



SEPERI

II SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

23 a 27 de agosto

2021 

ANAIS



Anais do II Seminário de
Pesquisa em Relações
Internacionais

Comissão Organizadora
2021

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da Universidade Federal de Santa Catarina

S471a Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais (2. : 2021 :
Florianópolis)
Anais do II Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais [recurso
eletrônico] / organizadoras Camila Feix Vidal, Isadora Lima Resende, Lisa
Belmiro Camara ; Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) –
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI). –
Florianópolis : UFSC, 2022.
573 p. : il.

E-book (PDF)

ISBN 978-85-8328-090-3

1. Relações internacionais – Congressos. I. Vidal, Camila Feix, org. II.
Resende, Isadora Lima, org. III. Camara, Lisa Belmiro, org. IV.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais. V. Título.

CDU: 327

Elaborada pelo bibliotecário Fabrício Silva Assumpção – CRB-14/1673

COMITÊ EDITORIAL

Alejandro Angel Tapias, Dr.
Alessandra Jungs de Almeida, Ma.
Clarissa Franzoi Dri, Dra.
Daniel Ricardo Castelan, Dr.
Danielle Jacon Ayres Pinto, Dra.
Graciela de Conti Pagliari, Dra.
Isadora Lima Resende, Ma.
Jonatan Carvalho de Borba, Me.
Júlia Loose, Ma.
Júlia Mascarello, Ma.
Karine de Souza, Dra.
Lisa Belmiro Camara, Ma.
Lucas Pereira Rezende, Dr.
Patrícia Fonseca Ferreira Arienti, Dra.
Renata Anunciato, Ma.
Tamara Claudia Coimbra Pastro, Ma.
Vítor de Souza Costa, Me.
Yarlenis Ileinis Mestre Malfrán, Ma.

COMISSÃO ORGANIZADORA

COORDENADORA DOCENTE

Professora Dra. Camila Feix Vidal

Coordenadoras Discentes

Isadora Lima Resende, Ma.

Lisa Belmiro Camara, Ma.

Integrantes

Amanda Antonette

Arnaldo dos Santos Vaz Neto

Bianca Mendes Araújo

Bruna Maria dos Santos

João Pedro Flor Fernandes

Vitória Luiza Sauthier Ramos

Yasmin Lenz Piccoli Castelli



“DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO” LATINO-AMERICANO ENQUANTO OBJETIVO ESTRATÉGICO ESTADUNIDENSE DURANTE A GUERRA FRIA

Ana Livia Cotrim Teixeira
Thiago Fernandes Franco

Resumo

Este trabalho buscou demonstrar que, durante a Guerra Fria, o “desenvolvimento econômico” foi ao mesmo tempo uma *meta* adotada por países latino-americanos – dentre os quais o Brasil – e um *objetivo estratégico* dos Estados Unidos (EUA). A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica sistematizada a partir de Rostow (1965), Macnamara (1968), Buzan e Hansen (2009), Anderson (2012), Furtado (1977), Santos (2000) e Bambirra (2013). A análise demonstrou que o “desenvolvimento econômico” da América Latina fez parte da estratégia de contenção da União Soviética por parte dos EUA durante a Guerra Fria, caracterizada por estratégias indiretas de disputa entre as potências decorrentes da ameaça de destruição mútua a partir do desenvolvimento de armamentos nucleares. Nesse sentido, notamos que a adoção do “desenvolvimento econômico” como objetivo estratégico se coloca dentro de uma categoria ampliada de “segurança internacional” que abrange a “violência estrutural” e a violência interna supostamente gerada pela vulnerabilidade econômica. Deste modo, com a declarada intenção de conter os “avanços comunistas”, o “desenvolvimento econômico” da América Latina atuou tanto no sentido de impor a visão de mundo e a forma de vida capitalistas quanto assegurou a formação de mercados consumidores e a transferência e o controle de recursos naturais para o grande capital internacional.

Palavras-chaves: América Latina; Imperialismo; Securitização.

IMIGRAÇÃO COMO PROBLEMA DE SEGURANÇA: A COOPERAÇÃO UNIÃO EUROPEIA-TURQUIA NA GESTÃO DA CRISE DOS REFUGIADOS

Beatriz Ghazarian Cavalcante de Lima

Resumo

A questão migratória tem sido intensamente discutida por governos ao redor do mundo desde os levantes conhecidos como “Primavera Árabe”, que desencadeou um intenso fluxo de migrações forçadas - a chamada Crise dos Refugiados. Em busca de melhores condições de vida, muitos refugiados têm como horizonte os países da União Europeia, vistos como modelo de democracia e garantia de liberdades. A partir deste cenário, busca-se analisar a atuação da União Europeia em parceria com a Turquia – um ator extrabloco - na gestão da crise migratória que se instalou em suas fronteiras com foco na interpretação europeia de que a imigração é um problema de segurança. A partir dessa interpretação deu-se o processo de securitização da imigração nas fronteiras do Espaço Schengen e a mobilização de políticas e estratégias de segurança em prol do combate às ameaças ao espaço europeu, por um lado, e a narrativa da garantia de melhor acolhimento àquele grupo vulnerável, por outro. Dentre as práticas securitizadoras destaca-se o Plano de Ação Conjunta firmado com a Turquia, país estrategicamente localizado, considerando-se a principal rota de imigração do Mediterrâneo Oriental. Em troca de asilo aos refugiados, o Estado turco negocia com os europeus o avanço do seu processo de adesão, formalmente ativo desde 1999. Assim, para cumprir o objetivo de identificar o estado das relações entre União Europeia e Turquia no período crítico de pedidos de asilo e refúgio no território europeu, tem-se na análise de fontes primárias tais como a Política Comum de Segurança e Defesa da União; a estratégia de segurança europeia, o Plano de Ação Conjunta com a Turquia bem como nos documentos de trabalho da Comissão Europeia a respeito do processo de adesão turca à União os principais insumos de pesquisa.

Palavras-chaves: Crise dos Refugiados; relações UE-Turquia; securitização da imigração.

A NOVA ORDEM ECONÔMICA E AS CONDUTAS ESTATAIS NA CRISE FINANCEIRA DE 2008.

Beatriz Lancellotti Sanches

Resumo

A crise imobiliária – ou do subprime – estadunidense de 2008 refletiu o funcionamento do arcabouço financeiro internacional construído ao longo da década de 1980, com o advento do novo paradigma econômico mundial ou do denominado Consenso Monetarista. Nesse, a participação do Estado no meio econômico foi reestruturada e reformulada. O mesmo, para o pensamento neoliberal, é destituído de informações suficientes sobre o funcionamento dos mercados, ou de seus sinalizadores, os preços, devendo intervir minimamente nestes e favorecer o capital financeiro em detrimento ao produtivo. A ortodoxia-liberal foi incorporada no Brasil, especialmente, no horizonte temporal de 1999 a 2002, durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, por intermédio do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação), intrínseco à inflexibilidade da ação governamental. Contudo, a Crise Financeira acarretou na adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas por diversos países, assim como pelo Brasil, o qual já apresentava altas taxas de crescimento nos anos de 2006 a 2010 alicerçadas em três pilares: distribuição de renda, acesso ao crédito e investimentos públicos. Nesse ínterim, a presente iniciação científica possui como principal objetivo demonstrar a relevância dos investimentos públicos frente às consequências da crise de 2008, se debruçando, especificamente, no cenário brasileiro, e no rápido aquecimento que o mesmo apresentou em 2009, o qual seu segundo trimestre apresentou crescimento de 2,3% do produto interno bruto (PIB). Grande parte do mesmo está atrelado à ampliação de programas como o de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo multiplicador fiscal se avaliou na ordem de, aproximadamente, 1,4 reais no PIB para cada real gasto pelo governo.

Palavras-chaves: Crise financeira; investimentos públicos; crescimento econômico.

DEPENDÊNCIA, NEOLIBERALISMO E A PERDA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO SOBRE OS CASOS DE ARGENTINA E BRASIL

Carolyne Mendes Espirito Santo¹

Resumo

Segundo a teoria marxista, dependência se compreende por meio das quais países periféricos condicionam o desenvolvimento de suas economias, ao passo que os grandes centros hegemônicos se desenvolvem, ou seja, a periferia estaria nesse contexto, condicionada a desenvolver-se à sombra do crescimento do grande capital. Dito isto, observa-se ao longo da história capitalista, o avanço predatório de países economicamente desenvolvidos, sobre as populações marginalizadas de países subdesenvolvidos. A superexploração de mão obra, premissa básica do sistema capitalista liberal, assegura resultados positivos aos centros quanto à arrecadação de mais-valia, enquanto aprofundam a luta de classes e a desigualdade social em países economicamente dependentes. O objetivo central deste estudo, é apresentar o avanço neoliberal sobre a América Latina, e como os ideários e interesses hegemônicos norte-americanos, transpassados a cartilha do FMI, utilizaram da crise e do desequilíbrio inflacionário de países como Argentina e Brasil para reestruturar os padrões de desenvolvimento socioeconômico dessas regiões, para a manutenção do próprio status quo. O desequilíbrio fiscal, a cultura colonial e a teoria da dependência marxista, serão utilizadas como ponto de partida para compreensão do avanço liberal sobre as economias latino-americanas, uma vez que, essas foram as condições que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, encontraram como porta de entrada para condicionar as populações já fragilizadas, aos ideários neoliberais sobre a promessa de um desenvolvimento econômico e social, que nunca, de fato, se estabeleceram. Ao final deste trabalho, conclui-se, em tese, que o modo de superação da dependência, que submete o desenvolvimento latino-americano à uma condição de submissão aos grandes centros hegemônicos liberais, seria a transição de uma sociedade capitalista liberal, para um modelo econômico e social que fosse pautado sobre a equidade, a valorização do Estado de bem-estar e a integração regional, quebrando as raízes históricas de sujeição da América Latina frente ao grande capital.

Palavras-chaves: América Latina; Dependência; Neoliberalismo.

¹ Estudante do 8º semestre de Graduação em Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis. E-mail: carolynesanto07@gmail.com

CHINA NO SUDESTE ASIÁTICO: AS IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS A PARTIR DA RCEP

Cassiano Schwantes Correa
Teodora Maica Soares

Resumo

Em 15 de novembro de 2020 é assinada a Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) que inclui 15 países da Ásia-Pacífico que correspondem a 30% do PIB mundial, tornando-se o maior acordo comercial do mundo. Entre os países componentes do tratado, estão: China, Coreia do Sul, Japão, Nova Zelândia, Austrália e os 10 países membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). A assinatura foi um triunfo para a China que objetiva abranger uma maior zona de influência sobre essa região, o que abriu espaço para o problema da pesquisa em questão que é: Como a RCEP estabelece ainda mais a consolidação da influência chinesa no sudeste asiático? Desde o período dinástico a região hoje chamada de Sudeste Asiático fazia parte do sistema tributário por meio do qual o império chinês gerenciava suas relações exteriores. Logo, a partir de um método hipotético-dedutivo, de caráter qualitativo, histórico e bibliográfico, esta pesquisa visa analisar a consolidação e desenvolvimento da China no sudeste asiático, especialmente entre os membros da ASEAN, a partir dos acordos estabelecidos na RCEP. A RCEP, com a retirada dos EUA da Trans-Pacific Partnership (TPP), reforça a projeção chinesa no Sudeste Asiático, em detrimento dos projetos estadunidenses de expansão na área, que ganharam força a partir de 2008 com Barack Obama. Dentro do contexto atual, de desconfortos gerados pelas disputas do Mar do Sul da China, e a historicidade de uma hierarquia nos antigos acordos firmados entre China e os membros da ASEAN, a RCEP surge como uma demonstração de uma possível relação mais horizontal entre suas partes. Apesar da prévia existência de acordos bilaterais da China com os países formadores da RCEP, a formalização de um único acordo econômico abrangente com todos os países membros marca uma nova fase na atuação chinesa na região.

Palavras-chaves: China; Sudeste Asiático; RCEP; ASEAN.

DIPLOMACIA DIGITAL EN AMÉRICA LATINA

Claudia Sofía Jiménez Montalvo

Resumo

La llegada de la globalización y de la modernización de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), han producido cambios sustanciales en la forma de hacer diplomacia; acelera y libera la información, aumenta el papel de actores no estatales en la toma de decisiones; y en el proceso de producción de política exterior. Este proyecto de investigación analiza la incorporación de tecnologías digitales en el quehacer diplomático en los gobiernos de América Latina; especialmente en el control digital de los líderes, gobiernos e instituciones en twitter de los miembros que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El objetivo es analizar y comprender la irrupción digital en relación con respecto a las formas tradicionales de diplomacia. Además, busca reflejar el uso de esas tecnologías en las actividades del mundo diplomático, por medio del monitoreo y la extracción de datos de perfiles de actores institucionales en política exterior latinoamericana desde redes sociales. Actualmente, según con el estudio realizado por la plataforma digital Twiplomacy (2018) – especializada en el monitoreo digital de líderes, gobiernos y organizaciones internacionales en twitter- doce de catorce países tienen una presencia virtual, además, que los cinco principales perfiles más seguidos pertenecen a: los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Venezuela; al Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela; y, a la Presidencia del Ecuador. Por otro lado, el análisis de los principales perfiles de los miembros del MERCOSUR ha indicado que los países más interactivos en Twitter son Argentina, Brasil y Paraguay. Para justificar los objetivos propuestos para esta investigación, primero, la metodología que se usó para este estudio fue el análisis destinado a recopilar y examinar un estudio de la estructura de la red social y su dinámica de interacción por medio del monitoreo de los perfiles institucionales de los principales actores en política externa latinoamericana a través de la plataforma Twiplomacy (2018) y del Análisis de Redes Sociales (Twitter). Considerando los resultados obtenidos de las tablas y gráficos concluimos que los países de América Latina tienen un gran impacto en el mundo digital, teniendo cuenta activas y seguidas no sólo por los propios ciudadanos sino por un público extranjero. Sin embargo, en los estos países sigue predominando la diplomacia tradicional, basada en reuniones secretas y reducida participación de la opinión pública.

Palavras-chaves: Diplomacia Digital, Política Externa, Relaciones Internacionales.

PAZ PARA QUEM? ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL EM MISSÕES DE PAZ DA ONU

Débora Speck Cardoso²
Pâmela de Amorim Martins³
Eduarda Rosa dos Santos⁴

Resumo

Consoante aos princípios de cooperação internacional estabelecidos pela Carta das Nações Unidas, as Missões de Paz são alicerçadas na busca por soluções de problemas sociais, econômicos, culturais e/ou de caráter humanitário. Neste íterim, foram mais de 60 operações ao redor do globo, das quais, mobilizaram dezenas de tropas militares para a manutenção da paz e segurança internacional. No entanto, nos últimos anos, inúmeros casos de abuso e exploração sexual (AES) vieram à tona, violências das quais foram perpetuadas por aqueles cujo objetivo é a proteção. Estatísticas oficiais mostraram que, entre 2013 e 2018, cerca de 612 mulheres e crianças realizaram denúncias contra *peacekeepers* das Nações Unidas, e aproximadamente 131 das violações notificadas resultaram em gravidez, destas, 7 foram em crianças. Por meio de revisão bibliográfica, de abordagem qualitativa e fundamentada a partir da teoria feminista de Relações Internacionais, busca-se analisar os casos de AES como um problema relacionado à Segurança Internacional propondo o questionamento: Paz para quem? Em conclusão parcial, destaca-se as Missões das Nações Unidas no Congo (MONUC), no Haiti (MINUSTAH), na Libéria (UNMIL), na Costa do Marfim (UNOCL), no Burúndi (ONUB) e na Bósnia e Herzegovina (UNMIBH), por concentrarem os casos de estupro, prostituição forçada, escravidão sexual, assédio, pedofilia, tortura e tráfico de drogas e armas. Entende-se as masculinidades militarizadas como basilares na construção das missões de paz, e conseqüentemente, influentes na desumanização das mulheres, além da ocorrência, permanência e ampliação dos casos serem resultantes de fatores como a *peacekeeping economies*, que oportuniza a vulnerabilidade para a comercialização dos corpos. Desta maneira, em diversos casos, as missões de paz tornam-se ameaça à segurança das mulheres e também um assunto de segurança internacional, uma vez que, ao mesmo tempo que articulam meios de pacificidade, contribuem para a permanência da violência de gênero.

Palavras-chaves: Missões de Paz; Abuso e Exploração Sexual; Teoria Feminista; Relações Internacionais.

² Graduanda do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, debora.speck@gmail.com;

³ Graduanda do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, pamelaammartins@gmail.com;

⁴ Graduanda do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, eduardarssantos@gmail.com.

O BINÔMIO INTEGRAÇÃO- PARTICIPAÇÃO: O MULTILATERALISMO E A POLÍTICA EXTERNA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Emanuely Bárbara Alves de Almeida

Resumo

O presente artigo trata do realinhamento da política externa feito durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), visando analisar a sua importância para a projeção internacional do país. Para tanto, em um primeiro momento fez-se um panorama histórico do período, posteriormente analisou-se em perspectiva comparada a participação do país em organizações multilaterais durante os governos de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique (1995-1998). Na sequência foi observada a participação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) no realinhamento da política externa brasileira durante a gestão FHC. Ao fim da pesquisa foi constatado que o realinhamento da política externa brasileira feita durante o governo de FHC foi essencial para o aumento da projeção do país no sistema multilateral, no entanto, não foi o suficiente para alcançar o grau de relevância desejado pelo governo brasileiro.

Palavras-chaves: Política externa, realinhamento, multilateralismo, FHC.

CELEIRO DE REPRODUÇÃO VIRAL: UMA ANÁLISE DA DETEORIZAÇÃO IMAGÉTICA INTERNACIONAL BRASILEIRA

Gabriel Figueira Andrade
Emanuely Bárbara Alves de Almeida

Resumo

O presente artigo trata do distanciamento da política (PEB) dos meios de cooperação internacional durante o governo de Jair Bolsonaro. O trabalho visa analisar os efeitos da atual PEB na identidade internacional do país, bem como os potenciais entraves causados por ela no combate a COVID-19. Para tanto em um primeiro momento faz uma retrospectiva das relações estabelecidas pelo Brasil em organismos multilaterais durante gestões anteriores e durante a gestão Bolsonaro. Em etapa posterior analisa o papel da diplomacia presidencial dentro da PEB do atual governo. E por fim analisa os impactos da atual política externa brasileira no combate a pandemia de COVID-19. O trabalho consiste em uma pesquisa explicativa realizada através de revisão bibliográfica de livros, artigos, jornais e afins. Concluiu-se ao longo desta pesquisa que o distanciamento do país de organismos de integração e cooperação multilateral tem prejudicado o país em áreas estratégicas como a economia, assim como a associação direta da imagem do presidente a uma imagem internacional do Brasil dificultou o recebimento de potenciais auxílios internacionais para o combate a pandemia.

Palavras-chaves: cooperação internacional, gestão Bolsonaro, identidade internacional, COVID-19.

O SISTEMA FINANCEIRO ISLÂMICO E SUAS LIÇÕES PARA O OCIDENTE

Henrique Berbigier Omegna de Souza

Resumo

O presente artigo visa compreender o *modus operandi* do sistema financeiro das sociedades muçulmanas, pressupondo que sua repulsa à usura, i.e., sua objeção à cobrança excessiva de juros em acordos financeiros apresenta uma alternativa socialmente mais benéfica que o sistema financeiro ocidental cujo foi construído a partir das experiências históricas europeias, possuindo forte ligação com a usura e o endividamento público. Com este objetivo em mente, a atual pesquisa cujo viés é exploratório se utiliza da revisão bibliográfica de artigos que abordam o sistema financeiro muçulmano, assim como a revisão de artigos e livros de autores que se debruçaram sobre o funcionamento e a história da economia internacional como um todo, buscando, por fim, aproximar estas perspectivas com os conhecimentos consolidados no campo das Relações Internacionais para que seja possível contemplar seus desdobramentos no que tange as políticas dos Estados. Justifica-se esta abordagem em prol de estabelecer as bases para a comparação entre o modelo financeiro islâmico e sua contraparte secular, como também evidenciar a relevância do tema para as Relações Internacionais. Como conclusão parcial, argumenta-se que embora as finanças islâmicas apresentem consideráveis semelhanças empíricas com o modelo estabelecido no Ocidente, suas destacáveis bases teóricas permitem uma abordagem mais responsável e benéfica para suas respectivas sociedades em contrapartida às práticas altamente especulativas que, fomentadas pelo endividamento público, perpetuaram repetidas crises financeiras em nível global, como a crise subprime de 2007 evidencia, dentre várias outras.

Palavras-chaves: Economia Política Internacional; Finanças Islâmicas; Sistema Financeiro.

VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NAS FAZENDAS DE CACAU NA ÁFRICA: O AMARGOR DA INFÂNCIA ROUBADA PELA ESCRAVIDÃO INFANTIL

Ian Jesus Silva Ribeiro

Resumo

Durante a década dos anos 2000, a indústria mundial de chocolate foi questionada sobre a existência de trabalho infantil nas fazendas de cacau na África, a principal fonte de insumos para suas produções. A partir de então organizações surgiram com o propósito de mitigar as violações de direitos humanos, como a World Cocoa Foundation (em 2000) e a Iniciativa Internacional do Cacau (em 2007), contudo isso não correspondeu a um direto fim do trabalho infantil na região, já que o problema perdura até hoje. Dessa forma, esse estudo tem como objetivo entender os motivos que influenciaram a demora da redução dos índices de trabalho infantil, através da análise de bibliografia a respeito de ética e economia, Amartya Sen e Alain Badiou, com a análise do Relatório de Avaliação do Progresso na Redução do Trabalho Infantil na Produção de Cacau em Áreas de Cultivo da Costa do Marfim e Gana, produzido pela NORC (Universidade de Chicago). Por fim, identificaram-se as razões pelas quais o trabalho infantil ainda é presente na África, essas se originam da lógica de mercado exclusivamente economicista, que desvaloriza os direitos humanos, e os aspectos sociais e ambientais. Logo, somente com parcerias entre as Organizações Internacionais, governo local e a população será possível mitigar esse problema.

Palavras-chaves: Escravidão Moderna; Trabalho Infantil; Cacau; África; Direitos Humanos.

O NOVO PADRÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL: Adaptação a Pandemia e a Economia Ambientalmente Consciente

João Marcos Poyer

Resumo

O trabalho terá por objetivo analisar a modificação do padrão de Investimento Estrangeiro Direto, visto a crescente deterioração da imagem do Brasil no exterior, atrelada, principalmente, a política ambiental do Governo Bolsonaro e a crescente preocupação mundial sobre a sustentabilidade. Para tanto, o trabalho será dividido em três sessões, a primeira delas abordará os principais indicadores macroeconômicos brasileiros, do período de 2011 a 2021. A segunda analisará a imagem internacional do país, por meio de compilação e classificação de dados provenientes do indicador chamado iVGR, que qualifica/quantifica a imagem pública de uma empresa ou país, a partir do conteúdo do discurso apresentado em meios de comunicação, nacionais e internacionais de notícias. Além disso, utilizar-se-á da teoria construtivista das Relações Internacionais para apresentar a sociedade civil internacional como um ator com capacidade de constranger governos, quando suas ações são contrárias aos anseios da sociedade civil internacional. A terceira sessão, por sua vez, assinalará como o Investimento Estrangeiro Direto vem se moldando as novas perspectivas de economia verde e sustentável, para tanto será classificada a entrada de capital, partindo do ano de 2011 até o ano de 2021, buscando elencar um padrão nos investimentos.

Palavras-chave: Economia Ambientalmente Consciente; Mídia Internacional; Políticas Ambientais.

O VIVIR BIEN NA GESTÃO EVO MORALES: UMA ANÁLISE A PARTIR DA COLONIALIDADE DO PODER

Júlia Teixeira Gonçalves

Resumo

O intuito deste estudo é compreender os resultados e limitações da implementação do Vivir Bien na construção do Estado Plurinacional da Bolívia. Neste sentido, têm-se como fim o entendimento dos princípios dos povos originários andinos e suas demandas representativas no país, a partir do conceito de colonialidade do poder de Quijano em conjunto com as percepções de Mignolo sobre o assunto - sendo estas as bases da metodologia utilizada. A partir da revisão bibliográfica de artigos científicos, livros específicos e estudos de caso do tema proposto, este trabalho apresentará o vivir bien e suas proposições, em junção com a explanação acerca da colonialidade do poder e do eurocentrismo. Tendo esses conceitos bem estabelecidos, a análise crítica acerca das principais medidas aplicadas na gestão Morales torna-se possível, à medida em que utiliza-se das noções propostas na construção de um paralelo com a cosmovisão andina-amazônica, evidenciando-se as limitações e resultados das políticas realizadas. Por fim, coloca-se em debate o vivir bien como possível alternativa ao modelo extrativista e à colonialidade vigente. Além disso, torna-se fundamental ressaltar as consequências da sua aplicação no Estado Plurinacional da Bolívia, a partir do impacto tanto das elites locais na barragem das medidas propostas pelo Estado, quanto das medidas na construção e efetivação dos princípios regentes da plurinacionalidade boliviana, identificando, portanto, a ocorrência ou não de avanços significativos neste viés. À priori, pode-se afirmar que a influência das camadas atreladas ao agronegócio e ao extrativismo na Bolívia, tanto internas quanto externas, impedem a consolidação de um novo modelo sistêmico, do vivir bien, afinal os ideais subversivos pressupõem, por exemplo, a desapareção da utilização da natureza como um recurso, de forma a afetar consideravelmente os lucros e benefícios políticos destes setores populacionais, os quais resultam da compreensão hegemônica do mundo a partir da colonialidade do poder.

Palavras-chaves: Bolívia; Vivir bien; Colonialidade; Povos indígenas; Morales.

“para nenhum governo se levantar contra a Nação de Israel”: a crítica pentecostal da política externa petista

Luís Gustavo de Araújo Zimmer

Resumo

Este artigo analisa as críticas formuladas por grupos pentecostais à política externa dos governos Lula e Dilma em direção ao Estado de Israel. O objetivo é compreender quais os significados e representações construídas e disseminadas por atores político/religiosos em relação às gestões petistas neste tema. Para tanto serão analisados discursos de parlamentares e pastores estritamente ligados a igrejas pentecostais que fazem menção a política externa brasileira para o Oriente Médio. Como do deputado Roberto Sales que declarou seu voto a favor do impeachment “para nenhum governo se levantar contra a nação de Israel” ou do deputado Ronaldo Fonseca, também favorável ao afastamento, que justificou seu voto “pela nação evangélica e cristã e pela paz de Jerusalém”. Conclui-se que 1) o relacionamento com Israel foi inserido na crítica de uma suposta “ideologização” de uma política externa “pró-árabe” e “esquerdista” dos governos petistas; e 2) a aproximação com Israel corresponde, para os grupos pentecostais analisados, como um interesse nacional do Brasil.

Palavras-chaves: pentecostalismo; Israel; análise de política externa.

INICIATIVAS LOCAIS PARA A CONSTRUÇÃO DA PAZ: O PAPEL DA CIDADE DA ALEGRIA PARA A TRANSFORMAÇÃO DE CONFLITOS NO CONGO

Maria Eduarda Kobayashi Rossi⁵

Resumo

Desigualdade social e violência de gênero são problemas recorrentes na República Democrática do Congo (RDC) e impedem a efetiva construção da paz. Mesmo com o término de destrutivas guerras civis como a Segunda Guerra do Congo (1998-2003), o país ainda enfrenta múltiplos desafios como estupro, fome, instabilidade política, disputas étnicas e fragilidades no setor de segurança. Apesar disso, a resistência, a solidariedade e a crença no potencial humano para a transformação social também se fazem presentes, e podem oferecer condições favoráveis para a transformação de conflitos, aqui pensada sob a perspectiva de John Paul Lederach. Como exemplo, destacamos as atividades realizadas pela Cidade da Alegria: um centro de reabilitação voltado para mulheres sobreviventes da violência sexual, que está localizado na cidade de Bukavu, na região leste da RDC. O propósito da instituição é transformar a dor em força, e preparar mulheres para protagonizar mudanças em seus povoados. Em vista disso, o trabalho busca estudar a perspectiva de John Paul Lederach para a transformação de conflitos e construção da paz (*peacebuilding*), contextualizando também o caso da Cidade da Alegria e os conflitos vivenciados na RDC, especialmente o estupro usado como arma de guerra. Objetiva-se compreender de que modo as atividades realizadas pela Cidade da Alegria contribuem para o método de Lederach para transformação de conflitos e consequente construção da paz. Para tanto, realiza-se um estudo de caso que conta com uma revisão teórico bibliográfica dos escritos de John Paul Lederach e análise documental das atividades realizadas pela Cidade da Alegria no período específico de 2011 a 2020. Trata-se de uma pesquisa em andamento, aqui apresentada como uma reflexão preliminar de como um projeto como a Cidade da Alegria pode ser um exemplo da operacionalização das “plataformas transformativas” pensadas por Lederach.

Palavras-chaves: Cidade da Alegria (*City of Joy*); Construção da Paz (*peacebuilding*); República Democrática do Congo (RDC).

⁵Graduanda em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FCHS-UNESP), e-mail: eduarda.kobayashi@unesp.br. As reflexões contidas neste trabalho são frutos da elaboração de um projeto de pesquisa de iniciação científica submetido à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e, posteriormente, aceito pela mesma (processo 2021/04480-3). A pesquisa tem como título: “‘Turning pain to power’: Cidade da Alegria na construção da paz na República Democrática do Congo (2011-2020)” e está em andamento, sendo orientada pela Professora Dra Suzeley Kalil Mathias. Vale pontuar que este trabalho contou com a colaboração do Professor Me. Cristian Valdivieso.

PROSTITUIR-SE PARA COMER: UM ESTUDO SOBRE AS IMIGRANTES VENEZUELANAS

Pâmela de Amorim Martins⁶

Débora Speck Cardoso⁷

Eduarda Rosa dos Santos⁸

Resumo

Na última década, a crise política, econômica e humanitária devastou a Venezuela, e entre seus inúmeros fatores, a interferência estadunidense destacou-se pela contraditória investida de proteção à estabilidade internacional. A contínua recessão no país resultou em níveis extremos de pobreza, que atingiu quase 80% da população, e influenciou significativamente o fluxo migratório na região sul-americana, principalmente em nações fronteiriças. À vista disso, instabilidades atingem fortemente as posições mais frágeis da sociedade no que se refere às vulnerabilidades provenientes do abandono social, sobretudo às mulheres e crianças. Tal contexto, proporciona um caminho único para diversas imigrantes venezuelanas: a prostituição. Devido à precariedade estatal, imigrantes estão sujeitas a trabalhos degradantes e inseguros para sobreviverem, em copiosos casos, são exploradas sexualmente e/ou aliciadas para prostituição, diversas vezes, por um prato de comida. Posto isto, a presente pesquisa busca analisar a correlação entre a política internacional venezuelana e a perpetuação de vulnerabilidades socioeconômicas, dado caráter intrínseco à decorrente feminização da pobreza e das migrações, especificamente no Brasil e na Colômbia. Concomitantemente, será analisado por meio de recursos exploratórios, as omissões por parte dos agentes internacionais e a possível influência estadunidense quanto à problemática, devido às constantes disputas por poder no caso venezuelano, e a relação com a (des)proteção das mulheres e meninas imigrantes. Considerando a interseccionalidade entre gênero, raça e classe como essencial, conclui-se parcialmente que, os impactos da ineficaz proteção internacional são significativos, visto que ao adentrar no mercado da prostituição, além de sujeitarem-se a cenários de vulgarização em cidades como Maracaibo (Zulia, Venezuela), Boa Vista (Roraima, Brasil) e Cúcuta (Norte de Santander, Colômbia), na busca por subsistência, as imigrantes são inseridas em constantes violações de direitos humanos fundamentais.

Palavras-chaves: América do Sul; Imigração; Relações Internacionais; Interseccionalidades; Direitos Humanos; Prostituição.

⁶ Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, pamelammartins@gmail.com;

⁷ Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, debora.speck@gmail.com;

⁸ Graduanda em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, eduardasrsantos@gmail.com.

A Política Externa da China no Leste Africano

Paulo Victor Fernandes Oliveira

Resumo

O presente trabalho propõe-se a descrever de forma cronológica os conceitos que permeiam a ascensão chinesa, bem como as independências e as condições estruturais dos países do Leste Africano (Burundi; Djibouti; Etiópia; Eritreia; Quênia; Ruanda; Somália; Sudão do Sul; Tanzânia; Uganda) em primeiro momento, tendo como objetivo principal em segundo momento, a caracterização da Política Externa da China para com a região a partir do período de ingresso do líder chinês, *Xi Jinping*, à presidência do país, trazendo como principal vetor, o projeto de inserção global do *Belt and Road Initiative*. A iniciativa que abarca diversos países e organizações, bem como acordos comerciais em torno de integração física via corredores marítimos e terrestres ao longo do continente asiático, europeu e africano. O trabalho tem os seguintes objetivos específicos: a) Discussão conceitual e histórica sobre a abertura e inserção internacional da China na África, bem como as realidades estruturais dos países do Leste Africano; b) Contextualização das relações econômicas, militares e diplomáticas da China com os países do Leste Africano; c) Caracterização da Política Externa da China para a região através do modelo analítico do “Actor-Specific Theory” (Hudson, 2005), focalizando na figura do líder chinês. É possível observar como alguns marcos históricos da inserção internacional da China corroboraram para com seu avanço e abertura no tabuleiro da política internacional, possibilitando, assim, a evidencia através de alguns pontos e preceitos que traçam a política externa de Pequim, tais como cooperação, trocas comerciais, diplomacia e segurança/coesão interna. Destaca-se também como a figura de liderança do *Xi Jinping* foi ao longo dos anos angariando diversas alianças econômicas, militares e diplomáticas entre esses entes, como evidência concreta disso, as Reuniões dos Altos Funcionários do Fórum de Cooperação China-África que acontece anualmente em Pequim, proporcionando diálogos e parcerias constantes entre os países.

Palavras-chaves: China; Leste Africano; Política Externa

Cone Sul e a Geopolítica da polaridade oceânica: Corredores bioceânicos e a integração regional em questão

Renan Silvestro Alencar Silva
Lucas Kerr de Oliveira

Resumo

A recente crise econômica e político-institucional no continente sul-americano levou a UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) e seu intento de integração regional a profundas transformações e os projetos de infraestrutura física regidos pela IIRSA no eixo Interoceânico de capricórnio apesar das adversidades seguem em desenvolvimento. Buscamos uma breve exploração sobre regionalização estratégica, disputa e dinâmica do poder no Cone Sul frente a sua condição de polaridade bioceânica e a as novas infraestruturas desenvolvidas no escopo dos projetos da IIRSA. Reflexões sobre os processos de integração regional para além de uma perspectiva político-institucional, operacionando a temática seguindo uma abordagem materialista histórico-geográfica baseada na tradição do pensamento marxista em contraponto à história do pensamento geopolítico. Trata-se de uma análise multidisciplinar sobre uma problemática contemporânea que visa uma rápida exposição da crise político-institucional que acomete o projeto de integração regional da (IIRSA) como apenas uma parte de um conjunto mais amplo e multifacetado que é o Regionalismo Sul-Americano, olhando especificamente para questão dos corredores bioceânicos e seus aparatos técnicos e a polaridade geopolítica dos dois grande corpos oceânicos que abrange o continente Sul americano e definem uma determinada dinâmica aos processos de integração e a inserção do continente no processo de mundialização do capital e os paradigmas geopolíticos que esse cenário impõem ao regionalismo Sul Americano. A crise institucional na UNASUL, demonstraria a troca de pensamento estratégico mais amplo pelo pensamento geoeconômico que defende que os instrumentos de mercado, como a própria lógica do mercado, são os meios decisivos para enfrentar os desafios políticos do novo século. Seria o fim da integração estratégica para o começo da integração econômica irrefletida?

Palavras-chaves: Cone Sul, Geopolítica, Corredores bioceânicos, Regionalismo, Marxismo, IIRSA.

O NEOLIBERAL-INSTITUCIONALISMO E A TEORIA DA DEPENDÊNCIA DE FHC

Samara dos Santos Alves⁹

Thiago Fernandes Franco¹⁰

Resumo

Neste trabalho nos propusemos a demonstrar, através da revisão bibliográfica sistematizada e comparada, as semelhanças entre a Teoria da Dependência de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e a perspectiva teórica do neoliberal institucionalismo das Teorias das Relações Internacionais (TRI), com destaque para os elementos da “interdependência complexa” e da “estabilidade hegemônica”. Constatamos que o modelo dependente-associado, posto por FHC e Falleto em “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, propõe a abertura do mercado interno para o capital externo, de maneira a reorientar a relação de dependência com os centros capitalistas e a acrescentar o desenvolvimento nacional. Ademais, conforme Roberta Traspadini afirma em seu estudo sobre FHC – “A Teoria da (Inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso” – pudemos observar a coerência entre as construções teóricas de FHC e a sua atuação política, enquanto Senador (1983-1992), Ministro das Relações Exteriores (1992-1993), Ministro da Fazenda (1993-1995) e Presidente da República (1995-2002). Percebemos em Traspadini que FHC não vislumbrava possibilidades de desenvolvimento para a América Latina senão de forma integrada ao capitalismo mundial. Além disso, pudemos notar que os objetivos do Plano Real conciliavam com o projeto de desenvolvimento que protagonizava a participação do capital monopolista internacional e que conformavam as tendências do ambiente globalizado, marcado pela “interdependência”. Aliás, como destacado desde o título de sua obra, Traspadini enfatiza que o termo “interdependência” é importante para a interpretação da dependência de FHC. Devemos acrescentar que o termo “interdependência” é um dos pilares da perspectiva do neoliberal institucionalismo nas TRI, que tem entre seus principais expoentes autores como R. Keohane e J. Nye Jr. O que se pode observar pela aproximação dessas perspectivas, portanto, é que o neoliberal institucionalismo das TRI é uma teoria compatível com a posição teórico-política de FHC, sobretudo na constituição do Plano Real (1994) e nos incentivos a participação do capital monopolista internacional.

Palavras-chaves: Teoria das Relações Internacionais; Neoliberalismo; Plano Real.

⁹ Estudante de Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe.

¹⁰ Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe.



OS IMPACTOS DA CRIAÇÃO DA INICIATIVA DOS TRÊS MARES PARA O APROFUNDAMENTO DA COOPERAÇÃO REGIONAL NA EUROPA CENTRAL E LESTE

Alexandre Piamolini¹¹

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo geral analisar a fundação da Iniciativa dos Três Mares pela Polônia e a Croácia, e quais os impactos geopolíticos que implicará no aprofundamento da cooperação regional entre as doze nações membros situadas na Europa central e a oriental. Como recorte temporal, a delimitação estará estruturada a partir de sua criação em 2016, seguida das atuais decisões políticas que os países-membros vêm cooperando entre si. Caracterizada como um fórum de discussão centrada em premissas estratégicas nos campos econômico, energético, tecnológico, e inclusive em malhas logísticas (ferrovias e rodovias); parte-se como hipótese que o presente fórum adquiriu enorme relevância geopolítica nas regiões centro e leste da Europa. Sendo assim, argumenta-se que os ambiciosos projetos arquitetônicos destinados ao fortalecimento e a cooperação impulsionarão para o pleno desenvolvimento dos doze países-membros, banhados pelos mares báltico, negro e o Adriático. Entretanto, infere-se que os países dos Três Mares são membros da Aliança Atlântica (exceto a Áustria) e da União Europeia; e inclusive, cooperam no campo estratégico com os Estados Unidos para reforçar a OTAN no flanco leste europeu. Ademais, diante de sua relevância geopolítica, os Estados Unidos aprofundaram a sua inserção como grande parceiro extrarregional – sobretudo nas áreas política, econômica e militar. Logo, o megaprojeto da Iniciativa dos Três Mares contribuirá para o fortalecimento da cooperação regional entre os países-membros, bem como para o pleno desenvolvimento e modernização do eixo norte-sul no centro e leste da Europa.

Palavras-chaves: Iniciativa dos Três Mares; Europa; Polônia; Croácia.

Abstract: The paper has an general objective to analyze the foundation of the Three Seas Initiative by Poland and Croatia, and what geopolitical impacts will imply in the deepening of regional cooperation among the twelve member nations situated in central and eastern Europe. As a temporal clipping, the delimitation will be structured from its creation in 2016, followed by the current political decisions that the member countries have been cooperating with each other. Characterized like a discussion from centered on strategic premises in the economic, energy, technological fields, and even on logistical networks (like railways and highways); the hypothesis is that the present forum have acquired biggest geopolitical relevance in the central and eastern regions of Europe. Therefore, this paper argued that the ambitious architectural projects aimed to strengthening and cooperation will boost the full development of the twelve member countries, bathed by the baltic, Black and adriatic seas. However, it is inferred that the countries of the Three Seas are members of the Atlantic Alliance (except Austria) and the European Union; and even have been cooperating in the strategic field with the United States to strengthen NATO on in Eastern European flank. Furthermore, given its geopolitical relevance, the United States has deepened its insertion like a great extraregional

¹¹ Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais PPGEEI. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Bacharel em Relações Internacionais – UniRitter. E-mail: alexandre_ri@hotmail.com

partner – especially in the political, economic and military fields. Therefore, the Three Seas megaproject will contribute to strengthening the regional cooperation among member countries, as well as to the full development and the modernization of the north-south axis in central and eastern Europe.

Key-words: Three Seas Initiative; Europe; Poland; Croatia.

Introdução

Nascida através de uma parceria estratégica entre a Polônia e a Croácia, a Iniciativa dos Três Mares (*Three Seas Initiative*) foi lançada em 2016, na cidade croata de *Dubrovnik*, destinada a aprofundar os processos de cooperação e integração regional da Europa central e leste, através de um eixo norte-sul. Arquetada pelas lideranças políticas de *Andrzej Duda* e *Kolinda Grabar-Kitarović* – respectivamente presidentes da Polônia e da Croácia – a Iniciativa dos Três Mares é composta por doze países-membros, que são banhados pelos mares báltico, negro e o Adriático.

Representada pelas três nações bálticas (Estônia Letônia e a Lituânia), além da República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Áustria, Eslovênia, Romênia, Bulgária, Polônia e a Croácia, a Iniciativa dos Três Mares tem, dentre as suas premissas estratégicas, no aprofundamento da cooperação nas áreas política, econômica, energética e tecnológica (e digital). Essas nações, exceto a Áustria, Croácia e a Eslovênia, não obstante, compartilham de um passado histórico turbulento com a Rússia (extinta União Soviética), quando o leste da Europa permaneceu sob o controle de Moscou entre 1945 até 1989; quando as nações do bloco do oriental retomaram as suas soberanias políticas.

Posteriormente, após o término da Guerra Fria em 1991, os países do leste da Europa, recém independentes, reordenaram os seus princípios políticos, e dentre os objetivos centrais, a integração e a cooperação regional, bem como a reaproximação com o Ocidente (principalmente nas filiações na União Europeia e na OTAN) situam-se como os pilares estratégicos das nações do bloco do leste europeu.

A fundação do bloco de Visegrad (1991) caracteriza-se pelo primeiro projeto destinado aos processos de integração regional na Europa centro e leste. Posteriormente, a criação da Iniciativa dos Três Mares (2016) implicou amplamente nos processos de integração das regiões centro e leste da Europa, visto que os ambiciosos projetos geopolíticos almejam

desenvolver e modernizar as duas regiões, através de um estreito trabalho conjunto entre as doze nações membros. Logo, o presente artigo analisará o estabelecimento da Iniciativa dos Três Mares e os impactos geopolíticos que vem acarretando para o processo de integração (e fortalecimento) regional dos países situados nas regiões centro e leste da Europa.

Como estrutura do trabalho, o presente artigo estará dividido em três seções – e com subseções. Assim, a primeira seção discutirá sobre os processos de transição política das nações do leste europeu no pós-1989 e o início da aproximação com o Ocidente. Para a segunda seção, será analisada a criação da Iniciativa dos Três Mares, os países-membros, bem como os seus principais objetivos geopolíticos para modernizar as regiões centro e leste da Europa. Por fim, para a terceira seção, pretende-se discutir a respeito dos principais impactos geopolíticos que a expansão da Iniciativa dos Três Mares vem acarretando no continente europeu, bem como as interações políticas com os Estados Unidos, Rússia e a China.

1. A Europa centro e leste no pós-1989

Em 1989 o leste da Europa passou por significativas mudanças políticas que impactaram diretamente no Sistema Internacional. Atreladas à influência de Moscou pela cortina de ferro, as nações satélites, caracterizadas pela Polônia, antiga Tchecoslováquia (atuais República Tcheca e Eslováquia), Hungria, Romênia, extinta Alemanha Oriental e a Bulgária, representaram o cinturão de países que permaneceram sob o controle político e ideológico da União Soviética (URSS) entre 1945 até 1989. Por outro lado, as nações bálticas (Estônia, Letônia e a Lituânia) foram anexadas por Moscou em 1940, e posteriormente permaneceram sob repúblicas socialistas soviéticas até 1989.

Ademais, enquanto os países satélites realizavam as suas transições políticas e se afastavam do domínio soviético, a queda do muro de Berlim em novembro de 1989, no entanto, representou pelo término da influência de Moscou no território da antiga Alemanha Oriental. Assim, o território alemão, situado no centro da Europa - e palco de grandes interesses geoestratégicos de Washington e Moscou durante a Guerra Fria - a derrubada do muro reverberou para a unificação do território da Alemanha; política que foi concretizada a partir de 1990.

No que tange às relações internacionais das regiões centro e leste na Guerra Fria (1945-1991), é importante ressaltar que, exceto a Áustria, Croácia e a Eslovênia, as demais repúblicas que compõem a Iniciativa dos Três Mares compartilham de um longo passado político turbulento com a Rússia. Sendo assim, com a derrocada soviética no leste europeu em 1989, em 1991 dois grandes eventos impactaram diretamente para o término da Guerra Fria: a dissolução do Pacto de Varsóvia, bloco militar liderado por Moscou, e o fim da União Soviética. Posteriormente, a região leste da Europa, antiga área de influência de Moscou, não apenas passou por um período de redemocratização, como também as nações recém soberanas buscaram trabalhar nos processos de integração regional e para futuras incorporações na União Europeia e no bloco militar atlântico - a OTAN.

1.1 Grupo de Visegrad e as adesões na União Europeia e na OTAN

Uma vez que as repúblicas do leste europeu passaram pelo processo de redemocratização e afastamento da influência da extinta União Soviética, a década de 90 evidenciou grandes mudanças geopolíticas no leste da Europa. Além dos objetivos em trabalhar conjuntamente pela integração regional, a aproximação com a União Europeia e a OTAN foram caracterizadas como objetivos políticos e de segurança dos países do leste da Europa. Desse modo, conforme explica Kissinger (2012):

O futuro da Europa Oriental e o dos Estados sucessores da União Soviética não são o mesmo problema. A Europa Oriental foi ocupada pelo Exército Vermelho. Ela identifica-se, cultural e politicamente, com as tradições da Europa Ocidental. Isso é especialmente verdadeiro nos países do grupo de Visegrad, composto de Polônia, República Tcheca, Hungria e a Eslováquia. Sem laços com instituições da Europa Ocidental e atlânticas, serão uma terra de ninguém entre a Alemanha e a Rússia. E para que esses laços sejam significativos, o grupo de Visegrad terá de pertencer à União Europeia e à Aliança Atlântica. Para tornarem-se econômica e politicamente viáveis, necessitam da União Europeia; e para segurança, terão de voltar-se para a Aliança Atlântica (KISSINGER, 2012, p. 774).

Infere-se que, diante da aproximação das repúblicas do leste da Europa com o Ocidente, mencionada por *Henry Kissinger*, na sua obra “Diplomacia”, o tema da integração regional foi também amplamente defendida pelas nações que viriam a arquitetar o primeiro projeto destinado à cooperação regional. Assim, em 1991, a parceria de Visegrad é criada pela Polônia, Tchecoslováquia e a Hungria, cuja nomenclatura foi renomeada a partir de 1993 para Grupo de Visegrad, quando a Tchecoslováquia foi sucedida pelas atuais nações da República Tcheca e a Eslováquia.

Cabe mencionar que a ideia deste grupo foi sustentada pelo ex-presidente tcheco, *Václav Havel*, e logo após a sua fundação, as nações pioneiras, destinadas ao pleno fortalecimento regional, realizaram três cúpulas a fim de estreitar os seus vínculos estratégicos: Bratislava (abril de 1990), Visegrad (fevereiro de 1991) e por fim, Kraków (outubro de 1991). Infere-se que a escolha da segunda reunião adquiriu um amplo simbolismo político e histórico, uma vez que a cidade de Visegrad foi palco histórico de grandes reuniões realizadas pelos antigos reis da Boêmia, Hungria e a Polônia no século XIV¹² (WHITEHALL PAPERS, 1994, p. 15).

Ancorada nas premissas da integração política e econômica, as quatro nações de Visegrad vislumbraram, durante a década de 90, por uma maior aproximação com o continente europeu, objetivo político que ficou amplamente conhecido pelo *slogan* de “retorno à Europa” (WHITEHALL PAPERS, 1994, p. 16). O regresso à Europa consistia na busca pela plena integração nas instituições ocidentais, sobretudo nas áreas política, econômica e de segurança. Desse modo, as nações de Visegrad visavam fortalecer as suas democracias, reforçar o livre mercado; e inclusive estreitar as parcerias no campo da segurança (WHITEHALL PAPERS, 1994, p. 16).

Posteriormente à sua fundação, as quatro nações de Visegrad, ancoradas no *slogan* do “regresso à Europa”, reforçaram os seus objetivos estratégicos para fins de ingressarem na União Europeia e na OTAN. Desse modo, as negociações, caracterizadas como de vital importância política e militar, foram intensificadas durante a década de 90 (VISEGRAD GROUP, 2021). Diante disso, os ambiciosos objetivos pela plena integração ao continente europeu são concretizadas em 1999, com a inclusão da Polônia, República Tcheca e a Hungria na OTAN.

Ademais, em 2004 inúmeros países do leste europeu foram incorporados na União Europeia e na OTAN, período que determinou na maior fase de alargamento do bloco europeu e da Aliança Atlântica. Desse modo, as três repúblicas bálticas (Estônia, Letônia e a Lituânia), mais a Polônia, República Tcheca, Hungria, Eslováquia, Eslovênia, Malta e Chipre ingressaram na União Europeia. Por outro lado, no bloco de segurança atlântico, as três

¹² Visegrad, na Hungria, foi uma cidade histórica palco de encontros entre João de Luxemburgo, Rei da Boêmia, Carlos I, Rei da Hungria e Casimiro III, Rei da Polônia (VISEGRAD GROUP, 2021).

nações bálticas (Estônia, Letônia e a Lituânia), mais a Eslováquia, Eslovênia, Romênia e a Bulgária foram incluídas na segunda fase de alargamento da OTAN.

Uma vez que os Estados do leste da Europa readquiriram as suas soberanias políticas a partir de 1989, os “novos países” no Sistema Internacional vislumbraram por dois grandes objetivos políticos: integração regional e a aproximação com o Ocidente. A partir disso, em 1991 a parceria de Visegrad se tornaria na primeira estratégia destinada a reforçar os processos de integração regional no leste europeu – enquanto que, posteriormente, no intervalo entre 1999 até 2004, as nações do leste europeu foram incorporadas na União Europeia e na OTAN.

Se a fundação do grupo de Visegrad almejou pelo pleno aprofundamento da cooperação regional, em 2016, não obstante, o surgimento da Iniciativa dos Três Mares despertou amplo reconhecimento no Sistema Internacional – principalmente nos seus megaprojetos geopolíticos destinados à modernização e para o crescimento econômico das regiões centro e leste da Europa.

2. A fundação da Iniciativa dos Três Mares: objetivos e projetos para aprofundar a cooperação regional

Desde a sua criação, a Iniciativa dos Três Mares (*Three Seas Initiative*) é caracterizada como um fórum de discussão constituída por doze países-membros que estão situados nas regiões centro e leste da Europa – e inclusive contam com a presença de países localizados nos Bálcãs, como a Eslovênia e a Croácia. Promovida em 2016, o presente fórum nasceu de uma parceria bilateral estratégica entre a Polônia e a Croácia, sob a coordenação do presidente polonês *Andrzej Duda* e da presidenta croata *Kolinda Grabar-Kitarović*.

Ancorada nos objetivos para o aprofundamento e a cooperação (e, sobretudo a integração regional), a Iniciativa dos Três Mares almeja expandir a integração dos países do centro e leste da Europa, através de um eixo norte-sul; e, sobretudo, no estabelecimento de uma conexão entre os mares báltico, negro e o adriático. Sendo assim, o “triângulo estratégico” objetiva desenvolver infraestruturas capazes de aprofundar a integração regional entre os países-membros.

No que tange as nações signatárias, a Iniciativa dos Três Mares é composta pelos seguintes doze Estados: Estônia, Letônia, Lituânia (repúblicas bálticas), Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Romênia, Áustria, Croácia, Eslovênia e a Bulgária.

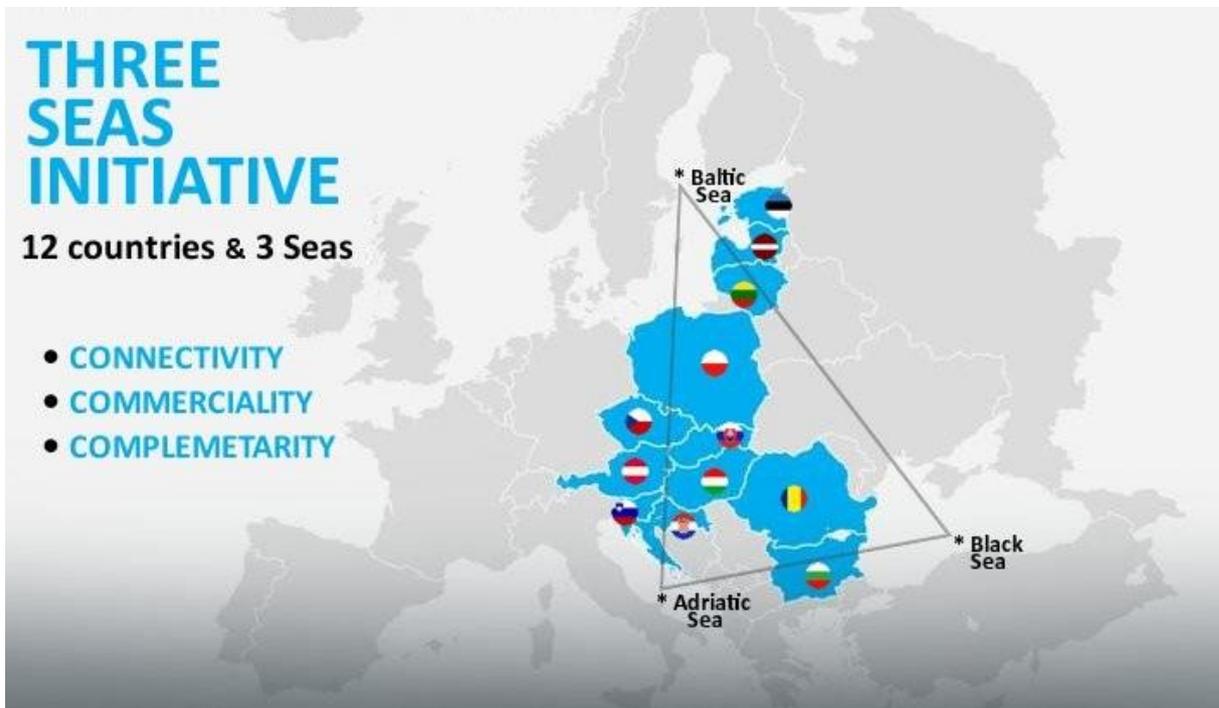


Figura 1: (CEEP, 2019).

Centrada nas premissas em promover o fortalecimento da cooperação e da integração regional, a Iniciativa dos Três Mares almeja expandir o relacionamento nas áreas política, econômica, energética, digital (e tecnológica); e logística (através de malhas rodoviárias e ferroviárias dos quais visam interligar o eixo BÁLTICO-ADRIÁTICO-NEGRO). Por outro lado, contudo, infere-se que a sua fundação representa uma significativa importância de cunho geoestratégico para a Europa centro e leste.

Logo, Kurečić (2018) analisa que:

A Iniciativa dos Três Mares (eixo Báltico-Adriático-Negro) é originalmente racionalizada como uma aliança geopolítica dos Estados-membros da OTAN e da União Europeia da chamada “Nova Europa”, da Estônia até a Croácia – conectando o mar báltico até o Adriático. Os países-membros, com a exceção da Áustria, compartilham certas características em comum, como a história comunista e as adesões à OTAN, antes de ingressarem na União Europeia. O objetivo se assemelha à ideia geopolítica do Intermarium, que foi concebido como uma federação de países independentes da Europa centro e leste, ancorada, principalmente, no princípio étnico. Atualmente, a Iniciativa dos Três Mares procura também a contenção da

influência Rússia, além de tirar as nações membros da União Europeia e da OTAN da esfera de influência da Rússia¹³ (KURECIC, 2018, p. 99).

Por outro lado, uma das grandes discussões (e até hipóteses) envolvendo a criação da Iniciativa dos Três Mares consiste por um grande projeto de cunho geoestratégico polonês intitulado “*Międzymorze*”, (que significa “*Intermarium*”) - ou entre mares. Desse modo, argumenta-se que a Iniciativa dos Três Mares está ancorada num projeto arquitetado no início do século XX pelo general polonês *Józef Piłsudski*, quando, no período entreguerras, a Polônia almejou desenvolver uma confederação de países a fim de contrabalançar quaisquer ameaças externas provenientes da União Soviética e da Alemanha (GÓRKA, 2018, p. 57).

Assim, o principal objetivo estratégico do *Intermarium* consistia em assegurar a independência das nações situadas no centro e leste da Europa, bem como por desenvolver um cinturão de países – localizados entre a União Soviética e a Alemanha – destinada a conter quaisquer ímpetus militares de Moscou e de Berlim. Esse projeto, não obstante, nunca foi concretizada, uma vez que as divergências políticas entre os países se pautaram diante da recusa de a Polônia exercer a liderança da confederação do *Intermarium* (GÓRKA, 2018, p. 57).

Portanto, argumenta-se que, dentre as suas premissas centrais, a criação da Iniciativa dos Três Mares é pautada como um objetivo geoestratégico da Polônia em propor pelo ressurgimento do histórico *Intermarium* na Europa centro e leste. Por outro lado, uma vez que as doze repúblicas são membros da União Europeia, surge como discussões que a sua criação pretende suplantar o bloco econômico europeu, hipótese que fora rechaçado por *Krzysztof Szczerski*, polonês que arquitetou pela criação dos Três mares. Assim, segundo *Szczerski*, o objetivo dos Três Mares não está centrado em se tornar um projeto político; e sim, num fórum, cujo objetivo almeja em promover investimentos e na cooperação em negócios regionais (SOROKA, STEPNIEWSKI, 2019, p. 25).

¹³ The Three Seas (Baltic-Adriatic-Black) Initiative was originally rationalised as a geopolitical alliance of NATO/EU member states of “New Europe”, from Estonia to Croatia, connecting the Baltic and Adriatic Seas. The member states, with the exception of Austria, share certain common denominators, such as communist history and NATO membership, prior to EU membership. The idea resembles the geopolitical idea of *Intermarium*, which was envisioned as a federation of independent Central and Eastern European states, based mostly on the ethnic principle. At present day, the Initiative is also intended to contain the influence of Russia and pull the states between EU/NATO and Russia out of the Russian sphere of influence (KURECIC, 2018, p. 99). (Tradução nossa).

Uma vez que a Iniciativa dos Três Mares foi estabelecida, os países-membros vêm trabalhando estreitamente a fim de aprofundar a sua cooperação regional, principalmente através da realização de cúpulas anuais, a fim de discutir a respeito das principais premissas para os Três Mares.

2.1 Objetivos políticos e premissas estratégicas

Como bem analisa Calheiros (2019, p. 126), o propósito central da Iniciativa dos Três Mares almeja na concretização de megaprojetos ambiciosos de infraestrutura, centrada, principalmente nos campos energético, transporte logístico e no setor tecnológico e digital. Esses projetos destinam-se na ampla modernização das nações da Europa centro e leste, caracterizados como áreas primordiais para promover o pleno desenvolvimento regional (CALHEIROS, 2019, p. 126). Assim, Górká (2018) menciona que:

A situação econômica da Europa central e leste é a motivação para a fundação desta aliança. Esses problemas econômicos estão atribuídos ao fato que a maior parte da infraestrutura estratégica da região, incluindo as malhas rodoviárias e ferroviárias, perpassa ao longo do corredor Leste-Oeste, uma situação devido ao domínio econômico da Alemanha. Assim, as rotas de comunicação, gasodutos, ferrovias e rodovias se estendem de leste a oeste; e é, portanto, de interesse regional desenvolver infraestrutura Norte-Sul¹⁴ (GÓRKA, 2018, p. 58).

Diante disso, Calheiros (2019) aponta os projetos rodoviários que se destacam para a plena integração e o desenvolvimento logístico: a “*Via Carpathia*” visa conectar o porto báltico de *Klaipeda* (situado na Lituânia), até o porto situado no mar Egeu, na região da *Tessalônica* (localizado na Grécia). Ademais, a rodovia Norte-Sul intitulada “*E65*”, ligará a cidade de *Szczecin* (Polônia) até *Rijeka* (Croácia) - situada no mar Adriático. Por outro lado, a *Rail Baltica* destina-se a estabelecer uma conexão entre Varsóvia (capital da Polônia), *Kaunas* (Lituânia), e inclusive se estendendo para as demais capitais da Letônia, Estônia e a Finlândia - *Riga*, *Tallinn* e *Helsinque*, respectivamente. Por fim, a *Rail 2 Sea* consiste por conectar o porto de *Gdansk* na Polônia, até o porto de *Constância*, na Romênia; situada no mar negro (CALHEIROS, 2019, p. 127).

¹⁴ The economic situation of Central and Eastern Europe is the motivation for this alliance. These economic problems are attributed to the fact that most of the region’s strategic infrastructure, including road and rail infrastructure, runs along the East–West corridor, a situation partly due to Germany’s economic dominance. Communications routes, gas pipelines, railways and highways all extend from East to West, and it is, thus, in the region’s interest to establish North–South counterparts (Tradução Nossa) (GÓRKA, 2018, p. 58).

No que tange ao campo da modernização tecnológica e digital, área imprescindível que vem adquirindo notável importância nas últimas cúpulas, os países dos Três Mares almejam trabalhar conjuntamente na *cybersegurança* regional, promoção de tecnologias conjuntas, além dos investimentos na área de e-commerce, e para a tecnologia da Indústria 4.0. Por fim, os demais objetivos para o campo tecnológico consiste pelo projeto “Iniciativa Digital dos Três Mares” (*Digital 3 Seas Initiative*) – cujo propósito almeja aprofundar a plena cooperação no campo tecnológico (CALHEIROS, 2019, p. 127).

Por fim, o setor energético é outro campo de grande importância geoestratégica que os países dos Três Mares almejam trabalhar conjuntamente, inclusive através de quatro grandes megaprojetos destinados à integração no campo geoeconômico. A Polônia e a Croácia firmaram um projeto destinado a conectar o terminal de *Swinoujsce*, situado na costa báltica, até chegar a *Krk*, na Croácia – localizada na costa adriática. Também, a Polônia e a Lituânia estabeleceram uma parceria através da interconexão de gás (*Gas Interconnection Poland-Lithuania*), com o intuito de aprofundar as relações energéticas entre as três repúblicas bálticas e a Polônia. Além disso, o “*corredor Norte-Sul BRUA*” (*Bulgaria-Romania-Hungary-Austria*) visa fornecer o gás romeno, localizado no mar negro, para ser distribuído para a região (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2021).

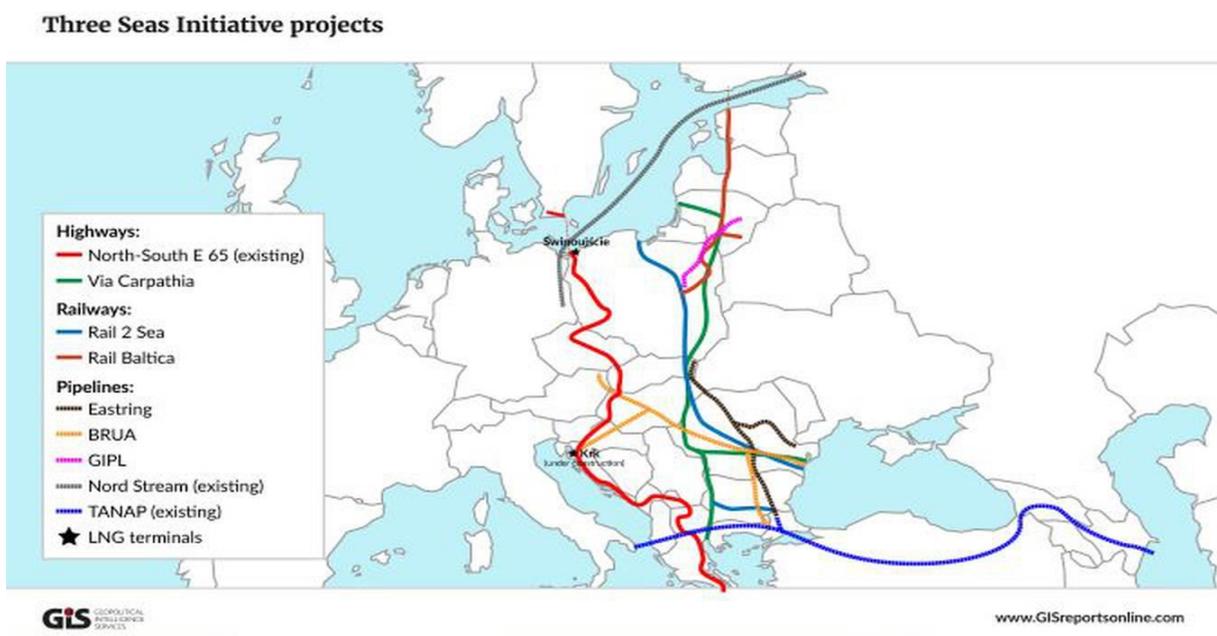


Figura 2: (GIS, 2018).

No mapa acima, podemos averiguar os principais projetos ancorados no desenvolvimento dos campos rodoviário, ferroviário e de gasodutos, destinados ao fortalecimento da Iniciativa dos Três Mares para as regiões centro, leste e sudeste da Europa¹⁵.

2.2 Cúpulas oficiais e possíveis novos países-membros

Iniciada em 2016, na cidade de *Dubrovnik*, a Croácia estabeleceu a primeira cúpula oficial da Iniciativa dos Três Mares. Posteriormente, as nações membros concretizaram mais cinco cúpulas oficiais: Varsóvia (Polônia) em 2017, Bucareste (Romênia) em 2018, Liubliana (Eslovênia) em 2019, Talinn (Estônia) em 2020 – e por fim, em 2021, a cúpula mais recente ocorreu em Sófia, capital da Bulgária. Infere-se que as cúpulas em Tallinn e Sófia foram realizadas no formato híbrido semipresencial, devido à situação pandêmica vivida desde o início de 2020. Os objetivos dessas respectivas reuniões estão centrados nas discussões e nos projetos a serem concretizados para o fortalecimento da Iniciativa dos Três Mares.

Diante disso, é importante mencionar que, durante a reunião ocorrida em *Dubrovnik*, as principais discussões tomadas se basearam na plena importância da integração da economia e da infraestrutura na Europa centro e leste. Sendo assim, a primeira cúpula priorizou para a concretização da integração dos doze países-membros ao longo do eixo norte-sul, bem como para a modernização e o desenvolvimento do campo logístico (rodovias e ferrovias) – inclusive nos campos energético, tecnológicos e econômicos (SOROKA & STEPNIEWSKI, 2019, p. 20).

Por outro lado, no entanto, a reunião na Polônia, em 2017, adquiriu grande relevância para a Iniciativa dos Três Mares, uma vez que a participação dos Estados Unidos reforçou as suas relações como um grande aliado extrarregional. Sendo assim, a presença do ex-presidente americano, Donald Trump, não apenas oficializou uma aliança estratégica dos Estados Unidos com os países dos Três Mares, como também foi lançado o *slogan* encabeçado na tríade “conectividade, comercialidade e complementaridade¹⁶” (ZBINKOWSKI, 2019, p. 114). Ademais, na cúpula seguinte, ocorrida em 2018 na Romênia,

¹⁵ Para fins de maior interesse a respeito dos inúmeros projetos dos Três Mares, ver em Three Seas Initiative. **Priority Projects**. Disponível em <<https://3seas.eu/about/progressreport>>. Acesso em: 22/07/2021.

¹⁶ “Connectivity, commerciality, complementarity”.

foi estabelecida a primeira edição do “Fórum Empresarial”, cujo objetivo consiste pela participação de empresários de inúmeros países europeus, para fins de atrair investimentos externos – e inclusive ganhou notável influência no Sistema Internacional (3SEAS. EU, 2018).

Posteriormente, a cúpula em Bucareste lançou o “Fundo de Investimento dos Três Mares¹⁷”, uma iniciativa política e econômica que a Polônia e a Romênia buscaram atrair investimentos destinados à realização das grandes obras ancoradas nas premissas estratégicas para os setores energéticos, logísticos e tecnológicos. Assim, o fundo de investimento está representado através do banco polonês “*Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)*” e do romeno *Eximbank*. Visto como de notável importância geoeconômica, o fundo de investimento versa pela arrecadação financeira dos países-membros, a fim de que se possam concretizar os megaprojetos – e, sobretudo, expandir a cooperação regional.

Na quarta cúpula realizada na Eslovênia, em 2019, além da presença das lideranças políticas dos países-membros, o fórum dos Três Mares, adquirindo proeminência na Europa, recebeu demais autoridades políticas para as reuniões. Assim, o presidente da Comissão da União Europeia, *Jean-Claude Juncker*, mais o presidente da Alemanha, *Frank-Walter Steinmeier*, além do secretário de energia americano, *Rick Perry*, participaram da cúpula realizada na capital eslovena, em Liubliana (3 SEAS.EU, 2019). A partir disso, além de conduzir os projetos geoestratégicos e pelo reforço dos processos de cooperação e integração regional, infere-se que a Iniciativa dos Três Mares adquiriu notável relevância geopolítica no bloco europeu e por atores extrarregionais – sobretudo com os Estados Unidos, que já havia se inserido na região em 1999, através da expansão da OTAN.

Por fim, devido à situação pandêmica que o Sistema Internacional vem enfrentando desde o início de 2020, as duas últimas cúpulas foram realizadas no formato híbrido semipresencial, com a participação de presidentes (as) no formato virtual. Assim, em 2020, a cidade de Tallinn (Estônia) foi anfitriã da quinta cúpula, e contou novamente com a presença dos Estados Unidos. Assim, houve a participação do secretário americano, *Mike Pompeo* e do subsecretário de crescimento econômico e de energia, *Keith Krach*, a fim de reforçar os laços

¹⁷ Atualmente, o Fundo de Investimento conta a participação da Hungria, Polônia, Romênia, Estônia e a Letônia. Para maiores informações, ver em: <https://3seas.eu/media/news/hungary-also-to-join-three-seas-initiative-investment-fund>. Acesso em: 22/07/2021.

transatlânticos dos Estados Unidos com o bloco de países-membros da Iniciativa dos Três Mares.

Sendo assim, a reunião na Estônia destacou o setor digital e tecnológico como áreas inevitáveis para investimentos, considerados como um pilar essencial para a cooperação dos Três Mares. Assim, a “conectividade inteligente” (*Smart Connectivity*) objetiva trabalhar pela conexão da infraestrutura de energia e de transportes com as plataformas e serviços digitais. No que tange ao fundo de investimento do grupo, o banco polonês anunciou um investimento de 250 milhões de euros; inclusive foi estabelecida a parceria com o Grupo de Infraestrutura Amber, investidor privado que almeja contribuir financeiramente para o fórum dos Três Mares (3SEAS.EU, 2020).

É importante mencionar que os países-membros trabalham conjuntamente em cada cúpula, para o pleno fortalecimento da Iniciativa dos Três Mares – e inclusive por expandir os seus laços estratégicos com os Estados Unidos. Desse modo, cada reunião oficial foi pautada em alguns objetivos centrais; e assim, a reunião mais recente adquiriu maior relevância geopolítica para a Europa. Realizada em julho de 2021, a sexta cúpula realizada na Bulgária adquiriu maior importância para o continente europeu.

Sendo assim, a sexta cúpula recebeu a presença de demais autoridades políticas, como o presidente da Alemanha, *Frank-Walter Steinmeier*, juntamente com a diretora gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), *Kristalina Georgieva*, a presidenta grega *Katerina Sakellaropoulou*, a vice-presidente executiva da Comissão da União Europeia *Margrethe Vestager* – e inclusive, houve novamente a participação dos Estados Unidos, através do presidente *Joe Biden* e do secretário de Estado *Antony Blinken* (CEPA, 2021). É importante mencionar que a presença americana reverbera no aprofundamento estratégico de Washington para reforçar a sua presença política e econômica, uma vez que os Estados Unidos, sob a ênfase da OTAN, vem reforçando a sua presença militar desde 1999 no leste da Europa.

É notável que a fundação da Iniciativa dos Três Mares vem contribuindo para o fortalecimento e a modernização da Europa centro e leste. Além disso, essas duas regiões ganharam ampla relevância no Sistema Internacional, uma vez que os ambiciosos megaprojetos têm contribuído para o crescimento e a modernização dos doze países-membros. Também, diante de sua ampla visibilidade no continente europeu, o fórum dos Três

Mares vem atraindo a atenção das três grandes potências atuantes do tabuleiro geopolítico mundial: Estados Unidos, Rússia e a China.

3. Impactos geopolíticos: possíveis novos países e as relações com os Estados Unidos, Rússia e a China

Desde a sua criação, a Iniciativa dos Três Mares vem ganhando enorme relevância geopolítica no continente europeu, não apenas pelos ambiciosos projetos arquitetônicos e no fortalecimento da aliança estratégica com os Estados Unidos, como também surge a possibilidade de que novos países sejam incluídos a curto ou médio prazo. Desse modo, atualmente há três países cujas candidaturas poderão ser oficializadas a curto ou médio prazo: a Ucrânia, Moldávia e a Grécia.

Sendo assim, embora sejam discussões incipientes, os governos da Ucrânia e da Moldávia, governados respectivamente por *Volodymyr Zelensky* e *Maia Sandu*, e caracterizados atualmente por posicionamentos políticos de orientação pró-Occidente, demonstraram recentemente os seus interesses de uma maior aproximação com os países dos Três Mares (UKRINFORM, 2021). No que tange à Ucrânia, no entanto, é importante mencionar que a sua possível adesão na Iniciativa dos Três Mares terá grandes implicações geopolíticas. O ingresso da Ucrânia poderá levá-la, mais tarde, para ser incluída na União Europeia e na OTAN, dois grandes objetivos políticos arquitetados pelo ex-presidente *Petro Poroshenko* - e atualmente mantida por *Volodymyr Zelensky*.

Ademais, incluir a Ucrânia na Iniciativa dos Três Mares permitirá que os governos de Varsóvia e de Kiev possam consolidar o presente projeto estratégico de cunho logístico, destinado ao fortalecimento bilateral nas áreas econômica, energética e políticas. Assim, o corredor intermodal intitulado “*Black Sea to the Baltic Sea*” visa interligar o porto de *Gdansk*, localizado no norte na Polônia, até a área portuária da Ucrânia, localizada no mar negro (RAIL FREIGHT.COM, 2021).

A questão envolvendo a Ucrânia na atual conjuntura política do continente europeu impacta diretamente nas altas tensões política e militares entre Washington e Moscou. Para os Estados Unidos, uma Ucrânia mais próxima do Ocidente e fora da influência da Rússia é um objetivo geoestratégico norte-americano. Embora a sua candidatura na Aliança Atlântica seja

caracterizada como complexa e de alto risco geopolítico, conter a influência de Moscou permite que os Estados Unidos aprofundem as suas relações política e militares com a Ucrânia.



Figura 3: (RAIL FREIGHT.COM, 2021).

Também, além da Ucrânia, a Grécia é outro potencial candidato para ingressar na Iniciativa dos Três Mares, após a presidenta *Katerina Sakellariopoulou* representar o governo de Atenas na cúpula realizada em Sófia (Bulgária) – com o *status* de país convidado.

Diante disso, a possível inclusão da Grécia possibilitará que as nações dos Três Mares expandam as suas relações para com o mar mediterrâneo – o que implicará na quarta área litorânea de grande influência estratégica. Logo, diante das possibilidades de ingresso da Grécia, o fórum dos Três Mares poderá ser renomeado para “Iniciativa dos Quatro Mares” – possibilitando que os países-membros consigam expandir os seus projetos estratégicos através dos mares Báltico-Negro-Adriático-Mediterrâneo (GREEK CITY TIMES, 2021). Infere-se que a inclusão da Grécia não apenas adicionará uma quarta região litorânea, como também consolidará no megaprojeto rodoviário da *Via Carpathia*, destinado a interligar desde a região báltica de *Klaipeda* (Lituânia), mais a Polónia, Hungria, Eslováquia, Romênia, Bulgária – até ser conectada com a cidade da *Tessalônia*, situada na Grécia (INTERMODAL NEWS. EU, 2021).



Figura 4: (GOSPODARKA PODKARPACKA.PL, 2021).

No mapa acima, podemos inferir a importância geopolítica que a infraestrutura rodoviária da *Via Carpathia* acarreta para a conexão entre sete países da Europa centro e leste. Enquanto discuti-se a possibilidade de inclusão de novos países-membros, a expansão da Iniciativa dos Três Mares despertou um grande interesse de três grandes potências atuantes no Sistema Internacional: Estados Unidos, Rússia e a China.

Diante da ascensão da Iniciativa dos Três Mares no continente europeu, as regiões centro e leste da Europa atraíram a atenção das três grandes potências. Desse modo, infere-se que a presença dos Estados Unidos no leste europeu foi concretizada em 1999, após a Polônia, República Tcheca e a Hungria ingressarem na OTAN. No campo estratégico e militar, Washington vem implementando notável influência no leste da Europa, inclusive após a realização da cúpula da Aliança Atlântica na Polônia em 2016, quando houve a ratificação pelo deslocamento de batalhões multinacionais para os países bálticos e a Polônia. Por outro lado, os Estados Unidos já acenaram com o apoio financeiro de um bilhão de dólares para os megaprojetos dos Três Mares, medida de cunho político e estratégico destinado a reforçar a sua aliança como grande parceiro extrarregional.

Cercada por países-membros do bloco de segurança atlântico, a Rússia, que exerceu grande influência política no leste da Europa até 1989, atualmente se vê constantemente sob ameaças provenientes da intensificação de tropas e exercícios militares conduzidas pelos Estados Unidos e a Aliança Atlântica. Por outro lado, no campo logístico e energético, a conclusão das obras do gasoduto *Nord Stream-2*, situado no mar báltico, é primordial para que Moscou consiga expandir as suas relações energéticas bilaterais com a Alemanha – polêmico projeto geopolítico analisado com amplo ceticismo pelas três repúblicas bálticas e a Polônia, contrários à influência energética russa na Europa.

Por conseguinte, o principal tema que polariza o leste da Europa é a possível admissão da Ucrânia na Iniciativa dos Três Mares, uma vez que a Rússia tenta inviabilizar qualquer aproximação da Ucrânia com o Ocidente. Sendo assim, uma possível filiação na Iniciativa dos Três Mares implicará na possibilidade de se tornar a porta de entrada para que a Ucrânia seja incluída futuramente na União Europeia e na OTAN – ambiciosos objetivos políticos defendidos pelo atual governo ucraniano de *Volodymyr Zelensky*.

Como efeitos geopolíticos, a sua inclusão implicaria diretamente para o complexo tabuleiro geopolítico das relações entre Washington e Moscou na Europa (e inclusive com os países do leste da Europa), uma vez que os Estados Unidos ampliariam a sua influência para as regiões leste e sudeste da Europa. Ademais, para a Iniciativa dos três Mares, o ingresso da Ucrânia poderá representar no fortalecimento do campo energético, inclusive diminuindo veementemente na dependência da importação de gás proveniente da Rússia (NEW EUROPE CENTER, 2021, p. 4).

Também, é importante mencionar que um dos grandes objetivos dos países dos Três Mares é por conter a influência energética russa no leste europeu, através do fortalecimento e a cooperação regional no campo energético e de infraestrutura; inclusive na parceria estratégica com os Estados Unidos através do suprimento de gás natural liquefeito (BELLADONNA & GILI, 2020, p. 25). No que tange à Rússia, a perda de influência no campo energético na Europa, junto com uma possível Ucrânia mais pró-Ocidente, representaria em significativas perdas para Moscou – desse modo, o gasoduto *Nord Stream-2* adquiriu ampla relevância geopolítica, visto que poderá assegurar que a Rússia ratifique as suas relações bilaterais com a Alemanha.

23 a 27 de agosto de 2021

Por fim, os interesses da China estão ancorados num estratégico acordo desenvolvido com as repúblicas do leste da Europa e com as nações dos Bálcãs Ocidentais. Estabelecida em 2012, a parceria “17+1” almeja inserir estrategicamente a China com os seguintes países: repúblicas bálticas (Estônia, Letônia e a Lituânia), Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária, Eslovênia, Croácia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia, Montenegro, Albânia, Macedônia do Norte – e a Grécia, que foi incluída recentemente na parceria estratégica.

Ademais, o governo de Pequim almeja exportar a sua rede tecnológica 5G, da empresa Huawei, para inúmeras nações europeias, algo que implica em disputas geopolíticas pela hegemonia tecnológica entre os estados Unidos e a China na Europa. Assim, atualmente os americanos e chineses competem no campo tecnológico 5G no continente europeu, uma vez que Pequim almeja expandir a sua rede digital *Huawei* para as nações do leste europeu, enquanto que Washington busca frear a expansão econômica e tecnológica chinesa na Europa.

Destinada a conter quaisquer inserções de Pequim e Moscou, em 2017, na cúpula dos Três Mares na Polônia, os Estados Unidos reforçaram os seus laços estratégicos, bem como se comprometeram em apoiar financeiramente inúmeros projetos do fórum com um bilhão de dólares. Essa decisão acarreta na importância que os Estados Unidos veem as regiões centro e leste da Europa como áreas prioritárias para os seus interesses geopolíticos; sendo que, além de sua presença militar (com a OTAN), atualmente Washington visa reforçar os seus laços econômicos, energéticos e de infraestrutura.

A Iniciativa dos Três Mares implicou diretamente para as três grandes potências do Sistema Internacional. Os Estados Unidos já se inseriram estrategicamente no leste europeu através das fases expansionistas da OTAN. Atualmente, Washington almeja aprofundar a sua participação como aliado extrarregional no fórum dos Três Mares, o que corrobora veementemente entre os países-membros a importância dos Estados Unidos como grande parceiro estratégico. Indubitavelmente, essa aliança com Washington não se situa apenas no campo político e econômico, contudo, a área da segurança, sob ênfase da OTAN, representa o aprofundamento das relações entre os Estados Unidos e as nações dos Três Mares.

Por fim, no que tange à Rússia e a China, Moscou, acuada pela OTAN e os Estados Unidos no leste europeu, ambiciona pela conclusão do gasoduto *Nord Stream-2*, e inclusive busca contrabalançar a sua influência na Ucrânia, caracterizada como um Estado essencial

para as suas históricas relações; e, sobretudo, conter o ímpeto expansionista de Washington na Europa leste e sudeste. Para a China, ancorada no seu megaprojeto da Rota da Seda, visa se inserir estrategicamente nos mercados europeus através dos acordos “17+1” com os países do leste europeu e dos Bálcãs ocidentais. Por fim, a China busca ingressar no mercado tecnológico europeu, através de sua empresa 5G *Huawei*, área que concentra, atualmente, em grandes disputas geopolíticas com os Estados Unidos pela hegemonia do campo tecnológico sustentado pela rede móvel 5G.

Considerações finais

Constituída por doze países-membros, a Iniciativa dos Três Mares nasceu de uma parceria bilateral entre a Polônia e a Croácia em 2016, e desde então, vem crescendo veementemente no continente europeu como um ambicioso projeto geopolítico, ancorado no aprofundamento da cooperação e integração regional. Sendo assim, este grande projeto vem adquirindo notável importância para as regiões centro, leste e sudeste da Europa, e inclusive despertando a atenção dos Estados Unidos, Rússia e a China.

Centrado em promover a plena modernização e o desenvolvimento regional, conclui-se que, diante dos esforços que os doze países vêm trabalhando conjuntamente, a Iniciativa dos Três Mares se consolida como um grande projeto geopolítico que já representa significativa importância na Europa. Ademais, a presença dos Estados Unidos como um grande aliado extrarregional, além dos interesses do bloco europeu e de grandes empresas tecnológicas trabalharem com o fórum dos Três Mares, infere-se que, na atual conjuntura política da Europa, a Iniciativa dos Três Mares adquiriu grande notoriedade no Sistema Internacional.

Desse modo, conclui-se que a Iniciativa dos Três Mares contribuirá para que os países-membros consigam reforçar os seus laços no campo da cooperação e a integração regional, e inclusive na modernização de seus países, uma vez que as suas economias e a infraestrutura necessitaram atravessar um árduo período de reconstrução no pós-1989. Ademais, a aliança com os Estados Unidos representará num significativo apoio para o desenvolvimento econômico, tecnológico, logístico e energético que as doze nações almejam modernizar, caracterizadas como os pilares essenciais para o pleno desenvolvimento das regiões centro, leste e sudeste da Europa. Por outro lado, no campo geopolítico, os Estados Unidos buscarão

23 a 27 de agosto de 2021

conter qualquer inserção da Rússia e da China, desejando, portanto, em assegurar a sua presença, bem como por reforçar os seus laços como aliado transatlântico com a Europa centro e leste.

Referências Bibliográficas:

BELLADONNA, Alberto. GILI, Alessandro. **The Great Game of Gas: Geopolitics & New Technologies**. ISPI Dossier. February 2020.

CALHEIROS, Bernardo. **A Iniciativa dos 3 Mares: Geopolítica e Infraestrutura**. Universidade Autónoma de Lisboa. Vol. 10, No. 2 (Novembro 2019 – Abril 2020), pp. 118-132.

CENTRAL EUROPE ENERGY PARTNERS. **Three Seas Initiative Investment Fund established**. Disponível em <<https://www.ceep.be/three-seas-initiative-investment-fund-established/>>. Acesso em: 21/07/2021.

CENTER FOR EUROPEAN POLICY ANALYSIS. **Three Seas Initiative Merits Full U.S. Support**. Disponível em <<https://cepa.org/three-seas-initiative-merits-full-u-s-support/>>. Acesso em: 22/07/2021.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **The Three Seas Initiative**. Disponível em <<https://fas.org/sgp/crs/row/IF11547.pdf>>. Acesso em: 22/07/2021.

GEOPOLITICAL INTELLIGENCE SERVICES. **Regional integration at the Three Seas summit**. Disponível em <<https://www.gisreportsonline.com/regional-integration-at-the-three-seas-summit,economy,2683.report.html>>. Acesso em: 21/07/2021.

GÓRKA, Marek. **The Three Seas Initiative as a Political Challenge for the Countries of Central and Eastern Europe**. Politics in Central Europe. Vol. 14, No. 3, 2018.

GOSPODARKA PODKARPACKA.PL. **Via Carpathia także przez Ukrainę? Via Carpathia also via Ukraine?** Disponível em <<http://gospodarkapodkarpacka.pl/news/view/5925/via-carpathia-takze-przez-ukraine>>.

Acesso em: 24/07/2021.

GREEK CITY TIMES. **Sakellaropoulou: Greece's participation adds the Mediterranean to Three Seas Initiative**. Disponível em <<https://greekcitytimes.com/2021/07/09/sakellaropoulou-three-seas/>>. Acesso em: 24/07/2021.

INTERMODAL NEWS.EU. **Greece a promising member of the Three Seas Initiative?** Disponível em <<https://intermodalnews.eu/2021/06/16/greece-a-promising-member-of-the-three-seas-initiative/>>. Acesso em: 21/07/2021.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. São Paulo. Editora Saraiva, 2012.

23 a 27 de agosto de 2021

KURECIC, Petar. **The Three Seas Initiative: geographical determinants, geopolitical foundations, and prospective challenges.** Hrvatski Geografski Glasnik. University of North Croatia, 2018. Pp. 99-124.

NEW EUROPE CENTER. **Why Is Ukraine Interesting For the Three Seas Initiative?** Kyiv, Ukraine.

RAIL FREIGHT.COM. **Black Sea to Baltic: how far is it from being realised?** Disponível em <<https://www.railfreight.com/corridors/2021/02/18/black-sea-to-baltic-how-far-is-it-from-being-realised/?gdpr=accept>>. Acesso em: 24/07/2021.

SOROKA, George. STEPNIEWSKI, Tomasz. **The Three Seas Initiative: Geopolitical Determinants and Polish Interests.** Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej (Yearbook of the Institute of East-Central Europe), 2019. Vol. 17, No. 3, pp. 15-29.

THREE SEAS. EU. **Bucharest Summit 2018.** Disponível em <<https://3seas.eu/about/past-summits/bucharest-summit-2018>>. Acesso em: 22/07/2021.

THREE SEAS. EU. **Ljubljana Summit 2019.** Disponível em <<https://3seas.eu/about/past-summits/ljubljana-summit-2019>>. Acesso em: 22/07/2021.

THREE SEAS. EU. **Tallinn Summit 2020.** Disponível em <<https://3seas.eu/about/past-summits/tallinn-summit-2020>>. Acesso em: 22/07/2021.

UKRINFORM. **Ukraine, Moldova willing to join Three Seas Initiative.** Disponível em <<https://www.ukrinform.net/rubric-economy/3169575-ukraine-moldova-willing-to-join-three-seas-initiative.html>>. Acesso em: 24/07/2021.

VISEGRAD GROUP. **History of the Visegrad Group.** Disponível em <<https://www.visegradgroup.eu/about/history>>. Acesso em: 21/07/2021.

WHITEHALL PAPERS. **The Visegrad Group: Aims and Evolution.** 1994, pp. 14-32.

ZBINKOWSKI, Grzegorz. **The Three Seas Initiative and its Economic and Geopolitical Effect on the European Union and Central and Eastern Europe.** The Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences, Warsaw, Poland. Volume 22, Number 2, 2019.

COMO A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NO JAPÃO AO FINAL DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL OBTEVE SUCESSO

Alysson Araldi Boschi¹⁸

Resumo

Reformas do setor de segurança (RSS) dizem respeito à reestruturação de estados pós-conflito, focando em aspectos como implementação de democracia e direitos humanos nesses países, em conformidade com o princípio da segurança humana. Ao final da Segunda Guerra Mundial, o Japão passou por um processo de reforma devido à intervenção americana entre os anos de 1945 e 1952, o qual foi exitoso. Entretanto, nota-se que inúmeras tentativas de reforma do setor de segurança no cenário internacional têm fracassado, sobremaneira pela imposição de modelos mal-adaptados e por vezes indesejados em sociedades pós-conflito. Dessa maneira, este artigo, através de uma revisão bibliográfica e da utilização da literatura de RSS enquanto embasamento teórico, propõe-se a responder a que se deve a eficácia da reforma perpetrada no Japão. Observa-se que a presença de uma sociedade civil no Japão já no século XIX, a abertura econômica do país durante a Restauração Meiji e o consequente surgimento de classes sociais, o alto investimento americano ao Japão ao longo da reforma, a Doutrina Yoshida e a destituição dos poderes do Imperador nipônico foram fundamentais ao sucesso do processo efetuado no Japão. Nota-se também que o conhecimento *a priori* por parte de autoridades japonesas quanto aos arranjos implementados naquele país igualmente desempenhou um papel significativo no êxito da reforma do setor de segurança no Japão ao final da Segunda Guerra.

Palavras-chaves: Japão; sociedade; reforma do setor de segurança; ocupação americana.

Introdução

Apesar de o conceito de reforma do setor de segurança (RSS) ter sido cunhado na década de 1990 (EGNELL, HALDÉN, 2009), o Japão, ao final da Segunda Guerra Mundial, passou por um processo bastante semelhante àqueles conduzidos a partir do final do século XX. Após 1945, para além dos milhões de japoneses mortos em combate, mais de 25% de toda a infraestrutura nacional japonesa foi perdida ao longo da guerra no pacífico, destacando-se 80% de sua frota marítima e 34,2% de sua maquinaria industrial. Ainda, para lidar com a fome e o desemprego, o governo japonês adotou políticas monetárias que causaram inflação de mais de 700% ao iene (OHNO, 2006). Mediante confecção de uma nova constituição ao país, e através de mudanças internas notáveis quanto à política e à economia japonesas, o

¹⁸ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas. E-mail para contato: araldiboschi@gmail.com.

Japão se reestruturou e se transformou em uma nação bastante estável no sistema internacional.

Entretanto, apesar do sucesso da reestruturação japonesa, observa-se que diversas tentativas de reforma do setor de segurança de outros estados do sistema internacional falharam profundamente em cumprir com seu propósito de estabilizar estados pós-conflito. O objetivo deste texto, portanto, é responder à seguinte pergunta: a que se deve a eficácia da reforma do setor de segurança perpetrada no Japão ao final da Segunda Guerra Mundial? O objetivo geral da pesquisa, logo, é identificar como a RSS japonesa foi exitosa tendo em vista seu contexto e desenvolvimento históricos e o tipo de ajuda recebida internacionalmente. A eficácia da RSS japonesa, nesta ocasião, foi medida em dois eixos: (1) a manutenção dos aparatos institucionais inseridos no Japão até o tempo presente; e (2) a legitimidade dada pela população a esses arranjos. Como objetivos específicos delimita-se a identificação de tipologias de RSS executadas no país e como a ajuda internacional advinda dos Estados Unidos, bem como decisões políticas precisas, foram peças-chave na implementação da reforma no Japão. A hipótese inicial é de que a reforma do setor de segurança no Japão foi exitosa por uma combinação de três fatores: (1) estruturação de uma sociedade civil embrionária no século XIX e abertura econômica do Japão durante a Restauração Meiji; (2) alto investimento por parte dos Estados Unidos na reforma japonesa em concomitância à Doutrina Yoshida; e (3) alteração das funções do Imperador nipônico na política do país. Por fim, esta pesquisa baseia-se em uma revisão bibliográfica do tema proposto enquanto metodologia de pesquisa, respaldando-se teoricamente na literatura de reforma do setor de segurança.

1. A reforma

A partir da década de 1990, após o colapso da União Soviética, começou-se a pensar em novas definições para segurança internacional, pois a noção tradicional de segurança – calcada em preceitos militares e estatais – não mais representava as ameaças e os conflitos internacionais (ABRAHAMSEN, SANDOR, 2018), haja vista os inúmeros conflitos domésticos e guerras civis eclodindo naquele contexto. Neste aspecto, em 1994 a Organização das Nações Unidas desempenhou um papel fundamental na proposição de um novo entendimento à segurança internacional, inserindo a definição de segurança humana ao

debate, a qual foca em como o bem-estar econômico e social coletivo é um importante motor à segurança internacional (AVANT, HAUFLEER, 2018) e à estabilidade de sociedades pós-conflito. A partir desse conceito, indivíduos se tornaram peça central na compreensão e no enfoque da segurança internacional. Dessa maneira, Jackson (2018), considerando a ideia de segurança humana, amplamente define que processos de RSS dizem respeito a uma forma de reconstrução de estados pós-conflito, para que respeitem princípios internacionais como democracia, prestação de contas, direitos humanos, provisão de segurança à sociedade, estado de direito e legitimidade dentre suas populações, normalmente contando com apoio de organizações internacionais, governos estrangeiros, atores não estatais e companhias privadas. Egnell e Haldén (2009) indicam também que reformas do setor de segurança podem igualmente lidar com desarmamento e desmobilização nos países intervindos, para assim evitar novas escaladas beligerantes. Neste sentido, desde a década de 1990, inúmeras reformas foram concretizadas com base nessas concepções, como as realizadas em, dentre outros estados, Angola, Bósnia, República Democrática do Congo, Libéria e Serra Leoa.

No caso específico do Japão, esse país passou por um processo bastante semelhante aos realizados a partir dos anos 1990, como proposto pelos autores mencionados acima. A reforma japonesa inicia-se após a derrota do Japão na Segunda Guerra Mundial e subsequente ocupação do país pelos Estados Unidos, entre 1945 e 1952. Neste período, o General americano Douglas MacArthur foi responsável por organizar comitês¹⁹ para confeccionar uma nova constituição ao Japão, a qual modificou notavelmente a organização estatal japonesa. Dentre os aspectos resguardados pela nova constituição, portanto, destaca-se a destituição dos poderes do Imperador e o estabelecimento de uma democracia parlamentarista no país, a igualdade entre indivíduos perante a lei, independentemente de raça, credo, gênero, posição social ou origem familiar (Artigo 14)²⁰, direitos humanos e liberdades individuais (Artigos 11

¹⁹ Majoritariamente formados por advogados americanos presentes na ocupação (HALEY, 2016).

²⁰ Apesar da composição majoritariamente americana e conservadora do comitê que confeccionou a nova constituição japonesa, Beate Sirota Gordon (Viena, 1923–2012) inseriu cláusulas civis significativas no documento, promovendo principalmente a igualdade de gênero. Isso faz com que a constituição japonesa seja considerada muito à frente de seu tempo, até hoje tida como uma das constituições mais inclusivas já escritas. As influências mais expressivas de Gordon na constituição do Japão estão no Artigo 14, onde consta que “Todas as pessoas são iguais perante a lei e não deverá acontecer discriminação nas relações políticas, econômicas e sociais por causa de raça, credo, gênero, posição social ou origem familiar”, bem como no Artigo 24, reiterando que “O casamento deverá ter como base apenas a união consensual de ambos os sexos e deverá ser mantido em comum acordo e com direitos iguais entre o homem e a mulher. Com relação a escolha do cônjuge, direito de bens, herança, escolha domiciliar, divórcio e outros assuntos concernentes ao casamento e à família, as leis deverão ser promulgadas do ponto de vista da dignidade individual e a equidade essencial dos gêneros”. Por conta da influência de Gordon na constituição, logo em 1945 as mulheres japonesas conquistaram, dentre outras

e 97), bem como a desmilitarização do país através do Artigo 9, que proíbe o Japão de portar forças militares com capacidade ofensiva de quaisquer naturezas.

No início da década de 1950 outros importantes passos da reforma japonesa foram tomados; o General MacArthur, anteriormente favorável à desmilitarização do Japão, autorizou a criação da Polícia Nacional Reserva (PNR) no país, inicialmente composta por 75 mil soldados, com o intuito de “manter a paz e a ordem do país e garantir o bem-estar público” (UNITED STATES ARMY COMMAND AND GENERAL STAFF COLLEGE, 1962, tradução minha). Isso se deu, pois, grandes contingentes militares americanos foram deslocados à Guerra da Coreia, iniciada no mesmo período, o que deixou o território japonês à mercê desse conflito. Ainda nesse contexto, visto que o Japão estava proibido de portar forças militares ofensivas por conta de sua nova constituição, os Estados Unidos propuseram a criação de um tratado de segurança e defesa entre os dois países²¹. Este foi assinado em 1951 e posto em vigor em abril de 1952, consistindo, em linhas gerais, na garantia da defesa japonesa pelos Estados Unidos, enquanto o Japão autoriza esse país a estabelecer bases militares em solo nipônico. Por fim, ao final do conflito na península coreana, a Polícia Nacional Reserva²² foi convertida às atuais Forças de Autodefesa do Japão, sendo esse o aparato militar contemporâneo do país²³.

liberdades, o direito ao voto. Posto isso, Beate Sirota Gordon é tida por muitos como um símbolo feminista na sociedade japonesa. Ver mais em <https://www.smh.com.au/national/feminist-secretly-wrote-part-of-japans-constitution-20130113-2cnd4.html> e <https://www.cfr.org/japan-constitution/japans-postwar-constitution>.

²¹ Genericamente referido como ANPO, sigla advinda da abreviação japonesa para o tratado (安保).

²² Apesar do título de polícia, a PNR assemelhava-se mais a um exército para proteção nacional em face a potenciais ameaças advindas da Guerra da Coreia. Quanto ao corpo policial de fato do Japão, mesmo que a reforma do setor de segurança no país não tivesse como objetivo primeiro reformar as forças policiais nipônicas, essas passaram por modificações ao longo da ocupação americana. Segundo autores como Katzenstein (1996) e Botsman (2004), anteriormente à RSS japonesa, o país contava com uma estrutura policial semelhante à prussiana e à francesa, centralizada a nível nacional, mas com implementação a nível provincial. Ao longo dos anos, essa polícia teve seus poderes ampliados, o que a propiciou amplo controle sobre a vida cotidiana japonesa, além da possibilidade de realizar operações contra crimes políticos e contraespionagem, por exemplo. A partir do alargamento da atuação policial, surge a tradição de “culpado até que se prove inocente”, fazendo com que a polícia apresentasse dúbia prestação de contas e que muitas atrocidades fossem cometidas por agentes policiais. Ao momento da RSS japonesa, tentou-se criar uma polícia municipalizada com uma vertente rural, forma de organização não exitosa que foi substituída por um modelo novamente nacional e subdividido em províncias. A Agência Nacional de Polícia (警察庁, *Keisatsu-chō*), criada em 1954, portanto, é o arranjo policial ainda existente no Japão, formado por conta da reforma do setor de segurança no país. Para além da mesma configuração pré-reforma, a polícia ainda conta com certo nível de rigor, e a máxima de “culpado até que se prove inocente” perdura até hoje no Japão, demonstrando como o modelo imperial se sobressaiu ao que os americanos tentaram implementar.

²³ Fruto de reinterpretação da constituição; visto que o documento proíbe o Japão de portar forças militares ofensivas, o parlamento japonês reinterpretou o Artigo 9 para que o país pudesse, ao menos, possuir forças militares com potencial defensivo.

É relevante mencionar que o conceito de segurança humana, após a implementação da RSS no Japão, tornou-se uma das diretrizes centrais da política externa japonesa. Shigeki Sumi, ex-embaixador do Japão, indica que o entendimento tradicional de segurança estatal não é mais suficiente para superar novas e diretas ameaças. Dessa maneira, construir sociedades nas quais indivíduos possam viver com dignidade, que respeitem aspectos da segurança humana como direitos humanos e acesso à educação, e que protejam seus cidadãos de males como terrorismo, crises econômicas, pobreza e depredação ambiental, é fator fundamental para se evitar conflitos e ameaças internacionais. Por conta da importância dada à segurança humana e à estabilização de sociedades estrangeiras, desde 1954 o Japão já destinou cerca de US\$ 550 bilhões brutos, ou US\$ 387 bilhões líquidos, através de seus programas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento, focando na estruturação econômica de nações menos desenvolvidas, conforme apontado em relatório do Ministério das Relações Exteriores do Japão.

Ao longo das décadas seguintes, e de maneira mais atual, algumas outras mudanças na organização militar do Japão foram efetuadas, como a reinterpretação da constituição na década de 1990 que autorizou a participação das Forças de Autodefesa do Japão em missões humanitárias da Organização das Nações Unidas no exterior. Ainda, até hoje alguns parlamentares japoneses, notavelmente o ex-Primeiro-ministro Shinzō Abe, tentam reformar a constituição do pós-guerra com o intuito de alterar o Artigo 9 do documento, para assim reconfigurar o princípio que proíbe o Japão de portar forças militares ofensivas. Essa tentativa, entretanto, nunca logrou êxito no parlamento, haja vista a falta de apoio da maioria dos deputados; logo, o parlamento prefere manter o *status quo* antimilitarista. Apesar de observadas reinterpretações e tentativas de revisão constitucional, o aparato militar japonês, todavia, continua o mesmo desde a década de 1950, formado apenas pelas Forças de Autodefesa do Japão, demonstrando como a RSS realizada naquela nação resiste ao tempo.

Quanto à aceitação das modificações concretizadas no Japão através da RSS, apesar de determinados movimentos contrários a algumas das medidas ao longo das décadas, como os protestos nos anos 1950 contra o ANPO, a população japonesa atualmente reconhece e legitima, de maneira geral, as mudanças estruturais realizadas durante a reforma de seu setor de segurança. Segundo Stokes (2017), 50% da população japonesa está atualmente satisfeita com o sistema democrático nipônico, ao passo que 47% diz o contrário. Ainda nesse sentido, 57% dos japoneses confia no governo de seu país, enquanto 40% demonstra desconfiança em

relação ao governo nipônico. Por outro lado, a pesquisa também aponta que, inquiridos sobre sistemas políticos, 77% dos japoneses crê que democracia representativa de fato seja o melhor sistema político ao país; 65% apoia uma democracia direta; 49% apoia a governança por peritos; 31% é favorável ao governo de um líder forte; e apenas 15% considera legítimo um governo militar. Dessa maneira, apesar da inicial posição de que 50% dos japoneses está satisfeito com a democracia japonesa, de maneira geral a população prefere o sistema democrático a outras formas de governo, incluindo aqueles autoritários. Tratando-se do atual governo do *premier* Yoshihide Suga, iniciado em setembro de 2020, a agência cooperativa de notícias *Kyodo News* indica que a aprovação do Primeiro-ministro se encontra em 66,4%, porcentagem alta a um padrão japonês. A agência ainda aponta que, desde os anos 2000, Yoshihide Suga é o terceiro Primeiro-ministro com o maior apoio popular, atrás apenas de Junichiro Koizumi (86,3%) e Yukio Hatoyama (72%).

No que diz respeito ao apoio populacional às Forças de Autodefesa do Japão, o *Cabinet Office* do governo japonês conduziu pesquisa de opinião em 2012, e dentre seus achados mais notáveis aponta-se que: (1) 69,8% da população japonesa tem interesse nesse aparato militar; (2) 91,7% tem uma impressão positiva das Forças de Autodefesa; (3) os japoneses apoiam, de maneira geral, as operações das Forças de Autodefesa, sendo que 97,7% apresenta uma visão positiva acerca de sua atuação em aliviar os efeitos causados pelo terremoto de 2011 no leste do país, por exemplo; (4) a pesquisa do *Cabinet Office* também aponta que 81,2% da população crê que o tratado de segurança assinado com os Estados Unidos é útil ao Japão, e 82,3% acredita que esse tratado, junto das Forças de Autodefesa, é o melhor método para assegurar a defesa japonesa. Nota-se ainda que, em todas as categorias apresentadas, o apoio da população aumentou em relação à pesquisa realizada anteriormente, no ano de 2009. Por outro lado, observa-se que Okinawa, principal arquipélago onde as bases militares estadunidenses estão localizadas, representa um bastião de resistência quanto ao acordo assinado entre o Japão e os Estados Unidos; os cidadãos okinawanos paulatinamente lutam por uma redução dessas bases nas ilhas (GALTUNG, 2000). Entretanto, tendo em vista que a população daquele arquipélago representa apenas 1% da população japonesa, e que, como bem observa Galtung (2000, p. 174), Okinawa é um apêndice do Japão, tratado como periferia do país, e contando com uma população deslocada, dificilmente logrará êxito em sua demanda de redução da presença americana.

Por fim, o *Council on Foreign Relations* reuniu pesquisas de opinião realizadas entre 2007 e 2020 por três jornais proeminentes no Japão – *Asahi*, *Yomiuri* e *Nikkei* – a respeito do apoio da população a uma reforma constitucional. Apesar de os dados divergirem entre os jornais, e a opinião da população mudar de ano a ano, em 2018, último ano em que os três jornais realizaram as pesquisas, *Asahi* e *Nikkei* indicaram que a população era contrária à revisão, ao passo que *Yomiuri* indicava apoio populacional pouco acima de 50% à reforma constitucional.

