa para a sua região. Tais iniciativas, no entanto, deram-se com cautela. Ainda havia

o trauma da herança agressiva do *apartheid* por parte dos demais Estados, e o receio de que ações ditas colaborativas da África do Sul estivessem encobertas pelo véu do expansionismo que dominou os anteriores governos sul-africanos, os quais enxergavam a África Austral como um terreno fértil de exploração de mão de obra e de mercado (RIZZI; SCHUTZ, 2014). Já em relação ao cenário internacional, pretendeu-se desviar dos ditames externos promulgados pelos poderes ocidentais e conquistar um certo grau de autonomia política em prol de uma ordem multilateral e liberal - neste processo de inserção global, o papel de liderança encabeçado pela África do Sul era mais ativo e revisionista quando comparado ao de inserção regional (RIZZI; SCHUTZ, 2014).

Opostamente as linhas que guiavam a elite política anterior, a partir de 1994 o anticolonialismo, a igualdade racial e o desenvolvimento econômico em conjunto com os demais Estados da África Austral foram metas e, conseqüentemente, o papel das forças armadas sul-africanas se reduziram frente ao mais amplo conceito de segurança, o qual abordava temas que as tradicionais forças não mais se encaixavam (CAWTHRA, 2000). A presença dos militares em assuntos domésticos ainda contava no leque de opções para ação do Estado, mas, dessa vez, apenas em situações extremas era o adotado, posto que os militares não foram admitidos com um ingresso geral em todos os casos de securitização. Isto é, a África do Sul teve que começar quase do zero ao elaborar uma nova estratégia e concepção de segurança, distantes daqueles discursos de de “ataque total” e “estratégia total” que antes influenciavam as questões de segurança. Em sua Política Declaratória de Defesa de 2013, temas como combate ao crime, crescimento populacional, meio ambiente, recursos estratégicos, doenças, pobreza, migrações, entre outros, ganharam proeminência na agenda de segurança.

[...] The end of the cold war and Apartheid has had a significant impact on the security environment of South and Southern Africa. In the perceived absence of an immediate conventional threat to South Africa and its people, non-military factors of insecurity that emanate at the global, continental and regional levels, are the main concern. Of these, poverty, underdevelopment, deteriorating health status and inadequate/weak governance constitute the central factors contributing to insecurity in Africa. [...] (ÁFRICA DO SUL, 2013, cap. 2, p. 18).

A nova direção tomada pela África do Sul permitiu, em 1994, sua participação na Comunidade para Desenvolvimento da África Austral, a SADC, órgão de integração econômica, política e de segurança, cujas raízes datam os movimentos de libertação nacional

das ex-colônias da região. Anos depois, já em 1996, o Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS) foi criado, como meio de intensificar ainda mais a confluência das práticas de segurança dos países membros (CAWTHRA, 2000). É interessante ressaltar que, no caso da África Austral, são as fraquezas dos Estados que moldam as interações securitárias da região; o próprio *apartheid*, por exemplo, alavancou o Complexo Regional de Segurança. Mesmo atualmente, na ausência de formação conflituosa entre o regime segregacionista e seus vizinhos, a comunidade de segurança ainda muito se pauta em inseguranças advindas de debilidades internas dos Estados, como guerras civis e fluxos de refugiados - a preocupação de segurança é mais intraestatal do que interestatal (BUZAN, WAEVER, 2003). Iniciativas como a SADC, portanto, despontam como necessárias para uma melhor coordenação, confiança mútua, e redução da sensação de ameaça entre a África do Sul e seus membros. Como dito anteriormente, o Estado sul-africano carecia de empregar suas capacidades militares e econômicas sem constranger os demais Estados da região com o seu papel de liderança.

É importante ressaltar que abordagens do Novo Regionalismo por vezes apresentam limitações teóricas quando empreendidas a casos empíricos no Terceiro Mundo, sobretudo em análises sobre as relações regionais africanas. Grande parte da dificuldade se encontra na visão estadocêntrica que informam as perspectivas teóricas mais tradicionais das Relações Internacionais, encontrando limitada capacidade explicativa para estudos sobre as dinâmicas regionais africanas (CASTELLANO, 2019). Este é o caso, por exemplo, da definição inicial de Buzan e Waever (2003) para o complexo regional de segurança da África Austral.

Para estes autores, este CRS é unipolar padrão, centrada na África do Sul enquanto sua potência regional. Esta interpretação é condizente com o período da Guerra Fria, quando a regionalização na África Austral se dava de forma conflituosa. Como bem salientam Buzan e Waever (2003), a elite branca sul-africana projetava sua instabilidade doméstica para a região de forma a defender o regime *apartheid*. Como resposta, Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue se aglutinaram como os estados da linha de frente à África do Sul, consolidando em 1979 a Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC, em inglês). Com o fim do *apartheid*, o CRS da África Austral transitou rapidamente da formação de conflito para regime de segurança

(BUZAN; WAEVER, 2003, p. 235). A SADCC foi reformulada para SADC em 1992, incorporando a África do Sul em 1994, após as eleições livres.

O escopo da análise de Buzan e Waever (2003), entretanto, é limitada em dois aspectos no atual contexto da África Austral. Primeiro, ao adotar o modelo explicativo do realismo estrutural para níveis regionais, a teoria dos complexos regionais de segurança não abrange processos políticos do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 que implicaram em mudanças estruturais no CRS da África Austral. Observa-se que a estabilização dos conflitos regionais centrados nas disputas entre o regime sul-africano e os Países da Linha de Frente foi sucedido por conflitos nos Grandes Lagos da África Central (CASTELLANO; BRANCHER, 2015). Outrossim, o modelo dos CRS como originalmente proposto não compreende a agência de atores não-estatais, “como grupos sociais, partidos políticos e forças privadas, da região e de fora dela, [...] relevantes nas dinâmicas regionais (CASTELLANO, 2019, p. 100), com capacidade impactar inclusive na estrutura do CRS da África Austral.

Castellano e Brancher (2015) enxergam o Complexo Regional de Segurança da África Austral como um sistema regional em transformação. Para eles, nas duas últimas décadas mudanças fundamentais ocorreram na África Austral, de forma que identificam

i) a expansão de suas fronteiras decorrente do movimento de regionalização dos conflitos dos Grandes Lagos, verificado desde fins da década de 1990 e ii) a emergência da bipolaridade em função da ascensão de Angola, ao menos no que diz respeito a capacidades materiais (CASTELLANO; BRANCHER, 2015, p. 37).

Buzan e Waever (2003) inicialmente propuseram uma definição de CRS dos Grandes Lagos, composto por Uganda, Ruanda, Burundi e as províncias do leste da República Democrática do Congo (RDC), estando o governo central de RDC vinculado ao CRS da África Austral. Todavia, Castellano e Brancher (2015) sustentam que as dinâmicas de segurança da região dos Grandes Lagos da África Central estão associadas tanto a Kinshasa quanto ao CRS da África Austral. Primeiro, o governo da RDC, e anteriormente do Zaire, sempre esteve diretamente envolvidos nas dinâmicas de conflito da região. Segundo, a dinâmica de segurança nos Grandes lagos hoje se deve em grande medida à Segunda Guerra do Congo (Guerra Mundial Africana), que deixou 3,8 milhões de mortes, e envolveu por um lado (defensores) RDC, Zimbábue, Angola e Namíbia, e por outro (agressores) Ruanda,

Uganda e Burundi. Terceiro, há visível envolvimento, para além do governo da RDC, das potências mais fortes da região (Angola e África do Sul), bem como de potências secundárias (Tanzânia e Zâmbia), nos conflitos e na resolução dos conflitos na região dos Grandes Lagos. Logo, conforme colocado, percebe-se “o CRS da África Austral como composto por 15 países, a saber: África do Sul, Angola, Botsuana, Burundi, RD Congo, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Ruanda, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue” (CASTELLANO; BRANCHER, 2015, p. 38).

Outro fator de mudança no sistema do CRS da África Austral é a emergência da bipolaridade como consequência da ascensão de Angola como potência regional. Atualmente, Angola conta 100 mil homens em seu efetivo militar (maior contingente regular da região), estando as Forças Armadas Angolanas (FAA) experientes para o enfrentamento de ameaças regulares e irregulares, como ficou comprovado nos estágios finais da Guerra Civil Angolana (1975-2002) e enfrentamentos mais recentes contra forças ruandesas na Segunda Guerra do Congo. Por outro lado, o Castellano e Brancher (2015) identificam que a última guerra relevante travada por tropas sul-africanas, ainda no regime do *apartheid*, foi em Cuito-Cuinavalle (1987-88), em que evidenciou-se paridade de forças entre África do Sul e Angola (ainda que com apoio de tropas cubanas). Entretanto, a superioridade econômica sul-africana é seguido pelo grande volume de investimentos em defesa, se comparado aos vizinhos. Mesmo assim, Angola conseguiu se consolidar como a segunda economia da região, embora o salto de sua economia (crescimento do PIB e mais de 20% ao ano ao longo da última década) ocorreu devido ao aumento do preço do petróleo e na ampliação da exploração do produto (CASTELLANO; BRANCHER, 2015).

Em análise mais aprofundada sobre os reflexos da bipolaridade na África Austral, Castellano e Brancher (2015) concluem que o aumento das capacidades militares e econômicas de Angola não foi acompanhado por uma reestruturação de sua política externa em direção a maior presença em questões regionais, com a intenção de assumir os custos de um projeto regional integracionista. No entanto, o ímpeto sul-africano para assumir a liderança regional encontra constrangimentos para desempenhar essa função. Isto decorre tanto pela desconfiança de seus vizinhos, quanto pela dificuldade de formular internamente um projeto de cooperação regional na África Austral.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi identificar brevemente, a partir do modelo teórico do Novo Regionalismo, Israel e África do Sul como potências regionais de suas respectivas regiões. Nota-se que ambas apresentavam característica similares com relação às dinâmicas regionais em contexto de Guerra Fria, unipolaridade centrada na potência regional com alta ocorrência de conflitos, ligados sobretudo à dissidência dos demais atores da região com relação ao regime da própria potência regional. Isto é, ao longo da bipolaridade do sistema internacional, tanto Israel como África do Sul apresentaram projetos para suas regiões antagônicos aos interesses dos demais estados da região. Outrossim, ainda que possuidores de alto grau de recursos de poder, buscavam legitimidade via atores extrarregionais.

Entretanto, o fim da Guerra Fria marcou mudanças significativas apenas para o CRS da África Austral, permanecendo a sub-região do Levante, com relação às variáveis aqui analisadas, constante. O fim do regime do *apartheid* na África do Sul, no início da década de 1990, somou-se aos esforços empreendidos pelos demais estados da região entorno da institucionalização da SADC enquanto organização regional de cooperação e integração, alterando o tipo de interação entre as unidades na região. Entretanto, ao longo do final da década de 1990 e início dos anos 2000, a regionalização de conflitos nos Grandes Lagos da África central impactou na ampliação das fronteiras do CRS da África Austral, incorporando as dinâmicas deste espaço. Concomitante a este processo, a ascensão de Angola como potência regional têm determinado a emergência da bipolaridade na região.

Por outro lado, desde a construção do Estado (1948) até o período do fim da Guerra Fria, Israel se demonstra como definidor das dinâmicas de segurança do subcomplexo do Levante, a partir da suas relações de inimizade. Tais quais são representadas pelo padrão de conflito árabe-israelense - construído a partir de um cenário de legitimidade contestada que abarca meio século. Tanto por incentivos regionais, quanto por incentivos domésticos que envolvem narrativas de percepção de identidade com relação ao território da palestina e a “terra prometida”, os quais este artigo não deteve-se, argumenta-se conforme a hipótese aqui sugerida que passadas quase três décadas do fim da Guerra Fria, Israel têm mantido a ordem de formação conflitual no seu entorno regional, bem como a mantêm a partir do seu

instrumento de política de defesa ofensiva e por ser o interlocutor da penetração extrarregional da região, por meio da aliança com os Estados Unidos.

Por fim, o esquema exposto no quadro 1 apresenta em resumo os principais indicadores analisados neste trabalho. Vale ressaltar que peso de fatores domésticos das potências regionais, embora não analisados em profundidade neste trabalho, podem ter valor significativo na compreensão dos processos transformativos levados adiante no CRS da África Austral e na estabilidade estrutural identificada na sub-região do Levante.

Quadro 1: Análise comparada dos casos: Israel e África do Sul

Indicadores		Israel		África do Sul	
		Guerra Fria	Pós-GF	Guerra Fria	Pós-GF
Doméstico	Tipo de regime	Democracia	Democracia	Regime autoritário (Apartheid)	Democracia
	Capacidades materiais (economia + militar)	Sim (estruturação)	Sim (manutenção)	Sim	Sim
	Capacidades imateriais (legitimidade)	Sim (1948 - 1991)	Perda gradual de legitimidade interna (1991- 2015)	Não	Sim
Regional	Polaridade	Unipolar	Unipolar	Unipolar	Bipolar emergente
	Polarização	Alto (somente relações de inimizade)	Alto (somente relações de inimizade)	Alta	Baixa
	Instituições	Atuação nula	Atuação nula	SADCC (contra África do Sul)	SADC
	Legitimidade como potência regional perante os Estados da região	Nula	Nula	Nula	Média

	Conflitos regionalizados	Sim	Sim	Sim	Sim	
Internacional	Penetração extrarregional	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos e Cuba	Não	
	Conflitos internacionalizados	Sim	Sim	Sim	Não	
Desafios contemporâneos		<p>2019- atual: perda de legitimidade doméstica (instabilidade política)</p> <p>2018 - atual: Alteração do <i>modus operandi</i> do inimigo, ameaça cibernética (Hamas e Hezbollah).</p> <p>2014: Operação Margem Protetora (Gaza).</p> <p>2011 - atual: Intensificação do conflito na Síria, aumento da crise migratória.</p> <p>1948 - atual: Conflito israelo-palestino - disputa de fronteira, configuração de manutenção sem prospecção de mudança.</p>		<p>2010 - atual: emergência de Angola como polo regional e como possível competidor.</p> <p>2010 - atual: fluxos migratórios.</p> <p>1996 - atual: controle da corrupção e efetividade da governança.</p> <p>1994- atual: partidos populistas no poder.</p> <p>1961-atual: rivalidades étnicas e religiosas.</p> <p>1961 - atual: desafios estruturais (criminalidade, desemprego, desigualdade social). Padrão terceiro mundo.</p>		

Fonte: elaboração própria.

Referências

BECK, Martin. Israel: Regional Politics in a Highly Fragmented Region. In: **Regional Leadership in the Global System Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Organizado por Daniel Flandes. pp. 127 – 151. England, USA: Ashgate Publishing. 2010

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

CASTELLANO DA SILVA, I. Novo Regionalismo e Análise de Política Externa. **Cadernos de Relações Internacionais e Defesa**, v. 1, n. 1, p. 92-116, 10 set. 2019.

CASTELLANO, Igor; BRANCHER, Pedro Txai Leal. O futuro da África austral: consequências da expansão das fronteiras regionais e da bipolaridade. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 34, p. 33-49/51-67, mar. 2015.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. **Segurança nacional e cooperação sul-sul: Índia, África do Sul e Brasil**. In: LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Monica. Brasil, Índia e África do Sul:

desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: Paz e Terra, pp. 63-118. 2009.

CORDESMANN, Anthony. The Military Balance in the Middle East: An executive summary. **La Jolla: Institute on Global Conflict and Cooperation**, Policy Paper. 49. 1999.

FLEMES, Daniel. Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case. **GIGA Working Papers**, n. 53, 2007.

HALLIDAY, Fred. **The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology**. Cambridge University Press. Cambridge. 2005.

LOOSE.J. Israel Defense Forces Strategy (2015): reflexos da aliança de Estados Unidos e Israel na atual política declaratória de Defesa de Israel. **Conjuntura Austral**. V. 10, N. 51. Jul./set. 2019.

PAGLIARI, G. LOOSE. J. Israel e Defesa Cibernética: estudo exploratório da política declaratória de defesa israelense (2015) em matéria cibernética. **Anais eletrônicos: 7º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, atores e agendas: interconexões, desafios e oportunidades**. Belo Horizonte, MG. 2019.

NOLTE, Detlef. How to Compare Regional Powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, v. 36, p.881-901. 2010.

RIZZI, K. R.; SCHUTZ, N. X. Política externa da Nova África do Sul: Reinserção e afirmação regional. *Austral: revista brasileira de estratégia e relações internacionais*, Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 181-201, jan./jun. 2014.