Posto isso, observa-se que diversos passos correspondentes à reforma do setor de segurança proposta na década de 1990 foram seguidos no caso japonês, em conformidade com os pressupostos de Jackson (2018), e de Egnell e Haldén (2009). Em primeiro lugar, foi estabelecida uma democracia parlamentarista e conseguinte estado de direito, os quais não só aumentaram a legitimidade dos governos subsequentes, incrementaram o grau de prestação de contas do estado, como também instauraram a gradual igualdade entre cidadãos e a garantia de direitos humanos enquanto direitos fundamentais; o país foi desmilitarizado e suas forças militares desmobilizadas, com o intuito de evitar a eclosão de um novo conflito pelo Japão no cenário internacional, ao passo que um corpo policial para garantir a estabilidade e a segurança domésticas do país foi estabelecido; ainda, as reformas foram realizadas por uma nação estrangeira, os Estados Unidos, contando com o investimento de bilhões de dólares desta nação à estabilidade do Japão pós-guerra. Logo, o Japão é um exemplo de como uma reforma do setor de segurança aos moldes da proposição dos anos 1990 foi executada de maneira promissora em um estado intervindo.

Os dados expostos também indicam que, para além da manutenção dos aparatos instituídos na reforma do setor de segurança no Japão nas décadas de 1940 e 1950 até o período atual, a população japonesa igualmente apoia esses arranjos e instituições em sua grande maioria. Com exceção da opinião errática dos japoneses acerca de uma reforma constitucional e da questão de Okinawa, os demais aspectos analisados – democracia, governo, Forças de Autodefesa e acordo de segurança com os Estados Unidos – apresentam-se legítimos perante a sociedade, evidenciando o sucesso da RSS lá executada.

2. O êxito japonês

2.1 *Sociedade civil e Restauração Meiji*

Uma das razões pela qual reformas do setor de segurança são exitosas é a existência de um estado minimamente westfaliano, sociedades civis, mesmo que rudimentares, e uma noção de política clara dentre grandes elites e detentores de poder em países que passam por esse processo. Isso se deve, pois, processos de RSS precisam contar com uma organização social sólida para suportar o conjunto de modificações inseridas no país intervindo. Quando estados não apresentam essas características, portanto, não apenas o aparato estatal precisa ser reformado, como também toda sua sociedade, para que assim a população se adapte às estruturas e às instituições de tipo ocidental que serão introduzidas em seu país (EGNELL, HALDÉN, 2009, p. 29).

Assim, no caso japonês, pode-se dizer que a sociedade civil do Japão começa a se estruturar de fato na segunda metade do século XIX, após a Restauração Meiji de 1868, convertendo-se em um dos pilares do êxito na reforma japonesa. Nesse período, o poder político retornou ao Imperador através de um golpe de estado que deu fim à era dos xogunatos, a qual durara quase 700 anos, iniciando a progressiva industrialização e a abertura econômica do Japão ao exterior (HENSHALL, 2016, p. 98-99). Segundo Henshall (2016), a partir da reconfiguração política do Japão, ao final dos anos 1860, o principal plano do novo governo era ocidentalizar o país para assim modernizá-lo, visto que, conforme a elite política, essa seria a única forma de igualar ou mesmo superar as potências ocidentais. Isso se deu, pois, anteriormente à Restauração Meiji, inúmeros acordos tidos como desiguais pela elite japonesa foram assinados com potências ocidentais, e essa desigualdade advinha da ideia de que o Japão era inferior por não ser ocidentalizado; logo, ocidentalizar o país faria com que o Japão fosse levado a sério pelo ocidente. A ocidentalização japonesa, entretanto, não se deu apenas em áreas estratégicas como política e economia, mas sim de maneira generalizada na sociedade, o que ocorreu de forma descontrolada a partir de determinado momento. Além do serviço militar obrigatório estabelecido em 1873, o qual apresentou resistência, inclusive violenta, principalmente por parte de camponeses, o governo inseriu no Japão aspectos ocidentais como calendário gregoriano, telégrafos, jornais, cortes de cabelo, vestuário, culinária e ferrovias, as quais foram responsáveis por um período muito próspero à economia japonesa.

Conforme segue Henshall (2016, p. 120), textos ocidentais críticos e com teor político foram traduzidos ao japonês; na década de 1870, por conseguinte, o povo já estava

amplamente exposto a ideais como igualitarismo e direitos individuais. Isso fez com que o governo japonês, ao passo que reconhecia a importância da ocidentalização, passasse a se preocupar com o tipo de literatura acessível ao seu povo, visto que, primeiramente, o Japão precisava ser um país fortemente nacionalista. Assim, em 1875 severas leis restringindo a liberdade de expressão foram postas em prática, e em 1880 reuniões públicas foram restringidas, ao passo que determinados setores da sociedade foram impedidos de participar da vida política, como professores, estudantes e soldados. Esse foi provavelmente o impulso necessário para que, ao final dos anos 1870 e inícios dos anos 1880, ocorressem no Japão movimentos pela liberdade e por direitos humanos dada a repressão governamental. Em 1880, ainda, já existiam cerca de 150 sociedades locais reivindicando direitos populares, e nessa mesma década são formados os primeiros partidos políticos do Japão, o Partido Liberal e o Partido da Reforma Constitucional. O Partido da Reforma Constitucional, por exemplo, reivindicava a confecção de uma constituição ao país e a formação de um parlamento no estilo britânico (HENSHALL, 2016, p. 123). Em meio a esse turbulento período, a promessa de criação de uma Assembleia Nacional, feita após a Restauração Meiji, foi finalmente posta em prática²⁴; junto da criação da primeira constituição fora do mundo ocidental, a Constituição Meiji de 1889, cria-se no ano seguinte o parlamento japonês – comumente chamado Dieta –, composto por uma câmara baixa (deputados) e uma câmara alta (senadores). Apesar do caráter majoritariamente oligarca do parlamento, a câmara baixa era composta por membros eleitos pela população²⁵.

Junto da criação da Dieta, o governo lança o Rescrito Imperial sobre a Educação, controlando novamente o tipo de material disseminado em escolas, focando, nesse momento, em escritos que exaltassem o Imperador, a bandeira do Japão e a família, como forma de incrementar o nacionalismo no país. Apesar da ocidentalização proposital do Japão, a qual reconhecia a importância da democracia para assim expandir o poder do Japão frente a nações ocidentais, essa democracia precisava acontecer “dentro de limites que não prejudicassem a ordem e a paz” (HENSHALL, 2016, p. 126), justificando assim as medidas autoritárias do governo em meio à ocidentalização do país. A criação do parlamento e da constituição, junto da expansão limitada dos direitos e das liberdades civis, entretanto, demonstra como, a partir

²⁴ A criação de uma Assembleia Nacional contava com o apoio de cerca de 130 mil indivíduos em todo o território japonês, segundo Henshall (2016, p. 123).

²⁵ Inicialmente, contudo, apenas homens adultos que pagassem pelo menos 15 ienes anuais de impostos podiam votar, o que correspondia a apenas 2% da população (HENSHALL, 2016, p. 126).

da ocidentalização do Japão, a sociedade começou a exercer força gradual sobre o governo imperial em certa medida. Apesar de o governo japonês ter sido comandado pelo Imperador até o final da Segunda Guerra, a institucionalização da Dieta do Japão foi um movimento rudimentar em direção à democracia ocidental, dado que o parlamento já estava estabelecido, mesmo que de forma parcialmente oligárquica e com restrições participativas.

Ainda no início da década de 1890, em contrapartida, o Japão desenvolveu sua própria indústria pesada, tornando-se finalmente uma nação industrial (HENSHALL, 2016). Assim, a partir do processo de formação de uma sociedade civil, de industrialização e de gradual abertura ao comércio internacional, propiciados pela Restauração Meiji, observa-se o estabelecimento de classes sociais semelhantes às ocidentais no arquipélago (KIKUCHI, 2012, p. 84), visto que a vida laboral japonesa igualmente passou a operar em uma lógica capitalista industrial. Por conta do estabelecimento dessas classes sociais, movimentos sindicais expressivos formam-se no Japão a partir da década de 1950, e protestos contra o ANPO nos anos de 1959 e 1960 são realizados (VOSSE, 2000). Nesse sentido, a sociedade japonesa, em adição às antigas demandas por liberdade e direitos humanos, passa a do mesmo modo reivindicar direitos trabalhistas de maneira organizada.

Isso posto, para além da noção de estado westfaliano presente no Japão pré-Segunda Guerra, tanto a classe política quanto a classe popular já eram deveras desenvolvidas ao tempo da reforma conduzida pelos Estados Unidos em meados do século XX. Isso se deu devido à ocidentalização proposital da sociedade enquanto estratégia governamental, o que expandiu as noções de liberdades e direitos a partir do acesso a ideais ocidentais trazidos ao Japão. Junto disso, tendo em vista que a economia japonesa passou a operar de forma bastante ocidentalizada a partir da Restauração Meiji, justifica-se a incorporação facilitada da RSS no Japão, já que o estilo de vida ocidental já fazia parte da realidade japonesa; democracia e direitos humanos, por exemplo, dois pilares fundamentais dos processos de reforma do setor de segurança, já tinham sido objeto de reivindicação popular há cerca de cem anos anteriormente à reforma de 1940–1950. Posto isso, a então sociedade nipônica, na metade do século XX, já era coesa o suficiente para suportar as modificações impostas pelos Estados Unidos ao Japão, conforme Egnell e Haldén (2009) propõem como necessário à efetividade de reformas do setor de segurança.

2.2 *Investimento americano e a Doutrina Yoshida*

A segunda justificativa pela qual a RSS japonesa foi exitosa diz respeito ao alto investimento americano no processo de intervenção. Stedman (2003) aponta que recursos internacionais são peça chave para a eficácia de reformas em estados pós-conflito. O autor utiliza como exemplo os investimentos estrangeiros para estabilização da Bósnia e de Ruanda, na década de 1990; ao primeiro país foram destinados cerca de US\$ 16 bilhões – aproximadamente US\$ 28,8 bilhões em valores de 2021 –, enquanto ao segundo apenas a cifra de US\$ 35 milhões – ou US\$ 63 milhões atuais. Nesses dois contextos, a consolidação do estado bósnio foi notavelmente mais exitosa que a do estado ruandês, tendo recebido cerca de 457 vezes mais recursos internacionais que Ruanda.

No caso do Japão, durante a ocupação americana os Estados Unidos investiram cerca de US\$ 2,1 bilhões para a reconstrução do país (FORSBERG, 2000, p. 13), ou cerca de US\$ 21,1 bilhões ajustando a inflação. Desse modo, o montante destinado ao Japão aproxima-se muito do exemplo dado por Stedman, sendo esse valor de igual maneira expressivamente mais alto que o designado a Ruanda, por exemplo. Em complementariedade ao investimento americano, a Doutrina Yoshida desempenhou um papel central na estabilidade do Japão. Durante a ocupação americana, o então Primeiro-ministro Shigeru Yoshida estipulou um conjunto de diretrizes às políticas externa e securitária nipônicas, destacando-se o investimento dos recursos estadunidenses ao desenvolvimento econômico do país, para que assim o Japão se tornasse uma nação comercial, ao passo que os Estados Unidos garantiriam a defesa internacional japonesa por meio do tratado assinado entre os dois países (SUGITA, 2016, p. 123). Dessa forma, para além do alto investimento americano na reconstrução do estado japonês, o Japão focou exclusivamente na reconstrução de sua economia durante o governo de Yoshida, conquanto a reforma de seu setor militar ficou a cargo dos Estados Unidos. O ANPO, nesse contexto, também serviu como um importante estabilizador ao Japão, dado que o país adentrou um tratado de segurança com uma das maiores potências militares do mundo, o que se observa em poucos casos. Isso fez com que o Japão não precisasse investir e se preocupar com sua esfera militar, ao menos por um determinado período, facilitando tanto a reforma de seu setor de segurança quanto a reconstrução de sua economia.

Através dos investimentos americanos, o Japão gradativamente reconstruiu sua indústria pesada junto a um conjunto de medidas econômicas, como o corte de subsídios e revisão de impostos no país (OHNO, 2006, p. 156). A Guerra da Coreia, apesar de se tratar de

um momento conflitivo no Leste Asiático, o qual ameaçou a segurança japonesa, foi também essencial à estabilidade japonesa. Ohno (2006, p. 157) aponta que nesse período o Japão foi responsável por fornecer bens militares e bens à população civil coreana, crucial para a estabilidade econômica japonesa e redução de sua inflação. A partir da metade da década de 1950, o Japão começou a apresentar taxas reais de crescimento ao redor de 10% ao ano. Assim, tendo em vista que estabilidade econômica é fator fundamental da segurança humana, e que reformas do setor de segurança são calcadas nesse conceito, os investimentos americanos e a Doutrina Yoshida, a qual permitiu o país focar exclusivamente em sua economia, foram indispensáveis à reestruturação japonesa no pós-guerra e à implementação exitosa da reforma no arquipélago, em consonância aos preceitos de Stedman.

2.3 *O Imperador*

Até o final da Segunda Guerra Mundial, o Imperador do Japão era o líder político à frente do país, e, após o conflito, a alteração de suas funções políticas desempenhou um importante papel na estabilização do estado japonês. Posteriormente à Segunda Guerra, os Aliados acordaram que o então Imperador Hirohito fora um dos grandes responsáveis pela beligerância japonesa durante a Segunda Guerra, e que a contenção de seus poderes era basilar ao futuro do Japão (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2020). Após o conflito, em 1946, foi-se estabelecido o *ad hoc* Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente, ou simplesmente Tribunal de Tóquio, responsável por julgar os criminosos de guerra japoneses. Dentro dessa ótica, o Imperador Hirohito se enquadraria em todas as classes de crime – de guerra, contra a paz e contra a humanidade –, o que, como consequência, sentenciá-lo-ia à pena capital, tal como Hideki Tojo, por exemplo, figura que autorizou o bombardeio a *Pearl Harbor* (SEGUCHI, 2011, p. 79).

Apesar de os russos e os britânicos serem favoráveis à condenação do Imperador, o General MacArthur impediu que Hirohito fosse a julgamento, visto que, em sua visão, Hirohito era o japonês que mais compreendia o sistema democrático e, portanto, seria fundamental na administração e na estabilização do Japão (SEGUCHI, 2011, p. 75). Dessa maneira, a partir da reestruturação estatal japonesa, Hirohito não foi julgado, e o Imperador tornou-se um símbolo representativo e de unidade nacional do Japão, que participa, por exemplo, de cerimônias oficiais como a nomeação do Primeiro-ministro do país, conforme

consta na constituição do pós-guerra. Assim, o Imperador Hirohito, com seu conhecimento sobre democracia, foi fundamental à sua implementação no Japão e, como consequência, ao sucesso da reforma do setor de segurança no país. Apesar de a democracia se tratar de um modelo exógeno no caso japonês, o que poderia ser um empecilho à sua efetividade, essa instituição já era entendida pela figura política máxima do Japão.

Junto disso, naquele tempo o Imperador japonês era considerado, acima de tudo, como uma representação divina na terra. Dessa forma, um Japão que por ventura enfrentasse a morte de seu Imperador através do Tribunal de Tóquio, por exemplo, seria um país relutante à aceitação de qualquer tipo de medida implementada pelo ocidente, ou até mesmo violento contra os interventores americanos. Assim, aos Estados Unidos, Hirohito foi essencial não só por seu conhecimento em democracia, como também através de seu significado ao povo japonês e como era necessário mantê-lo vivo para que se lograsse êxito em qualquer intervenção. Segundo a *Constitutional Rights Foundation*, a destituição do poder de governar do Imperador através da nova constituição foi o ponto mais chocante da reforma aos japoneses. Já fazia parte tanto da tradição popular quanto da tradição política japonesa a obediência absoluta ao Imperador, e a proposta de democracia, onde o povo detinha o direito de governar, parecia-lhes deveras difícil de aceitar. Quando a classe política foi consultar Hirohito acerca do novo sistema político, o Imperador deu seu aval à introdução da democracia no país e, apenas após esse apoio, as modificações propostas pela reforma foram aceitas pela sociedade japonesa. Posto isso, o Imperador Hirohito serviu igualmente como ponte à tradição nipônica do pré-guerra frente ao novo sistema político implementado e como guia, até mesmo espiritual, para que os japoneses aceitassem de bom grado as reformas implementadas na sociedade.

A situação de Hirohito, logo, vai de encontro com o que Ramsbotham et al. (2011) e Autesserre (2014) propõem. Para esses autores, para que uma intervenção internacional seja exitosa e atinja seu potencial pleno, necessariamente precisa incluir atores locais no processo de formulação de políticas, para que assim a sociedade local se sinta empoderada e legitime as práticas da intervenção. Ramsbotham et al. (2011, p. 268) ainda destacam que sociedades que passam por intervenções podem não ter nenhum entendimento sobre as instituições que serão inseridas em seu estado; essas podem impor valores os quais não se tem nenhuma tradição histórica. No caso do Japão, a democracia era um sistema político completamente conflitante à tradição japonesa de obediência ao Imperador. Contudo, por conta do conhecimento de

Hirohito e de seu diálogo com a elite política, o sistema democrático foi legitimado dentre a população, visto que a figura política mais importante do país foi favorável à mudança, promovendo a aceitação por parte dos demais japoneses. Ainda, a própria sobrevivência de Hirohito ao Tribunal de Tóquio conecta-se a como foi importante manter o Imperador ativo, mesmo que com outras funções, dada sua importância e significado à sociedade japonesa.

Considerações finais

Conclui-se, portanto, que a reforma do setor de segurança no Japão foi exitosa tendo em vista que o país apresentava diversos requisitos tidos como necessários para a incorporação de práticas e valores ocidentais – sobretudo requisitos sociais, econômicos e políticos. Dessa forma, a presença de uma sociedade civil originada da segunda metade do século XIX por conta da ocidentalização intencional do país, junto do estabelecimento de classes sociais, fatos propiciados pela Restauração Meiji, foram o motor social que consolidou a reforma nas décadas de 1940 e 1950. Nesse contexto, os movimentos populares na segunda metade do século XIX reivindicando liberdades e direitos humanos demonstram como a sociedade japonesa, mesmo que embrionária, já detinha certo grau de organização e aceitação das práticas ocidentais que foram posteriormente implementadas de fato em sua sociedade.

Os altos investimentos americanos no Japão, por outro lado, juntamente da Doutrina Yoshida e do ANPO, reestruturaram a economia esfacelada do Japão e reorganizaram seu setor militar, inicialmente desmilitarizando o país para que não se tornasse novamente beligerante, e mais tarde estabelecendo uma polícia nacional para manter a ordem doméstica. A reestruturação econômica de uma sociedade pós-conflito, conforme aponta a lógica de segurança humana, é elementar para a efetividade de reformas do setor de segurança, dado que não se pode alcançar estabilidade securitária na ausência de estabilidade econômica aos cidadãos.

Por fim, a destituição dos poderes do Imperador, o que deu lugar à democracia parlamentarista, os conhecimentos sobre democracia de Hirohito e seu consentimento à inserção desse sistema político no Japão foram essenciais para sua implementação no país; neste sentido, a participação desse ator local na intervenção se fez importante ao sucesso da reforma do setor de segurança japonês. Ainda nessa ótica, a organização política japonesa já era sólida o suficiente, ao final do século XIX, com a emergência de partidos políticos e a

criação da Dieta do país, por exemplo, para que se debatesse a implementação *de facto* da democracia no Japão.

Ao fim e ao cabo, reformas do setor de segurança desenvolvidas por intervenções internacionais funcionam em estados que estão preparados e desejam recebê-las. Segundo Sedra (2017, p. 103), modelos de RSS são normalmente mal-adaptados às realidades de estados pós-conflito, visto que muitos desses países contam com governos autoritários, estados frágeis e enfrentam pobreza em massa. Além de não necessariamente concordarem e não estarem dispostos a implementar instituições liberais ocidentais, como democracia e direitos humanos, esses estados não detêm condições socioeconômicas básicas para garantir a eficácia desses arranjos. Assim, no caso japonês, houve uma convergência tanto de predisposição e organização social e política, por um lado, quanto de recursos e desenvolvimento econômicos, por outro, que garantiram o sucesso da reforma do setor de segurança naquele estado.

Referências

ABRAHAMSEN, Rita; SANDOR, Adam. **The Global South and International Security**. In: GHECIU, Alexandra; WOHLFORTH, William (eds.). *The Oxford Handbook of International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

AUTESSE, Séverine. **Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

AVANT, Deborah; HAUFLE, Virginia. **Public-Private Interactions and Practices of Security**. In: GHECIU, Alexandra; WOHLFORTH, William (eds.). *The Oxford Handbook of International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

BOTSMAN, Daniel V. **Punishment and Power in the Making of Modern Japan**. Princeton University Press, 2004.

CABINET OFFICE, GOVERNMENT OF JAPAN. **Outline of “Public Opinion Survey on the Self-Defense Forces (SDF) and Defense Issues”**. 2012. Disponível em: https://nation.time.com/wp-content/uploads/sites/8/2012/04/public_opinion.pdf; Acesso em 30 jun. 2021.

CONSTITUTIONAL RIGHTS FOUNDATION. **Bringing Democracy to Japan**. Disponível em: <https://www.crf-usa.org/election-central/bringing-democracy-to-japan.html>; Acesso em 27 mai. 2021.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Japan's Postwar Constitution**. 2020. Disponível em: <https://www.cfr.org/japan-constitution/japans-postwar-constitution>; Acesso em 26 mai. 2021.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Public Attitudes on Revision**. 2020. Disponível em: <https://www.cfr.org/japan-constitution/public-attitudes-on-revision>; Acesso em 30 jun. 2021.

EGNELL, Robert; HALDÉN, Peter. **Laudable, ahistorical and overambitious: security sector reform meets state formation theory**. Conflict, Security & Development, vol. 9, n. 1, p. 27-54, 2009.

EMBAIXADA DO JAPÃO NO BRASIL. **A Constituição do Japão**. Disponível em: <https://www.br.emb-japan.go.jp/cultura/constituicao.html>; Acesso em 25 mai. 2021.

FORSBERG, Aaron. **America and the Japanese Miracle: The Cold War Context of Japan's Postwar Economic Revival, 1950-1960**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2000.

GALTUNG, Johan. **40 Conflicts, 40 Perspectives**. In: GALTUNG, Johan; JACOBSEN, Carl G. (eds). Searching for Peace: The Road to TRANSCEND. Londres: Pluto Press, 2000.

HALEY, John. **Article 9 in the post-Sunakawa world: continuity and deterrence within a transforming global context**. Washington International Law Journal Association, vol. 26, n. 1, 2016.

HENSHALL, Kenneth. **História do Japão**. 2ª ed. Lisboa: Edições 70, 2016.

JACKSON, Paul. **Introduction: Second-Generation Security Sector Reform**. Journal of Intervention and Statebuilding, vol. 12, n. 1, p. 1-10, 2018.

KATZENSTEIN, Peter J. **Cultural Norms and National Security: Police and the Military in Postwar Japan**. Cornell University Press, 1996.

KIKUCHI, Wataru. **Relações Hierárquicas do Japão Contemporâneo: um estudo da consciência de hierarquia na sociedade japonesa**. São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo, 2012.

KYODO NEWS. **Approval rate for Suga's new Cabinet at 66%: Kyodo poll**. 2020. Disponível em: <https://english.kyodonews.net/news/2020/09/6d71736bf52c-urgent-approval-rate-for-sugas-new-cabinet-at-66-kyodo-poll.html>; Acesso em 30 jun. 2021.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. **Development Cooperation of Japan**. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100161805.pdf>; Acesso em 27 mai. 2021.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. **Human Security and Health**. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/article0604.html; Acesso em 27 mai. 2021.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. **Official Development Assistance (ODA)**. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/sector/security/action.html>; Acesso em 27 mai. 2021.

OHNO, Kenichi. **The Economic Development of Japan: The Path Traveled by Japan as a Developing Country**. Tóquio: GRIPS Development Forum, 2006.

RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIALL, Hugh. **Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts**. 3ª ed. Polity Press, 2011.

SEDRA, Mark. **Security Sector Reform in Conflict-Affected Countries: The evolution of a model**. Nova Iorque: Routledge, 2017.

SEGUCHI, Erika. **Breves considerações sobre a situação do Japão no ano de 1945 e no período inicial do pós II Guerra Mundial, e a decisão dos aliados em criar o Tribunal Militar Internacional para o extremo oriente – TMIEO (Tribunal de Tóquio)**. Cadernos de Direito, vol. 11, n. 21, p. 65-92, 2011.

STEDMAN, Stephen John. **Peace Processes and the Challenges of Violence**. In: DARBY, John. et al. (eds.). *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

STOKES, Bruce. **Japanese Divided on Democracy's Success at Home, but Value Voice of the People**. Pew Research Center, 2017. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/17/japanese-divided-on-democracys-success-at-home-but-value-voice-of-the-people/>; Acesso em 30 jun. 2021.

SUGITA, Yoneyuki. **The Yoshida Doctrine as a Myth**. *The Japanese Journal of American Studies*, n. 27, p. 123-144, 2016.

UNITED STATES ARMY COMMAND AND GENERAL STAFF COLLEGE. **Military Review**. Vol. 42, n. 7, 1962. Disponível em: <https://play.google.com/books/reader?id=LUC0j09uLQMC&hl=pt&pg=GBS.PP1> Acesso em 26 mai. 2021.

VOSSE, Wilhelm. **The Emergence of a Civil Society in Japan**. *Japanstudien*, vol. 11, n. 1, p. 31-53, 2000.

A INSERÇÃO EM CADEIAS GLOBAIS DE MÉXICO E CORÉIA DO SUL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Amanda Krein Antonette²⁶

Resumo

O objetivo deste trabalho é elencar e analisar as características da inserção em Cadeias Globais de Valor (CGVs) do México e da Coréia do Sul, a fim de encontrar as similaridades e diferenças desses processos. A motivação para este estudo comparado é encontrar as semelhanças e diferenças da inserção em Cadeias Globais de Valor de países latino-americanos (México) e asiáticos (Coréia do Sul). Os diferentes processos podem indicar os diferentes resultados na industrialização desses países, bem como elucidar perspectivas futuras para os projetos de desenvolvimento destes.

Palavras-chaves: Cadeias Globais de Valor; Industrialização; México; Coréia do Sul.

Introdução

O objetivo deste trabalho é elencar e analisar as características da inserção em CGVs do México e da Coréia do Sul, a fim de encontrar as similaridades e diferenças desses processos. Ambos os países encontram-se em uma posição intermediária na economia global, bem como, ambos buscaram um processo de industrialização tardia a partir do estímulo aos setores de exportação. No entanto, diferem em relação às estratégias adotadas pelos dirigentes políticos, ao ambiente econômico e político interno, bem como em suas posições estruturais e relacionamento com as potências regionais e globais. Nesse sentido, a motivação para este estudo comparado é encontrar as semelhanças e diferenças da inserção em Cadeias Globais de Valor (CGV) de países latino-americanos (México) e asiáticos (Coréia do Sul). Os diferentes processos podem indicar os diferentes resultados na industrialização desses países, bem como elucidar perspectivas futuras para os projetos de desenvolvimento destes.

Ambos os países passaram por uma industrialização tardia, na metade final do século XX. Este processo esteve diretamente relacionado à tendência global de offshore pelas empresas multinacionais de economias centrais e a uma consequente reorganização da divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, seus processos de industrialização são estreitamente

²⁶ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UFSC), Universidade Federal de Santa Catarina, email: amandakrein@hotmail.com

interligados a seus processos de inserção em cadeias globais de valor, sendo processos que se desenvolveram mutuamente.

Para realizar este estudo, utiliza-se como metodologia a análise comparada, a partir de revisão de literatura e dados das agências nacionais de economia e comércio. A variável dependente desta pesquisa é a inserção em CGVs, as variáveis independentes são (i) Políticas de estímulo à indústria de exportação; (ii) mercado consumidor/entorno regional; (iii) integração com a economia nacional/base produtiva nacional; (iv) capacidade de upgrading. Espera-se, assim, construir um quadro que elucide as características que constituem os processos de inserção em CGV para os dois países.

1. A Inserção da Coreia do Sul e os Projetos de Industrialização Nacional

O processo de inserção em cadeias globais de valor sul-coreano esteve relacionado a seu projeto de industrialização orientada para a exportação. Este projeto começa a se desenhar a partir da década de 1960, consolidando-se nas décadas de 1970 e 1980. A industrialização coreana promoveu uma larga expansão econômica, “relevantes mudanças estruturais profundas e fez com que a Coreia passasse a ser um país visto como referencial de desenvolvimento econômico para outros países em desenvolvimento” .(LIMA, 2015, p.7). A rápida industrialização da Coreia elevou um país que era predominantemente agrário e pobre à posição de país de industrialização avançada e quarta maior economia asiática (FREDERICK, 2017).

A indústria chave na estratégia coreana foi a manufatura, impulsionada, inicialmente, por um forte intervencionismo do Estado na industrialização e investimentos abundantes em pesquisa e inovação, bem como pela formação de grandes conglomerados que lideraram estes setores, as chamadas chaebols. A política industrial estatal foi implementada através de planos quinquenais que estavam sendo constantemente avaliados e aperfeiçoados para as mudanças dos cenários internacional e doméstico. Atualmente, as principais indústrias sul-coreanas são eletrônicos (18%), produtos químicos (12%) e automobilístico (12%) (FREDERICK, 2017).

1.1. Políticas Nacionais de Incentivo à Exportação

23 a 27 de agosto de 2021

O primeiro plano quinquenal coreano foi implementado em 1962, buscando lançar as bases para a construção de uma economia mais independente da ajuda estadunidense, que estava começando a ser diminuída. Assim, este primeiro plano focava nas indústrias de base e em melhorias infraestruturais econômicas e sociais. Segundo Heo et al (2008, p.5), “with the first five-year economic plan, the government aimed to improve the foundation of the economy before the initiation of export-oriented industrialization policy”.

A partir do segundo plano quinquenal, o foco passou a ser as exportações mais propriamente, incentivava-se as exportações ao mesmo tempo que implementou-se um plano de substituição de importações, este porém, direcionado aos insumos para os produtos finais de exportação (HEO et al, 2005). As indústrias para exportação, neste primeiro momento foram as típicas indústrias leves intensivas em mão-de-obra, no entanto, estas eram consideradas “temporárias”, com o crescimento da economia, o eixo industrial seria transferido para indústrias químicas pesadas e de automotivos (HEO et al, 2005).

O terceiro plano quinquenal, da década de 1970, já definia como objetivo principal a criação de uma indústria de químicos pesada, com incentivo aos cinco setores estratégicos: metais não ferrosos, produtos petroquímicos, maquinário geral, construção naval e eletrônica (HEO et al, 2005). É a partir deste plano que a relação entre Estado e empresas se fortaleceu, este ponto será abordado com mais atenção adiante. Este plano esteve relacionado também ao cenário internacional de crises do petróleo e a necessidade do país de fortalecer sua própria indústria de defesa e equilibrar o processo de desenvolvimento (LIMA, 2015).

Para viabilizar a política de industrialização, duas medidas macroeconômicas foram tomadas pelo governo, primeiro o controle do setor financeiro, dando prioridade para as empresas nacionais voltadas para a exportação, e aumentando a poupança interna; e a segunda, o controle da taxa de câmbio de forma a estimular as exportações, desvalorizando a moeda e mantendo-a estável. Para isto, o governo coreano precisou comprar os títulos de diversos bancos, e promover um processo de estatização de alguns bancos, o que, conseqüentemente, reforçou a autonomia do Estado e seu papel em administrar a economia nacional (HEO et al, 2005). Nesse sentido, o Estado sul-coreano não apenas deu apoio ao processo de industrialização, mas guiou este, participando ativamente do projeto de desenvolvimento nacional (LIMA, 2015).

Durante a década de 1980 os planos V e VI foram implementados, o primeiro tendo como objetivo a “estabilidade da economia, o aumento da competitividade no comércio

internacional, a obtenção de superavit comercial, a criação de emprego e a elevação da renda, bem como o desenvolvimento com maior equilíbrio entre classes” (LIMA, 2015, p.15), adotando uma estratégia de liberalização do comércio e abertura dos mercados (incluindo o mercado financeiro). O V plano buscou desenvolvimento de pequenas e médias empresas, implementou legislações antitruste e permitiu uma maior inserção de investimento externo. Assim, a preferência em relação às chaebols diminuiria e se intensificaria a competitividade das empresas sul-coreanas. A partir deste plano, a Coreia entraria em cadeias globais de valor mais propriamente, como um resultado de sua abertura comercial. Isto não significou que o Estado diminuiu sua participação no projeto, ele apenas tornou-se mais indireto. O Estado continuou fazendo intervenções para estimular as exportações, controlando as importações de forma setorial, e promovendo o desenvolvimento tecnológico, através da criação de institutos de pesquisa e de crédito para empresas de bens de capital (LIMA, 2015). Segundo Amsden (1989, p.17), “[i]n the 1960 and 1970s, the government became premier entrepreneur by using its industrial licensing policies to determine what, when, and how much to produce in milestone investment decisions”.

O VI plano foi uma resposta às adversidades que o governo coreano enfrentou, derivadas da queda dos preços relativos de suas exportações e aumento dos custos de produção. Este priorizava os setores mais intensivos em tecnologia, ainda mantendo uma orientação para a exportação e sem “negligenciar” as indústrias pesadas, mas buscando criar maior autonomia nacional na produção de bens de capital e de maior valor agregado (LIMA, 2015). Neste momento, o Estado assumiu um papel mais de “facilitador” para a modernização, abrindo espaço para o setor privado evoluir-se mais ativamente no processo. É preciso pontuar que todo este projeto de desenvolvimento nacional se deu durante a transição democrática e, portanto, suas dinâmicas foram transpassadas pelos movimentos sociais por democracia, pela relação entre os antigos e novos dirigentes e, por sua vez, a relação destes com as elites econômicas. Os planos da década de 1980, por exemplo, foram influenciados pela mudança no poder para um presidente com uma narrativa bem mais liberal, o que refletiu também nas suas concepções de mercado e suas soluções para a diminuição dos indicadores de crescimento econômico.

Na metade final da década de 1980 se implementou o período de racionalização das indústrias, com períodos específicos para cada setor - automóveis (1986-1989), máquinas de construção (1986-1988), motor a diesel para navios (1986-1989), máquinas elétricas pesadas

(1986-1989), metal de liga (1986-1989), têxtil (1986- 1997) e fertilizantes (1987-1989). A racionalização objetivava proteger e fortalecer estes setores na indústria nacional, proibia a entrada de novos competidores, e estimulava o aumento da produtividade visando a exportação. Com esta política esperava-se aumentar a transferência de tecnologia (LIMA, 2015).

Durante a década de 1990, novamente os esforços das políticas econômicas dirigiram-se à liberalização e abertura comercial. Exemplos disto são a entrada da Coreia na OCDE e a facilitação de investimento externo no país (LIMA, 2015). No entanto, mesmo com esta maior liberalização, o Estado continuou sempre interferindo de forma a estimular a inovação e as exportações, ao mesmo tempo, o Estado sempre teve uma disciplina bastante rígida com os dirigentes empresariais para participarem das cadeias globais de valor (HAGGARD; KIM; MOON 1991; AMSDEN, 1989). Esta disciplina além de manter os níveis de produtividade também garantiram a criação de economias de escala nos setores, a partir das chaebols (AMSDEN, 1989; DALL'ACQUA, 1991). Um importante fator no sucesso da estratégia coreana foi a relação de confiança mútua que se desenvolveu entre o governo e as chaebols a partir da década de 1970, e o papel destas empresas em estabilizarem os setores estratégicos do desenvolvimento coreano. O fato destas serem poucas empresas com uma alta concentração de renda facilitou a relação a partir da intervenção estatal em seus mercados, minimizando os riscos de investimento (DALL'ACQUA, 1991; FREDERICK, 2017). As vantagens que as chaebols significavam, especialmente em relação às economias de escala, foram mais evidentes e mais utilizadas durante o terceiro plano quinquenal. Tal era o nível de concentração e importância das chaebols que, no início dos anos 1980, os dez maiores grupos respondiam a 30% da produção nacional (AMSDEN, 1989, p.122) e, no comércio exterior, as 9 maiores correspondiam a 50% das exportações (WORLD BANK, 1987, p. 121 apud DALL'ACQUA, 1991, p.109).

A harmonia entre Estado e setor privado na Coreia, responsável por sua capacidade de competir inicialmente no mercado internacional, inclusive com as corporações japonesas, repousa em cima das chaebols e seu domínio dos principais setores da economia coreana (AMSDEN, 1989). As demandas populares por mais democracia e transparência também refletiu nas políticas de mercado, como já mencionado, o que obrigou o Estado a esforçar-se em direção à uma maior diversificação e liberalização. No entanto, mesmo após as reformas liberalizantes as chaebols continuaram crescendo e mantiveram sua posição central na

economia nacional. O próprio programa de racionalização acabou por resultar em uma maior concentração de poder nas chaebols (AMSDEN, 1989; LIMA, 2015).

1.2. O Entorno Regional e Mercado Consumidor

A relação da Coreia com os países de economia avançada também foi um fator importante na inserção em cadeias globais de valor do país, especialmente a relação deste com os EUA e com o Japão. Ambos os países foram fundamentais no processo de financiamento (mais substancialmente nos primeiros anos da industrialização, logo após a Guerra das Coreias) e transferência de tecnologia. Além disso, estes países representam os dois principais mercados de exportações coreanas. Nesse sentido, a “parceria Coreia do Sul-Japão-Estados Unidos perpassa por todas as fases de desenvolvimento da economia coreana” (LIMA, 2015, p.10). Sem o apoio externo dos EUA e do Japão é pouco provável que a Coreia tivesse mantido o nível de desenvolvimento econômico e a capacidade de upgrading que obteve durante o período da década de 1960 à 1990 (LIMA, 2015).

A ascensão das economias asiáticas deve ser vista como um fenômeno regional, não individual, e que foi incentivado de forma regionalizada. O milagre japonês, de certa forma, transbordou na região, através das dinâmicas japonesas de sub-contratação e transferência de tecnologia e, nesse sentido, o Milagre Asiático não é apenas a soma de diversas estratégias bem sucedidas individuais do países, tem um caráter conjuntural regional (ARRIGHI, 1998). Um dos fatores regionais que favoreceram a industrialização das economias asiáticas foi justamente a consolidação de cadeias regionais de insumos e produtos (ARRIGHI, 1998). Especialmente nos setores de eletrônicos, as relações entre os países asiáticos foram fortalecidas pelos processos de terceirização e subcontratação. Existindo uma rede estável e forte de insumos e montagem na Ásia, estas relações desempenharam um papel essencial em incentivar a dinamicidade e competitividade das empresas asiáticas frente às empresas ocidentais (FREDERICK, 2017). Segundo Frederick (2017) em seu estudo sobre a indústria de eletrônicos coreana, a Coreia tem se consolidado como um importante elo nessas cadeias, tanto em produtos intermediários quanto em bens finais. A região asiática, por sua vez, também tem espaço frutífero para o desenvolvimento dessas cadeias.

Nas últimas décadas os acordos de livre comércio têm se proliferado e a Coreia têm buscado estabelecer também sua própria rede nas cadeias globais de valor. A entrada da

Coreia na ASEAN, bem como a entrada na OCDE, refletiram o novo ambiente de relações comerciais do país (FREDERICK, 2017).

1.3. Integração com a Economia Nacional

Durante todo o período colonial, a Coreia foi uma economia agrária e bastante dependente do Japão. Quando as políticas de industrialização começaram a ser implementadas, a Coreia passava por uma reforma agrária e uma mudança significativa nas instituições econômicas do país, assim, elas foram planejadas em sincronicidade aos demais objetivos nacionais. Como já mencionado anteriormente, ao optar-se por uma industrialização orientada para a exportação não se abandonou os incentivos do governo ao capital nacional, e um programa de substituição de importações orientado para os insumos foi implementado paralelamente. Esta “jogada dupla” garantiu, posteriormente, que a indústria de exportação se mantivesse integrada ao restante da economia (HEO at all, 2005). A opção pela industrialização orientada à exportação não foi, inclusive, a opção inicial do governo de Rhee, mas uma estratégia que foi se delineando frente às limitações à construção de uma estrutura econômica auto suficiente (DALL'ACQUA, 1991).

As indústrias de exportação estão fortemente interligadas ao restante da economia nacional como resultado da estrutura asiática de subcontratação do modelo japonês, que promove uma transferência de tecnologia muito maior e mais ampla que nas redes lideradas pelos EUA (ARRIGHI, 1998). Bem como pela forma como os planos quinquenais foram construídos, prevendo as indústrias intensivas em mão-de-obra e de baixa tecnologia como um estágio transitório e investindo em upgrading para indústrias mais pesadas.

A industrialização coreana ocorreu com base exclusiva de propriedades nacionais, através das chaebols. A assistência técnica e o financiamento estrangeiro foram priorizados em vez da permissão de instalação de empresas estrangeiras no país. Segundo Amsden (1989, p.20-21) “massive imports of foreign licenses and assistance have been viewed as a means to attain technological independence, and thus as part of a larger effort, in both the public and private spheres, to avoid foreign control”. Esta estratégia resultou em um processo massivo de substituição de importações, bem como uma elevação na qualidade dos produtos coreanos. Não menos importante, resultou em uma mudança na estrutura industrial coreana,

modificando seu eixo da agricultura para a manufatura e, posteriormente, bens de capital (HEO at all, 2008).

1.4. Capacidade de Upgrading

Todo o projeto de inserção em cadeias globais de valor coreano foi dirigido pelo Estado, portanto, este foi também, central no processo de aquisição de tecnologia e upgrading. As duas principais frentes de atuação do governo foram o incentivo à exportação e a construção de uma infraestrutura de inovação. Além de incentivar exportações através das políticas macroeconômicas, estabeleceu-se metas e punições para as chaebols que não obtivessem bons desempenhos, obrigando-as a investirem em setores mais intensivos em tecnologia e a adquirirem técnicas que ampliassem economias de escala. Assim, estabeleceu-se um compromisso entre as chaebols e o Estado para com a aquisição de tecnologia e upgrading (LIMA, 2015).

Em relação à infraestrutura de inovação, o governo coreano deu prioridade para o investimento em educação, ganhando mais espaço ao longo dos plano quinquenais. Neste processo, “criação de institutos de pesquisa e a expansão do ensino superior foram duas das principais características” (LIMA, 2015, p.24). Os maiores níveis de mão-de-obra qualificada que foram sendo formados foram rapidamente absorvidos pelas chaebols em uma relação de simbiose que aumentava os níveis de recursos organizacionais e tecnológicos destas (LIMA, 2015). A qualidade da força de trabalho coreana é considerada um dos principais fatores de sucesso da estratégia de desenvolvimento econômico coreana (FREDERICK, 2017). Atualmente, a Coreia é um dos cinco países com maiores gastos em P&D em relação ao PIB do mundo. No entanto, a maior parte destes gastos está concentrado em poucas empresas de indústrias de manufaturas. Segundo Frederick (2017), as grandes empresas correspondem por $\frac{2}{3}$ dos gastos em P&D, enquanto a maioria das empresas, de menor porte, contribuem com apenas $\frac{1}{3}$ desta proporção. Além disso, cerca de $\frac{3}{4}$ destes gastos são em setores de manufaturas de alta e média-alta tecnologia.

Outro fator importante para esta alta capacidade de upgrading está no acesso a financiamento de forma rápida e acessível. Nesse sentido, o controle estatal do setor bancário foi importante para sincronizar a política de industrialização com o aumento da capacidade de upgrading (BRESSER-PEREIRA; JABBOUR; PAULA, 2020; FREDERICK, 2017). Nesta

mesma direção, o Investimento Externo Direto não foi tão presente na Coreia quanto em outros países de industrialização tardia. Embora tenha sido relevante no início do processo de industrialização, este foi minimizado ao longo do tempo, e, atualmente, poucas empresas estrangeiras estão presentes de forma significativa na economia coreana (FREDERICK, 2017). A isto se deve tanto às limitações do Estado à entrada destas empresas quanto ao seu incentivo e financiamento a indústrias nacionais.

Isto não significa, no entanto, que não houve financiamento externo do país. A Coreia utilizou largamente capital estrangeiro durante a década de 1970, endividando-se tanto quanto os demais países de industrialização tardia. No entanto, este foi usado de forma estratégica para financiamentos produtivos específicos como financiamento de longo prazo, estruturas econômicas e compra de pacotes completos de tecnologia, ao invés de ser usado para expansão do consumo (BRESSER-PEREIRA; JABBOUR; PAULA, 2020).

A Coreia é reconhecida como um líder em P&D e inovação, mas ainda precisa investir mais em pesquisa de base e inovações para o setor de serviços e de pós-produção. No futuro, espera-se que a economia coreana torne-se cada vez mais automatizada - visto que sua população tem envelhecido e os custos de mão-de-obra têm aumentado. Isto é importante tanto para o país manter sua capacidade de upgrading quanto para enfrentar a competição com as demais economias asiáticas, em especial a China (FREDERICK, 2017).

2. Inserção do México através da Indústria Maquiladora

O projeto mexicano de inserção nas cadeias globais de valor foi centrado no programa de maquiladoras, segundo Gereffi (1996, p.85), “one of the world's largest and most controversial experiments in export-oriented industrialization”. O programa de maquiladoras foi iniciado na década de 1960 e fortalecido nas décadas de 1970 e 1980, com uma proposta de incentivos para importação de insumos para processamento e posterior reexportação. A indústria maquiladora, nesse sentido, não é uma indústria propriamente dita, mas uma série de indústrias que funcionam sob uma mesma regulamentação. De forma geral, existem três características comuns a indústria maquiladora, a orientação ao mercado norte-americano (reforçada pela implementação do NAFTA), o uso intensivo de mão-de-obra nos produtos, e a localização na Fronteira Norte - embora esta última se relativize com o passar do tempo e a extensão das maquiladoras cada vez mais para o interior do país (CARRILLO, 1997).

A proposta focava na utilização de mão-de-obra barata, abundante na fronteira norte, visando diminuir as taxas de desemprego alarmantes da região, e impedia a competição das maquiladoras no mercado local, o que acabou por limitar o projeto à montagem de produtos intensivos em mão-de-obra e de baixa tecnologia. Ademais, as maquiladoras devem ser compreendidas como parte do processo de reorganização da produção à nível mundial e da mudança na estratégia comercial dos EUA frente à competição tecnológica e produtiva com o Leste Asiático (BUITELAAR; PEREZ, 2000).

2.1. Políticas Nacionais de Incentivo à Exportação

Desde a década de 1930 o governo mexicano implementou diversos programas nacionais buscando a industrialização da região da fronteira norte, tanto por sua proximidade com o mercado estadunidense, quanto pela insegurança da região, que era mais próxima do país vizinho que dos centros nacionais²⁷. Já na década de 1930 foram instalados os Perímetros Libres, zonas de isenção alfandegária, na região, em reação à Grande Depressão. Não foi, no entanto, até o final da Segunda Guerra e do fim do Programa Bracero²⁸, que as maquiladoras foram de fato incentivadas pelo governo federal (HANSEN; DOUGLAS, 2003).

O modelo de industrialização nacional, orientado à substituição de exportações ia em contramão com as propostas para a Fronteira Norte, fortalecendo, principalmente, grandes cidades industriais, por isto, mesmo com investimentos na região durante o pós-Guerra, a indústria manufatureira local pouco se desenvolveu (HANSEN; DOUGLAS, 2003). O primeiro projeto para solucionar o alto desemprego na região foi o Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), de 1961. Este era “an ambitious plan to promote economic and social development in Mexico’s border regions and also to transform them into a kind of vitrina or “showcase” for foreign visitors” (HANSEN; DOUGLAS, 2003, p.4), através da construção de uma base industrial local e incentivo ao turismo na região. No entanto, o projeto teve poucos resultados e limitou-se a poucas cidades da região, definhando ao longo da década de 1960 até

²⁷É importante destacar que, anteriormente, parte da Fronteira Norte havia se rebelado contra o governo mexicano e declarado independência, sendo, posteriormente, anexado pelos EUA.

²⁸Durante a Segunda Guerra Mundial, os EUA implementou o Programa Bracero, que permitia aos mexicanos trabalharem nas fazendas e indústrias do sul dos EUA, devido à mobilização da mão-de-obra estadunidense para o exército. Com o fim da guerra, o país encerrou o programa, o que resultou num inchaço demográfico das cidades fronteiriças e altíssima taxa de desemprego na região.

ser abandonado em 1971. Ainda assim, o PRONAF serviu de base para o Programa de Industrialização Fronteiriça, que seria colocado em prática a partir de 1965.

O programa de maquiladoras deve seu início propriamente ao Programa de Industrialização Fronteiriça. Este foi inspirado nas Zonas de Processamento de Exportações asiáticas, e ia ao encontro da nova tendência de offshore²⁹, facilitando o seu desenvolvimento. A longo prazo, esperava-se que as maquiladoras pudessem impulsionar o desenvolvimento da indústria manufatureira local e a transferência de tecnologia³⁰, porém o objetivo principal do programa era diminuir a taxa de desemprego, por isto, seu enfoque era o incentivo às indústrias intensivas em mão-de-obra. Inicialmente, o programa permitia a importação de insumos isentos de taxa, para serem montados e posteriormente reexportados, todo o material de capital da fábrica também poderia ser importado, contanto que a maquiladora estivesse na região da fronteira (até 20km) e tivesse pelo menos 50% de capital nacional. Com o tempo, porém, várias modificações foram feitas a esta regulamentação. Em 1972, permitiu-se a instalação de maquiladoras no interior do país, com exceção das zonas industriais, em 1973, revogou-se a taxa de capital nacional das empresas, podendo serem estas até 100% estrangeiras. Estas duas mudanças impulsionaram largamente a instalação de fábricas de offshore na região, entre 1970 e 1974, a quantidade de maquilas triplicou (HANSEN; DOUGLAS, 2003; BUITELAAR; PEREZ, 2000).

O programa de maquiladoras modificou as concepções do governo mexicano para a fronteira norte. Este parou de buscar afastar a região do mercado estadunidense, uma vez que este se tornou o principal destino da produção das maquiladoras³¹. A partir da década de 1970 as maquiladoras já exerciam um impacto significativo nas taxas de produção manufatureira e de exportação nacional. No final desta e durante a década de 1980, estas assumiriam um papel chave na liberalização econômica, orientada para industrialização para a exportação.

²⁹Com a diminuição das taxas de lucro nos países centrais da economia, as grandes empresas, especialmente dos setores de vestuário e eletrônicos, passaram a subdividir suas atividades de produção, realocando-as em países periféricos, com uma maior taxa de lucro, esta tendência ficou conhecida como a prática de offshore.

³⁰A exemplo do modelo asiático, “[t]he Mexican government harbored the hope that, in time, it would succeed in creating large numbers of jobs, generate substantial quantities of foreign exchange and eventually enable the country as a whole to create its own manufacturing export industries” (HANSEN; DOUGLAS, 2003, p.12).

³¹Segundo Douglas e Hansen (2003, p.16), “[i]nstead of promoting economic links between that region and the interior, the steadily increasing numbers of maquiladoras in the border areas served to accelerate the formation of linkages with the U.S. southwest and its economy, as well as to increase the economic presence of the U.S. in Mexico in general”.

Até o começo da década de 1980, o programa de maquiladoras era uma exceção ao projeto de desenvolvimento nacional de substituição de importações, no entanto, com a falência deste, somado à crise da dívida, e a mudança de paradigma adotada com as reformas estruturais, o programa de maquiladoras adquiriu um papel central na reestruturação econômica. O novo paradigma, de industrialização para exportação, tinha como eixo central a promoção de exportações, e, nesse sentido, em 1989, adotou-se uma nova legislação para promover o regime de maquiladoras. Três novos objetivos foram adicionados ao programa: a integração setorial e aumento da competitividade da indústria nacional, o estímulo à transferência de tecnologia para o país, e um crescimento anual de pelo menos 10% na criação de empregos e divisas. Ademais, durante as décadas de 1980 e 1990, o peso mexicano sofreu inúmeras desvalorizações, o que resultou na diminuição dos salários reais, principal vantagem comparativa das maquiladoras frente à competição internacional, garantindo que a mão-de-obra mexicana permanecesse competitiva internacionalmente. A liberalização econômica e abertura do mercado mexicano também foram grandes catalizadores da indústria maquiladora. Neste novo ambiente econômico, as maquiladoras passaram a ser uma parte integrante e fundamental do projeto de desenvolvimento nacional (BUITELAAR; PEREZ, 2000; HANSEN; DOUGLAS, 2003).

2.2. O Entorno Regional e Mercado Consumidor

Os EUA são o maior parceiro comercial do México, e o México é o terceiro maior parceiro comercial dos EUA (atrás da China e do Canadá), em 2008 os EUA representaram o destino de 84% das exportações mexicanas e metade das importações totais do México (DE LA CRUZ et all 2011). Historicamente, há uma forte dependência por parte do México da economia estadunidense, e uma relação que Pecequillo e Franzoni (2019) definem como uma dependência assimétrica entre os dois vizinhos. As maquiladoras mexicanas têm como destino o mercado estadunidense quase por definição. Além da proximidade geográfica, que diminui custos de transporte e abastecimento, a fronteira facilita a mobilidade para manutenção e controle de qualidade das fábricas (HANSEN; DOUGLAS, 2003). Estas reduções são significativas principalmente porque os salários mexicanos não são baixos o suficiente em comparação aos asiáticos, mas a proximidade geográfica favorece a produção da fronteira norte (HANSEN; DOUGLAS, 2003).

Além disto, o desenvolvimento do programa de maquiladoras se insere em uma mudança no cenário internacional, caracterizada pela ascensão das economias asiáticas. Como visto, o desenvolvimento das economias asiáticas e sua inserção no comércio internacional se dá em nível regional, enquanto um conjunto de economias interligadas. Frente a este desafio, os EUA se voltam para o seu “quintal”, o México e o Caribe, buscando estabelecer a sua própria rede de integração econômica, através do off-shore. Nesse sentido, o governo estadunidense buscou dinamizar a competitividade de suas empresas transferindo os processos intensivos em mão-de-obra para os vizinhos ao sul. As modificações alfandegárias que ocorrem neste período, facilitando a importação de produtos montados no exterior com componentes americanos fortalece as relações entre o país e as maquiladoras, bem como com outras zonas de processamento no caribe (BUITELAAR; PEREZ, 2000).

A criação do NAFTA insere-se também neste cenário de mudança das estratégias de competição no comércio internacional, tanto quanto um mecanismo (BUITELAAR; PEREZ, 2000), quanto como resultado deste processo (KESSLER, 1999; PECEQUILO; FRANZONI, 2019). Os EUA esperavam com o acordo aproximar-se da região e expandir a integração a nível continental, o México esperava dinamizar a economia nacional e expandir a transferência de tecnologia, nenhum dos objetivos foi alcançado por ambos os países (PECEQUILO; FRANZONI, 2019). Atualmente as maquiladoras são parte de cadeias muito mais regionais do que globais. Isto porque o NAFTA permitiu que qualquer empresa pudesse aderir ao regime, contanto que os insumos tivessem origem interna ao bloco. Nesse sentido, o NAFTA incentivou a expansão das maquiladoras para mais setores e em quantidade de firmas, ao mesmo tempo que limitou seus mercados consumidores (KESSLER, 1999).

2.3. Integração com a Economia Nacional

O principal produto de produção nacional mexicano é o petróleo. No entanto, este pouco contribui para a indústria maquiladora, uma vez que esta é focada no processamento e intensiva em mão-de-obra. De forma geral a indústria mexicana concentra-se em setores tradicionais, como alimentos e bebidas, e em relação à indústria manufatureira, concentra-se em setores característicos da primeira onda de industrialização, como têxtil, vestuário e materiais de transporte (FURTADO, 2013). Da mesma forma, a indústria maquiladora

também caracteriza-se por pouca diversificação e concentração em setores de baixa tecnologia (DE LA CRUZ et al, 2011; HANSEN; DOUGLAS, 2003).

O enfoque do programa de maquiladoras em valorizar a vantagem comparativa da mão-de-obra barata, e, mais do que isso, os pequenos esforços em inovação e desenvolvimento no setor, tratando a transferência de tecnologia como uma consequência natural da prática de offshore, resultaram em uma integração muito baixa da indústria maquiladora ao restante da economia nacional. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI) para as maquiladoras, até 1997 apenas 2% dos insumos totais utilizados nas maquiladoras eram de origem nacional, e em 2006, a proporção de utilização de insumos nacionais alcançou seu nível mais alto até então - 4% (INEGI, 1994). Estes dados demonstram a dimensão da dependência externa das maquiladoras e sua baixa integração com os demais setores da economia mexicana.

Nos primeiros anos do programa ainda mencionava-se o objetivo de desenvolver a indústria nacional, no entanto, com as reformas da década de 1970 e, mais ainda, com o NAFTA, este objetivo foi negligenciado cada vez mais, substituído pelo objetivo de fortalecer a competitividade da indústria local (BUITELAAR; PEREZ, 2000). A baixa integração das maquiladoras com a economia nacional está associada à própria característica do regime de maquiladoras, que facilita a importação de insumos de outros países e permite que as maquilas sejam até 100% compostas por capital estrangeiro. Para além disto, as plantas maquiladoras usualmente estão verticalmente integradas à corporações multinacionais, em uma hierarquia com pouco espaço para transferência de tecnologia. O NAFTA além de estimular estas dinâmicas a partir do mercado consumidor, também limita a diversificação de empresas líderes e de acionistas, assim, a maior parte do capital estrangeiro investido no programa de maquiladoras é norte-americano (64%) (BUITELAAR; PEREZ, 2000). Para Truett e Truett (1984) a dependência da demanda estadunidense é um problema significativo para a produção das maquiladoras, mas que é perceptível não apenas neste setor mas em toda a economia mexicana, que é altamente dependente do consumo do mercado norte-americano.

Nesse sentido, uma preocupação mexicana que surge após a crise de 2001 e a perda de dinamismo do setor de manufatura de exportação é como superar o modelo de maquiladoras, avançando para setores com maiores níveis de renda e de tecnologia ao mesmo tempo mantendo a competitividade dos produtos mexicanos (GEREFFI, 1996; CARRILLO; LARA, 2005; CARRILLO, 2007). O novo desafio das maquiladoras mostra ser “cómo lograr que las

maquiladoras permanezcan, tengan mejoras tecnológicas y laborales y al mismo tiempo cómo atraer nuevas inversiones en un entorno de incertidumbre y continua pérdida de ventajas competitivas” (CARRILLO; GOMES, 2003, p.318).

2.4. *Capacidade de Upgrading*

A questão central a ser abordada por esta seção é, portanto, se o programa de maquiladoras já se esgotou ou se ainda mantém capacidade de upgrading. Como colocado por Carrillo e Lara (2005), a capacidade de modernização e atualização das fábricas na IME implica, por mais irônico que pareça, uma perda de vantagem comparativa, o que inibe este processo, e, conseqüentemente, leva a uma perda de dinamismo do setor. Este cenário não significa que não existam maquiladoras com grande capacidade tecnológica, nem que o setor inteiro esteja “arcaico”. No entanto, as chamadas maquiladoras de terceira e quarta geração (CARRILLO; LARA, 2005), não são maioria no setor. Como enfatizado pelos autores, o processo de upgrading é “a dynamic process, not only subject to different types of external and internal pressures, but also success and failure cases. Not all companies evolve and nor do they do so in the same way” (CARRILLO; LARA, 2005, p.258).

As tipologias de gerações de maquiladoras, desenvolvidas por diversos autores (ALONSO; CARRILLO, 1996; BUITELAAR; PEREZ, 2000; CARRILLO; HUALDE, 1998) são uma forma de classificar as maquiladoras de acordo com suas capacidades tecnológicas, integração com a estrutura local e autonomia administrativa. Previamente, dividiu-se as maquiladoras em três gerações, posteriormente, Carrillo e Lara (2005) defenderam a existência de uma quarta geração, representada pela maquiladora da Delphi. As políticas governamentais caracterizadas pela “ausência” de regulação acabam por estimular a disseminação de maquiladoras de primeira (“maquila ou montagem no México”) ou segunda geração (“made in Mexico”), caracterizadas por mão-de-obra intensiva e investimento externo direto. Para que se amplie as maquiladoras de terceira geração (“criado no México”) seria necessário uma maior integração com universidades locais, maior investimentos em engenharia e em mão-de-obra mais qualificada, e maior envolvimento das empresas com os centros de inovação nacional, exigindo, portanto, uma presença mais ativa do Estado nos setores de inovação e desenvolvimento tecnológico (CARRILLO; LARA, 2005).

O Estado mexicano têm investido esforços no desenvolvimento de clusters locais³² e comitês entre empresas e centros de educação. A existência de empresas como a Delphi-México demonstram um potencial positivo de upgrading e que pode se expandir para mais empresas multinacionais, embora ainda seja um caso bastante único no país (CARRILLO; LARA, 2005; CARRILLO, 2007). Em 2007, além da Delphi, outras empresas como Valeo, Visteon, Sony, Samsung, Thomson e Philips desenvolviam processos de design e inovação nas maquiladoras mexicanas. No entanto, ainda que hoje as maquiladoras detenham uma parte maior do processo, e adquiram funções mais diversas que apenas a montagem, em termos de transferência de tecnologia e em participação da gestão local no processo de aprendizagem e desenvolvimento, ainda, majoritariamente, estas não estão presentes. Segundo Buitelaar e Perez (2000, p.1635),

[r]egarding product and process technology, the learning processes are quite modest. In a few of the interviewed firms, a significant learning process has been observed among engineers and technicians who are in continuous contact with the complete production process. In most interviewed firms, however, process specifications come from abroad, which means that learning is the product of adaptations and marginal improvements.

Um outro limitante da capacidade de upgrading é a alta rotatividade de trabalhadores entre as firmas, o que restringe o treinamento e crescimento pessoal dos trabalhadores dentro das empresas. A segmentação das atividades e a organização do trabalho dentro das fábricas também são fatores que atuam neste sentido (BUITELAAR; PEREZ, 2000; TRUETT; TRUETT, 1984).

É importante ressaltar que existe uma grande heterogeneidade dentro do setor de maquiladoras, existindo, simultaneamente, diferentes formas organizacionais e de uso de tecnologia diversas (CARRILLO, 2007). E, portanto, as formas pelas quais as empresas se atualizam também são diversas. Os setores de autopeças e eletrônicos demonstram-se os mais dinâmicos da IME, representando 50% do valor agregado da indústria e a maior concentração de uso de novas tecnologias (CARRILLO, 2007). De forma geral, a conclusão a que Buitelaar e Perez (2000) chegam é que as transferências de tecnologia e upgrading das maquiladoras são bastante decepcionantes. Por um lado as empresas não empenham esforços no processo de transferências de tecnologia e integração local, pois não é um objetivo destas. Por outro lado, o governo não estimula este processo. Para romper com este cenário, seria necessário iniciativas locais consideráveis em direção à atualizações tecnológicas locais, treinamento

³²Um exemplo de cluster bem sucedido é o de eletrônicos em Tijuana.

profissional dos jovens e educação, bem como incentivos para atrair empresas interessadas em “technology transfer schemes apart from modern management systems and simple manufacturing processes” (BUITELAAR; PEREZ, 2000, p.1640).

Segundo Carrillo e Gomes (2003), existem diversos fatores que limitam o upgrading das maquiladoras mexicanas. Dentre os fatores estruturais encontram-se a regulamentação do Nafta, a instabilidade macroeconômica mexicana, a deterioração da infraestrutura (e baixo investimento nesta) e o aumento da competição com outros países de produção semelhante, como Índia e China. Além destes, os fatores conjunturais incluem a desaceleração da economia norte-americana a partir de 2000, a relação assimétrica entre o México e os EUA, e a baixa no consumo estadunidense após os atentados de 2001, com uma mudança nos investimentos deste país. Por último, há os fatores institucionais, relacionados ao papel do governo mexicano. Neste sentido, o aumento dos custos burocráticos, e a falta de incentivos por parte do governo acarretam uma perda de dinamismo e capacidade de upgrading do setor (CARRILLO; GOMES, 2003).

Considerações finais

Passemos então a avaliar comparadamente os dois processos de inserção em CGVs descritos acima. É importante destacar que ambas as regiões e países têm processos históricos e conjunturais distintos, sendo sempre imperfeita a comparação. A primeira e mais clara diferença é a forma pela qual se deu a participação do Estado nestes dois projetos. No caso coreano o Estado assumiu um papel de guia e administrador da inserção, através dos planos quinquenais, constantemente sendo remodelados e do controle do crédito e do sistema bancário como um todo. Enquanto isto, no caso mexicano, o Estado ocupou uma posição de facilitador e auxiliar.

Uma segunda diferença significativa foi a participação do capital estrangeiro. No caso da Coréia o financiamento externo foi utilizado de forma mais ampla que no mexicano e o crédito foi aplicado predominantemente ao desenvolvimento de empresas nacionais, enquanto no México as empresas puderam ser totalmente controladas por estrangeiros, sendo assim, as empresas maquiladoras mexicanas são principalmente transnacionais. Como coloca Gereffi (1996, p.94-95),

The key position of TNCs in Mexico's export industries poses serious potential constraints to the formulation of national industrial policies, since foreign firms

23 a 27 de agosto de 2021

operate with a global rather than a domestic frame of reference. This has not been a problem for South Korea and Taiwan because the governments were able to use a variety of financial and other controls to exercise leverage over the locally owned firms that were the major exporters. Thus it was relatively easy for the East Asian NICs to get national firms to follow the export imperative that has prevailed for the past three decades.

Dessa forma, a inserção em CGVs coreana parece ter estado muito mais atrelada a um processo de desenvolvimento nacional maior, enquanto a mexicana esteve como um fim em si mesmo.

Quanto às similaridades, ambos os países adotaram um processo de industrialização para a exportação, com o Estado implementando políticas de incentivo às exportações, inclusive ambos aderindo a desvalorização de suas moedas para isto. Além disto, ambos os países iniciaram com uma vantagem comparativa de baixos custos de mão-de-obra, aderindo, portanto, às indústrias de montagem intensivas em mão-de-obra. No entanto, estes diferiram significativamente em seus desenvolvimentos. Principalmente em seus objetivos: enquanto o programa mexicano objetivava apenas diminuir as taxas de desemprego da fronteira norte, as zonas de processamento de exportações asiáticas objetivavam gerar lucros para sustentar os projetos de desenvolvimento nacional (GEREFFI, 1996). Que lições o México poderia obter do caso coreano? A principal é que o Estado é um agente não apenas importante como central no processo de inserção e upgrading nas cadeias globais de valor. O Estado é essencial não apenas estimulando as exportações mas principalmente equilibrando a taxa cambial (DALL'ACQUA, 1991) direcionando o investimento externo para setor estratégicos e promovendo inovação. Caso o México tenha pretensões de superar o paradoxo da perda de dinamismo de suas maquiladoras, e manter-se competindo nas cadeias globais, é preciso que o Estado desempenhe este papel ativo e auxilie diretamente no processo de upgrading.

Referências

ALONSO, Jorge; CARRILLO, Jorge. Gobernación económica y cambio industrial en la frontera norte de México: Un análisis de trayectorias locales de aprendizaje. **Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales**, v. 22, n. 67, 1996.

AMSDEN, Alice H. **Asia's next giant: Late industrialization in South Korea**. 1989.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; JABBOUR, Elias; PAULA, LUIZ FERNANDO DE. South Korea's and China's catching-up: a new-developmental analysis. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 2, p. 264-284, 2020.

BUITELAAR, Rudolf M.; PÉREZ, Ramón Padilla. Maquila, economic reform and corporate strategies. **World Development**, v. 28, n. 9, p. 1627-1642, 2000.

CARRILLO, Jorge. Maquiladoras en México: ¿Evolución o agotamiento?. **Revista Comercio Exterior**, v. 57, p. 668-81, 2007.

CARRILLO, Jorge; HUALDE, Alfredo. Third generation maquiladoras? The Delphi-General Motors case. **Journal of Borderlands Studies**, v. 13, n. 1, p. 79-97, 1998.

CARRILLO, Jorge; GOMIS, Redi. Los retos de las maquiladoras ante la pérdida de competitividad. **Comercio exterior**, v. 53, n. 4, p. 318-327, 2003.

CARRILLO, Jorge; LARA, Arturo. Mexican maquiladoras: New capabilities of coordination and the emergence of a new generation of companies. **Innovation**, v. 7, n. 2-3, p. 256-273, 2005.

DALL'ACQUA, Fernando. Crescimento e estabilização na Coréia do Sul, 1950-86. **Revista Brasileira de Economia**, v. 45, n. 1, p. 103-125, 1991

DE LA CRUZ, Justino et al. **Estimating Foreign Value-added in Mexico's Manufacturing Exports**. US Internat. Trade Commission, Office of Economics, 2011.

FREDERICK, Stacey et al. Korea in global value chains: pathways for industrial transformation. **Joint project between GVCC and KIET**. Duke GVC Center, 2017.

FURTADO, João. Economia mexicana a partir da substituição de importações: o desenvolvimento e alguns dos seus limites. **Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

GEREFFI, Gary. Mexico's 'old' and 'new' maquiladora industries: contrasting approaches to North American integration. **Neoliberalism Revisited: Economic restructuring and Mexico's political future**, p. 85-106, 1996.

HAGGARD, Stephan; KIM, Byung-kook; MOON, Chung-in. The transition to export-led growth in South Korea: 1954–1966. **The Journal of Asian Studies**, v. 50, n. 4, p. 850-873, 1991.

HANSEN, Taylor; DOUGLAS, Lawrence. Los orígenes de la industria maquiladora en México. **Comercio Exterior**, v. 53, n. 11, p. 1045-1056, 2003.

HEO, Uk et al. The political economy of South Korea: economic growth, democratization, and financial crisis. **Maryland Series in Contemporary Asian Studies**, v. 2008, n. 2, p. 1, 2008.

NEGI, **El ABC de la estadística de la Industria Maquiladora de Exportación**, 1994.

KESSLER, Judi A. The North American Free Trade Agreement, emerging apparel production networks and industrial upgrading: the Southern California/Mexico connection. **Review of International Political Economy**, v. 6, n. 4, p. 565-608, 1999.

LIMA, Uallace Moreira. A inserção da Coreia do Sul na cadeia global automobilística: Foco sobre as políticas públicas. **Texto para Discussão**, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; FRANZONI, Marcela. As relações bilaterais do México com os Estados Unidos. **Carta Internacional**, v. 14, n. 3, 2019.

THE WORLD BANK. **Korea: managing the industrial transition**. Washington, World Bank, 1987 apud DALL'ACQUA, Fernando. Crescimento e estabilização na Coreia do Sul, 1950-86. **Revista Brasileira de Economia**, v. 45, n. 1, p. 103-125, 1991.

TRUETT, B. D.; TRUETT, Lila J. The Maquiladoras: Prospects for Mexico. **Journal of Economic Development**, v. 9, n. 2, p. 45-66, 1984.

HÁ UM “ELEFANTE NA SALA”? UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS ENTRE BOLÍVIA E CHILE EM TERMOS GEOPOLÍTICOS

Ana Carolina Dias Terra³³

Stephanie Braun Clemente³⁴

Resumo

O artigo analisa o relacionamento historicamente tenso entre Bolívia e Chile, que desde o pós Guerra do Pacífico, não mantém relações diplomáticas diretas. Tal guerra foi um conflito geopolítico sul-americano na região do deserto do Atacama e gerou sérios desdobramentos na relação entre os dois países. De tal forma, a pesquisa busca compreender a relação entre Bolívia e Chile frente à questão exposta, considerando a decisão do Tribunal de Haia, favorável ao Chile, em 2018. Como também, mapear a retomada de relações efetivas entre os dois países no ano de 2021, considerando o ainda existente impasse no que tange o acesso boliviano ao mar. Assim, pondera os argumentos bolivianos com vistas a negociar a recuperação de sua saída para o mar e, conseqüentemente, sua soberania; e os empregados pelo Chile, com vistas a preservar parte de seu território. A metodologia será pautada pelo mapeamento de fontes secundárias capazes de formar um panorama das relações históricas entre Bolívia e Chile. Ademais, contará com o uso de fontes primárias, como é o caso do “*El Libro del Mar*”, documento oficial do governo boliviano e dos Tratados firmados pelos países ao longo de sua história. Após décadas de relações não amistosas entre os países, estes decidiram retomar suas relações oficiais. Destarte, a despeito de tal avanço, a temática geopolítica permanece sem solução e, devido a sua importância, é perceptível que ainda há um “elefante na sala” pesando no relacionamento. A Bolívia nunca se encontrou satisfeita com as imposições territoriais que a guerra desencadeou, configurando-a como um dos únicos países da América do Sul a não ter saída para o mar. Por sua vez, o Chile não deseja perder sua soberania e jurisdição sobre essa porção de terra e mar territorial. Compreende-se que tal questão, por ainda permanecer em aberto, pode vir a causar problemas vindouros para estes.

Palavras-chaves: Bolívia. Chile. Guerra do Pacífico. Geopolítica. Política Externa. Direito Internacional Marítimo.

³³ Mestranda, Programa de pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, caroldiasterra@gmail.com

³⁴ Mestranda, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, stephaniebraunclemente@hotmail.com

Introdução

O relacionamento entre Bolívia e Chile tem sido, historicamente, tenso. Em 1879 ambos os Estados guerrearam entre si no que ficou conhecido como Guerra do Pacífico. Esse conflito geopolítico sul-americano se deu na região do deserto do Atacama e gerou sérios desdobramentos na relação entre os países. Apenas em 1884, com a assinatura do Pacto de Trégua, o conflito foi findado. Porém, ainda após a consecução do Tratado de Paz, Amizade e Comércio, de 1904, tais nações não conseguiram voltar a estabelecer relações diplomáticas. Apenas em 2021, os primeiros passos na direção de um retorno do relacionamento diplomático formal estão sendo executados, ainda que, com tal retomada, pontos importantes estejam sendo deixados de lado.

Após diversos períodos de aproximação e afastamento, as relações diplomáticas entre Bolívia e Chile se sustentam por um pêndulo em que a questão marítima é sempre o ponto de tensão que causa o desequilíbrio. O Tratado de Paz, Amizade e Comércio cedeu, formalmente, todo o litoral boliviano ao Chile, em troca de que a Bolívia tivesse livre acesso ao porto de Arica e pela construção da Ferrovia Arica - La Paz, em decorrência do Pacto de Trégua. De tal forma, a Bolívia se consolidou, após a guerra, como um Estado sem litoral. Assim, o Chile solidificou suas fronteiras marítimas, em detrimento da saída para o mar da Bolívia. O território boliviano sofreu certa defasagem em termos marítimos e, conseqüentemente, econômicos. Seu status de país mediterrâneo traz danos geográficos e econômicos, como a perda de 158.000 km² de seu território costeiro; perda das reservas de guano; falta de acesso às riquezas e recursos naturais dos fundos marítimos; entre diversas outras conseqüências.

Tendo tal quadro em vista e, após décadas de relações não amistosas entre os países, estes decidiram retomar suas relações oficiais. Mas, a despeito de tal avanço, a temática geopolítica permanece sem solução e, devido a sua importância, é perceptível que ainda há um “elefante na sala” pesando em tal relacionamento. A Bolívia nunca se encontrou satisfeita com as imposições territoriais que a guerra desencadeou, configurando-a como um dos únicos países da América do Sul a não ter saída para o mar. Por sua vez, o Chile não deseja perder

sua soberania e jurisdição sobre essa porção de terra e mar territorial. Compreende-se que tal questão, por ainda permanecer em aberto, pode vir a causar problemas vindouros para estes.

De tal forma, a pesquisa traz uma apreciação acerca da relação entre Bolívia e Chile frente a questão exposta, considerando a decisão do Tribunal de Haia, favorável ao Chile, em 2018. Ademais, mapeia a retomada de relações efetivas entre os dois países no ano de 2021, considerando o ainda existente impasse no que tange o acesso boliviano ao mar. Assim, pondera os argumentos bolivianos com vistas a negociar a recuperação de sua saída para o mar e, conseqüentemente, sua soberania; e os empregados pelo Chile, com vistas a preservar parte de seu território.

Para tanto o artigo foi dividido em três seções, além da introdução e da conclusão. A primeira seção promove um resgate à história, demonstrando os fatores que levaram à ocorrência da Guerra do Pacífico, bem como seus desdobramentos no pós-guerra. A segunda seção versa sobre a análise do caso boliviano sob as luzes do direito internacional público, mais especificamente do direito internacional marítimo. Por fim, a terceira seção traz, resumidamente, um resgate histórico das diversas tentativas de reaproximação que foram traçadas ao longo de todos esses anos, explicando porque, ainda assim, a distância predominava no relacionamento entre eles. Além disso, realiza a análise sobre os primeiros passos dados, em 2021, no sentido da retomada do diálogo e das relações diplomáticas formais entre eles, demonstrando que, no momento, ainda há um “elefante na sala”, que pesa para que o relacionamento possa ser retomado, sem que as assimetrias manifestas tenham sido assentadas em plenitude.

3. Guerra do Pacífico e seus Desdobramentos

A denominada Guerra do Pacífico ou “Guerra dos dez centavos” foi travada entre os anos de 1879 e 1884 (FILIPPI; CHARÃO, 2015) e teve como ponto de partida para o conflito o desejo, por parte da Bolívia, Peru e Chile de controlar o Deserto do Atacama e poder utilizar os ricos recursos minerais presentes em seu subsolo. Diante de tal cenário, em 1879, o conflito se tornou iminente. Havia um histórico de relações entre os três Estados beligerantes.

Entre os anos de 1864 e 1866, lutaram contra a Espanha e venceram, assinando um tratado de assistência acordando que tal região, geopoliticamente importante, seria domínio comum entre eles. O Deserto do Atacama é rico em recursos minerais, tais como o nitrato de sódio, o salitre, o cobre, a prata e o *guano*³⁵ (AMARAL, 2009).

O Chile era o Estado com mais ambições no território e o que tinha mais chances de vencer a guerra. Tal país desejava anexar essa área na costa do Pacífico, de forma a tomar posse dos recursos minerais lá presentes. Ao longo do século XIX foi aclarado que o nitrato de potássio e o salitre possuíam finalidades importantes como insumos agrícolas e como matéria-prima para as indústrias de munição, o que tornou o território do Deserto do Atacama ainda mais estratégico. De acordo com Amaral (2009), o governo do Chile acreditava que tinha o dever de zelar pela segurança da região, mas que, em troca de tal zelo, poderia explorar livremente tais recursos³⁶ e, ainda, receber metade dos impostos que as indústrias bolivianas recolhiam no território. Ademais, em 1868, a Companhia Exploradora do Deserto, empresa chilena, começou a explorar os minérios da região e, em pouco tempo, acabou chamando a atenção de britânicos, que passaram a comprá-los e tomar posse de metade de seu capital. Como aponta Dozer (1996):

O Chile atraiu muito, em especial, os capitais ingleses – sobretudo a cidade de Valparaíso, que se tornou um porto mais britânico do que chileno. As exportações de cobre, nitratos, salitre e guano atingiram cifra inéditas, e entre 1845 e 1857, o comércio exterior do Chile triplicou, fazendo de Valparaíso o porto mais movimentado da costa ocidental, abaixo apenas de São Francisco da Califórnia. (DOZER, 1966, p. 330).

Entretanto, a Bolívia e o Peru foram excluídos dos ganhos advindos da exploração do Deserto. Por um lado, a Bolívia não se encontrava satisfeita por ter que dividir os impostos recolhidos por suas empresas com o Chile e, ainda, temia que houvesse uma invasão em seu território costeiro, que já estava sob o controle de mineradoras chilenas. Por outro lado, o Peru celebrou com a Bolívia, em 1873, um contrato confidencial, denominado Tratado de Defesa ou “Tratado de Alianza Defensiva” (FILIPPI; CHARÃO, 2015, p.58), que, dentre outros

³⁵ O guano é uma espécie de fertilizante natural depositado por aves marinhas (SÁ NETO e CAMPOS, 2015, p.60).

³⁶ O Chile, por ter prestado auxílio para os Estados em suas independências, por meio de ajuda nas batalhas terrestres e marítimas, acreditava ser merecedor disso (FILIPPI; CHARÃO, 2015).

pontos, acordava que os países deveriam proteger os recursos minerais e o Deserto de Atacama, além da ideia de ajuda recíproca em caso de um conflito com o vizinho Chile (FILIPPI; CHARÃO, 2015).

O Estado boliviano e o Chile buscavam tentativas de regularizar suas disputas territoriais e a divisão da exportação do salitre por meio de tratados. Entretanto, o estopim que levou à ocorrência do conflito armado foi justamente advindo a impossibilidade desses tratados conseguirem incorporar os interesses divergentes dos dois lados envolvidos (FILIPPI; CHARÃO, 2015). Em 1878, quando o governo da Bolívia buscou aumentar a carga tributária

cobrada sobre a companhia de exploração de minérios chilena, o país reagiu a isso com protestos, se recusando a pagar as taxas cobradas e ameaçando confiscar sua propriedade. A partir de então, dois mil soldados das forças armadas do Chile ocuparam, em 1879, a região que abarcava a cidade do porto de Antofagasta. Tal movimento fez com que a Bolívia declarasse guerra ao Chile, acionando a ajuda do Peru, por meio do Tratado de Defesa. Formalmente, o governo chileno declarou guerra à Bolívia e ao Peru no dia 5 de abril de 1879 (AMARAL, 2009). O Chile, por sua vez, contou com o apoio britânico ao longo da guerra, como aponta Filippi; Charão (2015):

Autores como Reyes (2009) e Galeano (1970) afirmam que houve por parte da elite chilena, e também do empresariado inglês, um forte apoio à proclamação de guerra contra a Bolívia pela ofensa na tentativa não apenas da cobrança de impostos, como também de tentar tomar as instalações das empresas alojadas em território boliviano (FILIPPI; CHARÃO, 2015, p.59).

Ao longo da ocorrência da guerra, Amaral (2009) pontua que a batalha de Calama, 1879, foi a primeira vitória consolidada do Chile, por meio da qual deu-se o isolamento marítimo da Bolívia. A autora enfatiza que não houve dificuldades para os chilenos em tal empreitada, isso porque o exército da Bolívia reconhecia que era inferior frente ao do Chile, detentor de uma força bem treinada. Ademais, considerava-se que para uma vitória seria indispensável haver controle sobre o mar, controle este que, sob a perspectiva boliviana, se encontrava com o Chile, já que esse país possuía frota naval bem equipada. A Bolívia perdeu para o Chile a província do porto de Antofagasta.

Em relação ao Peru, compreende-se que, devido ao fato de o país estar passando por dificuldades econômicas, a dedicação de seu exército e marinha na guerra ficou fragilizada.

23 a 27 de agosto de 2021

Assim, as batalhas de Iquique e Angamos enfatizaram as debilidades peruanas, já que após as vitórias do Chile, tais províncias passaram a ser controladas pelo governo chileno, o que também permitiu a invasão ao território peruano. O Peru conseguiu resistir até 1883, quando acabou cedendo e assinou um acordo com o Chile. Esse acordo consolidou que os territórios de Tarapacá, Tacna e Arica seriam de posse do Chile (AMARAL, 2009). O acordo que estabeleceu o fim da Guerra é denominado como Pacto de Trégua e foi assinado em 1984, estabelecendo que a Bolívia cederia sua costa marítima para o Chile em troca de contrapartidas, como:

a) a construção de uma ferrovia ligando Arica à La Paz; b) garantir, por parte do Chile, a construção de ferrovias em território boliviano; c) a entrega à Bolívia de 300 mil libras esterlinas; e d) o reconhecimento, em favor da Bolívia, do livre trânsito por território e portos chilenos (SÁ NETO e CAMPOS, 2015, p.93).

Após o conflito, o Tratado de Paz, Amizade e Comércio, de 1904, é realizado, com vistas a estabelecer as fronteiras atuais entre esses três Estados, além de representar o início de uma negociação pacífica para que a Bolívia pudesse reaver seu acesso ao Oceano Pacífico (AMARAL, 2009). O acesso ao mar é de extrema importância para o governo boliviano, afinal, uma das principais consequências da guerra foi a “mediterraneidade da Bolívia” (AMARAL, 2009, p.7). Tal país era capaz de exercer sua soberania no território do Deserto do Atacama, mas acabou perdendo os recursos minerais presentes naquela região, e, principalmente, sua saída para o mar. Esse ponto é crucial para a compreensão do por que as relações Bolívia-Chile nunca mais conseguiram se recompor e ser as mesmas, afinal sem saída para o mar, a Bolívia viu seu desenvolvimento comercial, de exploração de seus recursos e de integração com outros países da América do Sul, limitado após o conflito. Como aponta Roca (2004), no relacionamento bilateral entre os dois países havia paz, mas não amizade.

O Peru, apesar de não ter saído tão prejudicado quanto a Bolívia, também sofreu perdas consideráveis. O Estado peruano teve seu território reduzido, perdendo, como consequência, províncias que eram estratégicas e que possuíam grande potencial mineral, que eram fontes de sustentação da política e da economia do país. Assim, após a guerra, sua economia se encontrou totalmente abalada, tendo sua produção e comércio diminuídos e sua

moeda passou a enfrentar um quadro de desvalorização, o que também prejudicou os investimentos externos (AMARAL, 2009).

Ademais, em consonância com Amaral (2009), um dos pontos mais relevantes oriundos da Guerra do Pacífico é a questão da cidade portuária de Arica. Tal cidade ficou sob a posse do Chile ao final do conflito, porém, por meio do tratado firmado em 1929 entre Chile e Peru, a região foi incorporada ao território peruano. Mas, a grande questão envolvida nesse cenário diz respeito à busca boliviana pela concessão, por parte do Chile, dessa cidade para a Bolívia. Esse território é de extrema relevância para os bolivianos, por possuir acesso ao mar, o que permitiria ao país ter saída para o Pacífico. Destarte, o Peru se coloca como dificultador de tal pretensão boliviana. O Peru alega seu direito à soberania em Arica – argumenta que já possuía tal província como parte soberana de seu território antes mesmo da guerra - e à reparação dos danos que sofreu ao longo dos anos em que os três países guerrearam.

4. Direito Internacional Marítimo e Análise do Caso Boliviano

Para compreender o aspecto jurídico do *status* mediterrâneo do Estado boliviano e como os desdobramentos da Guerra do Pacífico afetam o país até hoje, especialmente na questão marítima, é necessário, primeiro, observar a forma como o direito internacional marítimo foi erguido no Sistema Internacional (SI). Além disso, é mandatória a realização de uma análise mais cuidadosa a respeito da forma como os Estados sem litoral são tratados no campo internacional.

Historicamente, os mares são um espaço de grande interação humana, “foi nos mares que a humanidade encontrou o rumo do desenvolvimento e do progresso em todas as suas vertentes” (MAZZUOLI, 2006, p.845). Logo, a questão marítima passou por profunda elaboração até atingir a plena normatização em termos de utilização e divisão jurídica dos oceanos, assim como diferentes temáticas no campo das Relações Internacionais. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), um esforço proveniente das duas Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Genebra 1958 e 1960, firmou-se em Montego Bay, Jamaica, 1982, em uma expressão multilateral dos atores internacionais. A CNUDM é o maior e principal arcabouço jurídico-normativo no que tange o uso dos mares. A chamada “Constituição do Mar” abrange o universo marítimo como um todo, desde delimitação de fronteiras até sustentabilidade marítima (LIMA, 2014).

23 a 27 de agosto de 2021

É clara a decisão da Convenção em garantir o maior nível de igualdade entre Estados com e sem litoral. Além disso, a carta observa as diferenças em termos econômicos no que diz respeito aos Estados desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. No artigo 69 da CNUDM é tratado, de forma específica, a questão dos Estados sem litoral e seus direitos. Lê-se Estado sem litoral aquele que não possui uma saída soberana para o mar, ou seja, aquele que não possui uma costa própria. No passado os Estados sem litoral se concentravam em grande medida na Europa e na América do Sul, no entanto, a partir do processo de descolonização esse número aumentou consideravelmente, uma vez que diversos territórios se dividiram e passaram a exercer plena soberania (SARUBBI, 2020, p.15)

Na leitura de seus parágrafos, entende-se que o artigo 69 busca esclarecer que os países sem litoral possuem o direito de exploração da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Estado costeiro subsequente. A ZEE é a região situada além do Mar Territorial e adjacente a ele. Nesta região o Estado costeiro possui soberania no que concerne exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais vivos e não vivos ali presentes,

considerando também o solo e o subsolo marinho (CNUDM, 1982). Assim, o primeiro e o segundo parágrafo do citado artigo apontam que:

1. Os Estados sem litoral terão o direito a participar, numa base equitativa, no aproveitamento de uma parte apropriada dos excedentes dos recursos vivos das zonas econômicas exclusivas dos Estados costeiros da mesma sub-região ou região, tendo em conta os fatores econômicos e geográficos pertinentes de todos os Estados interessados e de conformidade com as disposições do presente artigo e dos artigos 61 e 62.
2. Os termos e condições desta participação devem ser estabelecidos pelos Estados interessados por meio de acordos bilaterais, sub-regionais ou regionais [...] (CNUDM, 1982)

Logo, entende-se a posição da Convenção no que diz respeito aos Estados destituídos de uma saída soberana para o mar. Buscando aplicação dos princípios de igualdade e solidariedade, a CNUDM então define o direito dos Estados sem litoral em participar, de forma equitativa, dos excedentes dos recursos vivos da ZEE (ALBUQUERQUE e NASCIMENTO, 2002, p.140-141).

O Tratado de Paz, Amizade e Comércio (1904), assinado entre Chile e Bolívia, formalmente cede todo o litoral boliviano ao Chile, como apontado anteriormente, em troca do livre acesso ao porto de Arica e a construção da Ferrovia Arica - La Paz (VALÉRIO, 2015,

p.168) em virtude do Pacto de Trégua (1884), assim tornando a Bolívia de fato um Estado sem litoral. Com a assinatura do Tratado de Paz e Amizade a Bolívia perde sua saída soberana para o mar e adquire o “[...] amplo direito de livre trânsito até e desde o mar, com caráter de perpetuidade e não reciprocidade, além de gozar do direito de administrar suas operações aduaneiras nos portos chilenos que lhes sejam convenientes.” (SÁ NETO e CAMPOS, 2015, p.58).

No entanto, ainda de acordo com Sá Neto e Campos (2015), apesar das proteções jurídicas internacionais a respeito dos Estados sem litoral, os avanços tecnológicos diversificaram os usos e a capacidade de exploração nas diferentes divisões jurídicas do mar. Logo, espaços não contemplados pela CNUDM em termos de ZEE passam a ser considerados com grande potencial de exploração e desenvolvimento econômico. Dessa forma, é possível analisar que países como a Bolívia enfrentam certa defasagem em termos marítimos e econômicos. Seu *status* mediterrâneo traz danos geográficos e econômicos, como a perda de 158.000 km² de seu território costeiro, região onde, alguns anos depois, foi descoberta uma vasta reserva de cobre; a perda das reservas de *guano*; falta de acesso às riquezas e recursos naturais dos fundos marinhos, em especial minérios e petróleo; altos custos de transporte e de serviços, no que tange acesso aos mercados internacionais, uma vez que as exportações precisam absorver os custos advindos do sistema de transporte integrado com o Chile; perda de competitividade; impossibilidade de exercer atividades industriais voltadas à navegação; entre outros fatores (SÁ NETO e CAMPOS, 2015, p.60).

Vale ressaltar que, como observado anteriormente, a CNUDM garante tanto o direito ao trânsito quanto direito à exploração aos países sem litoral. No entanto, no caso boliviano em específico, entende-se que há duas vias de garantia desses direitos, pelas quais o país pode se beneficiar mais ou menos. Clarindo Epaminondas de Sá Neto e Ingrid Zanella Andrade Campos (2015) apontam uma via multilateral e uma bilateral. Assim, em termos de livre trânsito, a via bilateral — Bolívia e Chile — é mais favorável aos bolivianos, por ser menos limitada ao constituir um direito “[...] não recíproco, irrestrito, imprescritível, tendo caráter de compensação pela cessão de territórios bolivianos” (SÁ NETO e CAMPOS, 2015, p.62). Já no que concerne a exploração de recursos naturais, a via multilateral, dada pela CNUDM, é mais vantajosa por determinar, como visto anteriormente, no artigo 69, a participação equitativa dos Estados sem litoral (SÁ NETO e CAMPOS, 2015, p.62).

Assim, mesmo no que pese a normatização feita por meio da CNUDM, ainda segundo os autores, é possível observar que

[...] a perda do litoral boliviano não representou somente um desmembramento qualitativo, cuja implicação mais importante é a de ter deixado o país costeiro sem comunicação marítima direta com o mundo, mas sim uma diminuição quantitativa da dotação original de recursos naturais existentes nesse território (SÁ NETO e CAMPOS, 2015, p.60).

Corroborando com esse argumento, Sarubbi (2020) afirma que ainda existe um longo caminho no que diz respeito às condições legais dos Estados sem litoral, principalmente com relação aos menos desenvolvidos (SARUBBI, 2020, p.34). Tal análise possui por efeito aderência ao caso da Bolívia.

5. Bolívia, Chile e o “elefante na sala”: da distância à retomada do diálogo

Os tratados de 1884 e 1904 não foram os únicos a abordar a questão polêmica entre os dois países do cone Sul. Uma série de tentativas e acordos bilaterais e multilaterais foram criados com o intuito de pôr fim às intemperes das relações entre os países. São exemplos a Convenção de Livre Trânsito (1937), a Declaração de Arica (1953), o Tratado de Complementação Econômica (1955), a Resolução 426 da Assembleia Geral da Organização

dos Estados Americanos (OEA), entre outros. Os tratados e acordos serviam o propósito de pacificação das relações no Sul do continente, considerando o histórico beligerante da Guerra do Pacífico. O documento da OEA, especificamente, demonstra também um entendimento de que a problemática marítima se tratava de um interesse hemisférico, logo os demais países também deveriam buscar soluções justas e equitativas (SÁ NETO e CAMPOS, 2015, p.60). Os autores ainda apontam que só no âmbito da OEA, de 1979 a 1989, pelo menos onze resoluções foram emitidas, todas abordando a questão marítima do Estado boliviano.

Após diversos períodos de aproximação e afastamento, as relações diplomáticas entre Bolívia e Chile se sustentam em um pêndulo onde a questão marítima é sempre o ponto de tensão que causa o desequilíbrio. É possível dizer que no século XXI as relações entre os dois países não eram amigáveis. Bolívia, presidida por Evo Morales, e o Chile, presidido por Sebastian Piñera, em 2013, passavam por um relacionamento pouco amistoso, com ambos os presidentes tendo realizado diversas declarações ofensivas e degradantes a respeito um do

outro e, assim, escreveram um novo capítulo na história de suas relações bilaterais. Com o distanciamento das relações, Evo Morales e sua equipe reuniram uma série de juristas e especialistas a fim de criar o chamado DIREMAR (Direção de Reivindicação Marítima), no qual buscava-se apresentar diante de um tribunal internacional a necessidade boliviana de uma saída soberana para o mar e o dever do Chile em prosseguir em negociações para chegar ao fim desejado (FILIPPI e CHARÃO, 2015). Para a Bolívia de Morales, a estratégia era a de reestabelecer o relacionamento bilateral para, assim, resolver a problemática de sua saída para o mar e reconquistar a soberania marítima do país. Tal estratégia é relevante à medida que mobiliza a agenda da política nacional, movimenta a população em torno da temática e é pauta de política externa (AMARAL, 2009).

Dessa forma, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), em Haia, foi escolhida para receber e julgar o pleito, que se baseava na ideia de que o Chile seria obrigado a negociar com a Bolívia uma saída soberana para o mar. Tal demanda foi registrada em Haia sob o título “Obrigação de negociar acesso ao Oceano Pacífico (Bolívia v. Chile)”. De acordo com Matos (2017):

A denúncia enviada à CIJ baseia-se em três pontos de argumentação: a existência de obrigação do Chile negociar de boa-fé e efetivamente um acordo que conceda à Bolívia acesso soberano ao Oceano Pacífico; o não cumprimento dessa obrigação pelo Chile; e o dever do Chile de cumprir essa obrigação (MATOS, 2017, p.81).

É interessante observar que a retomada do pleito Boliviano de forma tão incisiva também se dá pelas características personalistas do governo Evo Morales, a partir da ideia da busca por um “inimigo externo”; mas não é possível reduzir a questão apenas a esse mérito. Existe uma ferida aberta na construção nacional boliviana e “uma saída soberana para o Oceano Pacífico representa uma questão de orgulho e de credibilidade nacional para os bolivianos.” (VALÉRIO, 2015, p. 164).

Após analisar o caso detalhadamente a CIT então compreendeu que nos tratados e acordos passados não havia ficado clara a necessidade do Chile, obrigatoriamente, negociar a questão com a Bolívia (ANDERSON e PEREIRA, 2018). Alguns pesquisadores chilenos argumentam que a Bolívia não deveria ter o direito à saída para o mar reconhecido, afinal este país foi um dos perdedores da Guerra, afirmando ainda que lutar por isso fere o Tratado de

1904, o que reforça a extensão da problemática que o Estado boliviano enfrenta com o Chile (FILIPPI; CHARÃO, 2015). Assim, em 01 de outubro de 2018 a Corte toma sua decisão e afirma que o Chile não possui nenhum tipo de obrigação legal em fornecer ou até mesmo negociar um acesso soberano ao Oceano Pacífico para o Estado da Bolívia (ONU, 2018). O governo chileno agiu com indiferença à decisão tomada; já o governo boliviano afirmou respeitar a decisão apesar de não concordarem e tão pouco abdicarem de suas pretensões.

As relações entre os países permaneceram pouco amistosas. E parece haver também um impasse no que se pode entender como a interpretação regional da situação. Afinal, ao passo que a Bolívia defendia a concertação e mediação multilateral, a chancelaria do Chile – apoiada pelo Brasil e pela Argentina – iam contra tal posição (AMARAL, 2009). E ainda, parece que organismos internacionais buscam fechar os olhos para a ocorrência de tais impasses regionais. Um exemplo disso reside na declaração da Organização dos Estados Americanos (OEA) acerca das fronteiras supracitadas:

1) Não há disputa de nenhum tipo entre o Chile e a Bolívia. O Tratado de Paz e Amizade de 1904 é completamente efetivo e a fronteira entre os países está definitivamente demarcada; [...] 3) Nesse contexto, a opinião pública e a comunidade internacional devem estar cientes de que todas as matérias referentes aos interesses recíprocos de Chile e Bolívia pertencem à esfera de suas relações bilaterais (OEA, c2021).

Dadas todas as circunstâncias desafiadoras, por muitos anos as relações diplomáticas entre Bolívia e Chile não foram feitas de forma direta. Os países mantinham seu diálogo por meio de mediações de outras partes. Já no ano de 2021, Bolívia e Chile decidiram retomar o

diálogo e dar um pontapé inicial na reativação de seu relacionamento. No entanto, diferentes canais midiáticos sul-americanos apontaram algo em comum na nova fase diplomática entre os dois países: a ausência do tema marítimo. A questão mais sensível na relação entre Bolívia e Chile parece ter ficado de fora dos novos debates iniciados. Para o Chile, a questão é um assunto resolvido, pois, argumenta-se que, após o decidido em Haia, não há mais o que se discutir sobre. Já para a Bolívia, a busca por uma saída soberana para o mar continua sendo um fator importante em termos geopolíticos, estratégicos, econômicos, culturais e identitários. Assim, essa pauta apresenta-se como o “elefante na sala” nas relações Bolívia-Chile, sendo essa uma problemática existente, sensível e visível. No entanto, até o presente momento, a diplomacia de ambos os países decidiu a ignorar, ao menos em tal fase inicial, a fim de

alavancar outras questões. Mas, é necessário se pensar até onde as relações entre os dois países podem seguir ignorando o debate marítimo (VERA, 2021).

Tendo tal quadro em vista, é possível esperar que o caminho ideal a ser seguido pelos países no futuro de suas relações bilaterais deve abarcar, gradualmente, o debate marítimo e, perpassa, assim como coloca Amaral (2009), pela via da integração regional. Segundo a autora, esses Estados teriam maior probabilidade de consolidar avanços positivos no relacionamento ao buscarem a integração física, social e energética entre si. Entretanto, tal integração, em termos tão profundos, não é tão simples de ser vislumbrada, visto que, no passado, ambos tiveram relações mais próximas, com o compartilhamento de atividades econômico-comerciais em mesmos territórios, o que propiciou a guerra. Sendo assim, a retomada gradual do diálogo, com a busca pela integração em âmbito regional, de forma a não causar maiores constrangimentos entre eles, parece ser o melhor caminho a ser adotado. E ainda, como aponta Amaral (2009), por ser o Chile o principal ator em tal processo de resolução, este possui a função de tentar encontrar uma solução que seja eficaz em realizar o desejo boliviano, país que muito perdeu com a Guerra do Pacífico.

Considerações finais

Após as análises feitas nas seções anteriores, entende-se que Bolívia e Chile construíram, principalmente após sua descolonização, uma relação pendular, horas de aproximação, horas de distanciamento. Em grande medida, as tensões criadas entre os dois países se baseiam nos desdobramentos da Guerra do Pacífico, na qual uma questão muito específica e com fortes repercussões em termos geopolíticos se consolidou: o acesso boliviano

ao mar. Diversas foram as tentativas de tornar as relações entre os dois países mais amigáveis, desde alternativas hemisféricas até acordos bilaterais. O Tratado de Paz, Amizade e Comércio, de 1904, se torna então instrumento formal na busca por um ponto final na questão. No entanto, por um lado, ao contrário do esperado, a aspiração boliviana à uma saída soberana para o mar não enfraqueceu. E, por outro lado, estabeleceu-se o entendimento chileno de que a problemática era um assunto encerrado. Nem mesmo a decisão da Corte de Haia, em 2018, determinando a não obrigatoriedade do Chile em negociar uma saída marítima com a Bolívia, serviu para arrefecer o ideal boliviano. Tal cenário pauta a forma com que os

dois vizinhos se relacionaram nos últimos anos. Entre Bolívia e Chile há paz, mas não amizade.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, na tentativa de garantir equidade no Sistema Internacional no que concerne o aspecto marítimo, define de forma clara os direitos dos Estados sem litoral. No entanto, apesar das garantias feitas pela CNUDM, há perdas econômicas e geoestratégicas suficientes para um país mediterrâneo, como é o caso da Bolívia, em avaliar seu *status* como prejudicial. Especificamente na análise aqui feita, entende-se que as perdas bolivianas se dão não somente e termos marítimos - exploração e livre passagem - mas também se referem as perdas oriundas da impossibilidade de exploração dos territórios que uma vez pertenceram à Bolívia.

A questão marítima se consagrou como um assunto sensível e complexo nas relações bilaterais Bolívia-Chile. Assim, se torna abstruso vislumbrar, mesmo com a retomada do diálogo direto entre os dois países em 2021, a resolução da problemática; uma vez que, justamente um dos principais impasses entre os países foi deixado de fora dos debates. Há um “elefante na sala”, que, futuramente, pode desencadear uma nova onda de impasses e, até mesmo, afastamento entre as duas nações. Como apontado, buscar alternativas multilaterais, regionais ou até mesmo bilaterais para garantir uma negociação direta entre os países se apresenta como uma das melhores soluções para a questão. Garantir maior integração entre os países é essencial para estreitar os laços e afastar inimizades e a exclusão da temática marítima dos debates apenas adia uma problemática que forçosamente será tratada em tal relacionamento, o que, mais cedo ou mais tarde, inevitavelmente, deverá ser retomado.

Referências Bibliográficas

_____. Bolívia e Chile tentarão reconstruir relação sem incluir tema marítimo. UOL. 07 mai. 2021. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2021/05/07/bolivia-e-chile-tentarao-reconstruir-relacao-sem-incluir-tema-maritimo.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 05. ago. 2021.

_____. Chile e Bolívia descongelam suas relações após 11 anos, mas deixam de fora assunto marítimo. Estado de Minas. 07. mai. 2021. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/05/07/interna_internacional,1264542>

23 a 27 de agosto de 2021

/chile-e-bolivia-descongelam-suas-relacoes-apos-11-anos-mas-deixam-de-fora.shtml>.
Acesso em: 05 ago. 2021.

ALBUQUERQUE, Letícia; NASCIMENTO, Januário. Os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Periódicos UFSC. UNIJUS. p. 129 – 147. 2002.

AMARAL, Daniela Matos e Campos. Chile e Bolívia: uma abordagem das teorias de relações internacionais sobre a busca pelo mar e a realização da pesquisa científica marinha. Monografia (Relações Internacionais - UniCEUB). Brasília. 66p. 2009.

ANDERSON, Amanda Maria Barreto; PEREIRA, Bruna Amaral. Bolívia vs. Chile na Corte Internacional de Justiça: Resquícios da Guerra do Pacífico. Conjuntura Internacional – PUC Minas. 2018. Disponível em <
<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/11/07/bolivia-vs-chile-na-corte-internacional-de-justica-resquicios-da-guerra-do-pacifico/>> Acesso em 30/07/2021.

DOZER, Donald Marquand. América Latina uma perspectiva histórica. Porto Alegre: Globo, 1966.

FILIPPI, Eduardo Ernesto; CHARÃO, Carla Carpin. Chile e Bolívia e o conflito para alcançar o oceano: Guerra do Pacífico e mudanças nas relações entre os dois países. Revista Conjuntura Austral. vol. 6, nº. 27 – 28. Dez. 2014 – Mar. 2015.

LIMA, Embaixador Sérgio Eduardo Moreira. Apresentação. In: BEIRÃO, André Panno (org.); PEREIRA, Antônio Celso Alves (org.). Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília-DF, 2014.

MATOS, Eder ludovico de. A busca boliviana pelo acesso soberano ao mar: as vertentes marítima e continental em torno do conflito entre Chile e Bolívia. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências. 105p. 2017.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2006.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Disponível em <www.oas.org>. Acesso em 05. ago. 2021.

ONU. Corte: Chile não tem obrigação de negociar acesso ao Pacífico com Bolívia. 2018. Disponível em <<https://news.un.org/pt/story/2018/10/1641292>> Acesso em 30/07/2021.

ROCA, José Luis. 1904: Un tratado que restableció la Paz pero no la Amistad. Opiniones y Analisis, La Paz, Primera edición, p. 11 – 12, mar. 2004.

SÁ NETO, Clarindo Epaminondas de; CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade. O direito internacional de acesso ao mar: a problemática entre Bolívia e Chile. CEUB. vol.26, n°2, p. 55 – 64. 2015.

SARUBBI, Óscar Cabello. Land locked states in contemporary law of the sea. In: TOLEDO, André de Paiva (org.), *et al.* Direito do Mar – reflexões, tendências e perspectivas. vol.4, p. 15 – 34. 2020.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. Dia do Mar: a guerra do Salitre e a disputa da Bolívia contra o Chile por uma saída soberana para o Oceano Pacífico. Cadernos de Dereito Actual. N° 3, p. 163 – 172. 2015.

VERA, Angélica. Presidente de Bolivia pide retomar el diálogo con Chile y asegura que demanda marítima es un tema “pendiente”. *Latercera*. 23 Mar. 2021. Disponível em: <<https://www.latercera.com/mundo/noticia/presidente-de-bolivia-pide-retomar-el-dialogo-con-chile-y-asegura-que-demanda-maritima-es-un-temapendiente/4WI4JXF5FBCBRLS6EGCWOURKUE/>>. Acesso em: 05. Ago. 2021.

PENSAR RELAÇÕES INTERNACIONAIS COM O ATLÂNTICO NEGRO

Anderson Henrique Gonçalves dos Santos³⁷

Resumo

O objetivo desta pesquisa, de rasura teórico-metodológica, tem sido interpelar o campo disciplinar de Relações Internacionais a partir de agenciamentos (& teorizações) elaboradas no Atlântico Negro (GILROY, 1993; SHILLIAM, 2009). Tal categoria analítica afigura-se elementar para discutir três eixos abordados ao longo deste ensaio, a saber: silêncios disciplinares sobre a violência colonial anterior e ulterior à formação do Estado moderno; a mobilização deste enquanto unidade privilegiada de análise em RI; e dupla face moderna atlântica enquanto chamado a outros marcos teóricos. Em síntese, tais eixos possibilitam discutir o papel da violência moderna na formação da ordem contemporânea e os insistentes agenciamentos atlânticos que àquela têm resistido. A revisão bibliográfica em curso dessilencia que pessoas, ideias e movimentos atlânticos suspendem a linearidade interpretativa de abordagens centradas na unidade estatal. Evento primaz na formação da ordem contemporânea, a violência forjada no Atlântico Negro tem sido estudada por intelectuais anticoloniais desde a virada do século XIX e início do XX, com o fito de questionar políticas coloniais. Entretanto, silenciamentos ainda reverberam no campo disciplinar, seja para pensar a modernidade, ou a formação da ordem internacional vigente. Por outro lado, a disciplina mostra-se reticente a abordar raça e racismo. Em virtude disto, parece-nos premente dedicar atenção ao marulhar atlântico (indícios emergidos da literatura investigada), visto que nos possibilita repensar o Estado-nação westfaliano, o campo disciplinar em si e aquilo que supostamente *não há*. Se, embora valendo-se de abstrações racializadoras, teorias *mainstream* de Relações Internacionais ignoram raça e racismo e sua dimensão política, cabe, pois, arguir historicizando, descortinar o passado, evidenciar articulações inapreensíveis à diferenciação racial imposta pelo colonialismo. Mobilizar movimentos atlânticos para imaginar outros marcos teóricos em Relações Internacionais. Desgarrados de violências desumanizadoras.

Palavras-chaves: Atlântico Negro; Agenciamentos; Internacional.

[...] Imaginamos vidas sob a alvenaria, mas como reconheceremos o fim de um silêncio inexaurível? (TROUILLOT, 2016, p. 62).

Introdução

Ao realizar revisão de literatura sobre Quilombos no Brasil, deparei-me com diversas obras orientadas³⁸ a partir da categoria analítica Atlântico Negro (GILROY, 1993). Refiro-me a autores do campo da História, como Beatriz Nascimento, Flávio Gomes, Robert Slenes e

³⁷ Mestre em Relações Internacionais, Universidade Federal da Bahia, anderson.henrique@outlook.com

³⁸ Inclusive obras escritas antes da categoria ter sido teorizada por Paul Gilroy.

outros. Em Relações Internacionais, a categoria analítica tem sido articulada por intelectuais como Robbie Shilliam (2009). Diante de tais convergências teóricas, decidi seguir estudando com a categoria, por considerá-la adequada ao trabalho de pesquisa que venho desenvolvendo. Movimentando-a como alternativa aos marcos teóricos convencionais e enquanto possibilidade de tomar a dupla face moderna, e a consciência que carrega como corolário, para imaginar a elaboração de propostas políticas anticoloniais.

A categoria analítica amplamente discutida por Paul Gilroy, guiado pelos estudos de W.E.B du Bois sobre a comunidade negra estadunidense, propõe a mobilidade de ideias, pessoas e movimentos como a tônica atlântica. Para Gilroy, o sujeito do Atlântico Negro orienta-se pela dupla consciência forjada em confronto à violência moderna; aspecto salientado por Du Bois em *The Souls of Black Folk* e que servira de inspiração a Gilroy. Em outras palavras, despertamentos políticos engendram a necessidade de conviver com dois mundos. Foi/é preciso lidar com as correlações de forças que permeiam os mundos coloniais, delimitados por aquilo que Du Bois intitula *linha global da cor*.

Sob essa linha, em vigor no cenário estadunidense e alhures - como Du Bois observará em suas viagens de pesquisa -, jaz um véu que busca dissimular aspectos relacionais das violências coloniais. No âmbito deste texto, consideramos que os agenciamentos operados nos mundos atlânticos, em especial de pessoas negras, têm por objetivo transpor simulacros e redefinir/romper os limites impostos pela *linha global da cor*, objetiva e subjetivamente.

Recobrar tais agenciamentos em Relações Internacionais pode ser interessante para: 1) aproximar a disciplina da História, enquanto possibilidade de ruptura com o colonialismo e, outra estratégia também apontada por Muryatan Barbosa em conferência³⁹ datada de 07/07/2021, seria 2) ampliar os temas possíveis ao campo disciplinar das RRII.

No que tange às contribuições de realizar os exercícios apontados anteriormente (aproximação à História e ampliação temática), guardam relação com a estrutura básica deste ensaio: poderíamos rever a violência atlântica enquanto evento fundante da ordem moderna tal como a conhecemos, ou seja, a formação do Estado-nação calcada na violência colonial; repensar o Estado-nação como unidade preferencial de análise para as Relações Internacionais por influência das Ciências Sociais dezenovescas/eurocêntricas (ápice durante a expansão

³⁹ **De(s)colonizando as Relações Internacionais.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tRpUoyITegE>. Acesso em: 07/07/2021

colonial); e as demais possibilidades abertas com a atenção voltada à categoria analítica ora estudada – novos marcos teóricos possíveis.

Diante do exposto, importa justificar o porquê da aproximação com a História. “Acaso as RRII estariam distantes dela?” Pode-se redarguir. Para abordar este aspecto, o historiador haitiano Michel Trouillot, discute em *Silencing the Past: Power and the Production of History* os silenciamentos que atravessam a construção das histórias e da História. E o papel crucial do exercício de poder nesse entremeio. Assim, talvez não se trate apenas de distância disciplinar, mas do que se escolhe dizer e dos silêncios acerca dos quais se formam consensos.

Posto que os silêncios também são mobilizados na produção de narrativas. Trata-se menos de distanciar-se da História e talvez mais de aproximar-se dos fatos históricos que importam a uma dada coletividade e logo lançar mão de artifícios de poder para lograr estabelecer versões duradouras. De outra forma, prescindir da história, fetichizar a abstração (KRISHNA, 2018) - para quem tem horror ao ato de historicizar - igualmente pode ser uma saída à confrontação da abstração *per se*, num dado cenário anistórico, à materialidade dos fatos, justamente o aspecto que serve a distinguir a história da História (TROUILLOT, 2016). Em suma, politizar tais escolhas traz consigo a oportunidade de desvelar a produção da *coerência* por meio do silenciamento.

Trouillot traz contribuições a este texto porque: 1) adiro aos ensinamentos do Professor Muryatan Barbosa, quanto a aproximar as RRII da História ser uma alternativa ao colonialismo epistêmico disciplinar; e 2) as reflexões de Trouillot estão voltadas para pensar o poder na construção e no silenciamento de narrativas, bem como as ambiguidades e disputas que as permeiam. Pensar a articulação do poder por meio da violência colonial, e os agenciamentos que desafiam-no, afigura-se um caminho possível para interpelar a linearidade ou, como se refere Trouillot, a noção de história como armazenamento reivindicada por circuitos *mainstream*. Trouillot nos coloca ante o desafio de politizar o presente para disputar o dessilenciamento dos passados que nos acompanham coletivamente. O presente enquanto uma posição de reinvenção, reinterpretação, desvelamento do poder na construção do passado. Para Trouillot, o passado é uma *invenção* no presente (TROUILLOT, 2016).

Quanto à ampliação temática, considerar a categoria Atlântico Negro para o campo das Relações Internacionais pode nos ser oportuno para *talvez* enxergar a gramática racial que organiza a modernidade (SHILLIAM, 2009); para questionar a continuidade da violência atlântica sob a forma de dispositivos racializadores em constante atualização a operar

brutalismos que desconhecem fronteiras – aliás, interdita-nas enquanto espaços de troca/diálogo em potencial (MBEMBE, 2020); para pôr em suspenso narrativas lineares/de armazenamento e evidenciar agenciamentos que podem situar as RRII, a ordem contemporânea e o mundo sob outras lentes.

O desafio posto é o de reconhecer a modernidade surgida do Atlântico Negro e como tal espaço-temporalidade aponta para descompassos cuja ocorrência ilustra trajetórias políticas das coletividades (e individualidades) marcadas pelas violências modernas. Inaugurada a trata transatlântica, tais trajetórias têm enfrentado o desafio de opor-se a um sem-número de políticas de terror e morte.

Espera-se, ao cabo deste exercício ensaístico, provocar a leitora à observância das práticas de violência que organizam a (des)ordem contemporânea internacional. E isto talvez lhe pareça uma assertiva sobeja. Mas não sobra compreender como dispositivos brutais atingem adrede *corpos* específicos e objetivam interditar-lhes o movimento de exercício da política.

1. Estado e violência colonial

A configuração das ideias de Estado e democracia como os conhecemos na atualidade são forjadas ao longo do século XIX. Até o século XX, o Ocidente - cioso de projetar alhures artifícios que lhe atribuíssem predicativos *civilizatórios*, o que Edward W. Said (2012) discute em *Orientalismo* - não contava necessariamente com Estados democráticos (HOBSON, 2007). No ápice do colonialismo dezenovesco consolidam-se as Ciências Sociais e o Estado-nação como unidade preferencial de análise (CONRAD, 2016), uma vez que a empreitada expansionista estava assentada na anexação e no espólio territorial (BARTELSON, 2018) e a diferenciação face a outros territórios e modos organizativos ajuda a construir a legitimidade dessa unidade estatal, que reivindicava a si a soberania territorial.

Ocorre que a violência característica da modernidade tardia e que está na base da formação do Estado Moderno já vinha em marcha desde o século XVI, adotando diferentes dispositivos, importando e exportando ferramentas de domínio pelo terror. Recobrar esse marco ilustra como a ordem contemporânea se ergue por meio de políticas colonialistas brutais. Sem a trata atlântica e a escravização certamente o colonialismo não houvera conhecido o ápice do XIX (HOBSON, 2007), que contribuirá para um início de século XX marcado pelo auge do discurso e das práticas supremacistas (BARBOSA, 2020).

Ao analisar esse contexto, o estudioso pan-africanista W.E.B du Bois (1925, 2007) depreende que a *linha global da cor* delimita a realidade objetiva de pessoas negras (e subjetiva também, dado o salário psicológico do qual não abrem mão trabalhadores brancos, ainda que em condições objetivas de severa pauperização). Isto é, a linha global da cor pode ser articulada por meio de estratégias voltadas ao constrangimento de agenciamentos de pessoas negras e também como forma de organização das relações, não estando tal organização limitada a uma localidade, mas projetável em escala mundial. Depreende-se que a linha global da cor poderia, dessa forma, delinear/impor o limite superior de agenciamento *tolerado* por empreitadas supremacistas. Do mesmo modo, colocaria em marcha - por vezes sob um véu-simulacro - ações para cooptar, semear a autofagia ou, simplesmente, *eliminar* coletividades/pessoas dissidentes.

Naquele início de século XX, tal metáfora era deveras apropriada e decerto não deixou de sê-lo nos nossos dias. Para W.E.B du Bois, é esse entendimento - o de uma linha que corta, divide, limita - que pautava as disputas da Primeira Grande Guerra entre as potências colonialistas. Tratava-se à sua época da administração racial do mundo (VITALIS, 2015), posto que esta era uma demanda urgente às potências colonialistas, “administrar raças inferiores”. Por isto, em 1900, na Primeira Conferência Pan-Africanista, em Londres, W.E.B du Bois argumenta que a linha global da cor seria o problema do século XX. Por conta da persistência do problema, o pensamento de Du Bois tem sido revisitado em Relações Internacionais e em outros campos disciplinares, por ter sido um intelectual pioneiro na teorização sobre racismo, colonialismo e imperialismo. Para Du Bois, a articulação da linha global da cor era um problema imbricado entre a tríade colonialismo, imperialismo e racismo. Neste aspecto, Achille Mbembe (2016) também concordará com o autor, pois para o filósofo camaronês, subjaz às empreitadas violentas da modernidade o construto da supremacia que finda por materializar-se em experimentos grotescos visando alijar grupos humanos subalternizados.

1.1 Silêncio Inexaurível

“Trata-se um debate recente em Relações Internacionais”. Esta é uma frase comum quando abordamos a violência racial que está na base de formação do mundo contemporâneo e mesmo do campo disciplinar das RRII. Isto, em parte, se deve a fatores inerentes à rejeição

de um debate incômodo porque, em suma, trata-se disto: incomodar a cegueira deliberada. Por outro, poderíamos discutir quem são os sujeitos reconhecidos enquanto intelectuais de Relações Internacionais pelo *habitus* disciplinar. Já na virada do século e nas primeiras décadas do XX, os escritos de intelectuais pan-africanistas desafiavam as narrativas oficiais sobre o colonialismo e propunham discussões que desde logo situavam o debate num patamar alvissareiro para evidenciar os agenciamentos de pessoas negras ante a violência colonial, a exemplo dos escritos de C.L.R. James (1989) sobre a Revolução Haitiana, entre outros (BARBOSA, 2016).

Estes escritos, no início do século XX, acaso não discutiam processos políticos do seu tempo, da política internacional levada a cabo pelas potências colonialistas? Talvez esse debate, o da raça e do racismo não seja tão recente quanto queiramos supor. Em especial, ao pensarmos no quanto perdemos ao prescindirmos da análise acurada dos processos políticos vinculados aos mundos surgidos do Atlântico Negro em nome da adesão aos cômodos circuitos predominantes. Perdemos em capacidade imaginativa. Perdemos no abandono de questões que caminham ao inexaurível silêncio.

2. Relações Internacionais sob o véu da linha global da cor

Um silêncio também inexaurível paira sobre abordagens em Relações Internacionais que repousam norteadas pelo nacionalismo metodológico. Assim, a assunção de um ambiente anárquico – portanto não hierárquico – ganha relevo e situa o Estado-nação como unidade de análise preferencial.

Em virtude da presumida anarquia vigente, esses entes ocupar-se-iam, antes de tudo, da garantia da segurança e do interesse nacionais (KRISHNA, 2018). Entretanto, em contraste com a interpretação de surgimento da ordem moderna a partir de 1648, após os Tratados de Westphalia, recobrar 1492 enquanto momento fundante dessa ordem que apelarà à diferenciação racial para pôr em marcha um processo de expansão, acúmulo e violência a nível mundial traz a lume silêncios sobre os quais precisamos discutir.

Manifesto não apenas em termos teóricos ou abstratos, mas como construto que opera em escala global materializando-se em atos violentos, o racismo tem sido tratado em Relações Internacionais principalmente sob duas perspectivas. Por um lado, através de teorizações ancoradas em pressupostos racistas com roupagem cientificista. Por outro lado, é veiculado

23 a 27 de agosto de 2021

por meio do ensino acadêmico - referenciado por aquelas teorizações; e pelo silenciamento ou minimização de demandas antirracistas nos debates epistêmicos – quando se aborda a questão, porém de modo limitado. Essa dupla via de embargo à tomada de postura séria com relação ao debate racial no âmbito disciplinar coaduna com o corpus teórico predominante, que é ocidental e eurocêntrico. Explica-se, dessa forma, a preponderância da promoção de valores e interesses eurocêntricos em Relações Internacionais (VUCETIC; PERSAUD, 2018).

[...] as explicações no nível de unidade têm o privilégio de excluir aquelas que examinam o sistema como um todo. A preferência pelas primeiras significa que a desigualdade global não pode deixar de ser um produto de diferenças nas características e ações em nível de unidade. Essa preferência apaga evidências de processos coloniais violentos que confinam indivíduos, grupos ou países a posições limitadas dentro de uma divisão global do trabalho capitalista (INAYATULLAH; BLANEY, 2018, p. 117 – tradução nossa).

Por não se conformar aos parâmetros que pensam as relações internacionais a partir do Estado, nos níveis individual e internacional (PERSAUD; WALKER, 2001); e por, ainda segundo perspectivas centradas no Estado, supostamente não possibilitar a discussão de tópicos considerados prioritários à disciplina, “‘guerra e paz’ entre estados” (PERSAUD; WALKER, 2001, p. 373 – tradução nossa), a discussão racial é marginalizada. Esse silenciamento epistêmico negligencia o quanto o problema racial teve papel fundamental na conformação da modernidade e do capitalismo enquanto sistema global (PERSAUD; WALKER, 2001; PERSAUD, 2002; PERSAUD; SAJED, 2018; FANON, 2002, 2015; MBEMBE, 2013, 2020).

Capitalismo e modernidade, por seu turno, são explicados e representados de acordo com premissas (e dicotomias: bárbaro/civilizado etc.) racializadoras, as quais estão imbricadas em um conjunto de práticas materiais, ideológicas e epistêmicas. Assim, compreender a mobilização da categoria raça em perspectiva global requer atenção a essas práticas (PERSAUD; WALKER, 2001).

[...] porque o principal enfoque do campo disciplinar tem sido entender e administrar a balança de poder (e a balança de terror), apenas as relações entre as Grandes Potências são consideradas na elaboração de teorizações generalistas no campo como um todo. [...] A preocupação com a balança de poder por parte das Grandes Potências engendrou o entendimento de que mesmo quando raça (inclusive genocídio) estão diretamente relacionados a guerra, caso não impactem na balança global, são completamente ignorados ou incorporados [ao debate] apenas tangencialmente (PERSAUD, 2002, p. 61 – tradução e adendo nossos).

Robbie Shilliam (2009) considera inapropriada a narrativa moderna que privilegia o ascenso do capitalismo, e as categorias de nação e classe como eixos centrais de análise em Relações Internacionais, porquanto estreitamente vinculadas a um viés alheio ao complexo atlântico, viciadas pelo pensamento euroreferenciado, falta de sensibilidade teórica a outras experiências históricas como aquelas gestadas entre as águas do complexo Atlântico Negro.

De acordo com Shilliam, para quem é premente a necessidade de situar o Atlântico Negro como campo de estudos, considerar a escravidão mercantil e os processos de criouliização (entendidos como a mescla de referências locais com o imaginário europeu importado/invasor à época da expansão ultramarina), essa categoria analítica traz à luz desigualdades estruturais estreitamente vinculadas à ordem contemporânea vigente, erguida com a trata transatlântica.

Meu argumento é que a produção de identidades do Novo Mundo não pode ser entendida como uma variação de um tema europeu, porque a natureza direta da importância da escravidão no desenvolvimento colonial do Novo Mundo era qualitativamente diferente da relação da instituição com as sociedades europeias contemporâneas. Devido à qualidade especial de sua constituição social e efeito político, a escravidão atlântica poderia ser considerada a causa raiz da diferenciação das trajetórias de desenvolvimento do hemisfério europeu e ocidental. Eu argumentaria que é essa diferenciação que constitui a mais profunda desigualdade estrutural sobre a qual a ordem mundial moderna se desenvolveu (SHILLIAM, 2009, p. 72, tradução nossa).

Para ele, o Atlântico pode ser entendido como vetor de desenvolvimento combinado e desigual e traz como um dos argumentos centrais o ‘convívio’ entre elementos oriundos da criouliização e, ao mesmo tempo, elementos ‘importados’, em consonância com objetivos de manter as (ex)colônias vinculadas ao passado/presente europeu. Raça lhe parece um elemento central de análise a não ser negligenciado em Relações Internacionais, notadamente ao observar que “muitos comentaristas foram caridosos o suficiente para apresentar a comunidade atlântica como a expressão da civilização europeia como um todo” (McNamara 1962, 64 *apud* SHILLIAM, 2009, p. 74, tradução nossa).

Quero sugerir que a escravidão no Novo Mundo forneceu uma dinâmica contraditória de desenvolvimento que, através da construção de meta-identidades raciais, uniu de maneiras inovadoras as hierarquias personalizadas da falta de liberdade social com movimentos impersonalizadores e horizontalizadores em direção à liberdade política (SHILLIAM, 2009, p. 83, tradução nossa).

Atlântico, dessa forma, é entendido como vetor do comércio mercantil triangular e como vetor de sociabilidades moldadas pelo caráter desigual das identidades forjadas com o fito de justificar a apropriação de territórios, a escravização de suas gentes, bem como a vinda forçada de africanas e africanos, e o espólio de recursos naturais.

O movimento por meio do qual práticas colonialistas se imiscuem nos processos políticos modernos não se perde com a emancipação política das colônias a partir do século XIX. Ao contrário, tais práticas evoluem, reconfiguram-se, adotam novos artifícios. Porém, como veremos adiante, na terceira seção, o complexo atlântico, ainda que atravessado pela violência racial, não pressupõe esvaziamento de agências. Ao contrário, por estarem em movimento, as pessoas, as ideias e os movimentos em si (aqui/alhures/em-todo-lugar), confluem para ensejar o surgimento de inúmeras articulações anticolonialistas com legado plurissecular, a título de exemplo, os inúmeros Quilombos, *palenques*, *cumbes*, *marronages*, *marrons* (GOMES, 2006).

O regresso de Robbie Shilliam à temporalidade pré-emancipatória e pré-westphaliana se deve ao objetivo de recuperar as bases das meta-identidades e os fatores estruturais e estruturantes da modernidade colonial, centrando a faceta racial como categoria explicativa marcante na distribuição de desigualdades. “Estou sugerindo que o Atlântico era um vetor de socialidade internacional que, através da escravidão, criou uma gramática específica de formação da identidade moderna, sendo sua sintaxe mais profunda a racial” (SHILLIAM, 2009, p. 83, tradução nossa).

Organizadora do terror e também mote para levantes anticolonialistas, a gramática racial conjuga-se em detrimento das pessoas atingidas por essa sintaxe perversa entre diferenciação racial, terror e morte, oriunda da experiência colonial, que engendrou a produção de hierarquias e violências ao longo da modernidade, as quais ganham a forma de um experimento em metamorfose de ciclo contínuo: terror racial (MBEMBE, 2016).

Face a tal problemática, para o debate disciplinar comprometido com o antirracismo é de suma relevância refletir principalmente não acerca da ‘essência’ da categoria raça, porém, em especial, o que ela faz, “as consequências da racialização nas diferentes distribuições de poder, autoridade, reconhecimento, riqueza, valor, recursos, direitos e oportunidades” (VUCETIC; PERSAUD, 2018, p. 39 – tradução nossa). Ademais, “o processo de racialização tem dimensões múltiplas, e o modo como ele de fato se torna ‘real’ não pode ser

compreendido fora da história” (PERSAUD, 2002, p. 63 – tradução nossa). É na história e pela disputa de sua construção por meio de múltiplas narrativas que a tônica atlântica causa a abertura de outras vias para forjar identidades políticas engajadas com a elaboração de outras gramáticas, concordantes com sintaxes pautadas pelo reconhecimento das agências anticoloniais na disputa dos processos políticos contemporâneos.

Considerações finais

A tônica do complexo Atlântico Negro, com a contínua movimentação pessoas, ideias e movimentos e seus múltiplos agenciamentos, evidencia como a reivindicação de elaborar o próprio caminhar tem apontado possibilidades de enfrentamento aos silenciamentos convencionados pela historiografia profissional que também reverberam em outros campos disciplinares, como as Relações Internacionais.

Aproximar esses agenciamentos de movimentos teóricos no âmbito das RRII afigura-se uma das alternativas para vislumbrarmos *ao menos* dois percursos instigantes: novas formas de enxergar a formação do mundo contemporâneo e a ampliação dos horizontes teorizáveis em Relações Internacionais. As notas do diálogo proposto por meio desse ensaio se inscrevem nesses movimentos, um desafio à construção/imaginação de possibilidades teóricas acerca dessa ordem mundial que pôs tantas pessoas sob a alvenaria e segue colocando-as, pela morte física e pelo silêncio (trata-se de imaginá-lo exaurível).

Referências

BARBOSA, Muryatan Santana. **A Razão Africana: Breve História do Pensamento Africano Contemporâneo**. São Paulo: Todavia, 2020.

_____. Pan-africanismo e relações internacionais: uma herança (quase) esquecida. Rev. **Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, 2016, pp. 144-162

BARTELSON, Jens. **War in International Thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

CONRAD, Sebastian. Introduction. In: _____. **What Is Global History?** Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2016. pp. 1-16

DU BOIS, William Edward Burghardt. **The souls of Black folk**. New York: Oxford University Press, 2007.

DU BOIS, William Edward Burghardt. Worlds of Color. **Foreign Affairs**, Vol. 3, No. 3 (Apr., 1925), pp. 423-444

FANON, Frantz. **Les damnés de la terre**. Paris: Éditions La Découverte & Syros, 2002.

FANON, Frantz. **Peau noire, masques blancs**. Paris: Éditions Points, 2015.

GILROY, Paul. **The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness**. London and New York: Verso, 1993.

GOMES, Flávio dos Santos. **Histórias de quilombolas: mocambos e comunidades de senzalas no Rio de Janeiro, século XIX**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOBSON, John M. Countering the Eurocentric myth of the pristine West: discovering the oriental West. *In: _____*. **The Eastern Origins of Western Civilisation**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007. pp. 2-26

HOBSON, John M. The myth of 1492 and the impossibility of America: the Afro-Asian contribution to the catch up of the West, 1492–c. 1700. *In: _____*. **The Eastern Origins of Western Civilisation**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007. pp. 161-189

INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David L. Race and global inequality. *In: PERSAUD, Randolph B.; SAJED, Alina*. **Race, Gender, and Culture in International Relations**. London; New York: Routledge, 2018. pp.116-134

JAMES, Cyril Lionel Robert. **The Black Jacobins: Toussaint L'Ouverture and the San Domingo Revolution**. New York: Vintage Books, 1989.

KRISHNA, Sankaran. Postcolonialism and its relevance for International Relations in a globalized world. *In: PERSAUD, Randolph B.; SAJED, Alina*. **Race, Gender, and Culture in International Relations**. London; New York: Routledge, 2018. pp. 19-34

KRISHNA, Sankaran. Race, Amnesia, and the Education of International Relations. **Alternatives: Global, Local, Political** Vol. 26, No. 4, Race in International Relations (Oct.-Dec. 2001), pp. 401-424

MBEMBE, Achille. **Brutalisme**. Paris: Éditions La Découverte, 2020.

MBEMBE, Achille. A farmácia de Fanon. *In: _____*. **Políticas da inimizade**. Lisboa: Antígona, 2017. pp. 153-208

MBEMBE, Achille. **Critique de la raison nègre**. Paris: Éditions La Découverte, 2013.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. Rio de Janeiro: **Arte & Ensaios**, revista do ppgav/eba/ufrrj, n. 32, dezembro 2016. pp. 122-151

23 a 27 de agosto de 2021

PERSAUD, Randolph B. Situating race in international relations: the dialectics of civilizational security in American immigration. *In: CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila. Power, postcolonialism and international relations: reading race, gender and class.* London; New York: Routledge, 2002. pp. 56-81

PERSAUD, Randolph B.; SAJED, Alina. Introduction: Race, gender, and culture in International Relations. *In: _____.* **Race, Gender, and Culture in International Relations.** London; New York: Routledge, 2018. pp. 1-18

PERSAUD, Randolph B.; WALKER, R. B. J. Apertura: Race in International Relations. **Alternatives: Global, Local, Political**, Vol. 26, No. 4, Race in International Relations (Oct.-Dec. 2001), pp. 373-376

RATTS, Alex. **Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento.** São Paulo: Instituto Kuanza; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

SAID, Edward W. **Orientalismo: O Orientalismo como invenção do Ocidente.** Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.

SHILLIAM, Robbie. The Atlantic as a vector of uneven and combined development. **Cambridge Review of International Affairs**, 22:1, 2009, 69-88.

SLENES, Robert W. **Na senzala, uma flor - Esperanças e recordações na formação da família escrava: Brasil Sudeste, século XIX.** 2ª ed. corrig. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

TROUILLOT, Michel-Rolph. O poder na estória. *In: _____.* **Silenciando o passado: poder e a produção da história.** Tradução de Sebastião Nascimento. Curitiba: huya, 2016. pp. 19-62

VITALIS, Robert. Introduction: A Mongrel American Social Science. *In: _____.* **White world order, black power politics: the birth of American international relations.** Cornell University Press: Ithaca and London, 2015. pp. 1-23

VUCETIC, Srdjan; PERSAUD, Randolph B. Race in International Relations. *In: PERSAUD, Randolph B.; SAJED, Alina.* **Race, Gender, and Culture in International Relations.** London; New York: Routledge, 2018. pp. 35-57

RACISMO E IMPERIALISMO: AS CONTRADIÇÕES INTERNAS E EXTERNAS DA DEMOCRACIA ESTADUNIDENSE

Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto⁴⁰

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar, de forma crítica, as contradições internas e externas da democracia estadunidense, considerada por muitos como “a maior democracia do mundo”. Inicialmente, a partir de uma discussão teórica, busca-se identificar os principais indicadores que definem um governo como democrático. Essa discussão é desenvolvida com base na construção do conceito moderno de democracia, da contraposição entre as perspectivas liberais e socialistas, e do debate contemporâneo entre as definições procedimentais e substanciais de democracia. Posteriormente, tais indicadores serão utilizados para analisar o modelo de democracia dos EUA, não apenas a partir de suas instituições políticas, mas também de seus processos históricos contraditórios, sobretudo em relação à questão racial e o não cumprimento efetivo do princípio democrático da igualdade formal entre todos os indivíduos. Por fim, essa discussão será levada para o nível internacional, no âmbito da política externa estadunidense, de modo a identificar como as contradições internas de seu sistema político se desdobram historicamente sob a forma de imperialismo em suas relações com o Terceiro Mundo, apesar do discurso oficial de promoção da democracia. Ao final, conclui-se que, embora as instituições democráticas nos EUA sejam mais longevas e estáveis que na maioria dos países do mundo, uma análise mais aprofundada do conceito de democracia deve ser capaz de compreender a totalidade das relações sociais e políticas ao longo da história. Nos EUA, os *déficits* democráticos recaíram historicamente sobre as minorias (negros, indígenas e mulheres), excluídos não apenas da igualdade material (*democracia substancial*), mas também da igualdade formal (*democracia procedimental*) e dos direitos civis e políticos restritos aos homens brancos. Essa contradição interna se desdobra também no plano externo através de intervenções militares e econômicas contra governos democráticos, ao mesmo tempo em que se proclama um discurso oficial de defesa da democracia e do mundo livre.

Palavras-chaves: Democracia; Estados Unidos da América; Racismo; Imperialismo.

Introdução

O tema da democracia é historicamente central em diversas discussões acadêmicas nas áreas de Relações Internacionais, Ciência Política e correlatas. Inicialmente, a partir de uma discussão teórica a respeito de seu conceito, este trabalho busca analisar, de forma crítica, as contradições internas e externas da democracia estadunidense, considerada por muitos como “a maior democracia do mundo”. Assim, o primeiro capítulo tem o objetivo de identificar os

⁴⁰ Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI - UFSC). Professor Contratado do curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). **E-mail:** arthur.banzatto@gmail.com.

principais indicadores que definem um governo como democrático. Essa discussão é desenvolvida com base na construção do conceito moderno de democracia, da contraposição entre as perspectivas liberais e socialistas, e do debate contemporâneo entre as definições procedimentais e substanciais de democracia.

No segundo capítulo, tais indicadores serão utilizados para analisar o modelo de democracia dos EUA, não apenas a partir de suas instituições políticas, mas também de seus processos históricos contraditórios, sobretudo em relação à questão racial e o não cumprimento efetivo do princípio democrático da igualdade formal entre todos os indivíduos. Além disso, essa discussão será levada para o nível internacional, no âmbito da política externa estadunidense, de modo a identificar como as contradições internas de seu sistema político se desdobram historicamente sob a forma de imperialismo em suas relações com o Terceiro Mundo, apesar do discurso oficial de promoção da democracia.

Ao final, conclui-se que, embora as instituições democráticas nos EUA sejam mais longevas e estáveis que na maioria dos países do mundo, uma análise mais aprofundada do conceito de democracia deve ser capaz de compreender a totalidade das relações sociais e políticas ao longo da história. Nos EUA, os *déficits* democráticos recaíram historicamente sobre as minorias (negros, indígenas e mulheres), excluídos não apenas da igualdade material (*democracia substancial*), mas também da igualdade formal (*democracia procedimental*) e dos direitos civis e políticos restritos aos homens brancos. Essa contradição interna se desdobra também no plano externo através de intervenções militares e econômicas contra governos democráticos, ao mesmo tempo em que se proclama um discurso oficial de defesa da democracia e do mundo livre.

1. O conceito moderno de democracia

A teoria democrática comporta três importantes tradições históricas – a clássica, a medieval e a moderna (BOBBIO *et al*, 2003, p. 319). Embora haja uma essência em comum entre elas, derivada da noção abstrata de “*governo do povo*”⁴¹, os significados de “*povo*” e “*governo*” são tão distintos em cada período histórico (DALLARI, 2011, p. 146) que um

⁴¹ A palavra democracia tem origem do grego, a partir da fusão dos termos *demos* (povo) e *kratos* (poder, governo).

recorte temporal se mostra imprescindível. Portanto, para os fins deste trabalho, será adotado o conceito moderno de democracia.

1.1.A construção do conceito moderno de democracia

De acordo com Bobbio *et al* (2003, p. 322), a democracia moderna “cada vez mais frequentemente, é definida como regime *policrático*, oposto ao regime monocrático”. A partir dessa definição mínima, argumenta-se que os governos democráticos modernos (e também contemporâneos) são aqueles que apresentam as seguintes características essenciais – liberdade, oposição a qualquer forma de despotismo, separação de poderes, soberania popular, eleições livres e igualdade formal entre os cidadãos.

Tais características foram desenvolvidas a partir dos aportes teóricos de importantes filósofos modernos, como Locke, Rousseau e Montesquieu, e dos grandes movimentos político-sociais dos séculos XVII e XVIII. Nesse contexto, a burguesia detentora do poder econômico iniciou um processo de suplantar a monarquia e a nobreza no domínio do poder político, resultando em importantes revoluções, como a Revolução Inglesa (1689), a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), além da subsequente promulgação de importantes documentos que estabeleceram de forma expressa os princípios democráticos e os direitos civis e políticos dos indivíduos (BOBBIO *et al*, 2003, BOBBIO, 2004, DALLARI, 2011).

Observa-se, portanto, que, em seu nascedouro, o conceito moderno de democracia foi construído a partir dos valores liberais da burguesia ascendente em oposição aos valores conservadores da monarquia e da nobreza. Esses valores representam a *primeira geração ou dimensão dos direitos humanos*, segundo a tese do caráter histórico desses direitos (BOBBIO, 2004), na qual cada geração ou dimensão corresponde às demandas e lutas sociais de determinadas classes contra opressões e injustiças sofridas.

1.2. Democracia e Liberalismo

Para o liberalismo moderno, influenciado por pensadores como Benjamin Constant, Tocqueville e John Stuart Mill, o elemento essencial da democracia seria a promoção das liberdades individuais em relação ao Estado, garantindo aos cidadãos tanto os *direitos civis* – liberdade de locomoção (direito de ir e vir), liberdade de expressão, liberdade de associação,

liberdade de reunião, liberdade religiosa, liberdade econômica - quanto os *direitos políticos* – participação nas decisões do Estado através do direito de votar e de ser votado, ainda que essa participação não fosse necessariamente estendida a todos os cidadãos (BOBBIO *et al*, 2003, p. 324).

Para garantir esses direitos civis e políticos, os liberais defendiam que a única forma de democracia possível seria a *representativa ou parlamentar*, na qual um corpo restrito de representantes eleitos pelos cidadãos seria responsável pela formação das leis emanadas pelo Estado. Ao longo da história, o modelo de democracia representativa foi se consolidando e se desenvolvendo progressivamente em direção ao alargamento gradual do direito de voto (sufrágio universal) e a multiplicação dos órgãos representativos nas mais diversas esferas de poder (*Ibidem*, p. 325).

Para Bobbio (2000, p. 7 - 8), a relação entre liberalismo e democracia é complexa e não linear, pois, embora haja uma frequente associação entre os dois termos, eles não são interdependentes. De acordo com o autor, a universalização dos direitos políticos representa o ponto mais problemático do liberalismo, já que um dos pilares do Estado Democrático é a supremacia da vontade popular, manifestada nas democracias representativas por meio dos processos eleitorais.

A ideia de sufrágio universal, compreendida concomitantemente como um direito e como uma função social atribuída ao povo para que eleja seus representantes políticos, foi um dos objetivos da Revolução Francesa e de grande parte dos movimentos políticos do século XIX. Embora o adjetivo “*universal*” já fosse atribuído ao sufrágio desde essa época, como linguagem simbólica para as lutas políticas, ele não tinha efetivamente o alcance que o termo sugere (DALLARI, 2011).

Historicamente, Dallari (2011, p. 185) identifica que as principais restrições ao sufrágio universal, alegados em defesa de grupos privilegiados (homens, brancos e proprietários) foram: I) por motivos de *ordem econômica* (apenas proprietários e pagadores de tributos podiam votar), II) por motivos de *sexo* (apenas homens podiam votar), III) por motivos de *instrução* (apenas pessoas com um grau de escolaridade mínimo poderiam votar).

Assim como o sufrágio universal, a ideia de igualdade formal plena também não foi completamente efetivada de forma espontânea pelas democracias liberais. Autores marxistas como Domenico Losurdo (2018) argumentam que, até meados do século XX, as democracias liberais do Ocidente conviviam frequentemente com três grandes discriminações que

afetavam não apenas os direitos políticos, mas também os direitos civis e as liberdades individuais – a discriminação de classe, a discriminação de gênero e a discriminação de raça em relação aos povos coloniais ou de origem colonial. Para o autor: “Em conclusão, séculos de desenvolvimento do sistema capitalista mundial, longamente hegemônico por países de consolidação liberal, não contribuíram para consolidar a emancipação política” (LOSURDO, 2018, p. 193).

1.3. *Democracia e Socialismo*

A partir do século XIX, é possível identificar um confronto entre a concepção liberal e a concepção socialista de democracia (BOBBIO *et al*, 2003, p. 323), quando a classe trabalhadora organizada e seus intelectuais passam a reivindicar direitos sociais e econômicos (*segunda geração ou dimensão dos direitos humanos*) não garantidos pelo Estado Liberal (BOBBIO, 2004). Além dos direitos trabalhistas, sociais e econômicos, os socialistas, em suas diferentes vertentes, também reivindicaram um sufrágio verdadeiramente universal, reforçando a base popular do Estado ao defender a inclusão das massas trabalhadoras nas decisões políticas (BOBBIO *et al*, 2003, p. 324).

Para a vertente marxista, em oposição ao liberalismo, o sufrágio universal representa não o ponto chegada, mas o ponto de partida do processo de democratização do Estado. Assim, a crítica marxista da democracia representativa burguesa é realizada a partir da defesa da retomada de mecanismos de democracia direta e da participação popular tanto no âmbito do Estado quanto no âmbito da indústria e da empresa, abrangendo a democratização não só das decisões políticas, mas também das decisões econômicas. Como consequência dessa reivindicação, os *conselhos operários* passam a ser o centro do debate teórico e da ação política dos marxistas (*Ibidem*, p. 325).

A distinção entre emancipação política e a emancipação real (prática), é destacada por Marx em sua clássica obra “Sobre a Questão Judaica” de 1843:

A emancipação política de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem mundial vigente até aqui. Que fique claro: estamos falando aqui de emancipação real, de emancipação prática (MARX, 2010, p. 41).

Outrossim, na concepção de Marx, o reconhecimento de direitos perante o Estado não exclui a continuidade da discriminação de grupos oprimidos no âmbito da sociedade civil, sobretudo nas relações trabalhistas assimétricas entre burgueses e proletários (MARX, ENGELS, 1998).

Com a Revolução Russa de Outubro de 1917 e a implementação do socialismo real, os embates entre a “democracia burguesa” e a “democracia operária” ou “ditadura do proletariado”, entre o poder do Parlamento e poder dos Sovietes (conselhos de operários e camponeses), ganharam elementos mais concretos.

Ao rebater as acusações de que os bolcheviques seriam antidemocráticos, Lenin argumenta que as repúblicas liberais burguesas seriam meras “democracias de fachada”, democráticas apenas em sua aparência, pois garantiriam direitos apenas aos ricos, deixando desamparada a maioria da população. Assim, em termos concretos, a ditadura proletária implementada seria muito mais democrática que a própria democracia burguesa. A título de exemplo, Lenin (2019, p. 22) alega que os direitos de liberdade de associação e liberdade de imprensa nunca puderam ser exercidos pelos operários e camponeses, alijados da democracia burguesa, pois o “direito sagrado de propriedade” garantia a concentração dos edifícios, das tipografias e dos estoques de papel nas mãos dos capitalistas. Para o revolucionário russo, portanto, não seria possível falar em democracia sem a democratização da propriedade, uma vez que esta determina o exercício dos demais direitos.

Para Bobbio (2000, p. 81), a relação entre socialismo e democracia é, desde a sua origem, uma relação de complementariedade, pois a coletivização dos meios de produção e a distribuição mais igualitária do poder econômico seriam responsáveis por aprofundar e alargar a participação política. Embora fosse um entusiasta do avanço dos direitos sociais na Europa e da onda revolucionária comunista e anticolonialista que emergia na Ásia, Bobbio era também um crítico das restrições das liberdades individuais promovidas pelos Estados socialistas de origem revolucionária (BOBBIO, 1954, p. 164 *apud* LOSURDO, 2018, p. 71).

Em resposta a Bobbio, o secretário do Partido Comunista Italiano, Palmiro Togliatti, argumentava que os princípios liberais mencionados por Bobbio eram aplicados de forma muito restrita pelo Ocidente capitalista – liberal, fundando-se em uma “bárbara discriminação entre as criaturas humanas”, pois nunca haviam sido aplicados aos povos colonizados e nem a povos marginalizados dentro das metrópoles capitalistas, como o caso dos negros estadunidenses (LOSURDO, 2018, p. 72).

Esse debate nos revela que, para além da aparente disputa entre direitos individuais e igualdade formal (liberalismo) *versus* direitos sociais e igualdade material (socialismo), a concepção socialista de democracia criticava o liberalismo por não ser capaz de garantir nem mesmo a igualdade formal de forma plena e universal a todos os indivíduos.

1.4. *O debate contemporâneo entre Democracia Procedimental e Democracia Substancial*

Embora o debate tenha ganhado novos contornos, as concepções liberal e socialista de democracia influenciaram, respectivamente, na construção das definições contemporâneas de democracia procedimental e democracia substancial (MONTE; ANASTASIA, 2017; BOBBIO, 2000; 1999).

De forma sintética, é possível afirmar que as *definições procedimentais*⁴² ou formais, influenciadas pelo liberalismo político, consideram a democracia como um sistema político representativo com eleições livres nas quais participam toda a população adulta (sufrágio universal) dentro de um marco jurídico de igualdade formal de direitos e de regras do jogo estabelecidas previamente de forma justa. As *definições substanciais*, por sua vez, enfatizam não apenas a igualdade formal, mas também a justiça social e a igualdade material.

Embora as duas definições não sejam necessariamente excludentes, existe uma evidente diferença de prioridades entre eles. Enquanto a tradição procedimental prioriza as regras do jogo e as instituições democráticas, a tradição substancial prioriza os resultados produzidos em termos de bem-estar e justiça social à população (BOBBIO *et al*, 2003, p. 328).

Embora este seja um debate relevante, a tradição *mainstream* da teoria política contemporânea é a da democracia procedimental (BOBBIO *et al*, 2003, p. 327), dentro da qual se destaca o conceito de *poliarquia* desenvolvido pelo cientista político estadunidense Robert Dahl (DAHL, 1989; DAHL, 2005; DAHL, 2012). Este conceito compreende uma série de requisitos que permitem o livre debate político e a realização de eleições

⁴² “A definição procedimental de democracia abarca desde autores da vertente *elitista*, como Joseph Schumpeter, até *pluralistas* como Robert Dahl. Ambos concordam que o que separa as autocracias das democracias são os procedimentos formais, embora ambos discordem sobre quais seriam os procedimentos *necessários e suficientes* para se classificar um regime político como democrático. A definição schumpeteriana é minimalista e refere-se exclusivamente à observância de *eleições livres, competitivas e periódicas*. Já Robert Dahl (1956; 2005; 2012) considera que a democracia *poliárquica* refere-se a um conjunto de requisitos que devem ser observados nas eleições e nos interstícios eleitorais” (MONTE; ANASTASIA, 2017, p. 13).

competitivas, tais como os direitos civis de expressão, publicação, reunião e organização. Esses requisitos são divididos em três momentos do processo eleitoral (durante as eleições, entre as eleições e após as eleições) e, quanto maior for o seu grau de cumprimento, mais próximo o governo se encontra do tipo ideal da *poliarquia* (DAHL, 1989, p. 70 - 74⁴³).

Um dos críticos contemporâneos da definição procedimental é MacPherson (1977), adepto da definição substancial, quem argumenta que a democracia liberal é construída a partir de um sistema econômico e social capitalista no qual os atores são racionais e agem conforme uma lógica de mercado. Assim, esse modelo seria apenas um mecanismo mercadológico em que os eleitores seriam consumidores e os políticos seriam empresários (MACPHERSON, 1977, p. 79), contribuindo para a desigualdade social e a apatia política, com baixos índices de participação efetiva nos processos democráticos (MACPHERSON, 1977, p. 94).

Em geral, podemos concluir que a definição procedimental de democracia, expressa no conceito de *poliarquia*, compreende os princípios liberais de representação, sufrágio universal (direitos políticos), soberania popular, igualdade formal, liberdades individuais (direitos civis) e compreensão esclarecida. Assim, os critérios estabelecidos se referem principalmente (embora não apenas) às regras do jogo, aos meios adotados para a tomada das decisões políticas, e não necessariamente ao conteúdo dessas decisões, conforme prescreve a definição substancial.

2. Quão democrática é a democracia estadunidense?

Inegavelmente, a Independência dos Estados Unidos (Revolução Americana), em 1776, representa um importante marco para as democracias modernas e para os direitos civis e

⁴³ Durante a realização de eleições, os requisitos elencados pelo autor são os seguintes: 1) todos os cidadãos podem manifestar suas preferências políticas através do voto (*sufrágio universal*); 2) todos os votos possuem o mesmo peso (*igualdade política*); 3) a alternativa que recebe o maior número de votos é a vencedora (*regra majoritária*). Os requisitos a serem cumpridos durante os interstícios eleitorais são: 4) a possibilidade de qualquer cidadão apresentar novas alternativas políticas, distintas aquelas apresentadas no pleito anterior (*pluralismo político*); 5) a existência de igualdade de informações dentre os cidadãos sobre todas as alternativas (*compreensão esclarecida*). Por fim, no momento posterior às eleições, deve-se considerar que: 6) as alternativas (líderes ou políticas) que receberem o maior número de votos prevalecerão em relação às demais alternativas (*vontade da maioria*); 7) as ordens dos representantes eleitos serão cumpridas pelo poder público (*subordinação*). Voltando ao período entre as eleições, também se faz necessário que: 8) as eleições sejam, de certa forma, vinculantes, de modo que as decisões tomadas nos interstícios eleitorais sejam subordinadas ao resultado eleitoral e aos sete requisitos precedentes (*eleições controladoras*) (DAHL, 1989).

políticos, consagrados na Constituição de 1787 e em outras declarações jurídicas (BOBBIO *et al*, 2003; BOBBIO, 2004; DALLARI, 2011). Tendo sido motivada pela oposição à monarquia britânica, a Revolução Americana traz em sua essência os valores liberais republicanos de garantia das liberdades individuais, de igualdade formal, do Estado de direito (*rule of law*) e, principalmente, de limitação do poder (DIVINE *et al*, 1992).

No entanto, é preciso analisar de forma mais aprofundada como esses valores foram construídos e, principalmente, aplicados de forma concreta aos cidadãos estadunidenses com base nos processos históricos dos EUA.

2.1. *A construção da democracia estadunidense: aspectos históricos*

De acordo com Divine *et al* (1992, p. 105), “os colonizadores viam o poder como um perigo extremo, caso não houvesse a contrapartida da virtude”. O conceito de virtude era compreendido como a virtude cívica no sentido de sacrificar os interesses privados em prol do bem comum. Assim, a busca pela limitação do poder estatal torna-se uma preocupação central para os líderes intelectuais estadunidenses, como Thomas Jefferson, James Madison, Alexander Hamilton e John Addams, que ao longo da década de 1780 passaram a refletir sobre “como um povo livre deveria se autogovernar” (DIVINE *et al*, 1992, p. 126).

O sucesso da Revolução Americana em garantir as liberdades individuais, a limitação do poder estatal e a estabilidade política é celebrado por importantes autores da tradição liberal, como Alexis de Tocqueville e Hannah Arendt, sobretudo em comparação com a Revolução Francesa, marcada pelo terror revolucionário, contrarrevolução, golpes e guerras contra as monarquias europeias (Guerras Napoleônicas).

Para Arendt (2011, p. 189), “o fim da revolução é a fundação da liberdade”, sendo a Constituição dos Estados Unidos a verdadeira culminação da Revolução Americana pelo fato de consolidar e garantir juridicamente as liberdades recém conquistadas com a Guerra de Independência contra a Inglaterra, evitando assim o fenômeno da tirania a partir da construção de instituições duradouras. O argumento central da autora é de que a questão social sob a forma da terrível miséria em massa mal chegou a desempenhar algum papel relevante durante a Revolução Americana. Mesmo estabelecendo uma ressalva tímida em relação à escravidão, a tese de Arendt de que a Revolução Americana foi capaz de garantir a plenitude das liberdades democráticas e a negação da violência revolucionária (ARENDR, 2011, p. 107) só

possui validade a partir de um recorte analítico que exclua a escravidão em massa da população negra, o genocídio dos povos nativos e as discriminações contra as mulheres

As contradições entre a retórica da Revolução Americana e a sua prática social são apontadas por autores de diferentes vertentes ideológicas. O historiador estadunidense Robert Divine aponta como símbolo dessa contradição o fato de que “Até mesmo Thomas Jefferson, o homem que escreveu a Declaração de Independência, não pôde convencer-se a libertar seus próprios escravos” (DIVINE *et al*, 1992, p. 128). Além disso, dos 15 presidentes estadunidenses que se sucederam até à eleição de Lincoln (1860), que 11 deles eram proprietários de escravos, incluindo os pais fundadores George Washington e o já mencionado Thomas Jefferson (PIKETTY, 2021, LOSURDO, 2011).

Losurdo (2011), partindo da concepção hegeliana de que “a verdade é o todo” (p. 181), questiona a difusão da tese que afirma que os Estados Unidos são a democracia mais antiga do mundo, argumentando que ela só faz sentido se abstrairmos o destino dos povos originários exterminados e dos negros escravizados. Ao contrário de Hannah Arendt, adepta da análise de Tocqueville, Losurdo utiliza as impressões de Schoelcher para argumentar que a variável da escravidão negra não apenas esteve presente na Revolução Americana, como foi determinante para a consolidação da democracia para os brancos, atenuando os conflitos de classe e as diferenças sociais entre brancos ricos e pobres. De acordo com o autor, os EUA seriam uma *Herrenvolk demmocracy* (democracia do povo escolhido) (LOSURDO, 2011, p. 107). O princípio da igualdade formal invocado pela democracia estadunidense, portanto, era restrito aos homens brancos e proprietários. Para além da questão racial, as desigualdades de gênero também afetavam as mulheres americanas que, além de não possuírem direitos políticos, também tinham seus direitos civis limitados, pois “a sociedade republicana ainda definia os papéis das mulheres exclusivamente em termos de mãe, esposa e doméstica⁴⁴” (DIVINE *et al*, 1992, p. 128).

Para além dos elementos já apontados, o caráter elitista da Revolução Americana advém do próprio perfil de seus protagonistas – pequena nobreza, ricos, bem-nascidos e proprietários de escravos (DIVINE *et al*, 1992, p. 102), o que leva a questionamentos sobre o seu próprio caráter revolucionário, conforme argumenta o marxista indiano Vijay Prashad:

⁴⁴ Ao comparar a situação jurídica das mulheres americanas com as mulheres soviéticas ao longo do século XX, Wallach (1971, p. 439) chega à conclusão de que, nos EUA, as mulheres eram oprimidas pela própria legislação, que promovia uma série de discriminações de gênero em questões familiares e trabalhistas.

23 a 27 de agosto de 2021

Há um grande mito da Revolução Americana de 1776 como uma revolução anticolonial. Vale a pena perguntar se 1776 foi uma revolução. Não houve luta de classes de nenhuma importância, nenhum movimento de baixo, dos trabalhadores, definiu o processo revolucionário (...) Em vez disso, houve uma atitude genocida em relação aos povos nativos e um grande medo de uma revolta dos africanos escravizados (...) foi uma guerra pela colonização, pelo colonialismo (nenhuma mudança real ocorreu na ordem da propriedade (...)) até que a Guerra Civil estourasse em 1861 (PRASHAD, 2020, p. 60 – 61).

Embora seja referência mundial em termos de democracia, mantendo eleições indiretas e contínuas desde 1789, os EUA conviveram com limites e contradições nesta matéria ao longo de sua história, principalmente em relação ao sistema eleitoral e à questão racial (JUNQUEIRA, 2021).

2.2. *O sistema eleitoral: democracia ou elitismo?*

De acordo com Kreitner (2020), a democracia americana foi construída para não funcionar de forma democrática, pois as teses de Madison, publicadas nos *Federalist Papers* e incorporadas pela Constituição Federal, tinham o propósito específico de evitar a distribuição das riquezas e manter os privilégios dos ricos. A Constituição Federal de 1787 estabeleceu mecanismos de obstruir a vontade popular ao determinar que o Presidente da República seria eleito, não através do voto popular direto, mas por um Colégio Eleitoral cuja quantidade de representantes varia entre os estados, causando distorções entre o peso político de cada um. Essa regra foi consagrada pelo artigo 2º da Constituição originária, tendo sido alterada apenas uma vez por meio da Emenda XII de 1804. O autor argumenta que esse modelo, que perdura há mais de dois séculos, se encontra completamente defasado diante das inúmeras mudanças políticas sociais, econômicas pelas quais os EUA passaram. A ausência de qualquer mudança substancial neste sentido é explicada pelo caráter rígido da Constituição e pelo poder de veto do Senado, o que dificulta a aprovação de emendas constitucionais.

Mesmo autores que defendem tal modelo, como Steven e Ziblatt (2018, p. 52 - 53), o fazem sob uma perspectiva elitista de democracia, que considera a vontade popular como perigosa, devendo ser filtrada por uma elite qualificada (Colégio Eleitoral). Assim, o princípio democrático fundamental de que todos os votos devem possuir o mesmo peso (*igualdade política*) e que a alternativa que recebe o maior número de votos é a vencedora (*regra majoritária*) (DAHL, 1989) não é totalmente cumprido pelo modelo estadunidense.

O sistema eleitoral, no qual o partido vencedor em cada estado leva o voto de todos os delegados daquele estado para o Colégio Eleitoral, é criticado por causar distorções nos pleitos, especialmente em relação a possibilidade de o Presidente da República eleito não ser necessariamente o candidato que recebeu a maioria da votação popular⁴⁵. Embora tal fenômeno seja raro, ele ocorreu duas vezes nos últimos 20 anos – em 2000 e em 2016 – ambas beneficiando candidatos republicanos e conservadores. No primeiro caso, Al Gore ganhou no voto popular, mas o presidente eleito foi George W. Bush, em uma eleição apertada e conturbada, com pedido de recontagem dos votos, suspeitas de fraude e decisão final homologada pela Suprema Corte. No segundo, Donald Trump foi eleito presidente, apesar de Hillary Clinton ter vencido a votação popular (JUNQUEIRA, 2021, STEVEN, ZIBLATT, 2018).

Nesse sentido, outro problema relevante é a distorção em termos de peso de voto e representação eleitoral em favor os cidadãos de estados mais rurais e menos populosos em comparação com os cidadãos de estados mais urbanos e mais populosos⁴⁶. Ou seja, os estados mais populosos são sub-representados, havendo uma distorção no critério da proporcionalidade adotado.

Além destas principais, outras críticas ao sistema eleitoral estadunidense envolvem também: o voto facultativo em dia de semana (terça-feira) sem decretação de feriado nacional⁴⁷, o alto grau de abstenção e a exclusão de eleitores por motivos de condenação criminal, ausência de residência fixa, exigências burocráticas, entre outras medidas que afastam a população do exercício da democracia através do direito ao voto⁴⁸.

3. Racismo e Imperialismo

⁴⁵ O colégio é composto de 538 delegados eleitos pela população durante as convenções estaduais, estando distribuídos segundo a proporção da população dos Estados (Estados mais populosos como Califórnia possuem mais votos do que os menores como a Dakota do Norte, respectivamente 54 e 3 votos). O candidato que ganhar, chegando em primeiro lugar dentro dos Estados pelo voto popular, leva todos os votos daquele Estado no colégio, que se reúne em dezembro, sendo necessários 270 votos para o presidente ser eleito (PECEQUILO, 2000, p. 15).

⁴⁶ A título de comparação, a Califórnia possui uma população de 39,51 milhões de habitantes e tem 55 delegados no Colégio Eleitoral, enquanto Dakota do Sul, com 884,6 mil habitantes, tem 3. No entanto, embora a população da Califórnia seja 45 vezes maior, ela tem apenas 18 vezes mais delegados.

⁴⁷ Mais informações em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/10/27/por-que-o-principal-dia-das-eleicoes-nos-eua-e-sempre-na-terca-feira>. Acesso em 08 mar 2021.

⁴⁸ Mais informações em: <https://midianinja.org/camaradagringo/por-que-os-eua-nao-sao-uma-democracia/>. Acesso em 08 mar 2021.

Embora racismo e imperialismo sejam conceitos aparentemente distantes e que operam em níveis de análise diferentes, racismo e imperialismo apresentam uma essência em comum e podem ser considerados como “pontos cegos” das leituras que consideram os Estados Unidos da América como “a maior democracia do mundo”.

3.1. *A questão racial*

Conforme discutido no *item 2.1*, o sistema escravocrata era elemento fundamental das relações sociais, econômicas e políticas desde a fundação dos Estados Unidos da América. Em meados do século XIX, o tema da escravidão gerou uma polarização política profunda entre os abolicionistas do Norte e os escravagistas do Sul, resultando na Guerra Civil ou Guerra de Secessão (1861 – 1865), entre a União (Norte) e os Confederados (Sul). O conflito, considerado o maior de toda a história dos EUA, com 600 mil mortos, abalou profundamente as bases da democracia estadunidense (STEVEN, ZIBLATT, 2018, p. 139).

Apesar de tudo, o fim da Guerra Civil e a vitória da União resultou na abolição formal da escravatura em dezembro de 1865, quando o Congresso ratificou a 13ª Emenda Constitucional. Na sequência, a 14ª Emenda (1868) estabeleceu a igualdade formal entre brancos e negros e a 15ª Emenda (1870) garantiu o direito ao voto para a população negra. Essas medidas, embora representassem importantes avanços, não resultaram nem sequer na emancipação política completa da população negra estadunidense, nos termos de Marx (2010, p. 41).

De acordo com o argumento desenvolvido por Steven e Ziblatt (2018, p. 122), as democracias funcionam melhor e com mais estabilidade quando as constituições formais escritas são reforçadas regras democráticas informais não escritas. As duas principais regras neste sentido seriam a *tolerância mútua* (em relação aos adversários políticos, principalmente) e a *reserva institucional*, no sentido de “evitar as ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito”. No âmbito racial, mesmo com os avanços constitucionais no nível federal, os estados sulistas desenvolveram diversas manobras para violar o espírito da Constituição, não sendo possível falar em igualdade formal e sufrágio para a população negra em termos concretos. Desta forma, a violação à regra informal da reserva institucional foi prática constante ao longo da história estadunidense, com a finalidade de restringir os direitos dos afro-americanos (STEVEN, ZIBLATT, 2018).

As estratégias apontadas pelos autores, longe de fazerem parte de um passado longínquo, se fazem presentes ainda no século XXI. Tomemos como exemplo as leis de identificação de eleitores, adotadas inicialmente pelos estados de Geórgia e Indiana em 2005, mas que se espalharam pelo país nos anos seguintes, sobretudo nos estados governados pelo Partido Republicano. Essas leis, baseadas em informações falsas questionadas por estudos respeitáveis, foram aprovadas sob a justificativa de evitar fraudes eleitorais. No entanto, sua finalidade real era a exclusão de minorias eleitorais do processo democrático, principalmente os afro-americanos e latinos, cujas pesquisas apontaram como sendo os principais prejudicados pelo fato de não possuírem os documentos exigidos para identificação (STEVEN, ZIBLATT, 2018, p. 203 – 205).

Esforços para desencorajar o ato de votar são antidemocráticos em essência e têm uma história particularmente deplorável nos Estados Unidos. Embora os esforços atuais de restrição eleitoral não estejam nem sequer perto daqueles de longo alcance empreendidos pelos democratas sulistas no final do século XIX, eles são significativos. Haja vista as rigorosas leis de identificação de eleitores afetarem de maneira desproporcional a minoria de eleitores de baixa renda, que são esmagadoramente democratas, elas inclinam as eleições em favor do GOP (STEVEN, ZIBLATT, 2018, p. 207).

Longe de representarem uma mera manobra eleitoral, essas práticas são expressões de uma ideologia de supremacia racial que perpassa toda a história dos EUA, desde a sua Independência. Em sua essência, essa ideologia é uma evolução do pensamento racista europeu, que encontra suas raízes na modernidade e nas tentativas de justificar a colonização dos demais continentes pela Europa (LOSURDO, 2011). Utilizadas para legitimar a expansão colonial europeia e o extermínio dos povos nativos, as teorias racistas europeias tornam-se bastante influentes também nos EUA, principalmente através das obras de Lothrop Stoddard. Este teórico, adepto do racismo científico e supremacista branco, desenvolveu e difundiu conceitos como *underman* (sub-humano) e *final solution* (solução final) para se referir a negros, judeus e outras minorias étnicas. Tais conceitos foram posteriormente incorporados pela propaganda nazista e utilizados para justificar a segregação racial e as diversas violações de direitos humanos contra a população não branca (LOSURDO, 2018, LEITE, 2017).

Assim, para além da questão das restrições eleitorais, a população negra estadunidense foi historicamente submetida a diversas práticas cruéis no contexto do regime de *white supremacy* estabelecido pelas leis de Jim Crow até meados do século XX: linchamentos públicos, segregação racial em espaços públicos, restrição de direitos civis, execuções

extrajudiciais, perseguição de lideranças, repressão policial, entre outras (LOSURDO, 2018, LEITE, 2017). Apesar de terem sido abolidas da esfera institucional na década de 1960, como resultado do movimento dos direitos civis, essas práticas seguem enraizadas em parte considerável da cultura política dos EUA, um estado racista desde a sua origem. Podemos destacar, por exemplo, o recente caso de assassinato policial envolvendo o homem negro George Floyd e a sua repercussão no âmbito do movimento *Black Lives Matter*. Embora o racismo seja atualmente associado a uma parcela minoritária da população estadunidense, rotulada como “extrema direita” e cuja ascensão foi fomentada pelo Governo Trump, suas bases se mostram muito mais amplas.

De acordo com Junqueira (2011), a extrema direita contemporânea nos EUA é muito maior que o trumpismo, sendo parte fundamental da tradição política estadunidense, cujas origens remontam ao pós-Guerra Civil e a emergência de sociedades secretas de supremacia branca, como a famosa e influente Ku Klux Klan. Segundo a autora, existe uma simbiose entre essas sociedades e as instituições políticas e jurídicas, uma vez que muitos “ex-klansmen” atuaram como deputados, senadores, juízes federais e governadores durante os séculos XIX e XX. No século XXI, esses movimentos extremistas se aglutinaram em torno da candidatura de Donald Trump, cuja demonstração de apoio ficou evidente no contexto da invasão do Capitólio no dia 6 de janeiro desse ano.

3.2. *O Imperialismo: como os EUA matam as democracias ao redor do mundo*

Além do racismo, a questão do imperialismo representa outro elemento estrutural da política estadunidense, tendo orientado as relações internacionais dos EUA com outros Estados e povos. Embora tenham se autointitulado como “asilo para todos os perseguidos, amantes da liberdade civil e religiosa” (DIVINE *et al*, 1992, p. 115), a liberdade não representava um valor universal capaz de conduzir a política externa do país.

O primeiro caso simbólico neste sentido diz respeito à Revolução Haitiana (1791 – 1804), na então colônia francesa de São Domingos, que buscava não apenas a libertação contra o jugo colonial, mas também a eliminação da escravidão. Na ocasião, os EUA de Jefferson se aliaram à França de Napoleão para lutar contra os revolucionários haitianos através de embargos econômicos e bloqueio naval (LOSURDO, 2018, p. 200). Assim como serviram para justificar a escravidão da população negra, as teses de supremacia racial branca

legitimaram a expansão do território dos EUA em direção ao Oeste através de guerras, conquistas e do extermínio das populações nativas (PRASHAD, 2020, p. 62 – 63).

Embora as guerras, intervenções militares e golpes de Estado promovidos pelos EUA no Terceiro Mundo tenham, no plano do discurso, o objetivo principal de promover a democracia e a liberdade, a realidade nos mostra um cenário bastante distinto. Apenas a título de exemplo, sem a intenção de esgotar todos os casos, os EUA atuaram de forma direta ou indireta para derrubar governos latino-americanos democráticos eleitos na Guatemala (1954), no Brasil (1964), no Chile (1973), Granada (1983), El Salvador e Nicarágua (Década de 1980), Panamá (1989) e Venezuela (2002). Em todas elas, além da ruptura democrática, houve severas violações direitos humanos, como tortura e execuções sumárias. (CHOMSKY, 1998, HARVEY, 2005, PRASHAD, 2020).

Assim, a atuação dos EUA no Terceiro Mundo é muito mais de afinidade com o capital que com a democracia, conforme argumenta Noam Chomsky:

Exposto tudo isso, é fácil entender a política dos EUA para o Terceiro Mundo. Somos radicalmente opostos à democracia se seus resultados não podem ser controlados. O problema com as democracias verdadeiras é que elas podem fazer seus governantes caírem na heresia de responderem as necessidades de sua própria população, em vez das dos investidores norte-americanos. Um estudo do sistema interamericano, publicado pelo Instituto Real de Assuntos Internacionais, concluiu que, enquanto os EUA falsamente louvam a democracia, seu compromisso verdadeiro é com a empresa capitalista privada. Quando os direitos dos investidores são ameaçados, a democracia tem de desaparecer e, se esses direitos são salvaguardados, assassinos e torturadores são bem-vindos. Assim, governos parlamentaristas foram derrubados com o apoio dos EUA e, algumas vezes, com intervenção direta (CHOMSKY, 1998, p. 9).

A negligência dos EUA em relação aos acordos, normas e organismos internacionais ficaram ainda mais evidentes durante o governo de George W. Bush. Em resposta aos ataques sofridos no 11 de setembro de 2001, o ex-presidente americano deu início a uma nova política de combate ao terrorismo, utilizando-se da tese da legítima defesa preventiva para intervir militarmente contra qualquer Estado que ameaçasse sua segurança, a exemplo do Afeganistão e do Iraque (DAALDER; LINDSAY, 2003).

Ao longo de sua obra, diversos outros casos de intervenção dos EUA em Estados soberanos das mais diversas partes do globo são citados, tais como o apoio econômico e militar aos golpes de Estado na América Latina, que resultaram em ditaduras empresariais-militares; embargos econômicos a países como Cuba e Iraque; imposição de programas de

austeridade fiscal aos países em desenvolvimento através do Fundo Monetário Internacional (FMI); entre outros. Com base nos eventos históricos analisados, Harvey (2005, p. 56) conclui que "sempre que havia um conflito entre a democracia, de um lado, e a ordem e a estabilidade assentada nos interesses dos proprietários, do outro, os Estados Unidos sempre optaram por estes últimos".

Ao tentar definir a natureza do imperialismo norte-americano, Harvey utiliza-se do conceito de hegemonia, inspirado por Gramsci e Arrighi, identificando os EUA como *hegemon*, cujo fundamento e exercício do poder se assentaria em um equilíbrio instável entre coerção e consenso (HARVEY, 2005, p. 40). Por coerção, compreende-se o uso da força e da dominação para liquidar opositores internos e externos.

Os Estados Unidos têm recorrido com frequência (*sic*) à dominação e à coerção, não hesitando em liquidar a oposição. Mesmo internamente, o país tem um histórico de intolerância que nega seu apego à sua Constituição e ao regime de direito. O *macartismo*, o assassinato ou a prisão de líderes dos Panteras Negras, os campos de concentração, para japoneses na Segunda Guerra Mundial, a vigilância e a infiltração em grupos de oposição de todos os tipos e, agora, certa disposição para derrubar a Carta de Direitos mediante a aprovação do *Patriot Act* [Lei Patriota] e do *Homeland Security Act* [Lei de Segurança Doméstica]. Ele tem sido ainda mais intolerante no exterior, patrocinando golpes no Irã, no Iraque, na Guatemala, no Chile, na Indonésia e no Vietnã (para nos limitar a uns poucos), que provocaram milhares de mortes. Tem apoiado o terrorismo de Estado em todo o mundo, onde quer que lhe seja conveniente. A CIA e unidades das Forças Especiais agem em inúmeros países. O estudo desse histórico tem levado muitos a retratar os Estados Unidos como o maior "Estado irresponsável" da terra (HARVEY, 2005, p. 40).

Essa citação corrobora o argumento aqui desenvolvido no sentido de que existe uma relação de complementariedade entre as medidas de exceção internas, com o intuito de garantir a segurança nacional diante de ameaças a ordem vigente, e as intervenções externas para garantir a manutenção da hegemonia estadunidense no mundo.

Considerações finais

A partir das teorias e fatos analisados, conclui-se que, embora as instituições democráticas dos EUA sejam mais longevas e estáveis que a maioria dos países do mundo, uma análise mais apurada do conceito de democracia deve ser capaz de compreender a totalidade das relações sociais e políticas ao longo da história.

Seria irrazoável analisar a democracia estadunidense sob uma perspectiva socialista ou com base em uma definição substancial, critérios que se contrapõem ao próprio modelo de

Estado adotado pelos EUA em sua origem. Contudo, mesmo seguindo uma definição procedimental de viés liberal, uma análise séria e crítica deve ser capaz de compreender a democracia em sua totalidade e não apenas com base em formato institucional.

Inegavelmente, os EUA possuem desde o final do século XVIII uma Constituição Federal e um modelo de Estado Liberal que garante um Estado de Direito (*rule of law*), direitos civis e políticos, liberdades individuais, limitação do poder, eleições livres, competição partidária e alternância de poder. No entanto, conforme defendido por Bobbio (2000), o liberalismo não é necessariamente democrático.

No caso dos EUA, os *déficits* democráticos recaíram historicamente sobre as minorias (negros, indígenas e mulheres), excluídos não apenas da igualdade material (*democracia substancial*), mas também da igualdade formal (*democracia procedimental*) e dos direitos civis e políticos destinados aos homens brancos. Dentre essas minorias, a população negra foi a mais alijada dos processos democráticos, pois, além do sofrimento durante o período escravocrata, só conquistou formalmente a emancipação política na década de 1960. Contudo, as restrições ao exercício concreto dos direitos tardiamente adquiridos representam *déficits* democráticos que persistem até os dias atuais, principalmente em relação ao exercício da cidadania por meio do direito de voto, conforme demonstrado ao longo do trabalho.

Essa contradição interna se desdobra também no plano externo, através do imperialismo praticado contra Estados e povos do Terceiro Mundo. As intervenções dos EUA contra governos democráticos buscam garantir a manutenção da hegemonia dos privilégios políticos e econômicos da elite estadunidense ao mesmo tempo em que proclama um discurso oficial de defesa da democracia e do mundo livre.

Referências

ARENDDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **De Martí a Fidel: A Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BOBBIO, Norberto *et.al.* **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CHOMSKY, Noam. **O que o Tio Sam Realmente quer**. Brasília: UnB, 1998.

DALLARI, D. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1989.

DIVINE, Robert *et al.* **América Passado e presente**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1992.

DAALDER, Ivo; LINDSAY, James. **America Unbound**. Washington: Brookings Institution, 2003.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo, Edições Loyola, 2005

JUNQUEIRA, Mary Anne. A invasão do Capitólio à luz da História: a extrema direita como uma das tradições dos Estados Unidos. **Jornal da USP**: 15/01/2021. <https://jornal.usp.br/artigos/a-invas...>

KREITNER, Richard. American Democracy Was Never Supposed to Work. The Nation: November 17, 2020. <https://www.thenation.com/article/pol...>

LEITE, Lucas Amaral Batista. **A política externa dos Estados Unidos de 1865 a 1912**: Análise discursiva da ascensão americana. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Santiago Dantas, 2017.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Democracia e luta de classes**: textos escolhidos. São Paulo: Boitempo, 2019.

LENIN, Vladimir I. **O Imperialismo: Etapa Superior do Capitalismo**. Campinas: FE/UNICAMP, 2011.

LOSURDO, Domenico. **Liberalism – A Counter-History**. Brooklyn, NY: New Left Books, 2011.

LOSURDO, Domenico. **Marxismo Ocidental**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MACPHERSON, C.B., 1977. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press.

23 a 27 de agosto de 2021

MARX, Karl. **Sobre a Questão Judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MONTE, Deborah Silva; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2017, vol.25, n.62, pp.11-36. ISSN 1678-9873.

PECEQUILO, Cristina. A Maior Democracia do Mundo?! **Revista Meridiano 47**. Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais Nº 4-5 outubro-novembro, 2000.

PIKETTY, Thomas. Pour comprendre ce qui s'est passé au Capitole, il est urgent de revenir à l'histoire. **Le Monde**. Publié le 09 janvier 2021 à 02h24. Disponível em https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/01/09/thomas-piketty-pour-comprendre-ce-qui-s-est-passe-au-capitole-il-est-urgent-de-revenir-a-l-histoire_6065687_3232.html. Acesso em 08 mar 2021.

PRASHAD, Vijay. **Balas de Washington**: uma história da CIA, golpes e assassinatos. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

STEVEN, L.; ZIBLATT, D. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.

WALLACH, Aleta. Comparative Legal Status of American and Soviet Women. **Valparaiso University Law Review**, Vol. 5, N. 2, Ver. 439 (1971).

A ENCRUZILHADA SECURITÁRIA: ANÁLISE EXPLORATÓRIA DO ACORDO DE SOCHI ENTRE TURQUIA E RÚSSIA

Bianca Mendes Araújo⁴⁹

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar como as diferentes prioridades securitárias entre Rússia e Turquia se traduziram em convergência na assinatura do Acordo de Sochi (2018-2019) para a criação de zonas desmilitarizadas na Síria no contexto de guerra civil que o país vive. Realiza-se uma investigação exploratória, baseada em revisão bibliográfica e perspectiva histórica sobre o tema, traçando os acontecimentos mais influentes para criação do Acordo de Sochi. Em meio ao entrelaçamento de atores presentes no extenso conflito, que provocou consequências geopolíticas internas, regionais e internacionais, os dois atores, apesar de seus posicionamentos divergentes, foram capazes de dialogar e definir um plano para garantir áreas seguras no território sírio. Para tanto, a discussão é feita de forma breve, e foi dividida em duas partes. Em um primeiro momento, apresenta-se resumidamente o desenvolvimento da guerra civil na Síria e os episódios que encaminharam para a formulação do acordo de Sochi, descrito sucintamente. A sessão seguinte aborda os principais interesses da Turquia e da Rússia que estão imbricados no acordo, de forma a demonstrar como os propósitos estratégicos dos atores acabam por criar uma convergência de objetivos mesmo com uma oposição de inclinações para com o governo sírio. Conclui-se o trabalho reiterando os pontos de interesse entre os dois Estados.

Palavras-chaves: Acordo de Sochi. Interesses Geopolíticos. Rússia. Turquia.

Introdução

O relacionamento da Rússia com a Turquia é repleto de ambivalência: os dois antigos impérios são parceiros e concorrentes no Oriente Médio, no sul do Cáucaso, no Mar Negro e também nos Bálcãs. Entretanto, em meio ao entrelaçamento de atores presentes no extenso conflito civil na Síria, que provocou consequências geopolíticas internas, regionais e internacionais, turcos e russos, apesar de ocuparem posicionamentos opostos em relação ao governo vigente sírio, foram capazes de dialogar e definir um plano para garantir áreas seguras no território do país, conseguindo avanços mais concretos para alcançar um cenário pacífico do que o processo de paz comandado pelos Diálogos de Genebra da ONU.

⁴⁹ Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/ UFSC). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), mendesaraujobianca@gmail.com.

A aproximação russo-turca por meio das Conversas de Astana se manifesta no campo securitário, resultando na assinatura de um acordo que retrata a confluência de interesses estratégicos dos dois. Nesse quadro, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar como as diferentes prioridades securitárias entre Rússia e Turquia se traduziram em convergência na assinatura do Acordo de Sochi para a criação de zonas desmilitarizadas na Síria no contexto de guerra civil que o país vive.

Para tanto, a discussão é feita de forma breve, e foi dividida em duas partes. Na primeira sessão, apresenta-se resumidamente o desenvolvimento da guerra civil na Síria e o percurso que os eventos tomaram no sentido da formulação do acordo de Sochi a partir das Conversas de Astanas. A sessão seguinte aborda os principais interesses da Turquia e da Rússia que estão imbricados no acordo, de forma a demonstrar como os propósitos estratégicos dos atores, encruzilhados no cenário relatado, acabam por criar uma convergência de objetivos mesmo com uma oposição de inclinações para com o governo sírio. Realiza-se uma investigação exploratória, baseada em revisão bibliográfica e perspectiva histórica sobre o tema, utilizando-se de notícias concisas ao tema como apoio para traçar os acontecimentos mais influentes para criação do Acordo de Sochi.

A Guerra Civil na Síria e o caminho para o acordo de Sochi

A complexa guerra civil síria teve seu início a partir da onda de protestos pró-democracia que surgiram em todo o país em 2011, com manifestações que exigiam o fim das práticas autoritárias do regime de Bashar al-Assad, que ocorriam desde a presidência de seu pai, Hafez al-Assad (ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 2019). Tais protestos, inspirados em movimentações semelhantes que ocorreram em todo o Oriente Médio como resultado da Primavera Árabe, começaram a se formar na pequena cidade de Daraa, ao sul do país, expandindo-se para os grandes centros urbanos sírios. A resposta de Assad veio acompanhada de uma forte repressão e violência, com uso extensivo de forças policiais, militares e paramilitares por parte do governo (KHAN; KHAN, 2017; SOARES, 2018).

A reação também violenta daqueles que se manifestavam resultou na formação de diversos grupos de oposição ao regime, com diferentes ideologias, convicções religiosas e etnias, não possuindo coesão em seus objetivos. A atuação descentralizada de tais forças não conseguiu criar uma estratégia unificada para derrubar o regime, e com isso, o clima de

instabilidade foi alastrado pelo país que, ao final de 2012, encontrou-se na guerra civil (PHILIPS, 2016). Este cenário, que perdura há 10 anos, é assim caracterizado por dois polos opostos – os apoiadores e opositores de Assad. As Forças Armadas se mantiveram leais ao presidente, sendo apoiadas pela Rússia, Irã e pelo partido libanês Hezbollah, ao passo que os grupos rebeldes, apesar de não representarem um grupo unificado, compartilham o objetivo de remover o líder do governo sírio do poder, recebendo apoio da Turquia e Arábia Saudita (SOARES, 2018).

É importante ressaltar que a Primavera Árabe não é o único fenômeno que influenciou a formação do ambiente conflituoso, seus antecedentes datam de fatores históricos, como a disputa étnica e religiosa incentivada pela política colonial francesa de enfraquecer a unidade árabe (FURTADO; RODER; AGUILAR, 2014), e o período da Guerra Fria (SANT'ANA, 2018). O fato é que o vácuo político em importantes regiões da Síria a partir da guerra civil deu abertura à entrada de atores não-estatais no corpo da política (GERGES, 2014 *apud* HOVE, 2018; CALFAT, 2015), permitindo que controlassem diversas partes do território, como as provinciais de Aleppo, Hamã, Homs, Daraa e Idlib (REQUENA, 2018).

Dentre tais atores, destaca-se a frente curda síria do Partido da União Democrática (PYD) e seus braços armados, a Unidade de Defesa das Mulheres (YPJ) e a Unidades de Proteção do Povo (YPG). Tal frente, que é consequência do período de atividade curda turca do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK) na Síria (NASSER; ROBERTO, 2019), passou a controlar algumas áreas do território norte sírio, ao longo da fronteira com a Turquia (LEEZENBERG, 2016), declarando em janeiro de 2014 sua autonomia. Assim, proclamam a criação da região de Rojava, composta pelos cantões de Afrin, Kobane e Jazira.

O cenário de instabilidade se agrava com a expansão do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS) no país, que em 2014 anunciou a criação do autoproclamado califado, com capital na cidade síria de Raqqa. No ápice do seu avanço territorial, o grupo chegou a controlar uma área que englobou cerca de 10 milhões de indivíduos (SOARES, 2018) e, ao controlar cidades inteiras, teve a capacidade de financiar toda sua burocracia e corpo militar, pois onde governou, cobrou impostos e taxas aos moradores baseados na lei islâmica (DAMIN, 2015).

A partir disso, a evolução da guerra civil aglutinou atores domésticos, regionais e externos ao Oriente Médio. Os Estados Unidos, por exemplo, liderando uma coalizão global formada por 83 países, marcou seu compromisso de derrotar o ISIS, definindo as forças

curdas sírias do YPG/ YPJ como suas maiores aliadas neste enfrentamento. Destaca-se que, de forma a afastarem-se de seus links com o PKK, as unidades militares do PYD seguiram o direcionamento dado pelos estadunidenses de “mudarem sua marca”, criando uma coalizão que incorporou grupos, árabes, turcomanos e cristãos sírios, formando as Forças Democráticas Sírias (*Syrian Democratic Forces – SDF*) em 2015. Tal afastamento foi uma tentativa dos EUA de diminuir as tensões com os turcos já que o apoio prestado às unidades curdas com o fornecimento de armas, ameaçava a Turquia, que procurou garantias por parte dos Estados Unidos de que as armas fornecidas para derrotar os militares do ISIS não se voltariam contra Ancara (REUTERS, 2017).

A presença russa no território se iniciou a partir de 2015, com bombardeios aéreos a favor de Assad, ofensiva direcionada para recuperar o controle de Aleppo, conseguido em 2016 (REQUENA, 2018). É nesse mesmo ano que os curdos sírios declararam a formação da Federação Democrática do Norte da Síria (RIBEIRO, 2019), também conhecido como autogoverno de Rojava, fazendo com que a Turquia considerasse desencadear operações terrestres na Síria, com foco na área de fronteira entre os dois países, com objetivo de criar uma “zona tampão” (SOARES, 2018).

Notadamente, o impulso turco de estabelecer tal zona data de 2011. No entanto, suas motivações mudaram ao longo do tempo, seguindo os interesses políticos do momento: entre 2011 e 2014, a pressão de Ancara por uma zona segura visava atingir o regime de Assad e criar um “refúgio seguro” para as forças rebeldes que apoiava. A partir de 2016, suas prioridades se voltaram no sentido de impedir uma forte presença do YPG e YPJ / PYD no norte da Síria, área que se transformou em uma ameaça a sua segurança (ADAR, 2020).

Com foco na relação Turquia-Rússia, apesar de ocuparem posições opostas em relação ao regime de Assad, os líderes dos dois Estados desde 2017 vêm conduzindo diversas conversas para construção de um plano conjunto de cessar-fogo na Síria, as chamadas Conversas de Astana (*Astana Talks*), que também contam com a presença do Irã. Iniciaram-se após um ano de paralização dos Diálogos de Genebra (*Geneva Talks*), negociações de paz para o conflito sírio mediadas pela ONU desde 2012. Em janeiro de 2017, o processo de paz de Astana começou com um esforço focado apenas em cessar as hostilidades entre as partes do conflito e no funcionamento de zonas de desescalada, ao invés de desenvolver uma solução política imediata. Astana, capital do Cazaquistão, foi escolhida como sede das negociações

porque o país não tinha nenhuma participação no conflito sírio e foi considerado neutro por todas as partes (CENGIZ, 2020).

A partir de tais conversas, Rússia e Turquia – além do Irã – emitiram uma declaração conjunta focalizando na independência e soberania da Síria ao enfatizarem a proteção da soberania do país e saudarem o progresso na implementação do memorando sobre a criação de áreas de redução da escalada. Reafirmaram sua determinação em continuar a cooperação para eliminar o ISIS, o Jabhat al-Nusra e outras entidades terroristas designadas pelo Conselho de Segurança da ONU, assim como prevenir a realocação de terroristas internacionais para outros países e regiões, criando esforços coordenados para garantir que o progresso na redução da violência seja irreversível (TALUKDAR, ANAS 2018). Apesar de os países explicitarem que o processo de paz de Astana guia-se pela resolução 2254 de 2015 do Conselho de Segurança, que exige um cessar-fogo na Síria, tais diálogos retiraram de foco mecanismos internacionais de mediação estabelecidos pela ONU nas *Geneva Talks* entre 2014 e 2016, que se mostraram infrutíferos para a resolução do conflito (SOARES, 2018; KÖSTEM, 2020; YILDIZ, 2021).

A partir desse ponto, a dinâmica entre os russos e turcos se transforma em uma espécie de alinhamento geopolítico informal: apesar de não conter um acordo de defesa oficial, sua relação bilateral envolve um engajamento político para a resolução da crise na Síria que implica uma coordenação militar mais próxima, observada, por exemplo, pelo consentimento russo dado a Turquia para condução de três operações militares transfronteiriças⁵⁰ na região norte síria (KÖSTEM, 2020).

Tal confluência impulsionou a materialização do Acordo de Sochi, assinado em 2018 pelos presidentes Vladimir Putin e Recep Tayyip Erdogan. Tratando de estabelecer uma zona desmilitarizada na província de Idlib, último reduto dos rebeldes, com cerca de 15 a 20 quilômetros de profundidade ao longo da linha de contato entre a oposição armada e as tropas do regime, os dois Estados garantem o patrulhamento da área por soldados turcos e russos para a preservação da zona segura (TRTWORLD, 2021). Com 10 pontos que guiam a manutenção da zona, o acordo firma a posição dos Estados signatários de combater todas as formas de terrorismo na Síria, demandando que todos os grupos terroristas radicais sejam removidos da zona desmilitarizada (BARESH, 2019).

⁵⁰ Operação Escudo de Eufrates, em 2016 (Operation Euphrates Shield), Operação Olive Branch, em 2018 (Operation Olive Branch) e Operação Primavera de Paz, em 2019 (Operation Peace Spring).

Com adição em 2019 de um Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding – MoU*), Rússia e Turquia ampliaram o acordo, incorporando o que se tornou a partir de 2016 uma grande preocupação turca: as forças não-estatais curdas firmadas ao norte da Síria pelo autoproclamado “governo de Rojava” (HODGE, 2019). Assim, com o objetivo de instalar uma zona-tampão na fronteira norte síria-turca, na área em verde apresentada pela figura 1, o MoU reitera o comprometimento das partes concordantes em preservar a unidade territorial e política da Síria, combatendo toda forma de terrorismo e agendas separatistas, além da proteção da segurança nacional da Turquia. A polícia militar russa e os guardas de fronteira da Síria ficaram encarregados de facilitar a remoção do YPG/YPJ e seus armamentos para 30 km de distância da fronteira, com o estabelecimento de um mecanismo de monitoramento conjunto entre Rússia e Turquia, patrulhas conjuntas na área e esforços para facilitar o regresso dos refugiados do conflito de forma segura e voluntária (THE DEFENSE POST, 2019).

Figura 1 – Mapa da Síria com as Áreas do Acordo de Sochi (2018-2019)



Fonte: CNN – Conflict Monitor by HIS Markit, 2019.

Apesar de estarem em lados distintos em relação ao regime de Assad, Rússia e Turquia entram em rota de diálogo nas negociações de paz na Síria, em uma espécie de “colaboração adversária”, termo que denota experimentos conduzidos por partes que discordam sobre uma questão para resolver ou diminuir suas diferenças (YILDIZ, 2021).

Assim, o Acordo de Sochi representa os diversos interesses geopolíticos dos dois, abordados na sessão seguinte.

A reunião de interesses entre Turquia e Rússia

Adicionando complexidade ao conflito civil sírio, diversos sujeitos internacionais se envolveram por conta de seus propósitos políticos e estratégicos (SOARES, 2018). É um contexto que precipitou uma remodelação nas alianças regionais (HINNESBUSCH, 2015), sendo utilizado pelos atores para direcionar suas tomadas de decisão no sentido de satisfazer seus objetivos, implicando em um maior diálogo entre agentes de lados opostos. Esse foi o caso da Turquia e Rússia, no qual o Acordo de Sochi materializa os impulsos dos atores.

No caso da Turquia, o Acordo possibilita a garantia de um lugar na mesa de negociações sobre a situação na Síria, e a remoção do autogoverno curdo da região norte síria, demonstrando que seus interesses tem como base a preocupação com a soberania, segurança e prosperidade turca (SALAYMEH; ACUN, 2018; HOOVER, 2019; SALAM, 2020). É importante compreender que a guerra civil síria interrompeu o aprofundamento de uma relação amigável entre sírios e turcos: após a Guerra Fria, sob o governo do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), os turcos adotaram uma política de “zero problemas” com seus vizinhos, e a partir disso, a Síria se tornou a vitrine dessa estratégia. Com isso, houve uma dessecuritização de fronteiras, gestão conjunta da água do rio Eufrates, rápido desenvolvimento do comércio e investimentos e expulsão do PKK do território sírio. Junto com o Irã, os dois Estados formaram um ‘bloco trilateral’ contra o irredentismo curdo e a desestabilização do Iraque após a invasão dos EUA em 2003 (HINNESBUSCH, 2015).

No contexto da guerra em 2011 e com a “amizade” pré-estabelecida, impulsionado pela ambição de hegemonia regional pela exportação de sua versão de democracia islâmica, Erdogan tenta persuadir Assad a diminuir a repressão e adotar meios políticos para resolver as tensões internas, com reformas de longo alcance e divisão do poder com a Irmandade Muçulmana. Porém, “quando esse conselho não foi seguido, (...) o tom de Ancara tornou-se mais hostil” (HINNESBUSCH, 2015. pp. 14), e com o interesse de pressionar a Síria e remover Assad do poder, a Turquia adotou sanções políticas, diplomáticas e econômicas, além de fornecer todo tipo de apoio aos grupos de oposição (ORHAN, 2015).

23 a 27 de agosto de 2021

É importante elencar que os turcos são afetados pelo conflito civil sírio gravemente em termos de fluxos de refugiados e ataques terroristas, bem como econômica e sociologicamente. Um dos principais objetivos da Turquia ao aderir à iniciativa de Astana era proteger seus interesses nacionais e minimizar os custos do conflito, assumindo uma posição inicial no processo de paz de Astana de que a queda do regime e de transferência do poder (CENGİZ, 2020). Ancara reduziu – mas não cessou - sua busca pela remoção do regime de Assad na medida em que sua segurança passou a ser ameaçada pelo estabelecimento do autogoverno de Rojava na região norte da Síria. O PYD e seus braços armados resultam do período de atuação do PKK nas áreas sírias, e por isso também são considerados como terroristas pela Turquia. A percepção de ameaça advém do medo da autonomia curda:

(...) o fundador do PKK, Abdullah Ocalan, pede uma governança confederalista para todos os curdos dentro e fora das fronteiras turcas. Caso isso ocorresse, resultaria na perda de um território significativo no sudeste da Turquia e no surgimento de um vizinho potencialmente hostil na fronteira com a Turquia (HOOVER, 2019).

Com isso, através do Acordo os turcos buscam garantia no futuro da Síria um espaço para as demandas da oposição e enfraquecer as forças curdas e a possibilidade de uma autonomia que ameace seu território (DALAY, 2018; SALAYMEH, 2018). Ainda, além de instrumentalizar a questão dos refugiados visando ganhar apoio internacional para reconstrução do norte da Síria, a estabilização da área reduziria tais custos pela criação de uma zona segura que funcionaria como local de retorno permanente dos expatriados (ORHAN, 2015; HOOVER, 2019; ADDAR, 2020).

No caso da Rússia, o interesse na permanência do regime sírio de Assad busca a proteção de suas principais instalações navais na cidade portuária síria de Tartus - única base naval da Rússia fora de suas fronteiras desde a era soviética - e sua base aérea em Latakia, o coração do regime do governo. Ainda, o regime sírio tem sido o principal cliente das vendas de armas russas desde a década de 1960, e além da venda de armas em grande escala, as empresas russas de energia e infraestrutura, especialmente em instalações de gás natural e construção de gasodutos, têm uma presença importante na Síria (BURNETT, 2013). Esta é a outra razão para o apoio russo ao regime sírio: a Rússia, um país que depende da exportação de gás natural, está ciente da importância da localização da Síria como uma rota para chegar à Turquia e à Europa.

No âmbito do conflito, a prioridade russa se voltou para a manutenção do regime, estabilizando as autoridades historicamente aliadas à Moscou (SOARES, 2018). O mandato de Bashar al-Assad conduziu uma política voltada para maior cooperação com os russos contra os países ocidentais e desde a retirada do poder e sucessivo assassinato do líder líbio Muammar Gaddafi, a Síria se tornou um forte ponto de engajamento do Kremlin com a região (BIELICKI et al., 2018). A permanência do governo de Assad no poder assegura para Putin um ator que diminui o peso estadunidense nos países do médio oriente.

Nesse quadro, a Rússia não quer deixar a Síria sob a influência dos EUA e das potências ocidentais. O envolvimento militar da Rússia na guerra síria em 2015 foi sua primeira operação militar direta desde o colapso da União Soviética (OZERTEM, 2015) e a implementação do Acordo de Sochi satisfaz seu interesse de diminuir a influência global dos EUA e da OTAN e expandir sua influência militar e diplomática no Oriente Médio (CAFARELLA; ZHOU, 2019). A preocupação com a presença do Estado norte-americano também se refere à questão dos curdos sírios e o grau de influência que aqueles podem exercer na autonomia destes. Isto se dá pelo fato de que os estadunidenses consideraram as forças não-estatais curdas como maiores aliadas no enfrentamento contra o ISIS, em uma cooperação que envolveu o fornecimento de armamentos, treinamento de combatentes e coordenação de atividades militares terrestres e aéreas (BARNARD, HUBBARD, 2018; OKTAV, DAL, KURSUN, 2018). Nesse cenário, para afastar os atores militares curdos da esfera dos EUA, a Rússia deseja que Assad os incorpore ao exército do governo sírio (WARSAW INSTITUTE. 2020).

As Conversas de Astana, iniciadas em 2016, provaram ser um mecanismo de sucesso para promover uma maior influência diplomática russa, garantindo um papel importante no futuro sírio, além de marcarem um esforço bem-sucedido de longo prazo para afastar a Turquia da OTAN e, conseqüentemente, dos EUA (CAFARELLA; ZHOU, 2019). Pelo trabalho em conjunto na criação do plano de desmilitarização, Moscou viu o apoio da Turquia como instrumental, uma vez que, desde o início do conflito, a Rússia estava ciente de que uma solução duradoura na Síria só poderia vir com a participação de rebeldes armados, sobre os quais a Turquia tinha influência. Ao ser capaz de cooperar com um governo que deseja um resultado diretamente oposto ao seu em relação à manutenção do atual regime, os russos se mostram como o ator de maior capacidade para desenvolver uma solução no conflito, o que é consistente com a abordagem pragmática adotada no contexto, que lhe permitiu se relacionar

com todos os principais atores envolvidos na guerra, independentemente de seus objetivos convergirem com os da Rússia (Stepanova, 2018 *apud* KÖSTEM, 2020). Finalmente, uma parceria com um membro da OTAN demonstra a habilidade de Putin de minar a aliança transatlântica, e serviu para Ancara demonstrar sua impaciência de esperar uma autorização da organização em estabelecer uma zona tampão no norte sírio (KÖSTEM, 2020).

Ademais, somado a estes interesses, a aproximação entre os dois países foi realizada após a assimetria de poder estabelecida pelo abate de um caça russo pela Turquia em novembro de 2015, no contexto do conflito sírio. Em poucos meses, Moscou passou a pressionar Ancara com diversas medidas, desde restrição do comércio e viagens entre os países até a ameaça de interromper o investimento na infraestrutura turca de energia nuclear até campanhas, o que proporcionou um maior poder de barganha e, conseqüentemente, uma vantagem nas mesas de negociações (YILDIZ, 2021).

Considerações finais

O Sistema Internacional está passando por transformações nas quais alianças marcadas por tratados formais de defesa e compromissos mútuos não oferecem mais soluções para ameaças imediatas ou duradouras à segurança. Como resposta, os Estados formam coalizões ou parcerias estratégicas ou se engajam em um comportamento de equilíbrio suave, que oferecem maior flexibilidade para atingir seus objetivos estratégicos. Até o conflito na Síria, as relações russos-turcas envolviam mais uma cooperação econômica do que laços estratégicos. Nesse contexto, os dois países conseguiram “compartimentar” os laços bilaterais de forma que as divergências sobre a guerra civil, que transbordou para uma crise regional, não impedissem o alinhamento de questões estratégicas dos dois atores (KÖSTEM, 2020).

A convergência de interesses entre os dois Estados contidos no cenário de instabilidade síria configura-se como uma encruzilhada securitária, que não necessariamente necessita de uma solução, e uma maior aproximação foi mais intensamente desenvolvida a partir das negociações de Astana, que inicialmente começaram como facilitadoras das negociações de paz patrocinadas pela ONU em Genebra. De acordo com Namli e Farasin (2020), com a cooperação fracassada dos Estados Unidos, Europa e Estados do Golfo, como a Arábia Saudita em meio as *Geneva Talks*, o processo de Astana começou a seguir sua própria trajetória, isolado das tentativas de Genebra. Assim, foi significativamente mais bem-sucedido

em comparação com as negociações mais inclusivas da ONU, e embora existam muitos fatores que influenciam o sucesso ou o fracasso de cada processo, uma diferença essencial de Astana são os interesses e as percepções de ameaça da Rússia e Turquia.

Embora os EUA e a Turquia tenham uma relação relativamente mais próxima em comparação com a Rússia, o apoio fornecido aos grupos curdos na Síria pelos EUA serviu como a razão predominante para a cooperação da Turquia com a Rússia, pois este ator fornecia maiores garantias de que os curdos sírios não se fortaleceriam. No caso da Rússia, a Síria é o aliado mais importante do país na região do Oriente Médio, por meio do qual pode exercer influência em todo o mundo árabe e, através de suas bases militares sírias, aumentar seu domínio no Mediterrâneo, impedindo uma maior aproximação dos estadunidenses. Além disso, os interesses da Rússia no Estado sírio estão ligados a suas extensas relações econômicas e comerciais, bem como o fornecimento contínuo de armas russas ao regime de Assad (NAMLI, FARASIN, 2020).

A principal diferença no processo de paz de Astana é que está sendo liderado pela Rússia, em contraste com as negociações de Genebra lideradas pelos EUA e países ocidentais. Em segundo lugar, adotou uma mudança no processo de paz na Síria, de um foco na expulsão de Assad, para questões humanitárias e a cessação da violência (PRIYA, 2017). A outra diferença no processo de paz de Astana de todas as outras tentativas é que reúne figuras de oposição lutando no terreno sírio, ao invés de atores de fora do contexto que estão desligados da realidade do país (CENGIZ, 2020).

Nesse cenário, o decorrer das conversas resultou na assinatura do Acordo de Sochi, que aglutina os propósitos turcos de marcar presença nas decisões sobre o futuro da Síria e combater a ameaça que os curdos sírios de Rojava representam para a unidade nacional; e o propósito russo de aumentar sua influência no Oriente Médio ao movimentar atores para sua esfera de ação, afastando da região o poder de interferência estadunidense.

Destarte, Russos e turcos conseguiram conter conflitos, identificar interesses sobrepostos e construir entrelaços ao compartilharem uma posição política que prioriza a segurança nacional e soberania sobre valores liberais. A própria lista de prioridades da Turquia mudou gradualmente de ver Assad deposto para lutar contra os curdos, enquanto cada vez mais passou a aceitar a ideia de que Assad permanecer no poder graças à intervenção da Rússia (BECHEV, 2018).

Resta saber se tal cruzamento de interesses na “colaboração adversária” é capaz de sustentar a relação dos dois Estados como os principais atores no avanço do processo de paz na Síria, solidificando uma maior influência no Oriente Médio, assim como se as ações imbricadas das Conversas de Astana e no Acordo de Sochi proporcionarão um cenário pacífico duradouro. Até o final de outubro de 2018, a única cláusula do acordo implementada foi remoção de armas pesadas de *jihadistas* e rebeldes da zona tampão (RFI, 2019) e em Idlib, onde também foi implantada uma área de desescalada, mais de 1.300 civis foram mortos até 2020 (TURKTEN, 2020).

Referências

ADAR, Sinem. Repatriation to Turkey’s ‘Safe Zone’ in Northeast Syria. **German Institute for International and Security Affairs**, v. 1, p. 1-4, 2020.

BARESH, Manhal. **The Sochi agreement and the interests of guarantor states: examining the aims and challenges of sustaining the deal**. 2019.

BARNARD, Anne; HUBBARD, Ben. Allies or Terrorists: Who Are the Kurdish Fighters in Syria? **The New York Times: Middle East**. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/01/25/world/middleeast/turkey-kurds-syria.html>>. Acesso em 6 jun 2018.

BECHEV, Dimitar. Russia and Turkey: the promise and the limits of partnership. **Popescu, Nicu–Secrieru, Stanislav (szerk.): Russia’s Return to the Middle East. Building Sandcastles**, 2018. Pp. 95-101.

BIELICKI, Paweł et al. Policy of the Russian Federation towards Kurds in the Syrian Conflict. **Securitologia**, v. 1, n. 27, p. 33-50, 2018.

BURNETT, Joshua A. **Contemporary Russian international relations**. University of Tennessee: Chancellor’s Honors Program Projects. 2013.

CAFARELLA, Jennifer Cafarella. ZHOU, Jason. **RUSSIA’S DEAD-END DIPLOMACY IN SYRIA**. Institute for the Study of War. 2019.

CALFAT, Natalia Nahas. O ESTADO ISLÂMICO DO IRAQUE E DO LEVANTE: FUNDAMENTOS POLÍTICOS À VIOLÊNCIA POLÍTICA. **Conjuntura Austral**, Brasil, v. 6, n. 31, p. 6-20, ago./set. 2015. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/53819>>. Acesso em 25 maio 2018.

23 a 27 de agosto de 2021

CENGIZ, Sinem. Assessing the Astana Peace Process for Syria: Actors, Approaches, and Differences. **Contemporary Review of the Middle East**, vol. 7, n. 2, 2020. Pp. 200–214.

DALAY, Galip. KEYMAN, E. Fuat. Turkish-U.S. Strategic Decoupling Through the Prism of Syria. **The German Marshall Fund of the United States**, n. 4. 2019.

DAMIN, Cláudio Júnior. Surgimento e trajetória do Estado Islâmico. **Boletim Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 16, n. 148, 2015. p. 26-33.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Syrian Civil War: SYRIAN HISTORY. 2018. **Enciclopédia Britânica**. Disponível em: <<https://www.britannica.com/event/Syrian-Civil-War>>. Acesso em 03 ago 2019.

FURTADO, Gabriela; RODER, Henrique; AGUILAR, Sérgio LC. A guerra civil síria, o oriente médio e o sistema internacional. **Série Conflitos Internacionais**, v. 1, n. 6, p. 1-6, 2014.

HINNEBUSCH, Raymond. Back to enmity: Turkey-Syria relations since the Syrian Uprising. **Orient, Journal of German Orient Institute**, 2015.

HODGE, Nathan. Putin and Erdogan just did a deal on Syria. The US is the biggest loser. CNN, 2019. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2019/10/22/middleeast/putin-erdogan-syria-deal-hodge-analysis-intl/index.html>>. Acesso em 29 abril 2021.

HOOVER, Patrick. Understanding Turkey's National Security Priorities in Syria. **Georgetown Security Studies Review**. n 2, v. 7. 2019

HOVE, Mediel. Middle East: The origins of the "Islamic State" (ISIS). **Conflict Studies Quarterly**, [S.l.], v. 23, p. 3-22, abr. 2018. Disponível em: <<http://www.csq.ro/wpcontent/uploads/Mediel-HOVE.pdf>>. Acesso em 25 set 2018.

KHAN, Hafeez Ullah; KHAN, Waseem. Syria: History, The Civil War and Peace Prospects. **Journal of Political Studies**, Vol. 24, Issue - 2, 2017. p. 557:573.

KÖSTEM, Seçkin. Russian-Turkish cooperation in Syria: geopolitical alignment with limits. **Cambridge Review of International Affairs**, p. 1-23, 2020.

LEEZENBERG, Michiel. The ambiguities of democratic autonomy: the Kurdish movement in Turkey and Rojava. **Southeast European And Black Sea Studies**, [s.l.], v. 16, n. 4, p.671-690, out. 2016.

NAMLI, Kaan Namli. FARASIN, Fadi. ASTANA: The Rise of a New Alliance and Its Implications for International Relations. In: KHATIB, Dania Koleilat (ed.). **The Syrian Crisis: Effects on the Regional and International Relations**. Springer, 2020, pp.123-144.

NASSER, Reginaldo Mattar; ROBERTO, Willian Moraes. A QUESTÃO CURDA NA GUERRA DA SÍRIA: DINÂMICAS INTERNAS E IMPACTOS REGIONAIS. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 106, 20 maio 2019. p. 219-246

OKTAV, Özden Zeynep; DAL, Emel Parlar; KURSUN, Ali Murat. Reframing and Reassessing the VNSAs in Syrian Conflict: An Introduction. In: OKTAV, Özden Zeynep et al. **Violent Non-state Actors and the Syrian Civil War: The ISIS and YPG Cases**. Turquia: Springer, p. 1-31, 2018.

ORHAN, Oytun. Safe Zone in Northern Syria and Turkey. **Orsam Review of Regional Affairs**. n. 33, 2015.

OZERTEM, Hasam Selim. Russia's shifting strategy in Syria: Implications for Turkish foreign policy series: Case analysis. **Arab Center for Research and Policy Studies**, 2015. Pp. 1–11.

PHILLIPS, Christopher. **The battle for Syria: International rivalry in the new Middle East**. Yale University Press, 2016.

PRIYA, Lakshmi. Astana talks: A prelude to peace in Syria. New Delhi, India: **The Institute for Defense Studies and Analyses (IDSA)**, 2017. Pp 1-10. Disponível em: <https://idsa.in/backgrounder/astana-talks-a-prelude-to-peace-in-syria_lpria_271117>. Acesso em 09 ago 2021.

REQUENA, Pilar. Siria, la guerra que no cesa. **Cuadernos de estrategia**, n. 196, p. 27-70, 2018.

REUTERS. U.S. general told Syria's YPG: 'You have got to change your brand'. **REUTERS**, 2017. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-usa-ypg-idUSKBN1A62SS>>. Acesso em 07 ago 2021.

RFI. A year after Sochi agreement, still no peace in Syria. **RFI: International**. 2019. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/en/middle-east/20190916-one-year-after-sochi-agreement-still-no-peace-syria-russia-iran-turkey-astana>>. Acesso em 09 ago de 2021.

RIBEIRO, Maria Florencia Guarche. A aplicação do Confederalismo Democrático em Rojava. In: _____. **A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO DE MULHERES NO NOROESTE DO CURDISTÃO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONFEDERALISMO DEMOCRÁTICO E DA JINEOLOGÍ (1978 2018)**. 2019. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SALAM, Dara. Turkey's Invasion of Northeast Syria and the Failure of US Foreign Policy. **Inside Arabia**, 2020.

SALAYMEH, Bilal. ACUN, Can. Sochi Agreement: Implications on the Ground and Upcoming Challenges. **Seta Perspective**, n. 47. 2018.

SANT'ANA, Pablo Martins Santos. Consequências da Primavera Árabe na Síria: uma nova diáspora em questão?. **Revista de Geopolítica**, v. 9, n. 1, p. 68-79, 2018.

23 a 27 de agosto de 2021

SOARES, João Victor Scomparin. A Guerra Civil na Síria: atores, interesses e desdobramentos. **OCI. Série Conflitos Internacionais**, v. 5, n.1. 2018.

TALUKDAR, Indrani. ANAS, Omair. The Astana Process and the Future of Peaceful Settlement of the Syrian Crisis: A Status Note. **Indian Council of World Affairs**, 2018.

TURKTEN, Ferdi. Turkey will never compromise on sochi deal for Syria. **AA: Turkey, Politics, Middle East**, 2020. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/middle-east/-turkey-will-never-compromise-on-sochi-deal-for-syria-/1745754>>. Acesso em 09 ago 2021.

THE DEFENSE POST. FULL TEXT: Memorandum of Understanding between Turkey and Russia on northern Syria. 2019. Disponível em: <<https://www.thedefensepost.com/2019/10/22/russia-turkey-syria-mou/>>. Acesso em 28 abril 2021.