ROCHE, Alexandre. **O Oriente Médio pós-Guerra Fria: a geopolítica e o processo de paz Israel –OLP**. Ciências & Letras, Porto Alegre, n. 51, p. 17-45, jan./jun. 2012.

STEWART-INGERSOLL, Robert. FRAZIER, Derrick. **Regional Powers and Security Orders: A Theoretical Framework**. London, Routledge Global Security Studies, 2011.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. 2012. **Yearbook: armaments, disarmament and International Security**. Stockholm International Peace Research Institute database. 2012.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. 2018. **Yearbook: armaments, disarmament and International Security**. Stockholm International Peace Research Institute database. 2018.

ZAHREDDINE, Danny. TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. A Ordem Regional no Oriente Médio 15 anos após os atentados de 11 de setembro. **Revista de Sociologia e Política**. V. 23, n. 53, p. 71-98, mar, 2014.

Transição hegemônica? Breve análise empírica comparativa entre EUA e China

Victor Tarifa Lopes*

Resumo

O objetivo deste artigo é de avaliar o atual momento de caos sistêmico que o sistema internacional vivencia, tendo como pressuposto a narrativa de um possível declínio da hegemonia dos Estados Unidos. Nesse sentido, utilizando-se do modelo teórico proposto por Arrighi (1996; 2008) e Arrighi e Silver (2001), nos propomos a responder: há em curso uma transição hegemônica? A hipótese é de que, dentro do contexto de ascensão de novos pólos de poder, a China se apresenta atualmente como o principal candidato a constituir um novo ciclo sistêmico de acumulação, devido a: 1) incapacidade de resistência por parte dos EUA, sobretudo por conta da profunda interdependência econômica entre ambos, com uma assimetria cada vez maior a favor da China; 2) efetiva capacidade de poder da China de se projetar ao posto de centro do sistema internacional. Para além da revisão bibliográfica, a ênfase é na análise quantitativa de indicadores em quatro dimensões: a) militar; b) produtiva; c) comercial e; d) financeira (WALLERSTEIN, 1984). A análise empírica nos revela que a China já desponta na dianteira nos principais indicadores relacionados à produção e ao comércio, e está pareando-se com os EUA no ponto de vista militar, sendo que apenas as finanças (i.e., o dólar) ainda permanece sob controle majoritário dos estadunidenses. Além disso, novos aspectos relacionados ao poder no século XXI emergem com a China sendo um dos principais players, como é o caso de sua capacidade em inovação e das novas tecnologias da informação e comunicação desenvolvida por empresas chinesas.

Palavras-chaves: Transição hegemônica; Relações EUA - China; Ciclo Sistêmico de Acumulação.

Introdução

O objetivo deste artigo é de avaliar o atual momento de caos sistêmico que do sistema internacional, tendo como pressuposto a narrativa do possível declínio da hegemonia dos Estados Unidos. Nesse sentido, utilizando-se do modelo teórico proposto por Arrighi (1996; 2008) e Arrighi e Silver (2001), nos propomos a responder: há em curso uma transição hegemônica? A hipótese é de que, dentro do contexto de ascensão de novos pólos de poder, a

* Doutorando em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina. Agência financiadora: CAPES. E-mail: victor.tarifa.lopes@gmail.com.

China se apresenta atualmente como o principal candidato a constituir um novo ciclo sistêmico de acumulação, devido a: 1) incapacidade de resistência por parte dos EUA, sobretudo por conta da profunda interdependência econômica entre ambos, com uma assimetria cada vez maior a favor da China; 2) efetiva capacidade de poder da China de se projetar ao posto de centro do sistema internacional.

Para além da revisão bibliográfica, a ênfase é na análise quantitativa de indicadores a partir de dados de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em quatro dimensões: a) militar; b) produtiva; c) comercial e; d) financeira (WALLERSTEIN, 1984)¹⁶⁸. Assim, o trabalho está dividido em 3 partes adicionais à essa introdução: na próxima seção, discute-se brevemente a bibliografia sobre mudança no sistema internacional e conceitua-se o significado de poder na atualidade e quais métricas são adequadas para mensurá-lo. Em seguida, é apresentada a tabulação e análise de dados referentes aos EUA, à China e outras potências pertinentes, conforme a dimensão. Por último, são tecidas considerações finais levando-se em conta os achados empíricos, com destaque para supremacia chinesa em uma série de indicadores antes tradicionalmente liderados por Estados ocidentais.

1. Arrighi e os Ciclos Sistêmicos de Acumulação

A identificação de padrões históricos de transição de hegemonias tem sido central nas principais correntes teóricas das Relações Internacionais, com variadas nomenclaturas como “power transition” e “hegemonic challenge”, e a exemplo da teoria da estabilidade hegemônica. Oriundo da sociologia histórica e um dos principais nomes da economia política dos sistemas-mundo, Giovanni Arrighi (1996) nos apresenta o Ciclo Sistêmico de Acumulação (CSA) como instrumental teórico para se analisar tais padrões, e é a partir deste que trabalharemos a ideia de uma transição de um regime de acumulação centrado nos EUA para um possível regime asiático, liderado pela China.

¹⁶⁸ Wallerstein indica que uma hegemonia opera com maior eficiência que todos os demais conjuntos de Estados e empresas em 3 arenas econômicas: “agro-industrial production, commerce and finance” (1984, p. 39). Aqui, acrescentamos também a dimensão militar, amplamente utilizada como critério de poder nas Relações Internacionais.

De acordo com Arrighi (1996), desde a formação do moderno sistema capitalista, i.e., entre séculos XIV e XVI, o moderno sistema-mundo, inicialmente concentrado no continente europeu, foi liderado por Estados centrais denominados como hegemônias. No processo de ascensão e queda das hegemônias, ou seja, dos Estados líderes do sistema, Arrighi identifica duas fases que constituem um CSA: uma fase inicial de expansão material, e uma fase final de expansão financeira, semelhante aos ciclos de Kondratieff. Na primeira fase, a lógica dominante que se opera é sintetizada na operação $D - M - D'$, significando que as variáveis sistêmicas presentes estimulavam à aplicação de capital (D) na produção de mercadorias (M), o que por sua vez resultava em taxas de lucro (D') que seriam posteriormente reinvestidas na produção. Como pode-se notar, a ênfase na ação do hegemôn é na economia material, e nesse sentido, toda a economia internacional tende a seguir o modelo de sucesso empregado pelo líder.

Com o aumento da competição intercapitalista pelo capital excedente e o declínio das vantagens competitivas do Estado hegemônico¹⁶⁹, inicia-se a fase de expansão financeira, na qual o hegemôn passa a se especializar nas finanças (*haute finance*), um dos últimos elementos de poder do mesmo. A lógica operante é a $D - D'$, com capital (D) sendo aplicado para geração de mais capital (D'), via instrumentos financeiros como juros, títulos públicos, ações especulativas, etc. Com efeito, a produção material passa a entrar em declínio no espaço geográfico do centro do sistema, e passa a emergir em outras áreas do globo, centrada sobretudo no próximo sucessor da hegemôn (ARRIGHI, 1996).

Arrighi entende hegemôn como o resultado de dominação com consenso. Tal situação é alcançada quando o grupo dominante tem a “capacidade de conduzir a sociedade em uma direção que não apenas atende aos interesses desse grupo dominante, mas é também percebida pelos grupos subalternos como servindo a um interesse mais geral” (ARRIGHI, 2001, p. 36). No plano internacional, a liderança pode ser observada em dois casos: quando um Estado dominante se torna modelo a ser copiado pelos outros, por conta de seu desenvolvimento acelerado, atraindo outros à sua órbita e, com isso, ganhando prestígio e poder; e, no outro caso, “o termo liderança é usado para designar o fato de que uma nação

¹⁶⁹ As razões para a perda das vantagens do Estado com a hegemôn em declínio são diversas. Sobre as mesmas, ver Arrighi e Silver (2001), e Wallerstein (1984).

dominante conduz o sistema de nações em uma direção desejada e, ao fazê-lo, é largamente percebida como buscando um interesse geral” (IDEM, p. 36)¹⁷⁰. Na disputa por essa liderança, surgem as crises hegemônica, as quais “se caracterizam por três processos distintos, mas estreitamente relacionadas: a intensificação da concorrência interestatal e interempresarial; a escalada dos conflitos sociais; e o surgimento intersticial de novas configurações de poder” (IBIDEM, p. 38).

Como é possível notar, a lógica desenvolvida por Arrighi sustenta-se nos argumentos de Marx para a fórmula geral do capital, de Braudel para a identificação de padrões históricos de longa duração e de Charles Tilly para a concepção de formação do moderno sistema estatal através da interação entre capital e coerção (TILLY, 1996).

Ao longo dos últimos 5 séculos, Arrighi (1996) identifica a sucessão de 4 Ciclos Sistêmicos de Acumulação, a se saber: o CSA genovês (sec. XV - XVII); holandês (sec. XVII - XVIII); inglês (sec. XVIII - XX); e norte-americano (a partir do século XX). Importante destacar que se tratam de processos históricos em que uma transição é interposta por outra, não sendo um processo abrupto (talvez, o processo mais agudo da transição seja vivenciado em períodos de guerra hegemônicas, como nas guerras mundiais do século XX).

Transições hegemônicas são caracterizadas por um período de caos sistêmico, em que ocorrem revoluções organizacionais em um novo bloco de empresas e instituições governamentais localizadas em um novo espaço geográfico, as quais historicamente ocorre em um Estado que ascende sem desafiar a ordem. A cada ciclo, ocorreram expansões da economia-mundo capitalista através das inovações criadas por cada um dos Estados líderes, com a regularidade do “pêndulo histórico” alternando em fases de liberdade econômica e fases de regulação econômica¹⁷¹.

The ‘Genoese Diaspora [Systemic Cycle of Accumulation] SCA’ – as Arrighi termed it – involved external financial influence over the Iberian states. The Dutch SCA ‘internalised protection costs’ because finance capitalists came to control and utilise the Dutch state. The British SCA ‘internalised production costs’ by enclosing much of the nineteenth-century industrial revolution and raw materials production within

¹⁷⁰ Nesses termos, é aceitável afirmarmos que os EUA já não atuam mais como liderança hegemônica global, uma vez que exercem uma política externa totalmente centrada para, exclusivamente, seus próprios interesses (POWASKI, 2019).

¹⁷¹ Os períodos de maior ou menor liberdade também correspondem, respectivamente, à momentos de maior tendência à cooperação (expansão material) ou a tendências de competição (fase de expansão financeira).

the boundaries of the British empire. And the US SCA ‘internalised transaction costs’ by the expansion of multinational corporations to include inside these corporations a great portion of those transaction costs that previously took place between separate firms (ROBINSON, 2011, p. 273).

A partir de 1970, os EUA passaram a apresentar os sinais de outono de sua hegemonia, ou seja, sinais de que sua liderança estava entrando em declínio (ARRIGHI, 1996) e, já nesse início de século XXI, temos o início de formação de um possível novo CSA asiático, baseado na acumulação flexível e em práticas de outsourcing (ARRIGHI, 2008). Importante ressaltar, conforme Arrighi e Silver (2001), como o período de caos sistêmico vigente é marcado por uma bifurcação entre poder militar (EUA) e poder econômico (leste asiático), ponto de inflexão histórica que não havia sido observada antes.

Nesse artigo, não se debate se está ou não os EUA em declínio, tampouco explica-se as causas da possível perda de hegemonia, e igualmente não se exploram as causas sobre o crescimento chinês. Tomando como correta a tese de Arrighi (2008) de formações de CSA e de transições hegemônicas e sua hipótese de estar emergindo um novo ciclo na China, interessa aqui mensurar indicadores que comparem EUA e China, confirmando ou refutando a hipótese. Como mencionado, são quatro dimensões de vantagens que compõem uma hegemonia, para cada qual iremos utilizar métricas específicas. Para o aspecto militar, é utilizado o ranking de 2019 “Global Fire Power”, a quantidade de armamento nuclear e a evolução dos investimentos em defesa; em relação às capacidades produtivas, avaliou-se o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a variação percentual de crescimento, a participação percentual na indústria global e a lista das 500 maiores empresas (em receita) do mundo; sobre as vantagens comerciais, foram medidas a participação no comércio mundial e o percentual de produtos de alta tecnologia presentes na composição das exportações globais; e, por fim, sobre o prisma financeiro, mediu-se o grau de internacionalização das moedas de países destacados. Para ser coerente com a opção teórica adotada neste trabalho, buscou-se apresentar os dados no maior lapso temporal possível (quando assim foi possível nas bases de dados consultadas), de maneira que possam ser identificadas tendências de médio a longo prazo.

Até aqui, foram descritos indicadores materiais clássicos, amplamente utilizados para a mensuração do que é poder, conceito problemático de se definir, mas que os atores sociais

sabem quando o possuem, estão exercendo ou o despossuem e estão sofrendo¹⁷². Porém, o que ao longo do século XX era entendido como poder, pode não ser necessariamente o mesmo hoje: desde a guerra dos EUA contra o Vietnã (a maior potência econômica e militar contra um dos países mais pobres do mundo), evidenciou-se que a dimensão do poder vai além da posse de grandes quantidades de armamentos, como muitos realistas insistem em argumentar de um mundo persistentemente unipolar norte-americano (WOHLFORTH, 1999; BROOKS & WOHLFORTH, 2015). Na atualidade, o cenário de guerra se alterou, sendo que a utilização de armas e táticas convencionais insuficientes.

Entre 1800 e 1849, o ator fraco venceu apenas 11,8% dos conflitos, em comparação com os 55% de conflitos vencidos entre 1950 e 1998. O que isso significa é que um axioma essencial da guerra foi frontalmente desafiado. Houve um tempo em que o poder de fogo superior significava a vitória. Agora isso não é mais verdadeiro. (NAÍM, 2014, p. 114).

Trata-se de um mundo marcado por guerras não convencionais, teatros de operações de guerra proxy, com mistura de civis e militares, confrontos irregulares e assimétricos (NAÍM, 2014), a qual somam-se as ameaças relacionadas à cibersegurança (DEMCHAK & DOMBROWSKI, 2011). Com isso, buscou-se captar as novas dinâmicas presentes na política internacional e como EUA e China tem se comportado, i.e., sobre as capacidades em ciência, tecnologia e inovação, quadro ainda mais complexo levando-se em contato o atual momento de emergência da quarta revolução industrial (ROJKO, 2017). Para tanto, mensurou-se o Global Innovation Index e a evolução do número de registros de patentes realizados. Com efeito, casos notórios como da empresa chinesa Huawei, que está desenvolvendo a tecnologia 5G, e as reações recentes dos EUA contra a empresa em específico e a China como um todo em sua guerra comercial, são indícios de que a arena de competição internacional não está mais baseada exclusivamente em termos militares. E, como veremos, nos termos não-militares, a China está performando melhor do que os norte-americanos.

¹⁷² Conforme Weber: “a possibilidade de alguém impor a sua vontade sobre o comportamento de outras pessoas” (WEBER, apud GALBRAITH, 1986).

2. Análise empírica e comparada entre EUA e China

Quando se fala sobre a ascensão chinesa nas últimas décadas, os principais indicadores que são utilizados para sustentar tal narrativa referem-se à economia. Seu período de crescimento constante e elevado (expansão material), remonta à década de 1980, mesmo período em que os EUA estavam acelerando seu processo de financeirização. Tornando-se atualmente a “oficina do mundo”, a ascensão chinesa é tida como pacífica nas últimas três décadas, sendo que a conjuntura presente e futura demonstram fissuras de que esse mesmo modelo de desenvolvimento possa continuar sem que haja conflitos com outros países (BUZAN, 2010). Nessa seção trabalhamos os dados empíricos sobre China e EUA, eventualmente acrescentando outras potências relevantes conforme a temática. Iniciamos pela dimensão militar.

2.1. Dimensão militar

Com o fim da segunda guerra mundial e vitória dos aliados, a supremacia norte-americana ficou evidenciada, sobretudo do ponto de vista militar. Com a União Soviética (URSS) fragilizada com os impactos da guerra e uma Europa devastada, os EUA se lançaram ao mundo com um novo CSA, fornecendo os bens públicos internacionais necessários para a reconstrução do globo, via instituições internacionais como as Nações Unidas e Banco Mundial e estratégias como o Plano Marshall e o GATT¹⁷³ (ARRIGHI, 1996; HOBBSAWM, 1995). Ao encerrarem o conflito bélico com o uso de armamentos atômicos, inseriram uma nova variável no equilíbrio de poder internacional, para além de armamentos convencionais e grandes exércitos.

Ainda hoje os EUA figuram como o ator político mais relevante na ótica militar, seja por conta de seu enorme complexo industrial-militar consolidado desde 1940 (HOBBSAWM, 1995), seja por sua capacidade em tecnologia bélica, com os caças de 5ª geração mais modernos, detenção de *drones*, capacidade de centralização e rápida mobilização das forças

¹⁷³ General Agreement on Trade and Tariffs, institucionalizado na forma da Organização Mundial do Comércio desde 1994.

armadas e posse da maior frota de porta-aviões do mundo (BROOKS & WOHLFORTH, 2015), além de ser o país com a maior quantidade de bases fora de seu território, com mais de 900 bases espalhadas em dezenas de países (BANDEIRA, 2010).

No entanto, a China não é um ator irrelevante nesse ponto. Desde 1960 é um país no “clube atômico”, e na atualidade já ocupa o posto de segundo maior orçamento militar mundial, crescendo 83% nos investimentos em defesa entre 2009 e 2018 (SIPRI, 2019), um dos maiores observados no período, no qual os EUA apresentaram um decréscimo de 17%, conforme expresso na tabela 1.

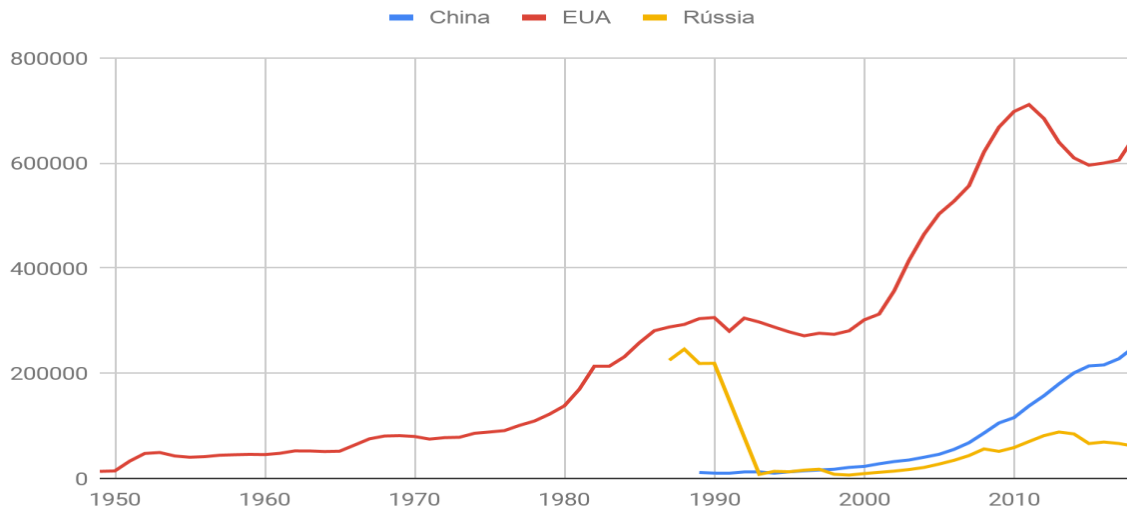
Tabela 1: Comparação de dados militares entre principais potências mundiais (2018).

País	Arsenal de bombas atômicas / Ranking	Gastos com defesa (bilhões US\$)	Mudança (%), 2009 - 2018	Rank de gastos	Gasto como % do PIB	Participação no total mundial (%)
EUA	6185 / 2º	649	-17	1º	3.2	36
China	290 / 4º	250	83	2º	1.9	14
Rússia	6500 / 1º	61.4	27	6º	3.9	3.4

Fonte: SIPRI, 2019. Elaboração própria.

Em 2018, os EUA possuíram gastos com defesa superiores à soma dos sete melhores ranqueados, que incluem China, Arábia Saudita, Índia, França, Rússia, Reino Unido e Alemanha, o que é potencializado levando-se em conta o acumulado de investimentos ao longo dos anos. A seguir, são apresentados os gastos militares para o período de 1949 a 2018 para três potências selecionadas.

Gráfico 1: Despesas militar por país, em milhões de US\$, a preços e taxas de câmbio correntes (2019), 1949 - 2018.



Fonte: SIPRI, 2019 e SIPRI Database. Elaboração própria.

Nota 1: Os dados para a China estão disponíveis apenas a partir de 1989.

Nota 2: Os dados da Rússia estão disponíveis a partir de 1987. De 1987 a 1990, os dados da Rússia são referentes à URSS, sendo ausentes para os anos de 1991 e 1992.

A China, atualmente com o segundo maior orçamento militar mundial, está com a mesma cifra que a URSS, então maior rivalidade aos EUA, apresentou em 1988, possivelmente um valor abaixo aos anos anteriores, tendo em vista o enfraquecimento do bloco soviético tal data. Em comparação aos norte-americanos, esse valor se aproxima ao que fora executado em 1985.

É nítido o aumento acelerado de 2001 em diante, ano do 11 de setembro e da estratégia neoconservadora lançada por Bush filho da Guerra ao Terror (ARRIGHI, 2008). Desde então, os EUA despontam como maiores investidores, apesar da recente diminuição dos gastos e do grande avanço por parte dos chineses também na primeira década do século XXI. Na próxima tabela é comparado o índice Global Fire Power¹⁷⁴ (GFP) e outras medidas entre as mesmas potências selecionadas.

¹⁷⁴ Índice composto por 55 fatores individuais, desde aspectos econômicos como os exclusivamente militares. Mais informações disponíveis em <https://www.globalfirepower.com/>. Acesso em 30 de julho de 2019.

Tabela 2: Comparação de força militar entre EUA, Rússia e China, 2019.

Item	EUA	Rússia	China
GFP rank	1 (de 137)	2 (de 137)	3 (de 137)
População	329.256.465	142.122.776	1.384.688.986
Militares na ativa	1.281.900	1.013.628	2.183.000
Total Força Aérea	13.398	4.078	3.187
Total Força de Tanques de guerra	6.287	21.932	13.050
Total Marinha	415	352	714
Área total (km)	9.826.675	17.098.242	9.596.961
Fronteiras marítimas (km)	19.924	37.653	14.500
Fronteiras terrestres (km)	12.048	22.408	22.457

Fonte: Global Fire Power, 2019. Elaboração própria, com itens destacados pelo autor.

Nota 1: Apesar de não possuir a maior quantidade de navios de guerra ao total, os EUA possuem a maior frota de porta-aviões, com maior capacidade de projeção de poder, com um total de 24 em contra 1 de Rússia e 1 de China.

Novamente, os norte-americanos despontam como maior força militar, com ênfase na superioridade da força aérea, com mais quantidade do que Rússia e China combinadas. Levando-se em conta o emprego da tecnologia de drones e o fato de dispensar a presença de contingente físico no local de ataque, tal superioridade é otimizada, compensando o fato de não possuírem o maior contingente de pessoas na ativa no exército. Porém, importante destacar como os EUA não são líderes absolutos em todos os indicadores, sobretudo considerando que todos os itens apresentados são relevantes para se mensurar a quantidade de poder que um Estado possui. Ou seja, em critérios clássicos como tamanho de território e exército, ignorando-se a variável “tecnologia”, o poder estaria mais concentrado na parte oriental do mundo do que se costuma imaginar.

Se tomarmos a hipótese de uma guerra hegemônica entre EUA e China (ou até mesmo com a Rússia), por tratarem-se de potências nucleares, torna-se virtualmente inviabilizada a utilização de tal tipo de armamento pela possibilidade de retaliação e destruição mútua. A superioridade chinesa em forças terrestres teria de ser contrabalanceada com a tecnologia nas

forças aéreas e marítimas estadunidenses, logo, não importaria somente o volume de investimentos e a quantidade de artefatos bélicos, mas sim em qual setor esses recursos seriam investidos e qual seria sua capacidade estratégica de imobilizar o inimigo. Nesse sentido, uma capacidade de projeção de poder cibernético¹⁷⁵ (por exemplo, a instalação de um *worm* no sistema de gestão do exército ou no sistema de controle logístico/energético de um país altamente informatizado) poderia imobilizar uma grande potência, deixando-a à mercê do uso de forças tradicionais.

Na próxima subseção, analisa-se dados sobre capacidades produtivas.

2.2. *Dimensão produtiva*

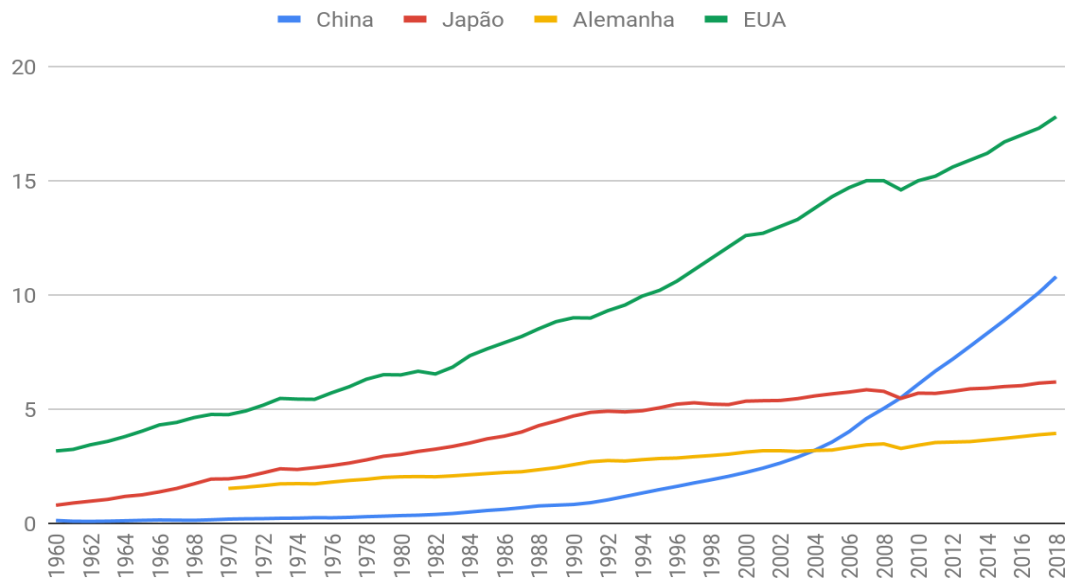
Reconhecido como o eixo mais dinâmico da economia mundial desde os anos 2000, a região do leste asiático tem se destacado em termos de crescimento material, dentro de um contexto de emergência do Sul global (AMSDEN, 2009). O principal propulsor desse dinamismo tem sido a China, com desenvolvimento constante por mais de duas décadas. O vertiginoso crescimento chinês, principalmente a partir dos anos 2000, fez com que pudesse ultrapassar Alemanha e Japão, se consolidando como a segunda maior economia global em 2009. Ao longo dos 58 anos analisados, apenas 5 foram de decréscimo¹⁷⁶, com um acumulado de 474,9%, cifras superiores aos outros casos analisados. Vale destacar que, ainda que tenha ocorrido um arrefecimento nas projeções de crescimento, a China ainda cresce a taxas de 6%, conseguindo o marco de reduzir de 17,2% da população vivendo abaixo da linha nacional da pobreza para 3,1% no período de 2010 a 2017 (WORLD BANK, 2019). Nos gráficos a seguir temos a disposição do crescimento das principais economias de 1960 a 2018. Inicialmente, dispõe-se dados sobre o PIB entre 1960 e 2018, em valores constantes do dólar

¹⁷⁵ Esse é um elemento central que está na atual disputa comercial entre EUA e China, como pode ser observado no caso EUA *versus* Huawei (China) e a tecnologia 5G, a qual os primeiros acusam de estar desenvolvendo a rede 5G com objetivos de espionagem (SACHS, 2018).

¹⁷⁶ Vale destacar que o elevado decréscimo de 1960 a 1961 (-27,2%) e desempenho errático nos anos 1960 foi acompanhado com o mais rápido crescimento da expectativa de vida no período analisado para a China, de 43 anos em 1960 para 59 anos em 1970 (WORLD BANK). Isso demonstra que políticas públicas voltadas exclusivamente para o crescimento econômico nem sempre significam em melhorias nas condições de vida da população, e que políticas sociais podem ser empregadas a despeito do crescimento material, podendo inclusive impulsioná-lo.

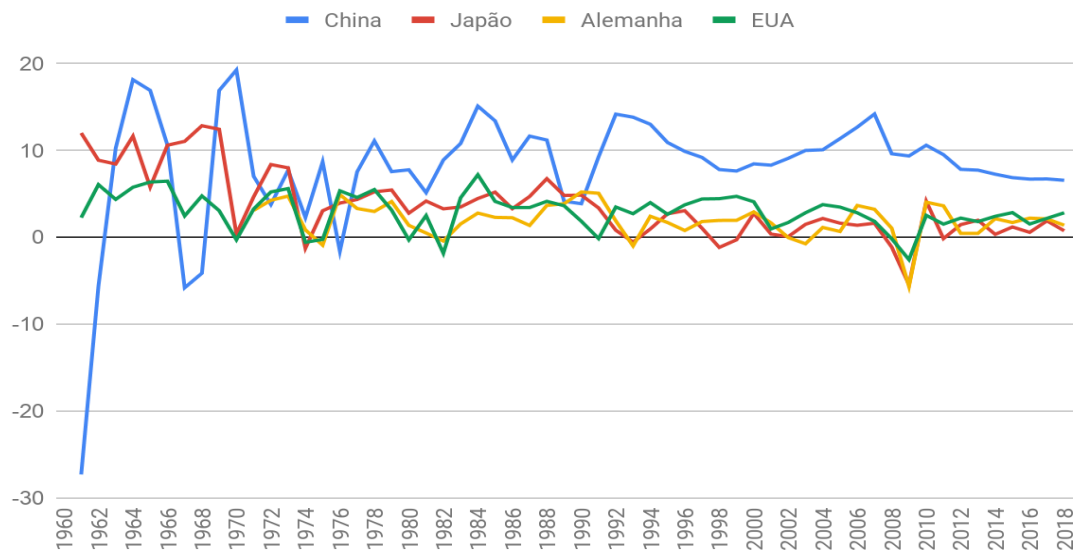
de 2011. Na seqüência, apresenta-se a variação percentual do crescimento do PIB conforme o ano interior. Em ambos os gráficos estão presentes dados de EUA, Alemanha, Japão e China.

Gráfico 2: Produto Interno Bruto, em trilhões de dólares constantes (2011), 1960 – 2018



Fonte: World Development Indicators. Elaboração própria.

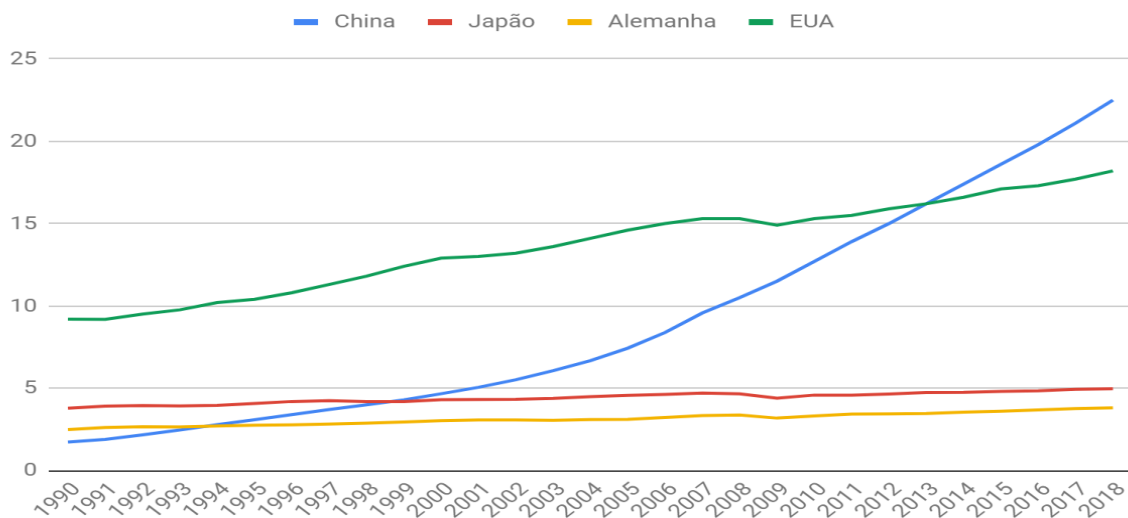
Gráfico 3: Crescimento econômico: taxa de variação do PIB (em %)



Fonte: World Development Indicators. Elaboração própria.