TRTWORLD. Erdogan, Putin agree on demilitarized zone in Syria's Idlib. 2018. Disponível em: <<https://www.trtworld.com/middle-east/erdogan-putin-agree-on-demilitarised-zone-in-syria-s-idlib-20265>>. Acesso em 29 abril 2021.

WARSAW INSTITUTE, Moscow's Game with Syrian Kurds. **WARSAW INSTITUTE**, 2020. Disponível em: <<https://warsawinstitute.org/moscows-game-syrian-kurds/>>. Acesso em 25 abril 2020.

YILDIZ, Güney. Turkish-Russian Adversarial Collaboration in Syria, Libya, and Nagorno-Karabakh. **Centre for Applied Turkey Studies**. SWP Comment, n. 22. 2021.

A CONSTRUÇÃO DA JUVENTUDE NA AGENDA YOUTH, PEACE AND SECURITY DA ONU

Bruna Karoline Pinto da Silva⁵¹

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo abordar como a agenda Youth, Peace, and Security (YPS) da ONU constrói a juventude em termos de paz e segurança. Recentemente a juventude se tornou o foco de debates em eventos e produções acadêmicas, onde sua presença e diferentes atuações em situações de conflito eram analisadas. Tais debates contribuíram com a criação da agenda YPS, em 2015, a qual reforça aos Estados membros da ONU a importância da inclusão e participação de jovens entre 18 e 29 anos em processos de construção da paz (BERENTS et al., 2021). O trabalho entende que a agenda realiza um duplo movimento ao tratar os jovens, ao mesmo tempo, como um problema e uma panaceia. A partir disso, primeiro trarei debates acadêmicos sobre a construção de jovens na política internacional, apontando como, para alguns teóricos, o crescimento demográfico de jovens é tido como um excesso populacional capaz de gerar instabilidade ao status quo. Em seguida, apontarei como essa percepção levou a cooptação desses jovens, colocando-os como possíveis peacebuilders, a fim de legitimar políticas (neo)liberais (SUKARIEH et al., 2017). Utilizarei de leituras póscoloniais e críticas à paz liberal para construir o argumento de que tal movimento duplo contribui na securitização de jovens a fim de legitimar e implementar prescrições políticas (neo)liberais presentes na agenda YPS, as quais não endereçam as condições de possibilidade para o surgimento de conflitos, principalmente no Sul Global (ROBERTS, 2011). Além de trabalhos acadêmicos, vou analisar os principais documentos que constroem a agenda YPS, como as suas três resoluções – S/RES/2250, S/RES/2419 e S/RES/2535 –, as reuniões e debates abertos do Conselho de Segurança da ONU entre 2015 e 2020 e um relatório de 2020 sobre a implementação da agenda.

Palavras-chaves: Juventude; YPS; Securitização.

Introdução

Atualmente, a literatura sobre juventude, paz e segurança concentra-se, primordialmente, na questão das crianças-soldado e os fatores que condicionam suas entradas em grupos armados. Poucos e recentes são os trabalhos que olham para as juventudes e suas participações políticas, principalmente quando falamos sobre práticas de *peacebuilding* (ALTIOK et al., 2020, p. 434).

Antes do reconhecimento presente na agenda Youth, Peace, and Security (YPS), os jovens já estavam envolvidos na manutenção da paz (HUESCA, 2019) e foram justamente seus ativismos que chamaram atenção e motivaram seus reconhecimentos em debates sobre inclusão na construção de uma paz duradoura (BERENTS et al., 2021). Um exemplo é o

⁵¹ Mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia; brunakpsilva@gmail.com.

trabalho de Lesley Pruitt (2011), que aponta como programas voltados para a produção musical na Irlanda do Norte foram essenciais para o engajamento político de jovens e podem ser considerados como parte de práticas de *peacebuilding*, uma vez que eles ajudaram a criar espaços de diálogo entre os jovens e são atividades alternativas em relação ao engajamento em conflitos (PRUITT, 2011).

Contudo, suposições sobre *youth bulge*, onde o crescimento demográfico de jovens em diversas populações é colocado como excesso populacional e, por conta do desemprego e baixo acesso à educação, esses jovens estariam mais propensos ao envolvimento em conflitos armados ainda são muito fortes e presentes entre diversos atores internacionais (GRAAF, 2018). Essas suposições trazem visões estereotipadas sobre jovens como fonte de instabilidade política (SOMMERS, 2011; SUKARIEH et al., 2017) e desvia o foco de problemas estruturais como desemprego, fome, falta de acesso à saúde e educação, que são fatores que condicionam o surgimento de conflitos e instabilidades e fomentam o recrutamento de jovens (ABBINK et al., 2004).

É dentro desses debates que surge a agenda YPS, centralizando o olhar para os jovens a fim de estabelecer uma nova abordagem nos processos de promoção ad paz e consolidação da paz (*peacemaking* e *peacebuilding*). A agenda YPS surgiu em um contexto em que a necessidade de uma abordagem holística nesses processos ganhava evidência, principalmente levando em consideração o debate sobre a construção de uma paz sustentável (*sustaining peace*) e debates sobre inclusão (BERENTS et al, 2021).

No entanto, o que temos na agenda YPS é uma inclusão limitada que não leva em consideração os reais interesses e demandas dos jovens, buscando apenas torná-los inofensivos diante do *status quo*, e que se beneficia das imagens dos jovens para legitimar prescrições políticas de cunho (neo)liberal que não endereçam as marginalizações e as condições que possibilitam os conflitos (SUKARIEH et al., 2017).

Para entender melhor como isso acontece, o artigo primeiro explora a construção das juventudes como um problema e uma panaceia, onde os jovens são, ao mesmo tempo, o problema a ser enfrentado e peças importantes na sua solução. Em seguida, traz o contexto no qual a agenda YPS surgiu e suas propostas, entendendo como ela mobiliza as juventudes. Por fim, o artigo traz como a ambiguidade presente na construção dos jovens contribui para legitimar a implementar prescrições políticas que não levam em consideração as origens dos problemas.

1. Juventudes e ambiguidades

Assim como a infância, o período designado como juventude é também uma construção social, definindo, na maioria dos casos, aqueles entre 15 a 29 anos, com algumas variações a depender do contexto social e cultural. Os jovens não são parte de uma categoria homogênea e, ao redor do mundo, vivenciam experiências e realidades diferentes, de acordo com seus contextos (SOUZA et al., 2012, p. 353). Ou seja, as juventudes não podem ser definidas apenas de acordo com uma faixa etária, pois outros fatores sociais contribuem para a classificação de um sujeito enquanto jovem. Como coloca Oliveira (2018):

[S]er jovem é bem mais do que estar inserido em determinada faixa etária, mas sim estar vivenciando uma realidade dentro da qual existem várias diferenças que influenciam a vida dos que por ela são identificados como jovens (OLIVEIRA, 2018., p. 7).

Ao reconhecer que entre os jovens existem diversas experiências e contextos, alguns autores apontam a preferência pelo termo *juventudes*, trazendo o plural a fim destacar a heterogeneidade (SOUZA et al., 2012) e ressaltar as prováveis diferenças e especificidades de acordo com cada sociedade e seu contexto histórico, cultural e socioeconômico, principalmente entre aqueles marcados pelas desigualdades sociais (OLIVEIRA, 2018, p. 5-6). No Brasil, a juventude é entendida entre os 15 aos 29 anos, de acordo com a Política Nacional da Juventude, de 2006 (OLIVEIRA, 2018), e internacionalmente temos uma definição similar, variando de acordo com a definição de diferentes agências e instituições entre 15 a 24 anos ou 15 a 35 anos, em sua maioria (UN, 2021).

Há, todavia, uma incompatibilidade entre a pluralidade presente na realidade dos jovens e a construção histórica feita sobre eles, assim como um limitado espaço para a participação política. Candida e Paiva (2012) apontam que grande parte do motivo se encontra no sistema capitalista, o qual, a partir da lógica do consumo, constrói uma visão homogeneizada e padronizada dos jovens e um futuro ideal. Futuro esse incompatível com as pouquíssimas oportunidades presentes para a maioria deles. A incompatibilidade entre a pluralidade das juventudes (SOUZA et al., 2012, p. 353-355) e o idealizado, coloca a maioria deles no que Honwana (2014) nomeia como *waithood*, que seria o período transitório para a vida adulta transformado em um limbo temporal, suspendendo os jovens em uma longa espera ao não encontrarem na realidade as oportunidades que lhes são exigidas a partir do ideal de independência (HONWANA, 2014).

Abordando especificamente a juventude africana, Abbink (2004) observa como a maioria dos jovens em Estados afetados pela violência e conflitos armados que sofrem suas consequências são aqueles que cresceram em situação de desigualdade socioeconômica. Além disso, suas realidades em contextos violentos recebem baixa notoriedade frente às políticas de Estado (ABBINK et al., 2004).

Não obstante, com o apoio de teorias sobre *youth bulge*, construções ambíguas de jovens como vítimas ou delinquentes, aliados ou ameaças, foram propagadas e inseridas em discursos políticos (ABBINK, 2004). Graaf (2018) aponta que para muitos autores que teorizam a partir da percepção de uma *youth bulge*, são os jovens desempregados que estão mais vulneráveis ao recrutamento de grupos armados (GRAAF, 2018, p. 104). Em suma, *youth bulge* aborda a juventude como possível fonte de insegurança, onde o aumento demográfico de jovens seria um excesso populacional causador de instabilidade e ameaça para a ordem social (ALTIOK et al, 2020; BERENTS et al, 2021; SUKARIEH et al, 2017), justificando não apenas o crescimento de conflitos armados, como também protestos e revoltas populares como a Primavera Árabe, que contou com a alta participação de jovens (SUKARIEH et al., 2017).

Não apenas o *youth bulge*, outros fatores contribuíram na construção dos jovens como ameaças à ordem. Sukarieh e Tannock (2017) ressaltam que essa aproximação dos jovens com questões de segurança não é nova e pode ser remetida ao começo do século XIX, quando a juventude começa a aparecer como um problema na Europa e na América do Norte, preocupando elites sobre uma possível instabilidade na ordem social. Essa visão de jovens como uma possível ameaça, desde então, se tornou algo recorrente na política internacional (SUKARIEH et al., 2017, p. 2).

Um desses momentos foi durante a década de 1990, com o fim da Guerra Fria, onde o recrutamento de jovens e criança por grupos armados começou a crescer com o surgimento das ‘novas guerras’⁵² (ALTIOK, 2020). Essas crianças e jovens eram vistos simultaneamente como vítimas e perpetradores da violência. Já nos anos 2000, a implementação da “Guerra ao Terror” fortaleceu o argumento de que a juventude poderia ser fonte de instabilidade e insegurança, destacando, principalmente, jovens árabes e muçulmanos como potencialmente

⁵² Segundo Tabak (2009), as novas guerras surgiram no período pós Guerra Fria e apresentam uma nova dinâmica geopolítica, principalmente por conta da globalização e do aumento dos fluxos globais, levando a uma maior integração mundial. As novas guerras, entre outras coisas, trazem mudanças em relação aos objetivos, aos métodos, aos sujeitos envolvidos e ao financiamento (TABAK, 2009, p. 26).

perigosos e propensos à radicalização e violência extrema. Esse discurso racista contribuiu no processo de securitização da juventude como possível fonte de inseguranças e instabilidade (ALTIOK et al. 2020, p. 435).

Tal incompatibilidade, entre o idealizado e a realidade, se transforma em uma construção ambígua quando esses mesmos jovens marginalizados e tidos como perigosos, são vistos como potenciais aliados na construção da paz e para o desenvolvimento. Sukarieh e Tannock (2017) nos mostram como essa ambiguidades, um “double-sided aspect”, existe há algum tempo, “such that for every stereotypical representation of youth as problem and pathology there exists an inverse idealisation of youth as possibility and panacea” (SUKARIEH et al., 2017, p. 2).

Indo para além dessa visão dos jovens como propensos a entrar em grupos armados, muitos autores em trabalhos recentes chamam nossa atenção para suas atividades diárias que os mantêm afastados dos conflitos, destacando suas atuações políticas em diversos espaços. Abbink (2004) e Pruitt (2011) falam como as atividades culturais são essenciais na vida dos jovens e na maneira como eles se expressam e participam. Aprofundando essa questão, Lesley Pruitt (2011) fala sobre jovens inseridos em programas com produções musicais na Irlanda do Norte, que foram espaços importantes para desenvolver o diálogo e engajamento político de jovens. A autora argumenta que tais atividades devem ser consideradas práticas de *peacebuilding*, uma vez que elas contribuem no afastamento desses jovens dos conflitos armados (PRUITT, 2011). Outro exemplo é o de Huesca (2019), que em seu trabalho de campo conheceu duas organizações lideradas por jovens nas Filipinas. A United Youth for Peace and Development (UNYPAD) e a Kapamagogopa Incorporated (KI) contribuíram na resolução de conflitos entre grupos armados/comunidades rivais, e até entre um deles e o governo. Segundo a autora: “Their actual participation has, to some extent, significantly shaken the prevailing socio political stereotyping as well as the power dynamics within the existing structures” (HUESCA, 2019, p. 64).

Os exemplos acima nos mostram como novos tipos de participação política estão sempre surgindo e substituindo ou adaptando métodos antigos. Weiss (2020) nos mostra como os jovens, cada vez mais, vão além da participação eleitoral, pautando a política em múltiplos espaços não-institucionais (WEISS, 2020, p. 4). No entanto, segundo a autora, isso acontece também, porque a maioria dos jovens encontram obstáculos para participarem das decisões políticas a partir da via institucional.

Em meio aos debates sobre jovens como potencialmente perigosos e fontes de instabilidade e jovens como atores políticos importantes no combate a violência, surgiu o interesse em cooptar o potencial desses jovens. Isso se deu não à toa, uma vez que na comunidade internacional cresciam, desde o começo do século XXI, debates sobre a importância de uma abordagem holística e inclusiva em processos de construção da paz e desenvolvimento. Entendia-se, também, que a inclusão das juventudes, reconhecendo suas contribuições até o momento, era essencial na legitimação das prescrições políticas locais, trazendo uma comunicação dinâmica com as comunidades afetadas pelos conflitos (BERENTS et al., 2021).

2. Contexto internacional e a agenda Youth, Peace and Security

A inclusão já era uma tema debatido a alguns anos, junto com a necessidade de uma nova abordagem nas práticas de *peacebuilding*. Berents e Mollica (2021) apontam que a YPS surgiu em um contexto onde a necessidade de uma abordagem holística para os processos de construção da paz ganhava evidência, principalmente relacionada a construção de uma paz sustentável (*sustaining peace*⁵³) e debates sobre inclusão. Esses debates traziam o entendimento de que, para manter a paz, é preciso considerar diversos fatores e atuar em diferentes frentes, reconhecendo que os impactos dos conflitos variam de acordo com cada indivíduo e comunidade. Segundo as autoras, essa nova abordagem voltada para a construção de uma paz sustentável “can be understood as complementary processes that enable visibility and legitimacy for a broader range of peace actors” (BERENTS et al., 2021, p. 3).

A paz sustentável e inclusiva era vista como uma possibilidade para substituir uma abordagem mais tradicional e tecnocrata, regida por princípios mais rígidos de neutralidade e eficiência que excluía do processo comunidades fragilizadas (BERENTS et al., 2021, p. 9). A nova abordagem teria como prioridade práticas responsivas às necessidades locais, dialogando, principalmente, com aqueles marginalizados nas comunidades.

Esse novo olhar sobre a construção da paz começou a ganhar força em 2005 com o World Outcome Summit de 2005, onde a comunidade internacional abordou as contribuições de indivíduos diversos e como eles são impactados nos processos de *peacebuilding*

⁵³ O projeto ‘*sustaining peace*’ foi formalizado em 2016 com a resolução 70/262 (2016) da Assembleia Geral e a resolução 2282 (2016) do Conselho de Segurança.

(BERENTS et al., 2021, p. 9). Esse caminho para a inclusão e as novas propostas foram profundamente influenciados pela agenda Women, Peace, and Security que, desde 2000, quando foi aprovada sua primeira resolução, pauta a importância da inclusão de mulheres nas práticas de construção da paz em diferentes níveis. Desde então, a WPS institucionalizou a inclusão de mulheres e abriu caminho para um debate mais amplo sobre inclusão e as novas agendas.

A fim de diluir parte dos obstáculos colocados à participação política dos jovens, sua inclusão em processos de construção de paz ganhou força na comunidade internacional. Segundo Abbink (2004), no começo dos anos 2000, os Estados nacionais já eram incentivados pela comunidade internacional a investirem em sujeitos marginalizados, focando na educação e na criação de empregos entre os mais jovens para, segundo o autor, evitar insatisfações e protestos (ABBINK, 2004, p. 9-10). A defesa pela inclusão de jovens possibilitou que mais atores internacionais percebessem que, ao contrário dos estereótipos e narrativas criadas em torno deles, os problemas socioeconômicos enfrentados pelos jovens não levavam diretamente ao alistamento em grupos extremistas (WILLIAMS, 2016, p. 105-106).

Após os compromissos firmados em 2005 e a organização de diversos outros eventos onde a inclusão dos jovens foi debatida e centralizada como importante, em 2018 foi elaborado um relatório (Secretary General's Report on Peacebuilding and Sustaining Peace) que reforçava a necessidade de um distanciamento de práticas tecnocratas para uma abordagem mais inclusiva e holística. Segundo Berents e Mollica (2021), no relatório foi recomendado criar "a more holistic approach, which capitalises on regional and local knowledge and builds more effective peacebuilding partnerships" (BERENTS et al., 2021, p. 9), associando a ideia de uma paz duradoura com práticas de inclusão.

É nesse contexto, de mudança institucional da ONU e em meio a debates e trabalhos que chamam a atenção para a atuação de jovens, que nasce a agenda YPS (BERENTS, 2021, p. 6). O surgimento da resolução 2250 (2015)⁵⁴ contribuiu com a visão de jovens como possíveis atores na construção da paz e prevenção da violência. Principalmente o desenvolvimento do estudo *The Missing Peace*, liderado por Simpson (2018), trouxe uma ampla compreensão sobre a importância de centralizar jovens nos estudos de paz e segurança (ALTIOK et al., 2020, p. 436). A resolução foi resultado de esforços conjuntos entre jovens

⁵⁴ S/RES/2250 (2015)

ativistas, sociedade civil e membros da ONU e a campanha formal para a inclusão de jovens começou a partir de uma coalizão desses parceiros, buscando colocar jovens como parte da solução (WILLIAMS, 2016). A Global Coalition on Youth, Peace, and Security⁵⁵ liderou essa campanha trazendo contribuições e debates sobre inclusão já existentes, centralizando os jovens que são afetados pelos conflitos. Eles fizeram "lobbying and advocacy within and outside of the UN", com a ajuda da primeira "UN Secretary General's Youth Envoy" Ahmad Alhendawi, e convenceram a Jordânia a encabeçar essa agenda em 2015, em uma reunião do Conselho de Segurança (BERENTS, 2021, p. 7-8).

A resolução 2250 (2015) marcou um momento histórico por ser a centralizar os jovens como importantes atores políticos no combate à radicalização e a violência extrema (WILLIAMS, 2016, p. 103-104). Ela define como jovens aqueles entre 18 a 29 anos, reconhecendo que pode haver uma variação nesse entendimento de acordo com os entendimentos locais de cada comunidade e ressalta que a quantidade de jovens nessa faixa etária é a maior já vista, tornando ainda mais essencial reconhecer e contribuir para sua participação na construção da paz e na prevenção e resolução de conflitos, principalmente com a crescente radicalização da violência, como traz o documento:

Recognizing that the rise of radicalization to violence and violent extremism, especially among youth and stressing the importance of addressing conditions and factors leading to the rise of radicalization to violence and violent extremism among youth, which can be conducive to terrorism (S/RES/2250 (2015)).

A segunda resolução da YPS, 2419 (2018)⁵⁶, reforçou o papel dos Estados em reconhecer, proteger e incluir jovens nas tomadas de decisões e nos processos de construção da paz, reforçando a importância da sociedade civil e dos jovens na implementação das práticas de *peacebuilding*, principalmente aqueles marginalizados e excluídos. Além disso, a resolução 2419 (2018) apontou também a importância dos jovens na agenda 2030 (*2030 Agenda for Sustainable Development*) e requisitou a produção de um relatório, a ser apresentado em 2020, com informações sobre a implementação dessa resolução e da anterior. A terceira e mais recente resolução, 2535 (2020)⁵⁷, enfatizou a importância da *United Nations*

⁵⁵ Antes conhecida como Working Group, que tem como membros: membros: representante da UN Peacebuilding Support Office, da ONG internacional Search For Common Ground (SFCG) e da United Network of Youth Peacebuilders (UNOY) e outras lideranças jovens.

⁵⁶ S/RES/2419 (2018)

⁵⁷ S/RES/2535 (2020)

Youth 2030 Strategy, criada com o propósito de melhor orientar as ações internas da ONU para a inclusão e a importância da inclusão de jovens (ALTIOK et al., 2020, p. 434). Além desses pontos, a resolução 2535 (2020) trouxe uma nova característica sobre o processo de construção da paz entre os jovens: o fortalecimento e manutenção de uma resiliência contra a radicalização e a violência extrema a partir da construção de políticas voltadas para a juventude (S/RES/2535, p. 4).

Em abril de 2018, anterior ao lançamento da segunda resolução, foi lançado um estudo liderado por Graeme Simpson e intitulado *The Missing Peace*, apresentado para a Assembleia Geral⁵⁸ em 2018. Simpson, nessa reunião, declarou o seguinte:

Through consultations, country studies, focus group discussions and online contributions, they shared their hopes and aspirations for a peaceful world and described their incredible initiatives, commitments and dedication to peace and security. They took a leap of faith in trusting that their uncensored perspectives would be visible through the study. I gladly carry the burden of this responsibility and only hope in transmitting this to you, that I can come close to doing justice to their voices (A/72/761-S/2018/86).

O estudo começou a ser elaborado em 2016 e contou com a participação de jovens ativistas de diversas regiões diferentes através de consultas nacionais e regionais entre 2016 e 2017⁵⁹. Os critérios de seleção das consultas, em sua maioria, ampliaram a participação para jovens entre 15 a 35 anos que já estivessem engajados com questões de paz e segurança. Nas consultas, o que se destacou entre os principais problemas levantados pelos jovens eram a pobreza, desemprego, corrupção e a falta de confiança no governo. Entre as soluções, além da criação de empregos e melhora na educação, segundo os relatores, os jovens apontavam a criação de cotas para cargos políticos, a fim de garantir uma participação política da juventude nos seus respectivos governos.

Em diferentes consultas, os jovens levantaram observações sobre como os critérios utilizados para a seleção dos participantes excluía aqueles marginalizados. Na primeira consulta regional, com jovens de Estados Árabes, nas recomendações encontramos:

As regards future consultations with young people, it should be kept in mind that a competitive selection process that is predominantly based on applicants' language or writing skills dismiss marginalized young people who are living in remote areas⁶⁰.

⁵⁸ A/72/761-S/2018/86

⁵⁹ Progress Study on Youth, Peace and Security: Validation Consultation with Youth

⁶⁰ Consulta Regional realizada com jovens dos Estados árabes: "Youth, Peace, and Security in the Arab States Region: A Consultation and High-level Dialogue".

Nesta mesma consulta, ocorreu no terceiro dia um protesto simbólico, organizado pelos jovens devido a insatisfação com a organização da consulta e com os convidados políticos. Eles expressaram descontentamento e apontaram que não sentiam que suas pautas e sugestões estavam sendo ouvidas, além de não terem tido o mesmo espaço que outros palestrantes para expressar suas opiniões.

Além desses documentos, em 2020, com o lançamento do relatório proposto na resolução 2419 (2018), estabeleceu-se uma produção bianual de um relatório sobre a implementação das três resoluções. A continuidade do relatório serviria para garantir um comprometimento da ONU com a YPS (BERENTS et al., 2021, p. 8). O primeiro relatório⁶¹ foi entregue em 2020 e contou com o engajamento de jovens que atuavam na prática, evidenciando um compromisso da comunidade internacional com uma inclusão de qualidade, indo para além de jovens pertencentes à elite local (Ibid., p. 15).

3. Paz liberal e as juventudes

Cinco anos após o surgimento da agenda Youth, Peace, and Security, sua proposta permanece muito conceitual e limitada na prática. Apesar de significativos avanços, poucas foram as mudanças estruturais e institucionais voltadas para a inclusão de jovens (BERENTS et al., 2021). A construção ambígua das juventudes, como um problema e como uma panaceia, abre o caminho para diferentes interpretações sobre como lidar com os problemas que os afetam. Tal ambiguidade, ou duplo movimento, como colocam Sukarieh e Tannock (2017), está ligada à juventude ter sua utilidade para projetos (neo)liberais (SUKARIEH et al., 2017).

Nas prescrições políticas da agenda YPS temos presente essa ambiguidade, uma vez que junto aos debates de inclusão, medidas socioeconômicas são colocadas como centrais, ao mesmo tempo em que fica subentendido na agenda a crescente quantidade de jovens como um problema porque eles podem ser recrutados por grupos armados. Apesar de nos documentos e reuniões a grande quantidade de jovens não ser posta diretamente como um problema, essa questão é colocada como um motivo para os centralizar como peacebuilders (SUKARIEH et al., 2017, p. 7). As prescrições políticas lidam apenas com as consequências do problema e não com o problema em si, pautando a resiliência como solução, olhando para o

⁶¹ S/2020/167

marginalizado, mas não para a marginalização, prejudicando uma participação que seja, de fato, efetiva (Ibid.).

Outro ponto importante, é que as resoluções não fornecem definições exatas sobre conflitos e práticas de *peacebuilding*, possibilitando a existência de olhares por vezes contraditórios em relação aos jovens. Eles são tidos como importantes atores porque atuam na prática construindo a paz, são vulneráveis e suscetíveis ao recrutamento e, quando recrutados é por não terem outra opção, por não terem agência de escolha (BERENTS, 2021; WILLIAMS, 2016), mas, por outro lado, são esses mesmos jovens vulneráveis que são responsabilizados pelas instabilidades e conflitos internos (SUKARIEH, 2017). Devido a esses limites impostos por entendimentos e definições considerados dados, onde uma definição mais específica seria dispensável, resistências, protestos e lutas contra as assimetrias nas relações de poder no local e no global podem facilmente ser classificadas como ‘terrorismo’, deslegitimando as demandas feitas por aqueles no Sul Global e legitimando estratégias (neo)liberais oriundas no Norte Global (BARKAWI et al., 2006, p. 332).

É a partir dessa lógica que ocorreria a securitização da juventude, reforçando-os como um problema a ser resolvido através das práticas de *peacebuilding*. Altiok et al. (2020), ao trazer uma abordagem ampla sobre a juventude e a agenda YPS, destaca o que muitos autores apontam:

The securitization of peacebuilding discourse scripts youth as a problem to be solved, designing programs and projects that presuppose their delinquency and criminality. There is an assumption among international policy-makers, organizations and donors that it is possible to solve the problem of youth participation in violence through job creation programs (Izzi, 2013) or education (King, 2018). Such monocausal approaches fall short of addressing the complex and multilayered experiences and aspirations of young people (ALTIOK et al., 2020, p. 441).

Parte da dificuldade em relação à inclusão e participação de jovens advém também da necessidade de uma redistribuição de poder nas comunidades e dentro das instituições, com a participação alcançando para além das elites locais e reconhecendo formalmente que as comunidades não são homogêneas (BERENTS et al., 2021, p. 11-12). Essa redistribuição de poder é um obstáculo a partir do momento em que afeta diretamente as estruturas de poder das elites locais que se beneficiam de práticas mais rígidas e tecnocratas que inviabilizam a inclusão (BERENTS et al., 2021, p. 15).

As resoluções não apontam diretamente para uma região ou grupo radical a ser combatido, mas menções ao Estado Islâmico — ou *Daesh* — e ao Oriente Médio e Norte da

África (MENA) aparecem em outros documentos e eventos que constroem a agenda como, por exemplo, na reunião do Conselho de Segurança da ONU em 23 de abril de 2015⁶², meses antes de passar a primeira resolução, quando o debate acerca do papel do jovem na construção da paz estava no início; outro exemplo foi o Debate Aberto que aconteceu também durante uma reunião do Conselho de Segurança em 23 de abril de 2018⁶³, meses antes da aprovação da segunda resolução. No Debate Aberto de 2018, ao todo, foram nove menções ao Oriente Médio e três ao Norte da África, colocando-as como regiões relevantes para a implementação da agenda YPS.

É justamente nesse sentido que Williams (2016) aponta que as dinâmicas geopolíticas podem contribuir na ineficácia do combate ao terrorismo, uma vez que a redistribuição de poder necessária para que as injustiças sociais sejam eliminadas não acontece e, assim, as assimetrias de poder internacionais permanecem, contribuindo para a instabilidade em regiões afetadas pelo conflito, tornando as práticas de construção de paz apenas medidas paliativas (WILLIAMS, 2016, p. 108). A responsabilização de governos pelos problemas não pode ser apenas local para que uma paz duradoura seja estabelecida. É necessário olhar para o quadro geral, reconhecendo o papel de outros atores internacionais que contribuem na instabilidade das regiões através de práticas coloniais e imperialistas e possibilitam o surgimento de prescrições políticas que não levam em conta a origem dos problemas (BARKAWI et al., 2006, p. 347-348).

Os principais países envolvidos na promoção da agenda YPS e na cooptação de jovens como *peacebuilders* dentro do modelo liberal de agenda possuem envolvimento direto com o Banco Central e bancos ocidentais, como a Jordânia (SUKARIEH et al., 2017, p. 4), o que reforça a crítica de que seriam apenas medidas paliativas presentes na agenda, uma vez que essas e outras instituições evitam investimentos que teriam um baixo retorno financeiro (ROBERTS, 2011, p. 416). A agenda YPS aponta também para a necessidade de parcerias não apenas com a juventude, mas com organizações e instituições internacionais a fim de criar mais oportunidades de emprego para os jovens. O problema é que são justamente tais organizações internacionais que estão ligadas a demandas (neo)liberais e que possuem demandas como a privatização, a desregulamentação do mercado e outras reformas que

⁶² S/PV.7432

⁶³ S/PV.8241

acabam prejudicando o trabalhador ao passo em nome de um crescimento econômico (SUKARIEH et al., 2017, p. 8).

What many now argue is that the liberal peacebuilding model that has prevailed for the past decades does not push for the radical redistribution of political and economic power that could effectively address the marginalisation of youthful surplus populations: it instead deploys the uplifting rhetoric of peace and peacebuilding to build and maintain ideological support for a neoliberal global order that remains massively unequal, and protects and serves the interests of national and global elites in the first instance (SUKARIEH et al., 2017, p. 8-9).

Roberts (2011), falando sobre o caráter liberal da construção da paz proposta pela ONU, aponta que nem todos os aspectos de uma construção da paz liberal com o cotidiano são incompatíveis que as prescrições políticas propostas não são o problema em si. Uma vez que a construção de emprego e uma melhor educação são necessidades encontradas em ambas as abordagens. No entanto, o obstáculo se apresenta no momento em que a ordem econômica global é levada em consideração. Isto é, instituições internacionais que estariam envolvidas na reestruturação das comunidades no pós-conflito e que poderiam investir nesse processo não o fazem por não haver um retorno financeiro nesse tipo de investimento (ROBERTS, 2011, p. 416). Logo, tais necessidades que seriam prioritárias não são relevantes para a ordem econômica em seu modelo liberal, ao passo de que esse modelo liberal é incompatível com as necessidades encontradas no contexto do pós-conflito (ROBERTS, 2011).

Em suma, podemos entender que a categorização da juventude como agentes centrais na manutenção e como o problema a ser resolvido está relacionada com seu potencial de ameaçar o *status quo* e a continuidade do sistema capitalista e suas contradições, legitimando o caráter de paz liberal presente na agenda YPS, onde a paz viria através da implementação de valores e modelos ocidentais (SUKARIEH et al., 2017, p. 6-8).

Considerações finais

Como mencionado, é importante conhecermos parte do contexto no qual surgiu essa agenda mais inclusiva da ONU voltada para os jovens, para entender melhor não apenas seu funcionamento, mas seu foco de ação e quais regiões privilegia. Cerca de metade dos recrutados pelo *Daesh* são do Oriente Médio e Norte da África (MENA), principalmente Tunísia, Arábia Saudita e Jordânia (WILLIAMS, 2016, p. 104-105). Sobre isso, Williams (2016) destaca que, não apenas a atuação de jovens na construção da paz ganhou maior visibilidade, como também o crescentemente recrutamento de jovens pelo Estado Islâmico: "it

is not surprising that policymakers have elevated the 'youth issue' to the top of peace and security agenda" (Ibid., p. 104).

Devido a falta de definição na agenda sobre termos como radicalização, conflito e paz, torna-se ainda mais importante que os jovens não sejam vistos como inimigos diretos ao *status quo*, por mais que eles o questionem, para que não sejam, consequentemente, classificados como uma ameaça e securitizados. A marginalização de suas vidas e realidades não faz com que esses grupos deixem de existir, levando ao silenciamento de suas experiências plurais na construção de teorias e análises sobre os problemas que eles enfrentam (BERENTS, 2015, p. 193).

Essas lacunas nos documentos podem ser usadas para criminalizar grupos específicos que questionem as condições socioeconômicas e políticas através de protestos, legitimando políticas anti-democráticas ao impedir que cidadãos exijam melhorias na qualidade de vida. Por isso, é de suma importância questionarmos quais os propósitos na classificação de indivíduos ou grupos como ameaça. Essas lacunas podem ser vistas também como limites conceituais impostos para que as definições mais específicas sejam vistas como dispensáveis, combatendo questionamentos sobre as assimetrias nas relações de poder, deslegitimando as demandas feitas por aqueles no Sul Global e legitimando estratégias (neo)liberais oriundas no Norte Global (BARKAWI et al., 2006, p. 332).

Logo, o que vemos com a resolução 2250, e os subsequentes documentos da agenda YPS, é uma abordagem que traz foco para a inclusão, mas que na prática não endereça devidamente os problemas. Isso é, inclusive, algo apontado por diversos grupos presentes nas consultas regionais, de que é necessário um diálogo direto com comunidades marginalizadas que vão levar em consideração suas realidades de maneira mais complexa, como citado anteriormente (YOUTH4PEACE, 2021). Esse diálogo é essencial na construção de uma paz duradoura, principalmente para evitar que aqueles que não concordam e não se adequam ao modelo liberal de paz não sejam construídos como oposição direta aos conceitos da paz liberal, ao contrário, eles estão se opondo e questionando a marginalização e a maneira na qual ela é construída (BERENTS, 2015, p. 192).

Referências

23 a 27 de agosto de 2021

ABBINK, Jon. Being young in Africa: The politics of despair and renewal. In: ABBINK, Jon et al (ed.). Vanguard or Vandals: Youth, Politics and Conflict in Africa. Koninklijke Brill, 2004.

ALTIOK, Ali et al. Youth, Peace, and Security. In: HAMPSON, Fen Osler et al (ed.). Routledge Handbook of Peace, Security and Development. Routledge, 2020.

ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU (AG). Resolução 70/262. AG Index: A/RES/70/262, 27 de abril de 2016. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/830222?ln=en>

_____. Relatório A/72/707-S/2018/43. AG Index: A/72/707-S/2018/43, 18 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.un.org/peacebuilding/content/report-secretary-general-peacebuilding-and-sustaining-peace> Review of International Studies, 2006, p. 329-352.

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark. The Postcolonial Moment in Security Studies.

BERENTS, Helen. 'It's about Finding a Way': Children, Sites of Opportunity, and Building Everyday Peace in Colombia. International Journal of Children's Rights, 2015, p. 361-384.

BERENTS, Helen; Mollica, Caitlin. Reciprocal institutional visibility: Youth, peace and security and 'inclusive' agendas at the United Nations. Brisbane: Queensland University Technology, 2021, p. 1-22.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. Resolução 2250. Index: S/RES/2250, 9 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/814032?ln=en#record-files-collapse-header>

_____. Resolução 2419. Index: S/RES/2419, 6 de junho de 2018. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1628896?ln=en>

_____. Resolução 2535. Index: S/RES/2535, 14 de julho de 2020. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3872061?ln=en>

GALTUNG, Johan. Theoretical Challenges of Peace Building with and for Youth. 2003. Disponível em: <<https://www.transcend.org/files/article145.html>>.

GRAAF, Anne De. Introduction: The Place of Young People. In: GRAAF, Anne De. Speaking Peace Into Being: Voice, Youth and Agency in a Deeply Divided Society. University of St Andrews, 2018.

HUESCA, Eliseo. On "Youth, Peace, and Security" in Mindanao, Philippines. Peace Review: A Journal of Social Justice, 2019, p. 57-65.

HONWANA, Alcinda. Youth, Waithood, and Protest Movements in Africa. International African Institute, 2014, 2427-2446.

23 a 27 de agosto de 2021

OLIVEIRA, Raquel Correia de. O Processo de Construção da Juventude como Categoria Social: Notas sobre o Reconhecimento dos Jovens com Sujeitos de Direitos. Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2018, p. 1-19.

PAIVA, Giovanna. Crianças e (In)Segurança: A Construção de Narrativas sobre Crianças-Soldado na Agenda Internacional. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2020.

PRUITT, Lesley. Music, youth, and peacebuilding in Northern Ireland. *Global Change, Peace & Security*, 2011, 207-222.

ROBERTS, David. Post-Conflict Peacebuilding, Liberal Irrelevance and the Locus of Legitimacy. *International Peacekeeping*, 2011, p. 410-424.

SIMPSON, Graeme. The missing peace: independent progress study on youth and peace and security. *Progress Study on Youth, Peace and Security*. Nova York: ONU, 2018.

SOMMERS, Marc. Governance, Security and Culture: Assessing Africa's Youth Bulge. *International Journal of Conflict and Violence*, 2011, p. 292– 303.

SOUZA, Candida de; PAIVA, Ilana Lemos de. Faces da juventude brasileira: entre o ideal e o real. *Estudos de Psicologia*, 2012, p. 353-360.

SUKARIEH, Maysoun; TANNOCK, Stuart. The global securitisation of youth. *Third World Quarterly*, 2017, p. 1-17.

UN. Definition of Youth. Disponível em:
<https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2021.

WEISS, Julia. What Is Youth Political Participation? Literature Review on Youth Political Participation and Political Attitudes. *Frontiers in Political Science*, 2020, p. 1-13.

WILLIAMS, Margaret. Youth, Peace, and Security: A New Agenda for the Middle East and North Africa. Nova York: *Journal of International Affairs*, 2016, p. 103-112.

YOUTH4PEACE. Progress Study | Regional Consultations. Disponível em:
<https://www.youth4peace.info/ProgressStudy/RegionalConsultations>. Acesso em: 15 jul. 2021.

AGENDA AMBIENTAL NOS 30 ANOS DE MERCOSUL

Carolina Cunha César⁶⁴

Bruna Gorgen Zeca⁶⁵

Resumo

Em março de 2021, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) completou 30 anos da assinatura do Tratado de Assunção como mecanismo regional de comunhão estratégica para integração entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Naquele ato, aspirava-se a promoção de harmonização de legislações nas áreas pertinentes para fortalecimento de políticas macroeconômicas e setoriais entre os “Estados Partes”. Nesse sentido, a agenda ambiental poderia ser considerada como passo inicial para a articulação massiva diante das características comerciais dos países membros. No entanto, a expectativa contradiz a realidade, especialmente quando se refere à sustentabilidade e ao uso de recursos naturais escassos. Portanto, o presente artigo visa averiguar as assimetrias e proposições de coordenação intra-bloco para regularização de ações voltadas ao meio ambiente. Propõe-se com o estudo desenvolver uma revisão bibliográfica e documental dessas três décadas a fim de se possibilitar uma análise temporal da trajetória percorrida pelo MERCOSUL na pauta ambiental.

Palavras-chaves: Meio ambiente. Mercosul. Cooperação internacional.

Introdução

Em 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmam na cidade de Assunção o Tratado fundacional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Naquele ato, os países identificaram a integração regional como rumo para aceleração dos seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social.

Nesse sentido, o alcance de tal objetivo dar-se-ia por meio do *aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, da preservação do meio ambiente, do melhoramento das interconexões físicas, da coordenação de políticas macroeconômicas e da complementação da economia (MERCOSUL, 1991)*. Após 30 anos, ainda são passos lentos e errantes à referida meta, especialmente quando está sob análise a agenda ambiental.

Portanto, o presente artigo tem como problema de pesquisa o seguinte questionamento: como a agenda ambiental se desenvolveu ao longo de 30 anos no Mercosul?

⁶⁴Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: carolina_cunha_cesar@hotmail.com

⁶⁵Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: brunagorgen@hotmail.com

Assim, será realizada uma revisão bibliográfica e documental dessas três décadas a fim de se possibilitar um exame temporal da trajetória percorrida pelo MERCOSUL na pauta ambiental. Além disso, objetiva-se averiguar as assimetrias e proposições de coordenação intrabloco para regularização de ações voltadas ao meio ambiente. Desse modo, o artigo está dividido em três partes complementares, iniciando-se por uma apresentação dos biomas que compõem o que se denominou “Mercosul e meio ambiente”; após, há uma revisão histórica da trajetória da agenda verde no bloco; na sequência, identificam-se algumas assimetrias e complementaridades quanto à relação entre as ações internas *versus* a expectativa de partilha de responsabilidades similares.

Por fim, destaca-se que a pauta ambiental representa debate atemporal que acompanha idealmente a perspectiva de ações contínuas à preservação e à sustentabilidade, porém essas atitudes ainda estão sob disposições individuais dos Estados que se responsabilizam formalmente por essas demandas globais. A título de ilustração de conclusões acerca do tema, evidenciou-se que não há preponderância para a pauta ambiental com singularidade entre os Estados. Adicionando-se a isso, no rumo ao desenvolvimento econômico com justiça social, não se identificou uma política forte de preservação aos biomas e, por consequência, não há garantia de sustentabilidade dos recursos para as futuras gerações.

1. Mercosul e meio ambiente

Para início dos trabalhos, faz-se preciso contextualizar a extensão e a biodiversidade que compõem o “meio ambiente no Mercosul”. Em se tratando de sua área total são 14.869.775 km² com uma população estimada em 295.007.000 (MERCOSUL, 2021).

Em perspectiva, trata-se de 56% do espaço ambiental da América do Sul. Nele, há ecorregiões continentais e marinhas, com grande diversidade de espécie de fauna, flora e microorganismos compondo, por exemplo, os biomas dos cerrados, do pampa, do chaco, do pantanal, das regiões semidesérticas e montanhas andinas (SOUZA, 2004).

Nos Cerrados encontram-se as nascentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazônica/Tocantins, São Francisco e Prata). Do ponto de vista da diversidade biológica, o Cerrado brasileiro é reconhecido como a savana mais rica do mundo, abrigando: 11.627 espécies de plantas nativas; 199 espécies de mamíferos; a avifauna compreende cerca de 837 espécies; 1200 espécies de peixes; 180 espécies de répteis; e 150

espécies de anfíbios. De acordo com estimativas recentes, o Cerrado é o refúgio de 13% das borboletas, 35% das abelhas e 23% dos cupins dos trópicos (BRASIL, 2021 (a)).

Já os Pampas que se estendem por uma área de aproximadamente 750 mil Km² compartilhada por Brasil, Uruguai e Argentina, são o berço do Aquífero Guarani. Em 1996, o Guarani chegou a ser considerado o maior aquífero do mundo, capaz de abastecer a população brasileira por 2.500 anos (BRANCO, 2012).

Aproximadamente 3000 espécies de plantas, quase 500 de aves e mais de 100 de mamíferos terrestres vivem neste bioma que é considerado uma das áreas de campos temperados mais importantes do planeta a partir de sua contribuição no sequestro de carbono e no controle da erosão. Porém, em relação às áreas naturais protegidas no Brasil, o Pampa é o que menor representatividade tem no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2021(b)).

Segundo Rizzini (1979), as superfícies da Caatinga, Cerrado e Chaco foram consideradas parte de uma única formação terrestre. Porém, análises fitogeográficas suportam a existência de três biomas. O Chaco inicia-se no sudeste da Bolívia percorrendo até o centro da Argentina (62%), parte do Paraguai e uma pequena porção no sul do Brasil, no estado do Mato Grosso do Sul, tendo uma extensão aproximada de 1 milhão de Km². Trata-se de uma grande planície aluvial (PENNINGTON et al., 2000). Os principais rios são os rios Pilcomayo, Bermejo, Salado, Dulce e Paraguai. Com a exceção do último, esses rios são todos alóctones com suas 12 cabeceiras nos Andes (ESTRADA, 2016).

Em se tratando da Caatinga, há registro de 178 espécies de mamíferos, 591 de aves, 177 de répteis, 79 espécies de anfíbios, 241 de peixes e 221 abelhas. De acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente do Brasil (2021(c)), cerca de 27 milhões de pessoas vivem na região, sendo a maioria carente e dependente do bioma para sobreviver.

Trata-se do semi-árido mais biodiverso do mundo, ocupa exclusivamente cerca de 11% do território brasileiro (844.453 Km²), sendo o principal ecossistema da região nordeste. No contexto internacional, a Caatinga está relacionada diretamente a duas das principais convenções de meio ambiente, no âmbito das Nações Unidas: a Convenção de Diversidade Biológica - CDB e a Convenção de Combate à Desertificação - CCD (BRASIL, 2021(d)).

Quanto ao Pantanal, há influência direta dos biomas: Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica e Chaco. No total, a região abrange 263 espécies de peixes, 41 espécies de anfíbios, 113 espécies de répteis, 463 espécies de aves e 132 espécies de mamíferos sendo 2 endêmicas.

De acordo com o Programa de Monitoramento dos Biomas Brasileiros por Satélite – PMDBBS, realizado com imagens de satélite de 2009, o bioma Pantanal mantém 83,07% de sua cobertura vegetal nativa (BRASIL, 2021(e)).

No que tange à Amazônia, o bioma é compartilhado por Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, e Guiana Francesa.

A bacia amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo (aproximadamente 6 milhões de Km²) e tem 1.100 afluentes. Também, trata-se da maior reserva de madeira tropical, cujos recursos naturais incluem enormes estoques de borracha, castanha, peixe e minérios, por exemplo.

Por fim, a Cordilheira dos Andes é a maior cadeia de montanhas da Terra, formando um planalto contínuo na parte mais ocidental da América do Sul. Estende-se por sete países, incluindo Bolívia, Argentina, Chile, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia.

As montanhas têm como características altos índices de endemismo e seu papel para manutenção e regulação do ciclo hidrológico. Também, elas experimentam mudanças mais rápidas e marcantes no clima quando comparadas a porções mais baixas do continente (ASSIS; MATTOS, 2016).

A partir dessa breve contextualização, ressalta-se o potencial de biodiversidade e de interdependência para equilíbrio ecológico desses sistemas que estão inseridos nos territórios dos países membros do Mercosul. Portanto, a próxima seção dedica-se à retrospectiva histórica da agenda ambiental do referido bloco.

2. Retrospectiva histórica da agenda ambiental

Quando a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai firmaram o Tratado de Assunção para criar o MERCOSUL, as questões ambientais já faziam parte das relações internacionais e, no ano seguinte, o Brasil sediaria a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92), no Rio de Janeiro. No preâmbulo do Tratado de Assunção, portanto, fazia-se referência à questão ambiental como parte do objetivo de ampliar as dimensões dos mercados nacionais de então através da integração. A referência se dava da seguinte forma:

23 a 27 de agosto de 2021

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

O contexto sociopolítico criado a partir dos preparativos e da mobilização para a Conferência do Rio (Eco-92) propiciou o encontro em Canela, Rio Grande do Sul, do qual adveio a Declaração de Canela, documento que estabeleceu posições comuns dos países do Cone Sul sobre meio ambiente e desenvolvimento.

A postura homogênea e participativa dos países propiciou a aprovação da Declaração, a qual previa a determinação da responsabilidade comum em relação a assuntos ligados ao meio ambiente, o reconhecimento da complementaridade dos conceitos “preservação de recursos naturais”, “progresso material” e “desenvolvimento econômico” e a busca da implementação de ações destinadas a reverter o processo de degradação ambiental (D’ISEP, 2017).

Com base nesses postulados e na relevância da pauta ambiental em voga naquele momento, na segunda cúpula presidencial do MERCOSUL, realizada em julho de 1992, em Las Leñas, Argentina, os Estados Partes do bloco aprovaram a criação da Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA), como um órgão dependente do Grupo Mercado Comum. O objetivo geral da REMA consistia na formulação de recomendações que assegurassem uma proteção adequada do meio ambiente ao longo do processo de integração. Em 1994, foram criadas, no âmbito do GMC junto à REMA, as “Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental”, por meio da Resolução nº10/94, que visava a aprovação de pilares para o tratamento ambiental no Mercosul e preconizava questões como: o estímulo ao compartilhamento de informações e de práticas não degradantes para o meio ambiente, principalmente em ecossistemas transfronteiriços; proteção e manejo sustentável dos recursos naturais; condições equânimes de competitividade; e a harmonização da legislação ambiental entre os Estados Partes, frisando-se que a harmonização não era uma legislação única entre os países do bloco (LEITE, 2017).

A Reunião Especializada em Meio Ambiente também considerou aspectos ambientais do projeto original da Hidrovia Paraná-Paraguai, promoveu a discussão das normas ISO 14.000 e destacou a necessidade de alcançar ações conjuntas nos ecossistemas que atravessam

fronteiras, de introduzir os custos ambientais nos processos produtivos e de coordenar posições conjuntas nas negociações ambientais globais (PNUMA; CLAES, 2008).

Em 1995, três anos após sua criação, a REMA foi substituída pelo Subgrupo de Trabalho nº 6 “Meio Ambiente” (SGT Nº 6), com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável a partir de ações que garantissem a transversalidade da temática ambiental no processo de integração. A transformação da REMA em um subgrupo de trabalho específico foi impulsionada pela Declaração de Taranco, de 1995, que reafirmou a prioridade dos acordos internacionais e do reconhecimento da temática ambiental no âmbito do Mercosul. É estabelecida, então, uma instância específica para tratar do meio ambiente. Em resumo, o princípio era que as medidas impulsionadas pelo Subgrupo fossem ambientalmente efetivas, economicamente eficientes e socialmente equitativas (MERCOSUR, 2018).

Atualmente, para cumprir suas funções, o SGT Nº 6 conta com o apoio de oito grupos Ad Hoc, os quais são criados para cumprir objetivos específicos e podem ser desfeitos uma vez que o objetivo seja alcançado. Os grupos Ad Hoc no momento são: Grupo Ad Hoc sobre Biodiversidade; Grupo Ad Hoc sobre Qualidade do Ar; Grupo Ad Hoc sobre Bens e Serviços Ambientais; Grupo Ad Hoc de Combate à Desertificação e à Seca; Grupo Ad hoc sobre Gestão Ambiental de Substâncias e Produtos Químicos; Grupo Ad hoc sobre o SIAM (Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL); Grupo Ad Hoc sobre Gestão Ambiental de Resíduos e Responsabilidade Pós-Consumo; e Grupo Ad Hoc sobre Competitividade e Meio Ambiente (SIAM, 2021).

De acordo com Liziane Paixão Oliveira (2017), em 1996, os países do Mercosul tentaram reunir os principais pontos dos instrumentos normativos que foram adotados a nível internacional. A fim de consolidar a proteção ambiental no bloco, buscou-se reunir aspectos da Declaração do Rio, da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), da Agenda 21 e da consolidação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em um “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente”. As negociações do Protocolo no âmbito do SGT-6 duraram em torno de quatro anos e foram, no entanto, complexas e marcadas por sucessivos impasses que impossibilitaram sua adoção. O principal objetivo do instrumento seria contribuir para a legislação interna de cada Estado, de modo a aperfeiçoar os mecanismos para a implementação da legislação ambiental e incentivar a estruturação de um “Mercosul sustentável” (OLIVEIRA, 2017).

Nesse sentido, como as medidas ambientais que afetam ou restringem as trocas de bens e serviços consistem em um dos eixos centrais da interação entre comércio e meio ambiente, os governos lhe deram especial atenção.

Em um contexto em que há fortes críticas às formas de protecionismo comercial revestidas de medidas verdes, especialmente dos países industrializados, explica-se por que certos assuntos são delicados e adquirem ampla repercussão. No caso do Protocolo Ambiental que se tentou aprovar, diferentes motivos são apontados para seu insucesso. Por exemplo, por um lado, o SGT-6 é composto por representantes ambientalistas dos governos, e sua maior preocupação seria elaborar um texto normativo que assegurasse a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável no Mercosul; por outro lado, o GMC, do qual o SGT-6 faz parte, é composto por representantes governamentais ligados à liberalização comercial e à consolidação do processo de integração, ou seja, quando o projeto consegue ser aprovado no SGT-6, ele ainda pode ser barrado quando vai para o GMC. Consequentemente, a aprovação de normas ambientais robustas é um processo complexo. Outra questão importante referente à adoção do Protocolo foi o bloqueio argentino, que duas vezes negou sua aprovação no âmbito do GMC devido ao temor que o instrumento criasse barreiras não tarifárias ao comércio agrícola do país, dado que o Protocolo pretendia estabelecer mecanismos reguladores de biossegurança e, à época, cerca de 90% da soja exportada pela Argentina era de espécies transgênicas (OLIVEIRA, 2017).

Após os quatro anos de negociação, iniciada em 1996, e o fracasso em adotar o Protocolo, os países optaram pela adoção de um Acordo-Quadro, em 2001. O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (AQMAM) foi aprovado pelo Conselho Mercado Comum (CMC) em 22 de junho de 2001, em Assunção. Com isso, criava-se um marco jurídico que buscava facilitar a efetiva proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos dos membros do bloco. O AQMAM constitui uma importante resposta normativa do Mercosul na abordagem das questões ambientais, considerado programático ao invocar a gradualidade, a flexibilidade e o equilíbrio como princípios e a proteção do meio ambiente, seu aproveitamento eficaz, a incorporação dos aspectos ambientais nas políticas de desenvolvimento e o apoio recíproco entre ambiente e economia como objetivos (PNUMA; CLAES, 2008, p. 106).

Entre outros pontos, o Acordo-Quadro prevê, em suas disposições, que os Estados Partes cooperarão no cumprimento dos acordos internacionais que contemplem matéria

ambiental dos quais sejam parte; que buscarão identificar fontes de financiamento para a implementação das atividades previstas no Acordo; que prestarão informações sobre desastres e emergências ambientais que possam afetar os demais Estados Partes, assim como apoio técnico e operacional, quando possível; que promoverão a educação ambiental formal e não formal, hábitos de conduta e integração de valores orientados ao alcance do desenvolvimento sustentável no âmbito do Mercosul; e contribuirão para que os demais foros e instâncias do bloco considerem os aspectos ambientais em suas medidas e decisões (ACORDO-QUADRO, 2001).

Por um lado, algumas publicações, como o informe GEO MERCOSUR (PNUMA; CLAES, 2008, p. 106), apontam que o Acordo enfatiza a coordenação e a cooperação, mas não oferece indicações concretas sobre os procedimentos e o seu funcionamento. E outras, como a da professora Clarissa Ferreira D'Isep (2016), ressaltam que o AQMAM, diante de todas as dificuldades e crises consideráveis em que se encontravam os países integrantes do Mercosul, especialmente a Argentina, representou um sinal de vida ao bloco, concretizando o que se chama de “política ambiental regional” e efetivando, juridicamente, a proteção do meio ambiente e o direito ambiental regional do Mercosul. Liziane Oliveira (2016) destaca que, em resumo, quanto à forma, o Acordo-Quadro é um instrumento de direito obrigatório, o que na literatura internacional se denomina “*hard law*”. Quanto ao conteúdo, por outro lado, observa-se que os dispositivos do AQMAM não estabelecem regras cogentes (coercitivas), sendo o texto do Acordo caracterizado, portanto, como “*soft law*”. Isso faz com o que o Acordo, na perspectiva da autora, configure como um documento híbrido, uma vez que conteria a mistura dessas duas naturezas jurídicas.

A estrutura institucional vinculada à agenda ambiental se completou no ano de 2003, com a criação da Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul (RMMA), constituindo-se como o órgão político que aborda as questões ambientais, pois é composto pelos Ministros do Meio Ambiente indicados pelo presidente eleito em cada país. À Reunião de Ministros do Meio Ambiente foi atribuída a competência de propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável na região. No decorrer do tempo, diversas normativas e projetos ligados às agendas de trabalho tanto do SGT nº 6, que pertence ao GMC, quanto da RMMA, que se encontra no âmbito do CMC, foram aprovados. Como aponta o estudo elaborado pela Unidade Técnica de Cooperação Internacional do bloco:

23 a 27 de agosto de 2021

Ao longo dos anos, e como resultado do trabalho dos órgãos ambientais, o MERCOSUL aprovou diversos regulamentos relativos à agenda de trabalho da RMMA e do SGT nº 6, entre os quais se destacam: as “Diretrizes Básicas de Política Ambiental” (Resolução nº 10/94), o “Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL” (Decisão nº 02/01), e o “Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL em matéria de cooperação e assistência frente a emergências ambientais” (Decisão Nº 14/04), a “Política de promoção e cooperação na produção e consumo sustentáveis no MERCOSUL” (Decisão Nº 26/07). Por sua vez, no âmbito desses órgãos de trabalho, foram definidas diferentes estratégias relacionadas com a agenda ambiental do MERCOSUL, como a Estratégia de Biodiversidade do MERCOSUL e a Estratégia de combate à desertificação, degradação do solo e efeitos da seca (MERCOSUR, 2018, p. 118-119, tradução nossa).

No campo da cooperação, entre 2005 e 2015 foram 35 iniciativas intra-Mercosul realizadas em matéria ambiental. Essas iniciativas de cooperação se deram em quatro formas de ação: foram dezoito seminários ou workshops, oito assistências técnicas, cinco estudos e dois treinamentos. Ademais, como indica o mesmo estudo citado, os órgãos da área ambiental do Mercosul não contam com recursos próprios para financiar suas iniciativas, tornando fundamental o apoio de parceiros extrarregionais e os recursos aportados pelos governos dos Estados Partes para a implementação das diversas iniciativas de cooperação no campo ambiental. Nesse sentido, destaca-se a participação de sócios que forneceram apoio técnico e financeiro para a consecução das ações, principalmente organismos internacionais e países ou bloco de países, como: União Europeia; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID); Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS); Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e o Governo da Alemanha (MERCOSUR, 2018).

A implementação de projetos de cooperação na área ambiental foi um fator promotor de ações de cooperação intra-Mercosul, representando, este setor, mais da metade das ações de cooperação no período de 2005 a 2015 (MERCOSUR, 2018). Por fim, exemplos desses projetos são o Sistema de Informação Ambiental do Mercosul (SIAM) e o ECONORMAS. O SIAM é um sistema de informação que amplia os direitos do cidadão para o acesso a decisões técnicas e políticas adotadas nos foros ambientais do Mercosul. São disponibilizadas as atas das reuniões do SGT-6 e da RMMA, documentos relevantes sobre os assuntos ambientais, projetos de cooperação ambiental do bloco, mapas, entre outros. O SIAM foi possível a partir

de recursos da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). O ECONORMAS, por sua vez, foi um projeto finalizado em 2015, que teve como objetivos incrementar a proteção ambiental, aumentar a segurança dos produtos negociados (harmonizar a nomenclatura dos produtos químicos, por exemplo), facilitar e adequar negociações com outros parceiros e conciliar o crescimento econômico e a gestão sustentável. Para tanto, parte dos recursos para o projeto foi financiada pela União Europeia, que atuou também como membro observador (LEITE, 2017).

A partir desta retrospectiva histórica, evidencia-se a relação de marchas e contramarchas na trajetória imputada à agenda verde do Mercosul. Tal relação faz-se presente e aparenta ser o futuro de um bloco que vislumbrou, desde seu primeiro ato, o caminho para a integração regional contígua à ambição de promoção da justiça social.

Ao longo deste capítulo, identificou-se que na tentativa de coordenação intrabloco para a proteção do meio ambiente ainda há prevalência de influências externas como, por exemplo, a de organismos internacionais e países extrarregionais que financiam parte das ações. Portanto, ressalta-se que o compromisso dos Estados membros ainda se circunscreve a palavras, apertos de mão e assinatura formal de documentos em oposição a real necessidade de articulação e financiamento de atividades em prol da preservação do vasto ecossistema que se espalha entre as fronteiras dos países sócios.

Nesse sentido, a próxima seção busca avaliar as assimetrias e uma possível tentativa de coordenação das ações dos Estados membros. Não obstante, deve-se ter em mente que a estrutura institucional consolidada em 2003 vivenciou naquele momento algum tipo de harmonia regional quanto ao posicionamento internacional dos Estados, fato este que não se sustentou no decorrer dos anos seguintes.

3. Assimetrias e tentativa de coordenação intrabloco

Por meio da retrospectiva histórica, identifica-se que a agenda ambiental no Mercosul não acompanha na ação dos Estados Partes a lógica de interdependência dos ecossistemas dos biomas inseridos em seus territórios. Nesse sentido, como avalia Santos (2016), a não coordenação de políticas regulatórias faz com que a referida agenda se expresse de maneira particularizada, ou seja, constituída pela regulação nacional independente de cada país.

Segundo Varela, Santos e Cárcamo (2016), embora os ordenamentos jurídicos dos Estados Membros, especialmente do Brasil, apresentem interesse normativo quanto à proteção ambiental, as medidas práticas ainda deixam a desejar. Percebe-se pouco avanço intrabloco sobre a pauta ambiental principalmente quando comparado à econômica. Faz-se necessário, portanto, um verdadeiro comprometimento político-econômico dos países membros em alterar suas prioridades, de modo a eliminar suas assimetrias e propor medidas ambientais operacionalizáveis.

De fato, como postula Cherem (2003) “*os países formadores do Mercosul são países em desenvolvimento, ansiosos por crescimento e industrialização e que muitas vezes encaram a questão ambiental como um entrave ao progresso e às relações comerciais*”. Também, a pesquisadora ressalta que dedicar apenas um subgrupo de trabalho para a questão ambiental pode ser considerado pouco dentro de um bloco como o Mercosul que compartilha três grandes ecossistemas, no entanto o princípio é de intergovernabilidade e não supranacionalidade. Logo, não se pode buscar uma unificação, mas sim uma harmonização legislativa.

Dialogando com a proposição de Cherem, Pena (2006) destaca que o Mercosul apresenta inúmeras deficiências que ainda não foram sanadas como a ausência de coordenação macroeconômica, o déficit democrático e a falta de efetividade das normas que não conseguem ser incorporadas na realidade dos sócios. Assim, de acordo com Mattos *et al* (2012), na busca de uma agenda verde comum, deve-se rever tratados, declarações e resoluções adotadas no âmbito do próprio Mercosul em conjunto com a legislação interna para harmonização das normas ambientais para o bloco.

Além disso, na última década (2011-2021), de acordo com Carvalho (2021), reduziram-se os impulsos intrabloco em prol da integração, desenvolvimento e autonomia em meio à retomada de uma forte tendência liberalizante e ultraconservadora na tomada de decisões internas dos Estados. Especialmente, como pontua Luciano (2021), o distanciamento “*ideológico entre os presidentes argentino e brasileiro provocou um resfriamento e esvaziamento das relações bilaterais em seu mais alto nível, com implicações diretas ao futuro da integração regional*”.

Por fim, verifica-se que o MERCOSUL, especialmente a agenda verde, está sob ameaça direta à tomada de decisão dos Estados que, nos últimos anos, têm priorizado suas condições econômicas próprias e ambições nacionais em detrimento do espírito coletivo e de

ganhos ao complexo regional. Portanto, a perda resultante dessas escolhas egoístas abala sistematicamente o preceito de integração para fortalecer laços de cooperação e, sem dúvida, o fomento à justiça social já que não há garantia de que as próximas gerações poderão conhecer os biomas, as potências e a diversidade ecológica originária.

Considerações finais

Após a realização de uma análise bibliográfica e documental, o presente estudo buscou traçar alguns dos caminhos percorridos pela agenda ambiental ao longo de 30 anos no Mercosul.

Nesse sentido, priorizou-se, inicialmente, a descrição do complexo ecológico e as potencialidades dos biomas que perpassam as fronteiras terrestres dos Estados membros. Na sequência, realizou-se uma retrospectiva histórica da formação e consolidação da agenda verde.

De tal maneira, evidenciou-se que nos primeiros anos houve certa articulação comum entre os Estados membros. No entanto, com o passar dos anos, a partir das transformações das prioridades políticas, da conjuntura internacional e das lideranças regionais, não houve a manutenção de ações concretas para a pauta ambiental.

Considera-se, portanto, que uma das principais assimetrias a ser combatida na agenda verde intergovernamental está justamente pautada na individualidade dos Estados que se comprometem apenas formalmente para a aplicação de medidas em prol da responsabilidade ecológica quando seu interesse superior (política interna) não está associado ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, destaca-se como elemento de estudo para pesquisas futuras a necessidade de se identificar caminhos que possibilitem a coordenação de políticas regulatórias para que se possa evitar a constituição de uma agenda que se expresse de maneira particularizada, ou seja, constituída pela regulação nacional independente de cada país.

Logo, ressalta-se que a seara ambiental, por meio do ACMAM, revela-se como uma nova alternativa e oportunidade de exercício de cooperação para os Estados Partes e Países Associados. A título de ilustração, salienta-se a unidade de interesse na gestão do bem comum, que é provido de caráter unitário, a exemplo do Aquífero do Guarani. Reiterando-se,

de tal modo, a importância de se identificar que a tutela ambiental torna legítima a atividade econômica.

Resgata-se, assim, o preâmbulo do Tratado de Assunção que fazia referência à questão ambiental como parte do objetivo de ampliar as dimensões dos mercados nacionais de então através da integração. Adicionando-se a isso, no rumo ao desenvolvimento econômico com justiça social, infelizmente, não se identificou uma política forte de preservação aos biomas e, por consequência, não há garantia de sustentabilidade dos recursos para as futuras gerações.

Referências

ASSIS, Mayara; MATTOS, Eduardo. **Vulnerabilidade da vegetação de campos de altitude às mudanças climáticas**. Disponível em:

[https://revistas.ufrj.br/index.php/oa/article/download/8357/10237#:~:text=3\)%20quais%20fatores%20tornam%20vulner%C3%A1vel,de%20altitude%20a%20estas%20altera%C3%A7%C3%B5es%3F&text=Observou%20se%20que%20a%20vulnerabilidade,em%20uma%20restrita%20faixa%20altitudinal..](https://revistas.ufrj.br/index.php/oa/article/download/8357/10237#:~:text=3)%20quais%20fatores%20tornam%20vulner%C3%A1vel,de%20altitude%20a%20estas%20altera%C3%A7%C3%B5es%3F&text=Observou%20se%20que%20a%20vulnerabilidade,em%20uma%20restrita%20faixa%20altitudinal..) Acesso em: julho, 2021.

BRANCO, Pércio de Moraes. Aquífero Guarani. **In: BRASIL, Serviço Geológico do Brasil**. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/CPRM-Divulga/Canal-Escola/Aquifero-Guarani-2617.html> Acesso em: julho, 2021.

BRASIL. **Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente**. Decreto Legislativo nº 333, de 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-333-24-julho-2003-494160-acordo-quadro-1-pl.html>. Acesso em: 07 ago. 2021.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O Bioma Cerrado**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/cerrado>. Acesso em: julho, 2021 (a).

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O Bioma Pampa**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/pampa>. Acesso em: julho, 2021 (b).

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O Bioma Caatinga**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/caatinga>. Acesso em: julho, 2021 (c)

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Contextos, Características e Estratégias de Conservação da Caatinga**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/caatinga/item/191.html>. Acesso em: julho, 2021 (d)

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O Bioma Pantanal**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/pantanal>. Acesso em: julho, 2021 (e)

CARVALHO. Glauber Cardoso. **O Mercosul faz 30 anos: a manutenção do possível**. Disponível em

https://www.fomerco.com.br/informativo/view?TIPO=2&ID_INFORMATIVO=181. Acesso em: agosto, 2021.

CHEREM, Mônica. **A proteção do meio ambiente nas dimensões do Mercosul**. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/315/260>. Acesso em: julho, 2021.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Mercosul e o meio ambiente**: análise da tutela ambiental regional. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 14, n. 1, 2017 p. 283-293.

ESTRADA, Francisco Adolfo Brusquetti. **Diversificação de anuros no chaco sul-americano** - Rio Claro, 2016 155 f. : il., figs. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136288/estrada_fab_dr_rcla_par.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: julho, 2021.

LEITE, Maria Luísa Telarolli de Almeida. **Retrato do meio ambiente no Mercosul**: o caso do Aquífero Guarani. 6º Encontro ABRI, Belo Horizonte, 2017.

LUCIANO, Bruno Theodoro. **30 anos de Mercosul**: Legados e Desafios Contemporâneos. Disponível em: https://www.fomerco.com.br/informativo/view?TIPO=8&ID_INFORMATIVO=228. Acesso em: agosto, 2021.

MATTOS, Beatriz; MORAES, Flávia; ALBERTIN, Isaías. **O Mercosul e a importância de uma legislação ambiental harmonizada**. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/1876>. Acesso em: julho, 2021.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção, 1991**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>. Acesso em: julho, 2021

MERCOSUL. **Quem somos em poucas palavras**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. Acesso em: julho, 2021.

MERCOSUR. **La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015)**: análisis de siete sectores. Unidad Técnica de Cooperación Internacional, 2018.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Direito ambiental do Mercosul: da negociação do protocolo adicional à ratificação do Acordo-Quadro sobre meio ambiente do Mercosul. **Revista de Direito Ambiental**, jul – set., 2016.

PENA, Félix. **Mercosul quinze anos**: los grandes del Mercosur: zona de libre comercio, union aduanera y mercado común. Buenos Aires, Argentina. Imprensa Oficial, 2006.

PENNINGTON, R.T., Prado, D.E. & Pendry, C.A. (2000) **Neotropical seasonally dry forests and Quaternary vegetation changes**. Journal of Biogeography, 27, 261–273.

PNUMA; CLAES. **Geo Mercosur** – Integración, comercio y ambiente em el Mercosur. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Centro Latino Americano de Ecología Social, bajo su sello editorial “Coscoroba”, 2008.

RIZZINI, C.T. (1979) **Tratado de fitogeografia do Brasil**. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTOS, Thauan. **Integração Regional e Segurança Energética: o caso do MERCOSUL+2**. ENEPI 2016: I Encontro de Economia Política Internacional, PEPI-UFRJ, pp. 534- 550.

VARELA, Ian; SANTOS, Thauan; CÁRCAMO, Anna. **Proteção do Meio Ambiente no MERCOSUL+2: uma análise à luz do Direito Ambiental o desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/27829/20394>. Acesso em: julho, 2021.

SIAM. **Sistema De Informação Ambiental Do Mercosul**. Disponível em: <https://ambiente.mercosur.int/>. Acesso em: 07 ago. 2021.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de, 2004. **Harmonização das Leis Ambientais no Mercosul**. Mundo Jurídico, Maringá, pp. 1-33.

AGENDA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE OS CASOS DO BRASIL E DA CHINA

Felipe Augusto Heiermann⁶⁶

Resumo

Presente artigo visa avaliar, de modo comparativo, as agendas de investimentos em ciência, tecnologia e inovação (C&T&I) da República Federativa do Brasil (RFB) e da República Popular da China (RPC). Busca-se fazer uma breve recapitulação histórica acerca dos respectivos Sistemas Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) e os principais planos e programas nacionais de incentivo científico e tecnológico. Por fim, busca-se avaliar as diferenças e semelhanças entre as agendas em C&T&I entre os dois países. Quanto à metodologia, utilizar-se-á o método de pesquisa qualitativo e descritivo. Argumenta-se que, ao comparar as agendas de Brasil e China em C&T&I, deve-se levar em consideração suas respectivas trajetórias históricas, políticas e econômicas, bem como o contexto regional em que estão inseridos. Conclui-se que ambos países avançaram em suas respectivas agendas de C&T&I, embora em graus de intensidade e visões estratégicas distintas. A China, ao contrário do Brasil, prioriza uma visão estratégica de longo prazo em sua agenda de C&T&I, por meio de planos de médio e longo prazo, maior centralização na tomada de decisões e constantes investimentos em C&T&I. O Brasil, embora tenha experiência em planos de C&T&I desde os anos 1940, caracteriza-se por maiores rupturas na implementação destes planos e programas nacionais, o que afeta a eficiência e continuidade das políticas em C&T&I.

Palavras-chaves: ciência; tecnologia; inovação; Brasil; China;

Introdução

Investimentos em C&T&I são essenciais para o desenvolvimento econômico e o progresso social (UNCTAD, 2021). A pesquisa e o desenvolvimento (P&D), igualmente, podem promover o desenvolvimento sustentável por meio da construção de sociedades mais inclusivas. Hulten e Isaksson (2007), consideram a inovação como o principal contribuinte para as diferenças nos níveis de desenvolvimento entre os países. Solow (1957) e Swan (1956) sugeriram que o progresso técnico era um fator crítico para o crescimento econômico. Arrow (1962) e Romer (1986) argumentaram que os determinantes do crescimento estavam ligados aos investimentos em capital humano, pesquisa e desenvolvimento. No mesmo sentido, Schumpeter (1911; 1942) sugeriu que as instituições, empreendedores e mudanças

⁶⁶ Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialista em Direito Internacional pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI) e graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com período de formação da Université de Lyon II e Sciences Po. E-mail: felipeahrs@gmail.com.

tecnológicas são os fatores-chave do crescimento econômico. Portanto, os investimentos em C&T&I garantem o crescimento da produtividade e o potencial para um desenvolvimento industrial inclusivo e sustentável. Os governos podem, nesse sentido, apoiar a inovação por meio de suas plataformas de políticas de C&T&I, seja de modo direto ou indireto (UNCTAD, 2021).

Assim, presente artigo busca avaliar, de modo comparativo, as agendas de C&T&I do Brasil e da China, destacando suas similitudes e diferenças. Busca-se, ademais, explicar as supostas razões que levaram ambos países a trilharem esses caminhos. Quanto à metodologia, utilizar-se-á o método de pesquisa qualitativo e descritivo. A primeira seção visa fazer uma análise da agenda de C&T&I da China, levando em consideração seu histórico e posição atual no âmbito das capacidades científicas e tecnológicas. A segunda seção busca fazer a mesma análise para o caso brasileiro. Por fim, na conclusão, faz-se uma comparação entre as agendas de C&T&I do Brasil e da China e as possíveis explicações para terem trilhado caminhos distintos e terem alcançado uma posição distinta no cenário internacional.

1. Estratégia de ciência, tecnologia e inovação na China

Em 1978, Deng Xiaoping disse que a "ciência e tecnologia são forças produtivas primárias" (CHINA DAILY, 2008). Desde então, a China vem investindo fortemente em C&T&I, por meio de programas nacionais que foram executados ao longo de sucessivos planos quinquenais. Os objetivos, prioridades e metas desses programas foram sendo revistados e reorientados às diretrizes e aos objetivos estratégicos da China. No contexto histórico-regional, a participação direta do Estado e o uso de investimentos diretos estrangeiros diferencia a estratégia chinesa de outros países asiáticos (JAGUARIBE, 2015). Destaca-se, além disso, a capacidade de criar coalizões de interesses ou consensos em torno de objetivos comuns, que possibilitam o planejamento cada vez mais estratégico (NAUGHTON & CHEN, 2013). Segundo Anna Jaguaribe (2015):

Isto faz com que a China de hoje, especialmente na área da política tecnológica, se mova através de consensos estruturados – acordos básicos sobre objetivos, meios e fins entre gestores diretamente envolvidos no processo decisório e executivo. Tal consenso advém, em parte, da existência de grupos e de gerações intelectuais que se alternam entre academia, centros de pensamento e órgãos de planejamento, mas igualmente pelo desenvolvimento de uma visão política comum sobre as possibilidades internacionais abertas para a China.

Quanto à estrutura do sistema nacional de C&T&I, tem-se no alto da pirâmide o Conselho de Estado ou Grupo de Coordenação Nacional de C&T e Educação, que é o órgão superior responsável pela tomada de decisões. Em seguida, tem-se o Ministério da Ciência e Tecnologia (MOST), responsável pela formulação, coordenação e liderança das atividades de C&T no país. No âmbito interno do Ministério, tem-se os departamentos especializados, como o Departamento de Estratégia e Planejamento; Departamento de Grandes Projetos de Ciência e Tecnologia; Departamento de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social; dentre outros (MOST, 2021).

Além do Ministério e dos departamentos especializados, a estratégia de C&T&I é coordenada em conjunto com agências afiliadas, a exemplo do Centro de Logística, Instituto de Informação Científica e Técnica e a Academia Chinesa de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (MOST, 2021). Destaca-se o papel essencial da Academia, fundada em 1949, que teve papel importante no planejamento de C&T&I na China por meio da liderança da cooperação internacional entre cientistas chineses e estrangeiros. A Academia tem participado da preparação de todos os planos nacionais de desenvolvimento (CAS, 2021). Por último, a política de C&T&I é feita em coordenação com universidades, institutos governamentais de pesquisa e empresas públicas e privadas.

O desenvolvimento científico e tecnológico da China é baseado por planos quinquenais, sendo o primeiro apresentado em 1956. Durante a Revolução Cultural (1966-76), diversas universidades foram fechadas e muitos professores, cientistas e intelectuais enviados para campos de trabalho compulsório, o que resultou na perda de uma geração de pesquisadores. Foi somente com a ascensão de Deng Xiaoping ao poder, nos anos 1970, que a China passou a investir fortemente em C&T&I, no contexto das reformas e abertura econômica que resultou no lançamento das “Quatro Modernizações”.

Nesse contexto, é emblemático a realização de conferências a nível nacional de C&T, que ocorreram em 1978, 1985, 1995, 1999 e 2006 (CASSIOLATO, 2013), que foram essenciais para a discussão do papel da C&T na China e na definição da estratégia a ser seguida pelo país asiático. Na sua primeira edição, em 1978, Deng Xiaoping destacou a importância da C&T para o desenvolvimento da China. Em 1985, o Comitê Central do Partido Comunista (CCPCC) determinou uma completa reforma do sistema de C&T, de modo a reorientá-lo para a melhoria da performance econômica (CASSIOLATO, 2013). Mesmo com a saída de Deng, as conferências seguiram se realizando, corroborando a importância do

tema e a busca da China por uma melhor posição em C&T a nível nacional e internacional. As reuniões de 1995 e 1999 contribuíram para o avanço das políticas em C&T na China (CASSIOLATO, 2013). A última conferência, realizada na administração de Hu Jintao, resultou no Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, que vigorou até 2020.

Nos anos 1980, destacam-se vários planos. O *Key Technologies R&D Program*, lançado em 1982, destacou-se pela renovação e modernização tecnológica das indústrias e a criação de novas tecnologias. Ele foi complementado pelo Programa Nacional de Reconstrução Tecnológica, de 1982, o Plano Nacional de P&D de Equipamentos Tecnológicos, de 1983, e o Programa Nacional de Construção de Laboratórios-Chave e de Testes Industriais, de 1984. Em 1986, lançou-se o *National High-tech R&D Program* (Programa 863), implementado ao longo de três planos quinquenais. Destacou-se pela abrangência e desenvolvimento da alta tecnologia como voo espacial. No mesmo ano, o governo lança o Programa *Spark*, que visou revitalizar a economia rural por meio do desenvolvimento das capacidades tecnológicas e científicas, com vistas a melhorar a vida da população rural e o aumento da produtividade. Por fim, em 1988, lançou-se o Programa *Torch*, que envolveu a indústria de alta tecnologia como a biotecnologia, engenharia mecânica e elétrica.

Em 1998, foi lançado o Programa Nacional para o Desenvolvimento de Pesquisa Científica Básica, também conhecido como Programa 973. O programa envolveu distintas áreas de pesquisa como agricultura, energia, recursos ambientais e população. No mesmo ano, foi implementado o Programa Nacional de Inovação de Conhecimento (1998-2010). Durante sua vigência, os cientistas tiveram inúmeras realizações, como o sequenciamento do genoma humano; a construção dos supercomputadores *Dawning* e *Shenteng*; e a condução de pesquisas sobre mudanças climáticas e ambientais (CAS, 2021). Nesse contexto, são criadas dezenas de parques científicos, entre os quais se destaca a Zona Experimental de Pequim para Novas Tecnologias e Desenvolvimentos Industriais.

Esses planos nacionais evidenciam a importância do tema para o governo chinês. Deve-se destacar, ainda, que a modernização tecnológica tem sido uma meta e um objetivo de desenvolvimento da China. Segundo Castells (2008, p. 353):

O desenvolvimento econômico e a modernização tecnológica da China na estrutura da nova economia global foram (e são) perseguidos pelos líderes comunistas chineses tanto como ferramenta indispensável ao poder nacional

23 a 27 de agosto de 2021

quanto como novo princípio de legitimidade para o Partido Comunista da China.

Assim, a China tem conseguido realizar sua modernização tecnológica com sucesso, em grande medida pela interligação do Estado desenvolvimentista com um projeto nacionalista como grande potência (CASTELLS, 2008). Aliado a esses planos e programas nacionais, criou-se um ambiente favorável à inovação no meio jurídico, com a Lei de Patentes, de 1985, com emendas em 1992 e 2010; a Lei Básica sobre o Processo da C&T, de 1993; a Lei Antitruste, de 1993; a Lei de Instrumentos Negociáveis, de 1996; a Lei de Popularização da C&T, de 2002; a Lei de Seguros, de 2002; e a Lei para Promoção de Pequenas e Médias Empresas, de 2002.

Após a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, foi lançado o 10º Plano Quinquenal (2001-06), que inaugurou dois novos programas de C&T: o Programa Nacional de Infraestrutura de Ciência e Tecnologia, focado no desenvolvimento da infraestrutura e fortalecimento da pesquisa básica em C&T; e o Ambiente para as Indústrias de Base Tecnológica, cujo objetivo central foi a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento das indústrias de base tecnológica. O 11º Plano Quinquenal (2006-10) propôs atualizar a estrutura industrial e otimizar a alocação de recursos. O 12º plano (2011-15) propôs aumentar o investimento em educação, C&T e definir metas para a proteção ambiental.

Em 2006, foi lançado o Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (2006-2020), que traçou um plano para acelerar o ritmo de pesquisa em 16 tecnologias, envolvendo setores estratégicos como indústria da informação, energia, recursos, meio ambiente e saúde, e também P&D de aeronaves de grande porte e voo espacial tripulado. Dentre suas metas, buscou-se alcançar 2,5% do PIB investidos em P&D e despontar entre os cinco maiores países em depósito de patentes. Até 2021, todas as suas três metas principais foram atingidas. Paralelamente, foi lançado o 13º Plano Quinquenal, elaborado para o período de 2016 a 2020, que definiu três grandes eixos orientadores em C&T&I: inovação como estratégia para se alcançar o desenvolvimento econômico e social; apoio ao desenvolvimento da manufatura avançada; e foco nas indústrias de biotecnologia, de baixo carbono, tecnologia da informação, aeroespacial e nuclear.

Com ascensão de Xi Jinping ao poder, em 2013, C&T&I tornou-se ainda mais importante, tendo forte relação com o desenvolvimento e a estabilidade do país. Segundo o presidente chinês (JINPING, 2021):

23 a 27 de agosto de 2021

Se a China quiser se tornar forte, próspera e rejuvenescida, certamente precisamos desenvolver C&T em grande escala. [...] Em primeiro lugar, é necessário compreender plenamente que a inovação é a primeira força motriz, para fornecer insumos C&T de alta qualidade e focar no apoio à construção de um sistema econômico moderno. [...] Em segundo lugar, devemos manter o curso da inovação independente, fortalecer nossa confiança na inovação e envidar esforços para aprimorar nossa capacidade de inovar de forma independente. [...] Terceiro, aprofundar as reformas da organização de C&T de forma abrangente, aumentar a eficiência do sistema de inovação e se esforçar para estimular a vitalidade na inovação. A inovação conquistará o futuro; a reforma é vital para a sorte da nação².

Nesse contexto, foi lançado o *Made in China 2025* (MiC 2025), em 2016, cujo objetivo principal é transformar a China em um centro de manufatura avançada. O plano estratégico define dez setores principais, como robótica e equipamentos de energia, nos quais a China visa alcançar avanços e criar empresas globalmente competitivas. Assim, o governo busca implementar um conjunto de medidas efetivas de política industrial que visem constantemente melhorar a alocação de capital, a coordenação de políticas e a inovação relacionada à C&T&I. Em última análise, o governo chinês espera impulsionar a China através da armadilha da renda média e transformar o país em uma superpotência manufatureira globalmente competitiva, em grande parte independente de tecnologia estrangeira (NADICKSBERND, 2020).

Em 2021, o CCPCC lançou o 14º Plano Quinquenal, elaborado para o período de 2021 a 2025. O Plano marca uma mudança do foco de crescimento quantitativo dos planos anteriores, inaugurando um “novo estágio de desenvolvimento” mais voltado para o ambiente doméstico (GRÜNBERG & BRUSSEE, 2021). Grande parte do Plano engloba C&T&I, o que corrobora que “a inovação continua no centro da iniciativa de modernização da China”. Suas áreas principais são a inteligência artificial (AI), ciência quântica, robótica, veículos de nova energia, desenvolvimento de aeronaves e maquinário agrícola. O objetivo é reduzir o mais rápido possível a dependência de tecnologia estrangeira e de recursos essenciais, vistos como uma ameaça à segurança interna do país, e dobrar os planos existentes de modernização industrial e inovação tecnológica.

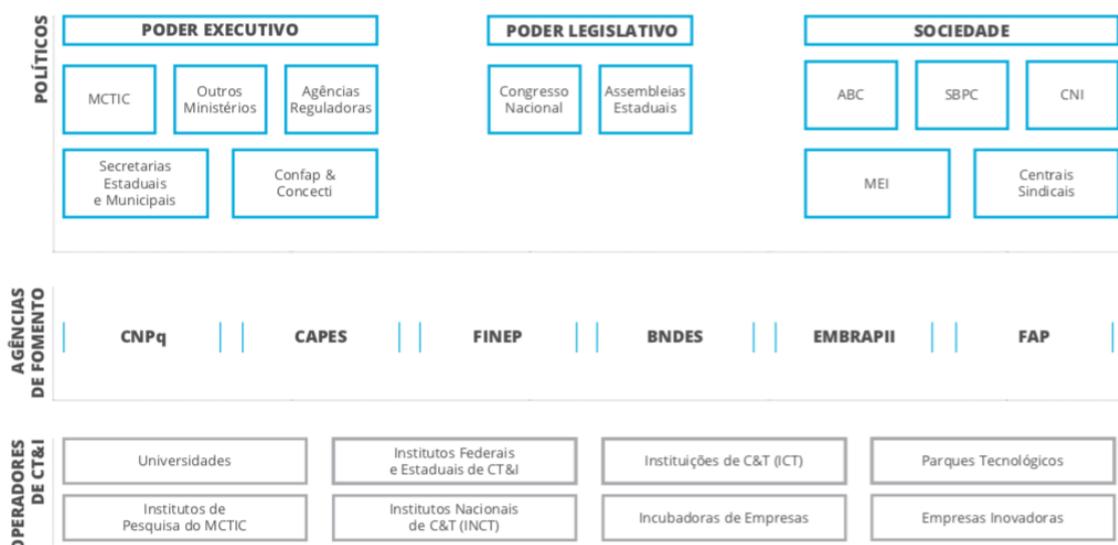
Nesse sentido, o objetivo central de longo prazo do plano não é apenas a busca pela autossuficiência em recursos essenciais e tecnologias-chave. Mais do que isso, seu objetivo declarado é tornar a China uma “superpotência manufatureira” e um líder global na Quarta Revolução Industrial. Para perseguir esses objetivos, a China se comprometeu a investir US\$ 1,4 trilhões em cinco anos para infraestrutura digital; alcançar 56% do país em redes 5G;

aumentar gastos com P&D em 7% por ano; aumentar gastos com pesquisa básica em 10%; e aumentar em 100% o número de empresas manufatureiras (COOPER & HEALEY, 2021).

2. Estratégia de ciência, tecnologia e inovação no Brasil

O sistema nacional de C&T&I brasileiro é amplo, envolvendo atores políticos - aos quais cabe a definição de diretrizes estratégicas que nortearão as iniciativas em C&T&I -, agências de fomento - às quais compete o domínio dos instrumentos que viabilizaram as decisões tomadas pelos atores políticos -, e operadores de C&T&I, aos quais compete a execução das atividades de PD&I (MCTIC, 2016). A representação desse sistema é melhor representada na figura 1.

FIGURA 1: Principais atores do SNCTI



FONTE: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, 2016.

As agências federais de C&T foram criadas entre os anos 1950 e 1970. Em 1951, tem-se a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), e nos anos 1970 a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). O país possui tradição de formulação de planos nacionais de C&T&I desde os anos 1960, com os chamados Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDST), que integravam os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Em 1969 há a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e

Tecnológico (FNDCT) e, posteriormente, criou-se o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), como instância de representação.

A reestruturação de um sistema nacional de C&T&I ocorre com a redemocratização, nos anos 1980 (FILHO & NOGUEIRA, 2006), apesar das dificuldades econômicas como a inflação galopante (ABREU, 2014). É nesse contexto que é criado o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que passou a agregar órgãos e entidades como o CNPq, a FINEP e outras agências de pesquisa. A partir de então, buscou-se incentivar as empresas, o mercado e o setor produtivo por meio do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), bem como incentivos dos Programas de Desenvolvimento Tecnológico da Indústria (PDTI) e da Agricultura (PDTA). No entanto, a consolidação da abertura econômica, a subordinação ao capital estrangeiro e ao Consenso de Washington impediram que o país tivesse uma política nacional de C&T&I eficiente (FILHO & NOGUEIRA, 2006).

Nos anos 2000, o MCT torna-se Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Juntamente com o Ministério do Desenvolvimento (MD), passou-se a promover políticas de modo a direcionar recursos de maneira mais efetiva para a inovação, criando mecanismos de financiamento e promovendo a colaboração entre as empresas públicas e privadas, e universidades. Nesse contexto, foi lançada em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), cujo objetivo era criar condições para um ambiente mais competitivo e favorável à inovação. Paralelamente, houve maior descentralização com a criação de estruturas estaduais e municipais de C&T&I, formadas por secretarias, fundações, conselhos e órgãos de pesquisa.

O MCTI, todavia, vem sendo alterado constantemente e reorganizado de acordo com as metas, objetivos e diretrizes de cada governo, o que vem afetando a efetividade e a continuidade de pesquisas a nível nacional. Em 2021, o MCTI teve um corte de 29% das verbas públicas em comparação a 2020, sendo o ministério que mais apresentou cortes no orçamento (USP, 2021). Além disso, o CNPq teve cortes orçamentários elevados o que em última instância pode prejudicar a produção científica nacional em virtude da redução das bolsas de pesquisa e sua consequente paralização (USP, 2021).

Em 2007, foi lançado o Plano de Ação Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI) (2007-10), cujo objetivo primordial era definir as ações e programas a serem executados de forma a inserir definitivamente C&T&I na política de desenvolvimento econômico e social do país. Suas prioridades estratégicas eram a expansão e

23 a 27 de agosto de 2021

consolidação do sistema nacional de C&T&I; a promoção da inovação tecnológica nas empresas; e maiores investimentos em áreas estratégicas como biotecnologia, nanotecnologia, biodiversidade, programas nuclear, espacial e de defesa, petróleo e gás (MCTI, 2012).

Quanto a esses planos, Silva et al (2011) destacam que, embora o país tenha buscado melhorar sua posição nos principais índices de inovação, não conseguiu melhorar substancialmente sua estrutura em C&T&I, em grande medida devido à ausência de uma visão de Estado (longo prazo). Além disso, segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) (2011):

Os planos e políticas nacionais recentes (PACTI, PITCE, PDP, Plano Brasil Maior) dão grande ênfase à inovação, mas são frágeis em termos de opções estratégicas. Temos uma dificuldade intrínseca de escolher prioridades ou implantar de ações setoriais de grande fôlego, que estejam articuladas às estratégias do setor privado, talvez com a única exceção do setor de petróleo e gás.

Em 2012, foi lançada a Estratégia Nacional de C&T&I (2012-15), que visava reduzir a defasagem científico-tecnológica, melhorar a inserção internacional do Brasil no âmbito da C&T e formação de recursos humanos especializados (MCTI, 2012). Para atingir tais resultados, o PACTI tinha a meta de elevar, até 2014, o dispêndio nacional em P&D para 1,8% do PIB, aumentar a taxa de inovação em 48,6% e aumentar o número de bolsas do CNPq para 120 mil (MCTI, 2012). A Estratégia Nacional de C&T&I (ENC&I&T), lançada em 2016, com prazo de vigência até 2022 é a orientação estratégica de médio prazo para a implementação de políticas públicas na área de CT&I no Brasil. Seu eixo estruturante é a expansão, consolidação e integração do sistema nacional de C&T&I, por meio da promoção da pesquisa científica básica e tecnológica; da modernização e ampliação da infraestrutura de C&T&I; e da ampliação dos financiamentos para o desenvolvimento de C&T&I (FINEP, 2017).

No plano jurídico, tem-se leis federais, estaduais e municipais de incentivo a C&T&I. Como exemplos, pode-se citar a Lei Brasileira de Inovação, a Lei do Bem, que institui incentivos fiscais a empresas que realizarem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica; a Lei de Biossegurança; a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia; a Lei 13.243/2016, que estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; e o Decreto 10.602/2021, que regulamenta a Lei de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); além de uma série de leis estaduais e municipais próprias para incentivos em C&T&I.

3. Análise comparada dos principais indicadores

Quando se compara dois países tão distintos e diversos como o Brasil e a China, não se pode esquecer dos seus respectivos processos históricos, políticos e sua inserção na economia mundial. O Brasil, e de modo mais amplo, a América Latina, fazem parte de um processo histórico complexo, cujas vicissitudes ainda hoje podem ser vistas. Historicamente, a América Latina caracterizou-se pela estrutura produtiva baseada na exploração de recursos naturais desde os tempos da conquista, o que inibiu que os países latino-americanos entrassem nos segmentos mais dinâmicos da economia mundial (BÉRTOLA & OCAMPO, 2019).

De modo similar, a região caracterizou-se pela vulnerabilidade externa de suas economias; pela volatilidade do crescimento econômico resultante desta; da instabilidade institucional; e das grandes mudanças nos modelos de desenvolvimento, o que impediu que os países da região criassem uma base tecnológica mais sólida (BÉRTOLA & OCAMPO, 2019). Assim, embora os países latino-americanos tenham se industrializado, até hoje encontram-se numa posição intermediária na economia mundial (BÉRTOLA & OCAMPO, 2019).

Trata-se de um contexto histórico-político-econômico distinto do dos países do Leste Asiático, os quais se industrializam e ascenderam na hierarquia de valor agregado na economia capitalista, notadamente por meio da especialização em atividades de serviços e setor financeiro (ARRIGHI, 1997). Segundo Fagerberg (2003), o rápido crescimento contínuo dos países asiáticos recém-industrializados em relação a outros grupos de países foi causado principalmente pelo rápido crescimento no desempenho inovador da região. Além disso, destaca-se o papel central desempenhado pelo Estado no processo de *catch up* (ARRIGHI, 2008; CASSIOLATO, 2013).

QUADRO 1: comparação de índices relacionados à C&T&I do Brasil e China (2020)

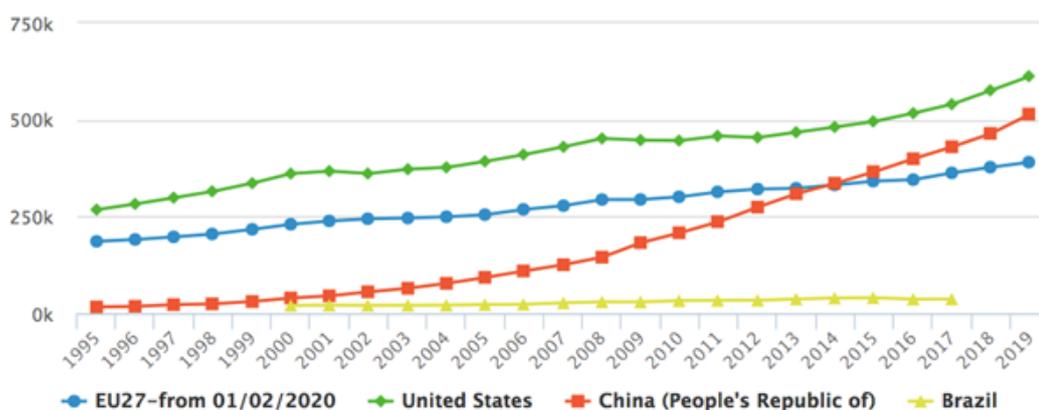
	BRASIL	CHINA
PIB nominal (US\$)	1.36 trilhões	14.86 trilhões
P&D total (% do PIB)	0,5%	2,4%
Investimentos educação (% do PIB)	6%	4,11%
Patentes junto à OMPI	697	68.720
Taxa de inovação (OMPI) (0-100)	62ª posição no mundo	14ª posição no mundo
Número de IES	2.608	1.265
Número de matriculados em IES	1,2 milhões	30,3 milhões
Taxa de alfabetização	93,2%	96%

Elaborado pelo autor com base em dados da World Intellectual Property Organization (WIPO), OCDE e FINEP.

Os investimentos em P&D contribuem para o crescimento econômico (DEL BO, 2016) e podem significar vantagens comparativas aos países como a retenção de maiores fatias do mercado (TIDD & BESSANT, 2015), maiores ganhos de competitividade (DEHGAHNI, 2015) e crescimento financeiro a longo prazo (CHUN et al, 2014). Em termos comparativos de poder de compra, a China já é o segundo maior investidor do mundo, com gastos totais em P&D atingindo 80% dos dos EUA em 2019, ante 26% em 2005 (OCDE, 2021) (quadro 2). Os gastos da China em P&D como uma parcela de seu PIB aumentaram, de menos de 1% em 1980 para 2,4% em 2020.

No Brasil, esses investimentos são inconstantes, indicando uma tendência pró-cíclica. Isso significa que eles tendem a aumentar em momentos de crescimento econômico e a diminuir em momentos de crise econômica. Em 2011 investia-se cerca de 0,55% do PIB em P&D, valor que diminuiu para 0,50% em 2017. A crise da Petrobrás, a maior investidora em P&D no Brasil (cerca de 70% dos investimentos), foi a principal causa dessa queda (IPEA, 2020). Além disso, outro fator decisivo para a redução da relação P&D/PIB deve-se ao acentuado declínio do suporte do Estado à P&D. Verificou-se o enxugamento de algumas políticas públicas essenciais para o estímulo à inovação no país entre 2014 e 2017 (IPEA, 2020). Atualmente, o país investe cerca de 0,5% do PIB em P&D, valor muito inferior ao da China, tanto em termos percentuais quanto em termos absolutos.

FIGURA 2: Despesas internas brutas em P&D (1998-2019)



FONTE: OCDE. Despesas internas brutas em P&D, 1998-2019.

No âmbito educacional, ambos países tiveram avanços consideráveis, como aumento do número de instituições de ensino superior (IES), de matrículas no ensino superior e no número de concluintes. No entanto, em virtude da escala de seu sistema educacional, a China apresenta números absolutos superiores ao Brasil. A China gastou 4,04% de seu PIB em educação, em 2019, taxa que se manteve estável desde 2012 (STATISTA, 2021). A taxa de matrícula aumentou de 10% no final dos anos 1990 para mais de 51% em 2019 (STATISTA, 2021), o que resultou num número recorde de 7,6 milhões de formandos na China em 2019. Esses dados se refletem no aumento do número de publicações e pesquisas científicas, tornando a China responsável por 20,6% do total de publicações científicas em 2018, frente aos 16,5% dos EUA (FORBES, 2019).

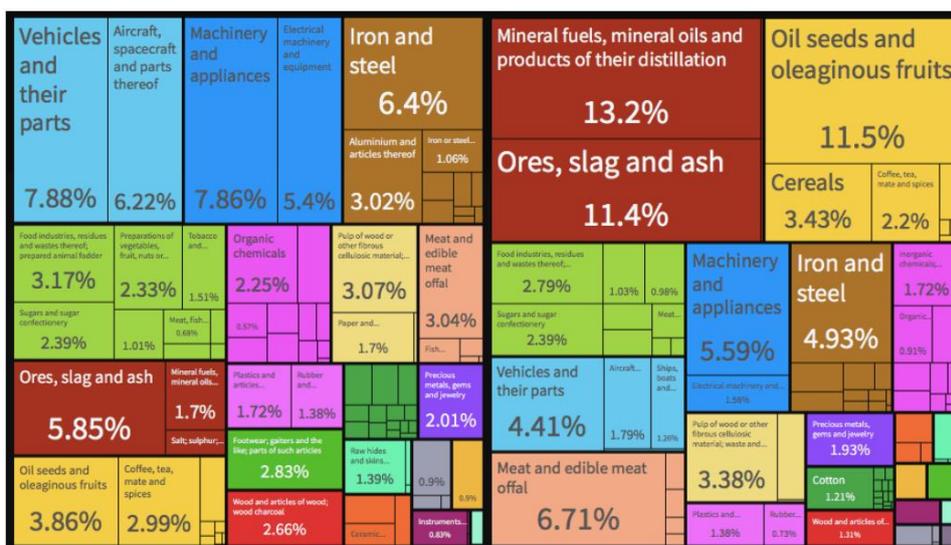
No Brasil, os investimentos em educação foram responsáveis por 6% do PIB em 2020, um aumento considerável em comparação aos 4% em 2000 (WORLD BANK, 2020). O número de IES aumentou, bem como o número de concluintes de ensino superior (INEP, 2019). No entanto, a taxa de desistência no ensino superior no Brasil chegou a 50% em 2019 (INEP, 2019). Embora o Brasil invista uma porcentagem do PIB superior à China, o desempenho nas principais avaliações internacionais reflete uma realidade distinta. Na principal avaliação escolar, o *Programme for International Student Assessment* (PISA), realizado em 2018, o Brasil ficou na 63ª posição (de 70 países avaliados) em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em matemática (PISA, 2018). A China, por outro lado, teve resultados superiores do que a média da OCDE em leitura, matemática e ciências. Cerca de 98% dos alunos chineses alcançaram resultados superiores aos da média dos países da OCDE em matemática (PISA, 2018).

Quando se avalia a área de formação, tem-se uma diferença fundamental entre o Brasil e a China. Enquanto na China a maior porcentagem dos formandos é de engenharia civil, elétrica e mecânica, áreas estratégicas para o desenvolvimento do país, no Brasil, a maior porcentagem é das áreas de administração e direito. Recentemente, a China tornou-se o país que mais forma engenheiros no mundo, superando os EUA (FORBES, 2017). O Brasil, por outro lado, em virtude do déficit de profissionais, cogitou inclusive a importação de mão-de-obra estrangeira para fazer frente às necessidades do mercado de trabalho (BBC, 2013). A qualidade da ciência, igualmente, permanece longe da média dos países desenvolvidos. Em termos de índice H para publicações (impacto das citações), o Brasil está atrás dos EUA, China, Itália, Índia e Coreia do Sul no período de 1996 a 2020 (SJR, 2021). As áreas de

pesquisa mais influentes no Brasil são medicina, agricultura e ciências biológicas, enquanto que na China as áreas mais influentes são engenharia, ciência da computação e ciências materiais (SJR, 2021).

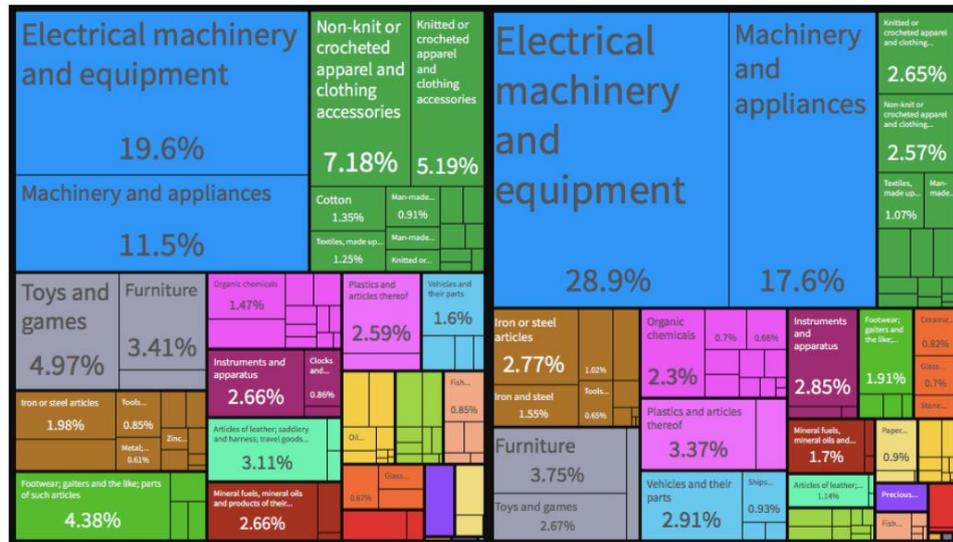
O Brasil também tem tido dificuldade para avançar em níveis mais elevados de sofisticação em sua pauta de exportações e composição industrial. Ao se analisar a pauta de exportação, de 2000 para 2019, houve diminuição da porcentagem de exportação de produtos industriais e tecnológicos. Se em 2000 cerca de 27% da pauta de exportações era composta por produtos manufaturados, em 2019 essa porcentagem cai para 10% (OEC 1, 2021). As estatísticas de exportação mostram a predominância de indústrias de baixa tecnologia no comércio internacional brasileiro. O Brasil ocupa a 49ª posição no Índice de Complexidade Econômico (ICE), em 2019, bem abaixo de países como Rússia, Índia e México (OEC 1, 2021). Além disso, o Brasil apresenta deterioração em seu nível de complexidade econômica, encolhendo drasticamente entre 2000 e 2019. A China, por outro lado, avançou consideravelmente em sua pauta de exportações, especialmente na exportação de bens industriais e com alto valor agregado. De 31% da pauta baseada em produtos industriais, em 2000, o país avançou para 46,5% da sua pauta baseada em produtos industrializados e de alto valor tecnológico (OEC 2, 2021). Quanto ao ICE, a China ocupa a 29ª posição, avançando consideravelmente em comparação a 2000 (OEC 2, 2021).

FIGURA 3: exportação de produtos manufaturados, Brasil (2000 e 2019)



FONTE: OEC. The Observatory of Economic Complexity, 2021.

FIGURA 4: exportação de produtos manufaturados, China (2000 e 2019)



FONTE: OEC. The Observatory of Economic Complexity, 2021.

A China tem se destacado pelo número de patentes registradoras perante o Tratado de Cooperação de Patentes (TCP) da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI). O país superou os EUA em 2020, com 68.720 aplicações, um crescimento de 16% ao ano (OMPI, 2021). Pelo quanto ano seguido, a Huawei lidera as aplicações de patentes. Além disso, dentre as 10 universidades que lideram o registro de patentes, três são chinesas (OMPI, 2021). Nenhuma universidade brasileira consta na lista das dez maiores depositantes de patentes. O Brasil, embora tenha um arranjo jurídico bem elaborado, tem um nível bastante baixo de patentes, especialmente de residentes. Em 2010, os residentes foram responsáveis por 4228 aplicações de patentes, e os não-residentes responsáveis por 20771 aplicações. Esse número manteve-se estável na última década. Em 2019, residentes aplicaram 5464 patentes, e os não-residentes 19932 patentes. Quanto às aplicações de patentes junto à OMPI, em 2020, o Brasil encontra-se em décimo lugar, com 697 aplicações, crescimento de 8,4% ao ano (OMPI, 2021).