Permanece como incógnita se tal ritmo de crescimento, questionável na ótica da sustentabilidade ambiental, será permanente a ponto de ultrapassar os EUA. Há aqueles que argumentam que a medida do PIB é inadequada para efeitos de comparação, indicando que em termos de emprego de conhecimento, inserção na globalização e práticas ambientalmente responsáveis os EUA permanecem na posição superior em larga vantagem, com 144 trilhões de dólares em comparação a 32 trilhões da China no ano de 2010, em termos de Inclusive Wealth¹⁷⁷ (BROOKS & WOLHFORTH, 2015). Porém, pode-se também argumentar que a China já está na dianteira em outras frentes, se levarmos em conta o PIB por paridade de poder de compra (PPC):

Gráfico 4. Evolução PIB PPC, 1990 - 2018.



Fonte: World Development Indicators. Elaboração própria.

Evidentemente que, associado ao debate de crescimento econômico e competição hegemônica, há de se mencionar sobre a qualidade de vida dos cidadãos desses países, em índices como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Por exemplo, apesar do considerável avanço nas taxas de IDH, saltando em 1990 de 0,5 para 0,75 em 2018, a China¹⁷⁸ ainda ocupa a 86ª colocação no ranking de 189 países, com os EUA na 13ª posição, com 0,92

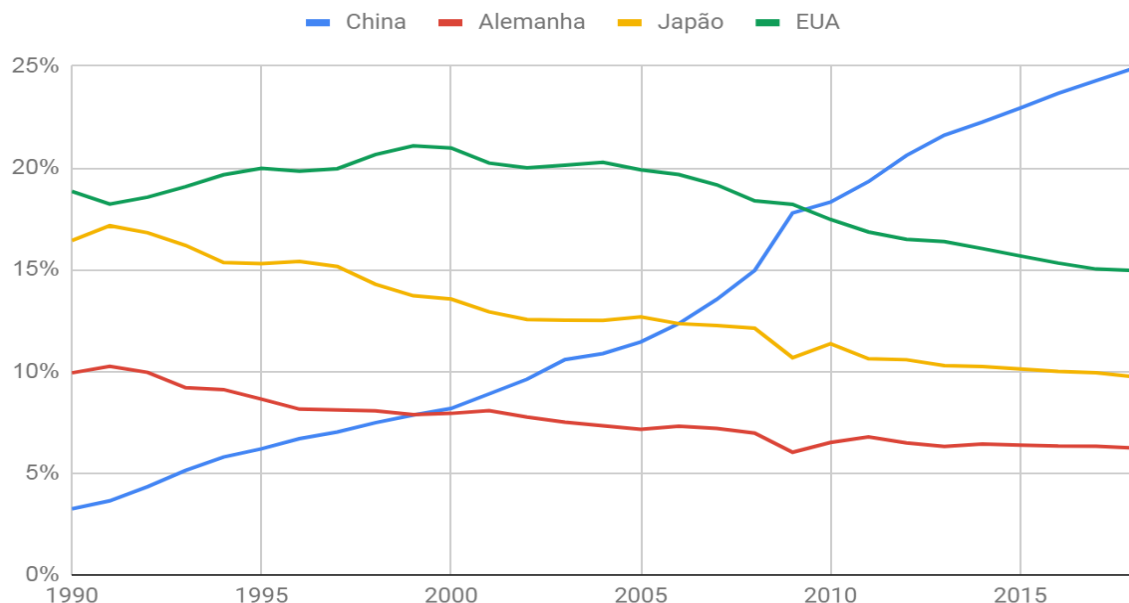
¹⁷⁷ Índice criado pela agência da ONU para o meio ambiente que leva em conta as sustentabilidade ambiental e bem-estar populacional de uma economia.

¹⁷⁸ Hong Kong é considerado à parte, possuindo em 2018 um IDH de 0,93, o 7º melhor do mundo.

no índice que vai de 0 a 1, sendo 1 a melhor nota possível (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME).

Outra métrica é o destaque da participação chinesa na *market share* global de produção industrial¹⁷⁹, com dados relativos à indústria de transformação. No gráfico 4 entende-se a expressão China como atual oficina do mundo (ARRIGHI, 2008), responsável na atualidade por um quarto de toda a produção industrial mundial, 10 pontos percentuais à frente de EUA e 15% à frente do Japão.

Gráfico 4: Participação no Valor de Transformação Industrial mundial em %, 1990 - 2018.



Fonte: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Elaboração própria.

Uma crítica recorrente refere-se à natureza do capital presente na China, por ser predominantemente estrangeiro, sendo o Leste Asiático um espaço majoritariamente de montagem, em que o lucro líquido é remetido para as sedes das multinacionais, localizadas em sua maioria na Europa ou EUA. Conforme Strange afirmava, “the decision making power over the world’s production structure still lies, not in Europe or Japan, but in the

¹⁷⁹ Esse é um aspecto que também influencia no peso militar, pois capacidade industrial significa capacidade de produção de materiais bélicos. Um exemplo clássico é a capacidade de produção de aço que pode se converter para a indústria militar de armas e munições.

US” (Strange, 1987, p.568). Isso, de fato, ainda ocorria nos anos 1990, mas, como demonstra a tabela a seguir, essa é uma dinâmica que se transformou, com o aumento exponencial de empresas com sede na China entre as 500 maiores, levando ainda ao aumento de empresas Estatais entre as maiores do globo (KWIATKOWSKI & AUGUSTYNOWICZ, 2019).

Tabela 3: Comparação entre China e três melhores classificados na lista “Fortune Global 500”, 1995 e 2019.

1995			2019		
Rank	País	Companhias	Rank	País	Companhias
1º	EUA	148	1º	China	129
2º	Japão	148	2º	EUA	121
3º	Alemanha	42	3º	Japão	52
-	China	2	4º	França	31

Fonte: Fortune Global 500. Elaboração própria.

A China apresentou um aumento de 6450%, ao passo que, em 2019, os EUA apresentaram o seu menor número de empresas entre as maiores do globo desde 1995, ano inicial dessa classificação, com uma diminuição de quase 20%. Ressalta-se como as empresas japonesas recuaram em aproximadamente 65% na composição total, recuo mais expressivo do que o dos norte-americanos.

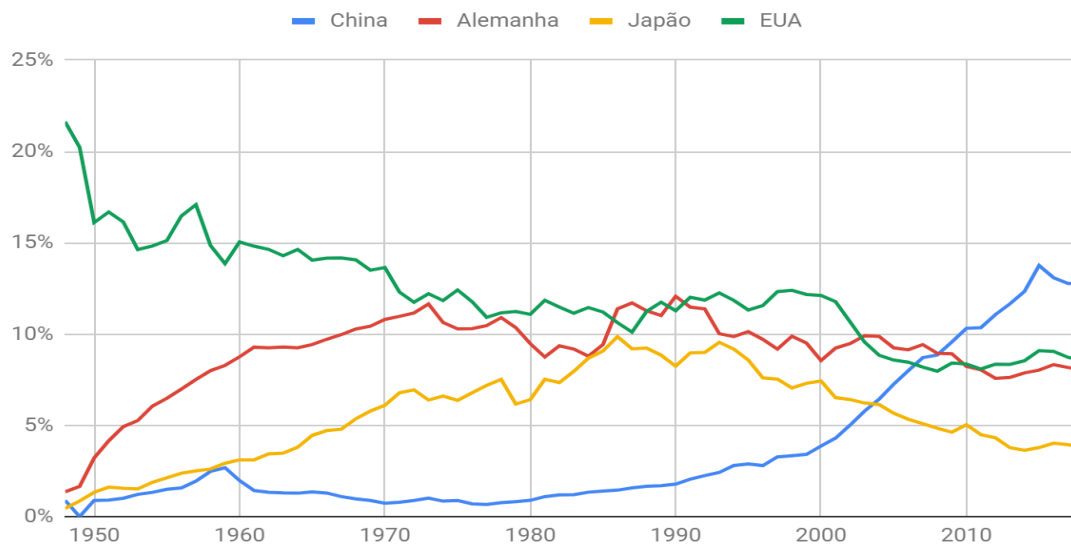
Na próxima subseção, trabalha-se a dimensão comercial.

2.3. *Dimensão comercial*

A detenção de vantagens comparativas comerciais é mais uma característica típica de Estados Hegemônicos, conforme Arrighi (1996) e Wallerstein (1984). Nesse sentido, a detenção de market share é um indicador relevante que expressa o grau de capilaridade de uma economia no comércio internacional. Tanto sob a ótica das exportações como das importações, temos entre 1970 e 1990 um período marcado por relativa estabilidade entre EUA, Japão e Alemanha, período o qual os EUA estavam a implementar a estratégia

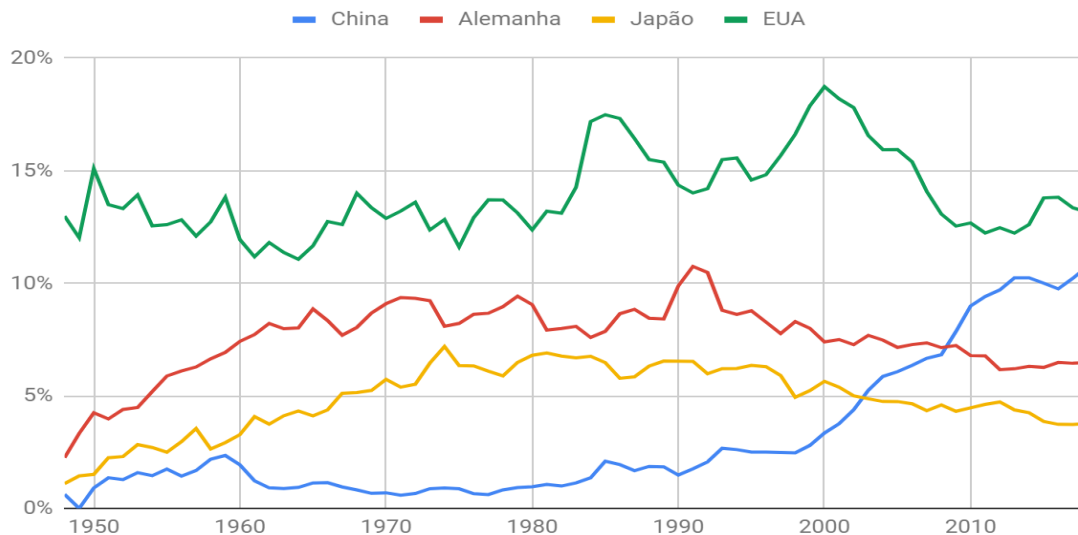
neoliberal e a romper com os acordos de Bretton Woods com vias a melhorarem sua competitividade internacional face aos outros dois concorrentes citados (ARRIGHI, 2008). Aqui, China ainda não se mostrava como um grande player. Entretanto, a partir de 1990, e principalmente a partir dos anos 2000 e da entrada do gigante asiático na OMC (IDEM, 2008), o crescimento observado é extremamente acelerado, com China ocupando o posto de maior exportador mundial desde 2009 e o de segundo maior importador, também no mesmo ano. Nos dois gráficos a seguir, temos o percentual de participação nas exportações e importações totais do mundo, com uma comparação entre China e as outras três principais economias, EUA, Alemanha e Japão.

Gráfico 5: Participação % nas exportações mundiais, 1948 - 2018



Fonte: World Trade Organization. Elaboração própria.

Gráfico 6: Participação % nas importações mundiais, 1948 - 2018

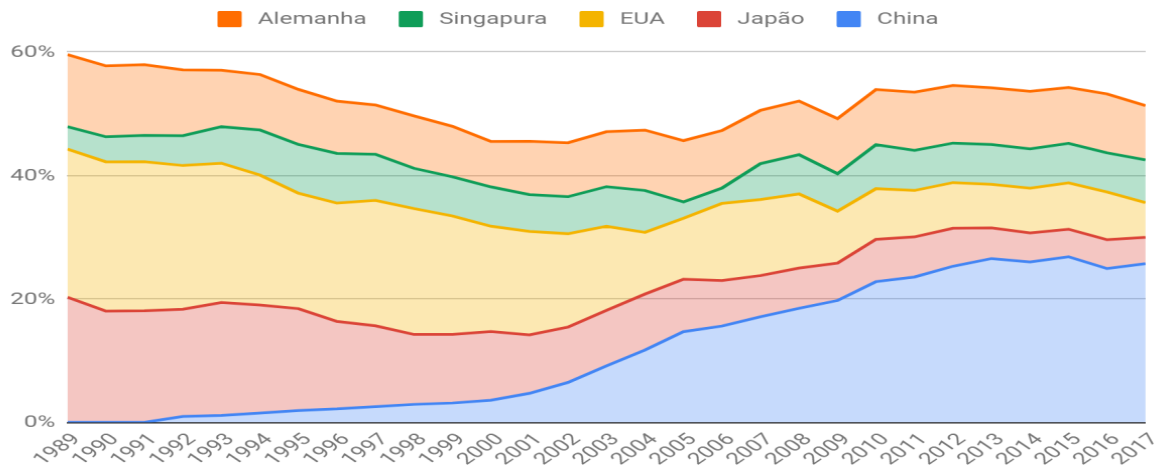


Fonte: World Trade Organization. Elaboração própria.

Destaca-se no gráfico 5 a acentuada diminuição da participação dos EUA nas exportações totais, com aumento chinês a partir de 2000. A liderança dos EUA ainda é observada no gráfico 6, acompanhada agora pela China em seguida. Alemanha e Japão, em ambos os casos, apresentaram trajetórias de grande recuperação no pós-Segunda Guerra Mundial e estagnação/arrefecimento pós anos 1990.

Porém, uma hegemonia não se sustenta na mera produção de bens, sendo necessário o domínio comercial de produtos de alta tecnologia (FARIA, 2013), e esse critério os EUA deixaram de possuir a supremacia. No gráfico 7, há a relação dos 5 países que, em conjunto, representaram em média 50% do todos os produtos de alta tecnologia exportados entre 1989 e 2017. No início do período, EUA e Japão dominavam o setor de alta tecnologia, com percentuais de 24% e 20,2% respectivamente. Na atualidade, China, inexpressiva antes de 1990, é a líder com cifras na casa dos 25%, com notáveis quedas dos concorrentes estadunidenses e japoneses, com 5,6% e 4,2% em 2017, respectivamente. Se nos anos 1990 isso ocorria por ser a China um posto de montagem de multinacionais sediadas nos EUA ou Europa, na atualidade tal realidade se transformou, conforme analisado na tabela 3, com a elevada presença de empresas chinesas no quadro das maiores globais, inclusive no setor de tecnologia.

Gráfico 7: Participação % no total de exportações de Alta Tecnologia, 1989 - 2017.



Fonte: World Development Indicators. Elaboração própria.

Na subseção a seguir, avalia-se a dimensão financeira.

2.4. Dimensão financeira

Um sinal clássico de “outono” de uma hegemonia é quando se inicia a fase de financeirização, ou seja, quando as altas finanças passam a comandar os principais nódulos da economia e a lógica dominante é de expansão financeira (ARRIGHI, 1996). Desde a constituição dos acordos de Breton Woods, o dólar tem sido a moeda internacional mais utilizada e a sustentação central do sistema financeiro e monetário internacional¹⁸⁰, e tanto no período de padrão dólar-ouro como no atual regime de dólar flexível, os EUA têm tido como fonte de poder o Dólar, sendo o Federal Reserve (FED) instituição soberana na consecução de política monetárias que afetam toda economia global.

Tabela 4: Percentual das transações comerciais realizadas por tipo de moeda, 1998 - 2016.

	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016
Dólar (EUA)	87%	90%	88%	86%	85%	87%	88%

¹⁸⁰ <https://www.thebalance.com/world-currency-3305931> Acesso em 25 de julho de 2019.

Euro (União Europeia)	--	38%	37%	37%	39%	33%	31%
Yen (Japão)	22%	24%	21%	17%	19%	23%	22%
Libra (Reino Unido)	11%	13%	16%	15%	13%	12%	13%
Dólar australiano	3%	4%	6%	7%	8%	9%	7%
Dólar canadense	4%	4%	4%	4%	5%	5%	5%
Franco Suíço	7%	6%	6%	7%	6%	5%	5%
Renminbi (China)	0%	0%	0%	0%	1%	2%	4%
Outros	66%	21%	22%	27%	24%	24%	25%

Fonte: Bank for International Settlements. Elaboração própria.

Nota 1: A soma total é 200% pois toda troca de moeda envolve um par de moedas, ou seja, uma moeda é vendida (e.g. Dólar) e outra é comprada (Renminbi). As porcentagens acima são os percentuais de transações envolvendo uma moeda independentemente se está sendo comprada ou vendida.

Nota 2: Em 1998 ainda não existia o Euro, o que levou ao elevado percentual na categoria "outros", sobretudo por conta do marco alemão.

A tabela 4 mostra o peso estrutural do dólar nas relações econômicas internacionais, com uma taxa percentual constantemente elevada para o período analisado, acima dos 80% de todas as transações; a moeda concorrente mais próxima, o Euro, vem experimentando uma leve queda de utilização. Nota-se como a crise internacional de 2008, originada nos EUA, não levaram a uma perda de credibilidade do dólar como moeda internacional, e dos mesmos como credores de última instância.

O Renminbi da China ocupa posições modestas como moeda de lastro mundial, apesar de ter saltado da praticamente nulidade para ser a oitava moeda mais utilizada em 2016, com 4% das transações. Chegou a ocupar a quarta posição como moeda mais utilizada, ultrapassando o Yen japonês em agosto de 2015, e desde novembro desse mesmo ano passou a usufruir do status de moeda de reserva emitido pelo FMI¹⁸¹. Observa-se na atualidade uma preponderância do dólar, mas também uma notável presença asiática do ponto de vista das transações monetárias:

¹⁸¹ <https://www.thebalance.com/yuan-reserve-currency-to-global-currency-3970465> Acesso em 25 de julho de 2019.

Trading continues to be concentrated in the largest financial centres. In April 2016, sales desks in five countries – the United Kingdom¹⁸², the United States, Singapore, Hong Kong SAR and Japan – intermediated 77% of all foreign exchange trading. The share of foreign exchange trading taking place in the United States was virtually unchanged relative to the previous survey, at 19% in 2016. Asian financial centres, namely Tokyo, Hong Kong SAR and Singapore, increased their combined share of intermediation to 21%, from 15% (BIS, 2016).

O mesmo cenário é observado nas composições de reservas cambiais ao redor do globo, com a presença majoritária do dólar.

Tabela 5: Composição mundial de Reservas Cambiais em %, 1995 - 2018.

	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Dólar (EUA)	58,9%	71,7%	65,9%	62,3%	65,6%	62,2%
Euro (União Europeia)	--	17,5%	24,3%	26,3%	19,7%	20,4%
Yen (Japão)	6,7%	6,2%	4,1%	3,3%	3,6%	4,9%
Libra (Reino Unido)	2,1%	2,8%	3,7%	4,1%	4,4%	4,5%
Dólar canadense	--	--	--	--	1,7%	1,9%
Renminbi (China)	--	--	--	--	--	1,7%
Dólar australiano	--	--	--	--	1,6%	1,6%
Outros	32,30%	1,8%	2,0%	4,0%	3,4%	2,8%

Fonte: Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER), International Financial Statistics (IFS). Data extracted from <http://data.imf.org/> on: 7/29/2019 3:05:32 PM. Elaboração própria.

Nota 1: os dados apresentados a partir de 2000 são médias dos 4 trimestres de cada ano, pois a partir de 1999 os números passaram a ser apresentados trimestralmente.

Nota 2: A ausência do Euro em 1995 criou a distorção em “outros”, que foram compostos em sua maior parte pelo Marco Alemão (15,7%) e pela *European Currency Unit* (8,5%), moeda predecessora do Euro.

Nota 3: Os percentuais apresentados referem-se às denominadas “*Allocated Reserves*”, i.e., reservas declaradas para o COFER/FMI. Em 1995, reservas não declaradas (*Unallocated Reserves*) eram 25,5% do total contido no IFS, e em 2018 foram 7,8%.

Novamente há a supremacia do dólar, com o destaque para o rápido surgimento do Renminbi no cenário internacional como uma moeda de reserva cambial relevante. Porém, o processo de internacionalização do Renminbi está mais relacionado à uma estratégia de defesa

¹⁸² Nota-se como o Reino Unido se especializou em ser uma praça financeira global, desde o período final de sua hegemonia, ou seja, no final do século XIX e início do XX.

chinesa do que ataque à hegemonia do dólar, buscando resistir às instabilidades do sistema financeiro internacional.

O processo de internacionalização da moeda chinesa é uma das mais importantes respostas daquele país à crise financeira internacional de 2008. Entretanto, não cabe identificar nessa iniciativa uma estratégia para levar a moeda chinesa a competir diretamente com o dólar, ou mesmo a desbancar sua posição hegemônica. O sistema monetário internacional apresenta um caráter hierarquizado, com poucas moedas nos patamares superiores, desempenhando um grande número de funções e, no presente momento, o dólar continua sendo a moeda-chave, que ancora o sistema, sem se avistar a existência de competidores próximos. Essa hierarquia monetária não é dada apenas pela vontade dos emissores, mas envolve também questões políticas e econômicas (TORRES FILHO & POSE, 2018, p. 19).

2.5. *Outras dimensões*

Fica evidente que, a partir da revisão das 4 subseções anteriores, os EUA possuem vantagens e preponderância absoluta apenas em 1 delas, que é a dimensão financeira. Do ponto de vista militar, mesmo se considerarmos a bifurcação que Arrighi e Silver (2001) menciona sobre uma total concentração de poder militar nos EUA e, na outra ponta, de poder econômico no Leste Asiático, as experiências fracassadas do Vietnã, Coreia e Iraque demonstram claramente que é insustentável a manutenção de uma hegemonia global por vias exclusivamente militares. Além disso, os números expressos pela China e por países como Rússia não são irrelevantes, levando-se em conta inclusive dados materiais amplamente utilizados por teóricos realistas.

Para além das quatro dimensões da hegemonia, há o rápido avanço diplomático chinês em iniciativas como a nova rota da seda, o Banco de Investimentos e Infraestrutura da Ásia (AIIB) e o New Development Bank dentro do âmbito dos BRICS, projetos que demonstram uma estratégia global de se estabelecer como um grande provedor de bens públicos (YU, 2017), em um momento em que os EUA estão reiteradamente se retirando das principais arenas de negociação internacional (POWASKI, 2019). Porém, os norte-americanos possuem uma ampla base ideológica-cultural que sustenta a imagem de líderes globais, pelo menos no mundo Ocidental, outra fonte de poder dificilmente mensurável em dados.

Um último aspecto de materialidade de poder hoje corresponde às capacidades em ciência, tecnologia e inovação. Com o mundo avançando para a 4ª revolução industrial, a

capacidade inovativa dos complexos estatais e empresariais é fonte de poder e de maior eficiência na disputa pelo capital circulante. Com efeito, de acordo com o Global Innovation Index¹⁸³, formulado pela World Intellectual Property Organization (WIPO), em 2019 os EUA ocuparam a terceira posição, ao passo que China, a décima quarta. Em 2013, ano inicial desse índice, EUA estavam em 5º, ao passo que China posicionava-se em 35º. Todo caso, a China já é atualmente o segundo maior investidor global, em números absolutos, em pesquisa e desenvolvimento (ARBIX et al, 2018), e, segundo dados da WIPO, em 2018 depositou 53.345 solicitações internacionais de patentes, atrás apenas dos EUA, com 56.142¹⁸⁴. Desses dados, destaca-se o fato de que mais da metade das solicitações, ou seja, 50,5%, são da Ásia, e que a empresa chinesa Huawei apresentou, individualmente, 5.405 solicitações, sendo a empresa líder do ranking¹⁸⁵; além disso, a entrada de universidades chinesas entre as 10 mais inovadoras do mundo foi igualmente rápida e em peso, com 4 estreando em 2018.

Claro que a transição chinesa de uma economia de *catching up*, com estratégias de engenharia reversa, para uma economia puxada pela inovação, é extensa e complexa, sobretudo, como alguns autores argumentam, “porque sua institucionalidade é frágil, o executivo é rígido e os mecanismos de governança se pretendem monocraticamente autossuficientes para enfrentar uma jornada repleta de armadilhas” (ARBIX et al, 2018, p. 165). Porém, é inegável seu peso e potencial contemporâneos em matéria de inovação, aparecendo ou como líder, ou como segunda melhor posicionada, sempre com tendências a se equivaler ou ultrapassar os EUA¹⁸⁶. Não por acaso, a reação mais recente dos EUA de declarar uma guerra comercial contra a China é expressão nítida de uma potência em declínio buscando conter o avanço chinês, que, dominando a tecnologia 5G, estaria à frente de todas as

¹⁸³ Índice composto por 7 pilares, subdivididos em mais tópicos. Uma análise mais atenta revela que a classificação chinesa não é melhor por alguns motivos, como: consideração de Hong Kong como um espaço separado, o qual é melhor classificado; algumas dimensões são de viés pró-ocidental, penalizando o ambiente político chinês com menos pontos, e considerando acesso a redes de internet majoritariamente ocidentais, como o Wikipédia.

¹⁸⁴ <https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2019/03/18/eua-e-huawei-lideram-ranking-de-pedidos-internacionais-de-patentes-em-2018.htm> Acesso em 25 de julho de 2019.

¹⁸⁵ A segunda empresa nesse quesito foi a japonesa Mitsubishi, com uma distância considerável, apresentando 2.812 pedidos.

¹⁸⁶ <https://exame.abril.com.br/revista-exame/e-hora-de-copiar-a-china/> Acesso em 03 de agosto de 2019.

potências em matéria de cibernética (SACHS, 2018). A recente retirada dos EUA em importantes tratados internacionais que visavam a limitação da fabricação de armas de destruição em massa¹⁸⁷ é outro sinal claro de uma tentativa de recuperação de centralidade na política internacional, pela via da coerção e do complexo industrial-militar, centrais no CSA norte-americano. A medida que tal ciclo se encerra e outro emerge, fica em aberto qual será o grau de eficácia em se tomar tais escolhas, em um mundo evidentemente não mais unipolar.

Considerações finais

Partindo-se do pressuposto de estar os EUA em um processo de declínio hegemônico relativo desde a década de 1970, e estar a China em um processo acelerado de ascensão classificado como pacífica, esse artigo buscou responder à pergunta sobre estar ocorrendo ou não um processo de transição hegemônica. Utilizando-se de um referencial teórico da sociologia histórica, a construção da hipótese recorreu ao método dialético; a tese é de que há uma transição em curso, o que encontra respaldo na antítese, que é a resistência por parte dos EUA em ceder o posto de única superpotência. A síntese é de que, atualmente, há a ascensão de novos pólos de poder político e econômico, ocorrendo uma difusão de poder no sistema internacional; e, dentro dessa dinâmica, a China desponta na dianteira em uma série de indicadores, inclusive em setores-chave do atual paradigma tecnológico.

Ao longo do artigo, foram analisados 15 indicadores, nos quais a China aparece ocupando a principal posição em 6, sobretudo relacionados ao comércio e à produção. É claro que tais índices capturam parcialmente a realidade, que se mostra mais complexa. Porém, há de se afirmar que a tese de estarmos ainda em um mundo unipolar sob hegemonia norte-americana, mostra-se, pelo menos do ponto de vista material, insustentável. O número de unidades socialmente relevantes hoje atuando na política internacional já não permitem classificar o sistema internacional como concentrado em um único polo. Além disso, “com o tempo, esse aumento de volume e densidade dinâmica do sistema tende a intensificar a competição entre suas unidades para além da capacidade reguladora das instituições

¹⁸⁷ https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/02/internacional/1564738930_735901.html Acesso em 03 de agosto de 2019.

existentes” (ARRIGHI & SILVER, 2001, p. 38). Isso explica a inabilidade de instituições criadas pelos próprios EUA em gerirem muitas das crises globais atuais, ao passo que uma nova institucionalidade é criada por outros grupos.

A confirmação de China já ser o novo hegemom é precoce. Uma série de irregularidades históricas se apresentam na ascensão do possível CSA chinês, sendo que a principal delas é o elevado grau de instabilidade territorial ainda observado, como no Tibet e em Taiwan, diferentemente das tendências de maior coesão nos ciclos passados (KARATASLI & KUMRAL, 2017). O fato da China ter amplamente se favorecido dos bens públicos internacionais criados pelos EUA, sobretudo uma ordem internacional liberal do ponto de vista do comércio, também deixa em aberto a capacidade e interesse chinês em criar uma nova institucionalidade; ao passo que aquele ser o atual maior provedor do liberalismo comercial em detrimento deste é forte indício de superioridade produtiva. Ademais, para que a China possa efetivamente se consolidar como centro hegemônico, sendo ou não de seu interesse, terá que necessariamente “levar em conta os problemas de nível sistêmico que exigem soluções em nível sistêmico” (ARRIGHI & SILVER, 2001, p. 37).

Não se trata de ignorar a supremacia dos EUA em uma série de indicadores, ainda mais levando-se em conta que a narrativa de estarem em declínio perdura por mais de 5 décadas, e ainda se discute o suposto declínio. Todo caso, a atual dinâmica da política internacional mostra que de fato, a hipótese de uma possível transição estar ocorrendo para um CSA chinês é sustentável e, possivelmente, confirmável nas próximas décadas. Levando-se em conta os padrões históricos de crises e rupturas hegemônicas, as resoluções de períodos de caos e instabilidade passaram necessariamente por guerras mundiais (WALLERSTEIN, 1984). Disso, surge o questionamento: será necessária uma nova guerra hegemônica para a resolução do atual período de caos e instabilidade no sistema internacional?

Referências

AMSDEN, Alice Hoffenberg. A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. Unesp, 2009.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

_____. Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. Boitempo editorial, 2008.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. Caos e governabilidade no moderno sistema mundial. Contraponto/Editora UFRJ, 2001.

ARBIX, Glauco et al . Made in China 2025 e Industrie 4.0: a difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação. Tempo soc., São Paulo , v. 30, n. 3, p. 143-170, dez. 2018 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702018000300143&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 01 ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.144303>.

BANDEIRA, Moniz. Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

BIS. Triennial central bank survey: Foreign exchange turnover in April 2016. Monetary and Economic Department, Bank for International Settlements. 2016. Disponível em <www.bis.org/publ/rpfx16fx.pdf>. Acesso em 01 de Agosto de 2019.

BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William. The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century. China's Rise and the Fate os America's Global Position. International Security, v. 40, n. 3, Winter 2015/6, p. 7-53.

BUZAN, Barry. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible? The Chinese Journal of International Politics, v. 3, 2010, p. 5-36.

DEMCHAK, C.; DOMBROWSKI, P. Rise of Cybered Westephalian Age. Strategic Studies Quarterly, vol. 5, n. 1, Spring 2011, p. 32-61.

FARIA, Luiz AE. O valor do conceito de hegemonia para as relações internacionais. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 2, n. 3, p. 209-232, 2013.

GALBRAITH, J. Kenneth. Anatomia do poder. Tradução de Hilário Torloni. São Paulo : Pioneira, 1986.

HOBSBAWM, Eric. Era dos extremos: o breve século XX. Editora Companhia das Letras, 1995.

KARATASLI, Sahan Savas; KUMRAL, Sefika. Territorial contradictions of the rise of China: Geopolitics, nationalism and hegemony in comparative-historical perspective. Journal of World-Systems Research, v. 23, n. 1, p. 5-35, 2017.

KWIATKOWSKI, Grzegorz; AUGUSTYNOWICZ, Pawel. "State-owned enterprises in the global economy—analysis based on Fortune Global 500 list." Material of Joint International Conference 2015 Technology, Innovation and Industrial management. 2015.p. 1739-1747.

NAÍM, Moisés. The end of power: from boardrooms to battlefields and churches to states, why being in charge isn't what it used to be. Basic Books, 2014.

POWASKI, Ronald E. Ideals, Interests, and US Foreign Policy from George HW Bush to Donald Trump. Palgrave Macmillan, 2019.

ROBINSON, William I. Giovanni Arrighi: Systemic cycles of accumulation, hegemonic transitions, and the rise of China. *New Political Economy*, v. 16, n. 2, p. 267-280, 2011.

ROJKO, Andreja. Industry 4.0 concept: background and overview. *International Journal of Interactive Mobile Technologies (iJIM)*, v. 11, n. 5, p. 77-90, 2017.