Quanto ao SNCTI, ambos países são similares, visto que possuem um ministério específico para assuntos relacionados à C&T&I. No caso chinês, no entanto, há maior grau de centralização das decisões, o que pode ser evidenciado pelo papel do Grupo de Coordenação Nacional de C&T e Educação. O oposto ocorre no Brasil, que, em virtude da capilaridade do SNCTI, há maior descentralização das decisões. No caso chinês, também se destaca a importância que o Estado dá à C&T&I, evidenciada pelo entendimento de que o

desenvolvimento do país depende diretamente da capacidade de desenvolvimento de C&T (JINPING, 2021), bem como a inclusão do tema nos planos quinquenais. Aliado a isso, tem-se o alto grau de comando e participação do Estado, notadamente do PCC, na implementação dos planos nacionais, o que leva à próxima diferença com o Brasil, a saber: a continuidade da implementação da estratégia nacional em C&T&I.

Os planos e programas de C&T&I chineses se baseiam pela longa duração, com uma visão de longo prazo. Assim, a praxe chinesa de formulação e implementação de planos quinquenais confere ao planejamento em C&T&I maior grau de eficácia. Isso ocorre, em grande medida, porque a cultura de planejamento de longo prazo já está estabelecida e é uma rotina para os órgãos de governo (PACHECO, 2011). Pode-se dizer, igualmente, que a própria estruturação da China como um Estado Nacional antes dos estados nacionais europeus (ARRIGHI, 2008), e por consequência latino-americanos, contribui para o planejamento de longo prazo.

No caso chinês, ao contrário do brasileiro, há poucas ou quase nenhuma ruptura na implementação dos planos e programas. A própria história política e econômica do Brasil, notadamente nos anos 1980 e 1990, marcada pelas trocas de moeda, alta inflação e transição entre ao Regime Militar e a Democracia são alguns exemplos que limitaram o desenvolvimento da C&T&I no país. Mais recentemente, o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e a crise econômica de 2014 também foram limitantes na implementação de uma política nacional de C&T&I mais eficiente. De modo mais simples, na China percebe-se uma política de Estado, caracterizada por uma visão de longo prazo, exemplificada pelos Planos Quinquenais, em detrimento de uma política de governo, caracterizada por uma visão de curto prazo (SILVA et al, 2011). Esta última, segundo Cunha (2012), evidencia a falta de continuidade nas políticas educacionais, por exemplo. Assim, tem-se políticas que têm um efeito “zigue-zague”, notadamente em virtude do eleitoralismo (busca de políticas públicas que provoquem um impacto imediato a curto prazo, capaz de trazer resultados eleitorais) e do voluntarismo ideológico (tentativa de acabar com os males da educação em um curto período de tempo) (CUNHA, 2012).

A capacidade do Brasil de coordenar, articular interesses e alterar a conduta dos diversos atores em C&T&I também é menor em comparação ao caso chinês. Segundo Pacheco (2011):

Para além das diferenças entre a ossatura do Estado chinês e brasileiro e do peso das empresas estatais e da capacidade de alinhamento de

23 a 27 de agosto de 2021

interesses, há também diferenças marcantes de desenho e governança. Aqui, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia é uma instância frágil, mais voltada a abrigar e contemplar 'stakeholders' convencionais do sistema de C&T do que formular planos estratégicos nacionais de longo prazo. É marcante o fato de que o CCT brasileiro mal disponha de equipe ou recursos capazes de formular e acompanhar de fato os planos nacionais, enquanto o processo de elaboração dos planos mais relevantes da China conte com numerosos grupos de trabalho e um staff técnico não apenas qualificado, mas igualmente numeroso.

Ainda segundo Pacheco (2011), as políticas de inovação do Brasil concentram-se mais na reforma dos instrumentos, dando pouca importância aos aspectos estratégicos e aos objetivos econômicos resultantes do caminho a ser seguido. Assim, as políticas brasileiras agem de modo a estimular ou induzir condutas por parte dos atores. Na China, o caráter muito mais centralizado das decisões faz com que as políticas funcionem mais como um comando do que como indução ou estímulo (PACHECO, 2011).

Por fim, a ciência chinesa difere da brasileira no que se refere aos fortes vínculos entre ciência, nacionalismo, ideologia e o PCC. Em contraste com as noções brasileiras de autonomia universitária e de pesquisa, percebe-se que na China a pesquisa e a produção do conhecimento estão intimamente conectadas, ou impulsionadas, pelas necessidades do Estado. Segundo Xi Jinping (2020), trata-se do “estudo patriótico”, por meio do qual os cientistas deveriam “aderir à supremacia do interesse nacional e do povo”, afim de “fundir suas próprias pesquisas científicas no empreendimento de construir um país socialista moderno”. O líder chinês também expressou que, embora a ciência “não tenha fronteiras”, os “cientistas têm pátrias” (JINPING, 2020).

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi fazer uma análise comparada das estratégias de C&T&I do Brasil e da China, fazendo um panorama dos seus principais planos, programas nacionais e sistemas nacionais de C&T&I. Chegou-se à conclusão de que a China saiu de uma posição de um país agrário e praticamente irrelevante em C&T&I, para torna-se nos últimos anos uma das maiores potências tecnológicas do mundo, objetivo que ainda está a ser perseguido pelo PCC. O país é, atualmente, líder em diversas tecnologias e índices a nível global. O Brasil, por outro lado, embora tenha avançado nos últimos anos, parece ter estacionado em suas capacidades científicas e tecnológicas. Isso se deve, em grande medida, à falta de planejamento de longo prazo, marcado mais por políticas de governo do que políticas de

Estado; instabilidades políticas e econômicas; e ao fato da C&T&I não ser uma área considerada estratégica e de suma importância. Isto pode ser evidenciado pelas constantes reorganizações do MCTI, sucateamento da sua estrutura e cortes no seu orçamento. O CNPq, igualmente, que deveria ter um papel importante para a pesquisa e a inovação, teve seu orçamento diminuído nos últimos anos, o que prejudica as pesquisas em andamento no país e, eventualmente, obriga que muitas delas sejam interrompidas. Além disso, percebe-se que no caso chinês a participação do Estado foi importante desde o início. Isso permite até hoje. No caso brasileiro, contudo, o Estado teve papel menor que variou de acordo com a conjuntura econômica e política.

Referências

ABREU, Marcelo de. P. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. São Paulo: Editora Elsevier, 2014.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.

_____. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

ARROW, Keneth J. **The economic implications of learning by doing**. 1962. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD0268919.pdf>>. Acesso em: 03 julho 2021.

BBC. **Brasil precisa de 6 milhões de profissionais estrangeiros, diz SAE**. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/04/130416_brasil_imigrantes_cc>. Acesso em: 03 julho 2021.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José A. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a Independência**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2014.

CAS. **Chinese Academy of Sciences**. 2021. Disponível em: <https://english.cas.cn/about_us/introduction/201501/t20150114_135284.shtml>.

CASSIOLATO, José E.; **As políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação na China**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3928/1/BEPI_n13_politicas.pdf>. Acesso em: 31 maio 2021.

CASTELLS, Manuel. **O Fim de Milênio. A Era da Informação - Volume 3**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CHUN, Hyundai et al. Firm heterogeneity, R&D, and economic growth. **Economic Modelling**, v. 36, pp. 149-156, 2014.

23 a 27 de agosto de 2021

COOPER, Benjamin; HEALEY, Philippe. **China's 14th Five-Year Plan (2021-2025)**. Disponível em: <<https://www.hkstrategies.com/en/chinas-14th-five-year-plan-2021-2025-report/>>. Acesso em: 1 junho 2021.

CUNHA, Luís, A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

DEHGHANI, Tayeb. A comparative analysis of research and development in Iran and four leading countries. **International Journal of Organizational Leadership**, v. 4 (3), pp. 254-273, 2015.

DEL BO, Chiara, F. The rate of return to investment in R&D: The case of research infrastructures. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 112, pp. 26-37, 2016.

FAGERBERG, Jan. Schumpeter and the revival of evolutionary economics: an appraisal of the literature. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 13, pp. 125-159, 2003.

FINEP. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO 2016 2022**. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf>. Acesso em: 3 junho 2021.

FILHO, Francisco de A, V.; NOGUEIRA, Jorge M.; **O SISTEMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO E A PROMOÇÃO ECONÔMICA DE REGIÕES E LOCALIDADES NO BRASIL**. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6233/1/ARTIGO_SistemaNacionalDesenvolvimentoCientificoTecnologico.pdf>. Acesso em: 1 junho 2021.

FORBES. **The Countries With The Most STEM Graduates**. 2017. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/02/02/the-countries-with-the-most-stem-graduates-infographic/?sh=5e4384e3268a>>. Acesso em: 6 junho 2021.

_____. **The Countries Leading The World In Scientific Publications**. 2019. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/12/19/the-countries-leading-the-world-in-scientific-publications-infographic/?sh=546f602f1ec4>>. Acesso em: 03 julho 2021.

GII-CHINA. **China**. 2020. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020/cn.pdf>. Acesso em: 24 junho 2021.

GII-BRAZIL. **Brazil**. 2020. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020/br.pdf>. Acesso em: 24 junho 2021.

GROSSMAN, Gene, M.; HELPMAN, Elhanan. **Innovation and Growth in the Global Economy**. Cambridge: MIT Press, 1991.

GRÜNBERG, Nis; BRUSSEE, Vincent. **China's 14th Five-Year Plan – strengthening the domestic base to become a superpower**. Disponível em: <<https://merics.org/en/short-196>>

analysis/chinas-14th-five-year-plan-strengthening-domestic-base-become-superpower>.
Acesso em: 1 junho 2021.

HUELTEN, Charles; ISAKSSON, Anders. **Why Development Levels Differ: The Sources of Differential Economic Growth in a Panel of High and Low Income Countries**. 2007. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w13469>>. Acesso em: 10 junho 2021.

IEDI. **Uma comparação entre a agenda de inovação da China e do Brasil**. Disponível em: <http://www.ipdeletron.org.br/wwwroot/pdf-publicacoes/15/Comparacao_entre_Agenda_Inovacao_China_Brasil.pdf>. Acesso em: 20 junho 2021.

INEP. **Resumo Técnico | Censo da Educação Superior 2019**. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2019.pdf>. Acesso em: 6 junho 2021.

IPEA. **Redução Drástica na Inovação e no Investimento Em P&D No Brasil: o que Dizem os Indicadores da Pesquisa de Inovação 2017**. Nota Técnica - 2020 - Abril - Número 60- Diset. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200416_nt_diset_n%2060.pdf>. Acesso em: 16 junho 2021.

JAGUARIBE, Anna. **Capacidades Estatais Comparadas: China e a Reforma do Sistema Nacional de Inovações**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4222/1/td_2085.pdf>. Acesso em: 15 junho 2021.

JINPING, XI. **General Secretary Xi Jinping's speech at the 19th Conference of Academicians of the Chinese Academy of Sciences and the 14th Conference of Academicians of the Chinese Academy of Engineering**. 2021. Disponível em: <<https://digichina.stanford.edu/news/xi-jinping-strive-become-worlds-primary-center-science-and-high-ground-innovation>>. Acesso em: 1 junho 2021.

_____. **Speech on Science and Technology Development**. 2020. Disponível em: <<https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/translation-xi-jinpings-sept-2020-speech-science-and-technology/>>. Acesso em: 22 junho 2021.

MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO 2016 | 2022**. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf>. Acesso em: 1 junho 2021.

MOST. **Ministry of Science and Technology**. 2021 Disponível em: <<http://en.most.gov.cn/organization/Mission/>>. Acesso em: 31 maio 2021.

23 a 27 de agosto de 2021

NADICKSBERND, Maximilian. **Made in China 2025 - A Halftime Analysis**. 2020. Disponível em: <<https://www.chinatechblog.org/blog/madeinchina2025>>. Acesso em: 1 junho 2021.

OCDE. **Education at a Glance: OECD Indicators**. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_BRA.pdf>. Acesso em: 6 junho 2021.

_____. **Main Science and Technology Indicators**. 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/sti/msti-highlights-march-2021.pdf>>. Acesso em: 3 junho 2021.

_____. **Main Science and Technology Indicators**. Disponível em: <<https://oe.cd/msti>>. Acesso em: 1 junho 2021.

OECD 1. **Brazil**. 2021. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/bra>>. Acesso em: 22 julho 2021.

OECD 2. **China**. 2021. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/chn>>. Acesso em: 22 julho 2021.

OMPI. **Innovation Perseveres: International Patent Filings via WIPO Continued to Grow in 2020 Despite COVID-19 Pandemic**. Disponível em: <https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2021/article_0002.html>. Acesso em: 3 junho 2021.

_____. **Global Innovation Index 2020 rankings**. 2020. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf>. Acesso em: 20 junho 2021.

_____. **Statistical Country Profiles**. Disponível em: <https://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/profile.jsp?code=BR>. Acesso em: 16 junho 2021.

PACHECO, Carlos A. **Uma comparação entre a agenda de inovação da China e do Brasil**. São Paulo: IEDI, 2011.

PISA. **Relatório Brasil no PISA 2018**. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf>. Acesso em: 24 junho 2021.

MTCI. **Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/CCT/SEMINARIOS/SE20120614_Luiz_Elias.pdf>. Acesso em: 3 junho 2021.

ROCK, Michael T.; TOMAN, Michael. **China's Technological Catch-Up Strategy: Industrial Development, Energy Efficiency, and CO2 Emissions**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

23 a 27 de agosto de 2021

ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, pp. 1002-1037, 1986.

SCHUMPETER, Joseph A; BACKHAUS, Ursula. The Theory of Economic Development. **The European Heritage in Economics and the Social Sciences**, v 1, pp. 61-116, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Routledge, 2006.

SJR. **International Science Ranking**. 2021. Disponível em: <<https://www.scimagojr.com/countryrank.php?order=it&ord=desc>>. Acesso em: 22 julho 2021.

SILVA, Christian L. et al. **Política de ciência, tecnologia e inovação no Brasil após 2000: contrapondo reflexões e indicadores**. 2011. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/42686/1/Paginas-de-Economia-Tecnologia-Ano-07-Vol-025.pdf>>. Acesso em: 16 junho 2021.

PISA. **Brazil**. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf>. Acesso em: 17 junho 2021.

SERGER, Sylvia S.; BREIDNE, Magnus. China's Fifteen-Year Plan for Science and Technology: an assessment. **Asia Policy**, v. 4, pp. 135-164. 2007.

STATISTA. **Number of graduates from public colleges and universities in China between 2009 and 2019**. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/227272/number-of-university-graduates-in-china/>>. Acesso em: 6 junho 2021.

TIDD, Joe; BESSANT, John. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

UNCTAD. **TECHNOLOGY AND INNOVATION REPORT 2021**. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020_en.pdf>. Acesso em: 17 junho 2021.

UNESCO. **UNESCO Institute for Statistics**. Disponível em: <<http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/>>. Acesso em: 1 junho 2021.

USP. **Orçamento 2021 compromete o futuro da ciência brasileira**. 2021. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/orcamento-2021-compromete-o-futuro-da-ciencia-brasileira/>>. Acesso em: 03 julho 2021.

VEUGELERS, Reinhilde. The challenge of China's rise as a science and technology powerhouse. **Policy Contribution**, v. 19, pp. 02-15, 2017.

WENR. **Education in China**. Disponível em: <<https://wenr.wes.org/2019/12/education-in-china-3>>. Acesso em: 17 junho 2021.

WORLD BANK. **Government expenditure on education, total (% of GDP) - Brazil.**
Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=BR>>.
Acesso em: 6 junho 2021.

“WE DON’T HAVE A DOG IN THIS FIGHT”: O crime de genocídio e as Relações Internacionais

Fernanda da Silva⁶⁷

Resumo

Considerado o “crime dos crimes”, o genocídio é um tema pouco explorado nas Relações Internacionais (RI) quando comparado a questões como o terrorismo, por exemplo. Tendo em vista sua alta letalidade e as múltiplas falhas na prevenção de sua ocorrência, este trabalho visou realizar uma breve pesquisa exploratória acerca das três tradições dessa pesquisa em RI – conhecidas como realismo, racionalismo e revolucionismo – e a possibilidade de intercâmbio de conhecimento com a Escola de Genocídio e suas três principais tradições: poder governamental, crises nacionais, e fracionamento, mágoa e desumanização. O objetivo era o enriquecimento da literatura em Relações Internacionais e a conclusão é a de que as tradições de pesquisa em RI possuem dificuldades em entender as causas do genocídio como um problema relacionado à guerra, o poder, a soberania e o Estado. Entretanto, a Escola de Genocídio aponta a possibilidade de construção e desenvolvimento de uma literatura de Relações Internacionais pró-prevenção de genocídio a partir da possibilidade de ajustes da interpretação de seus princípios básicos. As alianças com mais potencial são entre o realismo ou revolucionismo, em RI, e as tradições de poder governamental e/ou crises nacionais. A corrente de fracionamento, mágoa e desumanização pode ser interpretada como demasiada doméstica pela área de RI, enquanto o racionalismo precisa se expandir sua produção nascente.

Palavras-chaves: Genocídio; Tradições de Pesquisa; Relações Internacionais.

Introdução

Na área de Relações Internacionais (RI) o genocídio é tratado de forma periférica na agenda de segurança coletiva. Apesar da existência da Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), o esforço para colocá-la em prática é escasso. Por que? De forma sucinta, a fala “We don’t have a dog in this fight” de James Baker, secretário de Estado de George W. Bush⁶⁸, sobre o processo de destruição da antiga Iugoslávia, é quase um resumo da postura dos Estados frente a este problema.

Mesmo com a Responsabilidade de Proteger (R2P), de 2005, os Estados ainda relegam o genocídio a um segundo plano, o que gera uma escassez de literatura sobre o tema em RI. Essa escassez de literatura é, portanto, parte da justificativa, assim como a necessidade de inclusão do ambiente internacional como variável nas análises sobre o genocídio. Afinal,

⁶⁷ Mestranda do curso de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSC), fernandasilva1997@gmail.com.

⁶⁸ A fala consta na obra Alvarez, “Milosevic: Portrait of a Tyrant” (1999, p.105) de *Dusko Doder e Louise Branson*.

apesar do desinteresse dos Estados em abordar esse fenômeno, a produção de literatura sobre o tema vem crescendo nas últimas duas décadas; contudo essa crescente se dá em múltiplas áreas de conhecimento. Desse modo, partindo do pressuposto que há possibilidade de intercâmbio de conhecimento entre diferentes áreas sobre esse mesmo tema para gerar teorias mais completas e complexas, este trabalho visa aproveitar essa produção em áreas afins para traçar tradições de pesquisa sobre o genocídio a partir da Metateoria Larry Laudan (1977). De forma secundária, este trabalho visa identificar e organizar uma literatura de referência para produções futuras sobre esse tema.

Como ferramenta auxiliar, foi realizado um levantamento bibliográfico através do aplicativo Publish or Perish (Pop) utilizando o termo “genocide”. O resultado da pesquisa mostrou 963 obras, as quais foram organizadas por ordem de citação. O primeiro corte foi feito a partir da média de citações, em que todas as obras abaixo de 142 citações foram eliminadas, restando 210. Em seguida, um novo corte foi feito tomando “Genocide as a crime under international law”, de Raphael Lemkin (1947), como ponto de corte. Se tratava da 48ª obra mais citada. Por questões de viabilidade, um novo filtro foi realizado, excluindo todas as obras que não se conseguiu acesso, uma vez que entende-se que sem a leitura da obra não seria possível realizar a análise de forma adequada. Por fim, sobraram 31 obras, todas as quais foram utilizadas nesta pesquisa e constam nas referências.

1. O conceito de genocídio

O conceito de genocídio é relativamente recente. Sua cunhagem se dá no contexto da Alemanha Nazista e a inclusão do mesmo do ponto de vista da lei internacional se dá pelo interesse dos Estados em punirem casos semelhantes. Apesar de parecer ter um futuro promissor ao ser incluído na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), as falhas na prevenção do genocídio no Camboja, na Bósnia e em Ruanda, por exemplo, demonstram que a iniciativa caiu no esquecimento e que os Estados não possuíam real interesse em aplicar a Convenção.

Antes e durante a Segunda Guerra Mundial (1945), o Regime Nazista classificou populações, utilizando-se de pseudociência para designar limites entre grupos raciais, assim como uma hierarquia e discurso de privilégio relativo (grupos superiores e inferiores), justificando assim a aniquilação de grupos sociais específicos, como judeus, homossexuais,

negros e ciganos (BLOXHAM, 2001; FRIEDLANDER, 2000; SHAW, 2015). Contudo, isso significou o surgimento de um movimento de contra-classificação em que as vítimas expressavam sua própria compreensão sobre identidade e pertencimento, desafiando os rótulos que estavam sendo impostos, contestando narrativas e assumindo a posição de sujeito ativo nos processos sociais (SHAW, 2015)

É nesse impulso de contra-classificação que o advogado, procurador e professor universitário Raphael Lemkin se destacou ao buscar uma via de impor, por meio do direito internacional, sua nova classificação referente aos agressores (SHAW, 2015). Sua primeira tentativa se deu na Conferência para a Unificação do Direito Penal (1933), em Madri, quando redigiu um artigo que destacava a ascensão de Hitler e discutia o extermínio de armênios pelo Império Otomano. Sua sugestão era a criação de uma campanha em que os Estados proibissem, coletivamente, a destruição de nações, raças e grupos religiosos (SCHABAS, 2000; POWER, 2013; LEMKIN, 1947).

Entendendo que os Estados só buscam justiça nos casos em que há pressão política, os julgamentos servem interesses estratégicos ou se os crimes afetam seus cidadãos, Lemkin desenhou uma lei que abarcava duas práticas interligadas: o crime de barbaridade e o crime de vandalismo (SCHABAS, 2000; POWER, 2013; LEMKIN, 1947). Conforme o *Acts Constituting a General (International) Danger Considered as Offences Against the Law of Nations* (1933, s/p, tradução nossa), o crime de vandalismo se refere à “destruição das obras de arte e cultura, sendo a expressão da genialidade dessas coletividades”⁶⁹, enquanto o crime de barbárie é a:

destruição premeditada de grupos nacionais, raciais, religiosos e coletivos sociais, incluindo: em primeiro lugar, atos de extermínio dirigidos contra coletividades étnicas, religiosas ou sociais, seja qual for o motivo (político, religioso, etc.); por exemplo, massacres, pogroms, ações tomadas para arruinar a existência econômica dos membros de uma coletividade, etc.. Também pertencem a esta categoria toda espécie de brutalidades que atentam contra a dignidade do indivíduo nos casos em que esses atos de humilhação têm sua origem em uma campanha de extermínio dirigida contra a coletividade da qual a vítima é membro.⁷⁰

⁶⁹ No original: “Destruction of works of art and culture, being the expression of the particular genius of these collectivities”.

⁷⁰ No original: “the premeditated destruction of national, racial, religious and social collectivities, , including: first and foremost, acts of extermination directed against ethnic, religious or social collectivities whatever the motive (political, religious, etc.); for example massacres, pogroms, actions undertaken to ruin the economic existence of the members of a collectivity, etc. Also belonging in this category are all sorts of brutalities which attack the dignity of the individual in cases where these acts of humiliation have their source in a campaign of extermination directed against the collectivity in which the victim is a member.”

23 a 27 de agosto de 2021

A sugestão, no entanto, não foi aceita pelos juristas europeus devido à fragmentação interna da Liga das Nações e o desinteresse de desenvolver uma segurança coletiva que abarcasse o plano doméstico dos Estados. Na Polônia, as críticas de Lemkin à Hitler presentes na carta foram entendidas como um insulto aos alemães e uma tentativa de elevar o status dos judeus, o que levou à sua demissão e, em 1939, sua fuga rumo à Sibéria e depois para os Estados Unidos. Sendo judeu e polonês, a questão do genocídio também se tornou uma pauta pessoal devido à sua própria posição como vítima do conflito (POWER, 2013)⁷¹.

Aproveitando o *Carnegie Endowment for International Peace* (1944), Lemkin publicou a obra “Axis Rule in Occupied Europe” (1944), em que consta um novo termo: genocídio. Combinando o termo grego “*genos*” (raça, tribo) e o sufixo latino “*-cide*” (derivado de *caedere*, assassinato), a palavra aponta a existência de:

um plano coordenado com ações de vários tipos, que objetiva a destruição dos alicerces fundamentais da vida de grupos nacionais com o objetivo de aniquilá-los. O objetivo do plano seria a desintegração das instituições sociais de cultura, língua, sentimento nacional, religião, e a existência econômica de grupos nacionais; assim como a destruição da segurança, liberdade, saúde e dignidade pessoal, além das vidas dos indivíduos pertencentes a estes grupos. O genocídio é direcionado contra o grupo nacional como uma entidade, e as ações envolvidas são dirigidas contra os indivíduos não em sua capacidade individual, mas como membros do grupo nacional.” (LEMKIN, 1944, p. 79, tradução nossa)⁷².

A definição é ampla e, segundo Martin Shaw (2015) sua força reside nesse fato, pois conecta diferentes tipos de crimes a partir do objetivo por trás da execução deles. Outro ponto relevante é sua potência como classificação legal e sociológica. Contudo, ao ser aplicada pelo Tribunal Militar Internacional, em Nuremberg no ano de 1946, acabou sendo restrita às

⁷¹ É nesse processo de fuga, que o encaixe de Lemkin como parte de um movimento de contra-classificação se destaca. Com a Wehrmacht entrando na Polônia, Lemkin foi para estação rodoviária carregando apenas um kit de barbear e um casaco de verão. O trem, no entanto, foi bombardeado pela Luftwaffe alemã e ele teve que se esconder por dias na floresta, juntando-se a um grupo de nômades por vários meses. O genocídio deixou de ser uma questão moral distância e foi se tornando uma realidade cada vez mais próxima ao ver trens apinhados de refugiados e crianças serem bombardeados pelos alemães. Eventualmente, o fim do pacto Molotov-Ribbentrop marcou o desaparecimento de sua própria família. Lemkin, então, se dedicou ainda mais à criação de leis internacionais para combater projetos de destruição como os de Talaat e Hitler (POWER, 2013).

⁷² No original: “a coordinated plan of different actions aiming at the destruction of essential foundations of the life of national groups, with the aim of annihilating the groups themselves. The objective of such a plan would be disintegration of the political and social institutions of culture, language, national feelings, religion, and the economic existence of national groups and the destruction of the personal security, liberty, health, dignity and even the lives of the individuals belonging to such groups. Genocide is directed against the national group as an entity, and the actions involved are directed against individuals, not in their individual capacity, but as members of the national group.” (Lemkin, 1944, 79).

práticas realizadas no curso de uma guerra, excluindo casos de momentos de paz (LEMKIN, 1947)⁷³.

Posteriormente, em 1946, Lemkin auxilia a redação da resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) condenando unanimemente o genocídio, a qual designou um comitê para esboçar um tratado banindo o crime. Caso aceito pela Assembleia Geral e ratificado por dois terços dos Estados membros, o crime seria incluso na lei internacional. Dois anos depois, durante a Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948) o tratado é aceito (POWER, 2013).

No Artigo III da Convenção, os atos puníveis incluem: (a) genocídio; (b) conluio para cometer genocídio; (c) incitação pública e direta para cometer genocídio; (d) tentativa de cometer genocídio; e (e) cumplicidade no genocídio (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1952). Sendo que o genocídio é, conforme o Artigo II, passa a ser definido como:

qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal:

- a) matar membros do grupo;
 - b) causar lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo;
 - c) submeter intencionalmente o grupo a condição de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial;
 - d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio de grupo;
 - e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo.
- (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1952)

O Artigo IV assegura a punição de *qualquer* pessoa que cometa genocídio, enquanto o Artigo V impõe aos Estados a responsabilidade de criar medidas legislativas a fim de aplicar a Convenção e penalizar os infratores. No seguinte artigo, a jurisdição cabe a um tribunal competente do Estado ou um tribunal penal internacional (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1952).

Essa definição e os termos da Convenção se tornaram referência para os estudos sobre genocídio posteriores. Por um lado, apesar de seu esforço e de ser o responsável pela cunhagem do termo, a Escola de Genocídio apaga quase completamente a definição dele por

⁷³ A nível pessoal, foi em Nuremberg que Lemkin finalmente reencontra os únicos sobreviventes de sua família: seu irmão mais velho, Elias, a esposa dele e os dois filhos do casal. Pelo menos 49 membros da família, incluindo pais, tios, tias e primos faleceram no gueto de Warsae, nos campos de concentração ou nas marchas nazistas. A inclusão de genocídio como crime no Tribunal não representava só uma luta política, mas também parte de sua história de vida pessoal (POWER, 2013).

⁷⁴ Na terceira contagem de acusação de Nuremberg, em outubro de 1945, todos os vinte e quatro réus são acusados de genocídio, no entanto eles não são condenados especificamente por este tipo de crime (POWER, 2013).

décadas, recorrendo unicamente à da Convenção (POWER, 2013; SHAW, 2015). Por outro lado, é um marco de reconhecimento internacional para um crime que obteve muita resistência dos Estados pelo medo de acusar seus próprios líderes e militares (SCHABAS, 2000), assim como pelo desinteresse das potências ocidentais, as quais acreditavam se tratar de fenômeno oriental, e não desejavam desgastar-se interferindo em questões que eram lidas como problemas domésticos (POWER, 2013; SCHABAS, 2000; SHAW, 2015).

Após a Convenção, os Estados tendem a optar pela versão mais restrita de condições e definições para julgar o grupo de indivíduos acusados pelo crime de genocídio (SCHABAS, 2000). Outra questão é, principalmente com a definição da ONU, surge a necessidade de se provar *intenção*, o que é algo subjetivo e difícil de provar (POWER, 2013). Sendo assim, há a possibilidade de utilizar parte da literatura que enfatize características específicas do genocídio, ao invés de adotarem a ampla definição de Lemkin. Conforme a figura 01, pode-se observar a priorização do aspecto letal do genocídio, isto é, o assassinato. Privação e prevenção de vida, aqui, se refere à aborto e esterilização forçada e os crimes simbólicos incluem aqueles de natureza cultural, como repressão e apagamento cultural.

Ao priorizar o assassinato, tende-se também a priorizar um tipo de violência direta, excluindo, portanto, mortes por políticas indiretas, como fome, sede e doenças. O fato de que, entre as 30 obras mais citadas aqui trabalhadas, haja uma literatura que trate o genocídio apenas a partir do assassinato, mas que não tenha obras que tratem exclusivamente do seu caráter simbólico ou apenas a privação e prevenção de vida também é um dado importante. Afinal, abre brecha para que não se aplique o termo genocídio quando existem atos em que o apagamento de uma população não inclua assassinato. Por exemplo, se as ações incluem esterilização forçada, aborto⁷⁵ e proibição de manifestações culturais de uma determinada etnia, a defesa pode se valer disso para que os acusados do crime de genocídio respondam por crimes “menores”. Apaga-se, portanto, um projeto genocida da história ao não reconhecê-lo.

Dentro da questão conceitual, outras definições também são estudadas e seu encaixe sob o guarda-chuva do genocídio também é debatido. Entre elas a definição de “crime contra a humanidade”, em que ora se entende que o genocídio é uma variação deste, ora o inverso; e a

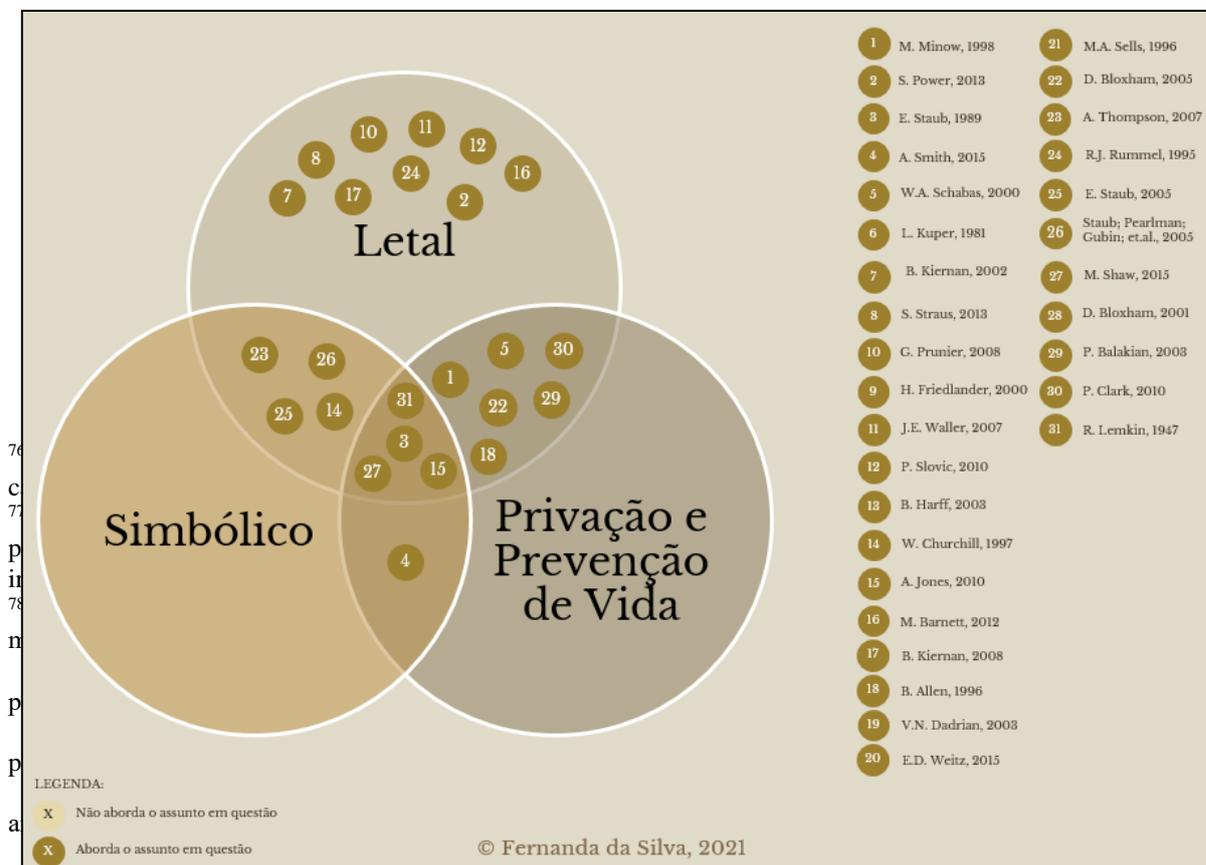
⁷⁵ Entre as obras aqui trabalhadas, Berverly Allen (2006) e Andrea Smith (2015) são duas referências que vão focar trabalhar com especial cuidado a violência sexual como parte do projeto genocida. A literatura de genocídio em Relações Internacionais pode ser beneficiada pelas duas obras.

de etnocídio (ethnocide, no original)⁷⁶ se destacam (SCHABAS, 2000). Com os estudos de gênero, o generocídio (gendercide, no original)⁷⁷ também entra na pauta, apesar de que este, pode ser encaixado na característica de privação e prevenção de vida exposta por Lemkin (1944;1947) e portanto seria abarcado pelo genocídio.

Rudolph Rummel, em *Death by Government* (1994) surge como um marco importante na literatura ao realizar distinções entre genocídio, assassinato em massa, politicídio e democídio. Para ele, o genocídio é “entre outras coisas, o assassinato de pessoas pelo governo devido ao seu pertencimento indelével a um grupo (raça, etnia, religião, linguagem)”⁷⁸, enquanto o politicídio é o “assassinato de qualquer pessoa ou população pelo governo devido à suas políticas ou por propósitos políticos”⁷⁹ (RUMMEL, 1994, p. 31, tradução nossa). O assassinato em massa, por sua vez, consiste no “assassinato indiscriminado de qualquer pessoa ou população pelo governo”⁸⁰ e o democídio é o “assassinado de qualquer pessoa ou população pelo governo, incluindo genocídio, politicídio e assassinato em massa.”⁸¹ (RUMMEL, 1994, p. 31, tradução nossa).

A figura abaixo apresenta uma das possibilidades de organizar a literatura sobre genocídio a partir dessas características:

Figura 1: Tradições por Modo de Aniquilação



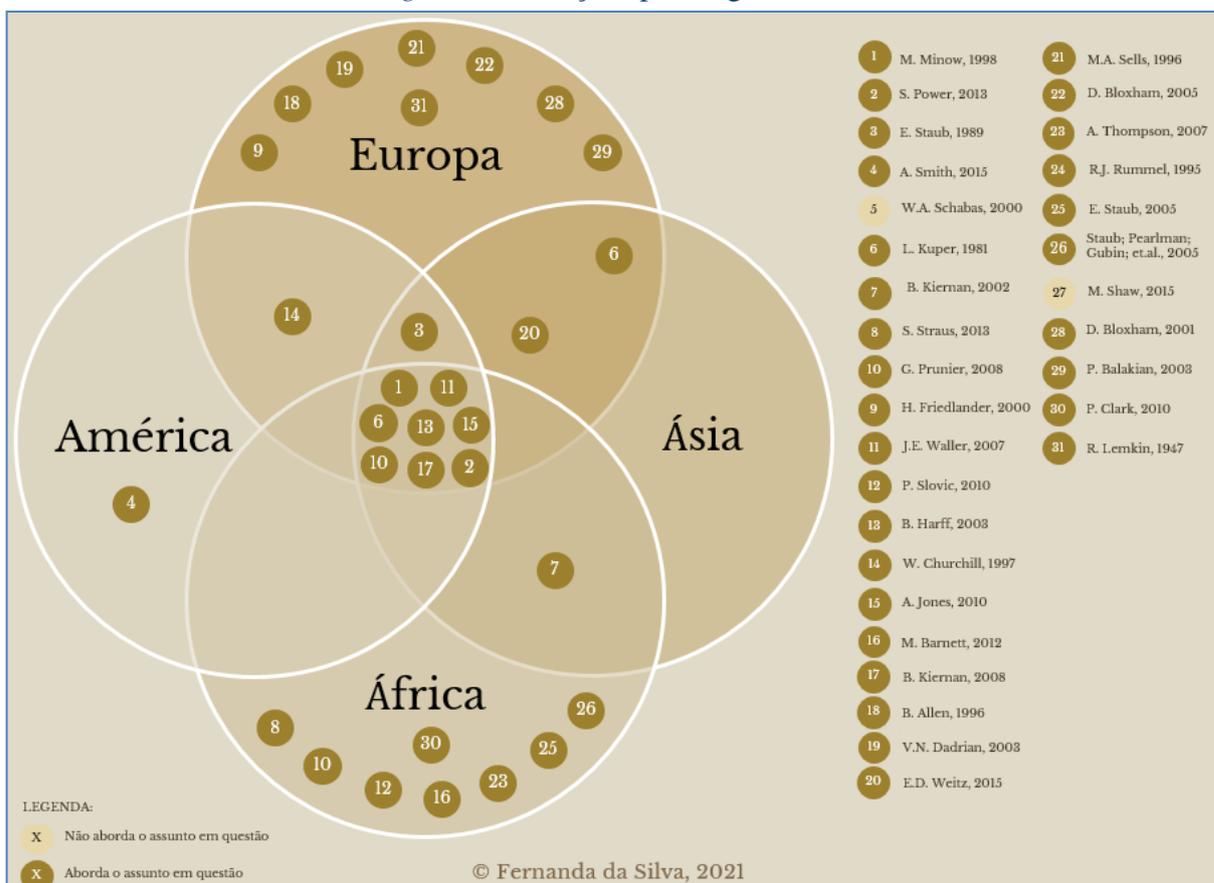
23 a 27 de agosto de 2021

Fonte: Elaboração nossa, 2021.

Além disso, as diferenças na literatura podem se dar pelo tipo de violência que se é estudado. Lemkin (1944;1947), Kuper (1981), Sells (1996) e Weitz (2015), por exemplo, abarcam violência física, sexual, patrimonial e psicológica. Outros autores, como a Power (2013), o Kiernan (2002), o Straus (2013) ou o Prunier (2008), por exemplo, preferem tratar exclusivamente do genocídio a partir da ótica de violência física, com foco no assassinato em larga escala. Do mesmo modo que a literatura tende a se concentrar no escopo da aniquilação por seu aspecto letal (vide figura 01), ocorre uma preferência pela abordagem a partir da violência física.

Talvez isso gere efeitos discrepantes como a exclusão ou não de dinâmicas de opressão colonial dessa literatura, na qual a Andrea Smith (2015) parece solitária em sua obra. Enquanto ela trata sobre o tema da perspectiva de povos indígenas no território dos Estados Unidos e sua luta por sobrevivência e soberania, a produção sobre as outras regiões do mundo se concentra em eventos mais específicos, em geral delimitados por uma guerra interestatal ou intraestatal. A autora, também é a única que pode alocar em um encontro entre as tradições simbólica e de privação e prevenção de vida, escapando da lógica da tradição sobre letalidade, além de poder ser encaixada na intersecção das violência psicológica, sexual e patrimonial.

Figura 2: Tradições por Região



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Sendo assim, além da possibilidade de organização em tradições por modo de aniquilação (figura 01), também é possível distinguir tradições por meio da região trabalhada pelos estudos de caso (ver figura 02)⁸². Pode ser que a divisão por região e por modo de aniquilação estejam relacionados pelo foco de cada obra.

No momento, não há viabilidade de explorar essa questão a fundo, mas parece ser um ponto relevante uma vez que as obras que se concentram na África vão abordar primariamente o genocídio em Ruanda, enquanto o foco na Europa vai ter o Holocausto como prioridade (algumas abordam outros grupos exterminados pelo regime nazista de forma secundária), enquanto uma minoria trata sobre o genocídio da Bósnia. Os casos asiáticos estudados vão girar em torno da China e, principalmente, o Camboja. Abordando a América, alguns vão tratar sobre os desaparecimentos na Argentina e compara-los a casos de outros continentes, enquanto a única obra que aborda a América exclusivamente é a da Andrea Smith (2015) tratando sobre Estados Unidos.

Em linhas gerais, portando, deu-se preferência aqui pelas definições e conceituação desenvolvidas por Raphael Lemkin (1944;1947), pela ONU e por Rudolph Rummel (1994), todos entendidos como marcos na literatura sobre genocídio. Ao aplicar a Metateoria Laudaniana e organiza-la a partir de diagramas de Sartori, temos duas opções de organização em tradições. Uma por modo de aniquilação (letal, privação e prevenção de vida, e simbólica) e outra por região (África, Ásia, América e Europa).

2. Causa, consequência e o genocídio nas Relações Internacionais

Entre os entraves enfrentados por Raphael Lemkin em sua busca por incluir o genocídio como crime internacional, estavam o desinteresse dos Estados. O genocídio armênio por si só não parecia “suficiente”, nem a escalada de agressividade de Hitler. Somente o fim da Segunda Guerra Mundial apresentou a dimensão do que pode ser um genocídio, além de demonstrar que não se tratava de um fenômeno puramente oriental.

⁸² Estudos de caso referentes à Oceania não aparecem de forma significativa sequer nas obras que trabalham uma intersecção entre continentes, por isso sua exclusão do diagrama. Talvez a produção sobre esses casos seja muita recente, talvez não tenha havido comção internacional suficiente para que seja desenvolvida uma literatura que os inclua. É um ponto a se refletir na Escola de Genocídio.

Apesar do esforço inicial para criminalizar o genocídio internacionalmente, eventos como Camboja (1975-1979), Ruanda (1994) e Bósnia (1995) ainda assim ocorreram. Por que isso aconteceu?

Em primeiro lugar, destaca-se o desinteresse dos Estados e a compreensão do combate ao genocídio como gesto altruísta e, portanto, parte de uma agenda de política externa irrealista. Isso leva à posição do genocídio como tema periférico na agenda de segurança coletiva. Entre as consequências desse entendimento estão a recorrência de genocídios e a escassez de literatura internacionalista sobre o fenômeno derivada do argumento de que o genocídio não se encaixa no parâmetro do que constitui as Relações Internacionais, pois é uma *do* sistema, e não *no* sistema (GALLAGHER, 2013).

Samantha Power (2013) agrega que muitas vezes se recorre ao argumento falacioso de que o genocídio é um problema doméstico, e não cabe aos outros Estados intervir, uma vez que seria uma violação à Soberania e ao princípio de não intervenção. Além disso, há uma suposta dificuldade em encontrar provas substanciais e de fonte segura que confirmem um projeto genocida.

Contudo, ela aponta que a neutralidade e inação são benéficas para o Estados, pois ao alegar desconhecimento ele reduz sua responsabilidade sobre o caso de genocídio. Ademais, o Estado genocida pode estar fora da zona de influência do potencial interventor, o que aumenta o desinteresse. A necessidade de apoio doméstico no Estado interventor, situações em que esse apoio é inseguro fazem com que o Estado tenda à neutralidade⁸³. Por último, vem a questão da responsabilidade, derivado do entendimento de que o constrangimento por negligência é inferior ao de casos de intervenção fracassada. A neutralidade, portanto, é menos sobre violação do princípio de não intervenção, e mais sobre a neutralidade servir aos interesses do Estado (POWER, 2013).

Observando esse problema, Gallagher tenta analisar as tradições de genocídio nas Relações Internacionais para compreender a base desse comportamento dos Estados e tentar defender uma literatura pró-prevenção. Para isso, esse se utiliza das tradições realista, racionalista e revolucionista⁸⁴. Na primeira, enfatiza-se o sistema internacional, partindo de uma lógica maquiavélica em que os Estados buscam poder, segurança e sobrevivência. Nela,

⁸³ No caso dos Estados Unidos, por exemplo, a justificativa pode ser o uso de narrativas como a falta de desejo de ter um “novo Vietnã” ou uma “nova Somália” (POWER, 2013).

⁸⁴ A escolha de Gallagher pelas tradições se dá a partir da aplicação de Andrew Linklater à organização proposta por Martin Wight.

o desinteresse se dá pela necessidade dos Estados não se envolverem em questões morais a fim de salvaguardar sua própria segurança.

Questões como o genocídio só poderiam ser perseguidas se há assuntos de interesse vital envolvidos. Portanto, a Convenção não se encaixa no interesse nacional. Ademais, os países que intervirem sob a narrativa de prevenção e/ou repressão ao genocídio o farão por outros motivos ocultos relacionados a seus interesses vitais, não pela moralidade do ato em si. A Soberania e o Princípio de Não-intenção, portanto, protegeriam os Estados mais fracos de interesses imperialistas (GALLAGHER, 2013).

A tradição racionalista enfatiza a sociedade internacional, conforme a perspectiva de Hugo Grotius na qual os Estados progressivamente buscam o diálogo para estabelecer normas, valores, princípios e instituições comuns, construindo uma sociedade internacional. Nessa perspectiva, a Convenção significa uma reação normativa em que o regime Nazista agiu como um catalizador, estimulando um processo civilizatório, alterando as expectativas legais, morais e políticas. O Genocídio, portanto, seria parte de um novo padrão global de legitimidade (GALLAGHER, 2013).

A tradição revolucionista, ligada a perspectiva kantiana defende a noção de comunidade internacional ao pensar a progressividade das Relações Internacionais voltada para a criação de uma comunidade que altere a visão do sistema, atualmente centrada no modelo westfaliano. Essa tradição prioriza o ser humano, ao invés do Estado (realismo) ou sociedade de estados (racionalismo), o que leva à noção de que o indivíduo deve ganhar prioridade sobre o Estado (GALLAGHER, 2013).

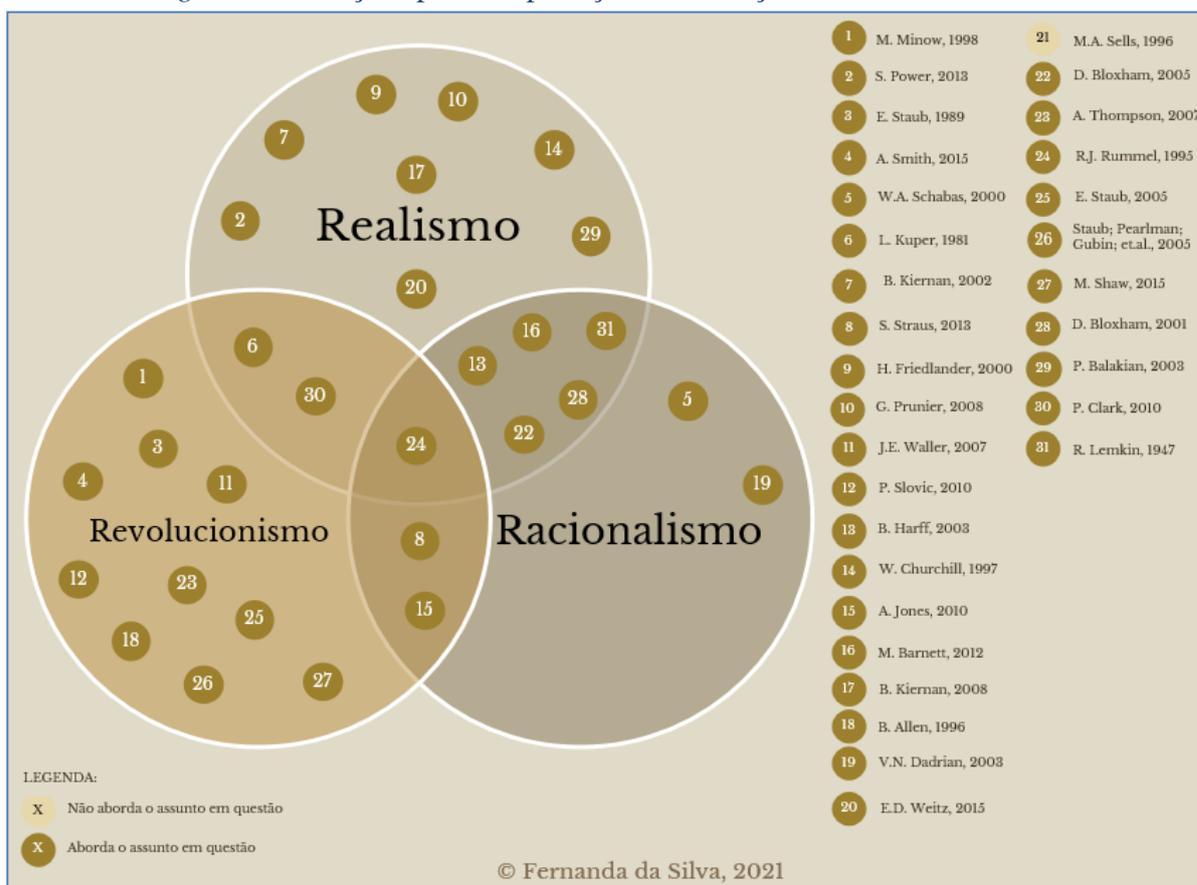
Gallagher (2013) prossegue para uma discussão sobre cada tradição dentro de uma noção da Escola Inglesa. Contudo, como o objetivo aqui é uma análise Laudaniana, essa demarcação de tradições será utilizada de forma mais ampla, permitindo intersecções. Nela, o encaixe na literatura revolucionista foi feito a partir da concepção do indivíduo como ponto principal, enquanto divisões lakatosianas encaixariam por filiação ao liberalismo ou marxismo. A literatura realista aqui parte da noção do Estado como ator principal e o entendimento do genocídio a partir de interesses vitais, dando especial destaque à Samantha Power (2013). As obras presentes nessa tradição se aproximam mais das de poder governamental e crise nacional, uma vez que apresentam uma visão utilitarista.

Já na tradição racionalista, não haviam obras puras nessa concepção. Entende-se que, o genocídio, apesar de ser dado como uma norma do ponto de vista da Escola Inglesa, ainda

não é entendido pela literatura como uma questão que mova os Estados rumo à complexificação dessa norma e aplicação real da mesma. Como afirma Schabas (2000), o genocídio é uma norma que “não possui corpo”. Ainda há muito o que se fazer até que haja uma literatura que de fato entenda o genocídio nesse escopo, ao invés de só propor que isso ocorra. Há, no entanto, uma intersecção interessante entre as tradições racionalista e realista que demonstra justamente esse movimento de migração do genocídio como parte do interesse estatal e uma dinâmica utilitarista, rumo a uma compreensão da questão do ponto de vista de uma sociedade internacional, em que o genocídio seria um padrão de fato.

A divisão da literatura proposta pode ser visualizada no diagrama da figura 03 (ver página seguinte). Dentro dessa organização, pode-se observar que há uma concentração da literatura nas tradições realista e revolucionista. Nesta última, uma parte expressiva da

Figura 3: Tradições por interpretação nas Relações Internacionais



literatura é compartilhada pela tradição de fracionamento, mágoa e desumanização (ver figura 4).

Fonte: Elaboração nossa, 2021.

Outra questão a ser apontada é que uma parte expressiva das obras aqui utilizadas são descritivas, não analíticas *per se*. Isso significou um encaixe realizado de acordo com as inclinações dos autores ao descreverem os eventos. Caso estressassem os interesses do Estado, colocando o indivíduo em segundo plano, e ignorassem ou tratassem de forma superficial um possível constrangimento internacional, então foram alocadas na tradição realista. Nos casos em que o indivíduo foi hipervalorizado (ainda que não se falasse em revolução do sistema, mas em alteração do comportamento coletivo a nível humano, não estatal) foram alocados no revolucionismo. Essa distinção é relevante porque em Laudan (1977) as fronteiras entre tradições são flexíveis e a única regra geral na organização é a de que as obras dentro de uma mesma tradição não sejam conflitantes. Como essa ainda é uma tentativa inicial de organização, não só os limites entre tradições é flexível (por isso as intersecções), como também a definição do que consiste cada tradição foi flexibilizada.

Sobre as causas de genocídio e suas consequências, três tradições se destacam: fracionamento, mágoa e desumanização; crise nacional; e poder governamental. A divisão das tradições é derivada da organização de Roser e Nadgdy (2013) e aqui utilizada para traçar tradições de genocídio dentro da análise laudiana e expô-la a partir de diagramas. Na primeira teoria, Leo Kuper (1981) se destaca, seguido pelos trabalhos de Ervin Staub (1989; 2006). Nessa teoria a somatória da fragmentação da sociedade com situações de estresse (mágoa), podem ser combinadas com a designação de um bode expiatório, que será responsabilizado e aniquilado. Nessa teoria, o genocídio pode ser previsto pelo alto fracionamento etnolinguístico ou religioso dentre de um mesmo país (ROSER; NADGY, 2013; KUPER, 1981).

A teoria da crise nacional é semelhante à de fracionamento, mágoa e desumanização. Porém, nela eventos como guerra, depressão econômica ou revolução são o gatilho do genocídio. A causa pode ser encontrada tanto na teoria do bode expiatório (se forma similar a teoria anterior), quanto pela teoria da oportunidade política. Na primeira, a crise nacional gera a necessidade de designar algum grupo (bode expiatório) como causa do evento estressor e a solução é elimina-lo (ROSER; NADGY, 2013). A segunda argumenta que a crise nacional gera uma oportunidade para grupos políticos consolidarem seu poder, e um dos métodos utilizados para essa consolidação é o genocídio. A última teoria coloca o poder governamental como elemento principal no processo de criação e execução de um genocídio. Nela, Rudolph

Rummel (1997) se desataca ao apontar a o uso arbitrário do poder pelo governo como causa (ROSER; NADGY, 2013).

As teorias de crise nacional e fracionamento, mágoa e desumanização, possuem pontos em comuns interessantes e, pela definição, a primeira suposição é a de que haveria uma concentração das obras na intersecção entre elas, o que não ocorre. A única obra que se encontra, com clareza, na intersecção é “*The roots of evil: The origins of genocide and other group violence*”, de Ervin Staub (1989). As obras em fracionamento, mágoa e desumanização são poucas, porém são bastante recentes. Com exceção da obra de Staub (1989), elas possuem apenas vinte anos de publicação se contados a partir da Martha Minow (1998). É possível que, por ser muito recente, a tradição ainda esteja em fase de crescimento. Sua relação com a tradição de crise nacional possui muito espaço para desenvolvimento e complexificação, porém o tempo disponível para esse movimento parece insuficiente para tal feito no momento. É interessante observar a intersecção a longo prazo para determinar uma progressividade real no sentido laudiano (LAUDAN, 1977).

Boa parte da literatura se concentra na perspectiva de poder governamental, o que potencialmente está relacionado à noção da tradição realista aqui exposta. É possível que, entendendo que os Estados cometem genocídio porque possuem autoridade para tal e as consequências internacionais são limitadas, a literatura também parta do pressuposto de que os Estados cometem genocídios (ou realizam intervenções) devido à seus interesses vitais (sobrevivência, poder, segurança).

Figura 2: Tradições sobre causa do genocídio



Fonte: Elaboração nossa, 2021.

Outra questão relevante a ser notada a partir da organização das tradições é que, entre as 30 obras mais citadas aqui presentes, existe um salto temporal de quase trinta anos de Lemkin (1947) a Ervin Staub (1998). As teorias sobre causas podem ser resultado de um esforço para compreender o genocídio a partir da falência na prevenção desse crime nos termos da Convenção, assim como o surgimento recente de Tribunais Internacionais para condenar indivíduos nos termos da Convenção, vide Tribunal Internacional para a Antiga Iugoslávia (TPII) e o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR). Afinal, 22,58% das obras trabalhadas foram publicadas entre 1995 e 2000, logo após esses dois genocídios. A quantidade escala para 48,38% das publicações publicadas entre 2001 e 2010, seguindo para uma leve queda de 2011 a 2021, representando 19,35%. Isso demonstra que não só a literatura sobre genocídio ainda está em sua infância, como o fato de que a repercussão internacional dos crimes provavelmente foi um gatilho importante para o aumento da literatura. Provavelmente ainda é cedo para analisar com certeza a possibilidade de progressividade das tradições.

É notável, no entanto, o crescente acréscimo do elemento internacional na análise, não só na questão legal, como é realizado em Lemkin (1947), Schabas (2000), e de certo modo em Shaw (2013). “*A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*”, de Samantha Power (2013) e sua crítica à inação dos Estados Unidos frente ao problema do genocídio mostra uma via a partir da análise de política externa. Gérard Prunier (2008) em “Africa's world war: Congo, the Rwandan genocide, and the making of a continental catastrophe” a análise é extensa e trata sobre como o genocídio em Ruanda, o qual seria lido como um problema doméstico do ponto de vista da literatura tradicional das Relações Internacionais, não só provoca uma onda de migração, como desestabiliza a região a ponto de servir como um catalisador para a guerra do Congo. É, portanto, uma obra na linha de Segurança e Defesa.

Prunier (2008) aborda a segurança no terceiro mundo enquanto trabalha questões como o modelo organizacional africano, que é exógeno e incompleto. Para ele, o genocídio na África seria um sintoma de uma crise geral em que os Estados sofrem com problemas relacionados às múltiplas identidades africanas, questões de legitimidade e problemas econômicos (PRUNIER, 2008). Uma obra potencialmente complementar à de Prunier (2000) é da Harff (2003, p.70), que aponta que “todos os episódios de genocídio e assassinato em massa político da última metade do século foram executados pelas elites ou autoridades rivais no contexto de guerra interna ou instabilidade do regime.”⁸⁵. Se a instabilidade é um fator, cabe também à literatura das RI compreender a que nível a instabilidade regional e doméstica afeta a ocorrência do genocídio. Ambas as obras poderiam ser alocadas na tradição de crise nacional pura, partindo da teoria de consolidação da elite, mas ao apontarem o poder governamental como um elemento relevante foram alocadas na intersecção.

Existem outras questões, também, que apontam para a necessidade da expansão da literatura sobre genocídio. Barbara Harff (2003) afirma que a probabilidade de reincidência do genocídio em nações que já viveram o viveram uma vez, é três vezes maior do que nas outras nações. O colonialismo, uma das bases de Prunier, é trabalho poucas vezes nas outras obras, mas se pensado de forma conjunta com a obra da Andrea Smith, abre espaço para a discussão de genocídios promovidos de forma mais camuflada e com duração mais prolongada: como o de povos nativos em períodos coloniais e pós-coloniais.

⁸⁵ No original: “All episodes of genocide and political mass murder of the last half-century have been carried out by elites or rival authorities in the context of internal war and regime instability.”

A literatura sobre genocídio é diversa, possuindo terreno para construção de teorias complexas dentro das Relações Internacionais. Sendo assim, faz-se imperativo que a área comece a organizar a literatura que pode aproveitar e traçar caminhos para a inclusão do tema na produção acadêmica, de modo a poder olhar para os conflitos sociais e problemas de segurança, especialmente no Terceiro Mundo, de forma mais completa e complexa.

Considerações finais

O genocídio é um tema no qual sua literatura só se expande a partir da década de 1990, tendo uma produção limitada na área de Relações Internacionais (RI) e, portanto, necessitando de uma construção teórica que uma diferentes áreas de estudo. A partir deste trabalho, alguns caminhos possíveis foram demonstrados, em especial no que diz respeito às tradições realista, racionalista e revolucionista aqui desenvolvidas a partir da análise de Gallagher (2013) sobre genocídio nas teorias internacionalistas. Outra variação é a derivada de Roser e Nadgdy (2013), a qual separa as tradições de poder governamental, crises nacionais, e fracionamento, mágoa e desumanização.

O objetivo era auxiliar o enriquecimento da literatura sobre genocídio e isso é feito de forma superficial ao apontar caminhos possíveis, assim como indicar a literatura de referência em cada tradição. Uma vez que se trata de uma tentativa inicial de organização a partir da Metateoria Laudaniana, é possível que em um desenvolvimento de pesquisa a longo prazo possa resultar em uma alocação da literatura no diagrama distinta ou alterações nas definições do que constitui cada tradição. Foi percebido durante o trabalho que partir da organização de Gallagher (2013) dificulta uma análise Laudaniana devido à sua proximidade com uma organização pertencente à Escola Inglesa, atrapalhando o encaixe de obras que não tenham um viés teórico claro ou que pertençam a outras áreas.

Os cruzamentos entre a organização por interpretação das RI e por causa de genocídio com maior potencial são entre realismo e/ou revolucionismo e as tradições de poder governamental e/ou crises nacionais. Afinal, a corrente de fracionamento, mágoa e desumanização pode ser interpretada como demasiada doméstica pela área de RI, enquanto o racionalismo precisa se expandir sua produção nascente.

Referências

ALLEN, Beverly. 2006. **Rape warfare:** The hidden genocide in Bosnia-Herzegovina and Croatia. University Of Minnesota Press.

BALAKIAN, P.. 2003. **The burning Tigris:** The Armenian genocide and America's response. Harper Perennial.

BARNETT, M.. 2012. **Eyewitness to a Genocide.** Cornell University Press.

BLOXHAM, D.. 2001. **Genocide on trial:** war crimes trials and the formation of Holocaust history and memory. Oxford University Press.

BLOXHAM, D.. 2005. **The great game of genocide:** imperialism, nationalism, and the destruction of the Ottoman Armenians. Oxford University Press.

CHURCHILL, William. 1997. **A little matter of genocide:** Holocaust and denial in the Americas 1492 to the present. City Lights Publishers.

CLARK, P.. 2010. **The Gacaca courts, post-genocide justice and reconciliation in Rwanda:** Justice without lawyers. Cambridge University Press.

DADRIAN, Vahakn N.. 2003. **The history of the Armenian genocide:** ethnic conflict from the Balkans to Anatolia to the Caucasus. Berghahn Books.

FRIEDLANDER, Henry. 2000. **The origins of Nazi genocide:** From euthanasia to the final solution. University of North Carolina Press,

GALLAGHER, Adrian. 2013. **Genocide and its Threat to Contemporary International Order.** London: Palgrave Macmillan, 2013. 240pp. ISBN: 978 1137280251.

HARFF, Barbara. No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955. In: **American Political Science Review**, 97(1), 2003, p 57–. Disponível em: <doi:10.1017/s0003055403000522>. Acesso em: 23 jul. 2021.

JONES, Adam. 2010. **Genocide:** A comprehensive introduction. Routledge.

KATZENSTEIN, Peter J.; SIL, Rudra. Eclectic Theorizing in the Study and Practice of International Relations. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Eds.). **The Oxford Handbook of International Relations**, 2008, p.109–30. Oxford: Oxford University Press.

KIERNAN, Ben. 2002. **The Pol Pot regime:** Race, power, and genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975-79. Yale University Press.

KIERNAN, Ben. 2008. **Blood and soil:** A world history of genocide and extermination from Sparta to Darfur. Yale University Press.

KUPER, Leo. 1981. **Genocide:** Its political use in the Twentieth century. Yale University Press.

LAUDAN, Larry. 1977. **Progress and Its Problems:** Toward a Theory of Scientific Growth. Berkeley: University of California Press.

LEMKIN, Raphael. Genocide as a Crime under International Law. In: **The American Journal of International Law**, 41(1), 1947, 145–151. doi:10.2307/2193871

MINOW, Martha. 1998. **Between vengeance and forgiveness:** Facing history after genocide and mass violence. Beacon Press.

POWER, Samantha. 2013. **“A Problem from Hell”:** America and the Age of Genocide. Basic Books (AZ).

PRUNIER, Gérard. 2008. **Africa's world war:** Congo, the Rwandan genocide, and the making of a continental catastrophe. Oxford University Press, USA.

ROESER, Sabine (2010). **If I Look at the Mass I Will Never Act:** Psychic Numbing and Genocide. In: **Emotions and Risky Technologies**, The International Library of Ethics, Law and Technology, Vol. 5, Cap. 3, p. 37–59. Disponível em: <doi:10.1007/978-90-481-8647-1_3>. Acesso em: 23 jul. 2021.

ROSER, Max; NAGDY, Mohamed. Genocides. In: *OurWorldInData.org*. 2013, s/p. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/genocides>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

RUMMEL, R. J. (1995). Democracy, Power, Genocide, and Mass Murder. In: **Journal of Conflict Resolution**, 39(1), 3–26. Disponível em: <doi:10.1177/0022002795039001001>. Acesso em: 23 jul. 2021.

RUMMEL, Rudolph J..1997. **Death by government.** Transaction Publishers.

SCHABAS, W.A. 2000. **Genocide in international law:** the crimes of crimes. Cambridge University Press.

SELLS, Michael A. 1996. **The bridge betrayed:** Religion and genocide in Bosnia. University of California Press.

SHAW, Martin. 2015. **What is genocide?** Polity; 2ª ed..

SMITH, Andrea. 2015. **Conquest:** sexual violence and American Indian genocide. Duke University Press.

STAUB, Ervin. 1989. **The roots of evil:** The origins of genocide and other group violence. Cambridge University Press; Revised ed. 1992.

STAUB, Ervin Staub. 2006. Reconciliation after Genocide, Mass Killing, or Intractable Conflict: Understanding the Roots of Violence, Psychological Recovery, and Steps toward a General Theory. In: **Political Psychology**, Vol. 27, No. 6, 2006, 27(6), p. 867–894.

Disponível em: <doi:10.1111/j.1467-9221.2006.00541.x> Acesso em: 23 jul. 2021.

STAUB, Ervin; PEARLMAN, Laurie Anne; GUBIN, Alexandra; HAGENGIMANA, Athanase (2005). Healing, Reconciliation, Forgiving and the Prevention of Violence after Genocide or Mass Killing: An Intervention and Its Experimental Evaluation in Rwanda. In: **Journal of Social and Clinical Psychology**, 24(3), 297–34. Disponível em: <doi:10.1521/jscp.24.3.297.65617> Acesso em: 23 jul. 2021.

STRAUS, S. 2013. **The order of genocide: Race, Power, and War in Rwanda**. Cornell University Press.

THOMPSON, A. 2007. **Media and the Rwanda genocide**. Pluto Press

WALLER, J.E. 2007. **Becoming evil: How ordinary people commit genocide and mass killing**. Oxford University Press.

WEITZ, Eric. D.. 2015. **A century of genocide: Utopias of Race and Nation**. Princeton University Press.

NOVAS TENDÊNCIAS DE COOPERAÇÃO NORTE-SUL: ANÁLISE DA INSERÇÃO COMERCIAL CHINESA NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI A PARTIR DA PERSPECTIVA SISTÊMICA

Gabriel Sebben Tadiello⁸⁶

Resumo

Após a abertura comercial trazida com a ascensão da superpotência China, a América Latina passa a se tornar uma das regiões-alvo na política econômica de captação de recursos naturais. O presente artigo guiou-se pelo objetivo de analisar a trajetória do processo de inserção comercial chinesa na América Latina através da ótica da Teoria dos sistemas-mundo. Através de uma metodologia bibliográfica e documental, descritiva, aplicada e qualitativa, a hipótese que se buscou verificar aqui foi de que os indicadores de intensificação dos fluxos comerciais entre China e América Latina não são suficientes para comprovar que as políticas estabelecidas pelo gigante asiático possibilitam a esta região uma alternativa ao status de dependência internacional – ou, de acordo com a Teoria norte desta pesquisa, o status de periferia; mas apenas promovem um reordenamento do sistema mundial que reproduz as mesmas configurações de desenvolvimento desigual e combinado. A coleta de dados guiou-se através de bases de dados de relevante significância no cenário acadêmico internacional, tais como OCDE, SIGCI-CEPAL e Banco Mundial. Aplicou-se a análise das estatísticas reunidas através da elaboração própria de gráficos que visassem auxiliar na interpretação das variáveis. O recorte temporal estabelecido foi desde 2001, ano de incorporação da China à Organização Mundial do Comércio, até 2020, visando encontrar os indicadores mais atualizados possíveis. O resultado empírico que se obteve foi de que a América Latina neste período, em síntese, foi capaz apenas de distribuir suas relações comerciais em novos parceiros, mas não esboçou nenhuma melhora substancial no que diz respeito em rumar ao desenvolvimento – ou ao núcleo orgânico. De igual maneira, a composição das exportações estratégicas segue a mesma.

Palavras-chaves: América Latina. China. Comércio internacional. Teoria dos sistemas-mundo.

1 Introdução

Com a chegada dos anos 2000, após quinze anos de negociação, a China, enfim, conseguiu a adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) e, com ela, trouxe uma série de tomadas de decisão visando a uma estratégia de ampla abertura comercial: eliminar barreiras protecionistas no mercado interno, remover algumas barreiras não tarifárias, reduzir

⁸⁶ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina e bolsista CAPES – DS. E-mail: gabrielsebbentad@hotmail.com

de maneira expressiva as tarifas industriais e eliminar, gradualmente, quotas de importação (SULEIMAN, 2008).

Sob a pauta da estratégia de internacionalização aliada à manutenção da economia chinesa como um gigantesco polo exportador, houve aumento na demanda por recursos naturais. Eis que a China, com o nascer do século XXI, se torna o maior receptor mundial de investimentos externos. Suas exportações, em apenas sete anos, passam de US\$ 770 bilhões (2005) para US\$ 2,167 trilhões, apresentando crescimento de 255%; suas importações, no mesmo período, saltam de US\$ 645 bilhões para US\$ 1,935 trilhões, registrando crescimento de 233% (OURIQUES, 2014, p. 20-21).

É perceptível que, ano a ano, a América Latina passa a ter maior prioridade na agenda global das grandes potências. Temendo a aproximação chinesa cada vez mais concreta, os Estados Unidos optaram por adotar uma postura cautelosa. Eis que, após a adesão à OMC, a China passa a atuar enquanto membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2004 e, recentemente, em 2015, estreita mais ainda as relações com o continente americano por meio da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), a qual, por sua vez, exclui os Estados Unidos da América e o Canadá do processo de integração. Buscando a hegemonia de mercado no continente americano, a China, nos últimos anos, vem, gradativamente, adotando políticas econômicas e financeiras estratégicas visando à captação de recursos naturais – minerais, agrícolas e energéticos (PINI, 2015, p. 29).

A partir da explosão chinesa em nível global na década de 2000, há, então, a ruptura no sistema comercial hegemônico bipolar. Estados Unidos e União Europeia dão, agora, lugar à China como principal referência em termos de manufatura, exportação e fornecimento de uma grande gama de bens de capital e insumos. E, com os impactos da crise estadunidense de 2007, o cenário acabou por se agravar. Junto do Oriente Médio e África, a América Latina é uma das principais favorecidas no que diz respeito à intensificação do fluxo comercial com o leste asiático, bem como nos níveis do investimento estrangeiro direto (BEKERMAN; DULCICH; MONCAUT, 2013, p. 1-2).

Acerca da caracterização das relações de cooperação chinesas como Sul-Sul, conforme demonstram Pecequillo e Carmo (2014, p. 37, grifo nosso):

Este cenário de interdependência e vulnerabilidade confere à política externa chinesa um sentido pragmático, visando não confrontar os norte-americanos diretamente, ao mesmo tempo em que busca alternativas de parceria internacional, com ênfase na cooperação Sul-Sul (em nível multilateral e estatal). [...] **A redefinição de**

23 a 27 de agosto de 2021

hierarquias de poder, a reformatação de dependências pode vir a reproduzir na arena Sul-Sul os mesmos dilemas das assimetrias Norte-Sul, sendo necessária uma compreensão destes fenômenos.

Assim sendo, a estratégia econômica chinesa é justificada, dentre outros aspectos, como a manutenção da soberania nacional e estabilidade política interna, por meio da demanda por recursos naturais, que já não podem mais ser garantidos pelo fornecedor habitual, o Oriente Médio, uma vez que, historicamente, há tido o escalonamento de conflitos na região. Buscando condições privilegiadas de acesso a petróleo e gás, a China ratifica acordos comerciais com países de regiões periféricas como África e América Latina. Outro fator que fundamenta esta motivação parte da necessidade chinesa de obter um maior acesso à exportação para os mercados ocidentais, para alavancar a distribuição de seus produtos, sobretudo têxteis e eletrônicos (MENDES, 2010, p. 40).

Ainda de acordo com Mendes (2010, p. 41), mais um fator de interesse para a China nessas específicas regiões periféricas se dá mediante o viés político, uma vez que há o dilema interno referente ao reconhecimento de Taiwan como um Estado soberano. E tal reconhecimento, por sua vez, é dado em grande maioria por países africanos ou latino-americanos. Com a reunificação dos outros territórios com alerta de propostas separatistas e emancipatórias na década de 1990 – Hong Kong e Macau, o último objetivo da política de reunificação chinesa passa diretamente por Taiwan. E, nessa esfera, o *soft power* chinês se aproxima das regiões supracitadas abarcando suas manobras diplomáticas.

Pautasso (2011, p. 53) enxerga a China como um o governo que atua para liderar os países do Sul, visando a mudanças e/ou resistência frente assimetrias da ordem mundial quando dita que “o fato é que a China tem buscado um espaço próprio, reafirmando-se como alternativa ao Ocidente para os países periféricos, na medida em que defende um modelo de interação internacional baseado nos ganhos mútuos”. Mas, em contrapartida, outras correntes teóricas visualizam a China como um novo ator, o qual é convenientemente beneficiado pelo *status quo* do sistema hegemônico pós-Segunda Guerra, e apenas reprodutor das mesmas assimetrias trazidas por esse modelo:

De fato, se a presença chinesa na África e na América Latina pode ser percebida por alguns como positiva – China enquanto parceira no desenvolvimento, transmitindo a sua experiência e o seu modelo de sucesso econômico – em outros suscita visões negativas: concorrente, que não tem em conta as necessidades locais e apenas se preocupa com a obtenção de recursos em curto prazo, **ou ainda um neocolonizador**, com uma estratégia de longo prazo para substituir a tradicional orientação ocidental das duas regiões (MENDES, 2010, grifo nosso, tradução nossa).

A China, por sua vez, passa também a ser origem de IED, em particular em regiões periféricas – tal qual a América Latina – a partir dos anos 2000. Conforme registra Ouriques (2014, p. 21), o estoque de investimentos chineses no exterior passou de US\$ 25 bilhões para US\$ 230 bilhões.

Outro ponto que corrobora para essa hipótese é o exposto em seu estudo por Carcanholo e Saludjian (2012), quando indicam que não houve, ainda, um processo de integração com relativo alto grau de desenvolvimento na América Latina; as tentativas, tais como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) ou a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) não foram capazes de propor aos países da região uma alternativa de desenvolver uma cadeia regional orgânica de fornecimento, ou mesmo um mercado interno próprio e autossuficiente.

Limitam-se, utilizando-se das palavras de Amsden (2009), portanto, a ocupar o papel o qual se supõe que foram destinados na “divisão de atribuições” do ciclo hegemônico estadunidense: o de integracionistas⁸⁷. É neste sentido que Vieira e Ferreira (2013, p. 267) visualizam o abismo entre as regiões-mundo de Leste Asiático e América Latina na atual conjuntura da economia-mundo capitalista: enquanto os asiáticos – tal qual a China, apesar de não fazer parte da região-mundo do Leste Asiático - desenvolveram políticas públicas que rumavam à transferência de tecnologia e o desenvolvimento de inovações tecnológicas próprias, na América Latina se importavam técnicas produtivas e produtos prontos e oriundos de condições econômicas, científico-tecnológicas e sociais totalmente diferentes, o que não correspondia à dotação de conhecimentos, recursos naturais e mão-de-obra abundante e pouco qualificada existentes aqui.

É baseando-se no fato de que a América Latina concentra suas exportações em uma gama restringida de bens – e, historicamente, de baixa complexidade – que o presente estudo direcionou seus esforços para a coleta de dados de comércio exterior dos principais países da América Latina guiado pelo norte de identificar se a intensificação dos fluxos comerciais com a China nesses últimos vinte anos tem sido ao menos capaz de alterar – em um sentido de possibilitar exportações de maior tecnologia – a configuração das exportações latino-americanas, o que poderia projetar teoricamente uma mobilidade ascendente do status histórico da região, ou ao menos de alguns Estados, como periferia – ou no máximo

⁸⁷ De acordo com a terminologia da autora, são estes os Estados que se caracterizam por comprar tecnologias, e não por desenvolvê-las.

semiperiferia, tal qual Argentina, Chile, Panamá, Venezuela, Costa Rica, México, Peru, Uruguai, Brasil, Colômbia, Equador, Nicarágua e Paraguai foram considerados no subperíodo 1975-83 por Arrighi e Drangel (1997, p. 201-202) – rumo ao núcleo orgânico da E-MC, onde está alocada hoje a China.

2 Relações comerciais China-América Latina nos últimos 20 anos através da perspectiva sistêmica

Conforme explica Wanderley (2011, p. 50-51), a 3ª Revolução Industrial, pautada nas novas tecnologias ancoradas nos “*chips*” trouxe um status polivalente e mundial ao sistema de produção. Essas novas tecnologias promovem flexibilização nas estruturas produtivas, reduzindo as perdas e estimulando os ganhos de rentabilidades de investimentos reais na economia.

Wanderley (2011, p. 51, grifo nosso) ressalta essa nova configuração do sistema:

Nesse contexto, o atual capitalismo globalizado requer como meio intrínseco para o seu funcionamento a ligação orgânica da pesquisa e conhecimento de **inovações técnicas com o processo de produção e o mercado, além das próprias mudanças nas estruturas produtivas das empresas e indústrias e da distribuição e expansão espacial de seus produtos e serviços em escala internacional**. No âmbito espacial observa-se uma diluição de fronteiras territoriais – regional e nacional -, **em razão da integração do comércio** e dos fluxos de investimentos diretos em escala mundial serem teleguiadas pela busca de rendas tecnológicas.

Assim como neste artigo, em seu estudo o autor (2011, p. 54-55) parte do pressuposto de que as novas tecnologias têm a capacidade de evidenciar as alterações nas estruturas sistêmicas da economia-mundo capitalista, bem como estas rendas oriundas de *gaps* tecnológicos favorecem ganhos capitalistas e proporcionam vantagens competitivas aos Estados, indicando que os atuais padrões de competitividade de empresas e Estados-nações são guiados por rendas tecnológicas. Em outras palavras, o que se busca afirmar aqui é que quanto maior a capacidade de um Estado em produzir e concentrar sua exportação em produtos de alta tecnologia, e, portanto, de maior valor agregado, maiores serão seus ganhos líquidos e haverá aceleração em seu desenvolvimento.

Wallerstein (1974, p. 492), entende que o mapa global é composto por três regiões: centro, semiperiferia e periferia. Os Estados se alocam nestas regiões de acordo com algumas variantes, como a capacidade de cada área de sediar as etapas mais rentáveis das cadeias mercantis; e presume-se, logicamente, que a rentabilidade está diretamente proporcional à capacidade de inovação de cada Estado, o que, dadas as devidas proporções, é desigual. Por

isso, países com mais fôlego para promover inovações tecnológicas, e, portanto, suscetíveis a uma maior rentabilidade, ocupam o núcleo central.

Vieira, Ouriques e Arend (2020, p. 13-14, grifo nosso) argumentam sobre esta segmentação proposta pela obra de Wallerstein em centro, semiperiferia e periferia:

No centro está um pequeno grupo de países que concentram grande poder e riqueza, os Estados centrais; no perímetro intermediário, um número maior de países de riqueza e poder medianos, os Estados semiperiféricos; no perímetro externo está um grande número de países débeis econômica e politicamente, os Estados periféricos. Essa hierarquia, **que tem uma forte correlação com a capacidade de cada estado para gerar e liderar inovações científicas e tecnológicas**, tem permanecido ao longo desses 500 anos de existência da E-MC. Embora defenda que o chamado desenvolvimento não é possível para todos, a Economia Política dos Sistemas-Mundo admite – até porque há evidências históricas – mobilidades ascendentes e descendentes de alguns países.

Bértola e Ocampo (2010, p. 13) definem a região da América Latina como à margem daquilo que chamamos de mundo desenvolvido: “Nenhum de nossos países alcançou níveis de vida, educação, competitividade e desenvolvimento tecnológico de maneira suficientemente homogênea e elevada a ponto de ser considerado desenvolvido”.

Os autores (2010, p. 28-29) explicam que essa característica marcante na trajetória latino-americana, a volatilidade, advém de sua inserção na economia internacional: enquanto países industrializados desenvolveram um perfil de especialização baseado em bens de capital, os países latino-americanos optaram por basear sua inserção internacional principalmente em seus recursos naturais. Esta elevada concentração do comércio exterior em poucos bens, e via de regra de baixa complexidade tecnológica, aumentou a exposição às mudanças do mercado, de demanda e dos preços, dificultando a adaptação a estas modificações nas circunstâncias econômicas.

Lima (2007, p. 68) menciona, ao fazer uma análise da obra arrighiana, que a ideia de que países com altos índices de industrialização à época – como foi o caso do Brasil até os anos 1980 – conseguiriam superar as condições periféricas de atraso, mesmo sem desenvolver uma indústria baseada nas etapas mais dinâmicas das cadeias produtivas, e, portanto, sem alto dinamismo tecnológico, estava equivocada. Conforme palavras do autor (2007, p. 80) “há considerável evidência de que as mercadorias mais dinâmicas na economia mundial são aquelas de maior componente tecnológico”.

Assim sendo, no presente estudo, optou-se por realizar a coleta de dados de intensidade exportadora dos principais⁸⁸ países latino-americanos para a China de 2001 a 2020 para compreender qual o nível de intensificação dos fluxos comerciais destes dezessete países com o gigante asiático. De igual maneira, buscou-se coletar as estatísticas que indicam a intensidade importadora também dos países desta região para com a China no mesmo recorte temporal estabelecido. Posteriormente, apresentam-se indicadores de intensidade tecnológica das exportações destes países no intuito de verificar se houve alteração na configuração dos produtos exportados pelos países latino-americanos, o que poderia ensaiar uma compensação nas assimetrias presentes ao menos desde o estabelecimento do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, caso se visualizasse um incremento na exportação de produtos de alta tecnologia desde que a China se apresentou como alternativa aos habituais parceiros comerciais. As bases de dados utilizadas para consulta, coleta e elaboração dos quadros foram a do Sistema Interativo Gráfico de Comércio Internacional (SIGCI-CEPAL) e do Banco Mundial. Tão grande é a importância das relações comerciais com a China para o mundo hoje que a metodologia utilizada para interpretação das tabelas deste estudo trabalha com cinco classificações:

- i) quando há um decréscimo de mais de 2% no indicador considera-se um decréscimo substancial;
- ii) quando há um decréscimo de 2 a 1% no indicador considera-se um decréscimo superficial;
- iii) quando há variância de menos de 1%, para mais ou para menos, considera-se estagnação no indicador;
- iv) quando há um acréscimo de 1% a 2% no indicador, considera-se um acréscimo superficial;
- v) e quando há um acréscimo de mais de 2% no indicador, considera-se um aumento substancial.

A Tabela 1 traz a porcentagem do total de exportações destinada à China dentre os dezessete países da América Latina abordados pelo estudo, de 2001 a 2020. Foi possível perceber um aumento substancial em oito países, com destaque para Brasil, que iniciou o

⁸⁸ Optou-se por não incluir no estudo Cuba, Haiti e Venezuela devido à imprecisão e/ou ausência de dados divulgados no recorte temporal estabelecido.

período, em 2001, exportando 3,26% de seu total para a China e finalizou, em 2020, com 32,41%, o maior entre os países abordados. Chile (32,39%), Equador (12,97%), Peru (29,36%) e Uruguai (20,01%) são outros que superam um décimo do total de suas exportações destinadas apenas para a China. Não houve decréscimo, substancial ou superficial, nas exportações para a China em nenhum dos dezessete países, mas é importante ressaltar que a política chinesa ainda não conseguiu captar exportações de alguns mercados que estão mais próximos dos Estados Unidos; como é o caso de Honduras (0,18% em 2019), Nicarágua (0,54% em 2019) e Panamá (0,01% em 2017). Todos os três países possuem pelo menos um quinto do total de suas exportações destinado aos Estados Unidos.

Outro caso que se destaca é o do Paraguai (0,14% em 2019), onde há um distanciamento político com a China devido ao reconhecimento de Taiwan como Estado legítimo e soberano por parte do parceiro sul-americano, o ainda último remanescente na América do Sul (LONG e URDINEZ, 2020, p. 1). Houve um acréscimo superficial (entre 1% e 2%) no total de exportações destinado à China nos dados mais recentes coletados em El Salvador (1,21% em 2020), Guatemala (1,95% em 2020), México (1,85% em 2020) e República Dominicana (1,63%). Vale mencionar que nestes quatro países praticamente não havia relações comerciais com a China no primeiro dado coletado – referente a 2001 –, o que pode demonstrar uma intensificação dos esforços chineses em aproximar-se dos entornos da América Central e Caribe em seu “projeto” de captação de recursos primários. Houve estagnação, além de Honduras, Nicarágua, Panamá e Paraguai, também na Costa Rica.

Tabela 1 – Porcentagem, dentre o total de exportações, destinada à China, por país, de 2001 a 2020.

	Peru	República Dominicana	Uruguai
	6,24	0,04	5,00
	7,80	0,03	5,57
	7,50	0,04	4,33
	9,78	0,21	3,85
	10,87	0,59	3,56
	9,55	1,39	4,14
	10,83	3,68	3,62
	11,94	1,82	2,89
	15,25	2,09	4,35
	15,18	2,63	5,41
	15,03	5,40	6,65
	16,92	4,96	9,14
	17,28	2,91	14,24
	18,22	1,71	13,31
	21,95	1,46	13,92
	23,39	1,36	12,80
	26,28	0,97	18,78
	27,57	1,63	20,01
	29,36	nda	24,89
	nda	nda	20,30

23 a 27 de agosto de 2021

	Colômbia	Costa Rica	Chile	El Salvador	Equador	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai
	0,16	0,29	5,68	0,00	0,20	0,02	0,05	0,24	0,08	0,39	0,45
	0,23	0,67	7,03	0,95	0,29	0,01	0,05	0,41	0,04	0,26	0,33
	0,63	1,53	8,82	0,16	0,22	0,13	0,27	0,59	0,02	1,50	0,67
	0,82	2,73	10,42	0,11	0,65	0,66	0,70	0,25	0,34	1,21	1,44
	1,12	3,37	11,66	0,08	0,07	0,68	1,40	0,53	0,95	1,06	2,11
	1,85	7,68	8,67	0,17	1,53	0,94	0,72	0,68	0,22	0,20	0,55
	2,62	9,35	15,32	0,17	0,26	0,84	0,81	0,70	0,52	0,82	1,16
	1,18	6,29	13,21	0,15	2,06	0,41	nda	0,70	0,21	0,53	1,51
	2,89	8,66	23,49	0,07	0,90	0,42	2,00	0,96	0,27	0,21	0,69
	4,94	2,97	24,36	0,07	1,88	0,41	3,26	1,41	0,45	0,35	0,53
	3,49	2,10	22,88	0,04	0,86	0,27	2,57	1,71	0,72	0,28	0,39
	5,55	2,90	23,17	0,07	1,64	0,34	2,61	1,54	0,24	0,02	0,58
	8,67	3,29	24,84	0,10	2,28	1,66	nda	1,70	0,45	0,02	0,60
	10,50	3,02	24,23	0,11	1,89	0,39	2,03	1,51	0,56	0,01	0,51
	6,34	0,84	26,15	0,80	3,94	1,94	0,52	1,28	0,46	0,00	0,36
	3,63	0,46	28,57	0,11	3,91	0,71	0,45	1,44	0,29	0,33	0,25
	5,29	1,05	27,45	0,82	4,09	0,55	0,75	1,64	0,36	0,01	0,32
	9,70	1,77	33,50	1,45	6,92	0,40	0,79	1,62	1,35	nda	0,29
	11,56	1,07	32,39	0,88	12,97	1,69	0,18	1,49	0,54	nda	0,14
	nda	nda	nda	1,21	nda	1,95	nda	1,85	nda	nda	nda

23 a 27 de agosto de 2021

	Argentina	Bolívia	Brasil
2001	4,22	0,37	3,26
2002	4,25	0,56	4,17
2003	8,28	0,70	6,19
2004	7,61	1,04	5,63
2005	7,86	0,71	5,77
2006	7,47	0,84	6,10
2007	9,26	1,16	6,74
2008	9,08	1,88	8,44
2009	6,59	2,47	13,83
2010	8,51	2,96	15,34
2011	7,27	3,66	17,47
2012	6,34	2,65	17,13
2013	7,26	2,62	19,79
2014	6,52	3,40	18,38
2015	9,11	5,25	18,82
2016	7,66	6,62	19,57
2017	7,41	5,53	22,09
2018	6,84	5,14	27,57
2019	10,47	4,52	28,65
2020	9,56	5,12	32,41

Fonte: SIGCI-CEPAL (2021, tradução nossa).

Visando compreender em que pé está a capacidade de penetrar nos mercados latino-americanos, elaborou-se a Tabela 2, onde coletamos os dados referentes à porcentagem do total das importações dos países latino-americanos oriunda da China. Não surpreendentemente, reportou-se um acréscimo substancial na porcentagem de importações de 2001 para 2020 em absolutamente todos os países. Mesmo o menor importador dos produtos chineses dentre os Estados analisados aqui, a Guatemala, ainda concentra 12,38% (dado referente a 2020) do total de suas importações aos produtos vindos da China. A média de importações chinesas para os dezessete países no primeiro ano coletado era de 3,80%; a média, para o último ano coletado, entre os dezessete países, é de 18,25%. Faz-se aqui relevante ressaltar que mesmo os países que apresentaram maior aproximação com os Estados Unidos e, portanto, maior afastamento da China na Tabela 1, quando analisamos as exportações, possuem alta concentração de importações chinesas nos dados mais recentes, apesar de terem iniciado o período com baixa porcentagem: são os casos de El Salvador (0,99% em 2001 para 14,61% em 2020), Guatemala (0,83% em 2001 para 12,38% em 2020), Honduras (0,75% em 2001 para 16,12% em 2019), Nicarágua (1,50% em 2001 para 12,80% em 2019) e Panamá (0,83% em 2001 para 19,84% em 2017).

Tabela 2 – Porcentagem, dentre o total de importações, oriunda da China, por país, de 2001 a 2020.

23 a 27 de agosto de 2021

	El Salvador	Equador	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai	Peru	República Dominicana	Uruguai
	0,99	2,77	0,83	0,75	2,39	1,50	0,83	11,62	4,83	nda	3,97
	1,33	3,42	1,24	0,81	3,72	3,59	1,34	12,73	6,18	nda	3,83
	1,55	7,37	1,27	1,17	4,45	4,38	1,55	13,89	7,61	nda	3,93
	1,71	8,95	1,91	1,80	7,30	5,07	2,01	15,71	7,60	nda	5,54
	3,22	6,47	7,17	2,31	7,98	5,91	2,38	19,60	8,46	nda	6,25
	4,40	6,84	4,75	2,73	9,54	7,62	19,51	26,66	10,34	nda	7,30
	4,72	8,27	5,74	3,90	10,55	7,92	19,79	28,96	12,09	nda	9,60
	5,11	8,68	5,79	nda	11,24	6,41	15,41	27,30	13,59	nda	10,01
	4,58	7,29	8,99	4,69	13,88	7,49	15,38	29,50	14,97	nda	11,86
	10,38	7,80	7,11	7,71	15,13	8,72	24,93	34,22	17,16	nda	13,03
	9,78	13,70	6,89	7,82	14,89	9,22	26,20	29,62	16,80	9,84	13,41
	10,18	11,16	7,45	8,87	15,36	9,60	34,84	27,55	18,54	9,98	14,29
	11,18	16,66	8,22	nda	16,09	11,47	30,09	28,28	19,42	10,50	16,91
	12,19	16,77	9,84	7,53	16,70	14,93	33,56	26,93	21,15	11,59	18,53
	13,58	19,05	10,59	15,38	17,84	14,41	34,12	23,49	22,78	13,38	18,48
	14,28	19,09	10,88	14,49	18,16	15,37	31,33	27,13	22,77	13,15	18,89
	13,67	18,56	10,69	15,05	17,86	15,22	19,84	30,92	22,29	13,20	20,06
	14,10	18,91	10,99	15,73	18,14	13,24	nda	28,23	23,34	14,33	18,92
	14,28	18,93	11,21	16,12	18,33	12,80	nda	15,78	24,22	nda	19,55
	14,61	nda	12,38	nda	19,43	nda	nda	nda	nda	nda	19,04

23 a 27 de agosto de 2021

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile
2001	5,25	5,06	2,39	3,71	1,60	6,28
2002	3,67	4,83	3,29	4,20	1,76	7,16
2003	5,20	5,02	4,46	5,04	2,15	9,35
2004	6,24	5,70	5,92	7,28	3,37	9,82
2005	5,33	5,80	7,28	7,78	3,83	9,65
2006	9,15	6,80	8,75	8,69	4,97	7,38
2007	11,39	7,59	10,66	10,11	5,94	12,62
2008	12,37	8,30	11,82	11,47	5,66	13,03
2009	12,44	8,42	12,51	11,29	6,06	14,29
2010	13,48	11,65	14,41	13,46	7,12	16,78
2011	14,30	14,02	14,67	15,32	8,37	16,81
2012	14,58	15,06	15,49	16,83	7,88	17,92
2013	15,20	15,04	15,71	17,73	5,65	19,89
2014	16,40	17,65	16,35	18,73	9,98	20,58
2015	19,66	18,09	17,73	18,57	12,56	23,41
2016	18,74	20,00	16,81	19,25	13,59	24,13
2017	18,42	21,99	17,54	19,01	13,10	23,82
2018	18,46	20,96	19,04	20,58	13,71	23,65
2019	18,86	21,73	19,40	20,98	13,18	23,85
2020	20,44	22,26	22,09	nda	nda	nda

Fonte: SIGCI-CEPAL (2021, tradução nossa).

Após a análise das duas primeiras tabelas, onde é plausível concretizar a relevância da intensificação das relações comerciais entre América Latina e China, através do acréscimo substancial de exportações e importações, direcionamos nossos esforços para verificar se houve alteração na configuração das exportações quando comparadas do início ao fim do período analisado. A Tabela 3 traz os dados de 2007 a 2019⁸⁹ dos dezessete países, bem como da América Latina e Caribe como região e também da China da porcentagem, dentre o total das exportações de manufaturados, de produtos de alta complexidade tecnológica⁹⁰. Possibilitou-se notar um decréscimo substancial em três destes países, indicando menor

⁸⁹ Para este indicador, utilizaram-se os dados mais recentes disponíveis. Não havia dados anteriores a 2007.

⁹⁰ São considerados produtos com alta intensidade em P&D: 1. Aeroespaciais; 2. Computadores; 3. Eletrônicos e telecomunicação; 4. Farmacêuticos; 5. Instrumentos científicos; 6. Maquinário elétrico; 7. Químicos; 8. Maquinário não-elétrico; 9. Armamentos.

exportação de produtos de alta tecnologia: Costa Rica (passou de 45,44% em 2007 para 17,56% em 2019); Nicarágua (passou de 4,74% em 2007 para 1,06% em 2019); e República Dominicana (passou de 10,64% em 2007 para 6,99% em 2018). Houve decréscimo superficial nos dados de Argentina (passou de 7,00% em 2007 para 5,21% em 2019) e El Salvador (passou de 6,31% em 2007 para 5,12% em 2019). Não houve variação nos dados de outros seis países: Brasil, Chile, Equador, Honduras, México e Paraguai. Houve um acréscimo superficial nas exportações de alta tecnologia de Bolívia (4,67% em 2007 para 6,40% em 2015), Guatemala (3,67% em 2007 para 4,92% em 2019) e Peru (passou de 2,95% em 2008 para 4,07% em 2019); e um acréscimo substancial nos indicadores de Colômbia (passou de 3,06% em 2007 para 9,12% em 2019), Panamá (passou de 1,23% em 2008 para 13,70% em 2017) e Uruguai (passou de 3,67% em 2007 para 8,27% em 2019). A média de exportações de produtos de alta tecnologia para a região em 2008 era de 13,19%; passou para 14,18% em 2019, o que, segundo a metodologia utilizada aqui, caracteriza uma estagnação. Os mesmos apontam os indicadores referentes à China: exportava, já em 2007, uma média de 30,15% de produtos de alta gama tecnológica, o que se manteve em 2019, com 30,78%.

Tabela 3 – Porcentagem, dentre o total de exportações de manufaturados, de produtos considerados de alta tecnologia, por país, de 2007 a 2019.

	República Dominicana	Uruguai	América Latina e Caribe	China
	10,64	3,67	nda	30,15
	3,73	5,32	13,19	29,36
	2,50	6,36	14,18	31,94
	2,34	7,26	13,63	32,13
	2,38	6,69	13,33	30,48
	3,20	9,90	13,05	30,85
	4,45	9,22	13,24	31,57
	4,30	8,55	13,22	29,69
	4,26	14,74	13,78	30,42
	4,76	10,59	14,65	30,24
	8,57	8,49	14,59	30,90
	6,99	7,62	14,07	31,47
	nda	8,27	14,18	30,78

Costa Rica	Chile	El Salvador	Equador	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai	Peru
45,44	8,03	6,31	nda	3,67	nda	nda	4,74	nda	6,96	nda
39,57	7,07	5,89	5,59	4,33	nda	20,59	0,94	1,23	9,60	2,95
44,26	6,64	6,46	4,60	4,81	2,31	22,71	5,90	1,37	12,03	3,72
40,14	6,55	7,32	8,77	6,33	2,63	22,16	5,38	0,82	8,63	6,96
40,99	5,30	6,63	3,57	4,97	1,72	21,16	6,71	36,21	10,00	6,54
39,79	5,39	6,00	2,93	5,07	2,79	21,39	0,26	12,75	8,83	3,82
43,44	6,96	5,65	5,27	5,14	nda	20,53	0,39	14,39	8,62	4,10
36,50	7,31	0,06	5,63	5,39	2,58	20,21	0,46	6,13	6,80	4,25
16,98	7,06	4,98	7,68	5,47	1,30	19,59	0,58	6,07	6,03	5,41
18,44	8,54	5,37	9,19	5,81	2,83	20,64	0,79	9,18	7,63	4,81
18,49	6,97	5,73	8,05	5,34	3,12	21,18	0,60	13,70	6,43	5,14
18,46	6,89	6,12	5,28	5,31	1,96	20,90	0,67	nda	9,73	4,68
17,56	7,52	5,12	5,52	4,92	1,96	20,42	1,06	nda	7,18	4,07

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colômbia
2007	7,00	4,67	nda	3,06
2008	9,38	4,43	12,46	4,01
2009	9,07	4,93	14,48	5,58
2010	7,74	8,39	12,34	5,49
2011	7,35	13,26	10,85	4,71
2012	6,67	9,22	11,52	5,74
2013	7,48	9,36	10,65	7,85
2014	7,08	8,05	11,72	8,12
2015	9,28	6,40	13,62	9,85
2016	9,02	nda	14,77	10,33
2017	9,24	nda	13,86	8,99
2018	5,40	nda	13,44	7,25
2019	5,21	nda	13,27	9,12

Fonte: BANCO MUNDIAL (2021, tradução nossa).

A Tabela 4, por sua vez, compara os indicadores em valor absoluto (bruto, em dólares) para os períodos 2008 e 2019 do total de exportações de bens e serviços de cada país e também somente das exportações consideradas de alta complexidade tecnológica, de igual maneira para ambos os períodos. Por fim, somaram-se os valores de todos os países para indicar quais os números absolutos da região e especificar qual a porcentagem de exportação de alta tecnologia dentre o total exportado para cada período. Verificou-se um impulso nas exportações da América Latina para o mundo, indicada por uma tendência global das intensificações dos fluxos de comércio no globo, tanto nos números absolutos quanto apenas nos produtos de alta tecnologia. Mesmo assim, em 2019, ao analisarmos os números relativos, com relação aos dados de 2008, indicou-se uma estagnação nas exportações de alta tecnologia, segundo a metodologia proposta por esse estudo, uma vez que o acréscimo foi apenas de 0,59% percentuais.

Faz-se de suma importância destacar a relevância de Argentina, Brasil, Chile e México para a pauta exportadora – e para a economia geral – latino-americana. Os quatro países somados representavam, em 2008, 78% do total de exportação na América Latina, sendo destes, 92,08% da exportação de produtos de alta tecnologia. Já em 2019, 76,69% do total bruto exportado pela região se refere a este pequeno grupo. Quando analisado o valor relativo

23 a 27 de agosto de 2021

das manufaturas de alta tecnologia, o *gap* é ainda mais expressivo: apenas os quatro países configuram, em 2019, 94,88% de toda a exportação de alta tecnologia da América Latina. Isso se deve, sobretudo, aos indicadores apresentados pelo México, que em valores absolutos é o único país a registrar aumento na exportação de manufaturados oriundos de alta complexidade tecnológica nos dois períodos, que passou de 43,708 bilhões (14,21%) em 2008 para 75,234 bilhões (15,26%) do total de suas exportações em 2019.

Tabela 4 – Comparação entre os valores brutos das exportações de manufaturados de alta tecnologia e exportações totais de bens e serviços entre todos os países, em 2008 e em 2019.

	Valor bruto em dólares: exportação de manufaturados de alta tecnologia e, depois, total de exportações de bens e serviços para o período.		Valor bruto em dólares: exportação de manufaturados de alta tecnologia e, depois, total de exportações de bens e serviços para o período.	
	2008	2008	2019	2019
Argentina	2,026,000,000	79,673,000,000	Argentina	561,915,854
Bolívia	17,442,781	7,488,000,000	Bolívia	19,560,045 ⁹¹
Brasil	10,802,000,000	229,513,000,000	Brasil	9,428,000,000
Chile	693,628,846	74,414,000,000	Chile	676,197,773
Colômbia	476,182,109	43,859,000,000	Colômbia	759,451,766
Costa Rica	2,435,000,000	11,953,000,000	Costa Rica	1,155,000,000
El Salvador	202,277,691	4,081,000,000	El Salvador	230,626,406
Equador	82,118,802	21,100,000,000	Equador	68,045,527
Guatemala	157,357,031	9,674,000,000	Guatemala	241,853,800
Honduras	15,498,509 ⁹²	7,125,000,000	Honduras	12,634,974
México	43,708,000,000	307,484,000,000	México	75,234,000,000
Nicarágua	8,213,173	2,929,000,000	Nicarágua	24,126,468
Panamá	1,108,997,000	19,644,000,000	Panamá	1,362,000,000
Paraguai	39,796,552	10,447,000,000	Paraguai	76,176,090
Peru	121,646,969	35,837,000,000	Peru	179,330,470
República Dominicana	171,278,177	11,505,000,000	República Dominicana	383,916,253 ⁹³

⁹¹ Dado para o período indisponível. Dado utilizado: 2018.

⁹² Dado para o período indisponível. Dado utilizado: 2007.

⁹³ Dado para o período indisponível. Dado utilizado: 2018.

icana			icana		
Urugu	82,005,246	9,172,000,000	Urugu	116,890,950	16,992,000,000
ai			ai		
Soma	62,147,442,886	885,898,000,000	Soma	90,529,726,376	1,191,131,000,000
dos			dos		
países			países		
Porcen	7,01%			7,60%	
tagem					

Fonte: COMTRADE (2021, tradução nossa).

3 Considerações finais

A pesquisa se fundamentou pela elaboração de tabelas oriundas da coleta de dados nas bases de dados associadas à Comtrade (tal qual Banco Mundial e SIGCI-CEPAL) desde 2001, ano em que aderiu à OMC a China, até os dados mais recentes disponibilizados para atualizar os indicadores de comércio exterior entre América Latina e China.

Guiando-se pelo marco analítico da Economia Política dos Sistemas-Mundo e tendo em vista a afirmação de que o desenvolvimento – ou a chave para a mobilidade ascendente – está estreitamente alinhado à capacidade de cada estado de gerar e liderar inovações tecnológicas, o presente estudo concentrou seus esforços em fornecer um ensaio plausível sobre a afirmação de que a intensificação dos fluxos comerciais entre América Latina e China a partir de 2001 **não foi** capaz de reduzir as assimetrias na intensidade tecnológica da pauta exportadora dessa região, o que, por sua vez, caracterizaria uma possibilidade de mobilidade ascendente rumo à semiperiferia (no caso de alguns países) ou até ao centro (no caso de outros países).

Após a interpretação dos indicadores trazidos nas tabelas apresentadas na segunda seção deste estudo, verificou-se que essa afirmação é verdadeira. Apesar de a região ter registrado um acréscimo nos valores absolutos de exportação desde que a China se mostrou como alternativa ao *hegemon* anterior, os EUA, a configuração dessas exportações, no que diz respeito à intensidade tecnológica, se manteve a mesma. Sequer houve um acréscimo superficial em âmbito de produtos de alta gama tecnológica nas exportações latino-americanas no período abordado.

Ao analisar os indicadores de importação dessa região para com a China, aponta-se uma tendência que assola todos os Estados: um aumento massivo na presença de produtos chineses nesses mercados, seguindo a tendência mundial de maior participação chinesa nas relações comerciais com o mundo. É, sobretudo, levando em consideração estes dados que se

delimitou o título deste artigo como que indicando uma nova tendência de cooperação Norte-Sul, como sugeriria a teoria da EPSM.

Neste sentido, os indicadores de comércio exterior da América Latina sugerem que não houve mobilidade ascendente factual de nenhum Estado e tampouco é capaz de sugerir uma mobilidade descendente em curto prazo; o cenário que se percebe é apenas de estagnação.

A sugestão do presente artigo para estudos posteriores é esmiuçar as alterações nas cadeias produtivas em que se inserem os principais países latino-americanos, ou seja, Argentina, Brasil, Chile e principalmente o México, no período abordado e compará-los à média tecnológica das exportações mundiais, ensejando verificar se há prospecção de maior dinamismo das cadeias tecnológicas em algum dos Estados, o que poderia justificar uma mobilidade ascendente em médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMSDEN, A. **A ascensão do “resto”: o desafio ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

ARRIGHI, Giovanni; DRANGEL, Jessica. A estratificação da economia mundial: considerações sobre a zona semiperiférica. In: ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, Vozes, 1997, p. 137-206.

BANCO MUNDIAL. **High-technology exports (% of manufactured exports) by country**. United Nations, Comtrade database through the WITS platform. 2021. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS?locations=CN>>. **Acesso em: 21 jul. 2021.**

BEKERMAN, Marta; DULCICH, Federico; MONCAUT, Nicolas. **Transformações recentes da economia chinesa: impacto sobre suas relações comerciais com a América Latina**. Buenos Aires: Rev. Tempo do Mundo, 5(1): p. 5-43, 2013.

BÉRTOLA, L. & OCAMPO, J. A. **Desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade – uma história econômica da América Latina desde a independência**. Secretaría General Iberoamericana, Madrid: 2010. 316 p.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; SALUDJIAN, Alexis. **Integração latino-americana, dependência da China e subimperialismo brasileiro na América Latina**. Paris (França): Political economy and the outlook for capitalism, *organisé par l'Association Française d'Économie Politique (AFEP), Association d'Economie Hétérodoxe (AHE) et l'International Initiative for the Promotion of Political Economy (IIPPE)*, 2012. Disponível em: <[238](http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-</p></div><div data-bbox=)

23 a 27 de agosto de 2021

ISA%20BuenosAires%202014/Archive/a5eb220d-d8b3-48f1-a256-5c5c87c3bfa2.pdf>.

Acesso em: 14 jul. 2019.

COMTRADE. **UN Comtrade Database.** 2021. Disponível em: <

<https://comtrade.un.org/data/>>. **Acesso em: 26 jul. 2021.**

LIMA, P. G. C. **Posicionamento no sistema mundial e semiperiferia.** Textos de Economia, Florianópolis, v.10, n.2, p.58-85, jul./dez.2007.

LONG, Tom; URDINEZ, Francisco. **Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China.** 2020. *Foreign Policy Analysis*: 10.1093/fpa/oraa002.

MENDES, Carmen Amado. **A China e a cooperação Sul-Sul.** Lisboa: Relações Internacionais n. 26, 2010. Disponível em: <
http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000200003>.

Acesso em: 14 jul. 2019.

OURIQUES, H.R. **As relações econômicas entre China e África: uma perspectiva sistêmica.** Carta internacional, v. 9, n. 1, jan/jun, 2014, p. 19-43.

PAUTASSO, Diego. **A economia continental chinesa e seu efeito gravitacional** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 45-56, nov. 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves. **A China, o sistema internacional e o sul: ascensão pacífica?** Brazilian Journal of International Relations, BJIR, Marília, v.3, n.1, p. 31-69, 2014.

PINI, André Mendes. **A crescente presença chinesa na América Latina: desafios ao Brasil.** Boletim de Economia e Política Internacional n. 21, 2015.

SIGCI-CEPAL. **Sistema Interactivo Gráfico de Comercio Internacional, base de datos.** 2021. Disponível em: <<https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci/sigci.html>>. **Acesso em: 21 jul. 2021.**

SULEIMAN, Amanda Battaglini. **O desenvolvimento econômico chinês pós 1949.** São Paulo, FAAP, 2008, 45 p.

VIEIRA, Pedro Antônio. OURIQUES, Helton Ricardo. AREND, Marcelo. **A posição do Brasil frente à Indústria 4.0: mais uma evidência de rebaixamento para a periferia?** OIKOS | Rio de Janeiro | Volume 19, n. 3 • 2020 | www.revistaoikos.org | pgs 12-34.

VIEIRA, Pedro Antônio; FERREIRA, Luiz Mateus da Silva. O Brasil na atual conjuntura científico-tecnológica da economia mundo capitalista. In: VIEIRA, Rosângela de Lima. **O Brasil, a China e os EUA: na atual conjuntura da economia-mundo capitalista.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. p. 247-278.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI.** 1974. México: 9. ed., Siglo Veintiuno, 2011.

WANDERLEY, Livio Andrade. **Globalização contemporânea e novas tecnologias: uma leitura arrighiana.** Revista de Economia, v. 37, n. 1 (ano 35), p. 33-57, jan./abr. 2011. Editora UFPR.

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO BNDES NO GOVERNO LULA: AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO LOGÍSTICO BRASILEIRO?

Gabriela Tamiris Rosa Corrêa⁹⁴

Henrique Jorgielewicz Rogovschi⁹⁵

Resumo: Esta pesquisa busca analisar a instrumentalização do BNDES na política externa brasileira do governo Lula (2003-2010) em dois eixos: (i) internacionalização das empresas brasileiras e (ii) financiamento de projetos na América do Sul. Dentro do primeiro eixo analítico, mapeamos variáveis como os desembolsos do BNDES-EXIM e suas respectivas áreas de atuação e a composição do BNDESPar. Já no segundo eixo, analisamos o protagonismo do banco na construção de infraestrutura regional sul-americana. Realizamos um estudo descritivo e qualitativo, através de análise bibliográfica e documental. Como resultados parciais, encontramos que, no governo Lula, os mecanismos de suporte à internacionalização de empresas e do próprio BNDES foram institucionalizados, assim como a participação do banco em projetos de infraestrutura sul-americanos foi intensificada, contribuindo, parcialmente, para uma inserção internacional brasileira mais autônoma e para a concretização dos objetivos do modelo neodesenvolvimentista que vigorou no período.

Palavras-chaves: BNDES; Brasil; Estado Logístico; Neodesenvolvimentismo; Política Externa.

1. Introdução

Neste trabalho, buscamos analisar a instrumentalização do BNDES na política externa brasileira (PEB) do governo petista entre 2003 e 2010. Norteamos o estudo através do seguinte problema de pesquisa: *como a atuação do BNDES serviu como instrumento da política externa brasileira ao longo do governo Lula (2003-2010)?* Amparamos a investigação em dois eixos analíticos: (1) apoio do BNDES à internacionalização das empresas brasileiras, através do BNDES-EXIM e do BNDESPar; e (2) financiamento de projetos pela instituição na América do Sul. Justificamos a escolha do recorte temporal pela institucionalização da atuação externa do BNDES, bem como pela ênfase dada por Lula à inserção internacional competitiva do país, através da reorientação da política externa,

⁹⁴ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSC). Membro do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP/UFSC). E-mail: gabriela.correa@acad.ufsm.br.

⁹⁵ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSC). Membro do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP/UFSC). E-mail: henrique.rogovschi@acad.ufsm.br.

denominada paradigma logístico (CERVO, 2003a), e da reorientação doméstica para o novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Realizamos, assim, um estudo descritivo e qualitativo, através de análise bibliográfica e documental. Como técnica de coleta de dados, empregamos, majoritariamente, a análise de fontes secundárias, a partir de séries históricas disponibilizadas pelo portal do BNDES. Como resultados parciais, encontramos que, no governo Lula, os mecanismos de suporte à internacionalização de empresas e do próprio BNDES foram institucionalizados, assim como a participação do banco em projetos de infraestrutura sul-americanos foi intensificada, contribuindo, parcialmente, para uma inserção internacional brasileira mais autônoma e para a concretização dos objetivos do modelo neodesenvolvimentista que vigorou no período.

O trabalho se divide em duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção descrevemos a política externa brasileira do governo Lula (2003-2010) sob os vetores centrais de autonomia e desenvolvimento e do paradigma logístico de Amado Cervo (2008). Na segunda seção, analisamos brevemente a atuação histórica do BNDES e as mudanças realizadas na instituição no século XXI, em específico, o papel desempenhado pelo banco na internacionalização de empresas brasileiras e na atuação no financiamento de projetos América do Sul.

2. Re(orientações) da política doméstica e externa do Governo Lula (2003-2010)

O fracasso das políticas neoliberais dos anos 1980/1990 em manter a estabilidade macroeconômica do país possibilitou a emergência de um novo modelo de desenvolvimento no século XXI. Neste modelo, denominado novo desenvolvimentismo, objetiva-se a construção de Estado e mercado fortes e a globalização passa a ser vista de forma pragmática sob o viés da competição internacional entre os Estados através de suas empresas. Sua construção está pautada no fortalecimento fiscal e administrativo do Estado e de seus investimentos, na redução das desigualdades, e no apoio às empresas domésticas na competição do sistema internacional⁹⁶. O novo desenvolvimentismo é calcado no consenso interno, ou seja, na “forma por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores

⁹⁶ “O novo desenvolvimentismo não é protecionista [mas pragmático]. Supõe que os países de desenvolvimento médio já superaram a fase da indústria infante e exige que as empresas sejam competitivas em todos os setores industriais aos quais se dedicarem, e que, em alguns, sejam especialmente competitivas para poderem exportar. Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento, o novo desenvolvimentismo não sofre desse mal” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 14).

e intelectuais podem se constituir em nação real para promover o desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12).

Nos anos 2000, apesar do descontentamento com as políticas neoliberais dos anos 1990, que aumentaram a vulnerabilidade externa⁹⁷ das empresas e do país, a ascensão de um candidato de centro-esquerda à presidência era vista com certa desconfiança pelo setor econômico-financeiro. Para angariar o amparo do empresariado brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, lançou uma carta sinalizando o apoio à este setor. No documento intitulado “Carta ao povo brasileiro”, Lula denotou que:

O povo brasileiro quer [...] o caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. [...] O novo modelo [...] será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. [...] A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas (LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA *apud* FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).

Desta forma, a eleição de Lula foi calcada no consenso de uma nova base de apoio. De um lado, se observam o próprio partido, os sindicatos e as classes mais populares e, de outro, a grande burguesia interna, composta por empresários de diversos setores - como o agronegócio, a construção civil e a indústria manufatureira - e entidades de representação empresarial (BUGIATO, 2017; OLIVEIRA, 2018), como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). Ela figura-se como uma das principais bases de sustentação do governo Lula e um dos focos da política neodesenvolvimentista (OLIVEIRA, 2018). Os diferentes setores desta burguesia entraram em consenso em alguns eixos, como: “a preferência nas compras governamentais, o acesso a financiamento estatal, o acesso a mercados externos, menor abertura comercial, o apoio à internacionalização das empresas brasileiras” (BOITO, 2012 *apud* BERRINGER; KOWALCZYK, 2017, p. 50).

Segundo Caio Bugiato (2017), a política externa brasileira (PEB) de Lula deve ser entendida a partir dessas transformações internas quanto ao modelo de desenvolvimento e a ascensão dos novos grupos de interesse. Durante o seu governo, instituições como a Agência Brasileira de Promoção das Exportações e dos Investimentos (Apex-Brasil), a Câmara de

⁹⁷ “Grau de maior ou menor poder de resiliência de uma economia a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos” (TRINDADE; OLIVEIRA, 2017, p. 1063).

Comércio Exterior (CAMEX) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram dinamizadas para expandir as exportações e os investimentos do país em solo estrangeiro (SILVA, 2018). Desta forma, os grupos empresariais, especialmente de setores como o de construção civil, exploração petrolífera, de geração de energia, agronegócio, bancos e automóveis, foram beneficiados. Segundo o Jornal Estadão, o “lucro das grandes empresas [quadruplicou] no governo Lula” (ESTADÃO, 2006). Há se de considerar ainda que, no âmbito internacional, esta dinâmica foi favorecida, também, pelo *boom* das commodities, que perdurou de 2000-2014, aproximadamente; pelo fenômeno da “onda rosa”⁹⁸ latino-americana; pela reorientação da política externa estadunidense de combate ao terrorismo; e pela ascensão da China.

Um dos pontos de partida da política externa de Lula refere-se às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nesta, o país resistiu a pressões domésticas, especialmente do agronegócio, e internacionais, notadamente dos EUA. A diplomacia brasileira construiu uma posição de defesa dos interesses nacionais de autonomia e desenvolvimento⁹⁹ ao optar pela rejeição ao acordo e à proteção dos setores industriais do país (AMORIM, 2010). De acordo com o ex-presidente Lula, o objetivo era fortalecer o Mercosul frente às empreitadas norte-americanas na região (LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA apud SEREZA, 2019), sob as quais a ALCA servia como uma “política de anexação” dos EUA e não de integração das américas. A decisão do governo foi agraciada pelo empresariado (MAISONNAVE, 2002).

Portanto, a PEB de Lula, denominada “ativa e altiva” pelo ex-chanceler Celso Amorim, foi pautada pela abertura de novos mercados, prezando pelo comércio com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos (EUA), a União Europeia e os países sul-americanos, bem como pela busca e intensificação de interações com novos parceiros, como os países africanos e asiáticos. Em 2002, as exportações para países não pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) beiravam os 39%. Em 2009, este

⁹⁸ A Onda Rosa refere-se à “série de vitórias eleitorais da esquerda (ou da centro-esquerda) na maior parte dos países latino-americanos, entre 1998 e 2006” (LAMBERT, 2010).

⁹⁹ Letícia Pinheiro (2004) José Flávio Sombra Saraiva (2005) denotam que a autonomia decisória externa e o desenvolvimento econômico nacional têm sido, ao longo da história, os eixos norteadores da PEB, que se relacionam às características profundas do país, como a realidade histórica, econômica, política e social.

número aumentou para 57%, traduzindo a nova orientação do comércio brasileiro, calcado no pluralismo e na ênfase aos países em desenvolvimento¹⁰⁰ (AMORIM, 2010).

Essa aproximação econômica e política com países similares e o aumento da importância de parceiros não tradicionais para o Brasil levou em conta a defesa da ordem multipolar (CERVO, 2003b) e da redução das assimetrias interestatais, caracterizando a estratégia de autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), com ênfase na cooperação sul-sul (BERRINGER; KOWALCZYK, 2017). Como exemplos, destacamos a criação do bloco IBAS, composto por Índia, Brasil e África do Sul, e a atuação no bloco dos BRICS, composto pelos mesmos países, somados por Rússia e China (RODRIGUEZ, 2012). Ademais, Lula definiu o espaço sul-americano como prioridade da PEB, especialmente através da reestruturação do Mercosul e da criação da Unasul, onde se destaca o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (SILVA; COSTA, 2018). Na fase neodesenvolvimentista, o Estado mediou a atuação do empresariado brasileiro, especialmente na região através da “concessão de condicionalidades e contrapartidas” (SILVA, 2018, p. 45).

Segundo Amado Luiz Cervo (2003a; 2008), a PEB deve ser entendida a partir da busca pelo desenvolvimento¹⁰¹, o qual vem norteando a inserção internacional do Brasil, ao menos, desde os anos 1930. Para o autor, as diferentes configurações e orientações da PEB para o alcance da autonomia e do desenvolvimento tempo podem ser entendidas a partir de quatro paradigmas: (1) liberal-conservador (século XIX até 1930); (2) desenvolvimentista (1930-1989); (3) normal ou neoliberal (1990-2002); e (4) logístico (2003-2016). O foco deste trabalho se assenta no período do governo Lula e, portanto, na configuração do paradigma logístico. Segundo Neves Júnior (2011), este tem origem na rejeição das classes populares às políticas neoliberais, que pouco melhoraram suas condições de vida, bem como no descontentamento dos setores empresariais que foram, particularmente, prejudicados pela abertura (sem estratégia) nacional. Assim, inserido no contexto do neodesenvolvimentismo, o paradigma logístico possuiu como objetivo a superação das assimetrias do sistema internacional, através da recuperação da autonomia decisória na PEB (CERVO, 2003a).

¹⁰⁰ “Embora a expansão do mercado interno, bem como as políticas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro tenham contribuído para amenizar o impacto da crise financeira [de 2008], o fato de as exportações brasileiras não mais dependerem primordialmente do desempenho dos países ricos também foi um fator para a saída rápida da espiral negativa” (AMORIM, 2010, p. 217, tradução própria).

¹⁰¹ Significa um esforço deliberado [do Estado] de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global (PREBISCH, 1961, p. 35).

Diferentemente do paradigma desenvolvimentista, que priorizava as ações do Estado empreendedor, no paradigma logístico, a ênfase é dada no apoio estatal aos empreendimentos públicos e privados, a fim de aumentar a capacidade competitiva do país em âmbito sistêmico. Ou seja, a responsabilidade empreendedora passa do Estado para a sociedade civil, onde o primeiro fornece os meios (ou seja, o apoio logístico) para o desenvolvimento do segundo. Ainda, diferentemente do paradigma neoliberal, calcado na ideologia e na falta de estratégias para a inserção internacional, o paradigma logístico recupera o realismo político, através de uma visão pragmática e estratégica das oportunidades e dos desafios sistêmicos. Ou seja, o papel do Estado não se vincula, somente, à promoção da estabilidade econômica, mas também, à promoção dos interesses da sociedade no sistema internacional (CERVO, 2003b).

A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (CERVO, 2003a, p. 21).

Este paradigma se apoia em dois elementos: (1) um externo, vinculado a algumas noções liberais, como a inserção internacional interdependente na globalização, a estabilidade financeira e a governabilidade através de coalizões com setores conservadores; e (2) um interno, vinculado ao desenvolvimentismo e ao fortalecimento do centro decisório nacional, a fim de reduzir as vulnerabilidades externas (CERVO, 2003a). Assim, o paradigma logístico denota que o crescimento e o desenvolvimento econômico doméstico se dão, também, pela inserção das empresas nacionais no globo. Neste sentido, “o neoliberalismo de Lula se restringe às práticas comerciais, enquanto preserva e aumenta a força do Estado. Complementariamente, os ganhos advindos da abertura comercial seriam destinados para o projeto de desenvolvimento nacional” (NEVES JÚNIOR, 2011, p. 48-49). O resgate dos eixos da PEB (autonomia e desenvolvimento) pelo governo Lula, segundo Isaías Moraes, se traduzem nas seguintes linhas de atuação:

i) abandono da ilusão de mundo multilateral e harmonioso preconizados pelo paradigma neoliberal; ii) resgate da visão realista e prática dos independentistas; iii) busca da estruturação de um multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e periféricos; [...] [iv] agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais; [e] [v] investimentos diretos no exterior, inicialmente nos países vizinhos (MORAES, 2019, p. 133).

Amado Cervo (2003b, p. 10) ainda destaca que, no paradigma logístico, priorizou-se a conversão da “política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento,

gerador [...] de superávits para aumentar a disponibilidade interna de divisas” e, também, a passagem da nacionalização da economia internacional para a internacionalização da economia nacional, sobretudo a partir da América do Sul. Silva e Costa (2018, p. 7) argumentam que a participação e a negociação com diversos grupos de interesse na política doméstica e externa, bem como “a inclusão das elites econômicas no projeto de desenvolvimento [...] condiz [a] transferência à sociedade do compromisso de empreendimento”, como prevê a abordagem do paradigma logístico.

Neste contexto, essas transformações podem ser visualizadas na PEB do governo Lula em alguns eixos, como: a maior aproximação com os países do sul global, ao mesmo tempo em que se mantiveram fortes as relações com os parceiros tradicionais; a expansão da agenda de integração regional para além da economia; o fortalecimento de blocos multilaterais, como os BRICS e o IBAS; a participação assídua nas instituições internacionais, com destaque ao pedido de reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), à Missão de Paz no Haiti, à atuação na Rodada de Doha e na governança global da saúde; o fortalecimento das empresas domésticas no mercado internacional; e o aumento dos investimentos brasileiros em outros países. Neste trabalho focamos, especificamente, na instrumentalização do BNDES na PEB, ao materializar o Estado Logístico no apoio à internacionalização das empresas domésticas e nos investimentos em infraestrutura para a integração sul-americana.

3. A instrumentalização do BNDES na política externa de Lula (2003-2010)

Para Sant’Anna, Júnior e Araújo (2009), o desenvolvimento está vinculado ao aumento da disponibilidade de crédito nacional, onde os bancos de desenvolvimento exercem papel fulcral. Especificamente no Brasil, o mercado privado de crédito é escasso e volátil e a oferta de crédito tende a ser impactada por colapsos internacionais, como o foi durante as crises mexicana, asiática e russa nos anos 1990. Logo, o BNDES ocupa papel fundamental na estabilização do mercado de crédito do país. “Nos momentos em que o mercado se contrai, como no período 2001-2003, o Banco amplia sua participação relativa ao garantir acesso ao crédito às empresas em momentos de liquidez escassa” (SANT’ANNA, JÚNIOR, ARAÚJO, 2009, p. 53). Além de ser fundamental para a estabilização macroeconômica doméstica, o BNDES, durante o governo Lula, teve grande protagonismo na inserção internacional do país.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), inicialmente BNDE, foi criado no segundo governo Vargas, em 1952, com o intuito de incentivar o

desenvolvimento econômico e social, através do apoio às empresas domésticas (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014). Entre 1952-1964, a maioria dos setores financiados pelo banco foram os de infraestrutura, notadamente de transporte, energia e siderurgia, com destaque à indústria de base. Entre 1964-1974, o setor privado passou a receber maior aporte financeiro do banco, especialmente os setores de insumos básicos e bens de capital (VALDEZ, 2011). “A instituição também participou da formulação e execução do Plano de Metas e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)” (SANTOS, 2018, p. 126), apoiando o processo de substituição de importações (HIRT, 2013).

Com a ascensão do modelo neoliberal nos anos 1990, o banco passou a operar na privatização das empresas estatais, atuando indiretamente no fomento à internacionalização das mesmas (VALDEZ, 2011; SANTOS, 2018), através da linha Finamex, da FINAME¹⁰². O banco, “primeiramente, passou a financiar as exportações de bens e serviços brasileiros, para depois apoiar os investimentos diretos realizados por empresas de capital brasileiro no exterior” (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 50). Em 2002, Fernando Henrique Cardoso subordinou a atuação do banco ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e aprovou o novo estatuto. No mesmo ano, o Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (Finamex), criado em 1991, transformou-se em BNDES-EXIM, atuando no fomento às exportações brasileiras e na criação de grandes projetos no estrangeiro (VALDEZ, 2011).

No governo Lula, o BNDES atuou na formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004) e na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008). “Em 2005, foi aprovada a primeira operação do BNDES na linha de internacionalização de empresas” (VALDEZ, 2011, p. 3) e, em 2007 e 2008, Lula aprovou novas modificações no estatuto do banco, em concordância com os objetivos de sua política externa ativa e altiva (AMORIM, 2010). Dentre as modificações relacionadas à atuação do banco no exterior, destacam-se os incisos II e VI. O Art. 9º ficou assim disposto:

O BNDES poderá também: [...] I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias; II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País; [...] III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de

¹⁰² “Subsidiária do BNDES que cuida do financiamento a bens de capital” (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 56).

23 a 27 de agosto de 2021

instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; [...] VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina; e (BRASIL, 2002).

As mudanças no estatuto representaram os interesses da PEB de Lula ao perseguir o desenvolvimento nacional e a aproximação regional, ao mesmo tempo em que denotaram a convergência com os interesses das exportações da elite empresarial em três eixos: bens, serviços e capitais. Com as alterações, o banco pôde atuar no financiamento às empresas brasileiras no exterior, não ficando restrito às exportações, podendo, inclusive, instalar subsidiárias em outros países (BUGIATO, 2017). Portanto, a partir dos anos 2000, é possível verificar a maior atuação do BNDES no exterior por diversos mecanismos, onde se destacam o financiamento a empresas brasileiras no estrangeiro e o apoio à exportação de produtos e serviços de engenharia para a região. Cabe ressaltar, também, a abertura dos escritórios¹⁰³ de representação do BNDES em Montevideu (Uruguai), em 2009, e Joanesburgo (África do Sul), em 2013, e da subsidiária em Londres (2009).

2.1. O fomento à internacionalização de empresas pelo BNDES (2003-2010)

“O envolvimento entre empresas nacionais e a política externa do Governo Lula teve o BNDES como o principal agente articulador” (VALDEZ, 2011, p. 6). Um dos pontos principais dessa articulação refere-se ao apoio à internacionalização das empresas brasileiras. Assim como Bugiato (2017), entendemos este fenômeno através da exportação de bens e serviços, da criação de filiais em outros países e da aquisição de empresas estrangeiras. Segundo Alem e Cavalcanti (2005 apud COSTA; SANTOS, 2010), o apoio do BNDES à esse processo se debruçou em seis eixos: (1) suporte aos investimentos no exterior; (2) proteção desses investimentos, através da criação de mecanismos protetivos internacionais; (3) assistência técnica; (4) incentivos fiscais; (5) fornecimento de seguros aos investimentos; e (6) financiamento. Um dos mecanismos de internacionalização refere-se ao BNDESPar (ou BNDES Participações), uma subsidiária do banco atuante no mercado de capitais.

A BNDESPar, criada em 1974, investe diretamente em empresas privadas através da compra de ações, atuando como um fundo de investimentos do governo e incentivando o

¹⁰³ Ao final de 2016, a então diretora do BNDES, Maria Sílvia, anunciou o fechamento dos três postos no exterior, enfatizando a atuação do banco na resolução dos problemas domésticos, através do financiamento à infraestrutura e da coordenação de privatizações (BILLER, 2016).

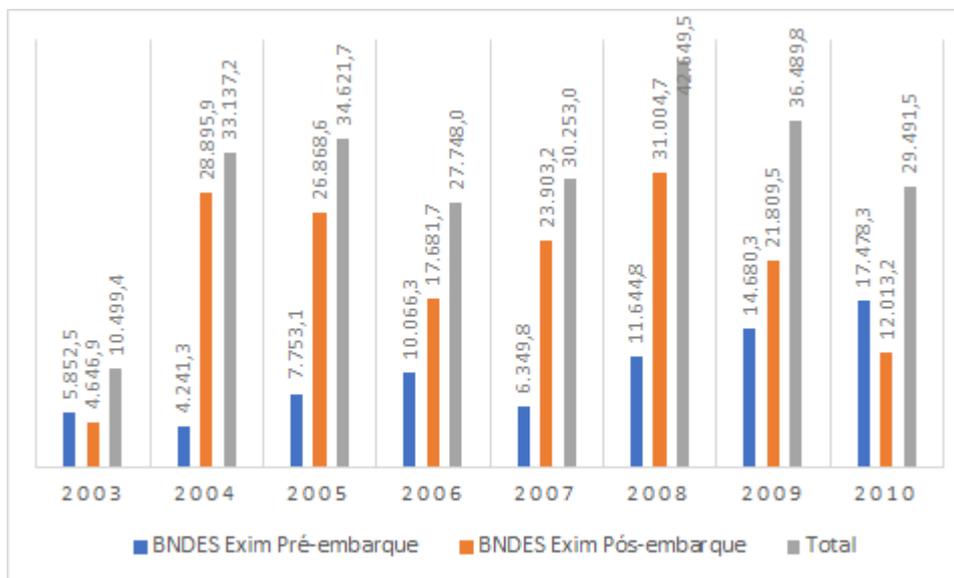
desenvolvimento de tecnologia (REIS, 2018). Entre 2007-2010, os setores onde a BNDESPar teve a maior participação foram, em relação à sua participação acionária total: petróleo e gás (78,73%), alimentos/bebidas (23,35%), mineração (5,37%), telecomunicações (5,11%), papel e celulose (4,73%), fundo de investimento (3,79%), bens de consumo (2,51%), logística/transportes (1,17%), bens de capital (0,98%), sucroalcooleiro (0,94%) e tecnologias da informação (0,78%). Quanto ao objetivo da participação acionária, a internacionalização foi o foco dos investimentos em: JBS, Metalfrio Solutions, Marfrig Global Foods e Bertin. Com o objetivo de modernização/expansão empresarial destacam-se: Petrobrás, Odebrecht, Votorantim Industrial, Brasil Foods, Teikon Tecnologia Industrial, Grano Alimentos, dentre outras (BNDES, [2021b]). “A América Latina foi a região que mais recebeu operações de internacionalização apoiadas pelo BNDES”. Na Argentina, por exemplo, verificou-se a aquisição do frigorífico Swift Armour pela JBS e do laboratório Quesada pela Eurofarma (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 64).

Ademais, os investimentos externos do Brasil saltaram, entre 2003-2006, de US\$ 250 milhões para US\$ 28 bilhões, atingindo, ao final dos dois mandatos de Lula (2010), o valor de US\$ 22 bilhões (UNCTAD, [2021]). Assim sendo, o *boom* de investimentos a partir de 2006 tem relação com o apoio diplomático, financeiro e logístico do Estado brasileiro às empresas (FREIXO; RISTOFF, 2012) e grande parte deste valor se deve ao processo de internacionalização, através de instalações produtivas, fusões e aquisições financiadas pelo BNDES (VALDEZ, 2011). Neste sentido, a linha de financiamento BNDES-EXIM pré e pós-embarque, juntamente com a subsidiária BNDESPar, denotou papel fundamental neste processo (SANTOS, 2018).

Na categoria pré-embarque, o banco atua no “financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, entre outros bens e serviços, para exportação” (BNDES, [2021a]). Ou seja, o BNDES fornece recursos antes da produção e exportação do bem ou serviço. Já na categoria pós-embarque, o papel do BNDES é de financiar a exportação de bens de fabricação nacional, como máquinas e equipamentos; de serviços nacionais, como construção civil; e de aeronaves de fabricação nacional (BNDES, [2021a]). Ou seja, ocorre o financiamento à comercialização do produto ou serviço exportado após a efetivação do contrato entre a empresa nacional com o importador, mediante documentos comprobatórios. Neste caso, o BNDES antecipa o fornecimento de recursos devido pelo importador ao exportador (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014). Assim, o

importador passa a ser devedor do BNDES. O gráfico abaixo sintetiza os desembolsos totais do BNDES-EXIM entre 2003-2010.

Gráfico 1. Desembolsos totais da linha BNDES-EXIM entre 2003-2010 (R\$ milhões)

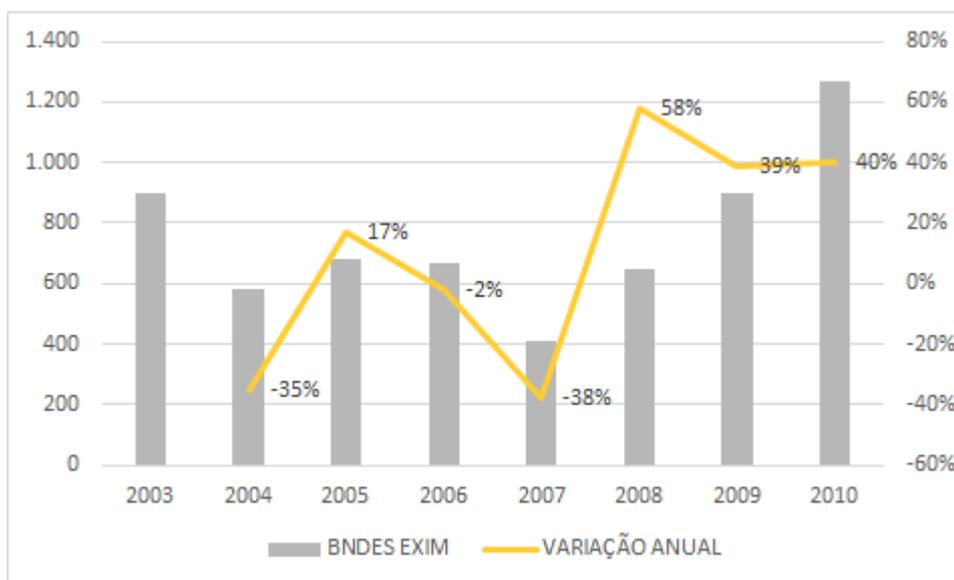


Fonte: BNDES [2021c], elaboração própria.

Observamos que há um crescimento expressivo no valor total dos desembolsos do BNDES-EXIM a partir de 2004, com o maior valor sendo atingido em 2008. Identificamos, ainda, um crescimento do desembolso pré-embarque depois de 2007 e um pico do desembolso pós-embarque em 2008. Em linhas gerais, os desembolsos pós-embarque são superiores aos pré-embarque, representando, com exceção de 2003, mais de 50% dos desembolsos totais do BNDES-EXIM. Os principais setores financiados pela linha pré-embarque no período foram: alimentos, calçados, têxteis, máquinas industriais, aparelhos de telecomunicação, equipamentos para a geração de energia, produtos químicos e eletrônicos e software. Na categoria pós-embarque foram os serviços de construção civil, especialmente na América Latina, com destaque à Argentina e Venezuela (BUGIATO, 2017). O gráfico abaixo expõe o número de operações apoiadas pela linha BNDES-EXIM (2003-2010).

Gráfico 2. Número de operações financiadas pelo BNDES-EXIM (2003-2010)

23 a 27 de agosto de 2021



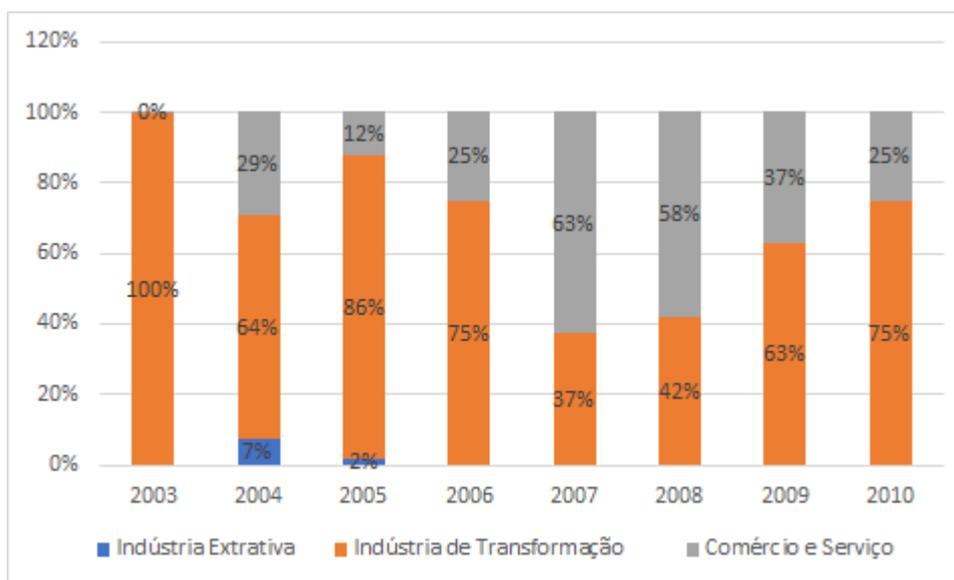
Fonte: BNDES [2021d], elaboração própria.

Em 2003, o número de operações pelo BNDES-EXIM foi de 896. Entre 2004-2008, identificamos uma redução, com uma oscilação de cerca de 400 e 650 operações, onde o menor número foi no ano de 2007 (408) e o maior no ano de 2005 (681). Nos anos de 2009 (902) e 2010 (1.269), observamos um aumento expressivo, sinalizando, possivelmente, o desempenho do país na passagem da crise de 2008 e a busca pela janela de oportunidade aberta às empresas brasileiras. O BNDES foi, no período, a principal instituição catalisadora da internacionalização das empresas (COSTA; SANTOS, 2010), em consonância com a política doméstica (neodesenvolvimentista) e externa (logística) do governo Lula. No próximo gráfico, analisamos os setores financiados pela linha BNDES-EXIM (2003-2010), de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)¹⁰⁴.

Gráfico 3. Desembolsos da linha BNDES-EXIM por agrupamento de atividade econômica entre 2003-2010 (US\$ mil)

¹⁰⁴ Retiramos o setor de “Agricultura” em virtude da inferioridade dos seus valores perante os demais setores, que acabam por distorcer os dados do gráfico. O setor de “Indústria de Transformação” representa os seguintes subsetores: bebidas; borracha e plástico; celulose e papel; confecção, vestuário e acessórios; coque, petróleo e combustível; couro, artefato e calçado; equipamento informático, eletrônico, ótico; farmoquímico, farmacêutico; fumo; gráfica; madeira; manutenção, reparação, instalação; máquinas, aparelho elétrico; máquinas e equipamentos; metalurgia; mineral não metálico; móveis; outros equipamentos de transporte; produto de metal; produtos alimentícios; produtos diversos; química; têxtil; veículo, reboque e carroceria. O setor de “Comércio e Serviços” representa os seguintes subsetores: administração pública; água, esgoto e lixo; ativ aux transporte e entrega; atividade financeira e seguro; atividade imobiliária, profissional e administrativa; comércio; construção; eletricidade e gás; informação e comunicação; organismos internacionais; outras atividades e serviços; telecomunicações; transporte aéreo e transporte terrestre (BNDES [2021c]).

23 a 27 de agosto de 2021



Fonte: BNDES [2021c], elaboração própria.

A partir da análise do gráfico, observamos a superioridade da indústria de transformação na composição do financiamento do BNDES-EXIM ao longo do governo Lula, com exceção de 2007 e 2008, onde o setor de comércio e serviço representou mais de 50% dos desembolsos. Notamos, ainda, o baixo financiamento do BNDES-EXIM à indústria extrativa, onde se percebe o seu valor apenas em 2004 (7%) e 2005 (2%). Neste sentido, como denota Fabrício Cattermol (2010), o BNDES figura como a principal instituição financiadora a médio e longo prazo das exportações brasileiras, fomentando a criação de novos setores e fortalecendo aqueles já existentes, com destaque à indústria de transformação.

Leandro Santos (2018) salienta, ainda, que o BNDES atuou na formação de conglomerados econômicos, a partir da política de campeãs nacionais do governo Lula, ou seja, a partir do incentivo à inserção externa de empresas já consolidadas no mercado doméstico (RODRIK, 2003 apud GUEDES, 2019, p. 28). Nesta política, priorizou-se o incentivo a setores considerados estratégicos para o país, “como petroquímica, celulose e papel, fármacos, alimentos, tecnologia da informação, telecomunicações, açúcar e álcool” (SANTOS, 2018, p. 128). Ademais, grande parte das empresas que mantiveram relações com o governo apoiaram Lula na reeleição em 2006, através de doações para a campanha presidencial. Robson Valdez (2011) destaca que, dentre as empresas que realizaram a doação para a candidatura de Lula, JBS, Gerdau, Odebrecht, Marfrig, Vale, ALL, Petrobrás, Bematech e Brasil Foods possuíam a participação acionária da BNDESPar e compunham o grupo seletivo das 40 companhias brasileiras mais internacionalizadas do Brasil, segundo dados

da Fundação Dom Cabral (VALDEZ, 2011). Evidencia-se, assim, a relação estreita entre o empresariado e o Estado brasileiro no governo Lula, tendo em vista o auxílio governamental nos seus processos de expansão nacional e internacional por intermédio do BNDES.

Tabela 1. Relações das multinacionais mais internacionalizadas com o BNDES (2010)

	Empresa	BNDES par (2010)	50 maiores tomadores de recursos do BNDES (2010-2012)
1	JBS	x	x
2	Gerdau	x	
3	Ibope		
4	Metalfio	x	
5	Odebrecht	x	
6	Marfrig	x	x
7	Vale	x	x
8	Sabó		
9	Tigre		
10	Suzano Papel e Celulose	x	x
11	Artecola		
12	Lupatech	x	
13	Camargo Corrêa		
14	CI&T Software	x	
15	Marcopolo		
16	Weg Equipamentos Elétricos		x
17	Stefanini IT Solutions		
18	Votorantim Cimentos		x
19	América Latina Logística	x	
20	TAM		
21	EMBRAER	x	x
22	Natura	x	
23	Petrobrás	x	x
24	Bematech	x	
25	Alusa		
26	Spoletto		
27	Andrade Gutierrez		x
28	Itaú	x	
29	Totvs	x	
30	DHB		
31	Fisk		
32	Ultrapar		
33	Politec		
34	Localiza		
35	Randon		
36	Cia Providência		
37	Brasil Foods	x	

23 a 27 de agosto de 2021

38	Marisol		
39	Cemig	x	
40	Eletróbrás	x	

Fonte: BNDES (2010a); BNDES (2010b); FDC (2010), elaboração própria.

A partir da tabela, observamos que dentre as dez empresas mais internacionalizadas do Brasil (2010), sete possuíam participação acionária do BNDESPar (2010) e quatro delas estavam entre as maiores tomadoras de recursos do BNDES (2010-2012). Além disso, 22 das 40 empresas, ou seja, 55% delas, possuíam algum tipo de relação com o BNDES, seja através do BNDESPar ou de recursos ofertados pelo banco (2010-2012). Assim sendo, nesta subseção verificamos a centralidade do BNDES no processo de internacionalização de empresas nacionais entre 2003-2010, através do BNDESPAR e do BNDES-EXIM. Na próxima subseção, analisaremos a atuação do BNDES na integração regional (2003-2010).

2.2. A atuação do BNDES na integração regional (2003-2010)

O governo Lula (2003-2010) deu continuidade aos projetos de integração regional do governo FHC (1995-2003), trazendo elementos para além da economia nesta dinâmica, como o fortalecimento de infraestrutura, a criação da UNASUL (inicialmente CASA), em 2004, e o desenvolvimento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2006. Em 2000, por proposta do governo brasileiro, foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a partir de estudos financiados pelo BNDES sobre Eixos de Integração e Desenvolvimento (VALDEZ, 2011). Inicialmente, o projeto recebeu aportes financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF), e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPATA), além de financiamentos privados.

A partir de 2003, o BNDES passou a apoiar diretamente algumas obras dentro do projeto supracitado, através do financiamento à exportação de serviços de grandes empreiteiras brasileiras¹⁰⁵. No informe nº 187 de 2004 do BNDES consta que a integração

¹⁰⁵ “Alguns exemplos de projetos da IIRSA executados por empreiteiras brasileiras são as obras da Usina Hidrelétrica Porce III, a 147 km da cidade de Medellín, na Colômbia, realizadas pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa, ao valor estimado, em 2005, de US\$ 450 milhões. Concluída em dezembro de 2010, a obra teve um custo total de US\$ 900 milhões. [...] No Peru, em 2004, a empresa firmou contrato para recuperação de um trecho de 60 km da estrada que liga Chiclayo a Chongoyape, no norte do país. Outra obra em execução é a construção de um trecho da estrada Inambari-Azangaro, com 305 km de extensão. Essa estrada faz parte da ligação oceânica entre Brasil e Peru. No mesmo ano a empresa assinou, na Bolívia, contrato para construção da rodovia Roboré-El Carmen, de 140 km, parte de um corredor interoceânico que permitirá a saída

regional, desde 2003, passou a ser um dos pilares da atuação do banco, com o intuito de expandir os mercados nacionais e o comércio entre os vizinhos para acelerar o desenvolvimento econômico. Um dos pontos de destaque do documento refere-se ao objetivo do banco em financiar projetos de infraestrutura física na região, através da exportação de produtos e serviços de engenharia do Brasil para países como Equador, Paraguai, Peru e Venezuela (BNDES, 2004). Em 2005, BNDES e CAF assinaram um documento de cofinanciamento para 17 projetos de integração em infraestrutura na América Latina (HIRT, 2013) e, no mesmo ano, o Brasil passou a ser sócio classe A do CAF (antes era classe C), mesma posição ocupada pelos fundadores (VALDEZ, 2011). Na tabela abaixo, constam os projetos de infraestrutura acima de US\$ 50 milhões financiados pelo BNDES na América Latina entre 2003-2010.

Tabela 2. Exportações de bens e serviços de engenharia financiadas pelo BNDES na América Latina (2003-2010), acima de US\$ 50 milhões

da Bolívia para o Pacífico e ligará as cidades de Santa Cruz de la Sierra e Puerto Suarez. O Corredor Viário Interoceânico Sul – Peru/Brasil, entre Peru, Bolívia e Brasil, é dividido em cinco trechos: três são construídos pela Odebrecht com sócios peruanos; um é executado pela peruana Hidalgo e Hidalgo SAC; e o quarto trecho é feito pela Intersur Concesiones SAC, formada pelas brasileiras Camargo Correa, Andrade Gutiérrez e Queiroz Galvão” (HIRT, 2013, p. 6).

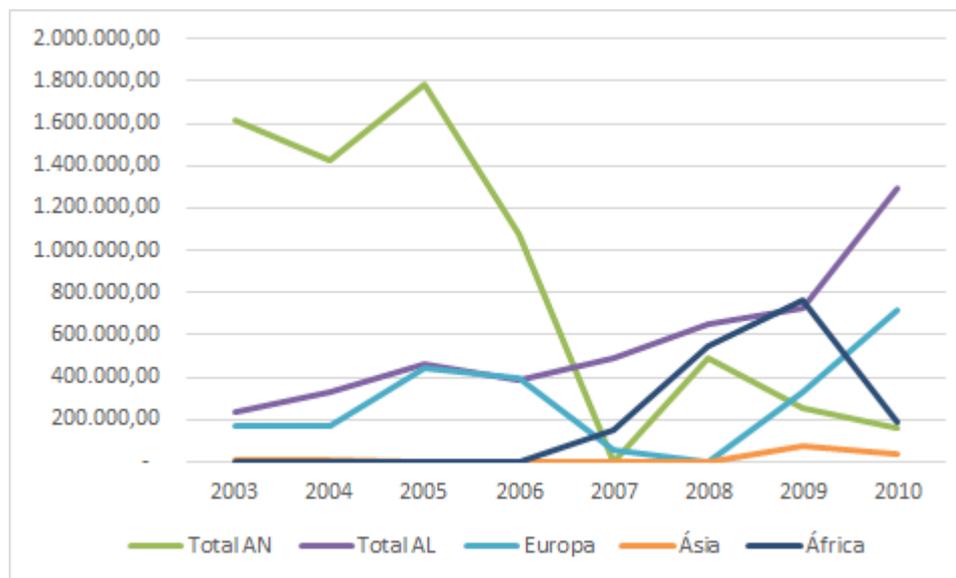
Pais	Projeto(s)	Ano	Construtora	Valor
Argentina	Ampliação do Gasoduto San Martin	2005	Odebrecht	148,4
			Confab Industrial	25,6
	Ampliação da rede de gasodutos de TGS e TGN	2007	Odebrecht	1.073
	Construção de planta de tratamento e do sistema de distribuição de água em Paraná de las Palmas	2010	Odebrecht	89
Cuba	Ampliação e modernização do Porto de Mariel	2009	Odebrecht	682
Venezuela	Obras da Linha 3 do Metrô de Caracas	2004	Odebrecht	78
	Obras da Linha 5 do Metrô de Caracas (SUSPENSO)	2009	Odebrecht	419,3
	Construção de trecho da Linha 2 do Metrô de Los Teques (SUSPENSO)	2009	Odebrecht	862
	Construção da Usina Siderúrgica Nacional (SUSPENSO)	2010	Andrade Gutierrez	865,4
Peru	Projeto Bayovar, construção de planta de dessalinização de água	2010	Andrade Gutierrez	58,2

Fonte: NEDER; DURÃO; SILVA; PONCEANO; CONCONI; CUNHA (2019), elaboração própria.

Dentre as obras financiadas na região entre 2003-2010, destacam-se a construção e a modernização de gasodutos, portos, aquedutos e linhas metroviárias, principalmente pela construtora Odebrecht. No entanto, esses desembolsos foram concentrados em alguns países e, como demonstra Santos (2018, p. 132), “a atuação do BNDES no conjunto das obras da IIRSA é pequena”, sendo estas financiadas, principalmente, pela CAF, pelo BID e pela FONPLATA. No gráfico abaixo, analisamos o destino das exportações financiadas pelo BNDES pós-embarque (2003-2010).

Gráfico 4. Destino das exportações financiadas pelo BNDES pós-embarque (US\$ mil)

23 a 27 de agosto de 2021



Fonte: BNDES [2021e], elaboração própria.

A partir do gráfico verificamos uma diminuição expressiva do desembolso destinado às operações na América do Norte, sobretudo, depois de 2005. Como contrapartida, observamos, ainda, o aumento do montante destinado ao financiamento pós-embarque na América do Sul e no continente africano a partir de 2006, sendo a região sul-americana a mais expressiva entre 2009-2010. A Ásia possui um baixo desembolso pós-embarque, visto que grande parte das obras eram financiadas pela China no projeto *One Belt, One Road*.

“Os países da América Latina sempre foram um dos principais destinos das exportações apoiadas pelas linhas BNDES Exim, desde a sua criação em 1990” (CATERMOL, 2010, p. 171). Quanto ao crescimento do financiamento pós-embarque na região sul-americana, destacamos a atuação dos serviços de engenharia das empreiteiras brasileiras para a construção de obras de infraestrutura, como destacadas na tabela 2. Portanto, “o governo Lula maximizou o apoio a projetos de infraestrutura que tenham impacto regional, favorecendo, assim, a integração econômica dos países da América do Sul” (CARVALHO, 2019, p. 82).

Ademais, o banco fechou acordos com diversas instituições mundiais para o desenvolvimento de infraestrutura regional. Dentre estes, ressaltamos o acordo de 2004 com a *China International Trust and Investment Corporation* (CTIC) “para investir em projetos de infraestrutura ferroviária e portuária na América do Sul” (SANTOS, 2018, p. 129); o memorando de 2008 com a *Corporación de Fomento* (Corfo) chilena, relacionado ao apoio a

pequenas e médias empresas na região; e o memorando de 2012 com o *African Development Bank* e o *Development Bank of Ethiopia*, relacionado à atuação das empresas do Brasil no continente africano (SANTOS, 2018).

A partir da análise empreendida na presente subseção, verificamos que destino dos financiamentos do BNDES-EXIM à América do Sul e a participação do banco no financiamento de obras de infraestrutura na região têm consonância com o projeto de política externa “ativa e ativa” defendida pelo governo Lula (2003-2010), no qual o BNDES desempenhou papel importante à inserção internacional brasileira. Portanto, a busca por autonomia e desenvolvimento continuaram guiando a PEB na primeira década do século XXI, considerando o apoio logístico do Estado, dentro de uma política neodesenvolvimentista, à inserção internacional competitiva do empresariado brasileiro, ou seja, da nova burguesia interna. Nesta dinâmica, observamos que a instrumentalização do BNDES no exterior se deu em dois eixos: (i) no financiamento à internacionalização de empresas e (ii) na promoção da integração regional.

4. Breves conclusões

Como a atuação do BNDES serviu como instrumento da política externa brasileira ao longo do governo Lula (2003-2010)? A partir deste questionamento, buscamos compreender, no presente manuscrito, o apoio do BNDES às empreitadas brasileiras no exterior. Inicialmente, descrevemos, em linhas gerais, as mudanças pelas quais o país passou na primeira década do século XXI, perpassando a ascensão da nova burguesia interna (BUGIATO, 2017) ao novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006) até a materialização do paradigma logístico da PEB, como proposto por Amado Cervo (2003a). Nesta nova dinâmica, o Estado buscou apoiar os interesses do empresariado brasileiro no exterior, transferindo a sua responsabilidade empreendedora à sociedade civil.

A interação entre [o empresariado,] a política externa e o BNDES se deu por meio do alinhamento dos seus objetivos. Assim, durante o governo Lula, a política externa encontra no BNDES um importante instrumento para colocar em prática uma parte significativa de sua agenda. Compõe a pauta diplomática brasileira: a expansão internacional da economia (e, para isso, o crescimento do comércio exterior e a formação de empresas robustas e competitivas no mercado internacional); a integração com a América do Sul; o desenvolvimento da infraestrutura; e o relacionamento Sul-Sul. Tudo isso dentro de uma plataforma neodesenvolvimentista (CARVALHO, 2019, p. 84).

Ao longo da pesquisa, observamos que o BNDES atuou assertivamente no apoio à internacionalização de empresas brasileiras entre 2003-2010. Através da linha de financiamento BNDES-EXIM, analisamos que houve dois períodos de pico nos montantes despendidos (2004 e 2008), nos quais a modalidade pós-embarque demonstrou superioridade, notadamente na América do Sul e na África. Ainda, o número de operações financiadas pela linha BNDES-EXIM apresentou aumento significativo, sobretudo, a partir de 2008. Verificamos, também, que o financiamento se deu primordialmente à indústria de transformação. Contudo, “uma série de iniciativas pontuais, e por vezes ad hoc, não permite que se conclua pela existência de uma política delineada de internacionalização de empresas brasileiras” (SENNES; MENDES, 2009, p. 172 apud SANTOS, 2018, p.132). Portanto, sugerimos que a atuação do BNDES, ao longo do governo Lula, caracterizou-se como uma condição necessária, mas não suficiente para a consolidação de uma política de suporte à internacionalização de empresas.

Quanto à atuação no financiamento de projetos América do Sul, analisamos que os desembolsos à construção de infraestrutura nos países vizinhos foi o foco da atuação do banco, com destaque à Argentina, Cuba, Venezuela e Peru, com financiamento acima de US\$ 50 milhões. Ainda, verificamos que os desembolsos pós-embarque foram destinados, prioritariamente, à América do Sul, especialmente após 2006, onde se destacam os serviços de engenharia pelas grandes empreiteiras brasileiras. Contudo, como destaca Santos (2018), os desembolsos do BNDES às obras de infraestrutura através da IIRSA foram pequenos. Não obstante, a prioridade dada à região pela PEB de Lula e, portanto, pelo BNDES, representaram novamente os interesses na conquista de uma inserção internacional mais autônoma e competitiva, com destaque a atuação do empresariado brasileiro.

Apesar dos incentivos do BNDES e das políticas industriais e, também, da crescente representatividade da indústria nas exportações, esta enfrentou diversos desafios ao longo do governo Lula. Além da interrupção do processo de industrialização nos anos 1980-1990, destacamos a alta taxa de juros, a falta de coordenação entre os atores envolvidos nas políticas industriais, a competição com a manufatura chinesa, a falta de mão-de-obra qualificada e de infraestrutura, a escassez de incentivos à inovação e a alta no preço dos commodities. Ainda, não obstante os incentivos propostos pelo BNDES, o setor do agronegócio teve a maior representatividade nas exportações totais brasileiras, sendo as manufaturas destinadas à

23 a 27 de agosto de 2021

América do Sul. Assim sendo, como destaca Neves (2020), o Brasil pode estar passando por um processo gradual de desindustrialização.

Referências bibliográficas

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53 (special edition), p. 214-240, 2010.

BERRINGER, Tatiana; KOWALCZYK, Anna. As burguesias brasileira e chilena e a integração regional. **Estudos Internacionais**, v. 5, n. 1, p. 47-62, 2017.

BILLER, David. BNDES fechará sedes no exterior como parte da nova estratégia. **UOL**, 2016. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/bndes-fechara-sedes-no-exterior>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES - Desembolsos do Sistema BNDES**. 2021d. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de/downloads>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES - Desembolso Anual na modalidade pós-embarque por destino das exportações**. 2021e. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de/downloads>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BNDES. **BNDES Exim: Financiamento à produção e exportação de bens e serviços brasileiros**. 2021a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/financiamento/BNDES-Exim>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BNDES. **Carteira de ativos - 2010**. 2010a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/carteira-de-ativos-2010>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES - Consultas ao Sistema BNDES**. 2021c. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de/downloads>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BNDES. **Informe BNDES Nº 187**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004.

BNDES. **Participações acionárias**. 2021b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/desembolsos-do-sistema-bndes-via-renda-variavel>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BNDES. **Quem são os nossos 50 maiores tomadores de recursos: 2010-2012**. 2010b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/maiores-clientes>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002**. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4418.htm>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BUGIATO, Caio. A importância do BNDES na política externa do governo Lula. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 43-69, jul.-dez. 2017.

CARVALHO, Bertram Oliveira de Alcântara. **Financiamento do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras e a cooperação Sul-Sul no governo Lula: 2003 a 2010**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 46, n.1, p. 5-1, 2003b.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003a.

COSTA, Armando D.; SANTOS, Elson R. S. Internacionalização de empresas brasileiras: restrições de financiamento e papel do BNDES. **Economia & Tecnologia**, ano 6, v. 23, 2010.

ESTADÃO. Lucro das grandes empresas quadruplica no governo Lula. **Estadão**, 2006. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/lucro-das-grandes-empresas-lula>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FDC. **O ranking FDC das multinacionais brasileiras 2010**. Fundação Dom Cabral, 2010. Disponível em: <<https://trajetoriasinternacionais.fdc.org.br/ranking-multinacionais-brasileiras-2010>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/carta-ao-povo-brasileiro>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FREIXO, Adriano de; RISTOFF, Taís. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: o BNDES como instrumento de política externa no governo Lula da Silva (2003-2010). **Mural Internacional**, Ano III, n. 2, p. 24-31, 2012.

GUEDES, Mariana Correia. **A política dos campeões nacionais aplicada no Brasil e sua implementação por meio do BNDES no período 2004-2014**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Economia, Florianópolis, 2019. 152p.

GUIMARÃES, Sergio F.; RAMOS, Alexandre S.; RIBEIRO, Patrícia D.; MARQUES, Pedro H. M.; SIAS, e Rodrigo. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, n. 42, p. 47-92, 2014.

23 a 27 de agosto de 2021

HIRT, Carla. O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. **Espaço e Economia**: Revista brasileira de geografia econômica, v. 3, n. 3, ano II, 2013.

LAMBERT, Renaud. A Onda Rosa. **Le Monde Diplomatique**, Edição 33, 2010. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-onda-rosa/>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

MAISONNAVE, Fabiano. Em discurso, Lula diz que Alca é “política de anexação” dos EUA. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/alca-anexação-eua-lula/>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

MORAES, Isaías A. Política Externa e Desenvolvimento Econômico no Brasil: história e paradigmas (1930-2016). **Conjuntura Global**, v. 8, n. 2, p. 117-140, 2019.

NEDER, Vinicius; DURÃO, Mariana; SILVA, Regina E. da; PONCEANO, Bruno; CONCONI, Augusto; CUNHA, Mariana. Dossiê BNDES: as 86 obras no exterior financiadas pelo banco. **Estadão**, 2019. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/86-obras-no-externo-financiadas-pelo-bndes>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

NEVES, Leonardo Paz. **Economic Development and Global Value Chain Insertion: A view from Brazilian and South Korean lenses**. Rio de Janeiro: FGV NPII, 2020. 109 p.

NEVES JÚNIOR, Edson J. Uma análise da política externa do Governo Lula em relação à temática das mudanças climáticas. **AURORA**, Ano V, n. 7, jan 2011.

OLIVEIRA, Raphael R. “Novo - desenvolvimentismo” no Brasil: gênese, ascensão e queda. **Anais Eletrônicos**. XXIII Encontro Nacional de Economia Política, História Econômica, 2018. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/trabalhos-história-econômica-oliveira-2018>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. 1 ed. Zahar, 2004.

PREBISCH, Raul. **O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária**. São Paulo: Ordem dos Economistas, 1961.

REIS, Tiago. O que é BNDESPar e como o BNDES atua diretamente no mercado financeiro. **SUNO**, 2018. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/bndespar/>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

RODRIGUEZ, Júlio C. C. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 55, n. 2, p. 70-89, 2012.

SANT’ANNA, André; JUNIOR, Gilberto R. B.; ARAÚJO, Pedro Q. Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008). **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 41-60, 2009.

SANTOS, Leandro. BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro. **Geusp - Espaço e Tempo** (Online), v. 22, n. 1, p. 115-137, 2018.

23 a 27 de agosto de 2021

SARAIVA, José Flávio Sombra. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (org.). **O crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.

SEREZA, Haroldo C. Fortalecemos o Mercosul para romper com a Alca, afirma Lula. **Opera Mundi**, 2019. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/opera-mundi-entrevista-lula>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

SILVA, André R.; COSTA, Gabriela D. F. A busca de autonomia nas políticas externas da Argentina e do Brasil (2003-2015). **Meridiano** 47, v. 19, p. 1-17, 2018.

SILVA, Rodrigues M. O novo desenvolvimentismo e a promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro: auge e declínio (cap 1). In CIMINI, Fernanda; CABRIA, Juan V. B.; SILVA, Roberta R. M. **Elites empresariais, estado e mercado na América Latina**. Universidade Federal de Minas Gerais: Coleção População e Economia, 2018.

TRINDADE, José R.; OLIVEIRA, Wesley P. Padrão de especialização primário-exportador e dinâmica de dependência no período 1990-2010, na economia brasileira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 4, p. 1059-1092, mar. 2017.

UNCTAD. **World Investment Report** - Annex table 02: FDI outflows, by region and economy, 1990-2020. [2021]. Disponível em: <<https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

VALDEZ, Robson C. C. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula. **Anais Eletrônicos**. 3º Encontro Nacional da ABRI, Política Externa, 2011. Disponível em: <http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_ABRI/Politica_Externa/Valdez_Atuação_BNDES>. Acesso em: 20 jul. 2021.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

Geoffrey Till e a Estratégia Naval: um estudo sobre o Submarino Nuclear Brasileiro (SN-Br)

Gustavo Henrique Barbosa da Silva¹⁰⁶

Resumo

O presente trabalho versa sobre o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), firmado em parceria com a França no ano de 2008, onde fomentou-se a projeção e execução de um Submarino Nuclear Brasileiro (SN-Br). A intenção dessa parceria era justamente a troca de conhecimentos, o que futuramente tornará o Brasil autônomo na produção dessa tecnologia de ponta. O estudo foi embasado na teoria de Geoffrey Till acerca da estratégia naval, com base no conceito de modernidade e pós-modernidade. Utilizou-se do recurso metodológico de análise de conteúdo conforme Koltz (2008) para alcançar-se os resultados aqui apresentados, portanto vale salientar que a revisão bibliográfica abarcou os clássicos sobre os temas aqui propostos, trata-se de um estudo ensaístico. A importância da presente produção diz respeito a projeção internacional do Brasil, a partir da parceria feita com a França, onde o Estado brasileiro passa a ser notado no cenário internacional ao lado de grandes potências detentoras da mesma tecnologia sensível. O presente trabalho tem por objetivo descrever e analisar como o surgimento do Submarino Nuclear Brasileiro (SN-Br) torna-se uma importante conquista para a Marinha do Brasil e consequentemente para o Estado Brasileiro, com vista as parcerias estratégicas obtidas. Como hipótese, tem-se inicialmente de que o Brasil ao buscar a referida parceria estratégica inseriu-se em um contexto de pós-modernidade conforme afirma Till em sua teoria. Portanto, como resultado pode-se apontar a importância do projeto para o espaço geopolítico do Atlântico Sul como um todo e não apenas ao Estado brasileiro.

Palavras-chaves: Estratégia Naval; Projeção Internacional; e Submarino Nuclear Brasileiro.

Introdução

O presente trabalho versa sobre a importância da criação nacional de uma estratégia naval voltada para a pós-modernidade (conceito calcado por Geoffrey Till - 2007) ainda que, aparentemente esteja imersa em um contexto de modernidade, que vise o compartilhamento e a cooperação entre pares. Deste modo, o estudo é pautado em doutrinas sobre as temáticas propostas, com vista a entender qual é o real objetivo por detrás da aquisição de um submarino com propulsão nuclear no Estado brasileiro. No primeiro momento, conceitua-se, através de Geoffrey Till (2007), as questões latentes quanto a modernidade e pós-modernidade em face a estratégia naval que pode ou não ser adotada pelos Estados. Os

¹⁰⁶ Mestrando em Ciências Militares, Instituto Meira Mattos – Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). E-mail: gustavohenrique.barbosasilva@gmail.com

parâmetros traçados por Till (2007) distingue-se sumariamente dos que por exemplo Alfred T. Mahan (2004) traçou por alguns anos e que foi premissa fulcral na vida naval dos Estados.

Faz-se preciso mencionar Klein (2011), que traz em seu trabalho a concepção de inclusivismos e exclusivismos quanto a detenção dos espaços marítimos, sendo esta uma opção a ser tomada pelos Estados. Em síntese, um Estado inclusivista, tende ao pós-modernismo quanto a sua segurança, já um exclusivista, ao modernismo, todavia são vertentes que por serem de tudo novas acabam misturando-se e são confundidas no âmbito prático.

Hugo Grotius (1609), ao disseminar o conceito de *mare liberum*, permitiu a ideia de que não haveria nenhum tipo de restrição quanto a utilização dos espaços marítimos, com o decorrer dos anos, essa premissa tornou-se um escudo que protegia a todos os Estados. Na contemporaneidade, devido a globalização e aos novos mecanismos de governança dos oceanos, os Estados passaram a não mais aceitarem essa liberdade como máxima. A questão central na vida dos Estados liga-se intimamente a ideia de insegurança de suas áreas marítimas, o que pode por em risco os espaços terrestres. Entretanto, com base no que Till (2007) defende enquanto um conceito pós-moderno de estratégia naval, a utilização dos mares teria tonalidades de liberdade como as de outrora, mas a salvaguarda desses espaços, dar-se-á por uma preocupação de todos. Para Till ainda, a segurança tende a ser um ato cooperativo, onde todos trabalham em prol de um único objetivo, mesmo que se utilizem de artefatos distintos.

Para a pós-modernidade a cooperação e a inclusão tende a ser benéfica para a manutenção da vida estatal. Todavia, é necessário ressaltar que os denominados modernistas vivem de modo cauteloso, isto é, suas ações tendem a ser mais protecionistas, ainda que essa atitude não seja a melhor, com vista a salvaguardar os interesses nacionais. Mas, são os mesmos que sofrem mais riscos e tendem a ter mais gastos reais quanto a essa escolha. O Submarino Nuclear Brasileiro (SN-Br) ainda que em processo de execução visa fomentar a segurança, não só aos espaços brasileiros, mas a todo o Atlântico Sul, embebido assim desse caráter pós-moderno.

O advento da globalização exige dos Estados certa flexibilidade quanto ao domínio de ferramentas de defesa, ou seja, defesa não pode mais ser pensada dentro de uma única esfera da sociedade, ela tende a ser vista em todas possíveis para evitar-se equívocos mais

sérios. Em resumo, a defesa não pode mais ser vista como apenas uma preocupação militar, mas tende a ser colocada inclusive no âmbito da política. Para Till (2007) a globalização portanto, passa a ser um agente catalisador por meio do qual os Estados vão tomar decisões e responderão por elas quando as consequências chegarem. O intento aqui, será o de averiguar a maneira com que o Estado brasileiro está interagindo com seu entorno, a fim de tornar a segurança viável não mais como ato unilateral.

Trabalha-se aqui com o que para Till (2007) é visto como os quatro pilares fundamentais para a manutenção dos espaços marítimos e que tende a cercear diversos outros documentos nacionais e internacionais sobre essa manutenção. Deste modo, aborda-se que é necessário um efetivo controle do mar, as operações expedicionárias, boa ordem no mar e a manutenção de um consenso marítimo compartilhado. Isso significa dizer que é preciso ordem eficaz dentro do sistema internacional que produza bons resultados para alcançar esses objetivos.

O objetivo central desse trabalho consiste em analisar quais os principais motivos que levaram ao Brasil a tamanha aquisição e os pressupostos envoltos aos acordos com a França para tal empreitada. A partir disso, estuda-se como ocorreu a adequação dos projetos no nível nacional, onde perpassar-se-á na maneira como deram-se as capacitações tanto na França quanto no Brasil e far-se-á uma análise acerca dos objetivos por detrás de tamanha parceria estratégica. Com base no entendimento acerca da interdependência entre os Estados, percebe-se o quanto decisões como as tomadas por um, pode atuar e gerar impactos a níveis altos como o dessa aquisição em todo o globo terrestre.

Till (2007) afirma portanto, que a guerra é uma tendência humana, caracterizada por essa circularidade, em outras palavras, o denominado vai e vem. Preparar-se para qualquer ataque se torna fulcral para a vida e manutenção do Estado enquanto ente soberano e dotado de riquezas. Assim, o trabalho discorre sobre como o submarino nuclear poderá criar essa imagem nacional e, por conseguinte promover essa segurança compartilhada.

Barry Buzan (2004), afirma que segurança deve ser pensada dentro de cinco dimensões: a política, a social, a militar, a econômica e a ambiental. Onde o entrelaçamento dessas tornam o Estado seguro, mas a falha em qualquer uma, pode gerar um caos. A globalização causa espanto na vida dos Estados, visto as inúmeras incertezas que a cerca. De

algum modo, não há estabilidade, o mundo evolui muito rápido e alguns Estados não conseguem alcançar tal desenvolvimento. Entretanto, o medo pelo colapso dessa globalização mundial não deve e nem pode afetar a ocorrência de agentes externos que comprometam a vida do Estado.

O trabalho tem como objetivo final, entender o quão importante esse projeto se faz, e fará mesmo após o seu término para a vida do Estado brasileiro como um todo. Levando o Brasil a alinhar-se com algumas das grandes potências mundiais e crescer militarmente dando um salto grande de sua condição anterior para a atual. Por fim, averiguar-se-á que as vantagens desse projeto inovador e de proporções gigantescas provam ao mundo que o Brasil sabe trabalhar em parceria com outros países e obtém sucesso nessas parcerias.

1. Estratégia Naval em Geoffrey Till

Geoffrey Till (2007), propõe um estudo sobre a importância do domínio do mar em parâmetros distintos daqueles propostos por Mahan (2004) o estrategista naval inglês. Entende-se assim, que há uma necessidade iminente no presente século de interação comercial entre o globo terrestre e a segurança destes espaços interativos. Para Eric Grove (2003), o Poder Naval tem diversas funções dentre as quais estão elencadas as de tarefas militares relacionadas a guerra, a diplomacia e as relacionadas ao cumprimento da lei e regulamento do mar. Ainda que as marinhas sejam pensadas para os tempos de guerra, sua utilização maior dá-se em tempos de paz sendo importante elemento de dissuasão, fomentando apoio a política externa, tal como na fiscalização do cumprimento das normas e regulamentos marítimos.

As questões econômicas sempre foram e não há resquícios evidentes de que deixaram de ser, nucleares para vida da humanidade, assim sendo é possível entender que a interdependência dos Estados seguirá com ou sem a ideia de pós-modernidade. Deste modo, o individualismo estatal que por tempos foi visto como fundamental, tende a ser deixado de lado para que passem a cooperar e lograr bons resultados para a segurança internacional. Ainda que seja notória as diferenças sobre os interesses de segurança, é necessário destacar que um dos maiores riscos é compartilhado entre todos e diz respeito a questões relacionadas ao comércio, isto é, econômicas. A segurança marítima global passou por mudanças radicais nos últimos anos, muitas foram necessárias e ao mesmo tempo muito atrasadas.

Geoffrey Till (2007) afirma que para entender o contexto atual faz-se necessário conhecer o passado que o cerca, assim expõe em seu trabalho de modo sintético, mas nuclear o período pré-moderno, moderno e pós-moderno. Entretanto, expõe que o mundo pós-moderno tende a ser mais cooperativo e o mundo moderno competitivo, assim o pré-moderno não tem repercussões marcantes para a humanidade, visto ser um período de consciência desenvolvimentista que não alcança grandes postos. Todavia, a ideia globalização é o tema que difere os modernistas dos pós-modernistas, motivo esse que levam os Estados modernistas em suas ações a serem mais cautelosos e protecionistas. Logo, a globalização torna-se o catalisador de ações para a estratégia naval dos Estados, perpassa-se assim por diversas esferas que antes não tomavam parte para promover segurança. Assim, os Estados passam a perceber que segurança não era mais uma questão unilateral e sim multilateral, do mesmo modo como a globalização é feita de um sistema dinâmico, a segurança precisa fundamentar-se na mesma perspectiva.

As ameaças à segurança são diversificadas, todavia Till (2007) afirma que a guerra do petróleo tende a ser a mais preocupante, entretanto faz-se necessário entender o que é a segurança. Desse modo, propõe que existem quatro pilares nucleares para a manutenção dos espaços marítimos enquanto um lugar integrado, sendo essas: controle do mar, operações expedicionárias, boa ordem no mar e manutenção de um consenso marítimo. É fundamental que os oceanos seja um espaço seguro para todos e a boa ordem no mar é o meio mais eficaz para a paz e a segurança deste espaço.

Portanto, paradigma moderno e pós-moderno de desenvolvimento naval estão intimamente ligados à ideia de globalização, no qual cada um encontra-se numa posição em relação a esta. O primeiro é um modelo tradicional de papéis e capacidades navais, que as vezes tenderá a manter certa desconfiança em relação a globalização. Neste estado, o poder naval reflete as preocupações nacionais com uma visão da sociedade internacional centrada no Estado-nação. Já o paradigma pós-moderno, deriva parcialmente de aspirações positivas com relação a globalização. Entretanto esta abordagem enfoca-se no sistema internacional e consequentemente no lugar em que ocupa o Estado dentro desse sistema. Till afirma em sua introdução que:

o paradigma moderno do desenvolvimento naval prevê a competição entre as marinhas, enquanto o pós-moderno é mais cooperativo e colaborativo por natureza,

talvez voltado contra algum adversário comum no mar ou na terra. (2007, p.01, tradução nossa)

A vulnerabilidade do sistema é consequência da globalização, que inevitavelmente impulsiona diversas ameaças. Chocando-se com a insurgência de vários grupos que poderiam explorar essa crescente vulnerabilidade. Tais ameaças incluem, entre tantas outras, ataque direto por grupos ou Estados hostis aos valores e resultados que o sistema encoraja. O crime marítimo internacional em suas múltiplas formas (pirataria, drogas e contrabando de pessoas) e o saque insustentável dos recursos marinhos, são ameaças constantes. Tais ameaças podem minar a boa ordem de que depende a passagem segura e oportuna do transporte marítimo.

Além do mais, entende-se que o conflito e a instabilidade em terra podem ter efeitos destrutivos nos mares vizinhos. Muitas destas ameaças podem ser alocadas diretamente contra o próprio comércio marítimo, o que pode gerar um caos em todos os âmbitos. Portanto, vale destacar que as ameaças são globais. Assim, Daniel Coulter segundo Till (2007) observa que:

Manter a segurança da globalização, portanto, é um papel do qual as marinhas não ousam encolher. É a razão de ser das marinhas e das marinhas que entendem que, em primeiro lugar, aquelas que apresentam a estratégia mais coerente, credível e imaginativa para persegui-la, são as marinhas que justificarão sua existência e estarão firmemente sintonizadas com seu mestre, o público (p.167)

Com a finalidade de cobrir este espectro necessário de risco, ameaça e conflito, as marinhas pós-modernas necessitam desenvolver forças e estratégias para produzir resultados plausíveis. Till (2007) declara, que os efeitos das marinhas serão quatro, os dois primeiros intimamente ligados as aspirações tradicionais da marinha. Sendo estes: a) controle do mar; b) operações expedicionárias; c) boa ordem no mar; e d) manutenção de um consenso marítimo.

Destarte, entende-se que a globalização encoraja o desenvolvimento nos Estados pós-modernos tornando-os voltados para o exterior em termos econômicos, políticos e militares. Esses últimos contentam-se em abrir suas economias para os outros e ver a realocação em outras partes de suas indústrias manufatureiras. Geoffrey Till (2007) reitera que governos adotam atitudes clássicas de *laissez-faire* em relação à defesa das economias nacionais, tanto quanto podem, e não dão grande ênfase à criação ou manutenção de uma base industrial de defesa independente. Todavia, orgulham-se de desenvolver formas de governo abertas e

responsáveis, nas quais a informação é livremente disponível como base para a inovação contínua.

Os Estados pós-modernos desse tipo adotam políticas de defesa que provavelmente produzirão marinhas cujo foco é a manutenção da segurança internacional em vez da nacional, muitas vezes preza-se pelo bloco regional em que se insere, onde busca desse modo, uma inserção mais significativa. Estados pós-modernos adotarão atitudes inclusivistas, isto é, trabalharão para que todos tenham acesso aos espaços marítimos de modo seguro, contrário as exclusivistas, sobretudo com relação ao controle do mar. Assim, entende-se que os pós-modernos dão menor prioridade a competição entre pares como possíveis rivais de segurança, em outros termos, compartilham suas estratégias ao invés de utilizarem essas apenas como mecanismos de disputas, tendo um grau de competição menor que nos Estados modernos.

Contudo, Geoffrey Till (2007) em seu trabalho organiza suas ideias em poucas palavras que aqui sintetizou-se em uma tabela para o melhor esclarecimento, na qual expõe-se a esquerda as características de um Estado moderno e a direita o pós-moderno. Ao centro da tabela tem-se os objetos comparativos para cada qual, que criou-se com base nos dados encontrados no trabalho de Till (2007) e Klein (2011).

MODELOS COMPETITIVOS DO DESENVOLVIMENTO NAVAL	
MODERNA	PÓS-MODERNA
Tradicional	Não tradicional
SUPOSIÇÕES DE GLOBALIZAÇÃO	
Sistema centralizado	Centrado no Estado de Westifália
Mercantilismo Liberal	
FOCO POLÍTICO	
Regional	Global Nacional
FUNÇÕES E FUNÇÕES NAVAIS	
CONTROLE DO MAR	
Operações expedicionárias para o litoral	Destinado a outras marinhas
Supervisão	
EXPEDICIONÁRIO	
Prioridade central, terra	Baixa prioridade
Guerra anfíbia	
BOA ORDEM NO MAR	
Exclusivo/Interno	Inclusivo/Externo
DESENVOLVIMENTO DE CONSENSO MARITIMO	
Bilateral	Alta prioridade/Específica

MEIOS E HABILIDADES	
FORMA DE FROTA	
Equilibrada/Autônoma	Contributiva/Especializada
INTEROPERABILIDADE	
Baixa Prioridades	Alta prioridade
BASE INDUSTRIAL DE DEFESA	
Fechada	Aberto protegido

Geoffrey Till (2007) indaga que Estados tradicionalmente nacionalistas, modernos e mais independentes poderiam ser um pouco menos afetados pelo colapso ou pela deterioração da globalização; Estados com características pós-modernas, isto é, aqueles que tem em sua política ideais de cooperação e estão imersos na globalização, por outro lado, enfrentariam uma grande reviravolta. De qualquer forma, parece que todos precisam protegerem-se contra as consequências do colapso da globalização. Com isso, entende-se o segundo paradigma mais moderno de comportamento estatal e naval, que procede claramente com base em um conjunto bastante diferente de pressupostos sobre os papéis e as capacidades necessárias das marinhas, nas quais as preocupações nacionais prevalecem sobre as cooperativas. Esses são, portanto, em muitos aspectos, bastante distintos e às vezes o oposto dos pressupostos navais dos pós-modernistas. No presente estudo, Till (2007) afirma que o mundo global é algo que urge de ações conjuntas e cooperativas. Em contrapartida, os riscos a serem assumidos devem ter as mesmas dimensões e serem encarados por todos de modo equitativo, a proteção conjunta requer responsabilidades e isso demanda recursos internos.

2. O Submarino Nuclear Brasileiro (SN-Br)

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), é um dos mais importantes empreendimentos da história militar nacional, coloca o país no mesmo patamar que algumas outras potências mundiais. A entrelinha dessa aquisição dá-se relacionado ao progresso tecnológico e científico nacional, que até então estava limitado aos conhecimentos tradicionais. O histórico nacional quanto a desenvolvimentos voltados a marinha vem de muito tempo, desde a colonização feita pelos portugueses, porém só neste século que presencia-se tamanho acordo. Barão do Rio Branco (1845-1912) foi peça fundamental na história dos desenvolvimentos de defesa, sendo um grande nome quando pensa-se nos primórdios de um desenvolvimento mais autônomo.

Ao longo de sua história o Brasil sempre buscou por parcerias estratégicas que fossem eficientes para os seus interesses, isto é, a parceria dura enquanto meu interesse é atendido, após isso, tudo muda. Os EUA foi um parceiro importante, que de algum modo investiu esforços para que o Brasil ocupasse um cargo hegemônico quanto a defesa do Atlântico Sul, ainda que houvesse outras parcerias. Em dado momento da história, a Marinha do Brasil precisou aproximar-se das universidades para que conseguisse desenvolver tecnologias marítimas nacionais e a Universidade de São Paulo (USP) foi a escolhida.

Segundo a Doutrina Básica da Marinha:

Os espaços marítimos brasileiros atingem aproximadamente 3,6 milhões de km². O Brasil está pleiteando, junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU, a extensão dos limites de sua Plataforma Continental, além das 200 milhas marítimas, o que acrescentará uma área de cerca de 900 mil km². Após serem aceitas as recomendações da CLPC pelo Brasil, os espaços marítimos brasileiros poderão atingir uma área de 4,5 milhões de km², que é um pouco menor do que a Amazônia Verde (5,2 milhões de km²) (BRASIL, 2014, p. 1-2).

Os Submarinos são meios extremamente estratégicos de qualquer Estado, por possuir uma grande capacidade de ocultação, segundo Machado (2009). Conforme Pesce (1999) os submarinos convencionais necessitam vir a superfície de forma periódica para utilizar o ar atmosférico mesmo sem aparecerem completamente por conta do esnórquel e para recarregar por utilizarem um conjunto diesel-gerador como propulsor.

Por outro lado, os submarinos desenvolvem velocidades reduzidas e estão limitados pela condução de transporte de óleo como combustível. Já os submarinos nucleares por sua vez, ao utilizarem energia advinda da fissão nuclear não precisam do ar atmosférico para seu sistema de propulsão, caracterizando-se por uma maior capacidade de ocultamento e ainda índices de velocidades superiores (PESCE, 1999). Tal singularidade de ocultação garante uma grande vantagem, pois se entende que sua simples presença em territórios do exterior acaba produzindo desconfiança e insegurança mesmo que não desejados (MACHADO, 2009).

Dentre um dos objetivos primordiais da Estratégia Nacional de Defesa (END) destaca-se a estratégia de segurança marítima “a dissuasão com a negação do uso do mar ao inimigo que se aproxime, por meio do mar, do Brasil” (BRASIL, 2008). A parceria estratégica firmada entre Brasil e França em 2008 possibilitará a construção de quatro submarinos convencionais, do tipo *Scorpène*, além da transferência de tecnologia que capacitará ainda

mais o Brasil na produção de submarinos com reatores nuclear inteiramente nacional. O acordo ainda prevê a construção em Itaguaí, do Estaleiro e Base Naval (EBN) e da Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM), além de possibilitar também a qualificação para os profissionais brasileiros que contribuirão para a construção dos submarinos (REMONDEAU, 2014).

A parceria firmada com a França foi regulamentada sob a condição de compensação direta, em que a compensação está diretamente relacionada com o objeto central do contrato de formalização. A prática compensatória é exigida por um comprador estrangeiro, como condição para a importação de bens e serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial e apesar de ser pouco difundida no Brasil denomina-se pelo conceito de *offset*. Relacionando tal conceito com o PROSUB, entende-se que toda a transferência de tecnologia visa promover que as empresas brasileiras dominem o *know-how* para desenvolver futuros projetos de cunho integralmente nacional (TAVARES et al, 2014).

A troca de conhecimentos permitida pelo acordo entre Brasil e França evidencia o quanto essas parcerias são fundamentais para a saúde econômica do Estado, visto a economia feita em divisas e também em tempo. Além do mais, a autonomia do Estado em quesitos estratégicos é fundamental para as relações internacionais que este pretende executar e fomentar. Dentre diversas oportunidades geradas para a nação brasileira, o PROSUB produziu a qualificação de diversos níveis de técnicos e cientistas, o que ficará marcado e perpetuará no âmbito nacional para todo o sempre.

O PROSUB dentre todas as vantagens para o âmbito interno do Estado brasileiro, fomenta por sua imponência, o posicionamento brasileiro no âmbito de suas relações internacionais. Assim, Lana declara que: “Nos cinco continentes, a notícia desperta atenção – quase todos os países acompanham a evolução do programa que poderá tornar o Brasil independente em tecnologias sensíveis. Uma conquista que representa desenvolvimento e soberania.” (2014, p. 20).

Com a descoberta dos campos de petróleo do pré-sal, o país passa a perceber que há uma necessidade ainda maior por segurança, visto a diversas especulações internacionais e o destaque do Brasil dentro do cenário internacional como um todo. O pré-sal torna-se por essa via uma das questões estratégicas mais importantes do Estado brasileiro, onde entende-se que

a expectativa da Petrobrás é de que, até 2020, a produção do pré-sal chegue a 2 milhões de barris/dia, o que representaria 53% da produção nacional, segundo Lana.

Para Bitencourt e Vaz:

Fica claro que esses dois novos itens colocam o Brasil dentro de um contexto estratégico distinto. Embora esses feitos sejam ainda notícias novas que reverberam em toda a arena internacional, é fácil antecipar que irão criar consideráveis demandas e, assim, pressões, para definições mais ousadas diante da segurança e da defesa. [...] As descobertas de petróleo aumentarão as pressões por “capacidades de defesa” proporcionais à vulnerabilidade dos novos espaços estratégicos (2009, p. 29).

Segundo o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), a qual cunhou o lema de que “Tecnologia Própria é Independência”:

Desde o final da década de 1970, a Marinha do Brasil desenvolve, nas dependências de seu Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), um programa de desenvolvimento e tecnologia nuclear, visando, por um lado, o domínio do ciclo do combustível nuclear, que logrou êxito em 1982, com a divulgação do enriquecimento do urânio com tecnologia desenvolvida pela MB. Por outro, o desenvolvimento de um protótipo de reator nuclear capaz de gerar energia para fazer funcionar a planta de propulsão de um submarino nuclear. (CTMSP, 2014)

Portanto, após longos atos de negociação e por detrás de anos de anseio, o Brasil finalmente consegue um parceiro estratégico a altura de seus desejos para a defesa naval. Ainda que seja uma nação com identidade pacífica declarada a todo o mundo, necessita-se estar preparada para a defesa do território e das riquezas naturais as quais é dotado. Portanto, à medida que o submarino for se desenvolvendo, o Brasil não apenas contará com o submarino em si, mas com a capacidade tecnológica e científica de criar outros mais e mais que isso, será capaz de vender esse tipo de tecnologia a outros Estados. Os contratos para que o submarino fosse possível foram minuciosamente pensados para que o país ao final tivesse autonomia suficiente para a projeção e construção de outros. Como visto, ao longo da história nacional, diversos personagens foram importantes para que o submarino fosse um projeto palpável, que paulatinamente tem ganhado forma e se nacionalizado por inteiro. Um projeto ambicioso, que está abrindo e abrirá outras grandes portas ao Estado brasileiro.

Com vista ao desenvolvimento de uma estratégia naval de dissuasão o SN-Br chega em um momento de extrema necessidade nacional, visto aos grandes desenvolvimentos econômicos e os enfoques mundiais. O conceito de Amazônia Azul começou a ganhar forma e o Brasil enquanto um país de dimensões continentais passa a entender a importância desses

espaços, onde o submarino virá para salvaguardá-los. Os efeitos dessa aquisição que ainda não está completa já são notórios no âmbito interno e no externo do Brasil. As dimensões políticas, militar, econômico e científica ganham tonalidades novas com essa aquisição.

O Estado passa a ter mais autonomia com o acordo feito, ou seja, tem a propriedade intelectual, que pode vir a gerar ainda mais benefícios para o país no decorrer dos próximos anos. Ainda que o submarino tenha previsão de conclusão para 2025, o Brasil tem se capacitado em diversos quesitos e isso gerará muitas outras mudanças positivas. Essa troca de conhecimentos entre o Brasil e a França tem sido importante para ambas as partes. O Estado brasileiro tem se destacado por consegue trabalhar em cooperação e integração, onde há a promoção de um projeto totalmente diferenciado e consciente de suas atribuições.

A abertura de empregos e a promoção de capacitação profissional a todos os possíveis funcionários faz toda a diferença nas localidades em que se encontra o PROSUB, sendo esse um projeto complexo, de dimensões muito abrangentes e que tem dado certo. Os desenvolvimentos promovidos por esse projeto são grandes e marcantes para a história nacional, a necessidade de diversos trabalhadores com as mais diferentes especialidades e mesmo sem nenhum tipo de capacitação, permitiu-se o aprimoramento de técnicas aos interessados.

Essas aquisições de conhecimentos vão perdurar por longos anos e enriquecerá a nação de um modo muito maior que a própria aquisição do submarino nuclear. Vale destacar sobretudo, a preocupação com o meio ambiente que tornou-se um marco e exemplo para todo o mundo, visto a urgência de obras responsáveis para com o meio ambiente, e o PROSUB mostra-se um excelente marco para construções numa estrutura assim. Os ganhos nacionais ultrapassam os tangíveis, alcançam níveis mais profundos, os investimentos feitos são pequenos quando comparados aos ganhos adquiridos em termos de capacitações.

Considerações Finais

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma breve análise das relações internacionais advindas de políticas de defesa do Estado brasileiro. Além disso, também permitiu compreender alguns dos diversos benefícios correlatos a essa parceria entre o Brasil e França para o desenvolvimento do SN-Br. Pode-se mencionar como exemplos, a economia

de tempo e recursos que essa parceria estratégica gera para o Brasil, além dos outros diversos benefícios que o PROSUB acarretou ao Estado brasileiro em quesitos de capacitação profissional e técnica. Dentre as diversas contribuições que esse projeto traz, vale destacar as inúmeras oportunidades envoltas a um projeto que promove o desenvolvimento social nas localidades em que se insere.

Visando um embasamento teórico para o tema aqui apresentado, calçou-se um estudo alicerçado na ótica de Geoffrey Till que argumenta sobre a importância de uma estratégia naval pós-moderna. O primeiro objetivo relaciona-se a entender quais são os parâmetros da teoria de Till sobre estratégia naval, a partir disso, parte-se para os documentos oficiais sobre o PROSUB para entendermos como ele se insere nesse contexto, onde chega a fim de ser um importante elemento dissuasivo no espaço que denominou-se Amazônia Azul.

O segundo objetivo, foi de analisar e demonstrar o histórico da Marinha do Brasil quanto a aquisição e projeção de submarinos. Percebeu-se com isso que os acordos que atualmente findam com a aquisição de tecnologia para o SN-Br é um projeto longínquo que apenas com o governo Lula saiu do papel e começou a tomar vida efetivamente. A partir disso, percebe-se também que os efeitos correlatos a esse projeto têm sido observados em todos os âmbitos nacionais e internacionais, devido a importância dada a tal aquisição. O Brasil ao se beneficiar de um submarino nuclear, garante para si a propriedade intelectual de projetar outros submarinos desse porte e conseqüentemente de vender essa tecnologia a outros Estados. Esse ponto torna-se importante ao Estado brasileiro, sobretudo quando se pensa nas parcerias futuras que surgirão por meio do que esta sendo executado agora.

Por fim, o terceiro objetivo relacionou-se com a busca por entender como foram feitas as negociações para tamanha parceria e como esse projeto tem se encaminhado no dia a dia, quais os desdobramentos e os reflexos no cenário brasileiro. Onde aferiu-se que os impactos do projeto foram super positivos tanto para as populações locais, que puderam se capacitar e desenvolver novas habilidades, quanto para a imagem internacional do Brasil.

Observou-se assim, que cooperações deste tipo são benéficas para a relação dos Estados que a fazem. Dentre os efeitos gerados, percebe-se uma harmonia que gera a integração entre os Estados, visto os trabalhos cooperativos diários e os sucessos obtidos a cada novo passo dado dentro do projeto. O PROSUB como foi outrora relatado tem sido um

grande espaço de troca de conhecimentos e experiências entre os dois países, com a geração de benefícios mútuos e contínuos.

O trabalho aqui proposto tem sua análise até meados de 2018, logo, aferiu-se que com vista ao engrandecimento econômico que o Brasil vinha tendo e a ascensão da consciência sobre a Amazônia Azul, o submarino chegaria em um momento propício. Desse modo, a cooperação mais uma vez resulta em benefícios ao Estado brasileiro, pois auxilia esse a expor para o mundo que o seu desenvolvimento econômico vem acompanhado de avanços tecnológicos, de modo mais preciso os voltados para a defesa.

Isso é possibilitado por meio da interdependência existente entre os países que cooperam, que promove um auxílio mútuo com assistência recíproca, nos setores estratégicos e de defesa. E em partes, pode se dizer que o setor econômico entra nessa interdependência visto as movimentações fomentadas por tal parceria, e por tabela o desenvolvimento econômico voltado as regiões onde se encontram os estaleiros do PROSUB. Portanto, fica evidente que este convênio entre Brasil e França gera confiança entre os Estados e vantagens a cada um.

Por essa via, a hipótese inicial foi confirmada. Logo, o Brasil tem conseguido a aquisição desse equipamento que promove mais e melhor sua imagem internacional, e com isso a aquisição da propriedade intelectual. Considera-se também em relação a conceituação de Till, o SN-Br chega como um meio de cooperação regional, como proposto nas políticas de defesa nacional, constituídas em meados de 2005. Os benefícios dessa aquisição se repercutirão por muito tempo na história nacional, isto significa que o Brasil alcançou um novo patamar para o que diz respeito a sua defesa e ninguém lhe pode tirar isso. Porém, é de suma importância destacar que os benefícios para o Brasil são diferentes dos obtidos pela França, todavia, ambos os Estados ganham com essa cooperação.

Por fim, dada a importância do assunto, torna-se necessários outros estudos sobre as questões de defesa no Brasil, voltadas para as agendas de defesa nacional, em especial para a Marinha do Brasil. Além disso, o Brasil necessita promover mais conversas entre política e defesa, ou seja, há uma grande necessidade de outros trabalhos que promovam essa interação entre as áreas mencionadas. No atual momento, o Brasil precisa continuar investindo seus esforços para a finalização desse projeto do SN-Br.

Neste momento, o grande desafio encontra-se em continuar mantendo esse projeto e tomando as melhores escolhas que preservem tudo o que já foi construído. Com base nisso, há inúmeras possibilidades de pesquisas científicas voltadas aos desdobramentos ocorridos a partir daqui. Assim também, torna-se válido entender como o imperialismo do Brasil em relação a outros países devido ao seu potencial econômico e sua diplomacia integracionista vai desdobrar-se com a finalização desse projeto.

Referências

BITENCOURT, L; VAZ, A. C. **Brazilian strategic culture**. Miami: Florida International University, Applied Research Center, Latin American and Caribbean Center, 2009.

BRASIL, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Diagnóstico: Base Industrial de Defesa**. 2011. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/relatorio_neit_04-defesa_01b.indd.pdf>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resolução N° 2. 21 jun. 2016**. Publicada no Diário de 22 jun. 2016, n° 118, Seção 1, p. 87.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Marinha do Brasil. Doutrina Básica da Marinha**. 2° Revisão. Brasília, 2014.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

BRASIL. **Decreto no 7.546, de 2 de agosto de 2011**. Regulamenta o disposto nos §§ 5o a 12 do art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. Diário Oficial da União, Brasília, 2011.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 23 de ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001**. Altera e acrescenta dispositivos na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm>. Acesso em: 22 de jun. 2018.

23 a 27 de agosto de 2021

BRASIL. **Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012.** Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 09 de set. 2018.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa.** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia de Defesa Nacional.** Paz e Segurança para o Brasil. MD, 2008.

BUZAN, Barry (Jul. 1991), “**New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century**” in *International Affairs*, Vol. 67, Nº. 3, pp. 431-451.

GROVE, Eric. **The Future of Sea Power.** Naval Institute Press, Annapolis, 2003.

KOLTZ, A.; Prakash, D. (eds) **Qualitative Methods in International Relations.** Palgrave Macmillan, 2008. Cap 05 e 10.

KLEIN, Natalie. **Maritime Security and the Law of the Sea.** 1. Ed. Oxford: Editora Oxford University, 2011. 377 p. Law of the Sea. New Haven Press, New Haven 1987.

LANA, Luciana. **Submarinos: Defesa e desenvolvimento para o Brasil.** Editora VersalEditores. Rio de Janeiro, 2014.

MACHADO, Roberto Loiola. **A Necessidade de Construção do Submarino Nuclear Brasileiro.** Revista Marítima Brasileira. Rio de Janeiro, v. 129, n. 7/9, p. 163-191, 2009.

MAHAN, Alfred T. (2004) “**The influence of Sea Power upon History, 1660-1783**”. Project Gutenberg. Disponível em: <www.gutenberg.org/files/13529/13529.txt> Acessado em: 20 de jul. de 2018.

MAHAN, Alfred T. **Retrospect and Prospect.** London: Sampson, Low, Marston, 1902.

MARINHA DO BRASIL. **Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB).** 2017. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/pdf/temas/snbr.pdf>. Acesso em 13 jul. 2018.

PESCE, Eduardo Italo. **Submarinos de ataque: Nucleares ou Diesel-Elétricos?** Revista Marítima Brasileira. Rio de Janeiro, v. 119, n. 7/9, p. 127-130, 1999.

REMONDEAU, Camille Regina Jacqueline. **Parceria Estratégica Brasil-França: A construção do Submarino Nuclear Brasileiro.** Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/116318>>. Acesso em 09 out. 2018.

TAVARES, Daniel de Mello Barreiro et. al. **Offset: Os Impactos da Lei nº 12.598/2012 nas Importações de Produtos e Sistemas de Defesa pela Marinha do Brasil.** Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/os_impactos_da_lei_n_12.598_nas_importacoes_de_produtos_e_sistemas.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

TILL, Geoffrey. **Globalization**: Implications of and for the Modern / Post-modern Navies of the Asia Pacific. Londres, 2007.

AS FASES DO REGIONALISMO DA UNASUL (2008 - 2020): DE UM ESPAÇO POLÍTICO DE RESISTÊNCIA A UMA SUPOSTA “AMEAÇA COMUNISTA”

Haia Ayman Shahadeh ¹⁰⁷

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar as fases do regionalismo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que teve uma proposta autônoma de integração regional, abordando temas estratégicos com o intuito de superar as diferenças entre os países envolvidos sem a intervenção dos Estados Unidos, tornando-se, assim, um espaço político de resistência. Entretanto, com a mudança do perfil político na América do Sul, emergiu-se um novo projeto integracionista conservador, o PROSUL (Progresso da América do Sul), que não passa de uma maneira de invalidar as ações dos governos progressistas através do discurso da “desideologização” do subcontinente, alegando que a UNASUL seria uma suposta “ameaça comunista”. Portanto, para efetivação da pesquisa, foram utilizadas como metodologia referências bibliográficas de artigos científicos, livros, dissertações e notícias de jornais. Em relação à estrutura do trabalho, foi dividida da seguinte forma: No primeiro tópico, contextualiza-se a implementação da UNASUL como resultado das consequências negativas das políticas neoliberais, para em seguida compreender como o bloco resistiu diante do poder imperialista estadunidense. Já na segunda parte, resalta-se brevemente a UNASUL durante a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) e após o golpe parlamentar de 2016, onde esse regionalismo é apontado na Era Lula como um modo de expandir o Brasil enquanto Líder regional. Além disso, busca-se entender o surgimento do termo “desideologização”, tendo em conta o avanço do conservadorismo da direita, no qual é possível verificar a continuidade desse processo com a substituição do antigo bloco pelo PROSUL no mandato de Jair Bolsonaro.

Palavras-chaves: Integração Regional; Identidade Sul-Americana; “Desideologização”.

Introdução

Segundo Bragatti e Souza (2016), a análise do desenvolvimento do regionalismo na América do Sul pode ser efetivada através de três acontecimentos essenciais: o desgaste do regionalismo “fechado” e o processo de industrialização para substituição de importações; a exaustão do regionalismo “aberto” que regulou as iniciativas regionais de 1990 a 2005; e por último, o surgimento de uma nova “fórmula” do regionalismo que busca alterar a política “velha”. Esse processo é concebido pelos autores como regionalismo pós-hegemônico que seria oposto à concepção de livre comércio, preocupando-se com outros aspectos não necessariamente econômicos.

¹⁰⁷ Possui graduação em Geografia - Bacharelado pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Atualmente, é mestranda do PPG em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL), e graduanda do curso de Geografia-Licenciatura. E-mail: ha.shahadeh.2016@aluno.unila.edu.br

Entretanto, para Silva (2020), o regionalismo não pode ser simplificado sob uma ótica estritamente geoeconômica, observando de forma extremamente compartimentada as experiências periféricas, como se fossem resumidas numa relação causal-simples baseada em estratégias dicotômicas, protecionistas ou liberais; entre regiões de fronteira ou não; no âmbito do desenvolvimentismo ou da doutrina hegemônica neoliberal. Assim, precisamos inserir a noção do regionalismo numa lógica de construção e reconstrução, de acordo com as alterações no cenário internacional, compreendendo-o como um modo multidimensional de integração (NETO, 2020; FARREL, 2005).

Dessa forma, o regionalismo deve ser visto como um processo histórico e dinâmico, considerando-o como reflexo das modificações do espaço regional, onde atores estatais e não estatais procuram coordenar e cooperar estratégias em uma determinada região e, por isso, o termo pode ser alterado e ressignificado, ou seja, não existe uma padronização, pois o que o constituirá é oriundo das forças internas representadas pelos Estados, bem como das motivações, interesses, idéias, relatos e políticas econômicas que estão em constante transformação (PERROTTA; PORCELLI, 2016; FARRELL, 2005).

A partir disso, pretende-se analisar a constituição da UNASUL, na qual, devido à ascensão das forças progressista na primeira década do século XXI, tornou-se possível aos países sul-americanos adotarem políticas externas mais independentes, adquirindo objetivos mais amplos que não incluem apenas aspectos econômicos, mas também políticos, sociais e culturais, revelando uma integração que envolve uma noção de totalidade (JÚNIOR, 2020).

1. Implementação da UNASUL: o questionamento da hegemonia estadunidense com a constituição do “novo” regionalismo

A adoção do Consenso de Washington pelas nações latino-americanas no final do século XX evidenciou que a lógica do comércio e das finanças era o que fundamentava o regionalismo “aberto”, visando desenvolver uma forma de inseri-los a nível global (MALAMUD, 2010 *apud* SIMÕES, 2019). Entretanto, nos anos 2000, esse tipo de regionalismo começou a revelar índices de exaustão, à medida em que os governos que adotaram as políticas de livre mercado passaram a questionar esses supostos métodos como formas para o desenvolvimento de um país “subdesenvolvido” (BRAGATTI; SOUZA, 2016).

Esse cenário passa a se modificar a partir de 2003, devido à transformação ideológicas, políticas, estratégicas e econômicas com a emergência de governos de esquerda e

centro-esquerda, nos quais, apesar das suas diferenças, compartilham a oposição ao Consenso de Washington, formando assim um grupo de países que apoiavam uma ideologia e, ao mesmo tempo, recusavam as propostas do regionalismo “aberto” (LIMA, 2013; SANAHUJA, 2014).

A partir das eleições de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003 – 2010); Néstor Kirchner na Argentina (2003 – 2007); Tabaré Vázquez no Uruguai (2005 – 2010); Evo Morales na Bolívia (2006 – 2019); Rafael Correa no Equador (2007 – 2017) e Fernando Lugo no Paraguai (2008 – 2012), incluíram-se novos temas na agenda da integração regional para fortalecer a soberania e a independência dos países sul-americanos em relação ao centro do sistema capitalista, expandindo a cooperação entre eles para além das questões comerciais (OLIVEIRA CRUZ, 2020).

Diante desse novo contexto de integração regional, em 2008, criou-se a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), mais especificamente, no dia 23 de maio, por meio da assinatura de seu Tratado constitutivo pelos 12 países¹⁰⁸. Foi na Terceira Reunião de Presidentes do subcontinente, efetivada entre 7 e 9 de dezembro em 2004, que decidiu-se criar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), elaborando a Declaração de Cuzco, cidade sede do evento. Em 2007, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, após a sugestão da Venezuela, os membros do projeto resolveram mudar o nome para UNASUL (FUCCILLE *et al*, 2017; MEUNIER; MEDEIROS, 2013).

De acordo com Botelho (2008), o objetivo do bloco é constituir de forma participativa e consensuada um espaço de integração e união em diversos âmbitos, dando prioridade aos diálogos políticos, às políticas sociais, à educação, à energia e às infraestruturas, entre outros, a fim de eliminar as desigualdades socioeconômicas e aumentar a inclusão social e a participação dos cidadãos, reforçando a democracia e reduzindo as assimetrias com o fortalecimento da soberania e autonomia dos Estados.

Trata-se de um “novo” regionalismo que buscou constituir uma coordenação política, organizacional e intergovernamental, incluindo a cooperação regional em diferentes áreas, mesmo com a coexistência de distintos significados ideológicos no seu interior, em outras palavras, a UNASUL marcou o coroamento de um processo de declaração de uma possível identidade sul-americana em oposição a histórica pulverização da região, projetando-a

¹⁰⁸ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

geopoliticamente no sistema internacional sem a intervenção dos Estados Unidos nos seus mecanismos integrativos e políticas internas (NERY, 2016).

O entendimento e a confiança entre os países envolvidos foram fatores fundamentais que proporcionaram um caminho para a UNASUL, aproximando-os da proposta do bloco que seria o de aproveitar o contexto regional e global para atender os seus interesses, superando os obstáculos históricos no que diz respeito à integração, o que resultou na aproximação entre a Argentina e o Brasil; nas diplomacias de Chávez e Lula e na formação de um perfil politizado para o “novo” regionalismo por parte do Brasil e da Venezuela, embora ambos se divergem em relação aos meios para alcançá-lo (SIMÕES, 2019; BOTELHO, 2008; COSTA, 2010).

Por um lado, a estratégia venezuelana baseia-se em uma visão geoestratégica e militar marcada pela retórica inflamada de Chávez e Maduro. A política externa venezuelana caracteriza-se pelo caráter confrontacional e antagônico em relação aos Estados Unidos. Ademais, sua concepção da Unasul é a de uma organização que se aproxima do ideário bolivariano. Por outro, a estratégia brasileira é multidimensional e se apoia no desenvolvimento comercial e produtivo. A moderação da diplomacia brasileira é explicada pela aspiração do país em converter-se em um ator de referência global a partir da afirmação de sua liderança na região (NERY, 2016, p.71).

Esse convívio entre diversas visões de integração regional, com intuito de procurar desenvolver um consenso entre as nações, não foi visto com simpatia pelos Estados Unidos, que sempre teve uma relação de verticalidade com os “outros”, pois a ideia de superar as crises regionais, materializando um pólo sul-americano sempre foi ou/e será temido e impedido por esta política externa hegemônica capitalista (NERY, 2016).

1.1. A UNASUL como um espaço político de resistência diante do poder dos EUA

As consequências negativas das políticas neoliberais propiciaram a redução da influência dos EUA na América do Sul, onde foi necessário rever os cenários geopolíticos homogeneizantes, tendo em conta a crescente complexidade do subcontinente, o que constituiu uma reordenação do espaço regional que deu origem a diversos modos de integração (Botelho, 2008; Lima, 2013). A aplicação de um regionalismo mais autônomo e heterogêneo foi considerada por Henry Kissinger como uma nova forma de nacionalismo que visa elaborar uma identidade regional em oposição aos EUA (NERY, 2016).

Desse modo, substituiu-se a ameaça comunista pelo perigo de uma possível organização de países com pluralidade ideológica e distintos esquemas integrativos. Isso significa que a área ainda é vista pelo hemisfério norte-americano como um ponto estratégico, especialmente dado o imenso potencial político e econômico do subcontinente e, portanto, estão dispostos a dificultar a ascensão de um pólo de poder com capacidade de questionar a sua hegemonia (NERY, 2016).

Segundo Guimarães (2006) citado por Nery (2016), uma das principais preocupações da política externa estadunidense foi sempre impedir o aparecimento de uma América do Sul integrada capaz de contrapor-se à política capitalista hegemônica tradicional. Por isso, estimulou-se a estratégia de manter os grandes Estados sul-americanos separados, neste caso, destaca-se Argentina, Brasil e Chile, em que para atingir esse fim, estimulavam-se sentimentos de rivalidade, realizando acordos “privilegiados” com determinados países em detrimento de outros (BOTELHO, 2008; MONIZ BANDEIRA, 2010).

Em razão disso, a UNASUL é concebida no presente artigo como um espaço político de resistência, pois se trata de um regionalismo que valoriza o comércio, agregando outros fatores estratégicos, no qual de acordo com o Tratado Constitutivo, contemplou-se 11 conselhos entre 2008 e 2012, como mostra a figura 1:

Figura 1: Os conselhos criados pela UNASUL (2008 – 2012).



Fonte: Dados qualitativos obtidos por Tiago Nery (2016). Elaboração Própria.

O COSIPLAN, conduziu vários projetos de cooperação relacionados às infraestruturas de transportes, comunicação e energia na região. A proposta do Conselho consistia em reduzir a influência das necessidades do mercado, que pretendia articular as economias nacionais aos fluxos comerciais globais, deixando de lado a interdependência inter-regional. Para Fuccille *et al.* (2017, p. 59), foi possível verificar o direcionamento das obras de infraestrutura que não se limitavam somente aos seus fins econômicos, mas também contemplavam questões associadas “à soberania estatal, ao desenvolvimento social e à valorização da diversidade cultural da região”.

Já o CDS teve como objetivo reforçar o Sistema Interamericano de Segurança (SIS), diante da fundação de instâncias sub-regionais de apoio à atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹⁰⁹, revelando a intenção dos países sul-americanos de inaugurar uma experiência que constituiria uma própria instância de cooperação em segurança e defesa para

¹⁰⁹ Uma organização internacional situada em Washington, Estados Unidos.

tratar de conflitos regionais, ou seja, sem a interferência do imperialismo estadunidense (JÚNIOR, 2020).

É importante ressaltar que o subcontinente se insere no mapa geoestratégico mundialmente como exportador de energia e, portanto, a integração energética carrega oportunidades de desenvolvimento em diversas áreas, sendo a principal na petrolífera, em que se destaca duas grandes empresas estatais: Petrobras (Brasil) e PDVSA (Venezuela) (SIMÕES, 2019).