SACHS, J. D. , ‘The war on Huawei’. Project Syndicate. 11 December 2018, Disponível em <<https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-war-on-huawei-meng-wanzhou-arrest-by-jeffrey-d-sachs-2018-12>>. Acessado em 30 de Julho de 2019.

SIPRI Fact Sheet. “Trends in World Military Expenditure, 2018.” Stockholm International Peace Research Institute, April 2019. Acessado em 02 de Agosto de 2019. Disponível em <https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs_1904_milex_2018.pdf> .

STRANGE, Susan. The persistent myth of lost hegemony. *International organization*, v. 41, n. 4, p. 551-574, 1987.

TILLY, Charles. Coerção, Capital e Estados Europeus - 1990-1992. São Paulo: Editora da USP, 1996.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; POSE, Mirko. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva?. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, n. 1, 2018.

WALLERSTEIN, Immanuel. The politics of the World-Economy: The States, the Movements, and the Civilizations. Cambridge: Cambridge University Press. 1984.

WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, v. 24, n. 1, Summer 1999, p. 5-41

YU, Hong. Motivation behind China’s ‘One Belt, One Road’ initiatives and establishment of the Asian infrastructure investment bank. *Journal of Contemporary China*, v. 26, n. 105, p. 353-368, 2017.

BANCOS DE DADOS CONSULTADOS

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. https://www.bis.org/statistics/d11_3.pdf
Acessado em 03 de Agosto de 2019.

FORTUNE GLOBAL 500: <https://fortune.com/global500/> Acessado em 03 de Agosto de 2019.

GLOBAL INNOVATION INDEX: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-comparison> Acessado em 03 de Agosto de 2019.

GLOBAL FIRE POWER (2019): <https://www.globalfirepower.com/> Acessado em 03 de Agosto de 2019.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI) Military Expenditure Database 2019, <https://www.sipri.org/databases/milex>

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. <http://hdr.undp.org/en/2018-update>
Acessado em 03 de Agosto de 2019.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION - <https://stat.unido.org/database/MVA%202019,%20Manufacturing>. Acesso em 03 de Agosto de 2019.

WORLD BANK DATABASE - <https://data.worldbank.org/> Acessado em 03 de Agosto de 2019.

WORLD DEVELOPMENT INDICATORS - <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/states-and-markets.html>; Acessado em 03 de agosto de 2019.

WORLD TRADE ORGANIZATION - <https://data.wto.org/>; Acessado em 03 de Agosto de 2019.

XENOFOBIA COMO PRÁTICA ECONÔMICA: INVESTIGAÇÃO DO ALINHAMENTO DA ARGENTINA E DO BRASIL COM OS VALORES NEOLIBERAIS INTERNACIONAIS

Ludmila Culpi¹⁸⁸
Leonardo Mercher¹⁸⁹

Resumo

A partir da Lei de Migração da Argentina de 2003 e a assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul em 2002, os Estados-membros do MERCOSUL reformularam suas jurisdições em relação aos migrantes. Entretanto, mesmo com alterações jurídicas nacionais, é possível ver resistências por parte da sociedade e de governantes da Argentina e do Brasil nos últimos anos, principalmente enquadrando o imigrante como um problema econômico – tanto da sua origem como das consequências em sua aceitação. Seria possível identificar nos discursos e práticas dos governos nacionais da Argentina e do Brasil em relação aos migrantes algum grau de proximidade e alinhamento com discursos e práticas dos EUA e da extrema direita da União Europeia? Para responder a essa pergunta primeiramente faz-se a revisão de literatura sobre xenofobia nos artigos disponíveis na plataforma Scielo e, após identificar o cenário conceitual, observam-se os cenários jurídicos vigentes, bem como o conteúdo dos pronunciamentos e práticas dos dois governos nacionais. O período de análise inicia-se da aprovação das novas leis argentina e brasileira para o imigrante de 2003 e 2017, respectivamente, até agosto de 2019. Os resultados parciais obtidos apontam: i) aproximação dos valores econômicos da xenofobia entre Argentina, Brasil, EUA e da extrema direita da União Europeia; ii) práticas governamentais migratórias, em especial entre EUA e Argentina; iii) práticas de rupturas às leis de migração em contrapartida à implementação de reformas neoliberais.

Palavras-chaves: Xenofobia. Argentina. Brasil.

¹⁸⁸ Pós- Doutoranda em Ciência Política. E-mail: ludi_culpi@yahoo.com.br.

¹⁸⁹ Pós- Doutorando em Ciência Política, UFPR. E-mail: lmercher@uol.com.br.

Introdução

Após a crise econômica internacional de 2008 os modelo neokeynesianos de política econômica, praticados por muitas nações nos anos 2000, como pela Argentina e Brasil, passaram a ser alvos de críticas por novas lideranças políticas. O Estado que deveria incentivar o desenvolvimento (keynesianismo) com responsabilidades fiscais (neokeynesianismo), começou a ser visto como a origem de toda a crise econômica e, conseqüentemente social e política. Em oposição, muitos partidos políticos de diversas nações resgataram valores neoliberais econômicos para criticar esse Estado de bem-estar social, como em associar investimentos com políticas sociais aos estrangeiros como gastos e desperdícios de dinheiro público. A crítica ao estrangeiro passa então a ser enquadrada em uma complexidade muito maior do que a cultural ou a econômica e ganha discursos oficializados de preconceito e xenofobia por chefes de Estado.

Essa associação entre discursos xenofóbicos com propostas de mudanças político-econômicas ascende novas lideranças nacionais que chegam ao poder em muitas nações, como nos Estados Unidos da América, com Donald Trump (Milkman, 2018) e também aqui na América do Sul. Mesmo com a assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul em 2002, a aprovação da Lei de Migração da Argentina de 2003 e a Nova Lei de Migrações do Brasil de 2017, os Estados-membros do MERCOSUL reformularam suas jurisdições em relação aos migrantes, mas não necessariamente suas práticas. Essa dinâmica conflituosa entre âmbito das normas e das práticas acaba por se intensificar no atual cenário de discursos da chamada nova direita na região. Mas os casos da Argentina e do Brasil seriam fatos isolados? A partir dessa problemática inicial inicia-se a investigação entre discursos e práticas dos governos nacionais da Argentina e do Brasil em relação às práticas e discursos dos EUA e da extrema direita na União Europeia, tendo em vista a compreensão do estrangeiro enquanto um problema da agenda econômica neoliberal.

Para responder a essa pergunta primeiramente faz-se a revisão de literatura sobre os termos xenofobia, neoliberalismo e nova direita no cenário internacional. Após identificar o cenário conceitual-internacional, observam-se os cenários jurídicos vigentes da Argentina e do

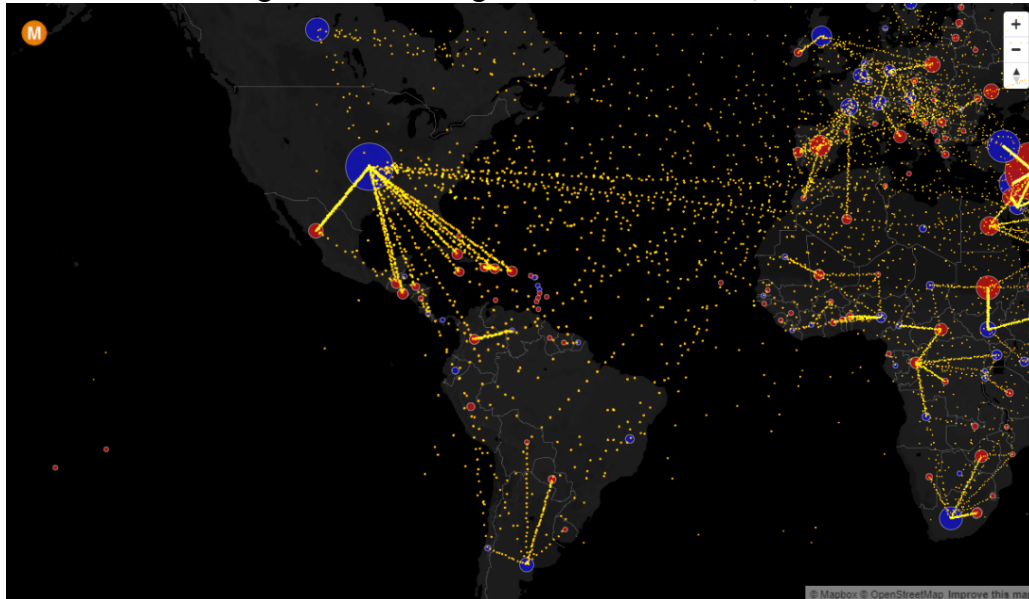
Brasil, bem como o conteúdo dos pronunciamentos e práticas dos dois governos nacionais que se colocam como alternativas neoliberais: Mauricio Macri na Argentina (2015-) e Jair Messias Bolsonaro no Brasil (2019-). Contudo, o período de análise inicia-se um pouco antes: da aprovação das novas leis argentina e brasileira para o imigrante de 2003 e 2017, respectivamente. Por fim é feita a relação entre discursos e práticas encontradas na Argentina e no Brasil com as dos EUA e da direita da União Europeia para inferir se há algum grau de alinhamento entre a xenofobia como prática político-econômica internacional.

Para que o leitor possa melhor compreender os conteúdos e a dinâmica de pesquisa, o presente artigo está dividido em mais três seções além da presente introdução: i) xenofobia como agenda econômica; ii) normas, discursos e práticas ao estrangeiro na Argentina e Brasil; e iii) inferência nos discursos e práticas dos dois casos com os EUA e União Europeia. Por fim, seguem as considerações finais e as referências utilizadas para a coleta de dados e revisão de literatura. Dessa forma, espera-se com a presente pesquisa demonstrar a aproximação dos valores econômicos da xenofobia entre Argentina, Brasil, EUA e extrema direita da União Europeia enquanto um alinhamento internacional da atual agenda neoliberal - e não apenas fatos isolados.

1. Xenofobia enquanto agenda econômica

No continente americano é conhecido que o principal fluxo de migração se dá da América Latina para os Estados Unidos da América e, posteriormente para o continente Europeu (OIM, 2018, p. 84). Entretanto, ao observar os demais fluxos que ocorrem na região, percebe-se que existem outros fluxos menores, onde Argentina e Brasil se tornam os principais destinos gerais após os EUA (Figura 1).

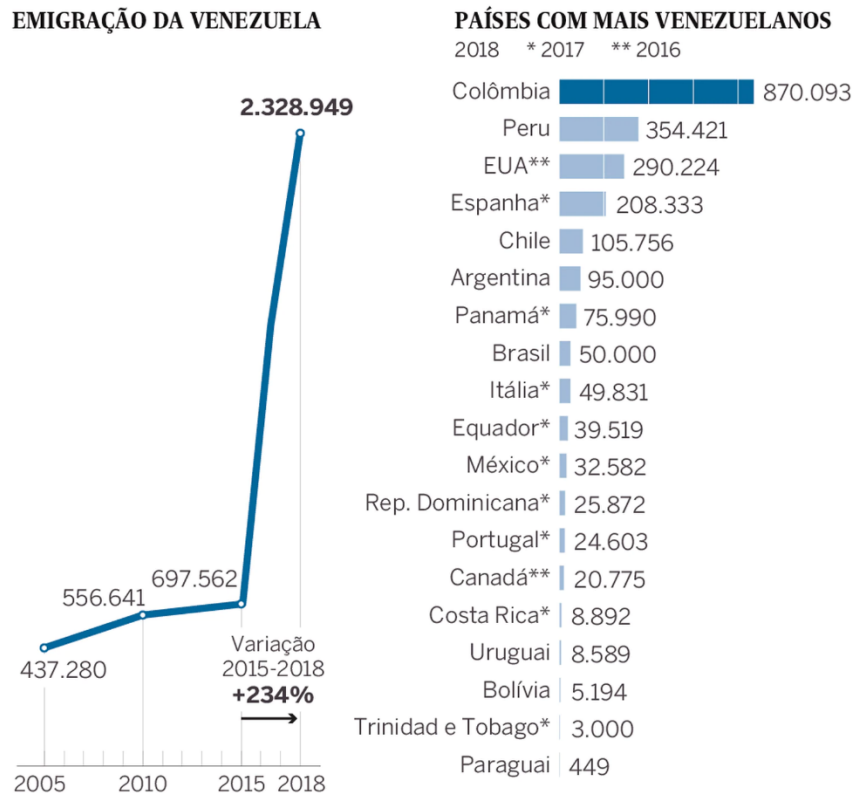
Figura 1: Fluxo migratório nas Américas, 2010-2015



Fonte: Metrocosm (2016) com base nos dados do PNUD, 2010-2015.

Na Figura 1 podemos observar em círculos vermelhos as nações que mais se emigram (saída de nacionais), enquanto que as em azul as que mais imigram (recebem) estrangeiros. Na América do Sul, Argentina é a que mais recebe estrangeiros, especialmente do Paraguai, Bolívia e Uruguai no período de 2010 a 2015, enquanto que o Brasil é o segundo, recebendo do Paraguai e Bolívia. Deve-se fazer, contudo, uma ressalva com a crise migratória da Venezuela que se insere como um dos grandes fluxos de estrangeiros à Argentina e Brasil nos últimos anos (Figura 2).

Figura 2: Emigração venezuelana 2005-2018



Fonte: Organização Internacional para as Migrações (OIM), organismo da ONU para a migração EL PAÍS

Fonte: OIM, 2019.

Até 2015 A Argentina e a Venezuela eram as maiores receptoras de estrangeiros da região (OIM, 2018, p. 86). Contudo, com a crise político-econômica venezuelana, o grande fluxo de colombianos para a Venezuela se inverte, além de muitos venezuelanos também irem para outras nações, como Peru e Chile. A partir de 2015 que o Brasil passa a ser o segundo maior receptor de estrangeiros da região, superando a Venezuela. Entretanto, proporcionalmente à população total, a Argentina continua tendo a maior população estrangeira da América do Sul, enquanto que o Brasil se mantém como um dos menores da região dada as diferenças do número de habitantes totais (OIM, 2018, p. 86).

Nesse cenário de fluxos migracionais regionais, especialmente na Argentina, é possível ver uma pauta política crescente em relação às políticas públicas e normatização do estrangeiro em território nacional. Da mesma forma os demais Estados da região passam a debater o tema, seja por fluxos mais históricos, seja por fluxos pontuais como das crises no Haiti e Venezuela. Todavia, nos debates sobre estrangeiros é possível identificar situação e oposição às propostas de leis e de políticas públicas nacionais. No caso de governantes em democracias, diretamente eleitos pelo povo, discursos e práticas opostas ou críticas aos estrangeiros refletem percepções e valores compartilhados por grande número de cidadãos.

Diante da opinião contrária ao estrangeiro podemos ver situações de xenofobia. Entretanto, antes de avançarmos para os discursos e práticas governamentais é preciso levantar como a ciência tem tratado o termo xenofobia em nossa região. Se buscarmos a definição do termo xenofobia em dicionários chegaremos a algo como desconfiança, medo, temor ou antipatia às pessoas externas ou estranhas ao meio daquele que as ajuíza. Para as Relações Internacionais o termo xenofobia é contextualizado em estudos de migração, políticas nacionais ao estrangeiro e movimentos sociais.

Ao buscar a definição mais usual em nossa região, fizemos uma busca em todos os artigos em português e espanhol na Plataforma Scielo do termo 'xenofobia' e encontramos 11 artigos. Desses 11 artigos pudemos observar estudos empíricos e debates teórico-conceituais sobre a xenofobia. O que conseguimos identificar é que a xenofobia na América Latina é tratada especialmente no México, em sua relação com os EUA, bem como a percepção de que o estrangeiro rouba salários e aumenta a marginalização da sociedade - por serem pobres e aceitarem subcondições diversas.

A forte ênfase econômica do medo ao estrangeiro também dá lugar, vez ou outra, às percepções de identidade e pertencimento. Nesse segundo caso, se espera do estrangeiro a assimilação da cultura local (assimilacionismo). Os que não assimilam a cultura local se colocariam em situação mais vulnerável e em risco de sofrerem represálias e agressões. Contudo, de modo geral, os artigos encontrados apontam, em sua maioria, a xenofobia no Brasil e Argentina enquanto medo do estrangeiro tomar vagas de empregos. Dessa forma, ainda que essa breve revisão de literatura não dê conta de traçar o perfil de todos

os cenários, é possível iniciar a problematização da xenofobia na Argentina e Brasil a partir da lógica do emprego.

Em mercados abertos o emprego seria garantido pelas oportunidades advindas das demandas de consumo, exportação e dinâmicas locais e internacionais. Contudo, o Estado possui papel importante diante das taxas de seguridade social e empregabilidade. Desde os modelos keynesianos no século XX, passando pelo neokeynesianismo, nos anos 2000, o Estado de bem-estar social e seus governantes se comprometeram em diminuir taxas de desempregos e em aquecer as economias nacionais. Dessa forma, por meio de políticas públicas, tanto no âmbito macroeconômico (políticas fiscais, monetárias, cambiais e de juros) como por políticas públicas transversais (investimentos e repasses de verbas e setores específicos de mercado), Argentina e Brasil se mostraram ativos na lógica de seguridade social e responsabilidade quanto às taxas de desemprego.

Mas e quando o crescimento do desemprego é justificado, dentre outras causas, como pela vinda de estrangeiros e a presença de um Estado forte, autoritário ou de esquerda? Nesse caso, a política aos imigrantes passa a ser também uma política econômica. É comum governos nacionais culparem governos anteriores pelas altas taxas e crescimento do desemprego, bem como de planos econômicos e sociais ineficazes. Contudo, o que se inicia na Argentina e no Brasil nos últimos anos é somar a esses argumentos mais tradicionais o argumento de que o estrangeiro também seria uma das causas de crises domésticas. Por isso, na próxima seção levantaremos os discursos dos governos nacionais argentino e brasileiro para demonstrar como a relação entre xenofobia e políticas públicas se vinculam aos discursos presidenciais.

2. Argentina e Brasil: normas, discursos governamentais e suas práticas xenofóbicas

Para compreendermos o cenário da Argentina e do Brasil no âmbito da legislação é preciso ressaltar a importância do Mercosul enquanto fórum de troca de ideias e conhecimento sobre políticas migratórias. O Foro Migratório do Mercosul, por exemplo, contribuiu para criação de diversas políticas regionais sobre migração. A partir da ratificação

em 2009 dos Acordos de Residência (AR), foi criada a figura do residente do Mercosul, assegurando direitos a todos os nacionais migrantes do Mercosul e não apenas aos trabalhadores. Ademais, desde 2011, passaram a ser debatidos assuntos relativos aos direitos dos imigrantes, refugiados e apátridas, com relevante protagonismo da Argentina (CULPI, 2019), especialmente a respeito dos AR do Mercosul, que buscava difundir suas políticas nacionais - as quais, em muitos casos, foram emuladas ou copiadas pelos Estados membros ao aprovarem acordos sobre estrangeiros dentro do Mercosul.

Contudo, há pouco avanço no que tange a compromissos e à efetiva harmonização da legislação entre os membros do Mercosul. Os AR, embora sejam um progresso no que tange a livre circulação de pessoas na região, são discriminatórios, não fornecendo os mesmos direitos a nacionais de Estados terceiros. Além disso, embora os Estados tenham incorporado os AR do Mercosul e outras normativas a suas legislações nacionais, ainda diferem na prática do tratamento dado a estrangeiros e nacionais do Mercosul. Ou seja, embora existam normas mais progressistas, ainda há grandes obstáculos a sua implementação por parte dos governos, o que prejudica o avanço de uma política migratória regional no bloco (CULPI, 2019).

Alguns acordos, como é o caso dos AR, precisam ser ratificados pelos Estados signatários, em um processo que pode ser demorado. No exemplo específico dos Acordos de Residência, foram sete anos desde a assinatura dos AR em 2002, até sua entrada em vigor em 2009, quando ocorreu a ratificação pelo Paraguai. Sobretudo, os Estados precisam alterar suas legislações nacionais para adequá-las ao conteúdo dos acordos firmados e à dinâmica da mobilidade, proveniente dos avanços da circulação de pessoas no seio do Mercosul, o que tem sido realizado com a aprovação da Lei de Migrações argentina em 2003, da Lei uruguaia em 2007 e da Nova Lei de Migrações brasileira em 2017. Contudo, mesmo com as leis mais progressistas, observa-se o crescimento do discurso anti-imigração na Argentina e Brasil (CULPI, 2017).

No Mercosul, os organismos que definem as normas relacionadas à política de migração e de circulação de trabalhadores são o Foro Migratório no Âmbito da Reunião de Ministros do Interior, do SGT 10 e do Grupo de Serviços e o SGT 10 (Subgrupo de Trabalho do Grupo Mercado Comum) *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridad Social*. Entre os cerca de 60 documentos formulados pelo bloco sobre a questão, os temas que se destacam são

a livre circulação de trabalhadores e a residência. Em menor proporção, aparecem alguns documentos que tratam do tráfico de pessoas e da migração forçada e dos direitos humanos dos migrantes. Nesses últimos, há menções à questão da xenofobia e da dificuldade de integração dos migrantes às comunidades locais, sem propor políticas ou ações para remediar essa questão ou conscientizar a população a respeito do preconceito ao imigrante (CULPI, 2017).

Dessa forma, tanto Argentina como Brasil, enquanto Estados, passaram por reformas legais nos últimos anos para melhorar e assegurar o cumprimento dos direitos humanos ao estrangeiro imigrante. Todavia, enquanto governos nacionais, Macri e Bolsonaro se manifestam de forma a dificultar a aplicação das novas normas nacionais.

Para compreender os posicionamentos e discursos de Macri, foram feitas buscas na internet e analisadas notícias e pronunciamentos do presidente, utilizando busca dos seguintes termos: ‘Macri’, ‘Política Inmigratoria’, ‘Refugiado’, ‘Inmigrante’ e ‘Xenofobia’. No jornal de notícias argentino Clarin foram encontradas mais de 500 notícias, que giravam em torno de temas correlatos, como a imigração de venezuelanos e não a respeito da orientação direta do presidente sobre o tema migratório. Não foram encontrados muitos discursos expressos do presidente em relação à política migratória e aos imigrantes.

Em uma conferência de imprensa, em 2018, o presidente Macri fez a seguinte declaração quando consultado sobre os imigrantes: “Que venham trabalhar como vieram nossos avós e não alguns que vêm e dão muito trabalho à Ministra de Segurança, Patricia Bullrich” (LM Neuquen, 2018). Na mesma ocasião o presidente fez a seguinte afirmação, indicando que defende o princípio da reciprocidade em termos de recepção de imigrantes.

Temos que discutir a gestão da imigração no país. Temos que ver como são as reciprocidades, porque a Argentina tem generosidade absoluta, mas é preciso ver os outros países. Se não parece que a Argentina é muito generosa e aberta a frente outras realidades (LM Neuquen, 2018).

No que tange aos discursos de Macri, antes mesmo de se eleger presidente, Macri proferiu uma declaração xenofóbica e anti-imigração, em 2010, quando era governador da província de Buenos Aires. Entre as declarações do então governador podemos destacar:

A Argentina é uma peneira, do Paraguai, Peru ou Bolívia. Qualquer pessoa desses países se instala nas favelas da cidade de Buenos Aires, porque tem um Sistema de saúde e educação melhor que em seus países. Parece que a cidade de Buenos Aires tem que se encarregar dos países limítrofes e isso é impossível. Todos os dias, entre 100 e 200 pessoas novas chegam a cidade, que não sabemos quem são, podendo estar nas mãos do narcotráfico e da delinquência. (Tradução nossa, Chequeado, 2010).

Em relação às práticas de política migratória de Mauricio Macri já como presidente da Argentina, podemos mencionar que uma das suas primeiras ações associada a agenda migratória foi o anúncio da construção do Centro para Detenção de Imigrantes e o estabelecimento da possibilidade de expulsão dos imigrantes irregulares por crime migratório. Macri suspendeu o Programa de Abordagem Territorial da Direção Nacional de Migrações, vigente desde o ano de 2013, que oferecia informações aos imigrantes para facilitar trâmites de regularização. Além disso, foram expandidas as disposições de expulsão de imigrantes em 70% em relação ao ano anterior (2015), tendo também havido um incremento substancial das taxas de regularização migratória (Canello, Gavazzo; Nejamkis, 2018).

A Direção Nacional de Migrações da Argentina informou, em agosto de 2016, a criação de um centro para alojar pessoas que infringissem a lei de Migrações número 25. 781. Os organismos não governamentais defensores de direitos humanos, como a ONG argentina CELS indicou que essa decisão representava a criminalização dos imigrantes em situação irregular, o que é resultado da visão xenofóbica do governo Macri. Essa medida representou uma ruptura com a política migratória argentina até 2016, que era vista como avançada em relação às demais no quesito do enfoque dado na lei aos direitos humanos dos imigrantes (Canello, Gavazzo; Nejamkis, 2018).

Em 2017, foi assinado pelo governo argentino o Decreto de Necessidade e Urgência (DNU) nº 70/2017, que abriu caminho à expulsão de imigrantes com antecedentes criminais, podendo ser considerada uma decisão xenofóbica, como defendeu a própria Corte Nacional da Argentina naquele ano, alegando inconstitucionalidade, como consequência internacional, o Comitê de Proteção a Todos os Trabalhadores Migrantes e suas famílias, dependente da ONU, depois de analisar vários casos de expulsão na Argentina, emitiu um relatório denunciando esse decreto e exigindo do Estado a revisão dos casos de expulsão para verificar a constitucionalidade dos mesmos (La Izquierda Diário, 2019).

Dos discursos e práticas de Jair Messias Bolsonaro fez-se a análise dos seis discursos oficiais disponibilizados pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE, 2019), de 01 de janeiro de 2019 até 27 de setembro de 2019, bem como de suas declarações públicas a partir de 01 de janeiro de 2019 até 06 de outubro de 2019, utilizando busca dos termos ‘Bolsonaro’, ‘Estrangeiro’, ‘Refugiado’, ‘Imigrante’ e ‘Xenofobia’. Foram encontrados 288 na Folha de São Paulo, 169 resultados no Estadão e 133 no O Globo. A grande maioria tratava de temas transversais, como a deportação de Cesare Battisti e políticas públicas aos refugiados venezuelanos. Resultados do Bolsonaro em posicionamento direto ao estrangeiro, refugiados e/ou imigrantes aparecem duas no ano anterior à posse (período de pré-campanha e campanha), duas já em 2019, e uma indireta, proferida pelo Primeiro Ministro da República Tcheca.

Dos discursos oficiais disponibilizados pelo MRE (2019) destacam-se dois: Discurso do Presidente da República durante Cerimônia de Formatura da Turma do Instituto Rio Branco (Brasília, 3 de maio de 2019); e Discurso de abertura da 74ª Assembleia Geral da ONU (Nova York, 24 de setembro de 2019). No primeiro o Presidente Bolsonaro discursa sobre os perigos da Argentina se tornar uma nova Venezuela, ao mesmo tempo que prossegue defendendo maior abertura do mercado brasileiro aos estrangeiros. No segundo volta a mencionar a Venezuela, afirmando que da população

[...] Todos estão pobres e sem liberdade! O Brasil também sente os impactos da ditadura venezuelana. Dos mais de 4 milhões que fugiram do país, uma parte migrou para o Brasil, fugindo da fome e da violência. Temos feito a nossa parte para ajudá-los, através da Operação Acolhida, realizada pelo Exército Brasileiro e elogiada mundialmente. Trabalhamos com outros países, entre eles os EUA, para que a democracia seja restabelecida na Venezuela, mas também nos empenhamos duramente para que outros países da América do Sul não experimentem esse nefasto regime. [...] Não pode haver liberdade política sem que haja também liberdade econômica. E vice-versa. O livre mercado, as concessões e as privatizações já se fazem presentes hoje no Brasil.

Além de associar venezuelanos com pobreza, a pauta neoliberal e a parceria com Donald Trump (EUA) surge como solução para que o Brasil e demais nações não entrem em uma crise político-econômica. Políticas de isenção de vistos para países como EUA, Japão, Austrália e Canadá, sem contrapartida, também é dito pelo Presidente como meio de se aproximar do desenvolvimento.

Já os pronunciamentos em entrevistas e redes sociais são mais diretos em relação ao estrangeiro. Em 2015, Jair Bolsonaro enquanto Deputado Federal, segundo a Gazeta do Povo (2018), chamou os imigrantes haitianos, senegaleses, iranianos, bolivianos e sírios de ‘escória do mundo’, assim como Donald Trump, em janeiro de 2018, segundo o mesmo jornal, chamou imigrantes haitianos, salvadorenhos e africanos de virem de ‘países de merda’. A segunda manifestação antes de assumir a presidência que a busca encontrou foi sua crítica à Lei de Migração em dezembro de 2018. Utilizando o caso francês para criticar a lei brasileira, o então eleito Presidente disse em um encontro com a bancada do partido DEM no Congresso Federal: “ninguém quer botar certo tipo de gente pra dentro de casa” (BOL, 2018).

Já como presidente em exercício, Bolsonaro compartilhou em seu Twitter pessoal em 09 de janeiro de 2019 (Estadão, 2019a):

O Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes. Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar nosso hino e respeitar nossa cultura. Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros.

Em 12 de agosto de 2019 (Globo, 2019), em visita ao Rio Grande do Sul, o Presidente Bolsonaro disse:

Povo gaúcho, se essa esquerdalha voltar aqui na Argentina, nós poderemos ter, sim, no Rio Grande do Sul, um novo Estado de Roraima. E não queremos isso: irmãos argentinos fugindo pra cá, tendo em vista o que de ruim parece que deve se concretizar por lá caso essas eleições realizadas ontem se confirmem agora no mês de outubro. [...] Não se esqueçam que aqui mais ao Sul, na Argentina, o que aconteceu nas eleições de ontem. A turma da Cristina Kirchner, que é a mesma da Dilma Rousseff, que é a mesma de [Nicolás] Maduro e [Hugo] Chávez, e Fidel Castro, deram sinal de vida aqui.

Essas duas afirmações associam o migrante venezuelano e argentino como alguém que foge por não ter emprego e liberdade, da mesma forma que defende o assimilacionismo para o estrangeiro que aqui buscar viver. A associação entre modelos econômicos, crises, refugiados e problema nacional (para o Brasil) é uma constante em outras manifestações do governo Bolsonaro. O próprio Primeiro Ministro da República Tcheca, Andrej Babis, após encontro com o Presidente Bolsonaro, 24 de janeiro de 2019 em Davos, afirmou que ele e o brasileiro ‘compartilham da mesmas ideias sobre imigração’ e que,

segundo o Estadão (2019b), “Na Europa, Babis tem sido alvo de duros ataques por sua posição, considerada até mesmo xenófoba por parte da União Europeia (UE) e de outros líderes [Polônia, Hungria e Eslováquia]”. Além desse alinhamento sobre o estrangeiro, também teriam interesses comerciais em alinhamento (Ibidem).

Além dos discursos algumas práticas significativas também foram tomadas, como a saída logo no início do mandato, em 08 de janeiro de 2019, do Pacto Global para a Migração das Nações Unidas; e da assinatura do Tratado de Extradicação e Prisões Preventivas com a Argentina - que violariam artigos da Constituição, da Lei de Migração e da Lei de Refúgio por utilizar o conceito aberto de ‘pessoa perigosa’ para facilitar a deportação (MAGALHÃES, 2019).

Para além do Poder Executivo, a base no Poder Legislativo do atual Presidente da República se alinha com seu posicionamento. Um exemplo foi a recepção da Comissão Externa da Câmara dos Deputados, em 11 de maio de 2019, que entregaram ofício ao Presidente pedindo prioridade aos brasileiros no atendimento hospitalar e na concessão de benefícios do Bolsa Família em cidades de Roraima, principal parada dos venezuelanos que atualmente migram para o Brasil (Estadão, 2019c). O documento foi assinado por Nicoletti (PSL-RR), mesmo partido de Bolsonaro. A diferenciação entre brasileiros e não-brasileiros no cumprimento de direitos humanos em território nacional também apontaria o alinhamento entre a base do governo com as ideias da presidência - e descumprimento da Lei de Migração de 2017.

3. Alinhamento internacional da agenda neoliberal: UE e EUA

A partir da Lei de Migração da Argentina de 2003 e da assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul em 2002, os Estados-membros do MERCOSUL reformularam suas jurisdições em relação aos migrantes. Entretanto, mesmo com alterações jurídicas nacionais, é possível ver resistências por parte da sociedade e de governantes da Argentina e do Brasil nos últimos anos, principalmente enquadrando o imigrante como um problema econômico – tanto da sua origem como das consequências em sua aceitação. Mas esse posicionamento não é uma

exclusividade de nossa região - nem algo que surge por aqui. É possível vermos esse enquadramento do imigrante como problema da pauta econômica ainda no século XX na Europa ocidental e nos EUA.