Em relação à integração por meio do setor de defesa é a mais complexa, uma vez que envolve questões sensíveis vinculadas à soberania dos Estados. O objetivo principal do CEED, por exemplo, era o de consolidar um pensamento sul-americano em matéria de defesa, no qual o órgão se responsabilizava pela constituição de documentos, reuniões e relatórios que abordavam o conceito de “segurança e defesa, o monitoramento dos gastos militares dos países da região, a transparência nas Políticas de Defesa para a América do Sul e medidas para a resolução dos conflitos fronteiriços” (FUCCILLE *et al.*, p. 52).

Sendo assim, a aceitação consensual para a criação do CDS e CSPMD foi uma conquista importante para a UNASUL. Com a implementação do bloco, preocupações como a presença militar externa em certos países da região, sobretudo a ocupação estadunidense na Colômbia, passam a ser discutidas em reuniões, o que mostra um grande progresso, pois até pouco tempo atrás era quase impossível de questionar tais questões (SIMÕES, 2019).

De acordo com Nery (2016), a UNASUL consolidou-se desde a sua criação como um fórum para negociar as crises regionais, como a crise boliviana de 2008, quando os dirigentes sul-americanos se reuniram em Santiago do Chile para discutir o assunto que se iniciou quando os departamentos mais ricos da Bolívia protestaram contra as medidas do governo de Evo Morales de alterar a distribuição dos impostos petrolíferos e de gás; e a reação do bloco em 2010 perante a tentativa de golpe de Estado contra o governo de Rafael Correa, no qual elaborou-se uma cláusula democrática em forma de um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da organização, emitindo a Declaração de *la Moneda* (BORDA, 2012).

Compreende-se que as atuações desse regionalismo sul-americano exerceram um papel geopolítico fundamental, garantindo a autonomia da região, que buscou superar as diferenças entre seus integrantes, a fim de estabelecer um pólo alternativo de poder, enfraquecendo, dessa forma, a OEA como entidade “responsável” para solucionar as crises regionais. Entretanto, esse cenário começa a se modificar, com o término do mandato de Lula,

a morte de Néstor Kirchner e de Hugo Chávez, marcando o término do ciclo dos governos progressistas. Atualmente, a UNASUL está em um estado crítico devido à alteração dessa conjuntura política regional que adquiriu um caráter conservador.

2. A UNASUL durante a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) e após o golpe parlamentar de 2016

Com a chegada de Lula da Silva à presidência, em 2003, a política externa brasileira experimentou direções mais autônomas e proeminentes, privilegiando a América do Sul como sua área de atuação. De certa forma, esse modelo político deu prioridade à inserção do país na vanguarda dos processos de regionalização, procurando criar uma ordem no subcontinente liderado pelo Brasil (SIMÕES, 2019). Os principais aspectos que caracterizaram a diplomacia do governo Lula (2003 – 2011), foram: a participação ativa em esferas multilaterais; aumentar politicamente o peso brasileiro nas organizações internacionais tradicionais; atuação a nível global através de coalizões Sul-Sul, promovendo o “novo” regionalismo e fortalecendo a integração sul-americana (JUNIOR, 2010).

Entende-se, dessa forma, que a UNASUL representou durante a Era Lula a ampliação e a estabilização do Brasil como líder regional, baseando-se no seu papel de protagonista no processo de implementação da organização (AVELLAR BRAGANÇA, 2016). Assim, para evitar uma possível subordinação, constituiu-se uma estratégia de expansão através de 5 eixos: consolidação do regionalismo; elaboração de uma identidade de defesa sul-americana; a coordenação do setor industrial em torno da liderança brasileira; desenvolvimento econômico durável, o que possibilitaria a ascensão da classe trabalhadora, e a concretização da América do Sul num polo multipolar, atendendo desse modo os interesses nacionais (SIMÕES, 2019).

Essa política externa iniciada por Lula teve continuidade durante o mandato de Dilma Rousseff (2011 – 2016), em que inicialmente parecia não ter sofrido grandes alterações. Entretanto, de acordo com Spektor (2010), o desempenho do Brasil no âmbito internacional se declinou ao decorrer do tempo em comparação com o ativismo regional do governo anterior, causando a deterioração da relação entre o Itamaraty e a presidente. Para Fuccile *et al.* (2017), as ações da “Operação Lava Jato” que se iniciaram em 2014, reduziram significativamente a previsibilidade da política brasileira, uma vertente fundamental para assegurar o posicionamento do país na UNASUL.

Isso conduziu mais tarde a uma profunda “crise institucional”, ocasionando a interrupção do seu segundo mandato em 2016 por meio de um impeachment, ou melhor dizendo, através de um golpe parlamentar, desmontando uma base ideológica que levou anos para se estabelecer (JAEGGER, 2019). Desde o início, a elite burocrática e os setores da burguesia nunca manifestaram apoio ao projeto regional defendido pelo governo do PT, expressando uma certa “resistência” ao modelo pós-liberal e o desejo de construir um modelo estratégico ligado ao capital estrangeiro e à subalternação ao poder hemisférico (SIMÕES, 2019).

Após o evento, o seu vice Michel Temer tomou a posse, nomeando José Serra como Ministro das Relações Exteriores, o tradicional político do partido de direita PSDB, que elencou um conjunto de diretrizes visando orientar a “nova” política brasileira: fazer da diplomacia um reflexo dos valores da sociedade brasileira e dos seus interesses econômicos, que busca servir o país sem preferências ideológicas de um partido político ou/e dos seus aliados (SIMÕES, 2019; SERRA, 2016).

A partir disso, torna-se evidente que o “novo” governo procurou se desvincular da política externa implementada pelos ex-presidentes do Partido dos Trabalhadores, por meio de uma “desideologização” (SIMÕES, 2019). Serra defendia uma diplomacia comercial baseada na expansão das oportunidades e possibilidades de investimentos para empresas e mercadorias brasileiras, incentivando o alinhamento com os EUA (SARAIVA; JÚNIOR, 2016).

Refere-se a um processo de conservadorismo social e de subordinação aos interesses hegemônicos que passam a ser verificados não só no Brasil, mas também na Argentina com a eleição do Mauricio Macri (2015 – 2019), no Peru com o Kuczynski (2016 – 2018), no Paraguai com Mário Abdo Benítez (2018 –), no Chile com Sebastián Piñera (2018 –), o que contribuiu para polarização da política nos países “restantes” da esquerda (Bolívia, Equador e Venezuela) (SIMÕES, 2019).

É essencial citar o termo de “desideologização” como uma construção atual feita pelos formuladores de Política Externa (MOREIRA, 2020). O conceito foi utilizado pela primeira vez por Mauricio Macri em 2015, que procurou opor-se aos grupos de esquerda que estavam no poder, o caso de Cristina Kirchner (ECHAIDE, 2016). Na agenda internacional, isso foi efetivado para distanciar-se da Venezuela, já no Brasil, foi instrumentalizado pelos partidos da oposição ao PT.

23 a 27 de agosto de 2021

Por exemplo, já nas Eleições de 2014 a desideologização aparece nos discursos do programa de governo do então candidato presidencial, Aécio Neves (PSDB) e seu vice, Aloysio Nunes. A desideologização era uma pauta do PSDB contra o PT naquela conjuntura eleitoral. Depois, já com a composição pós-Impeachment, a articulação PMDB-PSDB garante o Ministério das Relações Exteriores aos tucanos que enfim conseguem implantar institucionalmente suas ideias na Política Externa Brasileira (Neves; Nunes, 2014, p. 52 *apud* MOREIRA, 2020, p. 7).

Percebe-se que o mandato de Temer marcou a ruptura com os governos anteriores, agravando assim a situação organizacional da UNASUL, que atravessa atualmente por dificuldades associadas aos impedimentos orçamentários decorrentes do não pagamento da contribuição obrigatório de vários países¹¹⁰, inclusive do Brasil, que já soma uma dívida de doze milhões e meio de reais (Folha de São Paulo, 2018). A falta de remuneração para manter a sua sede e seus funcionários, com a retomada da agenda neoliberal e a emergência do conservadorismo, causaram a desestabilização do bloco e, conseqüentemente, do regionalismo sul-americano que buscava construir uma identidade mais autônoma (SIMÕES, 2019; CADONÁ; DE OLIVEIRA, 2018).

Com o fim do governo de Temer e a posse de Jair Bolsonaro (2019-), eleito por uma campanha agressiva contra o PT, manifesta-se a tendência de prosseguir o processo de "desideologização" da política externa, esvaziando as instituições instauradas pelos governos anteriores (SIMÕES, 2019). No dia 15 de abril de 2019, o Brasil oficializou a sua saída da UNASUL, a decisão foi comunicada ao governo do Equador, o país depositário do tratado do bloco, pelo Ministério das Relações Exteriores (Agência Brasil, 2019).

2.2. *A Substituição da UNASUL pelo PROSUL: O avanço do conservadorismo de direita e a "desideologização"*

Um ano após o anúncio de suspensão de suas participações, países como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru formalizaram as suas saídas da UNASUL para se integrarem ao PROSUL (Progresso da América do Sul), criado em abril de 2019. Um Foro que foi idealizado pelo presidente chileno Sebastián Piñera. No mês de março, houve uma reunião de presidentes sul-americanos em Santiago/Chile, onde foi aprovado a "*Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de*

¹¹⁰ Em abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru anunciaram em conjunto a suspensão da sua participação na UNASUL (Agência Brasil, 2019).

América del Sur", tornando claro o resultado do novo contexto político que alega constituir uma nova integração regional sem ideologias, substituindo, dessa forma, a UNASUL (JÚNIOR, 2020).

As Diretrizes que regularizam o Funcionamento do PROSUL, foram traçadas em Nova Iorque, numa reunião liderada pelos Ministros das Relações Exteriores dos países envolvidos. O encontro, que se realizou em 25 de setembro de 2019, transmitiu a notícia de que um dos documentos mais importantes de um acordo regional sul-americano tinha sido assinado em um país que não fazia parte do bloco (OLIVEIRA CRUZ, 2020).

Nota-se que há várias diferenças entre os dois blocos: enquanto 12 países participaram da UNASUL, 4 deles foram deixados de fora pelo PROSUL até o momento (Bolívia, Uruguai¹¹¹, Suriname e Venezuela). Em relação ao aspecto ideológico, os líderes que fundaram a UNASUL apresentavam um perfil mais voltado à esquerda, já o PROSUL mais à direita, no entanto, isso não significa necessariamente que as suas organizações foram constituídas de acordo com a sua ideologia política, neste caso se insere a UNASUL que se preocupava em diminuir as assimetrias entre as Nações sul-americanas, ao contrário do PROSUL que busca englobar somente países que possuem interesses nacionais comuns (JÚNIOR, 2020; OLIVEIRA CRUZ, 2020).

Além disso, apesar de abordarem temas integrativos semelhantes aos da UNASUL, como energia, defesa, infraestrutura, saúde, segurança e combate ao crime, prevenção e gestão de desastres ambientais, o PROSUL trata-as de forma simplória, ou seja, não há uma estratégia específica de como essas áreas prioritárias devem ser discutidas (OLIVEIRA CRUZ, 2020). Um exemplo disso, são os casos da defesa e da saúde, de acordo com as Diretrizes para Funcionamento do Foro, são abordados da seguinte forma: “*salud – acceso universal a los servicios de salud (...) defensa – fortalecer la cooperación en materia de defensa*” (PROSUR, 2019, p.4).

Entende-se que os temas temáticos são apresentados de forma genérica, e isso reflete bastante a sua estrutura organizacional, enquanto o da UNASUL baseava-se em conselhos regionais (Figura 1) estabelecidos por diferentes grupos de trabalho, a organização do PROSUL indica somente a formação de grupos de trabalho (PROSUR, 2019). Se para alguns políticos e pensadores conservadores a composição da UNASUL era frágil, a do PROSUL é

¹¹¹ Apesar de não estar oficialmente no PROSUL, o presidente Luis Lacalle Pou anunciou no dia 10 de março de 2020 a saída do Uruguai da UNASUL e o realinhamento à OEA contra Venezuela (CNN Brasil, 2020).

inexistente, pois, em virtude da simplificação das suas pautas, o fórum não incluiu até então os seguintes tópicos propostos pelo antigo bloco:

(...) 1. Proposição de mecanismos para a superação das assimetrias regionais e promoção da equidade no processo de integração; 2. Proteção dos recursos hídricos, da biodiversidade e dos ecossistemas; 3. Políticas para a erradicação da pobreza, desigualdade e do analfabetismo; 4. Tentativas para a harmonização de políticas de cooperação sobre migrações e direitos trabalhistas; 5. Integração produtiva; cooperação em projetos de pesquisa, inovação e produção tecnológica; 6. Promoção da diversidade cultural; 7. Intercâmbio de informações sobre defesa (OLIVEIRA CRUZ, 2020, P. 119).

Trata-se de temas imprescindíveis para o desenvolvimento da integração sul-americana, uma vez que permitem promover iniciativas que contribuem para a redução das desigualdades regionais. No entanto, considerando o perfil, as motivações e o discurso ideológico excludente, o PROSUL deixa de lado a velha proposta de cooperação regional que vinha sendo construída em torno de um projeto comum de soberania nos últimos 11 anos, visando adquirir uma posição política que busca ampliar os laços de subordinação e dependência com o centro do sistema capitalista, especialmente com os EUA (OLIVEIRA CRUZ, 2020).

Um dos argumentos utilizados para justificar a substituição da UNASUL é o caos da situação política, econômica e social da Venezuela, no qual por trás dessa alegação há um objetivo claro de isolar o país, de tal forma que o Brasil, Argentina e Colômbia não reconhecem a legitimidade de Maduro e consideram Juan Guaió como presidente provisório da Venezuela (JÚNIOR, 2020). Entretanto, o PROSUL não expressa estratégias humanitárias claras para os problemas dos refugiados venezuelanos, um fato que revela, por um lado, o desinteresse em integrar o país no seu projeto e, por outro, o desejo de constituir uma iniciativa semelhante à ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas), que envolve um esforço diplomático por parte dos Estados Unidos (JÚNIOR, 2020; JAEGER, 2019).

Em relação ao Brasil, o discurso iniciado no governo de Temer sobre a “desideologização” da política externa é aprofundado no governo de Jair Bolsonaro, o qual, por sua vez colocou o diplomata Ernesto Araújo à frente do MRE, que desde a sua posse como ministro tem verbalizado um denso questionamento das ideias tradicionais do universalismo e do multilateralismo que por anos foram associadas à prática do Itamaraty (SIMÕES, 2019). Numa transmissão ao vivo pelo Facebook, no dia 21 de março de 2019, o presidente afirmou que o objetivo do PROSUL é pôr um fim à UNASUL, que, segundo o

mesmo, serve como um “nome fantasia” que oculta uma suposta “ameaça comunista” (Veja, 2019).

Isso reflete as relações exteriores atuais da política brasileira que têm sido delimitadas pela procura de um alinhamento personalista com o presidente Trump e pela tentativa de o Brasil entrar na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que na opinião de Araújo, representam uma concertação histórica ao fato de que durante décadas a política externa nacional esteve mergulhada numa ideologia terceiro-mundista e antiamericanista (SIMÕES, 2019).

No entanto, com a vitória de Biden nas eleições de 2020, surgem vários questionamentos em relação ao novo presidente dos Estados Unidos, mas sabe-se que a América Latina permanecerá a ser vista de uma maneira secundária, sendo o foco das disputas entre as grandes potências. Se durante o governo Trump, os Estados sul-americanos eram vistos basicamente através de lentes domésticas (com um discurso agressivo anti-imigrante que visava promover a base nativista do Partido Republicano), recorda-se que Joe Biden participou como vice-presidente de um governo que também adotou uma linha dura em relação aos imigrantes, desrespeitando as regras democráticas do país. Além disso, os Democratas têm histórico de incentivar uma política externa neoliberal e hemisférica centrada nos interesses econômicos das suas empresas, bem como no eixo da segurança nacional (IORIS, 2020).

Outro fator importante que pode contribuir futuramente para modificação do cenário dos dois blocos é a eleição de Alberto Fernández, o presidente argentino não participou da reunião realizada em março de 2020, com os Chefes de Estados e Altos Representantes da República Federativa do seguintes países: Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Bolívia, Peru e Uruguai, que resultou na declaração presidencial do bloco sobre ações conjuntas para enfrentamento da pandemia Covid-19 (Ministério das Relações Exteriores, 2020).

Por fim, apesar de ser um projeto recente, o PROSUL apresenta uma certa similaridade com a antiga organização, mas não possui ainda uma preocupação de aprofundar as suas áreas temáticas, tanto que é conhecido como “UNASUL da direita”. A partir da análise, fica claro que a sua criação até agora parece ser uma resposta à exigência do governo de repor as dinâmicas regionais definidas nos governos anteriores. Em geral, o esvaziamento e

a saída da UNASUL foi para isolar a Venezuela e, no caso do Brasil, para extinguir o legado dos governos do PT.

Considerações finais

A originalidade do regionalismo da UNASUL está no fato de que diferentemente dos outros blocos, se inicia ultrapassando as esferas políticas e institucionais para superação das diferenças ideológicas dos seus membros, proporcionando a realização de acordos integrativos em diversas áreas, incluindo a agenda tradicional econômico, revelando ser um espaço multilateral de cooperação e coordenação política. Devido aos distintos esquemas integracionistas, a UNASUL se torna um bloco de resistência à hegemonia capitalista dos Estados Unidos.

Durante o governo do PT, a política externa nacional experimentou direções mais autônomas, tendo foco no processo de regionalismo da América-Latina. Entretanto, onze anos depois, com novos posicionamentos políticos no subcontinente, especialmente com o avanço do conservadorismo de direita, criou-se o PROSUL, uma iniciativa inédita formada por países que faziam parte da UNASUL, no entanto, possui uma proposta genérica de integração regional.

De forma geral, embora seja recente, as ações adquiridas pelo governo de Bolsonaro revelam a intencionalidade de ruptura com os governos de Lula e Dilma, através da invalidez e esvaziamento da UNASUL. O surgimento do PROSUL, além de se afastar das propostas dos governos progressistas, é também uma forma de isolar a Venezuela de Maduro, alinhando-se aos EUA. Além do mais, a partir da formação da “UNASUL da direita”, há uma contradição no discurso de alguns líderes da América do Sul que adotaram a teoria da “desideologização”.

Referências

AVELLAR BRAGANÇA, D. A UNASUL como estratégia de expansão da liderança regional brasileira. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, 15(1), 2016.

Bolsonaro encontra líderes sul-americanos, e políticos chilenos protestam. **Veja**, 2019. Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-encontra-lideres-sul-americanos-e-politicos-chilenos-protestam/> >. Acesso em 03 de dezembro de 2020.

BORDA, S. **Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 28p, 2012.

BOTELHO, J. C. A. La creación y la evolución de Unasur. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 299-324, jul.-dez. 2008.

BRAGATTI, M. C.; SOUZA, N. A. UNASUL: iniciativa de integração regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contrahegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? (os debates conceituais sobre um processo em construção). **Revista Conjuntura Austral**, 7(35), pp.43-51, 2016.

Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul. **Agência Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>>. Acesso em 02 de dezembro de 2020.

BRASIL. **Ministro das Relações Exteriores**, 2016. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão de cargo- Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 02 de dezembro de 2020.

COSTA, R. S. **A América do Sul vista do Brasil: a estratégia de integração do governo Lula**. 2010. 249 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CADONÁ, M. A; DE OLIVEIRA, C. O complexo regional de segurança da América do Sul: uma análise a partir do conselho de defesa sul-americano da UNASUL. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, 269, 2017.

DECLARACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA RELACIONES EXTERIORES DE PROSUR. **PROSUR**, 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUR_NY_25-09-2019.pdf>. Acesso em 02 de dezembro de 2020.

Declaração presidencial do PROSUL sobre ações conjuntas para enfrentar a pandemia do coronavírus. **Ministério das Relações Exteriores**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-do-prosul-sobre-aco-es-conjuntas-para-enfrentar-a-pandemia-do-coronavirus-2>. Acesso em 03 de dezembro de 2020.

ECHAIDE, J. ¿Desideologización?: la política exterior macrista desde una visión crítica del análisis económico del derecho. In: **VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016)**. 2016.

FARRELL, M. The Global Politics of Regionalism: An Introduction. In: FARRELL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L (Eds.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto Press, 2005, p. 1–20.

FUCCILE, A. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. **Rev. Bra. Est. Def.** ano 1, no 1, jul./dez., p. 112-146, 2014.

23 a 27 de agosto de 2021

FUCCILE, A.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI JUNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. **O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014)**. *Colombia Internacional*, 92, pp. 43-72, 2017.

Folha de São Paulo. **Renúncia de chefe expõe situação de penúria da Unasul**, 2018. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/renuncia-de-chefe-expoe-situacao-de-penuria-da-unasul.shtml> >. Acesso em 02 de dezembro de 2020.

JAEGER, B. C. Crise e colapso da Unasul: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. **Conjuntura Austral**, 10.49: 5-12, 2019.

JUNIOR, H. R. Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. **Revista Debates**, 4(2), 60, 2010.

JÚNIOR, William Paiva Marques. MUDANÇAS NO MULTILATERALISMO REGIONAL SUL-AMERICANO: PERSPECTIVAS DA SUBSTITUIÇÃO DA UNASUL PELO PROSUL. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, 6.1: 122-144, 2020.

LIMA, M. R. S. Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil, **Lua Nova**, 9, pp. 167-201, 2013.

LORIS, R R. **O que será da América Latina no Governo Biden? Análise de Cenários e Tendências**, 2020. Disponível em: < <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Pelo-Mundo/O-que-sera-da-America-Latina-no-Governo-Biden-Analise-de-Cenarios-e-Tendencias-/6/49412> >. Acesso em 03 de dezembro de 2020.

MALAMUD, A. Latin America Regionalism and EU studies. **Journal of European Integration**, 32(6), pp. 637-657, 2010.

MEUNIER, I; MEDEIROS, M. A. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados**, 56.3: 673-712, 2013.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 669 p, 2010.

MOREIRA, D. S. O. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, 9.1, 2020.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno crh**, 29(SPE3), 59-75, 2016.

NETO, O. F. Da UNASUL para o PROSUL: A Visão do Estado de Direito e o Regionalismo Latino-Americano. **Conjuntura Global**, 9.1, 2020.

NEVES, A.; NUNES, A. **Diretrizes Gerais Do Plano de Governo**. PSDB, pp. 1-69, 2014.

OLIVEIRA CRUZ, D, A, M. Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou?. **Revista de Geopolítica**, 11.4: 111-122, 2020.

PERROTTA, D; PORCELLI, E. Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. márgenes, **Revista de Economía Política**, 2.2: p. 53, 2016.

SANAHUJA, J. A. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo atinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC, in E. Hershberg, A. Serbin e T. Vigevani (eds.) El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante, **Pensamiento Próprio Edición especial.**, 39(19), pp. 75-108, 2014.

SARAIVA, M.; JÚNIOR, P. A. V. A Política Externa Brasileira e o fim de ciclo na América do Sul: para onde vamos?. **Pensamiento próprio**, 21.44: 295-324, 2016.

SIMÕES, R. M. A modificação da postura brasileira na UNASUL: da criação à formalização da saída do bloco (2008-2019). **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, 8 (1), 2019.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53.1: 25-44, 2010.

SILVA, A. P. **A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O REGIONALISMO PÓS-SEGUNDA GUERRA: UM ESTUDO DE CASO DO REGIONALISMO PROPOSTO PELA CEPAL NA DÉCADA DE 1950.** 170. Defesa de mestrado do Programa de Integração Contemporânea da América Latina – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

Uruguai deixa Unasul e se realinha à OEA contra Venezuela. **CNN Brasil**, 2020. Disponível em:< <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/03/10/uruguai-deixa-unasul-e-se-realinha-a-oea-contra-venezuela>>. Acesso em 02 de dezembro de 2020.

OS TRÊS EIXOS DE ATORES NO ORIENTE MÉDIO SOB ÓTICA DA TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Helena Miranda Cherem¹¹²

Resumo

Partindo da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, apresentada por Buzan (1991), e da análise de Buzan e Weaver (2003) do Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio (CRSOM), este trabalho levanta o debate de uma possível atualização e reestruturação do CRSOM em 2020. Como principais elementos a corroborar com essa indicação estão as reconfigurações estruturais sentidas na região após os levantes da Primavera Árabe de 2011 (que indicou um realinhamento sistêmico-regional entre os atores daquele espaço), a influência da Guerra Fria Regional Irã-Arábia Saudita e de outros conflitos nacionais (contribuindo para a particularidade multipolar), os Acordos de Abraão e uma nova aproximação entre Israel e países árabes; e, em especial, a atual divisão de alianças do Oriente Médio em 3 eixos: Pró-Occidente, de Resistência e Islamita-Sunita, e suas maiores preocupações securitárias no âmbito regional. Por fim, para fins de uma melhor adaptação do cenário atual à TCRS, este trabalho considera apenas atores Estatais na análise. Seguindo um método de pesquisa hipotético dedutivo, parte-se da hipótese de que esse novo arranjo em três eixos se tornou indispensável para a formulação de um CRSOM atualizado ao pós-Primavera Árabe.

Palavras-chaves: Oriente Médio; Segurança Internacional; Complexos Regionais de Segurança.

Introdução

O foco da questão securitária, seja ela nacional, internacional ou regional, é costumeiramente definido pelo discurso dos principais tomadores de decisão daquele espaço, aqueles atores com maior poder coercitivo. Entender a origem e o contexto do discurso é compreender para onde dirige o leme e, por vezes, onde se almeja chegar com ele. Para tal, é importante analisar e reconhecer os principais sujeitos ativos daquela esfera de influência. Em se tratando de Oriente Médio atual (2017-2020), pode-se definir uma série de situações securitárias concomitantes – cada qual com suas respectivas lideranças de poder. Dentre elas,

¹¹² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina. Contato: helenamcherem@gmail.com

destacam-se a Guerra Fria Regional entre Irã e Arábia Saudita, como principal pano de fundo pós-Primavera Árabe; a Guerra Civil Síria e sua enorme multiplicidade de atores regionais, extrarregionais, Estatais e não-estatais; as questões fronteiriças envolvendo o Curdistão, essencialmente alcançando os Estados turco, sírio, iraquiano e iraniano, além – é claro – da população curda; e um paradigma em formação, envolvendo a disputa Árabe-Israelense (em território palestino/israelense) e a recente aproximação entre Israel e alguns países árabes sob os Acordos de Abraão (do qual faziam parte, até abril de 2021, Emirados Árabes Unidos, Bahrein, Sudão e Marrocos – conduzidos pelo príncipe herdeiro da Arábia Saudita, Mohamed Bin Salman, que estrategicamente busca aproximações e uma tácita aliança com o governo de Benjamin Netanyahu).

Entre a assinatura dos primeiros Acordos de Abraão (2017) e o final de 2020 – marcado pelo final do governo estadunidense de Donald Trump, compreendido neste contexto como hegemom global e ator relevante nas interações com o Oriente Médio de forma extrarregional –, percebe-se uma nova redistribuição de alianças sub-regionais, em três grandes eixos, com os principais atores Estatais e não-Estatais: Eixo pró-Occidente e anti-Iraniano (Arábia Saudita, Egito, Israel e países do GCC¹¹³ – com exceção do Catar –, extrarregionalmente apoiados pelo Occidente de Trump), Eixo de Resistência (Irã, Iraque, Síria, Hezbollah e Houthis – extrarregionalmente apoiados pela Rússia de Vladimir Putin, ainda que de forma menos intensa) e Eixo Islamita-Sunita (composto por Turquia, Catar, Irmandade Muçulmana e Hamas). Sob o viés dos atores Estatais, as lideranças de cada grupo se dão, em ordem, por: Arábia Saudita, Irã e Turquia, de forma que as principais condutas coletivas – políticas e securitárias, especialmente – se dão a partir de seus discursos e interesses estratégicos particulares.

Partindo do questionamento sobre como as dinâmicas entre esses três eixos podem ser compreendidas a partir das lentes da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) – no sentido da segurança coletiva, dos Estados insuladores, da segurança regional e sub-regional, na efetividade e nas implicações dos padrões de amizade e inimizade, etc. – este trabalho busca compreender se há efetivamente alguma relação de subcomplexos no Oriente Médio alicerçados nessa ordem de alianças e, por fim, indica sua relevância enquanto

¹¹³ O *Gulf Cooperation Council* (traduzido livremente como Conselho de Cooperação do Golfo) é uma organização de integração econômica que reúne seis Estados do Golfo Pérsico: Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrein e Kuwait).

elemento securitário para uma futura revisão do Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio (CRSOM) originalmente proposto por Buzan e Weaver (2003).

Para tal, este artigo parte de uma série de elementos teóricos e analíticos relacionados à TCRS, tendo como principal base as obras de Buzan “People, States and Fear” (1991) e Buzan e Waever “Regions and Powers: the Structure of International Security” (2003) – uma vez que “dar uma identidade firme aos subsistemas regionais estabelece dois níveis intermediários à análise entre sistema e Estado: os próprios subsistemas, e os padrões de relações entre eles” (BUZAN, 1991, pg. 188 – tradução livre¹¹⁴), e ainda “em se definindo segurança regional, o principal elemento que deve ser adicionado às relações de poder é o padrão de amizade e inimizade entre Estados” (pg. 189 – tradução livre¹¹⁵).

É interessante perceber como se formam os Complexos Regionais de Segurança (CRS), uma vez que alianças por vezes são formadas por razões inesperadas a um espectador desavisado. Aliados históricos podem rapidamente se tornar inimigos, com uma simples mudança de governo (Irã-Arábia Saudita pós-Revolução Iraniana, por exemplo), enquanto vizinhos silenciosos podem entrar em uma intrincada guerra regional com o surgimento e ascensão de grupos não-estatais (Síria – Turquia – Curdos).

A Guerra Fria Regional entre Irã e Arábia Saudita, portanto, conjuga uma relevância tão considerável quanto a Primavera Árabe para essa (re-)organização securitária. O conflito, que em verdade tem décadas de história¹¹⁶, representa a disputa dos atores pela máxima hegemonia regional e aclamação de seu poder de influência do Oriente Médio e abarca múltiplas dimensões, do papel de líder do Islã moderno (onde Arábia Saudita utiliza a força das cidades sagradas em seu solo – Meca e Medina – e os milhões de turistas religiosos que recebe anualmente de todo o globo, e Irã defende seu posto por se tratar do único país social e revolucionariamente islâmico do mundo) ao principal produtor energético regional (onde ambos estão dentre os maiores produtores segundo a OPEP¹¹⁷, mas Riad possui maior reserva e Teerã maior avanços em termos de diversificação).

¹¹⁴ Trecho original: “Giving a firm identity to regional subsystems established two intermediate levels of analysis between system and state: the subsystems themselves, and the pattern of relations among them”.

¹¹⁵ Trecho original: “In defining regional security, the principal element that must be added to power relations is the pattern of amity and enmity among states”.

¹¹⁶ Podendo ser remontado à Guerra Irã-Iraque (1980-88), com o apoio saudita ao governo iraquiano contra o recém-instaurado regime iraniano.

¹¹⁷ OPEC Share of World Crude Oil Reserves (2018/19). Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm>. Acesso em ago/2021.

Não obstante, foi apenas após o desencadeamento dos levantes da Primavera Árabe em 2011 que essa Guerra Fria Regional realmente encontrou espaço para ascender e se desenvolver da forma como a compreendemos hoje. A anarquia do Sistema e a instabilidade regional decorrida das revoltas nacionais conferiram aos líderes regionais o vácuo de poder necessário para intervir em cada país, de maneira a apoiar atores opostos e garantir-lhes as capacidades necessárias para vencer (ou, pelo menos, continuar) cada disputa. Conflitos *proxy* passaram a se tornar cada vez mais comuns, uma vez que os *proxies*, desde líderes estadistas a grupos insurgentes, apostavam sua vitória no apoio externo. Após anos de conflitos, o enfraquecimento dos Estados nacionais tornou-se inevitável, assim como a instabilidade na região como um todo, estabelecendo um ciclo vicioso onde a disputa iraniano-saudita segue causando e aproveitando-se da fragilidade do Oriente Médio para se manter.

Torna-se visível a complexidade das relações securitárias nesse espaço e, ainda que em um cenário ideal fosse indispensável analisar a participação de atores não-estatais além dos Estatais, anos de pesquisa sobre política e segurança na região indicam a imensa dificuldade de fontes e obtenção de dados. Ademais, para fins de concentração de um objeto de pesquisa que assegure um enlace mais apurado com a TCRS, optou-se neste trabalho em focar-se apenas nos maiores Estados do Oriente Médio central – deixando os elementos não-estatais para oportunidades futuras.

O desafio de se analisar uma das redes relacionais mais intrincadas do mundo se materializa aqui metodologicamente na forma hipotético-dedutiva, a partir da hipótese de que esse novo arranjo em três eixos se tornou indispensável para a formulação de um Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio atualizado ao século XXI – em especial no pós-Primavera Árabe. As fontes e a metodologia de pesquisa se deram a partir de fontes primárias (em especial em se tratando da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança – base da pesquisa) e secundárias por conta da contemporaneidade do tema.

1. A Teoria dos (Sub-)Complexos Regionais de Segurança Aplicada ao Oriente Médio

Com o objetivo de reduzir o uso da força nas relações internacionais, os Estados se comprometem a não a utilizar para fins de agressão, apenas em resposta ou defesa. De forma semelhante a um “contrato social”, ainda que o sistema em si permaneça anárquico, a resposta

deve ser elaborada de maneira coletiva, em forma de defesa comum pelo ataque a um dos Estados daquele grupo de atores sem que se desconstrua o véu anárquico daquele espaço.

Relembrando o traçado teórico da TCRS, enfatiza-se a conceituação original de Buzan:

Um complexo de segurança é definido como um grupo de estados cujas principais preocupações com segurança conectam-se tão suficientemente próximas que suas seguranças nacionais não podem ser realisticamente consideradas separadas umas das outras. (...) Os complexos de segurança enfatizam a interdependência da rivalidade e também dos interesses compartilhados (BUZAN, 1991, pg. 192 – tradução livre¹¹⁸).

Ainda que o sistema regional do Oriente Médio seja, assim como qualquer outro, anárquico e volátil – uma vez que os direcionamentos e predileções de cada ator (seja ele Estatal ou não-estatal) podem se alterar a cada novo governo nacional ou vizinho, grande ação de seus aliados ou inimigos, surgimento ou desaparecimento de grupos insurgentes, entre muitas outras possibilidades –, a cooperação dos Estados se dá na mesma forma que se daria na dimensão sistêmica, via formação de alianças e coalisões, criação de mecanismos de resolução de disputas, estabelecimento (ou distensionamento) de medidas de confiança, assinatura de tratados para o controle de armamentos e para o desarmamento, etc. (BUZAN, 1991). “Uma vez que Estados são essencialmente construções políticas, o sistema político internacional [e regional] é a parte mais importante do ambiente dos Estados” (BUZAN, 1991, pg. 147 – tradução livre¹¹⁹).

Para além da distribuição de poder, três elementos dicotômicos-chave compõem a base dos CRS: polaridade (anarquia vs. integração) – atualmente compreendida como multipolar no Oriente Médio –, relações entre unidades (amizade vs. inimizade) – melhor explorada nas próximas páginas – e em relação aos processos de construção de ameaças (securitização vs. dessecuritização) – compreendidos aqui como as ameaças e perigos securitários percebidos pelos três eixos.

Em relação à dimensão de relacionamentos entre Estados para se identificar cada CRS, Buzan indica que ela envolve compreender as forças relativas de interdependência securitária entre diferentes países, de muito fortes a relativamente fracas, ou de positivas (apoio mútuo) a

¹¹⁸ Trecho original: “A security complex is defined as a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another. [...] Security complexes emphasize the interdependence of rivalry as well as that of shared interests”.

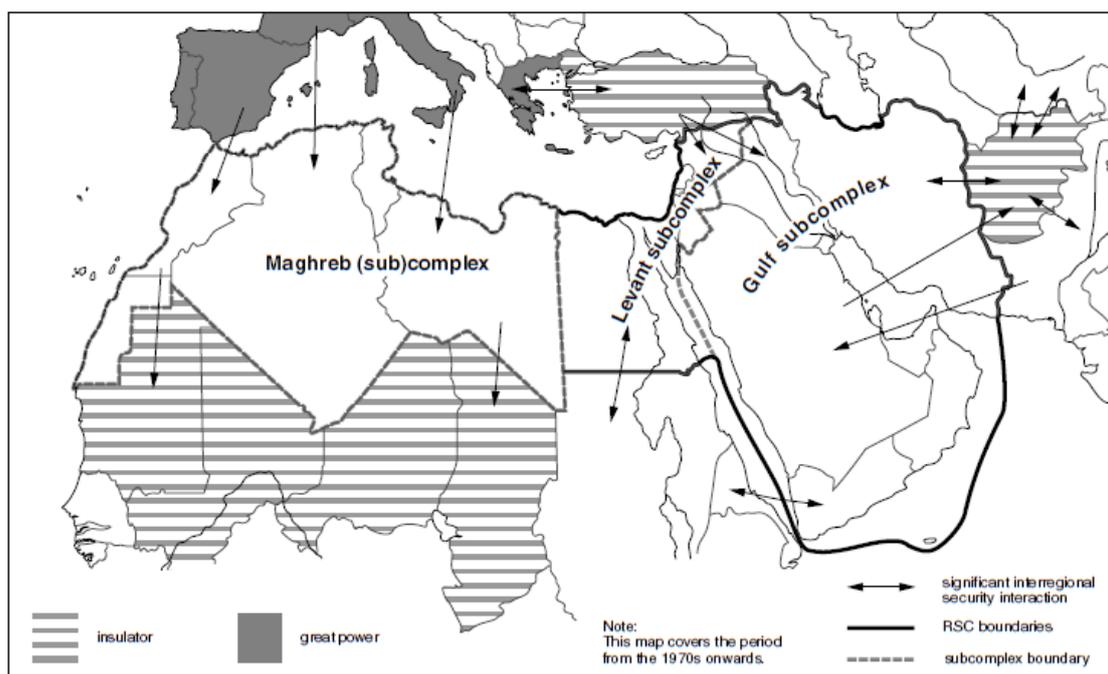
¹¹⁹ Trecho original: “Because states are essentially political constructs, the international political system is the most important part of the environment of states”.

negativas (rivalidade visível); o que, por fim, nos leva a uma rede geral intrincada de interdependência securitária (tradução livre para “*overall seamless web of security interdependence*”), com os mais variados níveis de intensidade nas linhas de amizade e inimizade, enquanto os limites se dão entre fronteiras com relativa indiferença (BUZAN, 1991).

Da mesma forma como o “Oriente Médio” pode ser compreendido enquanto região ou conceito geopolítico de múltiplas formas (Grande Oriente Médio¹²⁰, Oriente Médio Central¹²¹, MENA¹²², etc.), há múltiplas formas de se compreender esse espaço enquanto CRS e seus respectivos subcomplexos.

O mapa abaixo abarca as definições de Buzan e Waever (2003), no período temporal entre 1970 e 1990, delineadas particularmente em torno do conflito Árabe-Israelense:

Imagem 01 – O Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio (1970-90):



Fonte: BUZAN; WAEVER, 2003.

¹²⁰ Segundo o autor Mehdi Parvizi Amineh (2007), o termo “*the Greater Middle East*” abrange a maior conexão geopolítica, sociocultural e identitária possível entre Península Arábica, Crescente Fértil, o arco montanhoso ao norte do Crescente Fértil (Azerbaijão, Irã e Turquia), Norte da África, Eurásia Central, Afeganistão e Paquistão.

¹²¹ Costumemente apenas a Península Arábica, Crescente Fértil e Irã.

¹²² Termo mais utilizado pelos principais organismos internacionais (ONU e Banco Mundial), indicando Norte da África e Oriente Médio (Central) (MENA), esta versão costumemente não abrange Irã, nem Turquia.

Contudo, as variações sentidas nas relações políticas e securitárias na região após os abalos da Primavera Árabe em 2011 impossibilitam a manutenção de tal configuração – ainda que o conflito Árabe-Israelense siga presente, ele foi de certa forma ofuscado pelo cenário pós-2011. O movimento alterou o padrão das interações (regionais e extrarregionais) no Oriente Médio de forma estrutural, com a ascensão de dois elementos em especial: 1. Pelo fato de os levantes terem deslocado a balança de poder na dimensão sistêmica-regional, as relações e as prioridades político-securitárias entre os atores regionais passaram a ser priorizadas em detrimento das extrarregionais (BECK; RICHTER, 2020) – já indicando uma maior interação entre vizinhos geográficos que até então não se sentia; 2. A amplificação da já existente Guerra Fria Regional entre Irã e Arábia Saudita no caótico cenário de vácuo de poder, um espaço com múltiplos palcos e *proxies* dentro de conflitos nacionais – registrando um aumento na militarização e uma manutenção da instabilidade regionais como um todo (CHEREM, 2019). Em ambos cenários, também se apresentou considerável o aumento das relações entre atores Estatais e não-estatais (em especial na intrincada teia dos 3 eixos indicada no início deste trabalho – pró-Occidente, de Resistência e Islamita-Saudita).

A segurança da região também é caracterizada por muito mais, do que na maioria das outras regiões, dinâmica e variabilidade das principais questões de conflito. Isso pode ser claramente percebido quando se olha para as principais fontes de instabilidade na região e os motivos dos conflitos nos Estados do Oriente Médio na última década (JAROSLAW, 2018, pg. 155 – tradução livre¹²³).

Jaroslav também indica uma nova tensão religiosa em duas dimensões: a ascensão da popularidade de ideologias fundamentalistas islâmicas e a hostilidade saudita-xiita, como elementos que alteraram a situação do CRSOM como descrito por Buzan e Waeber. Outros autores, como HOLMQUIST; RYDQUIST (2018) e KOCH; STIVACHTIS (2018), ainda apontam para a relevância dos elementos climático e alimentar dentro da esfera securitária deslocada na região. Por fim, há também indicadores de uma visível mudança nos padrões relacionais e de segurança na região já em 2003:

Desde 2003, a base para amizade e inimizade nas relações ainda prevalecem, mas a transformação dos estados em nível doméstico durante o período árabe, junto com a queda do regime de Saddam Hussein, implica mudanças na polaridade. O resultado

¹²³ Trecho original: “*The security of the region is also characterized by much greater, than in most other regions, dynamics and variability of the main issues of conflict. As it is clearly seen when one looks at the main sources of instability in the region and reasons for conflicts in the Middle Eastern states during the last decade*”.

23 a 27 de agosto de 2021

é uma possível divisão do Complexo MERSC [*Middle East Regional Security Complex*] em CRSs menores (FAHLANDER, 2011, *abstract* – tradução livre¹²⁴).

Dentre os principais teóricos analistas de Oriente Médio contemporâneo, o embasamento também é plausível. Na obra de Harrison “From Chaos to Cooperation: Toward Regional Order in the Middle East” (2017), o autor implica à região uma desestabilização da ordem regional dentro dessas últimas duas décadas – não necessariamente pelos conflitos e celeumas em si, mas sim pelas consequências que dali vieram, em especial a ascensão de Irã e Turquia e a consequente transformação de ambos em ameaças securitárias pelo Oriente Médio árabe, uma vez que eram atores relevantes e com considerável capacidade e anseio anti-*status quo*.

Ainda segundo o autor, o Oriente Médio anteriormente arabocêntrico, transformou-se em um sistema tripartite¹²⁵, composto por: 1. Poder Árabe, em processo de enfraquecimento; 2. Poder Iraniano/Persa, em vias de enrobustecimento; 3. Poder Turco, instável mas relevante ao contexto regional. “O mundo árabe colapsou e agora estamos vendo outras potências preenchendo esses espaços, [...] em um Sistema Conflitivo” (Informação verbal)¹²⁶. Essas movimentações¹²⁷ representam, portanto, uma nova ordem regional, com dinâmicas e sistemáticas distintas e cujas consequências serão ainda analisadas neste trabalho.

Querine Hanlon em “Toward Regional Cooperation: the internal security dimension” (in: HARRISON, 2017) implica a precariedade e instabilidade na segurança interna dos Estados da região como um dos principais fatores que dificultam a cooperação regional de forma mais formal.

O paradoxo da cooperação regional no Oriente Médio e no Norte da África é que ela é uma das regiões menos integradas do mundo, apesar da existência de inúmeros desafios compartilhados - e até mesmo de interesses comuns. Em nenhuma área de

¹²⁴ Trecho original: “Since 2003, the basis for amity and enmity in relations still prevail, but states transforming at the domestic level during the Arab together with the fall of Saddam Hussein’s regime, implicates changes in polarity. The outcome is a possible breakup of the MERSC Complex into smaller RSCs”.

¹²⁵ Autores como BECK & FÜRTIG (2014) também apontam para o impacto de um quarto poder: o Estado egípcio – contudo, optou-se neste pesquisa por deixá-lo de fora, uma vez que sua maior relevância se deu durante o século XX.

¹²⁶ Fala do prof. Ross Harrison no curso online *The Middle East in Transition: Stalled Uprisings, Failed States and Regional Conflict*, pelo Middle East Institute, em 2018.

¹²⁷ Esse sistema emergente é, ainda, citado e trabalhado em outras obras reconhecidas internacionalmente, conforme Seeberg em “Analysing security subcomplexes in a changing Middle East—the role of non-Arab state actors and non-state actors” (2016), Beck e Richter em “Fluctuating Regional (Dis-)Order in the Post-Arab Uprising Middle East” (2020), Ragab em “An Alternative Approach to Regional Security in the Middle East” (2020), Ulrichsen em “Rebalancing Regional Security in the Persian Gulf” (2020), Bazobandi em “The New Regional Order in the Middle East” (2020) e Shayan em “Shift in the Relationship of Power of Actors in the Persian Gulf” (2021).

23 a 27 de agosto de 2021

potencial colaboração esse paradoxo é mais evidente do que na dimensão da segurança interna (HANLON in: HARRISON, 2017, pg. 177 – tradução livre¹²⁸).

Com base nessa multiplicidade de alterações visíveis, quer seja no deslocamento das prioridades em si, ou simplesmente na sua intensidade e inconstância das dinâmicas, é possível imputar que o CRSOM tem hoje muito mais elementos e subdivisões do que aquele delineado por Buzan e Waever em 2003. Em especial, resume-se em duas as indicações para tal: a atual multipolaridade na balança de poder da região (BECK; RICHTER, 2020) e a multiplicidade de novos elementos prioritários para além do conflito Árabe-Israelense.

2. Os Três Eixos Analisados sob a Ótica da TCRS

De forma concomitante à multipolaridade desse sistema regional e aos diversos conflitos pós-Primavera Árabe (a Guerra Fria Regional Irã-Arábia Saudita – uma vez que ela se desencadeou em diversos contextos nacionais e manifesta-se ao transformar conflitos civis em regionais –, as guerra civis líbica, síria e iraquiana, a falência de múltiplos Estados, a ascensão de ditaduras militares, etc.), este grupo de atores carrega ainda a característica “heterárquica” – que toma o lugar esperado da qualidade hierárquica. O conceito é melhor explicado por SANTINI (2017), como um sistema composto de segmentos diferenciados e bem classificados, sem um claro ordenamento social hierárquico:

Ordens heterárquicas referem-se a sistemas com hierarquias múltiplas e muitas vezes "emaranhadas". Heterarquia pode se tornar um rótulo sob o qual, precisamente porque a interconexão dos atores regionais é tão alta, as dinâmicas de poder doméstico e regional podem ser incluídas. Existem diferentes configurações de ordem política, de acordo com a forma como a classificação opera (SANTINI, 2017, pg. 06 – tradução livre¹²⁹).

Com base nos argumentos indicados anteriormente, este trabalho oferece a partir deste ponto a suposição de um novo enquadramento do CRSOM, que leve em consideração os três eixos de amizade (no sentido de “*amity*” de Buzan) do Oriente Médio atual – com suas respectivas características e indicações de inimizade –, dentro desse cenário heterárquico. Para avaliar a validade de tal indicação, contudo, é necessário analisar a intrincada teia de

¹²⁸ Trecho original: “The paradox of regional cooperation in the Middle East and North Africa is that it is one of the least integrated regions in the world, despite the existence of numerous shared challenges – and even common interests. In no area of potential collaboration is that paradox more evident than in the internal security dimension”.

¹²⁹ Trecho original: “Heterarchical orders refer to systems with multiple and often ‘tangled’ hierarchies. Heterarchy can become a label under which, precisely because the regional actors’ inter-connectedness is so high, both domestic and regional power dynamics can be subsumed. Different configurations of political order exist, according to how ranking operates”.

relações político-securitárias intra-eixos, extra-eixos e entre-eixos. O gráfico a seguir visa facilitar essa compreensão.

Gráfico 01 – As relações políticas entre os governos dos 10 maiores atores Estatais do Oriente Médio atual (2019-2020):

	Arábia Saudita	Egito	Israel	GCC*	Irã	Iraque	Turquia	Catar	Palestina	Síria
Arábia Saudita		Amizade/Aliança	Amizade/Aliança	Amizade/Aliança	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança	Inimizade
Egito	Amizade/Aliança		Amizade/Aliança	Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento
Israel	Amizade/Aliança	Amizade/Aliança		Amizade/Aliança	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade	Inimizade	Inimizade
GCC*	Amizade/Aliança	Amizade/Aliança	Amizade/Aliança		Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança
Irã	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade	Inimizade		Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança	Amizade/Aliança
Iraque	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança		Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento
Turquia	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade		Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade
Catar	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança		Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento
Palestina	Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança	Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança		Amizade/Aliança
Síria	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade	Amizade/Aliança	Amizade/Aliança	Relativa neutralidade/estranhamento	Inimizade	Relativa neutralidade/estranhamento	Amizade/Aliança	

LEGENDA:

	Amizade/Aliança	*Três dos seis países do GCC: Emirados Árabes Unidos, Bahrein e Kuwait
	Relativa neutralidade/estranhamento	
	Inimizade	

Fonte: Elaboração própria, com base em AL-MONITOR (2019), CHEREM (2019), ANADOLU AGENCY (2020), ARAB CENTER DC (2020), MEPC (2020, 2021), AL JAZEERA (2021), ATLANTIC COUNCIL (2021), ECFR (2021), INSIDE ARABIA (2021), MEMO (2021), THE ECONOMIST (2021).

Ainda que com base nas relações políticas entre os atores da tabela, é também possível identificar alguns elementos securitários que caracterizam os CRS. Contudo, é necessário primeiramente clarificar certos elementos: 1. Condicionalidade (para as 3 categorias) – algumas relações são mais profundas e perceptivelmente constantes há décadas (Irã-Iraque, Israel-Palestina, Egito-Iraque, etc.), enquanto outras são condicionais (a maioria em relação a Israel se comprometendo a iniciativas de paz com a Palestina, do (não) apoio a certos *proxies*,

ou da manutenção de certos governos no poder); 2. Comprometimento extra-eixo – poucos países efetivamente se comprometem com alianças além de seus eixos primários; 3. Busca por poder e influência – é visível que não são apenas Irã e Arábia Saudita (em sua guerra fria regional) que buscam a liderança na balança de poder, alguns degraus de influência abaixo, os atuais governos catari e turco também buscam (re)atar laços com diversos atores Estatais da região visando maior poder de influência na balança (THE ECONOMIST, 2021) – em comparação com outros Estados, geralmente aqueles em situação interna mais complicada (falidos ou em guerra civil), que buscam aliados de forma mais rarefeita.

Em relação às principais preocupações, ou ameaças, securitárias da região, é possível traçar um paralelo com as relações de inimidade da tabela acima: Israel e Irã possuem a maior quantidade de desafetos e relacionamentos hostis, seguidos pelos Estados turco – que atualmente passa por um processo de reconstrução diplomática e política (ECFR, 2021; THE ECONOMIST, 2021) – e sírio.

O temor para com Israel se justifica não apenas pelo distendido conflito árabe-israelense, e o que ele pode significar para o mundo árabe como um todo, como também no sentido das capacidades militares, uma vez que:

Os conflitos israelense-árabe e israelense-palestino foram administrados com eficiência e dessecuritizados seletivamente por Israel. Hoje, Israel tem definitivamente as forças armadas convencionais mais poderosas da região e, como único estado do Oriente Médio, possui armas nucleares. É também o aliado estratégico do estado militar mais poderoso do mundo, os Estados Unidos da América (JAROSLAW, 2018, pg. 162 – tradução livre¹³⁰).

Enquanto os argumentos anti-iranianos são sentidos na forma de poder de influência, sob longas redes aliadas a atores não-Estatais. Recentemente, a corporação internacional RAND publicou um material sobre a Rede de Ameaça Irã (ITN em inglês):

A Rede de Ameaças Irã (ITN) é uma força formidável composta por dezenas de milhares de combatentes. [...] [Ele] dá ao Irã a capacidade de ter uma presença e projetar poder em toda a região, e de deter e perseguir seus adversários. A rede consiste em grupos diversos e díspares, o que se reflete na natureza e quantidade do apoio fornecido e no nível de comando e controle exercido por Teerã sobre cada grupo (RAND, 2021, s/p – tradução livre¹³¹).

¹³⁰ Trecho original: “*The Israeli-Arab and Israeli-Palestinian conflicts had been efficiently managed and selectively desecuritized by Israel. Today Israel has definitely the most powerful conventional armed forces in the region and as the only Middle Eastern state possesses the nuclear weapon. It is also the strategic ally of the military most powerful state in the world, the United States of America.*”

¹³¹ Trecho original: “*The Iran Threat Network (ITN) is a formidable force made up of tens of thousands of fighters. [...] [It] affords Iran the ability to have a presence and project power throughout the region, and to deter and harass its adversaries. The network consists of diverse and disparate groups, which is reflected in the*

As relações de inimizade relacionadas a Turquia, Síria e quaisquer outros atores na tabela – quando comparadas à israelense e à iraniana – são muito mais pontuais e, portanto, não são tidas como relevantes quando analisadas no escopo regional macro.

A tabela a seguir sintetiza os principais elementos securitários que tocam cada um dos três eixos principais.

Tabela 01 – Principais preocupações securitárias de cada eixo (2017-2020).

EIXO	PRINCIPAL AMEAÇA SECURITÁRIA	JUSTIFICATIVA
Eixo pró-Ocidente ¹³²	A ascensão iraniana	O poder de influência, tanto política, quanto para patrocinar capacidades materiais de grupos não-estatais contrários à configuração atual do status-quo regional (dentro do qual este eixo possui forças mais dominantes) (RAND, 2021).
Eixo de Resistência ¹³³	As ascensões israelense e saudita	O poder e as capacidades materiais israelenses, e o relacionamento de seu eixo com o hegemon estadunidense (desde 1979, principal inimigo iraniano) – o que expande ainda mais as possibilidades militares citadas (JAROSLAW, 2018). Em relação ao Estado saudita, o imbróglio se dá de forma muito mais profunda, uma vez que trava com ele uma Guerra Fria Regional com múltiplos elementos de disputa (CHEREM, 2019).
Eixo Islamita Sunita ¹³⁴	A ascensão israelense	Assim como o Eixo de Resistência, Turquia e Catar temem o crescimento da potência israelense – especialmente após os Acordos de Abraão e a aproximação com os demais membros do GCC (ECFR, 2021).

Fonte: Elaboração própria, com base em JAROSLAW (2018), CHEREM (2019), ECFR (2021) e RAND (2021).

nature and amount of support provided and the level of command and control exerted by Tehran over each group”.

¹³² Considerando apenas os atores Estatais, composto por Arábia Saudita, Egito, Israel, Emirados Árabes Unidos, Bahrein e Kuwait.

¹³³ Considerando apenas os atores Estatais, composto por Irã e Iraque (e, de forma mais periférica e menos ativa, Síria).

¹³⁴ Considerando apenas os atores Estatais, composto por Turquia e Catar.

Em relação ao papel dos principais atores extrarregionais, as aproximações com os Eixos ficam claramente visíveis: por um lado o Ocidente, representado principalmente pelos Estados Unidos, foi continuamente reforçando suas alianças com o eixo saudita anti-Iraniano (alcançando seu ápice durante o governo Trump, onde seu genro Jared Kushner atuava como conselheiro especial das relações com o Oriente Médio); por outro, a Rússia tornou a aproximar-se com os países do Eixo de Resistência, em especial após a Primavera Árabe e a instauração da Guerra Civil Síria em 2011 (NETO, 2019), após décadas de inatividade na região. Em terceiro lugar, de forma ainda mais sutil, aponta-se também a participação chinesa, com o projeto da nova Rota da Seda abrangendo diversos países da região (ainda que até este momento não tenha diretamente influenciado nas estratégias securitárias do Oriente Médio) (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2020).

Não há dúvida de que a fórmula que antes regulava o papel das potências externas no Golfo mudou desde 2011. A velha ordem foi substituída por outra que ainda não foi definida; mas reflete uma mudança na ordem mundial, notadamente, a política dos EUA contra a intervenção direta, um ressurgimento da Rússia de potência média e o aumento silencioso, mas decisivo, do interesse chinês (QUILLIAM in BAZOUBANDI, 2020, pg. 133 – tradução livre¹³⁵)

O relatório do International Crisis Group (2020) aponta para elementos de poder na dimensão internacional que garantem a manutenção da instabilidade da ordem, que também se encaixam quando tomamos as lentes regionais. São eles, o impasse na disputa por poder das principais potências (“a great-power standoff”) e a consequente multipolaridade que se institucionaliza; a ausência de um árbitro poderoso para pressionar atores em celeumas a negociações justas e equânimes; uma estrutura frágil de forma geral e fragmentação política.

Quando comparado, portanto, com o cenário proposto por Buzan e Weaver em 2003, sobre um Oriente Médio dos anos 1970/90), o Oriente Médio atual possui um somatório infundável de novos elementos que justificam a revisão daquele CRSOM.

Considerações finais

Após quase 20 anos da análise de Buzan e Weaver do Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio (CRSOM) e passadas múltiplas guerras civis, os levantes da Primavera Árabe e o consequente deslocamento das relações políticas na dimensão sistêmico-

¹³⁵ Trecho original: “There is little doubt that the formula that once regulated the role of external powers in the Gulf has changed since 2011. The old order has been replaced by one that has yet to be defined; but it reflects a change in the world order, notably, US policy against direct intervention, a resurgence of middle power Russia, and the quiet but decisive rise of Chinese interest”.

regional, a Guerra Fria Regional Irã-Arábia Saudita e o realinhamento dos principais elementos securitários e da estrutura de alianças do Oriente Médio, assim como os Acordos de Abraão e a aproximação do mundo árabe com Israel após décadas de conflito, é inegável a profunda alteração nas estruturas do Oriente Médio – não apenas no sentido da balança de poder, como também do próprio CRSOM.

Ao analisar as movimentações nas relações políticas e securitárias da região nesse meio tempo (2003-2020), torna-se claro que a formulação de Buzan e Waever carece de uma atualização. Dentre os principais parâmetros de análise, indica-se a multipolaridade e heterarquia regionais (no quesito “polaridade”), as atuais relações de amizade/alianças e inimizade entre os atores delineadas em 3 eixos principais (pró-Occidente, de Resistência e Islamita-Sunita) (no quesito “relações entre unidades”) e uma nova construção de ameaças (baseada nas capacidades iraniana e israelense).

Ainda que as relações intra, extra e entre-eixos sejam complexas e que as ameaças sejam efetivamente reais e baseadas em dimensões tanto objetivas (capacidades materiais/militares e escopo de alcance com milhares de combatentes) quanto subjetivas (como poder de influência, força das alianças regionais, etc.), faz-se importante ressaltar que sua existência não justifica, em si, uma reorganização do CRSOM em 3 subcomplexos nessa exata forma. A indicação final, em realidade, se dá muito mais em relação a um apontamento de novas características que, então sim, podem vir a fundamentar uma reconfiguração do CRSOM contemporâneo.

Por fim, evidentemente, há ainda uma série infindável de outros elementos concretos que corroboram com essa análise, como a alteração na presença de potências extrarregionais (em especial os EUA de Trump e a Rússia de Putin), a força dos atores não-estatais, as implicações (a partir de 2020) da pandemia do Coronavírus, entre tantos outros. Essas outras bases, contudo, ficam aqui tão somente elencadas e apresentadas como possíveis temas de pesquisas futuras.

Referências

AL JAZEERA. **Turkey hails “new era” with Egypt after years of tensions.** Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2021/4/14/turkey-hails-new-era-with-egypt-after-tensions>>. Acesso em abr/2021

23 a 27 de agosto de 2021

AL-MONITOR. **Egyptian-Iranian relations: Where are they now?** Disponível em: <<https://www.al-monitor.com/originals/2019/02/iran-egypt-diplomatic-relation-regional-affairs.html>>. Acesso em abr/2021

ANADOLU AGENCY. **UAE closely cooperating with Assad regime for 2 years.** Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/middle-east/uae-closely-cooperating-with-assad-regime-for-2-years/1902688>>. Acesso em abr/2021

ARAB CENTER DC. **Egypt-Iraq-Jordan Alliance Tries to Change Middle East Dynamics.** Disponível em: <http://arabcenterdc.org/policy_analyses/egypt-iraq-jordan-alliance-tries-to-change-middle-east-dynamics/>. Acesso em abr/2021.

ATLANTIC COUNCIL. **Turkey is seeking a fresh start with Israel.** Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/turkeysource/turkey-is-seeking-a-fresh-start-with-israel/>>. Acesso em abr/2021

BAZOOBANDI, S. **The New Regional Order in the Middle East.** Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

BECK, M; RICHTER, T. **Fluctuating Regional (Dis-)Order in the Post-Arab Uprising Middle East. Global Policy,** Durham, v. 11, n. 1, p. 68-74, Fev/2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1758-5899.12797>. Acesso em: jan/2021.

BUZAN, B. **People, States, and Fear.** Boulder: Ed. Rienner, 2ª ed. 2004.

BUZAN, B.; WEAVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security.** Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

CHEREM, H. **A Guerra-Fria Do Oriente Médio: Irã e Arábia Saudita na balança de poder regional após a Primavera Árabe.** 2019. 103 f. TCC (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019

EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (ECFR). **Useful enemies: how the Turkey-UAE rivalry is remaking the Middle East.** Disponível em: <<https://ecfr.eu/publication/useful-enemies-how-the-turkey-uae-rivalry-is-remaking-the-middle-east/>>. Acesso em abr/2021.

FAHLANDER, P. **Regional Security in the Persian Gulf; Indications of change in a Regional Security Complex.** Lunds Universitet, Statsvetenskapliga institutionen. 2011.

HOLMQUIST; RYDQUIST. **The Future of Regional Security in the Middle East,** Abr/2016.

INSIDE ARABIA. **What's Going on in Iraqi-Turkish Relations?** Disponível em: <<https://insidearabia.com/whats-going-on-in-iraqi-turkish-relations/>>. Acesso em abr/2021.

23 a 27 de agosto de 2021

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **The Middle East between Collective Security and Collective Breakdown. Middle East Report n° 212.** Belgium: International Crisis Group, abril/2020.

JAROSLAW, J. **The Theory of Regional Security Complexes in the Middle Eastern Dimension. The Central European Journal of Social Sciences and Humanities**, v. 12, pp. 155-170, Jan/2018.

KOCH, B.; STIVACHTIS, Y. **Regional Security in the Middle East: sectors, variables and issues.** Bristol, England: E-International Relations Publishing, 2019.

LOOSE, J. **“O Lar do Povo Judeu”: Condicionantes Regionais, Sub-Regionais e Identitários na Definição da Política de Defesa Israelense.** 2019. 172 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

MIDDLE EAST MONITOR (MEMO). **Qatar “We will normalize relations with Israel after it commits to Arab Peace Initiative”.** Disponível em: <<https://www.middleeastmonitor.com/20210109-qatar-we-will-normalise-relations-with-israel-after-it-commits-to-arab-peace-initiative/>>. Acesso em abr/2021

MIDDLE EAST POLICY COUNCIL. **GCC Reconciliation — The Path to Greater Regional Stability?** Disponível em: <<https://mepc.org/commentary/gcc-reconciliation-path-greater-regional-stability>>. Acesso em abr/2021.

MIDDLE EAST POLICY COUNCIL. **Libya Becomes Latest Proxy Battle for Regional Dominance.** Disponível em: <<https://mepc.org/commentary/libya-becomes-latest-proxy-battle-regional-dominance>>. Acesso em abr/2021.

TABATAI, et al. **The Iran Threat Network (ITN): Four Models of Iran’s Nonstate Client Partnerships.** Santa Monica: Rand Corporation, 2021.

THE ECONOMIST. **How Qatar and Turkey came together.** Disponível em: <<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/01/21/how-qatar-and-turkey-came-together>>. Acesso em abr/2021.

O pessoal é político e internacional: análise da influência do feminismo nos Estudos de Segurança Internacional e na criação do PNA “Mulheres, Paz e Segurança”

Isabella Anselmo Raymundo¹³⁶

Resumo

O início do século XXI trouxe significativos avanços referentes à equidade de gênero no âmbito da Defesa e da Segurança Internacional com a aprovação da resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em outubro de 2000; o Estado brasileiro desde esse dado momento tem progredido na introdução da perspectiva de gênero dentro de suas diretrizes por consequência dos movimentos de mulheres e feministas desde a década de 1970, mas somente em 2017 lança o primeiro Plano Nacional de Ação intitulado “Mulheres, Paz e Segurança”, no qual o Estado estabelece um compromisso com a agenda de Gênero e Segurança. O trabalho proposto é um recorte de uma pesquisa em andamento e tem como objetivo trazer como o movimento feminista e os estudos de Gênero influenciaram os Estudos de Segurança Internacional a partir da década de 70, assim como no Brasil que posteriormente se interligou ao Estado e possibilitou que o Plano Nacional de Ação pudesse ser elaborado como política pública de Defesa com transversalização de gênero. Para a elaboração deste trabalho, foram realizadas uma revisão bibliográfica da teoria das Relações Internacionais e das teorias feministas contemporâneas; assim como a revisão documental com análise de documentos ministeriais, principalmente pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e também das Organizações das Nações Unidas.

Palavras-chaves: Teorias Feministas; “Mulheres, Paz e Segurança”; Estudos de Segurança Internacional

Introdução

O século XX foi um período não somente marcado por grandes conflitos bélicos, mas também por grandes descobertas e pelo despertar de movimentos e transformações teóricas filosóficas, especialmente nas ciências humanas. Relacionado a segunda metade do século, a era pós segunda guerra mundial gerou, por um lado, um período de alívio pelo fim desta, mas

¹³⁶ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo (PPGNEIM) na Universidade Federal da Bahia, isabella.anselmo@ufba.br.

ao mesmo tempo foi criado um longo período de instabilidade gerado pela Guerra Fria. A bipolaridade e a constante disputa de poder entre a União Soviética e Estados Unidos geraram no Sistema Internacional (SI) o clima bélico e hostil entre os Estados (e olhando para os microambientes, gerando nas próprias pessoas um sentimento de instabilidade em suas próprias vidas) durante todo este período.

A partir desse clima de competição belicosa, os primeiros estudos em Segurança Internacional, portanto, foram desenvolvidos a partir das percepções de ameaças e na projeção de forças, e os Estados foram determinados como principais e únicos atores a serem assegurados no ambiente internacional. Os estudos de segurança, no período inicial da Guerra Fria, foram tratados sob a perspectiva militar das armas nucleares, e sobre o princípio que a União Soviética era uma ameaça militar e ideológica para o Ocidente. A teoria realista se firmou como principal teoria da disciplina de Relações Internacionais (RI)¹, e conseqüentemente, na subárea de Segurança; o período do pós-guerra gerou estudos sobre o Sistema Internacional anárquico e a busca incessante dos Estados de consolidar seu poder, principalmente no âmbito militar. O objeto de análise nos estudos nessa época, portanto, era o Estado, e como este poderia afirmar seu poder no sistema internacional.

A partir dos anos de 1970, com o amadurecimento das superpotências, e com os novos temas como a segurança humana e ambiental, o conceito de segurança dada pelos realistas passou a ser insuficiente para explicar os acontecimentos da época, e a teoria realista não pode prever o fim da Guerra Fria, fazendo com que as críticas e questionamentos a essa escola dessem margem ao surgimento de novos debates teóricos. Tais debates tinham a intenção de redefinir o conceito tradicional de segurança, e contestar a visão estadocêntrica, permitindo com que os estudos sobre importância das ideias, cultura, segurança da sociedade e ambiental, e de estudos que o objeto de análise não fossem o Estado fossem tomando a relevância necessária. Com isso, os estudos em Segurança Internacional foram ampliados em vários debates, como as Pesquisa da Paz, os Estudos Críticos de Segurança, os Estudos Feministas de Segurança, a Escola de Copenhague, o debate Pós-Estruturalista e os Estudos Construtivistas de Segurança.

Buzan e Hansen (2009) trazem que os estudos de Segurança internacional foram inicialmente divididos em três estudos: os Estudos Estratégicos, a Pesquisa da Paz e o Controle de Armamentos. Os pesquisadores da Paz eram um grupo de cientistas sociais e naturais, que, inicialmente compartilhavam ideias e pensamentos semelhantes a aqueles dos

Estudos Estratégicos. Todavia, a partir do fim da década de 1970 e início da de 1980, os pesquisadores da Paz se engajaram em movimentos a favor do desarmamento nuclear e de mísseis e até certo ponto, contra a própria guerra fria, criando uma proximidade com os movimentos pacifistas da época, se afastando metodológica e politicamente dos estudiosos dos Estudos Estratégicos. (BUZAN; HANSEN, 2009, p.176). Muitos acordos foram formulados ao longo da Guerra Fria, mas poucos foram cumpridos se tratando de um completo desarmamento, pois para muitos estudiosos do SI, o desarmamento ameaçava a soberania dos Estados e seu poderio bélico. O Controle de Armamentos, por exemplo, não era contrário às armas nucleares, embora cedesse à algumas normas de controle vindas de organizações.

A Pesquisa da Paz, porém, foi dividida em dois subgrupos, segundo Buzan e Hansen: a linha de estudo da “paz negativa” e a “paz positiva”. A primeira pode ser entendida como uma pausa da guerra, mas que não é eliminada a violência estrutural que esta repercute ou a predisposição à própria guerra; já a paz positiva é caracterizada não apenas pela ausência da violência direta causada pela guerra, mas pelo desígnio de uma paz estrutural, com o objetivo de erradicação de desigualdades sociais e econômicas, através de políticas neoliberais, que se tornavam mais frequentes no cenário político-econômico internacional.

Devido às consequências da crise do petróleo e de um processo de esgotamento da Guerra Fria, as teorias tradicionais se tornam insuficientes para elucidar os acontecimentos de forma precisa. Houve portanto, naquele momento, a eclosão de novas abordagens para explicar as relações internacionais, como as teorias construtivistas e as teorias críticas, - denominadas de pós-positivistas e na qual a teoria feminista se encontra - e como Buzan e Hansen (2012, p.214) trazem, a partir das análises dessas novas teorias, o conceito de segurança não mais se restringe ao aspecto militar e se amplia em diversos setores, como o econômico, o ambiental, o social; dessa forma, houve uma ruptura epistemológica no campo das RI, conhecida de terceiro debate.

A teoria feminista entra no campo das RI justamente nesse momento propício, no fim dos anos 80, trazendo a negação da visão positivista e dicotômica das teorias tradicionais do campo, e da necessidade de se considerar outros objetos de análise e atores no SI não somente o Estado, trazendo as mulheres como o objeto de análise, e em consequência disso, observar quem deve ser protegido e como deve ser protegido – alargando os conceitos e as definições de segurança, principalmente quando as teorias tradicionais não consideram os próprios

indivíduos atores do sistema. Para as feministas, a insegurança provém de diferentes setores, que altera conforme a conjuntura política, econômica ou social do indivíduo; por isso, em conjunto com o conceito de segurança é necessário que se analise conceitos como raça, classe, gênero, e demais sistemas que oprimem o indivíduo e que geram consequências relacionadas ao subdesenvolvimento, racismo, preconceito e pobreza. As teorias feministas nas RI também irão questionar o pesquisador neutro, porque atesta que esse neutro sempre se concentra em um homem branco, assim como a validade de um conhecimento, no qual as teóricas ressaltam que o conhecimento é fruto de um movimento dialético entre textos, ideias e experiências vividas. (COSTA; SÉLIS; SOARES, 2009). Uma vez que o Estado não é mais o único ator do SI, e o foco do próprio Estado são os indivíduos e não as questões bélicas, tem-se uma visão mais humana e uma segurança mais focada em proteger o indivíduo, menos militarizada.

1. A mulher como centro do debate: o início do gênero como categoria de análise

Ao mesmo tempo que ocorre o período da Guerra Fria, as questões sociais são trazidas à tona, principalmente pela própria questão da bipolaridade; surgem a partir dos anos 60 movimentos pacifistas e sociais que revigoram não somente o sentimento popular de transformações políticas, mas também renovam um movimento que há décadas estava dado por cessado: o movimento feminista. O movimento feminista do século XX, conhecido como “segunda onda”¹³⁷, aliados aos movimentos sociais como o movimento negro nos Estados Unidos, os pacifistas, os movimentos de contracultura e o hippie no país estadunidense contribuíram para que fossem resgatados princípios que outrora foram esquecidos pelos Estados em prol do clima belicoso, ou seja, a segurança dos indivíduos como o principal foco de ação destes Estados.

O movimento feminista retoma seu fôlego no final dos anos 60, após a publicação do livro “A mística feminina” de Betty Friedan (1963), que através de entrevistas com diversos grupos de mulheres estadunidenses na década de 40 e 50 concluiu que o “mal sem nome” das mulheres que recorriam a médicos que receitavam remédios, tranquilizantes, e seus maridos presenteavam com eletrodomésticos e revistas vendiam um estilo de vida irreal e domesticado

¹³⁷ A “segunda onda” surge como um termo que se refere ao movimento feminista do final da década de 60 e início de 70, mas que por muitas feministas, principalmente as do feminismo negro e decolonial, pode ser dado como um processo excludente, pois é desconsiderado da história das “ondas” as mulheres negras, latinas, empobrecidas e subalternas. (RIBEIRO; NOGUEIRA; MAGALHÃES, 2018)

era, na realidade, que a origem do sentimento de vazio e solidão se encontravam na submissão e no sistema de dominação masculina frente a essas mulheres.

A partir disso, grupos de mulheres começam a se reunir em suas casas nos Estados Unidos e se conscientizam que os problemas que possuem relacionados ao espaço familiar com seus maridos e família, na verdade é compartilhado por outras mulheres, e que a forma com que são submetidas à uma série de submissões que antes pensavam ser de forma isolada, compreendem que são de fato, relações de poder. Essas mulheres compartilhavam temas como maternidade, sexualidade, relações afetivas e questões sobre o trabalho e familiar, e a partir desse grupo de conscientização, criaram-se diversos grupos de luta e ação política feminista; desses que mulheres como Carol Hanisch, Sulamith Firestone e Anne Koedt criaram a expressão “O Pessoal é Político”, que indaga que as questões do âmbito privado também são pautas coletivas e de âmbito públicos, e que esses espaços públicos não devem ser considerados pertencentes a apenas um gênero (como normalmente é dado ao gênero masculino) mas a todos os gêneros, assim como o espaço privado. (SARDENBERG,2018)

O que é questionado nesse movimento chamado de “Segunda Onda”¹³⁸ é que muitas mulheres não estão presentes neles: as mulheres que formam a segunda onda feminista são mulheres da classe média estadunidense, que, de certa forma, questionam o sistema patriarcal, a submissão das mulheres perante os homens, mas não se atentaram as outras formas de opressão que demais mulheres se encontravam, e

[...] analisar historicamente os feminismos desta forma, muitas vezes significa adotar um discurso hegemônico que não reconhece as distinções das experiências enfrentadas por muitas mulheres nas diversas partes do globo. (RIBEIRO;NOGUEIRA;MAGALHÃES, 2021, p.61)

O movimento feminista radical então traz o slogan de que “o pessoal é político”, trazendo a concepção de que os ambientes públicos e privados são separados de acordo com as delimitações impostas ao gênero feminino e masculino, relegando ao feminino os ambientes privados; mas que, a partir dessa conscientização desse grupo das primeiras

¹³⁸ Como citado anteriormente, as “ondas” feministas são polêmicas no movimento feminista, mas considerando o termo em vias de explicação, a primeira onda refere-se ao sufrágio feminino iniciado no Reino Unido no final do século XIX; entretanto muitas feministas já indagam que outras mulheres já lutavam por uma emancipação antes das europeias, como no caso, as abolicionistas nas Américas. Ver DAVIS, Angela. Classe e raça no início da campanha pelos direitos das mulheres; Racismo no movimento sufragista feminino. In: Mulheres, Raça e Classe. São Paulo: Editora Boitempo, 2016, p. 57-78; 79-93.

feministas radicais, os âmbitos privados foram constatados também locais nos quais permaneciam as relações de poder onde as mulheres se situavam inferiorizadas e subjugadas.

Retomando as concepções de Betty Friedan, e a opressão das mulheres pelos homens, na década de 70 é ainda mais intensificada o debate feminista e da questão da subordinação das mulheres; dessa forma, Kate Millet será uma das primeiras feministas que traz a problemática da subordinação das mulheres em diversas esferas. Em seu livro “A Política Sexual” (1970), o termo “política” refere-se às relações de poder e domínio entre grupos, e sexo é uma categoria analítica que adquire implicações políticas, no qual um sexo domina o outro. O domínio de poder, que a autora traz, é segundo as concepções de Weber, que significa a “possibilidade de impor a vontade de outras pessoas” (MILLET, 1970, p.2) e ocorrem por diferentes maneiras, como o controle de uma autoridade social (patriarcal, ditatorial ou real) ou pela força econômica; a autora então afirma que a autoridade sexual tem sido a ideologia mais penetrante na nossa cultura, e por esse motivo, sustenta o poder fundamental. Essa autoridade sexual tem um aspecto extremamente sutil, e é por isso que ela penetra facilmente e de forma abrangente em diferentes culturas – e dessa forma as sociedades assim como as civilizações históricas são moldadas dentro de um sistema patriarcal.

Millet traz a crítica o determinismo biológico porque este justifica a opressão do sexo feminino; segundo a autora, as diferenças culturais são mais culturais que biológicas, porque como vivemos em uma sociedade desigual, é difícil dizer quais diferenças biológicas entre os sexos são realmente frutos da biologia, já que existe uma diferente socialização entre o sexo masculino e o feminino; as vivências dos homens e das mulheres são diferentes desde a infância. Millet traz uma diferenciação entre os conceitos de sexo e gênero, nos quais sexo refere-se à questão biológica, e gênero remete ao caráter social e psicológico. Gênero é um conceito que tem significados muito mais psicológicos ou culturais do que biológicos¹³⁹, e que Millet afirma que o papel de gênero é determinado por forças pós-natais, independentemente da anatomia e da fisiologia dos órgãos genitais externos.

Em seu livro inovador, Millet traz que no sistema patriarcal tradicional não era permitido às mulheres trabalharem, embora boa parte delas já efetuassem um trabalho com tarefas árduas e rotineiras, mas sem remuneração econômica. Nas sociedades patriarcais

¹³⁹ Millet já traz o gênero como categoria de análise, que deu seus primeiros passos nesse período, mas à frente veremos outras autoras que também retomam este conceito, principalmente a partir da década de 80.

modernas, Millet traz que a posição das mulheres no sistema patriarcal é uma função contínua da sua dependência econômica. Então, a sua posição social é provisória e obtida contra a vontade dos homens, então, sua relação com a economia também será provisória ou tangencial.

Millet já dava indícios do conceito de gênero na década de 70, na qual várias outras feministas também irão trazer, como Gayle Rubin, que se torna pioneira na pesquisa no campo de sexo e gênero na antropologia, propondo o sistema “sexo-gênero” como análise, que foi uma consequência da análise da escrita do seu artigo “O tráfico de mulheres: notas sobre a ‘economia política’ do sexo”, do ano de 1975, no qual buscava compreender a origem da opressão das mulheres, tendo como paradigma o marxismo, mas buscando referências na psicanálise, principalmente.

O conceito de gênero, em vista disso, adquire visibilidade na década de 70 com as feministas radicais, em conjunto com os movimentos sociais que eclodiram nos Estados Unidos, mas ele foi adquirindo pertinência acadêmica a partir da década de 80, quando uma gama de feministas foram se adentrando nas universidades e trazendo as questões das mulheres como objeto de pesquisa. Mas Joan Scott (1989) irá trazer que o gênero, na verdade, não é somente um estudo das mulheres, mas uma categoria política, e dessa forma é uma categoria analítica, que compreende na estrutura das relações entre os sexos, e o uso dele é no sentido de tentar explicar as construções sociais, que seriam os papéis atribuídos pela sociedade ao sexo masculino e feminino.

Com formação na área de História, Scott traz no artigo “Gênero: uma categoria útil para análise histórica” que as/os historiadoras/es têm usado o termo gênero de forma descritiva e para considerar a história das mulheres, separada da história geral; assim como irá ressaltar que gênero substituiu o termo “mulheres” para trazer um sentido de neutralidade e objetividade. Desse modo, a autora critica que o termo se integra a uma terminologia científica das ciências sociais, afastando-se assim do sentido político do feminismo, pois ao afirmar “história das mulheres” ressalta que elas são sujeitos políticos históricos e denota uma posição política com isso, mas quando é trazido “gênero”, elas são incluídas sem serem nomeadas.

A proposta de Scott para gênero, portanto, é primeiro, como anteriormente citado, de que é constituído a partir das relações sociais e baseada nas diferenças entre os sexos; e segundo, de que o gênero é uma forma primária de manifestar as relações de poder. Scott traz

que há outras formas de relações de poder, como raça e classe, por exemplo, mas que o gênero é a primeira esfera do poder. A partir do entendimento de que o gênero é um elemento constitutivo das relações sociais sobre as diferenças que são percebidas entre os sexos, o sentido implica quatro elementos que se relacionam: o primeiro são os símbolos culturais que trazem representações múltiplas, porém contraditórias, como, por exemplo, Eva e Maria como símbolo de mulher na tradição cristã ocidental; o segundo, os conceitos normativos, o conjunto de regras (interpretação dos símbolos) que limitam e controlam metaforicamente, expressos nas doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas ou jurídicas, e que tomam a forma da eterna oposição binária entre masculino e feminino. Scott afirma que a posição que emerge como dominante é declarada como a única possível, e a história é escrita como se essas posições normativas fossem o produto de um consenso social, e não de um conflito. O terceiro aspecto das relações de gênero é:

“[...] explodir a noção de fixidade, descobrir a natureza do debate ou da repressão que leva à aparência de uma permanência eterna na representação binária dos gêneros. Esse tipo de análise tem que incluir uma noção do político, tanto quanto uma referência às instituições e organizações sociais.”
(SCOTT, Joan W, p.29)

O quarto elemento que Scott traz é a identidade subjetiva, que são construídas a partir de uma formação de conceitos e preconceitos, sendo esta formação imaginária e simbólica; a linguagem e os símbolos que dimensionam as formas normativas no exercício da subjetividade se materializam, e tudo o que não pode ser denominado, na verdade não pode ser real, não existe. Scott pontua que esses quatro elementos não operam simultaneamente, porém eles não podem operar de forma separada, e não podem ser hierarquizados; gênero é, portanto, não o que determina ou implementa as diferenças baseadas no sexo feminino ou masculino, mas sim a esfera de conhecimento que estipula significados para as diferenças físicas entre os sexos feminino e masculino, gerando, desse modo, papéis sociais atribuídos a cada sexo. O gênero é, portanto, um meio de decodificar o sentido e de compreender as relações complexas entre diversas formas de interação humana. (SCOTT, 1990, p.32)

Scott faz uma crítica muito pertinente, não somente para sua área de estudos, mas para toda a pesquisa que envolve o campo de gênero. Nesse mesmo momento, no final da década de 80, as feministas se incorporam no campo das Relações Internacionais, no qual utilizam o gênero como categoria de análise em seus estudos, e buscam, nas normas e instituições do

sistema internacional, explicações para as assimetrias nas relações entre os gêneros e as esferas de constituições das identidades. As abordagens feministas compartilham na sua epistemologia o aspecto político, não apenas da superação da dominação masculina como de uma elaboração de uma ordem internacional mais justa na qual as matrizes de opressão de gênero, raça, classe, etc. não estejam mais presentes. (DO MONTE, 2013).

Tickner, considerada uma das primeiras feministas das RI, (1992) traz normas de masculinidade que definem as identidades e nos comportamentos dos Estados; o conceito de masculinidade hegemônica, relacionado ao conceito de “ideologias de virilidade” podem ter implicações nas medidas de política externa. Essa masculinidade hegemônica, para a autora, é um conceito ideal de masculinidade, que é constituída de uma gama de características tidas como masculinas, porém poucos homens de fato se conformam. Essas características se baseiam no modelo de masculinidade ocidental, relacionadas à agressão, competitividade e afirmação de uma autonomia. Essas características se associam aos conceitos do comportamento estatal das teorias positivistas das RI: o conflito resultante de uma busca auto-interessada na segurança, equilíbrio de poder resultante da competição entre os Estados, a anarquia do sistema internacional que se baseia na soberania (a autonomia dos Estados em relação a uma autoridade central).

A autora justifica essa identificação pela presença histórica e majoritária masculina nas altas esferas de decisão; sua proposta para alterar a dinâmica da disciplina seria a inclusão de um ponto de vista diferente na teoria e na alta política, e não somente uma inclusão quantitativa de mulheres nesses espaços, pois defende que, sua inclusão não altera os comportamentos estatais, e também é comum a adoção de uma masculinização dessas mulheres para se adaptarem aos espaços. Do Monte (2013) traz que Tickner, numa tradição maternalista assim como Sara Ruddick, defende que as mulheres, historicamente, em um processo de socialização feminina, estejam mais propensas ao comunitário, à cooperação, à não hierarquização, trazendo um valor maior para a socialização feminina. Na intenção de valorizar as experiências das mulheres em relação às dos homens, hierarquizando as relações entre os gêneros, Tickner, dessa forma, reifica os estereótipos femininos tradicionais, invisibilizando todas as experiências que não correspondem ao que foi dado como padrão daquele gênero ou outro.

Tickner aborda que as definições feministas sobre segurança precisam incluir a eliminação de todas as formas de violência, o que também inclui a violência produzida pelas

relações de gênero de dominação e subordinação. Para chegar a esse estágio novo de segurança, é necessário que se repense nos padrões tradicionais de cidadãos, assim como em modelos novos para descrever o comportamento dos Estados. A autora ressalta o uso do gênero como categoria de análise, e reafirma que seu uso revela o quanto as teorias revisionistas e tradicionais de relações internacionais no âmbito político e econômico estão dominadas pela visão masculina. Seria através da visão feminista (como anteriormente citada, que seria melhor e mais capacitada) que pode ser demonstrado como as relações de gênero são desiguais em termos de dominação e que com isso, contribuem para dimensões das inseguranças contemporâneas. Sendo assim, é impossível as inseguranças relacionadas ao gênero serem separadas das seguranças de outras matrizes (militares, ambientais, econômicas), pois essas questões não podem ser resolvidas sem serem tratadas de acordo com sistemas de dominação e exploração da mulher; dessa forma, a justiça social, o que se inclui a justiça de gênero é necessária para se obter a paz duradoura. (TICKNER, 1992, p.129)

Essas características se associam aos conceitos do comportamento estatal das teorias positivistas das RI: o conflito resultante de uma busca auto-interessada na segurança, equilíbrio de poder resultante da competição entre os Estados, a anarquia do sistema internacional que se baseia na soberania (a autonomia dos Estados em relação a uma autoridade central). A autora justifica essa identificação pela presença histórica e majoritária masculina nas altas esferas de decisão; sua proposta para alterar a dinâmica da disciplina seria a inclusão de um ponto de vista diferente na teoria e na alta política, e não somente uma inclusão quantitativa de mulheres nesses espaços, pois defende que, sua inclusão não altera os comportamentos estatais, e também é comum a adoção de uma masculinização dessas mulheres para se adaptarem aos espaços. Do Monte (2013) traz que Tickner, numa tradição maternalista assim como Sara Ruddick, defende que as mulheres, historicamente, em um processo de socialização feminina, estejam mais propensas ao comunitário, à cooperação, à não hierarquização, trazendo um valor maior para a socialização feminina. Na intenção de valorizar as experiências das mulheres em relação às dos homens, hierarquizando as relações entre os gêneros, Tickner, dessa forma, reifica os estereótipos femininos tradicionais, invisibilizando todas as experiências que não correspondem ao que foi dado como padrão daquele gênero ou outro¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Essa visão de Tickner e demais feministas do ponto de vista, ou standpoint, como são chamadas ao serem inseridas nas RI, que creem que as mulheres têm um modo de conhecimento mais emocional, concreto,

Cynthia Enloe também é outra autora precursora nos estudos feministas nas RI; em seu livro “Bananas, Beaches and Bases” (1990) ela traz que as mulheres sempre estiveram nas relações internacionais, mas nunca sob a ótica da história ou da política; dessa forma ela analisa no livro as relações íntimas, identidades pessoais das mulheres e as vidas privadas, algo que é negligenciado pelas relações internacionais. Ela traz que as mulheres de diplomatas, as mulheres que vivem como prostitutas próximos a bases militares, o turismo sexual que militares utilizam, principalmente em países subdesenvolvidos e relacionados a militares de outros países, como estadunidenses e europeus; assim como mães e mulheres desses soldados, ou então as mulheres no Sul Global que são exploradas para produzir os commodities na qual o Norte Global consome; todas essas mulheres fazem parte das relações internacionais de uma forma ou de outra, seja produzindo a economia, seja por espionagem, seja pelo casamento e seus conselhos dentro dele, seja por fazer política com seus corpos, seja pelo suporte e pelo trabalho que a política internacional não vê: mas estão ali, e sempre estiveram.

2. Mulheres, Paz e Segurança: um novo olhar sobre as missões de paz

A década de 1990 inicia com profundas mudanças políticas, como a ruptura do sistema bipolar e a ascensão de uma era neoliberal a partir do fracasso do socialismo com o fim da União Soviética. Esse “boom” neoliberalista ecoará nos paradigmas do Estado brasileiro, e as feministas se encontrarão em um dilema: estarem em conjunto ao aparato estatal, ou continuarem leais ao movimento. Em 1995 ocorre a IV Conferência Mundial de Mulheres, com o lema “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”, na cidade de Pequim, e se torna um divisor de águas para, tanto as relações internacionais, quanto para o movimento feminista da época. Conforme Alvarez traz (2014, p.62), os anos 90 foram uma união do movimento de mulheres do Sul Global, por suas atividades em eventos locais e internacionais, com as organizações intergovernamentais e financeiras internacionais, que nesse período

dialogico, estético, em comparação aos homens e que isso deve ser ressaltado pode ser comparado às teorias da ética do cuidado de Carol Gilligan, que aborda que as mulheres sempre tendem a ter uma maior facilidade para o lado emocional, a empatia e o cuidado. Do mesmo modo que foram criticadas as feministas do ponto de vista, Gilligan foi criticada pela defesa de certo essencialismo de gênero, de que homens e mulheres possuem diferenças inexoráveis. Para este debate, ver SPINELLI, Leticia Machado. Contra uma moralidade das mulheres: a crítica de Joan Tronto a Carol Gilligan. Revista *ethic@* - Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, v. 18, n. 2, p. 245–262. Set., 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/1677-2954.2019v18n2p245>> Acesso em: 28 jun. 2021

estava num comprometimento com a agenda neoliberal de desenvolvimento, e desde a década de 80 o desenvolvimento de um Estado estava relacionado à paridade de gênero. Alvarez dá o nome de Agenda Global de Gênero (AGG), que seria esse recém-descoberto compromisso com a sociedade civil pelo neoliberalismo e o engajamento do movimento feminista dentro e para com ele.

Beijing também foi um marco para as relações internacionais pois foi a primeira conferência na qual foi citado o tema sobre mulheres e conflitos armados; a ONU passa a reconhecer a importância da perspectiva de gênero nas articulações dos conflitos armados e na construção da paz quando adota o princípio de gender mainstreaming, ou transversalização de gênero, que constitui na incorporação de experiências e interesses não somente dos homens mas também de mulheres de forma igualitária nos processos políticos. Na mesma época a ONU reconhecia, pela primeira vez, o estupro como crimes de guerra¹⁴¹, após as guerras civis em Ruanda (1990-1994) e na Bósnia-Herzegovina (1992-1995), e após Beijing. Contudo, anteriormente a Beijing, as missões de paz já estavam em processo de modificações.

Em 1994, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) através do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, traz um novo conceito de segurança, a “segurança humana”, que levanta que sem a implementação de um desenvolvimento pleno da humanidade, é impossível se alcançar e promover a paz, considerando a fome, o desemprego, a injustiça social, as repressões políticas, entre muitos outros fatores, questões de insegurança humana. Com a transformação do mundo bipolar para a multipolaridade, os países da União Soviética sofreram com a falência, e os conflitos foram deslocados para os países do Terceiro Mundo, como os da Ásia, Leste Europeu, África e América Latina, o que significou a necessidade do Conselho de Segurança em reavaliar as manutenções de paz que eram implementadas até então; de forma contrária as guerras entre Estados, os conflitos armados emergem devido às situações internas da região. (BIGATÃO, 2009, p.52)

Bigatão (2009) transcorre que as novas guerras que foram emergindo na década de 90, devido às situações internas nos Estados, foram tomando proporções antes não consideradas

¹⁴¹ Os estupros foram considerados crimes contra a humanidade desde 1949 pela ONU, mas somente após a década de 90 e os genocídios em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina é que esses crimes foram sujeitos às jurisdições em tribunais internacionais. Para maior debate sobre essa questão, consultar OLIVEIRA, Bárbara De Abreu; JÚNIOR, Jayme B. L. O estupro como estratégia de guerra em conflitos armados: a experiência do Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia nos casos de violência de gênero. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 8, n. 1, p. 97-116, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.36311/2237-7743.2019.v8n1.06.p97>> Acesso em 18 mai. 2021

pela ONU; essas “novas guerras” não eram definidas com os conceitos de guerra tradicional, com delimitações de locais, regulamentos e jurisdições, portanto, não havia como regulamentá-la, como controlá-las, tampouco não sabiam por quem eram formadas, já que os motivos pelos quais foram se concretizando esses conflitos se davam por divergências políticas, incapacidade do Estado em tomar o monopólio da violência, e que inclusive tinham a prática de utilizar em seus exércitos crianças-soldados. Dessa forma, o CSNU foi desafiado a lidar com essas novas guerras, na tentativa de simultaneamente, conter as violações dos direitos humanos e não interferir na soberania desses Estados, não interferindo em assuntos internos.

A partir desses obstáculos, o CSNU criou estratégias para as missões de paz, de acordo com o relatório “Agenda da Paz”, criada em 1992, que são eles: a diplomacia preventiva, o primeiro pilar para a mediação de conflitos e crises; o trabalho de peacemaking, ou promoção da paz, quando o conflito iniciar, que seriam acordos pacíficos e diplomáticos para encerrá-lo; ações de peacekeeping ou manutenção da paz, quando o conflito tiver sido encerrado e para que os acordos estabelecidos sejam cumpridos e peace-building ou construção da paz, que são atividades relacionadas à ordem e democratização. Alguns exemplos das missões de paz que a ONU implantou na década de 90 foram nos países: Haiti (1990-1997), antiga Iugoslávia (1992-1995), Ruanda (1993-1996) e Somália (1992-1995).

Já no novo milênio, o Plano de Ação da Namíbia, em maio de 2000, detém-se às operações de paz, que determina que homens e mulheres devem ter acesso igual às áreas de conflito e participar de forma igualitária em todos os níveis e etapas do processo, como o cessar-fogo e os acordos de paz. Foi resultante deste plano também que sejam aplicados, nas áreas das missões, cursos sobre gênero que incluam código de conduta e aspectos histórico-culturais e regras sociais dos países em que estão comprometidos; também foi determinado que todas as formas possíveis devem ser realizadas para que seja gerado uma opinião pública mais consciente sobre a necessidade de uma abordagem de gênero nas missões. (CAMPOS, 2012) (MATHIAS, 2009)

Grande parte da temática do Plano de Ação da Namíbia é reafirmada em outubro de 2000, com a resolução 1.325 do Conselho de Segurança, chamado de “Mulheres, Paz e Segurança” (Woman, Peace and Security), que tinha como objetivo a proteção das mulheres e crianças em áreas de conflito armado, a garantia dos direitos humanos especificamente relacionado às mulheres, o combate às impunidades de crimes de gênero e ainda, a busca pela igualdade de

gênero nas operações de paz e o aumento da participação das mulheres nos processos de pacificação antes, durante e após o conflito armado; as propostas da resolução envolvem, em consoante, à implementação da lei humanitária internacional e dos direitos humanos às mulheres e meninas durante e após os conflitos armados e reconhecimento de especificidades de mulheres e meninas nos programas de conhecimento e remoção de minas. A resolução SCUN 1325/2000 também apela aos Estados-Membros que incrementem o número de mulheres nas operações como observadores militares e policiais civis; e que incorpore a perspectiva de gênero em todas as fases da operação, assim como realize a capacitação e treinamento de sua corporação sobre a perspectiva de gênero, direitos e necessidades das mulheres, conscientização sobre VIH/SIDA e conscientização sobre importância das mulheres nas operações. (ONU, 2000, § 4; § 5; §6, p.2)

Tais parágrafos remetem-se especificamente às operações de paz, que, em geral, apresentam a iniciativa de atribuir a estratégia de Equilíbrio de Gênero, quando é abordada a questão da maior representatividade das mulheres nos processos de paz. Entretanto, é necessário observar que, a resolução não possui caráter obrigatório e vinculante, como os tratados internacionais. Mesmo sendo elaborado pelo Conselho de Segurança, principal órgão da ONU, não há um aparelho jurídico internacional que penalize os Estados no não-cumprimento das proposições. Campos (2012) ressalta que, mesmo com a experiência que as Nações Unidas tiveram com a questão de violência contra homens e meninos, principalmente, nos casos de Ruanda, Serra Leoa e antiga Iugoslávia, ela continuou reforçando e privilegiando a vitimização feminina, negligenciando, por exemplo, a questão dos meninos-soldados que constituíam grande parte dos exércitos paramilitares nesses conflitos armados.¹⁴²

De toda forma, é imprescindível reconhecer que a partir da resolução 1325, o olhar sobre gênero dentro das operações de paz adquiriu maior notoriedade, e outras resoluções foram sendo formuladas posteriormente, como a Resolução 1820 (2008), a Resolução 1888 e 1889 (2009), Resolução 1960 (2012), Resolução 2106 (2013), Resolução 2122 (2013) e 2242 (2015), nas quais grande parte tratam sobre a violência sexual em conflitos. É necessário observar que, entretanto, a resolução não possui caráter obrigatório e vinculante, como os tratados internacionais; não há um aparelho jurídico internacional que penalize os Estados no

¹⁴² Podemos ressaltar a importância, a partir desse caso, de se trazer o gênero como categoria de análise, e diferenciá-la dos estudos sobre mulheres, por exemplo. Quando é analisado o Gênero na Segurança, analisamos todas as formas de violência na qual esta categoria implica, levando em consideração as construções sociais que estão embutidas nessa matriz de opressão; ou seja, as pesquisas de Gênero não significam pesquisas somente sobre mulheres.

não cumprimento das proposições. Independentemente desse fato, a aceitação unânime mostra a vontade política e diplomática para o cumprimento da resolução.

As estratégias de implementar uma perspectiva de gênero não se aprofundaram no campo prático após a resolução, o que submeteu o CS a ampliar os esforços dos Estados-Membros com os Planos Nacionais de Ação (PNAs). Os PNAs são programas de nível estatal, que se constituem de documentos que abordam a quantidade de mulheres recrutadas para as operações de paz (a equidade na porcentagem de militares e policiais homens e mulheres nas missões), a participação feminina em processos de tomada de decisões - tanto no plano político doméstico, no corpo diplomático, nas Forças Armadas e Policiais - e os serviços oferecidos às vítimas de violência sexual (maior efetividade, apuração de casos, prevenção à violência, capacitação de profissionais para lidar com as vítimas).

O PNA, que teve conclusão em março de 2019 e sua prorrogação por mais quatro anos, possui em suas diretrizes uma gama de objetivos baseados na resolução 1325/2000 do Conselho de Segurança. Aprovada no ano de 2017, em meio a crises políticas internas, o plano tem pouca ambição, dado que suas diretrizes são, de certa maneira, generalistas. Entretanto, o plano foi o primeiro elaborado pelo Brasil, o que mostra a disposição do país em preocupar-se com a agenda de gênero, que hoje se mostra tão imprescindível e com uma grande visibilidade no sistema internacional; essa disposição do país foi evidenciada em 2019 após a Capitã de Corveta Márcia Andrade Braga, ter ganhado o prêmio de Defensora Militar da Igualdade de Gênero da ONU, pela inclusão da perspectiva de gênero em sua atuação na Missão de Paz das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA), como assessora militar de gênero.

Considerações Finais

O PNA brasileiro “Mulheres, Paz e Segurança” de 2017 foi o resultado de décadas da teoria feminista se adentrando nas relações internacionais, entretanto não somente na teoria, mas também na vida política, pois o feminismo une a teoria e a práxis e dessa forma cria, concomitantemente, sua metodologia, sua prática política e sua filosofia. As teorias feministas trouxeram base teórica e prática durante todo o século XX para que fosse possível a entrada das mulheres nas Forças Armadas Brasileiras a partir da redemocratização, para que hoje pudessemos formar mulheres que poderão chegar ao patamar mais alto das Forças Armadas;

mas não nos esqueçamos das mulheres como Maria Quitéria, baiana da cidade de Feira de Santana, que num ato de rebelar-se contra as normas de gênero de sua época, entrou para o quadro de militares na infantaria do período imperial.

Todavia, a inserção do gênero na área das relações internacionais ainda não pode ser considerada suficiente; toda a trajetória de estudos feministas dentro das RI ainda é recente, e que quando aplicado ao âmbito da Segurança, as categorias de raça, classe, idade, deficiência, se tornam invisibilizadas; é possível observar, por exemplo, o quanto essas categorias são negligenciadas no PNA brasileiro, considerando o conceito de mulheres como universal, e suprimindo o fato de que, quando se trata de segurança envolvendo estudos de gênero, não se trata apenas da segurança de mulheres, mas de todos aqueles indivíduos que correm riscos em potencial e precisam da proteção por aquele Estado.

Referências

ALVAREZ, Sonia E. Engajamentos ambivalentes, efeitos paradoxais: movimentos feministas e de mulheres na América Latina e/em/contras o desenvolvimento. **Revista Feminismos.**, Salvador, Vol.2, N.1 Jan. - Abr. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/30021/17755>> Acesso em 3 mai. 2021.

BALBINO, Viviane R. A presença da Mulher na diplomacia brasileira no início do séc XXI. In: MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). **Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas**. São Paulo: Editora UNESP: Programa de Pós – Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2009

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990**. 2009. 161 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96011>>. Acesso em 12 mai. 2021.

BORGUEZAN, Danielly; BAZZANELLA, Sandro Luiz. Resenha Mística Feminina: o livro que inspirou a revoltadas mulheres americanas. **Caderno Espaço Feminino** - Uberlândia-MG - v. 28, n. 1 – Jan./Jun. 2015 – ISSN online 1981-3082. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/29582/17239>> Acesso em 5 mai. 2021.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. Tradução de Flávio Lira. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução n. 1.325 de 31 de Outubro de 2000**. Disponível em:

23 a 27 de agosto de 2021

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/1325-2000-PT.pdf> Acesso em: 29 jul. 2021.

COSTA, A. 2005. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Rev. Gênero**, Niterói, v. 5, n. 2, p. 9-35, 1. sem. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31137>> Acesso em 3 mai. 2021.

DUARTE, Ana Rita Fonteles. Betty Friedan: morre a feminista que estremeceu a América. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 287-293, Abril. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2006000100015&lng=en&nrm=iso>. acesso em 05 mai. 2021.

MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). **Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas**. São Paulo, Editora UNESP: Programa de Pós – Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2009.

MATIJASCIC, Vanessa Braga(org.). **Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo, Editora UNESP, 2014.

MILLET, Kate. “**Teoria de la política sexual**”. In: Política Sexual. México, DF, 1975

MONTE, Izadora Xavier do. O debate e os debates: abordagens feministas para as relações internacionais. **Revista Estudos Feministas [online]**. 2013, v. 21, n. 1, pp. 59-80. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2013000100004>>. Acesso em: 27 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da I Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher**. México, 1975. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio_conferencia_mexico.pdf> Acesso em 11 mai. 2021.

RIBEIRO, D.; NOGUEIRA, C.; MAGALHÃES, S. I. As ondas feministas: continuidades e discontinuidades no movimento feminista brasileiro. **Sul-Sul - Revista de Ciências Humanas e Sociais**, v. 1, n. 03, p. 57-76, 28 jan. 2021. Disponível em: <<https://revistas.ufob.edu.br/index.php/revistasul-sul/article/view/780>> Acesso em: 3 mai. 2021

RUBIN, Gayle. **Pensando o Sexo: Notas para uma Teoria Radical das Políticas da Sexualidade**. Tradução de Felipe Bruno Martins Fernandes e revisão de Miriam Pillar Grossi. Do original RUBIN, G. Thinking Sex: Notes for a Radical Theory of the Politics of Sexuality [1984]. In: ABELOVE, Henry; BARALE, Michèle e HALPERIN, David. (eds.) The Lesbian and Gay Studies Reader. Nova York, Routledge, 1994.

SARDENBERG, C. M. B. O pessoal é político: conscientização feminista e empoderamento de mulheres. **Inclusão Social**, v. 11, n. 2, 13 ago. 2018. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4106>> Acesso em: 3 mai. 2021.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, jul-dez., 1990, p. 5-22.

TICKNER, J. Ann et al. **Gendering world politics: Issues and approaches in the post-Cold War era**. Columbia University Press, 1992.

COMO ESTÁ A MULHER NAS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL

Isabella Neumann¹⁴³

Resumo

O objetivo deste artigo é realizar uma apreciação do estágio em que se encontra a incorporação da mulher militar no Brasil na segunda década dos anos 2000. Partindo da compreensão que o sexo feminino nas Forças Armadas é um dos elementos que compõe as relações civis-militares, analisa-se, com dados solicitados dos três comandos das Forças, i) a porcentagem de mulheres no total da Força ativa; ii) a distribuição das mulheres militares em funções; iii) as restrições formais para funções de combate; iv) as restrições formais de categorias; e v) a porcentagem de mulheres na categoria de oficiais. Ao fim, conclui-se que a mulher ainda não está satisfatoriamente integrada às Forças Armadas do Brasil, seja em termos quantitativos ou qualitativos.

Palavras-chaves: Forças Armadas, mulher militar, Segurança Internacional, Defesa.

Introdução

Especialmente e simbolicamente após o atentado de 11 de setembro de 2001, o cenário internacional considerou como indispensável a presença de um pessoal militar que fosse adequado para combater as “novas” ameaças que se apresentavam aos Estados nacionais.

No entanto, para além do requisito de uma competência técnica compatível ao modelo do conflito, também houve a demanda de Forças Armadas capazes de coexistir bem com os valores e perspectivas do Estado ao qual pertencem; afinal de contas, as orientações militares precisavam estar alinhadas aos princípios políticos civis, ainda mais após o crescimento das operações humanitárias, de reconstrução pós-conflito, da necessidade do profissionalismo militar e do aumento das ações subsidiárias domésticas (ROHALL, ENDER, MATTHEWS, 2006; PENIDO, MATHIAS, 2019).

Para tanto, foi como consequência desse (des)alinhamento de valores que a parcela e o tratamento díspar entre homens e mulheres na Instituição Militar passaram a ser amplamente discutidas por estudiosos de Segurança Internacional (CARREIRAS, KUMMEL, 2008). Isto é, o questionamento da esmagadora presença de homens nas Forças Armadas surgiu quando

¹⁴³ Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: isabellaneumann@gmail.com.

os argumentos que indicavam a superioridade física e mental do homem frente às necessidades da guerra tiveram menos relevância em um mundo em que as operações *boots on the ground* não eram as únicas protagonistas de um conflito (MATHIAS, ADÃO, 2013).