No cenário internacional, a preocupação com a migração indesejada cresceu entre os anos de 1960 e 1970, especialmente na Europa, devido ao crescimento do fluxo migratório no continente após sua recuperação das décadas anteriores (1940 e 1950) e nos EUA, com a intensificação do controle de cotas de origem de lei nacional de 1924. O cenário da Guerra Fria, pouco a pouco, colocava o outro em lugar de desconfiança. Em 1996, sob o governo de Bill Clinton, os EUA criou um conjunto de normas para deportação por delitos que intensificou o tema do imigrante como pauta de segurança nacional.

Ainda nos anos 1970 e 1980, com a agenda neoliberal e a financeirização global das economias, muitos direitos trabalhistas foram suprimidos, como visto nas revoltas dos sindicatos e dos punks contra Margaret Thatcher no Reino Unido. Talvez seja nesse momento que o imigrante intensifique a percepção de competidor mais barato no mercado de trabalho. Em um projeto de diminuição de custos de produção neoliberal, alguém com poucos (ou nenhum) direitos trabalhistas teria vantagens competitivas em conquistar vagas de emprego em relação aos nacionais europeus ou estadunidenses. A ideia de que o imigrante viria roubar o trabalho do nacional começou a aparecer em discursos de candidatos e políticos contrários ao imigrante, ao multiculturalismo e até mesmo à integração regional - como dos franceses contrários à entrada de poloneses em seus postos de mercados nos anos 1990 e 2000.

Nos anos 1990 e 2000, a questão do controle migratório ultrapassou o tema econômico para também ser compreendido por muitas nações como um problema de segurança dos Estados. Surgiu então a concepção de securitização da imigração: abordagem que ganhou força depois dos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 (CASTLES, 2004). Mais do que empecilhos burocráticos e medidas de deportação nas fronteiras e em aeroportos, o cenário atual das políticas nacionais dos EUA e de membros da União Europeia são atos militares, de vida e morte. Políticas de fronteiras fechadas levam fluxos de imigrantes a perderem suas vidas, em discursos governamentais que priorizam a segurança dos cidadãos nacionais. E mesmo quando imigrantes conseguem entrar nessas duas regiões (EUA e UE),

ainda existem empecilhos criados pelas próprias políticas públicas que impõe um menor número de direitos em relação aos nacionais.

Baraldi (2014) ressalta ainda que as políticas migratórias, em geral, demonstram o nacionalismo e a possibilidade que os Estados têm de bloquear a entrada ou expulsar imigrantes não desejados. Mesmo em relação aos que tem direito de aceder à residência, estes esbarram em uma grande burocracia para adquiri-los e na dificuldade de integração à comunidade do país de destino, o que acarreta em uma segregação entre nacionais e imigrantes (BARALDI, 2014, p. 19). Por outro lado, os migrantes que não tem documentação e ingressam de forma ilegal estão criminalizados ou ainda anistiados, mas vivendo à margem da sociedade, por serem indocumentados e sendo submetidos a episódios de xenofobia.

De acordo com Patarra (2005), as tendências migratórias atuais têm exigido uma revisão dos paradigmas vinculados ao fenômeno da migração, sendo necessário incluir outras dimensões para explicar o processo. Nesse sentido, dois aspectos devem ser considerados: i) a importância cada vez maior do debate sobre direitos humanos dos migrantes e a respeito do combate à xenofobia; e ii) o papel desempenhado pelo Estado nesse fenômeno, sendo que em alguns casos os Estados fazem uma política de abertura de fronteiras e em outro impedem a entrada de imigrantes.

Reis (2004) argumenta que o conceito de soberania coloca a questão da decisão de quem entra no território sob o controle do Estado. Portanto, Estado seria autônomo para controlar o acesso ao seu território, calcado em sua soberania. Assim, verifica-se que a migração não é um fenômeno exclusivamente social, mas político. Mesmo que o Estado não seja o fator determinante das migrações internacionais, as suas políticas em relação ao tema impactam sobre os fluxos de pessoas e sobre as decisões de para onde migrar. Há uma relação nítida entre a soberania do Estado e os direitos individuais dos migrantes, assim como a necessidade do Estado realizar políticas de incorporação adequada do imigrante ao seu novo local (REIS, 2004).

Conforme Reis (2004), verifica-se uma tendência à criminalização dos imigrantes indocumentados, embora as convenções internacionais não orientem os Estados a culpabilizar os imigrantes ilegais, mas a coibir as atividades das redes internacionais de tráfico de pessoas (PATARRA, 2005). Nesse cenário, acontecimentos contemporâneos, como ataques terroristas

e a entrada massiva de refugiados na Europa, geraram uma expansão de ideias xenófobas. Movimentos como dos partidos nacionalistas de extrema direita na Europa e do PEGIDA (Europeus Patriotas contra a Islamização do Ocidente), que ganhou popularidade em diversas cidades alemãs em 2014 e 2015, mesmo sendo a população islâmica igual ou menor do que 1% em cidades como Dresden (PRIES e BEKASSOW, 2015), mesmo os dados apontando para o predomínio da imigração à Alemanha de origem europeia (Polônia, Romênia e Ucrânia) - e não de outras partes do mundo como esses movimentos fazem acreditar.

Nas eleições do Reino Unido da Grã Bretanha, por exemplo, o primeiro ministro Gordon Brown (2007-2010) foi sucedido por David Cameron (2010-2016), Theresa May (2016-2019) e Boris Johnson (2019-) em uma perceptível transição do nekeynesianismo vigente na década de 2000 para um retorno aos valores neoliberais do período Thatcher. No discurso de responsabilidades fiscais do Estado e maior liberalização dos mercados no Reino Unido, é possível identificar posicionamentos contrários aos imigrantes em quase toda União Europeia. Com maior adesão ao populismo de direita, políticos europeus e alguns governos não cansam em dar declarações que diminuem e colocam o imigrante como inferior, perigoso e degradante nas relações econômico-sociais.

Theresa May, no Reino Unido, por exemplo, é acusada liderar um governo que dificultou a vida do imigrante, tanto o que buscava entrar legalmente, como os ilegais (SKAPINKER, 2019). Ao instituir um cenário político ao imigrante conhecida como “hostile environment” (Ibidem), onde a vida do imigrante ilegal se tornaria difícil ao ponto de fazê-lo querer retornar ao seu país, universidades por meio da elevação da dificuldade nos testes de inglês para estudantes e imigrantes interessados em estudar ou permanecer nas universidades britânicas. Segundo Skapinker (2019), o governo instruiu a Educational Testing Service, uma companhia dos EUA que administra os exames, a reavaliar aproximadamente 60 mil testes e, como consequência, o governo revogou mais de 35 mil vistos alegando supostas fraudes. Esse caso demonstra que as políticas duras à imigração e ao estrangeiro não se baseia apenas em fronteiras físicas, mas espalha-se por diversos âmbitos das políticas públicas.

Já as práticas dos EUA, com a proposta de Donald Trump de construir um muro na fronteira entre EUA e México, amplamente defendida ao longo de seu mandato, soma-se aos discursos xenófobos e econômicos em defesa do povo estadunidense. Segundo Milkman

(2018), a tentativa de recuperar postos de empregos faria com que o governo Trump adotasse medidas anti-imigração e discursos/práticas xenofóbicas. Contudo, surgiria uma contradição entre o neoliberalismo que liberaliza mercados e o proposto por Trump, onde a xenofobia e o nacionalismo se aproximariam de práticas protecionistas, especialmente contra grandes concorrentes como a China (guerra tarifária). Nesse caso, é possível ver um EUA defensor do neoliberalismo com Macri e Bolsonaro (liberalização das economias da Argentina e do Brasil), mas um posicionamento nacionalista contrário aos estrangeiros e aos concorrentes.

Jair Bolsonaro e Maurício Macri aceleraram acordos de liberalização de mercados, como o Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia (assinado em 28 de junho de 2019 e em processo de ratificação), as concessões brasileiras aos EUA em troca de apoio para vaga na OCDE (pleiteada desde 2017) como na compra do trigo e do etanol estadunidenses com tarifas menores que podem prejudicar as exportações de trigo da Argentina para o Brasil, bem como dos produtores nordestino de etanol no consumo doméstico. É possível afirmar que o alinhamento econômico e de políticas migratórias da Argentina e do Brasil aos EUA e UE se tornou prioritário nos governos Macri e Bolsonaro, com agendas liberalizantes na economia, mas tratando o estrangeiro como um problema de segurança e econômico.

Os campos de detenção ao estrangeiro na Argentina, assim como os no sul dos EUA se assemelham em seus discursos e práticas de legitimação. Os discursos colocando o estrangeiro como alguém que rouba o emprego do nacional e que se torna um fardo econômico ao governo também é amplamente defendido nos EUA de Trump, na Argentina de Macri, no Brasil de Bolsonaro na fala de muitos políticos em situação e oposição dentro da União Europeia. Ainda que os fluxos de migração para Argentina e Brasil não tenham a mesma proporção de recebimento nos EUA e na UE, o alinhamento político e econômico busca falar com as bases eleitorais desempregadas que passam a enxergar no outro a origem dos seus problemas socioeconômicos.

Considerações Finais

Ainda que de forma breve, o levantamento dos discursos dos dois presidentes - e seus governos - na Argentina e no Brasil dos últimos anos apontam para uma afinidade entre Macri e Bolsonaro em tratar o estrangeiro como um indivíduo inferior ao nacional, que traria consigo problemas para o Estado e aos nacionais. A ideia do imigrante enquanto problema econômico, contudo, não é algo endógeno da América do Sul, muito pelo contrário, é possível identificar práticas e posicionamentos de outros governos, como de Donald Trump nos EUA, e da extrema direita na União Europeia.

O imigrante é descrito pelos governos da Argentina e do Brasil como vítimas de economias em crise, especialmente os de origem paraguaia, boliviana e venezuelana, mas que trariam desordem e gastos aos cofres públicos. Para tanto, na tentativa de se controlar um problema, algumas práticas e discursos desses governantes falam diretamente com suas bases eleitorais que enxergam no imigrante um risco à ordem socioeconômica: o outro traria a desordem e poderia roubar nosso emprego e nossos serviços públicos. Portanto, os governantes precisam demonstrar controle sobre os imigrantes, mais do que o usual, chegando ao ponto de propor, como nos EUA, campos de detenção como pela Argentina.

O endurecimento de leis e o não cumprimento pleno das normas sobre estrangeiros na Argentina e no Brasil, aprovadas antes de Macri e Bolsonaro chegarem ao poder, também apontam uma apropriação muito particular do tema por esses dois governos. Assim como nos EUA e na UE, o discurso de recuperação da economia por meio da diminuição das taxas de desemprego, associam a xenofobia à economia: os fluxos de migração dificultariam a gestão das políticas públicas para o emprego e para o desenvolvimento nacional. Na Argentina e no Brasil se observa tanto o alinhamento macroeconômico como dos discurso e das práticas contra os imigrantes, salvo as devidas proporções, vistas nos EUA e na UE.

Referências

BARALDI, C. Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana: O prisma do Brasil e da Integração Sul-Americana. **Tese** (Doutorado em Relações Internacionais), USP, São Paulo, 2014.

BOL, Brasil Online, 2018. **Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar ‘certo tipo de gente’**. Disponível em <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm> Acesso em 06/10/2019.

CASTLES, S. The factors that make and unmake migration policies. **International Migration Review**, New York, v. 38, p. 852–884. 2004.

CANELO, Brenda; GAVAZZO, N.; NEJAMKIS, L. 2017. “Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio.” Si Somos Americanos. **Revista de Estudios Transfronterizos**, vol. 18, n. 1, Iquique, Chile: Universidad Arturo Prat.

CHEQUEADO. **Macri: “Todos los días llegan entre 100 y 200 inmigrantes a la ciudad, que no sabemos quiénes son”**. 10/12/210. Disponível em: <https://chequeado.com/ultimas-noticias/macri-todos-los-dias-llegan-entre-100-y-200-inmigrantes-a-la-ciudad-que-no-sabemos-quiénes-son/>. Acesso em 9 out. 2019.

CULPI, Ludmila. **Mercosul e Políticas Migratórias**: Processo de Transferência de Políticas Públicas Migratórias pelas instituições do Mercosul a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (1991-2016). Tese (Doutorado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, mar. 2017.

CULPI, Ludmila A. **Estudos Migratórios**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2019.

ESTADÃO, O Estado de São Paulo, 2019a. **‘Não é qualquer um que entra em nossa casa’**, diz Bolsonaro sobre migrantes. Por Daniel Weterman, 09 de janeiro de 2019. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-e-qualquer-um-que-entra-em-nossa-casa-diz-bolsonaro-sobre-migrantes,70002672727> Acesso em 06/10/2019.

ESTADÃO, O Estado de São Paulo, 2019b. **Bolsonaro se alinha a grupo anti-imigração da União Europeia**. Disponível em <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-se-alinha-a-grupo-anti-imigracao-da-uniao-europeia,70002692469> Acesso em 06/10/2019.

GAZETA DO POVO, 2019. **Eleições 2018: Bem antes de Trump, Bolsonaro chamou haitianos e outros imigrantes de ‘escória do mundo’**. Disponível em <https://>

www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/bem-antes-de-trump-bolsonaro-chamou-haitianos-e-outros-imigrantes-de-escoria-do-mundo-bvhv8jc0gsf15ueai7od4uy0l/
Acesso em 06/10/2019.

GLOBO, O Globo, 2019. **Bolsonaro diz que argentinos fugirão para o Brasil se ‘esquerdalha’ voltar ao poder no país vizinho.** Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-diz-que-argentinos-fugirao-para-brasil-se-esquerdalha-voltar-ao-poder-no-pais-vizinho-23871472> Acesso em 06/10/2019.

LA IZQUIERA DIARIO. **La ONU exige que el Gobierno anule el decreto que expulsa inmigrantes con antecedentes penales.** 14 set. 2019. Disponível em: <http://www.laizquierdadiario.com/La-ONU-exige-que-el-Gobierno-anule-el-decreto-que-expulsa-inmigrantes-con-antecedentes-penales>. Acesso em 9/10/ 2019.

LM NEUQUEN. **Maurício Macri dijo que los extranjetos vengam trabajar no darle tranbajo a Bullrich.** Disponível em: <https://www.lmneuquen.com/mauricio-macri-que-los-extranjeros-vengan-trabajar-no-darle-trabajo-bullrich-n611491>. Acesso em 9/10/ 2019.

MAGALHÃES, Vera. **Defensoria da União diz que portaria viola Constituição.** BR Político, 27/07/2019. Disponível em <https://brpolitico.com.br/noticias/defensoria-da-uniao-diz-que-portaria-viola-constituicao/> Acesso em 06/10/2019.

METROCOSM, 2016. **All the World’s Immigration Visualized in 1 Map.** Disponível em <http://metrocosm.com/global-immigration-map/> Acesso em 06/10/2019.

MILKMAN, RUTH. TRUMP AND THE FUTURE OF U. S. LABOR: An Intersectional Perspective. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo , v. 37, n. 1, p. 99-115, Apr. 2018 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100099&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Oct. 2019. <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201800010006>.

MRE, Ministério das Relações Exteriores, 2019. **Presidente da República Federativa do Brasil - Discursos.** Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos> Acesso em 06/10/2019.

OIM, Organização Internacional para Migração, 2018. **Informe sobre las migraciones en el mundo 2018.** Disponível em <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2018> Acesso em 06/10/2019.

PATARRA, N. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.19, n 3, p. 23-33, 2005.



I SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SEPERI)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS (PPGRI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
FLORIANÓPOLIS, 24 E 25 DE OUTUBRO DE 2019



PRIES, Ludger. Bekassow, Natália. Discriminação e racismo na União Europeia: diagnóstico de uma ameaça negligenciada e da investigação científica correspondente. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, no 40, set/dez 2015, p. 176-211. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/v17n40/1517-4522-soc-17-40-00176.pdf> Acesso em 12/10/2019.

REIS, R. R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, 2004.

SKAPINKER, Michael. **Theresa May's poisonous immigration legacy: the latest UK government scandal involves thousands of foreign students accused of cheating.** Financial Times, 07/05/2019. Disponível em <https://www.ft.com/content/fd592a16-6c07-11e9-a9a5-351eeaf6d84>. Acesso em 12/10/2019.



SEPERI 2019