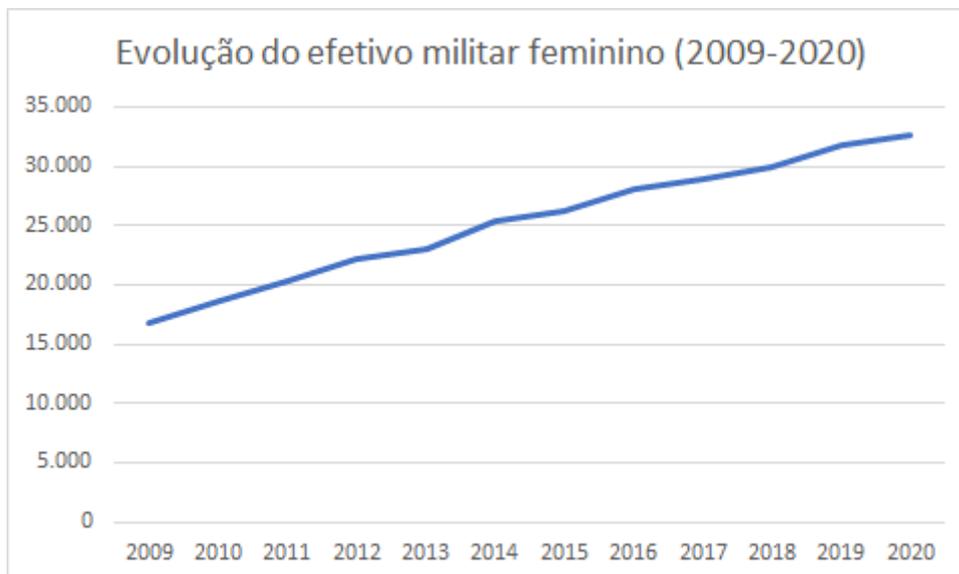
Neste presente artigo, todavia, não pretendemos aprovar ou rejeitar um padrão ideal de incorporação militar. Aqui, nosso objetivo é revelar o estado da arte da incorporação feminina militar nas Forças Armadas do Brasil para que, ao menos, o tema seja, posteriormente, trabalhado de forma credível. O que queremos é amalgamar números e distribuições de patentes e funções direcionadas às mulheres militares, elementos que costumam carecer em trabalhos que tratam apenas da porcentagem total e, por vezes, tomam a incorporação militar feminina como suficientemente próxima à masculina.

Nesse sentido, com referência ao ano de 2020, cinco critérios serão analisados: i) a porcentagem de mulheres no total da Força ativa; ii) a distribuição das mulheres militares em funções; iii) as restrições formais para funções de combate; iv) as restrições formais de categorias; e v) a porcentagem de mulheres na categoria de oficiais. Ao fim, esperamos que o cenário de incorporação feminina militar no Brasil seja compreendido de maneira quantitativa e qualitativa.

1. A porcentagem da mulher no total da Força ativa

A primeira variável compreende apenas um indicador e este se refere à porcentagem da presença da mulher no total da Força ativa das Forças Armadas. Para tanto, é confirmado que, referente ao ano de 2020, a mulher equivale a 8,88% desse pessoal. O que por um lado anuncia pouco acerca da maneira que as mulheres estão incorporadas, por outro é um ponto de partida para uma compreensão rápida e geral da presença da mulher dentro da estrutura militar, assim como fornece um dado para sucintas comparações entre diferentes Estados. Ainda que considerado bastante baixo e aquém de uma simetria ideal de 50% homens e 50% mulheres, a porcentagem da presença feminina na Força ativa é quase que o dobro daquela encontrada em 2009, quando estava em 4.89%. Em números concretos, de 2009 para 2020, as mulheres passaram de 16.758 para 31.791 integrantes.

Figura 1 - Evolução do efetivo militar feminino (2009-2020)



Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Ministério da Defesa, Secretaria-Geral - SG, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD e Departamento de Pessoal - DEPEs e Divisão de Remuneração - DIREM. 2020.

Da porcentagem de mulheres que participaram da Instituição Militar em 2020, 3.30% são representantes da Força Aérea, 2.32% da Marinha e 3.26% do Exército, isto é, o total de mulheres da Instituição Militar parece, inicialmente, estar em quantidades equilibradas dentro das três Forças. Todavia, à medida em que se aprecia a representação das mulheres dentro do total de integrantes da Força Aérea, da Marinha e do Exército, esse equilíbrio não mais se sustenta: elas representam 18.45% da Força Aérea, 10.89% da Marinha e, apenas, 5.36% do Exército.

Sugerem-se alguns potenciais motivos para essa desproporção. O primeiro é o período em que o acesso de mulheres a cada uma dessas Forças foi autorizado. Sabe-se que, através da Lei nº 6.807, foi a Marinha a pioneira em incorporar mulheres de forma permanente em seus quadros, quando esta criou o Corpo Auxiliar Feminino da Reserva da Marinha (CAFRM), em 1980. Um ano depois, em 1981, com a Lei nº 6.924/81, houve a criação do Corpo Feminino da Reserva da Aeronáutica (CFRA), o qual constituiu o Quadro Feminino de Oficiais (QFO) e o Quadro Feminino de Graduadas (QFG) e teve sua primeira turma de mulheres ingressantes em 1982. A menor porcentagem de militares do sexo feminino no Exército, por sua vez, é potencialmente relacionada ao seu atardado período de aceitação das mulheres, o qual só ocorreu dez anos mais tarde, em 1992. Por meio do concurso público para a Escola de Administração do Exército (EsAEx), atualmente denominada de Escola de Formação

Complementar (EsFCEEx), as militares, asseguradas pela Lei nº 7.831, de 1989, ingressaram no Exército brasileiro. No entanto, caso esta primeira explicação fosse satisfatória, a Marinha contaria com uma mais alta porcentagem quando comparada a Aeronáutica e ao Exército, o que não se comprova porque a porcentagem feminina na Força Aérea é quase que 8% superior que a da Marinha.

Para tanto, outra potencial explicação é inserida e associa-se aos fatores que vão além da permissão de acesso, como a entrada das mulheres nas Escolas de Formação de Oficiais. Na Academia da Força Aérea (AFA), esta ocorreu em 1996 com o Aviso ministerial nº.006/GM3/024, de 1995, quando ainda não havia a obrigatoriedade por lei e nenhuma das outras duas Forças sequer cogitavam o assunto. A Marinha e o Exército, em contrapartida, aguardaram a aprovação da Lei nº 12.705, cujo artigo 7º deu até o ano de 2017 para ambas as Forças permitirem o ingresso de candidatas na linha de Ensino Bélico (BRASIL, 2012). A Escola Naval se antecipou um pouco e o fez em 2014. O exército, da sua parte, autorizou a formação de oficiais femininas no ano limite de 2017, com a Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEEx). Assim, pode-se dizer que, em termos de formação acadêmica militar de mulheres que as possibilitasse atingir o generalato, a aeronáutica foi pioneira entre as três Forças, cumprindo um princípio constitucional da igualdade de gênero que até então não havia sido militarmente instituído. Ademais, foi na Força Aérea que as mulheres ganharam, pela primeira vez, o acesso à atividade-fim de uma Força, dado que se permitiu, em 2003, a participação feminina no Curso de Formação de Oficiais Aviadores (CFOAV). Em suma, a Aeronáutica, cedo quando comparada às outras Forças, agiu de forma mais aberta em relação ao acesso de mulheres militares à Instituição.

2. A distribuição das mulheres militares em funções

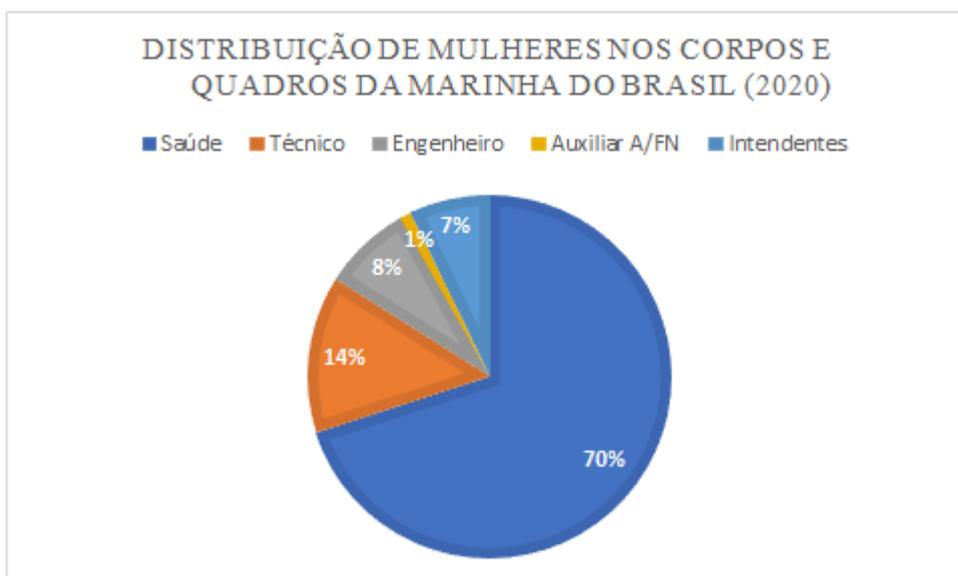
Este indicador traz a divisão de cargos por gênero à análise. Julga-se que há, nas Forças Armadas, cargos que seguem padrões do gênero em razão de que cada ocupação não é proporcional à representação total de homens e mulheres em uma sociedade, sendo as mulheres sobretudo alocadas em funções tradicionais e de fora do combate¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Ainda que o Protocolo Adicional I da Convenção de Genebra considere todos os membros das Forças Armadas possíveis combatentes, toma-se aqui emprestado o conceito do Glossário das Forças Armadas do Brasil em que o militar não-combatente seria aquele que realiza serviços técnicos, administrativos e logísticos ao passo que os combatentes fazem parte da ação militar de objetivo restrito e limitado.

Quando Carreiras (2006) reporta às funções tradicionais, estas são admitidas como aquelas que não têm encargos típicos de um combatente e tendem a se aproximar das civis por, principalmente, não assumirem o aspecto físico como primordial para a consecução da função. Exatamente por essa razão, as funções tradicionais tendem a ser mais bem aceitas quando ocupadas por mulheres militares, sejam em cargos relativos à administração ou de planejamento e organização de pessoal. Da outra parte, as funções não tradicionais seriam aquelas próprias do ambiente de um combatente, como a pilotagem de aviões de guerra.

Para tanto, a distribuição não integrativa e desequilibrada dos militares homens e mulheres na Instituição Militar, segundo Carreiras (2006), expressa uma cultura de gênero desigual na qual a suposição que algumas tarefas são, por definição tácita, “inerentemente ou essencialmente de gênero” (CARREIRAS, 2006, p. 31, *tradução nossa*). A partir dos gráficos abaixo, apontam-se os quadros ocupados pelas mulheres.

Figura 2 - Distribuição de mulheres nos Corpos e Quadros da Marinha do Brasil (2020)



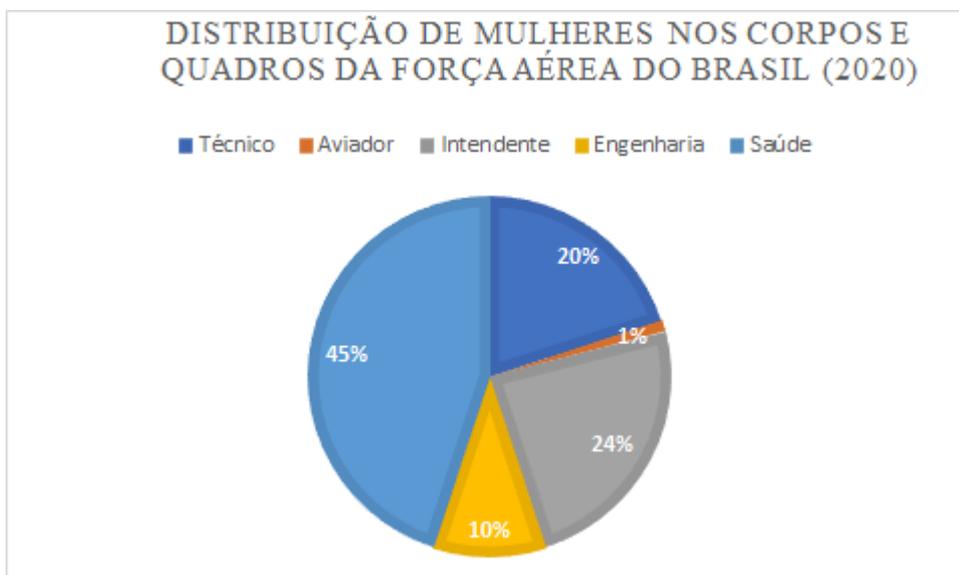
Fonte: Elaborado pelas autoras dos dados do IV Seminário Internacional da Escola Superior de Guerra (ESG) e do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa Willian J. Perry (WJPC), 2020.

Figura 3 - Distribuição de mulheres nos Corpos e Quadros do Exército do Brasil (2020)



Fonte: Elaborado pelas autoras dos dados do IV Seminário Internacional da Escola Superior de Guerra (ESG) e do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa Willian J. Perry (WJPC), 2020.

Figura 4 - Distribuição de mulheres nos Corpos e Quadros da Força Aérea do Brasil (2020)



Fonte: Elaborado pelas autoras dos dados do IV Seminário Internacional da Escola Superior de Guerra (ESG) e do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa Willian J. Perry (WJPC), 2020.

Em face do exposto, nota-se que os argumentos prós e contras realizados tanto na mídia brasileira como na própria Instituição Militar (DE ARAÚJO ALMEIDA, 2015) não parecem alterar a situação de discriminação crônica quando observado que, mesmo após 40

anos da entrada da mulher militar nas Forças Armadas do Brasil, ela ainda pouco participa das atividades de combate.

O tempo de ingresso explica, em parte, a concentração ocupacional do sexo feminino militar nas áreas tradicionais e a sub-representação nas áreas operacionais. É previsto que, à medida que a progressão de carreiras se efetue, integrantes passem a somar no quadro de combatentes. O corpo da Armada e de Fuzileiros Navais, por exemplo, passou a admitir mulheres apenas em 2019, fato que explica a inexistência de mulheres nesses quadros no período capturado e indica que avanços ocorrerão em breve.

Ademais, os obstáculos ao acesso da mulher militar às funções de combatentes compõem uma divisão sexual do trabalho que existe há séculos, baseada em um *modus operandi* masculinizado que a própria ONU visa desmantelar. Reunidos primeiramente na Resolução nº 1325/2000, mas depois seguidos em várias outras resoluções que atualizam a matéria, os argumentos defendem que a igualdade entre homens e mulheres nos cargos e funções militares não serve apenas para atender demandas feministas, mas é um auxiliar para a eficácia de uma operação militar inserida em um mundo de ameaças complexas. Todavia, as restrições às posições de combate também esclarecem a condição. Enquanto há limitação às opções de combate e livre acesso aos postos tradicionais, é patente que os primeiros tenham menos representação feminina.

3. As restrições formais para funções de combate

i) Marinha

A Marinha do Brasil, embora tenha sido a Força pioneira ao abrir o acesso de mulheres à Instituição Militar, em 1980, mantinha restrito a participação das novas integrantes ao atendimento de encargos do interesse desta Força que estivessem relacionados com atividades técnicas e administrativas (BRASIL, 1987). Logo de início, portanto, configurou-se como total a restrição de mulheres às funções de combate que, no caso da Marinha, são representadas por aquelas desempenhadas pelo Corpo da Armada e dos Fuzileiros Navais.

Percorridos dezessete anos, a Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997, promoveu uma reestruturação dos Corpos e Quadros de Oficiais e Praças da Marinha, a qual possibilitou que as Oficiais e Praças da Marinha passassem a prestar serviços no Corpo de Intendentes da

Marinha (IM), no Corpo de Engenheiros da Marinha (EN), nos Quadros do Corpo de Saúde da Marinha, nos Quadros Técnico e Auxiliar da Armada do Corpo Auxiliar da Marinha, no Corpo Auxiliar de Praças e no Quadro de Músicos do Corpo de Praças de Fuzileiros Navais. Porém, ao prever que “serão ocupados por Oficiais do sexo masculino os cargos, respectivamente, do Corpo da Armada e do Corpo de Fuzileiros Navais” (BRASIL, 1997), as mulheres militares permaneciam distantes das atividades de combate e tampouco podiam atingir o posto máximo de Oficial General da Marinha cuja patente mais alta é a de Almirante.

A oportunidade, nesse sentido, efetuiu-se apenas em 2017 quando, objetivando avançar no cumprimento da Lei nº 12.705, sancionada em 2012 pela ex-presidente Dilma Rousseff, o Projeto de Lei da Câmara (PLC 147/2017) solicitou a liberação de acesso feminino a todos os cargos oficiais da sua Força, de modo que as mulheres pudessem ser admitidas em atividades de combate do Poder Naval. Diante da aprovação, sucedeu com a Lei nº 13.541, de 18/12/2017 uma nova redação do texto que se destinava aos direitos das mulheres da Marinha e, deste período em diante, estas passaram a integrar os Corpos da Armada e o de Fuzileiros Navais, que até então estavam restritos aos homens.

Ainda assim, o caminho é longo - levar-se-á em torno de 29 anos para que seja alcançado o primeiro posto de almirante. A despeito do tempo, todavia, não são mais encontradas restrições formais às posições de combate dentro da Marinha e, de maneira equitativa, a Escola Naval oferece às Aspirantes femininas as mesmas oportunidades de carreira que aos homens.

ii) Exército

Dentro da linha bélica das Forças Armadas, o Exército foi o último a integrar a mulher militar. Embora aceitas desde 1992, a total restrição à categoria de combatentes impedia que as mulheres militares participassem das Armas (infantaria, cavalaria, artilharia, engenharia e comunicações), do Quadro de Material Bélico e do Serviço de Intendência.

Assim como no caso da Marinha, a mudança só veio a ser realizada após a então Presidente Dilma sancionar, em 2012, a Lei nº 12.705 cujo artigo 7º autorizava as militares do sexo feminino a atuarem como combatentes e, por conseguinte, atingirem a formação máxima de Oficial General. Anteriormente à assinatura da ex-presidente Dilma Rousseff, com base no

determinado pelo Decreto nº 3.182, de 23 de setembro de 1999, as mulheres só poderiam ser parte da área Científica e Tecnológica, de Saúde e Complementar (BRASIL, 1999).

De modo a cumprir o prazo de cinco anos para o ingresso de mulheres militares na linha bélica estabelecido pela Legislação, a Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEEx), em 2016, após ajustes em sua organização, passou a receber as primeiras alunas em 40 de suas 440 vagas. Após um ano de curso na EsPCEEx, as alunas aprovadas seguem à Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde optam entre a especialização no serviço de Intendência ou no Quadro de Material Bélico. Portanto, referente ao de 2020, é possível que mulheres atuem na linha de combate e, após uma longa carreira militar, assumam um cargo de comando com três estrelas.

As restrições às funções de combate do Exército Brasileiro, todavia, permanecem. Os homens, os quais podem escolher entre os cursos de Infantaria, Cavalaria, Artilharia, Engenharia, Comunicações, Intendência e Material Bélico, ainda possuem oportunidades que não se aplicam às mulheres militares e, nesse sentido, são os únicos ocupantes das Armas. Outrossim, embora o Serviço de Intendência e Quadro de Material Bélico seja considerado pelo Comando do Exército como atividades de combatentes, as funções exercidas são de organização e logística - isto é, mesmo que na linha bélica e consideradas combatentes, as mulheres militares não pegam em armas.

iii) Força Aérea

Dentre os variados quadros que compõem a Aeronáutica, os que efetivamente entram em combate são o Quadro de Infantaria e o Quadro de Aviação. Previamente à Marinha e ao Exército, a Força Aérea abriu o caminho feminino para o combate ainda em 2003, quando não aguardou a Lei 12.705, de 2012, para permitir que as mulheres pudessem ingressar na Aviação. Nesse período, mesmo que não participantes da Infantaria (o qual segue restrito aos homens militares), liberou-se, com o Curso de Formação de Oficiais Aviadores, as portas para uma carreira que levassem as militares do sexo feminino ao posto de Tenente-Brigadeiro, o mais alto na hierarquia da Aeronáutica. Assim, caso tenham sucesso nos rigorosos testes físicos, intelectuais e psicológicos, as pilotos de caça podem pertencer à elite combatente.

Figura 5 - Restrições formais para a militar de sexo feminino para funções de combate

FORÇA ARMADA	FUNÇÕES DE COMBATE	PERMISSÃO ÀS MULHERES
Marinha	Corpo da Armada	Sim
	Quadro de Fuzileiros Navais	Sim
Exército	Armas (Infantaria, Artilharia, Cavalaria)	Não
	Quadro de Material Bélico	Sim
	Serviço de Intendência	Sim
Força Aérea	Quadro de Infantaria	Não
	Quadro de Aviadores	Sim

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Ministério da Defesa, Secretaria-Geral - SG, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD e Departamento de Pessoal - DEPES e Divisão de Remuneração – DIREM, 2020.

Conforme apresentado, as mulheres são permitidas em cinco das sete opções de quadros de combate, isto é, há restrição formal de 28,5% das funções de combate. Como alegado até aqui, historicamente a mulher integra as áreas administrativas das Forças Armadas e, ainda que a partir de 2017 ocorra a incorporação da mulher militar na linha bélica dos três braços das Forças Armadas, as barreiras formais acabam por conservá-la em uma trajetória afastada do combate.

4. As restrições formais de categorias

Com referência ao ano de 2020, não são localizadas restrições formais de categorias, por gênero, dentro das Forças Armadas. Sendo assim, todas as Escolas Militares e Centros de

Formação de Oficiais e Praças de carreira ou temporários abrem o acesso para a participação de mulheres militares.

Todavia, cumpre notar que, malgrado a ausência de barreiras formais, são poucas as militares que alcançam os mais altos cargos nos postos e graduações das Forças Armadas e chegam a se tornar Oficiais-Generais. O motivo é que o caminho patente de ascender na carreira militar é através das Escolas de Formação de Oficiais, quais sejam, a Escola Naval, a Academia da Força Aérea e a Academia Militar das Agulhas Negras. Lembra-se, contudo, que as mulheres só passaram a frequentar tais Escolas em 1996, 2014 e 2018, respectivamente. Tomando em consideração que, após concluído o curso de formação, levam-se décadas de carreira para o Oficial ascender ao generalato, é notório a baixa ocupação feminina em patentes de quatro estrelas. A recurso de exemplo, apenas em 2050 será possível que as integrantes da Linha de Ensino Bélico concorram ao ingresso ao quadro de oficiais-generais.

Complementarmente, a persistente recusa de Quadros em autorizar a participação feminina militar, como o Quadro de Infantaria da Força Aérea ou o Quadro de Armas do Exército, faz com que haja redução das opções de caminhos para as funções hierarquicamente superiores dentro das Forças. Somado às reservas mais baixas de vagas para as mulheres quando comparadas àquelas disponíveis aos homens, novamente o resultado é a maior dificuldade de se encontrar oficiais-generais do sexo feminino. Conforme citado anteriormente, no edital para ingresso no Curso de Formação e Graduação de Oficiais de Carreira da Linha de Ensino Militar Bélico (CFO/LEMB), 400 vagas são destinadas aos homens, ao passo que 40 são atribuídas às mulheres.

Outra explicação provém do tipo de serviço militar feminino que é efetivado dentro das Forças Armadas, isto é, se as militares são temporárias ou de carreira. No ano de 2020, o quantitativo de oficiais de carreira nas Forças Armadas estava em 5.032 e o quantitativo de oficiais temporários estava em 9.266. O ponto é que como cargos superiores exigem tempo, contratos de curto prazo ou o emprego como pessoal complementar impedem que muitas mulheres avancem na carreira.

Conjuntamente, ainda mais complexo é avaliar as restrições formais de categorias deixando de lado questões que ultrapassam o processo formal de progresso feminino na carreira militar. A trajetória das graduadas em ciências militares é envolvida pela superação e ocupação de espaços majoritariamente masculinos que, para além de boas relações sociais,

demandam uma confiança capaz de gerar indicação para o cargo de general. Nesse sentido, é preciso se preocupar com a dinâmica de inclusão social enquanto requisito para profissões de comando e não apenas evoluções de carreira que são justificados unicamente pela competência. No mesmo ângulo, é provocativo notar que, essencialmente para o caso da mulher militar, outros fatores podem dificultar a permanência destas às suas funções na referida Instituição, posto que vários aspectos relacionados às condições econômicas globais, à participação das mulheres no mercado de trabalho, à conciliação do trabalho e da família e aos valores de igualdade de gênero ajudam a explicar as opções individuais.

Todavia, excedendo todas as adversidades, há mulheres posicionadas no Posto de Oficial-General de uma Força Armada. Mais especificamente, há duas: a Brigadeiro Carla Lyrio Martins, Oficial-General da FAB, e a Contra-Almirante Dalva Maria Carvalho Mendes, Oficial-General da Marinha. O Exército, por seu turno, ainda não conta com uma Oficial-General entre eles. Em dados em 2020, constam nas Forças Armadas 226 homens gerais e duas mulheres gerais, ou seja, as mulheres representam 0,87% do total. Em relação aos Coronéis e Capitães de Mar e Guerra, as mulheres são 4,97% do total. Logo, ainda que sem restrição formal às patentes militares, os indicadores apontam para uma situação em que as mulheres ocupam cargos mais precários na estrutura militar e ainda estão longe de uma representação equitativa em cargos de poder dentro da Instituição.

5. A porcentagem de mulher na categoria de oficiais

Em relação à presença da mulher nos postos e graduações das Forças Armadas, sabe-se que a maior fração integra a categoria de Oficiais (43,70%). Segundo dados dos Comandos do Exército, Marinha e Força Aérea, há 14.298 Oficiais do sexo feminino na Instituição Militar do Brasil, de um total de 32.715 do efetivo feminino.

Acerca da distribuição de mulheres militares Oficiais entre as Forças, a variação é significativa: 42,05% estão no Exército, 26,97% na Marinha e 30,96% na Força Aérea.

Figura 6 - Quantitativo de Oficiais militares do sexo feminino, por Força.

FORÇA ARMADA	OFICIAL MILITAR DO SEXO FEMININO
Exército Brasileiro	6013
Marinha do Brasil	3857
Força Aérea Brasileira	4.428
Total	14298

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Ministério da Defesa, Secretaria-Geral - SG, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD e Departamento de Pessoal - DEPES e Divisão de Remuneração – DIREM, 2020.

Não obstante, a concentração de mulheres oficiais em círculos e postos mantém um alinhamento: as categorias de 1º e 2º tenentes recebem o maior percentual feminino tanto no Exército (70%), Marinha (57%) e Força Aérea (76%), enquanto o menor percentual feminino é encontrado no posto de Coronel, no caso do Exército (0,63%) e da Força Aérea (0,33%), e no posto de Contra Almirante, no caso da Marinha (0,05%). No Exército, não há mulheres nas categorias de Marechal, General do Exército, General da Divisão e General de Brigada. As categorias de Marechal do ar, Almirante-de-Esquadra e Vice-Almirante não são preenchidas na Marinha. E, na Força Aérea, os postos de Marechal do Ar, Tenente Brigadeiro, Major Brigadeiro e Brigadeiro não são formados por militares do sexo feminino.

Figura 7 - Quantitativo de Oficiais militares do sexo feminino, por posto e graduação

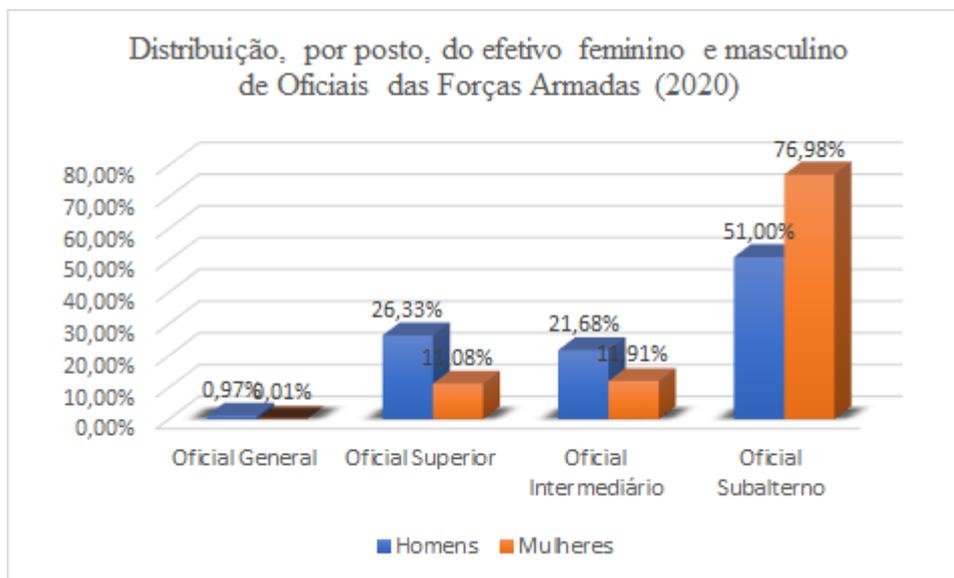
POSTOS E GRADUAÇÕES	OFICIAL MILITAR DO SEXO FEMININO		
	Marinha Brasileira	Exército Brasileiro	Força Aérea Brasileira
Marechal Ar/ Marechal / Alte	-	-	-
Alte Esq / Gen Ex / Ten Brig Ar	-	-	-
V Alte / Gen Div	-	-	-

/ Maj Brig			
C Alte / Gen Bda / Brig	2	-	-
CMG / Ce	82	38	15
CF / Ten Cel	269	171	104
CC / Maj	405	318	183
CT / Cap	768	510	426
1º tem	1896	2287	2018
2º tem	316	1934	1375
GM / Asp Of	119	755	307

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Ministério da Defesa, Secretaria-Geral - SG, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD e Departamento de Pessoal - DEPES e Divisão de Remuneração – DIREM, 2020.

Quando em comparação entre os gêneros, repara-se que, apesar dos homens e mulheres oficiais estarem concentrados na categoria de Oficial Subalterno, a expressão dessa concentração é bastante díspar: 76.98% das mulheres oficiais formam a categoria de Oficial Subalterno, enquanto a porcentagem dos homens é de 51.00%.

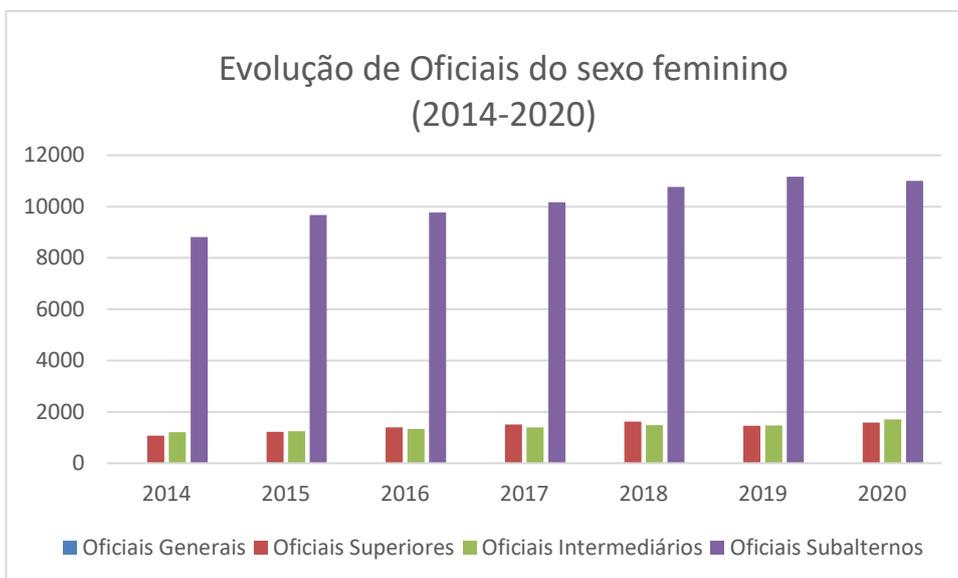
Figura 8 - Distribuição, por posto, do efetivo feminino e masculino de Oficiais das Forças Armadas (2020)



Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Ministério da Defesa, Secretaria-Geral - SG, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD e Departamento de Pessoal - DEPES e Divisão de Remuneração – DIREM, 2020.

Dessa forma, as informações testemunham que a maioria das mulheres nas Forças Armadas brasileiras são oficiais de escalão inferior. A principal razão para a baixa classificação é que essas mulheres são frequentemente de corpos profissionais, servindo principalmente como médicas, advogadas, tradutoras etc. (GIANNINI; LIMA; PEREIRA; 2016) e, por essa razão, suas progressões de carreira não chegam às altas patentes. Ademais, cabe destacar que as mulheres ocupam, em sua grande maioria, os postos temporários das carreiras, o que limita a sua atuação na atividade finalística das Forças, que é o combate.

Figura 9 - Evolução de Oficiais do sexo feminino (2014-2020)



Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Ministério da Defesa, Secretaria-Geral - SG, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD e Departamento de Pessoal - DEPES e Divisão de Remuneração – DIREM, 2020.

Já em relação às posições de praças, graduados e cabos, estas representam 56.30% do total do efetivo feminino militar e estão concentradas na categoria de 3º Sargento (55% do total feminino de Praças). Novamente, convém atentar que as mulheres não aparecem na totalidade dos Quadros e pouco se manifestam nas mais baixas patentes.

Figura 10 - Quantitativo de Praças militares do sexo feminino, por posto e graduação

POSTOS E GRADUAÇÕES	PRAÇA MILITAR DO SEXO FEMININO		
	Marinha Brasileira	Exército Brasileiro	Força Aérea Brasileira
Asp EN, Cad e AI IME (último ano)	11	11	16
Asp EN, Cad e AI IME (demais anos)	26	130	70
AI Órgão Form Of Res	150	-	16
AI CN, EsPCEX e EPCAr (último ano)	-	53	16

23 a 27 de agosto de 2021

Al Es Form Sgt	3	287	473
Al CN, EsPCEEx e EPCAr (demais anos)	-	-	39
Grumete	13	-	-
Aprendiz-Marinheiro	-	-	-
SO / S Ten	138	-	280
1° Sgt	238	21	871
2° Sgt	313	324	2650
3° Sgt	1746	5091	3309
Cb (engajado)	2027	71	-
Cb (não engajado)	-	-	-
TM	-	-	-
T1	-	-	-
T2	-	-	-
MN, SD e S1 (especializado)	11	-	-
MN, SD, S1 (não esp.) e S2 (engajado)	-	3	-
MN-RC, SD-RC e S2 (não engajado)	-	10	-

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Ministério da Defesa, Secretaria-Geral - SG, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD e Departamento de Pessoal - DEPES e Divisão de Remuneração – DIREM, 2020.

A informação de que 56,30% das mulheres militares são Praças divulga pontos interessantes ao estudo. O primeiro é que, confrontado aos 88,43% de homens que formam as Praças, a menor incidência feminina corrobora com a hipótese de que as mulheres são chamadas à caserna para exercerem atividades técnicas inseridas tanto na lógica de mercado como do sistema patriarcal: o número de mulheres na categoria de cabos, soldados e marinheiros é irrisório porque tanto tais funções requerem menor nível de estudo e pagam menor salário como representam atividades masculinizadas (isto é, com o maior uso da força) por serem típicas de um combatente. Como uma segunda observação está o fato de que a inconsistência de mulheres nesses cargos mencionados elabora uma setorização quanto à

presença feminina na Instituição Militar e corrobora em desassociar a mulher da imagem do guerreiro em um conflito. Por último, o terceiro ponto explica que, em razão de tal distribuição, cria-se um cenário bastante particular onde o rendimento médio de mulheres militares é superior ao dos homens. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro, é na categoria dos militares federais a única situação em que se registra uma remuneração mensal média de mulheres superior a dos homens (IPEA, 2019) por um motivo simples: há 6.5% de mulheres exercendo a função de cabos ao mesmo tempo em que há 58.04% de homens na mesma ocupação.

À luz do exposto, situam-se as mulheres militares em 23 dos 30 dos possíveis postos e graduações das Forças do Brasil, o que configura um preenchimento de 76,66%.

Considerações finais

Este artigo, com a intenção de realizar uma apreciação do estágio em que se encontra a incorporação feminina militar no Brasil na segunda década dos anos 2000, analisou cinco indicadores. O primeiro, o qual pretendia a obtenção do número de mulheres militares no total da Força ativa, revelou a discrepância da presença de homens e mulheres nas Forças Armadas, sendo a porcentagem, respectivamente, de 8,88% e 91,12%. Com o segundo parâmetro, buscou-se investigar como as mulheres militares estão distribuídas nas Forças Armadas e constatou-se que elas sobretudo ocupam cargos técnicos e de saúde. O terceiro procurou saber se é permitido às mulheres que participam da Instituição Militar do país a ocupação do cargo de combate e compreendeu-se que estas podem pegar em armas, mas de maneira limitada. Entendeu-se, com o quarto indicador, que as militares do sexo feminino são autorizadas a participar de todos os postos das Forças Armadas, ainda que não o façam em razão do tempo necessário para progressão na carreira, da ausência de políticas de incentivo e da menor oferta de vagas nas Academias Militares. O quinto dedicou-se a demonstrar que as mulheres não constam nos postos e graduações das Forças Armadas de maneira equilibrada, já que estão concentradas em quadros técnicos que as distanciam tanto da categoria de Oficiais-Generais como da categoria de cabos e soldados.

Da avaliação empreendida, conclui-se que a presença da mulher militar nas Forças Armadas, em 2020, é bastante inferior à participação masculina do ponto de vista

quantitativo e qualitativo; na prática, o acesso é regularmente obstruído por uma menor oferta de vagas e políticas que visem alterar essa dinâmica.

Referências Bibliográficas

DE ARAÚJO ALMEIDA, Vítor Hugo. Mulheres nas Forças Armadas Brasileiras: situação atual e perspectivas futuras. **Estudo para Consultoria Legislativa**, 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (Ed.). LEI Nº 6.622, DE 09 DE JUNHO DE 1987: Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1987.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (Ed.). LEI Nº 12.705, DE 8 DE AGOSTO DE 2012: Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2012.

CARREIRAS, Helena. **Gender and the military: Women in the armed forces of western democracies**. Routledge, 2006.

CARREIRAS, Helena. Gender and civil-military relations. **Gender and civil-military relations**, n. 1, p. 1-18, 2015.

GIANNINI, Renata; LIMA, Mariana; PEREIRA, Pérola. Brazil and UN Security Council Resolution 1325. **Prism**, v. 6, n. 1, p. 178-197, 2016.

MATHIAS, Suzeley; ADÃO, M. Mulheres e vida militar. **Cadernos Adenauer**, v. 14, n. 3, p. 145-165, 2013.

PENIDO, Ana; MATHIAS, Suzeley Kalil. Profissionalizar, um verbo transitivo. **Perseu: História, Memória e Política**, n. 18, 2019.

POLÍTICA DE REGULAMENTAÇÃO DA CIBERSEGURANÇA NOS ESTADOS UNIDOS

João Batista de Aguiar Filho¹⁴⁵

Fabiola de Jesus Barros¹⁴⁶

Resumo

Privacidade e segurança são dois ideais que fazem parte da estrutura jurídica dos Estados Unidos (EUA). Concomitantemente, na era da informação o atual dilema enfrentado pelo país é o de assegurar sua proteção e de seus cidadãos contra ataques cibernéticos e garantir que, ao fazer isso, o governo não se torne intrusivo na vida dos indivíduos e empresas. No tocante à cibersegurança, o desenvolvimento e normatização de leis é tido como importante passo na viabilização de uma governança do ciberespaço e utilização de recursos técnicos para a manutenção destes dois ideais. Na busca por alcançar uma conformidade regulatória federal, no ano de 2012 tramitou no Senado um projeto de lei de Segurança Cibernética. Logo, considerando o significativo uso de dispositivos conectados à Internet no país, é imperativo entender o trâmite político que visa a normatização do ciberespaço para assim, incluir seus usos associados. Considerando que a proposta de normatização era vista como necessária na ocasião, o objetivo deste trabalho é analisar as causas que levaram à não aprovação da Lei de Segurança Cibernética no Congresso dos EUA no ano de 2012. O marco metodológico adotado para a pesquisa será o *Process Tracing*, que permitirá a construção de explicações causais para compreender, a partir de eventos sequenciais do processo de tramitação da Lei de Segurança Cibernética no Senado, as evidências para uma inferência do estudo em seu nível macro.

Palavras-chaves: Cibersegurança. Governança. Estados Unidos. Lei de Segurança Cibernética.

Introdução

A cibersegurança se tornou uma pedra angular das políticas de segurança nacional em muitos países ao redor do mundo. Como consequência, as diferentes agências e instituições que compõem as redes da internet passaram a influenciar na regulamentação, ou na desregulamentação, deste novo domínio. Concomitantemente, os governos lutam por recursos, sejam eles tecnológicos ou humanos para a construção de um acesso universal mais seguro. Nos últimos anos, o número de ataques às redes de internet norte-americanas

¹⁴⁵ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM-IMM; ECEME).

¹⁴⁶ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST-UFF).

cresceram desmedidamente. Isto vem se mostrando como um problema de longo prazo na medida em que os usuários têm cada vez mais explorado as vulnerabilidades das redes, obtendo vantagens para garantir o acesso livre às redes não autorizadas.

Inúmeros ataques ocorrem no ciberespaço, incluindo a incorporação de códigos maliciosos, a exploração de *backdoors* (entradas secretas), entre outros. Estes ataques podem ser iniciados de qualquer lugar do mundo por trás de um computador com um endereço de protocolo de Internet (IP) mascarado. Este tipo de ‘conflito’, a ‘guerra cibernética’, muda a própria lógica do conceito de guerra nesta nova dimensão (DAWSON e OMAR, 2015), pois o que constituiria uma guerra cibernética seria o ato de força potencialmente letal, instrumental e político, no qual Thomas Rid enfatiza que jamais ocorreu por não haver registros tais ações (RID, 2012).

O especialista americano em segurança cibernética Howard Schmidt, afirma que: “Não há guerra cibernética [...] é uma metáfora horrível para um conceito terrível. Não há vencedores nesse ambiente” (Tradução nossa). Todavia, o especialista europeu da mesma área, chamado Sandro Gaycken, defende uma posição intermediária. Segundo ele, no que consiste o ponto de vista jurídico, a ciberguerra se torna uma situação improvável de ocorrência, pelos mesmo motivos já levantados por Rid. Todavia, a situação se contrapõe pelo prisma estratégico, visto que as operações cibernéticas comandadas por militares possibilitam ações, sem grandes riscos e de baixos custos que propiciam o enfraquecimento de outros países. Se avaliarmos por uma perspectiva estratégica de longo prazo, as ações recorrentes no ciberespaço podem paralisar economias, mudar visões políticas e fomentar conflitos (CONYERS e KIYUNA, 2015, p. 8).

A guerra cibernética torna-se um método de guerra e uma ferramenta aos estrategistas militares, pois neste tipo de conflito não há necessidade de uma formação física de ataque e contra ataque, é apenas exigido a demanda de uma força que tenha capacidade técnica com habilidades na área da ciência de computação. Além disso, tornou-se uma ferramenta para os governos ajudarem ou explorarem a área em seus próprios benefícios e interesses. Para terroristas cibernéticos, há um campo vasto de novas ferramentas disponíveis e tecnologias que permitem atos criminosos de qualquer lugar do mundo (DAWSON e OMAR, 2015). Esta observação pode ser examinada no

artigo “Uma Análise sobre o processo de securitização do ciberespaço”, Medeiros, Carvalho e Goldoni, afirmam que:

O ciberespaço manifesta-se como novo domínio para as relações de poder na medida que diferentes atores o utilizam para perseguir seus interesse (...) o ciberespaço desafia concepções tradicionais de segurança e defesa nacional, ao passo que fluxos digitais perpassam diferentes territórios (MEDEIROS; CARVALHO; GOLDONI, p. 45, 2019).

Os EUA entenderam que este é um problema e desenvolveram políticas para lidar com isto em um esforço para mitigar as ameaças. Em busca de uma conformidade regulatória de nível federal, no ano de 2012 tramitou no Senado americano um projeto de lei de Segurança Cibernética. O projeto delimitava a criação de "padrões de melhores práticas" na proteção de infraestruturas essenciais contra ataques cibernéticos, nos quais as empresas seriam incentivadas a adotar as medidas por meio do protocolo de proteção de responsabilidade. Este artigo fornece percepções sobre as vulnerabilidades que são associadas ao uso da internet, considerando que a proposta de normatização tramitada no Senado era vista como necessária por alguns especialistas. Desta forma, o objetivo deste trabalho é analisar as causas que levaram à não aprovação da Lei de Segurança Cibernética no Congresso dos EUA no ano de 2012, com o objetivo específico de buscar salientar a inversão da função de papéis do setor público com o privado em fomentar e estabelecer a cibersegurança americana.

1.1 Métodos e fontes

O método escolhido para o desenvolvimento do trabalho foi o de *process-tracing*. Este possui o objetivo de compreender como as pessoas tomam decisões, a partir da análise dos passos intermediários do objeto analisado. Uma das definições explícitas de rastreamento de processos na Ciência Política foi compreendê-lo como um método de análise de caso que avaliava processos causais, ou seja, o *process tracing* permitia investigação e definição de processo de decisão pelo qual várias condições iniciais se traduzem em resultados (BENNETT; GEORG, 2005).

Determina-se que há uma existência processual que produz determinados resultados, e que neste processo, ocorre a influência de mecanismos específicos que se conectam com uma cadeia maior de eventos, responsáveis pela causalidade do

fenômeno. Em outros termos, o método visa identificar os mecanismos causais cujas forças atuantes na formação e/ou permanência de um fenômeno, bem como a ligação entre as partes que constitui uma cadeia causal que gera os resultados observáveis (SCHETTINI et al, 2018).

Neste sentido, o trabalho irá primeiro discorrer sobre a origem da internet e seu transbordamento do setor militar para o civil. Para isso, juntamente com o *process-tracing*, será feito uma revisão bibliográfica para conceituar o ciberespaço e as demais variáveis que o incorporam. Em um segundo momento, será feita uma análise arcabouço jurídico no tocante a segurança cibernética existente nos Estados Unidos até o ano de 2012, apresentando as leis, suas evoluções e contextos sociais que impulsionaram seu desenvolvimento e mudança até a grande proposta da lei de Segurança Cibernética de 2012, além de apresentar as críticas e contrapropostas partidárias recebidas por esta. Por fim, será feito uma breve discussão das razões que impossibilitam a aprovação do que poderia ser o maior marco regulatório em segurança cibernético dos Estados Unidos.

2. A Ascensão da governança com a internet

Surgida de uma ideia de nome “ARPANET” (Advanced Research Projects Agency Network), a Internet foi financiada principalmente pela Defesa dos Estados Unidos. Coordenada por pesquisadores estadunidenses com a cooperação de profissionais de diversos lugares do mundo, obteve a combinação dos recursos que fazem do ciberespaço único e elucidam o seu funcionamento homogêneo ao redor do planeta. Esta coordenação — que foi desenvolvida entre as décadas de 1970 e 1990 — ficou, até recentemente, fora do alcance da participação pública, e seu uso tornou-se popular nas sociedades contemporâneas.

Tabela 1: Principais marcos do desenvolvimento da Internet.

1946	O primeiro computador eletrônico, denominado “Eniac”, foi criado com a finalidade de realizar cálculos para o laboratório do Exército dos Estados Unidos.
1950	O “Projeto Rand”, que começou conectando computadores, é desenvolvido.

1958	O “ARPA” foi criado para fomentar a tecnologia dos EUA dentro do Departamento de Defesa durante a Guerra Fria.
1968	É feita a primeira demonstração de “ARPANET”, criando uma rede de computadores.
1973	Uma agência governamental norueguesa, a Norsar, é a primeira instituição europeia a se conectar à ARPANET.
1977	O protocolo TCP / IP é criado (Transmission Control Protocol / Internet Protocol).
1983	A ARPANET é desmilitarizada e a parte militar forma MILNET.

Fonte: BRUSTOLIN, 2019, p.95.

A comercialização do acesso à Internet nos Estados Unidos, e sua popularização, tornou o abstrato arcabouço do projeto que o gerou de difícil supervisão. A partir de 2016, o Sistema de Domínios de Nomes da Internet (DNS) passou por um processo de “privatização”. Esta que é uma importante estrutura da arquitetura da Internet, e que foi desenvolvida para substituir a antiga tabela de endereços numéricos, que estava sendo supervisionada pelo governo estadunidense, passando a ser administrada por um arcabouço institucional não governamental, vinculados à jurisdição dos Estados Unidos. O término da “tutela” dos Estados Unidos sobre os recursos de endereços cibernéticos, praticadas por quase duas décadas, sinalizou um relevante marco no processo de ascensão da governança no ciberespaço, pois foram acomodados mecanismos de governança globalizado que abrangeram oportunidades de novas hegemonias, desvinculadas do aparelho estatal.

A governança da Internet envolve os recursos críticos que fazem com que a rede trabalhe como um espaço global de conjunção uniforme. A complexidade do ecossistema cibernético envolve a administração de elementos mais amplos, que englobam assuntos pertinentes às sociedades, como a proteção de dados e a privacidade em rede, as liberdades de expressão e pensamentos, responsabilização civil e criminal dos usuários, propriedade

intelectual, entre outros. Tais recursos críticos denominam-se de macrocosmo da governança da Internet (CANABARRO; GONZALES, 2018).

Um dos mais importantes documentos de referência sobre o tema de Governança da Internet, debatido e criado pelo Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (GTGI) na Cúpula Mundial sobre Sociedade da Informação (CMSI), realizado em dezembro de 2003, carrega em seu manifesto a seguinte definição para o conceito de “Governança da Internet”: “é o desenvolvimento e a aplicação por parte dos governos, do setor privado e da sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos decisórios e programas compartilhados que dão forma à evolução e uso da Internet” (Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação Genebra 2003 e Túnis 2005 pg. 90). Esta definição, ao citar quais seriam os “atores” do regime, demonstra em qual aspecto haveria um conflito de interesses destes atores nos elementos que dão “forma à evolução e ao uso da Internet”. O fato da internet funcionar em uma escala global, demonstra a existência de mecanismos de coordenação implícitos, ao redor de expectativas que convergem destes múltiplos atores (LUCERO, 2011, p. 81).

Esta concepção de governança é oriunda de um conjunto de processos tecnológicos, econômicos e políticos que visam reduzir as barreiras fronteiriças para o intercâmbio entre os governos. Tal concepção se caracteriza conflitante aos interesses dos Estados nacionais, pois ao controlar suas atividades de fronteiras, lhe são garantidos o exercício de três ações: a exclusividade do uso da força, o poder de arrecadação de tributos e o direito em determinar o que caracteriza-se atos lícitos e ilícitos. Apesar de ser difícil a conexão entre espaço geográfico e cibernético, a ausência de foros e mecanismos, abrem lacunas que não são preenchidas pelos governos. Este vácuo se reflete no uso da Internet pela sociedade e pela sociedade. Para Ferreira Neto: “a cibernética passa a ser tratada como um território, locais em que o poder é exercido e confrontado de forma constante, pois é objeto inerente é o de impor uma relação” (2014, p.8).

Podemos entender ‘Governo’ como aquele que sustenta as suas atividades no poder formal de atividades, exigindo um modelo hierárquico para a imposição de normas. Por sua vez, a ‘Governança’ estabelece uma atividade apoiada em bens comuns, que podem não ter responsabilidade formal, criando novas formas de atuação. Ou seja, o plano nacional de governança é preventivamente realizado por governos, enquanto o plano internacional

possibilita ser realizado sem a participação destes, sempre que a regulamentação for promovida por atores não estatais (*Ibidem*).

Os ataques cibernéticos são uma ameaça real para a infraestrutura da internet globalmente interconectada. Esses ataques aumentaram ao longo dos anos e recentemente tornam-se maiores e mais aperfeiçoados, paralisando os sistemas público e privado em todo o mundo. A Internet se originou de uma empresa militar nos Estados Unidos e tem a maior concentração de provedores e empresas de Internet, então se torna importante analisar quais iniciativas foram empregadas pelo governo dos EUA para mitigar as ameaças cibernéticas e para consolidar uma cibersegurança, que pode contribuir para a prevenção de crimes cibernéticos no ciberespaço (BRUSTOLIN, 2019).

3. Regulamentos de segurança cibernética nos Estados Unidos

Os conflitos modernos se conectam às redes de internet, que ligam as empresas e pessoas, que conectam pessoas a governos, e assim segue um ciclo que se retroalimenta. Com isso, podemos compreender que os recursos cibernéticos são as novas armas estratégicas para promover ciber-ataques, com direcionamento às infraestruturas nacionais. Um exemplo disto, são os ataques voltados para o setor econômico de uma nação. Neste sentido, o ciberespaço torna-se um cenário que propicia tais conflitos na era contemporânea. O ciberespaço, então, é definido pelo Pentágono como “o domínio global dentro do ambiente de informações que consiste na rede interdependente de infraestruturas de tecnologia da informação, incluindo a Internet, redes de telecomunicações, sistemas de computadores e processadores e controladores integrados” (PINTO e GRASSI, 2021, p. 105).

A governança da Internet está inserida num complexo ecossistema de infraestrutura de rede global, que envolve o tratamento de uma gama de elementos, como as questões de privacidade, proteção de dados, regulamentação de telecomunicações, liberdade de expressão, responsabilização civil e criminal dos usuários, propriedade intelectual, acesso, entre outros. O domínio das redes em que há um grande fluxo de troca de informações e armazenamento de dados deve, ou ao menos deveria estar sendo construído por uma atuação conjunta da cibersegurança e da ciberdefesa, a fim de garantir uma internet mais segura (BRUSTOLIN, 2019).

A cibersegurança pode ser entendida como “a governança, desenvolvimento, gestão e uso de ferramentas e técnicas de segurança da informação, para alcançar a conformidade regulatória, defendendo ativos e comprometendo os bens dos adversários” (BRUSTOLIN, 2009, p. 93). Enquanto a ciberdefesa pode ser compreendida como o “ato de defender o sistema crítico das Tecnologias de Informação e Comunicação de um Estado, e das estruturas e questões cibernéticas que podem afetar a sobrevivência de um país” (OLIVEIRA et al. 2017, p. 14).

O controle de crimes e a aplicação das leis são historicamente associadas à categoria de atividades do exercício categórico da política pública. Todavia, esta lógica é dissolvida no ciberespaço, fazendo com que a entidade estatal perca o tamanho do seu poder arbitrário. Estudiosos apontam que o funcionamento da defesa e segurança nacional e da política externa são essenciais para a existência do governo e de sua governabilidade, e que entidades privadas não podem possuir igual poder de execução legítima que as de um governo nacional.

A autora Kristen E. Eichensehr avalia que atualmente existe um sistema misto de cibersegurança público-privada operado nos Estados Unidos, e que os atores do governo se comportam cada vez mais como atores privados, defendendo cada vez menos os interesses dos atores públicos. Mesmo o problema estando dentro de uma área específica, a relação do setor privado com o governo pode variar de parceria, declarada para uma busca amplamente independente, mas mutuamente benéfica aos interesses de cada uma das partes envolvidas no confronto.

No que diz respeito às vulnerabilidades, a relação existente entre governo e setor privado é de alta complexidade, pois às vezes o governo necessita fazer parceria com o setor privado para garantir a segurança de *softwares* e redes governamentais, deste modo o governo busca por uma ajuda não governamental para proteger o sistema do governo. Em contrapartida, as atividades comerciais permitem a terceirização das atividades dos atores privados, de acordo com procedimentos específicos, assim é aberta uma lacuna que pode promover interações de atores externos. As partes privadas possuem cerca de 85% da infraestrutura crítica nos Estados Unidos, o que provoca a incerteza sobre a responsabilidade em defender estas redes de ameaças, ao passo que o governo federal e o setor privado têm demonstrado visões contraditórias sobre em qual de ambos se respalda tal competência, contradizem não apenas uns aos outros, mas as suas próprias posições ao longo do tempo. O que é possível observar é que existe um “sistema” de segurança cibernética público-privado,

ao invés de uma parceria público-privada para constituir uma governança sólida da internet americana (TEXAS LAW REVIEW.ORG, 2021).

3.1. *A lei de segurança cibernética de 2012*

A proposta do Ato de Cibersegurança de 2012 (*Cybersecurity Act of 2012*), consistiu na maior tentativa por parte do Senado norte-americano, em uma ação bipartidária mas com proeminência do partido democrata, em propor uma ampla regulamentação da segurança cibernética do país. A sua aprovação consistiria no maior arcabouço jurídico de prevenção, regulamentação, combate e punição aos crimes que tangenciam a temática, ao prover ao Departamento de Segurança Nacional (*Department of Homeland Security- DHS*) poderes de fiscalização sobre a cibernética dos Estados Unidos em esfera pública e privada.

No momento de sua proposta, críticos apontavam que esta representaria simultaneamente avanços e retrocessos ao *status quo* da legislação do país. Se por um lado a proposta chamava atenção para a necessidade de regulamentar o ciberespaço, simultaneamente propôs a implementação de regras dúbias ao mau definir conceitos essenciais como o que seria infraestrutura crítica e tipos de ameaças cibernéticas a serem combatidas. Nesse contexto, o *Secure It Act*, desenvolvido por uma força tarefa do partido republicano, propôs a votação de uma lei alternativa que solucionaria as ambiguidades da proposta anterior. Desta forma, a presente seção objetiva elucidar as principais questões levantadas por ambas propostas, para assim averiguar os pontos mais discutidos e como estas vieram a influenciar a legislação de cibersegurança em vigência nos Estados Unidos.

3.1.1. *Antecedentes*

Nos Estados Unidos, ataques cibernéticos costumam ser divididos em quatro categorias: ciber terrorismo, crime cibernético, guerra cibernética e espionagem cibernética (WHITE HOUSE, 2003) . Para fins de segurança cibernética, tema proposto de análise neste trabalho, as categorias mais pertinentes são as de crime e espionagem cibernética. Estes dois

últimos são apontados como as principais razões pela qual a temática de cibersegurança ter sido securitizada nos Estados Unidos no final da década de 2000¹⁴⁷.

O estabelecimento de estratégias para o setor cibernético foi introduzido no país em 2003, como consequência dos atentados de 2001. A primeira grande tentativa de normatizar a temática se deu pela publicação do documento pela *The National Strategy to Secure Cyberspace* pela Casa Branca. O documento estabelecia como meta nacional o alcance de objetivos práticos, entre eles: “a capacidade de prever ataques cibernéticos contra infraestruturas críticas, a redução da vulnerabilidade nacional à ciberataques, capacidade de minimizar os danos e prejuízos contra ataques, e aprimorar o tempo de retaliação ” (WHITE HOUSE, 2003, p. viii).

No primeiro ano do mandato Obama, em 2009, através da publicação da *Cyberspace Policy Review*, tem-se pela primeira vez o reconhecimento do espaço cibernético como ambiente estratégico, passível de sofrer ameaças de grandes proporções políticas e econômicas. O documento consiste em um manual para o país se ‘adequar’ a era cibernética e atesta com clareza a necessidade de reformas na legislação do país que contemplem as particularidades do novo ambiente cibernético, e que articule a coordenação de ações entre a iniciativa privada e o governo federal (WHITE HOUSE, 2009).

A securitização da temática muito se deu devido ao protagonismo alcançado pelo grupo *Anonymous*. O grupo é apontado como responsável pelos principais crimes cibernéticos ocorridos entre os anos de 2009 e 2012, momento em que as grandes propostas normativas foram lançadas. *Anonymous* ganhou relevância por inaugurar o que se ficou conhecido no país como o ‘*hacktivism movement*’, ou seja, “o uso não violento de meios digitais, legais ou ilegais, objetivando fins políticos” (KELLY, 2013, p.1668). O grupo se diferencia das demais formas de operação de *hackers* “devido a sua estrutura descentralizada (quase inexistente), fortes motivações políticas de cunho social coletivo (e não apenas financeiras ou motivações individuais do *hacker*) e tendência de orquestrar ataques cibernéticos *online* com protestos *offline*” (*ibidem*).

¹⁴⁷ A Administração Obama, após a eleição do presidente em 2008, é tida como a grande propulsora do debate de cibersegurança no país. Já no seu discurso de posse, Obama levantou a questão da necessidade de regulamentação. Ainda no seu primeiro ano de mandato, foi divulgado a estimativa de roubo de U\$1 trilhão de dólares de companhias privadas de interesse nacional (CYBERSPACE POLICY REVIEW: ASSURING A TRUSTED AND RESILIENT INFORMATION AND COMMUNICATIONS INFRASTRUCTURE 2 (2009). Disponível em: http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf. The \$1 trillion figure includes intellectual property rights violations as well).

A atuação do grupo com fins políticos teve sua intensificação nos Estados Unidos a partir do ano de 2011, objetivando ataques a sites e documentos governamentais. O mérito da demanda política reivindicada pelo grupo em suas ações não é o foco de debate aqui proposto. Todavia, a particularidade de pela primeira vez,

em grande proporção, um crime online, com reivindicações de cunho político, ‘transbordar’ para manifestações presenciais, aliado a constantes ameaças de ataques às redes das infraestrutura críticas do país, foi o que mobilizou o início da discussão acerca da reforma de legislação cibernética (KELLY, 2013).

É em meio ao cenário de forte atuação do grupo que o Congresso norte-americano articulou entre os anos de 2009 e 2012 mais de vinte e duas propostas de regularização do ciberespaço, entre elas o *Cybersecurity Act of 2012* e o *Secure It Act*, simultaneamente encabeçadas pelos Partidos Democrata e Republicano, sendo a segunda uma contrapartida às proposta da primeira.

Ambas as propostas possuem diretrizes defendidas pelos seus partidos; o favorecimento de uma regulamentação direta partindo do governo federal, vindo dos democratas, frente a uma regulamentação que privilegia a iniciativa de mercado privado dos republicanos. Para fins de comparação e análise, as características levantadas como mais relevantes nas duas propostas foram: emprego de recurso governamental (financeiro e pessoal), conceituação dos ataques cibernéticos e de infraestrutura crítica e o papel da iniciativa privada.

No momento em que o debate sobre a necessidade de reformulação das leis de segurança cibernética ganhou força, a massa legislativa que regulariza o assunto, embora vasta, era vaga e segmentada por áreas temáticas de atividade e subdivida em quatro categorias: (1) estatutos federais (ambos em regulamentação criminal e civil), (2) sistemas de defesa nacional, (3) estatutos de monitoramento estaduais e (4) coalizões internacionais (BRUSTOLIN, 2019).

Grande parte do arcabouço jurídico até então era direcionado a instituições financeiras e centros de planos de saúde e hospitais. A estes, era incumbida a liberdade de proteção de seus próprios sistemas e redes de informações.

Estatutos Federais	1986: Computer Fraud and Abuse Act (CFAA); primeira lei de proteção ao cibercrime . Dá ao Serviço Secreto norte-americano a competência de investigar crimes cibernéticos referentes ao acesso não autorizado de redes federais e instituições financeiras cadastradas.
	1996: Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA); estabelece a criação de parâmetros nacionais de proteção a informação de pacientes de redes hospitalares. Exige a aderência das organizações de saúde em programas de proteção de dados.
	1999: Gramm-Leach-Bliley Act; estabelece a obrigatoriedade por parte das instituições financeiras em reportar ao governo federal suas políticas e práticas de proteção de informação privada de seus clientes.
	2002: Federal Information Security Management Act; estabelece a criação de programas de proteção do tráfego de informação de computadores de federais contra crimes cibernéticos
	2002: Critical Infrastructure Information Act; estabelece mecanismos para facilitar o acesso e a troca de informação entre proprietários de estruturas críticas a visando a proteção destas contra diversos tipos de ataques (físicos e cibernéticos)

Sistema de Defesa Nacional	Sistema Einstein; software desenhado para conduzir vigilância em tempo real, tomar decisões baseadas em ameaças eminentes e atuar na prevenção de acesso intruso a certos computadores e redes do governo federal. Ao realizar tais ações, o sistema coopera com agências e departamentos federais estratégicos (NSA, DHS)
Coalizões Internacionais	2001: Convenção de Cibercrime de Budapeste; convenção internacional que postula a cooperação em investigação e táticas coordenadas ao combate e repressão de crimes cibernéticos. Ratificado por trinta e sete países
	2011: Parceria União Europeia- EUA; Acordo em troca de informação .

Fonte: Elaboração própria

Em âmbito estadual, é válido ressaltar que o estabelecimento de leis é dado de acordo com a proeminência do estado em questão em atividades industriais relacionadas, ou que diretamente dependem, do ciberespaço. Em destaque, tem-se os estados de Massachusetts (base industrial multissetorial) e Califórnia (Vale do Silício). As leis de âmbito estadual seguem a tendência federal de serem destinadas a setores específicos e possuem como característica a atividade de prevenção ao ataque cibernético (KELLY, 2013).

Por fim, em 2011 o Departamento de Defesa (DoD) lançou sua cartilha de orientação “Department of Defence Strategy for Operating in Cyberspace”. A cartilha, embora majoritariamente direcionada para a defesa cibernética, estipula questões que tangenciam o espectro da segurança cibernética. Nesse sentido, suas principais iniciativas são: o fomento a parcerias público-privadas no objetivo de alcançar uma estratégia nacional de cibersegurança; aumento das parcerias internacionais; apoio ao

desenvolvimento de forças tarefas cibernéticas capazes de viabilizar rápida inovação tecnológica para o combate cibernético.

Percebe-se que o arcabouço jurídico até então consistia, em grande parte, em medidas de proteção contra ataques às redes federais. A setores industriais, financeiros e de infraestrutura crítica, majoritariamente de cunho privado, cabia estipulado em lei a obrigatoriedade de um mecanismo de proteção, mas a liberdade na escolha e condução deste. Desta forma, uma das críticas que viabilizaram a reforma da legislação existente decorria da falta de um amplo mecanismo de investigação e de jurisdição que possibilitasse o julgamento e punição após investigação, ambos em esfera privada e pública.

A crítica às leis existentes até então, em especial a federais, se dava devido a ambiguidade que o emprego de certos termos dava ao aparato normativo e a segmentação das áreas protegidas. Wilbur (2018), aponta que grande parte do arcabouço normativo apresentado considera como crime cibernético uma ação proveniente de um ‘acesso não autorizado’ que resulte em perda de algum gênero ou uma ação que ‘exceda as competências’ de determinado acesso autorizado. Para o autor, a falta de clareza em conceituar ‘acesso não autorizado’ implica uma subjetividade de interpretação no julgamento da ação cibernética como crime ou não. Como descrito pelo autor:

Alguns tribunais interpretam ‘autorização’ de forma ampla para abranger violações de ‘restrições de uso de computador corporativo’. Outros tribunais interpretam “autorização” estritamente para excluir o uso indevido e apropriação

indevida de computadores. Assim, o que exatamente é ou não autorizado pelas leis, em especial pelo CFAA, e o que constitui 'exceder o acesso autorizado' parece depender da interpretação individual (2018, p.277) [tradução nossa].

O mesmo se passa com a definição de infraestrutura crítica. Nesse sentido, o autor chama atenção a dificuldade de se conceituar infraestrutura crítica no contexto cibernético tendo em vista a gigante incidência da iniciativa privada neste quesito.

3.2 *Cybersecurity Act of 2012*

O *Cybersecurity Act* (S.2105) foi proposto pelos senadores Joseph Lieberman (democrata) e Susan Collins (republicana) em julho de 2012. É uma consequência direta da importância dada ao tema pela administração Obama logo em seus primeiros anos de mandato com a divulgação do documento *Cyberspace Policy Review* (2009) e a proposta enviada ao Congresso nomeada *Cybersecurity Legislative Proposal* (2011). O *Cybersecurity Act* consistiu na maior tentativa de regular as políticas de segurança cibernética do país em âmbito federal ao propor solucionar as vulnerabilidades e ambiguidades existentes nas legislações anteriores. A espinha dorsal da proposta da lei era baseada na parceria pública privada, tendo em vista a intensa participação desta em áreas críticas, e uma estrutura coordenada entre ambas as esferas na proteção de infraestruturas críticas.

Três são as grandes áreas de concentração da proposta: proteção de dados pessoais, infraestrutura crítica e a proteção das redes e computadores federais.

Uma das principais iniciativas da proposta é a de harmonização da lei federal com as leis estaduais, especialmente no que tange a violação de dados pessoais. A proposta presume a unificação das políticas estatais de procedimentos em caso de violação de dados pessoais e um maior endurecimento da jurisdição criminal nas penalidades a tais crimes. Isso possibilita uma maior segurança na proteção do consumidor em uma realidade social onde o mercado online é de volume inédito tanto por pessoas físicas como por jurídicas (SENATE OF THE UNITED STATES, 2012).

Para fins de regulamentar a estrutura crítica do país, a proposta feita é de conceder ao DHS a autoridade de prover assistência antes (preventiva) e após ataques cibernéticos à iniciativa privada, governos estaduais e municipais que solicitarem ajuda. Para isso, a proposta prima pela necessidade de compartilhamento voluntário de informações com o DHS

para a melhor eficiência e eficácia da ação preventiva. Incube também ao DHS coordenar com os responsáveis pelas empresas classificadas como críticas o mapeamento dos sistemas operacionais de forma online e identificar as vulnerabilidades existentes em cada sistema. Em continuidade, propõe, apenas após a ação inicial com o DHS, o desenvolvimento independente pela empresa de sua própria estrutura (seguindo as orientações do DHS e sujeito ao monitoramento do departamento) de combate e proteção a vulnerabilidades encontradas. A não adequação da estrutura implementada pela empresa permitiria a atuação do DHS em modificar e adequar o sistema de proteção aos níveis estabelecidos pelo departamento (*ibidem*).

A este tópico em específico, ressalta-se a importância da garantia de proteção que o governo federal deve conferir a empresas privadas quanto a informações compartilhadas que não são de direto envolvimento na área de segurança cibernética. Como descrito:

Sem um mecanismo de proteção, uma entidade privada pode resistir à partilha voluntária de informações por preocupação de que os benefícios a serem ganhos pelo auxílio à segurança cibernética do governo não cobririam o custo da responsabilidade resultante de evidências incriminatórias contidas na divulgação. Portanto, a solução mais prática é fornecer imunidade de responsabilidade civil às entidades privadas que compartilham informações com o governo federal (KELLY, 2013, p.1696) [tradução nossa].

Para fins de proteção das redes e computadores federais, a proposta presume a formalização do DHS como agência responsável por gerir todas as atividades de cibersegurança do governo federal e supervisionar seus sistemas de prevenção. Para isso, recursos extras seriam alocados ao departamento no intuito de contratar e capacitar pessoal especializado.

Desta forma, a proposta estabelece questões importantes para a sua eficiência a curto e longo prazo. São eles: o estabelecimento de um estatuto criminal de combate a ataque cibernético que prevê a ação investigativa e punitiva; a congruência entre as leis federais e estaduais no que tange a violação de dados de consumidores; o recrutamento de pessoal especializado e capacitado para a agência competente no assunto; parceria público privada que preze pelo compartilhamento de informações e com a garantia proteção deste.

A tabela abaixo mostra com mais detalhes os pontos defendidos pela S. 2105 e evidencia a amplitude inédita de suas propostas.

Tabela 3: Cybersecurity Act of 2012; principais iniciativas

1. Determinar as maiores vulnerabilidades cibernéticas. O projeto exigiria que o Secretário de Segurança Interna, em consulta com o setor privado, a Comunidade de Inteligência e outros, conduzisse avaliações de risco para determinar quais setores estão sujeitos aos maiores e mais imediatos riscos cibernéticos.

2. Proteger a infraestrutura mais crítica. O projeto iria autorizar o Secretário do DHS, com o setor privado, a determinar os requisitos de desempenho da segurança cibernética com base nas avaliações de risco. Os requisitos de desempenho cobririam sistemas de infraestrutura crítica e ativos cuja interrupção poderia resultar em grave degradação da segurança nacional, danos econômicos catastróficos ou a interrupção de serviços de manutenção de vida suficiente para causar mortes em massa ou evacuações em massa. O projeto cobrirá apenas os sistemas e ativos mais críticos em um determinado setor, e somente se eles já não estiverem sendo protegidos de forma adequada.

3. Proteger e promover inovação. Proprietários de “infraestrutura crítica coberta” teriam flexibilidade para atender aos requisitos de desempenho de segurança cibernética da maneira que considerassem apropriada. O setor privado também teria a oportunidade de desenvolver e propor requisitos de desempenho para “infraestrutura crítica coberta”. O projeto proibiria o governo de regulamentar o projeto ou desenvolvimento de produtos de tecnologia da informação.

4. Melhorar o compartilhamento de informações ao mesmo tempo em que protege a privacidade e as liberdades civis. A medida que a sofisticação das ameaças e ataques cibernéticos cresce, fica cada vez mais claro que o compartilhamento aprimorado de informações é uma ferramenta vital para combater o crime cibernético e a espionagem, e para alertar os proprietários da infraestrutura mais crítica de nosso país sobre ameaças cibernéticas a seus sistemas e ativos. Tanto o governo quanto o setor privado coletam informações valiosas sobre ameaças cibernéticas. Esse projeto de lei forneceria uma estrutura responsável para o compartilhamento de informações sobre ameaças cibernéticas entre o governo federal e o setor privado, e dentro do setor privado, ao mesmo tempo que garantiria medidas e supervisão adequadas para proteger a privacidade e preservar as liberdades civis.

5. Melhorar a segurança das redes do Governo Federal. Para fortalecer a segurança e resiliência dos sistemas do governo federal, o projeto de lei alteraria a Lei de Gerenciamento de Segurança da Informação Federal (FISMA) e exigiria que o governo federal desenvolvesse uma estratégia abrangente de gerenciamento de risco de aquisição. As emendas à FISMA mudariam as agências de uma cultura de conformidade para uma cultura de segurança, dando ao Departamento de Segurança Interna autoridade para agilizar os requisitos de relatórios das agências e reduzir a papelada por meio de monitoramento contínuo e avaliação de risco. O projeto enfatiza exercícios e testes operacionais para garantir que as agências federais estejam cientes das vulnerabilidades de suas redes. Ao instruir o governo federal a desenvolver requisitos de segurança e práticas recomendadas para contratos federais de TI, o projeto também garantiria que as agências tomassem decisões informadas ao comprar produtos e serviços de TI.

6. Esclarecer as funções dos órgãos federais. O projeto de lei esclareceria e melhoraria os esforços federais para lidar com as ameaças cibernéticas. O projeto fortaleceria a parceria crítica entre o DoD e o DHS. Isso consolidaria os escritórios cibernéticos existentes no DHS em um Centro Nacional de Segurança Cibernética e Comunicações unificado para cumprir as responsabilidades atuais do Departamento de proteger as redes de agências civis federais e infraestrutura crítica. Os relacionamentos existentes entre proprietários de infraestrutura e agências governamentais, bem como as estruturas de supervisão existentes, permaneceriam intactos, sempre que possível, para evitar a duplicação.

7. Fortalecer uma força tarefa de segurança cibernética. O projeto reformaria a forma como o pessoal de segurança cibernética é recrutado, contratado e treinado para garantir que o governo federal tenha o talento necessário para liderar e gerenciar a proteção de suas próprias redes.

8. Coordenar Pesquisa e Desenvolvimento de Segurança Cibernética. O projeto forneceria um programa de P&D de segurança cibernética coordenado para promover o desenvolvimento de novas tecnologias para proteger nossa nação contra ameaças cibernéticas em constante evolução ”

3.3 *Secure It Act*

A contra proposta republicana, intitulada como *Secure It Act*, pode ser dividida em quatro partes: iniciativas para infraestrutura crítica; compartilhamento de informação e parcerias pública- privada; atualização das leis de cibersegurança já existentes; definição das autoridades legais responsáveis. De maneira geral, o argumento central da contraproposta perpassa o ideal de que as mudanças e inovações na área cibernética operam em uma velocidade tão rápida, que a aprovação de um pacote de leis rígidas rapidamente se torna ineficiente em prover segurança. Nesse sentido, a proposta republicana é de criar meios de incentivar a cooperação, diálogo e compartilhamento de informação invés de um pacote de proposta robusto.

Embora ambas propostas permeiam os mesmos assuntos, os meios empregados para cada um se mostraram diferentes, refletindo as ideologias e interesses particulares a cada partido. Como crítica a proposta bipartidária anterior, a força tarefa propõe como alternativa a mera adesão voluntária de empresas ao sistema criado (troca de informação com o DHS, subordinação a interferência e avaliação do departamento), o estabelecimento de um ‘menu’ de incentivos para angariar de fato a adesão voluntária das empresas privadas em melhorar suas práticas de cibersegurança. Esses incentivos seriam: incentivos fiscais, subsídios e isenções na criação de padrões de segurança dentro da empresa. A primeira grande diferença visualizada então é a proposta de uma regulamentação baseada na promoção em incentivos para que a iniciativa privada tome maiores medidas em relação a sua segurança cibernética ao invés de uma proposta inteiramente reguladora, que alteraria inclusive as competências estabelecidas por leis anteriores (KELLY, 2013). Como descrito:

O Congresso deve apenas cuidadosamente considerar as diretrizes relacionadas a regulamentação limitada de infraestruturas críticas específicas para promover a proteção da cibersegurança nas instalações usando as regulamentações existentes (REPUBLICAN TASK FORCE PROPOSAL, 2011, *supra note 23*) [tradução nossa].

Quanto ao compartilhamento de informação e o estabelecimento de parceria pública privada, a força tarefa sugeriu a criação de uma câmara de compensação não governamental para atuar na facilitação de troca de informações entre as entidades privadas e o governo

federal¹⁴⁸. A sugestão da participação de uma terceira parte para facilitar o diálogo entre as instituições públicas e privadas surgiu como reação à centralização do DHS na cadeia de decisão e comando estabelecido na proposta anterior. A participação da agência não governamental seria igualmente eficiente em melhorar a segurança, expandir a troca de informação entre as partes, detectar e mitigar preventivamente os ataques (*Ibidem*).

A opção pela escolha de uma agência independente em auxílio à colaboração público-privada é decorrente da preocupação da iniciativa privada de conceder ao governo federal a plena possibilidade de monitoramento de suas redes particulares, na medida em que este pode levar à invasão não intencional do governo na esfera privada. Igualmente como a proposta anterior, esta também prevê proteção e imunidade a iniciativa privada quanto ao compartilhamento de informações que não diretamente se relacionam com a temática de capacitação segurança cibernética. Continuando, as auditorias segundo o projeto de lei seriam conduzidas e relatadas pelas próprias empresas (REPUBLICAN TASK FORCE PROPOSAL, 2011, *supra note 23*).

Por fim, a proposta republicana defende um fortalecimento das estruturas e leis já existentes. Aqui é válido enaltecer a defesa da proposta pela reestruturação do CFAA, como alternativa a centralização no DHS quanto a capacidade de fiscalizar e proteger as redes e computadores governamentais. Nesse sentido, foi proposto uma ampliação das particularidades atuais das redes de estruturas críticas norte-americanas (*Ibidem*).

4 Considerações finais e perspectivas futuras

A não aprovação das propostas anteriormente mencionadas em muito se deu por razões partidárias. Entretanto, alguns pontos cruciais podem ser levantados. A dificuldade de se promulgar uma proposta complexa, amplamente inclusiva e reformista, em parte se deu tendo em vista as perspectivas desanimadoras enfrentada pela proposta no Capitólio. A atualização e promoção de novos marcos regulatórios tem sua maior dificuldade atribuída a uma causa institucional; a atualização da questão envolve mais de quarenta comitês temáticos.

¹⁴⁸*Cleaning House*: original do mercado financeiro, é um sistema que viabiliza e facilita o diálogo e negociação entre compradores e vendedores. Atua, além no auxílio nas negociações, como meio de registro das transações existentes entre as partes.

Simultaneamente, deve-se considerar a dificuldade de definir o escopo de infraestrutura crítica no contexto cibernético

Outro ponto de grande importância que levou a não aprovação das grandes medidas é a falta conceitual de diversos tópicos pertinentes. Como mencionado, ataques cibernéticos são divididos em categorias distintas (terrorismo, guerra, crimes e espionagem). O não esclarecimento conceitual do que caracteriza cada ataque é visto como fator de grande potencial para a não aplicação eficaz das medidas de combate e, principalmente, da capacidade de julgamento. Usando como exemplo a atuação do grupo *Anonymouys*, a definição da atuação do grupo, e o *'hactivism movement'* iniciado por eles, ora como crime, ora como terrorismo é apontado como razão que dificulta seu verdadeiro combate. Simultaneamente, nenhuma das grandes propostas propõe uma definição clara do tipo de ataque cibernético cujas medidas seriam aplicadas, além de não estabelecerem o mesmo peso para cada categoria. No caso do *Cybersecurity Act*, grande parte do arcabouço proposto se refere a crimes cibernéticos, enquanto espionagem e terrorismo aparecem apenas em notas adicionais ao texto principal (SHACKELFORD, 2012).

Indefinição conceitual também acontece ao discutir o que pode ser considerado infraestrutura crítica. As propostas definem uma infraestrutura como crítica se seu dano, ou acesso não autorizado ao seu sistema, pode resultar na interrupção de serviços de manutenção da vida humana, causar danos econômicos de “esfera catastrófica” ou degradação severa da segurança nacional. A subjetividade implícita na interpretação deste conceito, é apontada como uma das principais razões pela qual as propostas, em especial o *Cybersecurity Act*, não terem sido aprovadas.

Tendo em vista a alta participação da esfera privada na temática, e a necessidade de compartilhamento de dados, seja por incentivos ou voluntário, a subjetividade de interpretação ao considerar uma empresa como crítica, e consequentemente sua proteção pelo arcabouço jurídico, seria um empecilho para a adesão ao compartilhamento de informações entre esfera pública e privada. Até que ponto a iniciativa privada teria interesse em compartilhar seus dados se, em necessidade, podem não ser consideradas como críticas pelas agências federais? Exemplificando esse ponto, a proposta omite empresas responsáveis por tecnologia de informação, responsáveis pelo desenvolvimento de hardware e softwares estratégicos.

Nos anos seguintes, a administração Obama tentou mais três vezes a aprovação de propostas de alteração das regulações de políticas cibernéticas no país¹⁴⁹. Todavia, nenhuma apresentava escopo de atuação (prevenção, proteção e punição) tão amplo como a anterior ou delimita grandes acordos de âmbito público-privado.

Conclui-se que o sistema americano de governança corporativa e as estruturas industriais funcionam de forma paralela ao seu sistema político. Ou seja, a organização de uma governança de empresas é caracterizada pela sua fragmentação e pode ser observada uma falta de coordenação de políticas voltadas para a regulamentação da internet que abranja toda a complexidade deste domínio. Com tudo, o forte sentimento de desconfiança reflete-se nas políticas que deveriam ter como objetivo o de evitar a concentração de poder e do direcionamento distintos das forças que atuam no ciberespaço. A relação do setor público-privado é muito contraditória e tensa, por sua capacidade de compartilhamento de informações de negócios, e por reunir recursos tecnológicos heterogêneos, o que torna difícil o desenvolvimento de estratégias conjuntas que se contraponham à existência de possíveis ameaças.

Referências

BRUSTOLIN, Vitelio. Comparative Analysis of Regulations for Cybersecurity and Cyber Defence in the United States and Brazil. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa, Brasil*, v. 6, n. 2, p. 93-123, mar./2020.

CANABARRO, Diego Rafael; GONZALES, Alexandre Arns. Governança Global da Internet: Um mapa da Economia Política Internacional em torno dos identificadores alfanuméricos da rede. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 248-273, 2018.

CONYERS, L. ; KIYUNA, A. *Cyberwarfare Sourcebook*. 5ª ed. New York: Lulu.com, 2015..

DAWSON, Maurice; OMAR, Marwan. *New Threats and Countermeasures in Digital Crime and Cyber Terrorism*. 1. ed. United States of America: IGI Global, p. 1-390, 2015.

KELLY, Brian B. Investing in a centralized cybersecurity infrastructure: Why hacktivism can and should influence cybersecurity reform. *Boston: Boston University Law Review.*, v. 92, 2012.

¹⁴⁹The Executive Order Improving Critical Infrastructure Cybersecurity em 2013; Cybersecurity Legislative Proposal em 2015; Cybersecurity National Security Action Plan em 2016.

LUCERO, Everton. Governança da Internet:: Aspectos da Formação de um Regime Global e Oportunidade para a Ação Diplomática. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MEDEIROS, B. P.; CARVALHO, A. C.; GOLDONI, L. R. F. Uma análise sobre o processo de securitização do ciberespaço. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, v. 13, n. 46, p. 45-66, 2019.

NETO, Manuel Domingos. A configuração dos Estudos de Defesa. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 206-222, 2014.

OLIVEIRA, Marcos; DE CONTI, GRACIELA; ADRIANA, A. Marques; PORTELA, SOARES; NETO, Walfredo. Guia de defesa cibernética da América do Sul. Recife: Ed. UFPE, 2017.

PINTO, D. J. A; GRASSI, Jéssica Maria. Guerra cibernética, ameaças às infraestruturas críticas e a defesa cibernética do Brasil. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, São Paulo, v. 7, n. 2, 2021.

RID, Thomas. Cyber war will not take place. Journal of Strategic Studies, London, UK, v. 35, n. 1, p. 5-32, fev./2012.

SCHETTINI, Eleonora; CUNHA, Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade. Brasília. Enap, v. 1, n. 1, p. 1-103, 2018.

SENATE OF THE UNITED STATES OF AMERICA. S.2105 — Cybersecurity Act of 2012. Washington, 2012.

SHACKELFORD, Scott J. In search of cyber peace: A response to the Cybersecurity Act of 2012. Stanford: Stanford Law Review Online, v.64, 2012.

TEXASLAWREVIEW.ORG. Public-Private Cybersecurity. Disponível em: <https://texaslawreview.org/wp-content/uploads/2017/03/Eichensehr.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2021.

WILBUR, Sarah. What Does This Mean: Examining Legislative Ambiguities in the Cybersecurity Act of 2015 and the Potential for a Future Circuit Split on Interpretation. Newark: Seton Hall Law Review., v. 48, 2017.

WHITE HOUSE. Estratégia Nacional para Proteger o Ciberespaço. Estados Unidos, 2003.

WHITE HOUSE. Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América. Estados Unidos, 2011.

O PARTIDO DOS PANTERAS NEGRAS SOB AS LENTES PÓS E DECOLONIAIS

João Pedro Flor Fernandes¹⁵⁰

Resumo

O artigo busca cruzar as teorias pós-coloniais e decoloniais com a história de resistência do Partido dos Panteras Negras. A pesquisa procura responder com um estudo de caso de que forma essa experiência política no coração do capitalismo contribui materialmente para as interpretações pós-coloniais e decoloniais nas Relações Internacionais. Para tal, discute a importância dessas lentes nas Relações Internacionais, resgata a história dos Panteras Negras e sua atuação na política internacional, desaguando no apontamento de possíveis reflexos e contribuições do Partido para a política internacional. Verificou-se que a articulação dos Panteras Negras colocou em prática as teorias pós e decoloniais em suas ações domésticas e internacionais.

Palavras-chaves: Pós-colonial; Decolonial; Antirracismo; Panteras Negras.

Introdução

Os avanços da humanidade contra o racismo têm sido historicamente atribuídos à benevolência de figuras políticas de destaque e a Estados compassivos, negligenciando as diferentes formas de resistência dos grupos negros que lutaram em prol de suas próprias causas, domesticamente e internacionalmente. Este artigo parte da crença nas Relações Internacionais como campo capaz de apresentar uma história mais completa e um horizonte de emancipação material e intelectual dos povos sistemicamente oprimidos pelo sistema internacional instaurado. Apesar das evidências dos movimentos antirracistas influenciando a política internacional, poucos se debruçam hoje para ampliar a compreensão das ações destes grupos, e esta pesquisa está situada em uma frente que acredita no potencial de outros saberes a partir das teorias decoloniais e pós-coloniais que podem contribuir nesta ausência. Este artigo é desenvolvido a partir do Eirenè - Centro de Pesquisas e Práticas Pós-coloniais e Decoloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional da Universidade

¹⁵⁰ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI UFSC). Linha de pesquisa: Política Internacional. Pesquisador do EIRENE - Eirenè - Centro de Pesquisas e Práticas Pós-coloniais e Decoloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista CAPES - DS. fernandesjoao7@gmail.com.

23 a 27 de agosto de 2021

Federal de Santa Catarina vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da mesma Universidade, contando com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES - Programa de Demanda Social).

O colonialismo e as práticas imperialistas transformaram o racismo em um “princípio organizador daqueles que podem formular um conhecimento científico legítimo e daqueles que não o podem” (BERNARDINO-COSTA; MALDONADO-TORRES; GROSGOQUEL, 2018, p. 11), e a ausência dos movimentos antirracistas na compreensão do sistema internacional exemplifica a negligência intelectual que empobrece o campo, ao mesmo tempo em que reforça uma imagem passiva da população negra.

As ideias de inferioridade de negros e negras passa, também, por um histórico apagamento da altivez e autonomia dos movimentos. Hanchard (2002, p. 73) nos apresenta que “as ideias, táticas e estratégias da maior parte dos movimentos pelos direitos civis e nacionalistas negros não emanam do Estado nem do capital, mas da interação da luta popular com as filosofias da práxis”, que não se limitam a fronteiras, mas que tiveram dimensões locais, nacionais e transnacionais. O autor defende também a importância de se pensar os movimentos antirracistas como reflexos da política internacional costurada conjuntamente - e não como unidades fechadas nos respectivos Estados-nação - de forma a se enxergar a “faceta integral de uma comunidade multinacional, multilíngue, ideológica e culturalmente plural” (HANCHARD, 2002, p. 73) encontrada na diáspora africana.

Grosfoguel (2020, p. 59) elucida:

Contrário ao pensamento de que o racismo é uma ideologia ou uma superestrutura derivada das relações econômicas, a ideia de “colonialidade” estabelece que o racismo é um princípio organizador ou uma lógica estruturante de todas as configurações sociais e relações de dominação da modernidade. O racismo é um princípio constitutivo que organiza, a partir de dentro, todas as relações de dominação da modernidade, desde a divisão internacional do trabalho até as hierarquias epistêmicas, sexuais, de gênero, religiosas, pedagógicas, médicas, junto com as identidades e subjetividades, de tal maneira que divide tudo entre as formas e os seres superiores (civilizados, hiper-humanizados, etc., acima do humano) e outras formas e seres inferiores (selvagens, bárbaros, desumanizados, etc. abaixo da linha do humano).

Leila Hernandez (2000) contribui ao tema quando afirma que o racismo integra um corpo ideológico que transcende o imperialismo colonial e que, ainda hoje, muito do que se sabe sobre o desenvolvimento do mundo e as lutas travadas nele são “reflexo[s] de representações forjadas no centro de um saber de matriz eurocêntrica, que reforçam a permanência das perspectivas do Norte sobre o Sul” (MENESES, 2018, p. 63). Ou seja,

resgatar essas histórias não contadas nas RIs é auxiliar no processo de emancipação intelectual, ampliando a gama de saberes da humanidade, capazes pela utilização das teorias decoloniais e pós-coloniais.

1. O Partido dos Panteras Negras sob as lentes pós e decoloniais

É impossível construir um espaço onde a capacidade de articulação dos subjugados é suprimida por completo (MAIA, 1995), e a resistência organizada dá origem a diferentes movimentos, entre eles o Partido dos Panteras Negras para Autodefesa¹⁵¹ (*Black Panther Party for Self-Defense*) na Califórnia, Estados Unidos da América (EUA) (HAMPTON, 2017), que, em poucos anos, constituiu a maior base que um grupo revolucionário já teve em solo americano (NOVA CULTURA POPULAR, 2017). A fundação do partido se deu em 1966 por Bobby Seale e Huey Percy Newton, na esteira de movimentos contestatórios em todo o país, que vivia uma década de efervescência civil por direitos básicos de grupos minorizados, e em um momento em que a situação dos 20 milhões de negros estadunidenses (NOVA CULTURA POPULAR, 2017) era especialmente preocupante - mesmo que segundo Grosfoguel (2020) as populações inferiorizadas estejam em crise desde a expansão do colonialismo - traduzidas nas maiores taxas de crime, pobreza e violência policial que as acometiam (BLOOM; MARTIN, 2013). A explicação para essas condições degradantes, segundo Domenico Losurdo, é que os EUA organizam sua democracia para os senhores, utilizando bases raciais instituídas desde a época da escravidão e do racismo traduzido no ordenamento jurídico, mantido na organização econômica e social (LOSURDO, 2017).

Tão importante é a raça como fator de influência, que é a partir dela que as forças políticas do Estado apontam quem têm o direito de viver e quem não tem, dos que podem falar e os que não podem (BERNARDINO-COSTA; MALDONADO-TORRES; GROSGOUEL, 2020). Quando há uma agitação social organizada como um Partido que é, antes de tudo, antirracista, a reação do poder estabelecido é de confusão e repressão, pois espera-se que o colonizado seja dócil, sub-humano, obediente, nunca questionador ou agente (MALDONADO-TORRES, 2020). A força empregada explica-se, portanto, a partir da lógica única da violência, pois o imaginário do colonizador não permite outras perspectivas e possibilidades, respondendo sempre com repressão, pois compreendem qualquer lampejo de

¹⁵¹ É importante reforçar que os Panteras Negras nunca se denominaram pós e/ou decoloniais, e que este artigo não está tentando atribuir esses adjetivos para o grupo, mas sim desempenhando uma função analítica a partir de autores pós-coloniais e decoloniais.

justiça como discriminação reversa ou ameaça à segurança nacional (MALDONADO-TORRES, 2020).

Manoel e Landi (2020, p. 24), afirmam que “[a] dominação racial-classista nos Estados Unidos se configura como um complexo orgânico e dinâmico de brutalidade, violência e desumanização”, na qual “articula Estado e sociedade civil com fronteiras sempre mais turvas, com a interação entre as formas legais e ilegais de opressão, de acordo com a conjuntura histórica.”. Os Panteras comungavam dessa leitura, e se consolidaram baseados na práxis de fortalecimento das comunidades periféricas dentro e fora de seu país de origem, para que tivessem força para descolonizar a estrutura jurídico-política vigente neste sistema imperial racista (FERNANDES, 2019). Isso se daria a partir de um programa para o povo, com programas de sobrevivência e objetivos claros, sempre com o mote de “servir ao povo com todo o coração”, com serviços como o “café da manhã para crianças em idade escolar”, atendimento médico em clínicas populares, serviço jurídico, escolas para alfabetização e formação política, para que as necessidades imediatas fossem sanadas e a construção coletiva fosse iniciada com bases solidárias e dignas (NOVA CULTURA POPULAR, 2017).

A ordem vigente se intitula “civilização ocidental” e segundo Césaire (2020, p. 9) é “incapaz de resolver dois dos principais problemas aos quais sua existência deu origem: o problema do proletariado e o problema colonial”, mas que insiste em refugiar-se na hipocrisia “odiosa” e “indefensável” dos valores burgueses e capitalistas. Com a segregação manifestada de diversas maneiras, “a situação dos negros nos EUA se assemelha também à situação colonial denunciada por Ho Chi Minh, Fanon, Mao Tsé-Tung e vários outros líderes anticoloniais” (MANOEL; LANDI, 2020, p. 26). A violência, a proibição do acesso a diferentes espaços e serviços básicos, a desvalidação cultural e a perseguição das forças de Estado apontam para a continuidade das estruturas imperiais que buscavam subjugar os negros e negras nessa matrix de motivações que constituem as forças que persistem no mundo moderno. Nesse empreendimento, a desumanização se replica claramente na brutalidade policial, nos linchamentos, nas torturas e no descaso com a vida, uma vez que “o colonizador, ao acostumar-se a ver o outro como animal, ao treinar-se para tratá-lo como um animal, tende, objetivamente, para tirar o peso da consciência, a se transformar, ele próprio em animal.” (CÉSAIRE, 2020, p. 23). Dessa forma, é quase natural que as lideranças que compartilhavam dessa interpretação (e a partir de leituras, visitas e inspirações internacionais) olhassem para a revolução como o veículo da mudança.

O movimento negro estadunidense o qual os Panteras Negras se inserem não inovam em apresentar a articulação entre raça e capitalismo histórico, é na verdade quase uma constante na discussão no âmbito da diáspora negra (BERNARDINO-COSTA; MALDONADO-TORRES; GROSGOUEL, 2020), mas é deles o trunfo de amplificar o conhecimento de milhares de pessoas na elucidação de que “o antagonismo racial é parte e parcela da luta de classes, porque é desenvolvido dentro do sistema capitalista como um dos seus traços fundamentais” (O. COX, 1959, p. 58). Nesse mesmo espaço histórico, grandes nomes como Martin Luther King Jr. e Malcolm X figuravam na linha de frente da pauta antirracista nos Estados Unidos. Se por um lado o assassinato de ambos os transformaram definitivamente em mártires respeitados e reconhecidos até hoje, por outro alimentou a desilusão de setores que acreditavam em uma via não-violenta do rompimento da ordem desigual vigente (INSTITUTO HUMANITAS, 2016), colidindo também com o mito da mobilidade social meritocrática estadunidense, que não era verificado aos cidadãos racializados (MANOEL; LANDI, 2020). Essas ausências constituíram um vácuo de liderança central preenchidos pelos Panteras, que por sua vez ascenderam como um centro irradiador do debate, se fazendo presentes na linha de frente da luta pela libertação negra, apresentando um caminho para superação da pobreza e opressão através da revolução (BLOOM; MARTIN, 2013).

Os Panteras tensionam nesse período alguns temas como a legitimidade do Estado, a ideia de nação patrocinada pelo governo central dos Estados Unidos, o alistamento obrigatório, o papel do exército (principalmente em um momento que o governo enviava milhares de homens negros para a Guerra do Vietnã), o sistema jurídico que reproduzia visões racistas da realidade, a propriedade privada e a falta de moradia, a partir dos seus 10 mandamentos (Nova Cultura Popular, 2017). Esse questionamento não era feito por uma estratégia ingênua de replicação de um passado romântico ou de uma volta à África, mas porque “cada dia que passa, cada negação da justiça, cada blitz policial, cada manifestação operária afogada em sangue, cada expedição punitiva, cada viatura, cada policial e cada milícia nos fazem sentir o preço de nossas antigas sociedade.” (CÉSAIRE, 2020, p. 26).

Questionavam também o papel das organizações internacionais, especialmente após terem protocolado em 1968 um documento que tinha como objetivo final a construção de um plebiscito na Organização das Nações Unidas (ONU) sobre sua autodeterminação, pois entendiam que os afroamericanos viviam sob a égide de um governo imperialista que os

colonizava (PANTERAS NEGRAS, 2017). Nesse ínterim, o Partido deu entrada em um pedido de credenciamento como “organização não-governamental” para aumentar seu trânsito na entidade, que foi negado. É curioso perceber o comportamento da Organização em relação a outros grupos antirracistas: nesse período, a instituição criou barreiras e impedimentos a permissão de sua entrada justamente pelo grupo pautar de maneira revolucionária uma mudança de ordem para o elevamento das condições marginais dos negros estadunidenses (BLOOM; MARTIN, 2013).

A ONU se caracterizava como um campo de disputa. Se durante a Guerra Fria a União Soviética era acusada pelos ocidentais de desrespeito aos direitos humanos, os soviéticos acusavam os estadunidenses de racismo (MANOEL; LANDI, 2020). Em 1970 (em um momento de crescente popularidade dos Panteras, inclusive na URSS), os socialistas fizeram uma petição nas Nações Unidas para que investigassem formalmente os EUA de estarem promovendo um genocídio contra a população negra e originária no seu território (MANOEL; LANDI, 2020), que não foi aceito. A Organização das Nações Unidas é fruto de uma tradição eurocêntrica e liberal, entendidas muitas vezes como o “ápice do desenvolvimento humano” quando, na verdade, promove o apagamento de identidades que contestam os princípios tradicionais e coloniais pois faz a defesa de um universalismo abstrato, “hegemônico” e “desincorporado”, pregando neutralidade nas ações (BERNARDINO-COSTA; MALDONADO-TORRES; GROSGOUEL, 2020, p. 12) e sendo, em casos como esse, omissa as disputas verdadeiramente humanistas, replicando o poder colonial com o véu da legitimidade da modernidade (MALDONADO-TORRES, 2020). Este pedido, é importante ressaltar, foi motivado pelo principal ponto do programa político dos Panteras Negras: “Nós queremos terra, pão, moradia, educação, roupas, justiça e paz” (NOVA CULTURA POPULAR, 2017).

Neste momento de contestação, a cúpula do Partido se aproximou de representantes do “Terceiro Mundo” (BLOOM; MARTIN, 2013), seguindo a tradição de Malcolm X, de solidariedade com todos os povos oprimidos (NOVA CULTURA POPULAR, 2017). Para alcançar a revolução, defendia o Presidente Newton, seria necessário desenvolver essa cognição primeiramente auxiliando no despertar da consciência na população sobre o nível de degradação que a sociedade havia atingido (NOVA CULTURA POPULAR, 2017). Em 1968, o partido oficializou que seu norte ideológico era o marxismo-leninismo, com o objetivo da instauração de um sistema socialista no país. Essa corrente política era orientada pelas

palavras de ordem de ação e estratégia, dadas por um comitê central que manejava as ideias e a utilização das armas a partir do trabalho com as massas (MANOEL; LANDI, 2020) encontradas quase sempre nas periferias ou, como eram chamadas pelos Panteras, “nas masmorras urbanas do capitalismo”. A segregação espacial, segundo eles, era mais uma prova que a luta travada era uma luta de libertação nacional, já que os espaços eram efetivamente separados e a identidade americana não os incluía (NOVA CULTURA POPULAR, 2017). Nas palavras de Huey Newton: “Somos tanto escravos como cristãos, somos tanto livres como segregados, somos integrados e colonizados” (NEWTON, 2017, p. 34).

Os *Panthers* acreditavam com fervor que a eliminação do racismo é mais provável em um sistema socialista, pois no sistema vigente “o lucro é o propósito e o racismo é a desculpa” (MARSHALL, 2017, p. 72). Inserindo-se na luta proletária mundial, a solidariedade com os países periféricos se desenvolvia não somente com a utilização de referenciais teóricos anti-imperialistas, como também articulando visitas internacionais a países que travavam lutas de libertação ou que já haviam mudado seu sistema econômico (FERNANDES, 2019). Essa busca “por uma outra ordem mundial é a luta pela criação de um mundo onde muitos mundos possam existir, e onde, portanto, diferentes concepções de tempo, espaço e subjetividade possam coexistir e também se relacionar produtivamente” (MALDONADO-TORRES, 2020, p. 36).

Na sustentação do partido estavam as mulheres do grupo, que sempre planejaram, trabalharam e conduziram as ações da facção. Militantes talentosas e estrategistas, desenvolveram diferentes programas e assumiram diversas funções administrativas no Partido, em especial quando os companheiros estavam presos ou exilados. O protagonismo dessas mulheres foi ofuscado pela proeminência da liderança masculina, mesmo sendo elas a maioria na composição das fileiras do grupo (AUSTIN, 2016). Essa narrativa não é paralela, é constituinte da dinâmica do Partido e, na prática, sem elas o grupo não teria se mantido durante os momentos de crise e não teria tido sucesso nas suas ações políticas diretas (FERNANDES, 2019). Sem entender essa participação, a análise da organização fica rasa (BLOOM; MARTIN, 2013, p. 97).

A própria estética do cabelo black power e a campanha pelo aspecto da autoestima dos negros foi liderado por mulheres. Quando pessoas de todo o mundo negro, inclusive do Brasil, viam esses símbolos, havia um reforço sobre a identidade negra, promovendo a ideia de empoderamento pessoal (NEAL- CLEAVER, 1968). Cientes dessa realidade, os Panteras

começaram a debater internamente a condição das mulheres negras revolucionárias e a pressionar a cúpula do Partido a refletir sobre a reprodução de comportamentos sexistas na organização. Esse amadurecimento era urgente, uma vez que o projeto de um futuro governo Pantera se apresentava, a princípio, com caráter patriarcal e que não exterminaria o privilégio masculino (NEWTON, 2017). Dessa forma, a igualdade de gênero foi firmada como princípio do Partido (NOVA CULTURA POPULAR, 2017). A atitude encontra eco em Grosfoguel (2020, p. 64):

Se a luta contra o capital ocorre de maneira sexista, racista, eurocêntrica, ocidental-cêntrica, cartesiana, cristão-cêntrica, heterossexista e ecológida, continua-se, portanto, reproduzindo todas as lógicas civilizatórias da dominação da modernidade/colonialidade e termina corrompendo a própria luta contra o capital.

O Partido também nutria entusiasmo pelas ações guerrilheiras negras ao redor do mundo. Além dos líderes cubanos e chineses que o inspiraram desde o início, entrava em cena sua admiração por outras facções, em especial as guerrilhas de Moçambique, Angola, África do Sul e Brasil (BLOOM; MARTIN, 2013). A atuação dos Panteras Negras também se verificou na abertura de diferentes sedes internacionais (chapters). A partir dessa movimentação de política internacional construiu-se o consenso de que o grande inimigo era o fascismo racista e que a virada da década de 1960 para 1970 era o momento certo de se travar lutas antiimperialistas, pois vivia-se na “Era do Confronto” (NOVA CULTURA POPULAR, 2017, p. 3).

Outra importante participação no cenário internacional foi na Conferência Hemisférica pelo Fim da Guerra no Vietnã, no final de novembro de 1968. No evento, estavam presentes diferentes grupos estadunidenses antiguerra, Salvador Allende (futuro Presidente do Chile, na época presidente do Senado), representantes do movimento separatista do Quebec, entre outros. Nesse espaço, os estadunidenses deram o tom do evento ao discutirem com eloquência o direito de autodeterminação dos povos, o qual fundamentava seu argumento central contrário ao imperialismo e que encantava em especial as nações latinas, africanas e asiáticas (FERNANDES, 2019). A visão pragmática do Partido sobre o que deveria acontecer os ajudou a construir alianças de uma maneira inédita e importante (BLOOM; MARTIN, 2013). Neste mesmo ano, Mao Tsé-tung Marsha (revolucionário chinês) publicou no jornal Black Panther um artigo chamado “Servindo ao povo” no qual comungava dos objetivos de “terra, pão, moradia, educação, liberdade, roupas, justiça e paz” dos Panteras e mostrava que os

entendia como participantes de uma Frente Única Internacional de revolucionários (MARSHA, 2017, p. 66).

Poucos meses depois, Eldridge Cleaver - uma das lideranças dos Panteras - viajou por diferentes países progressistas ou socialistas (HILLIARD, 2017), com destaque à Argélia, onde participou junto de Kathleen Cleaver do Festival Cultural Pan-Africano (BLOOM; MARTIN, 2013). Com essa movimentação de política decolonial o partido declara que apoia completamente a luta dos países periféricos, dispostos a mandar tropas de Panteras Negras, pois estavam “interessados nos povos de qualquer território onde o estalo do chicote do opressor possa ser ouvido” (NEWTON, 1970, p. 139-140). Junto dessa análise e tantas trocas, encontros, conferências e reuniões, o partido começou a se entender oficialmente como internacionalista.

Com o lançamento do Programa de Contraineligência (Counter Intelligence Program - COINTELPRO) capitaneado pelas agências federais, utilizavam recursos diversos na repressão, desde informantes e boicotes, até incêndios, prisões ilegais e assassinatos para “neutralizar” os inimigos (NOVA CULTURA POPULAR, 2017). O programa não era uma anomalia, era uma manifestação da visão do Estado racial estadunidense de como lidar com o povo negro (MANOEL; LANDI, 2020) e de qual é a função política deste governo. Não é à toa que Césaire os chamava de “bárbaros modernos”, responsáveis pela manifestação dos seus valores em “violência, excesso, desperdício, mercantilismo, (...) vulgaridade, desordem.” (CÉSAIRE, 2020, p. 75). Com o Departamento Federal de Investigação (FBI, na sigla em inglês) investido nessa missão, diversas lideranças foram assassinadas ou presas. Huey Newton foi um dos encarcerados, motivando a campanha internacional e de grande apelo midiático “Free Huey!” (“Libertem Huey!”) (BLOOM; MARTIN, 2013).

A partir dela, George Mason Murray, Ministro da Educação e porta-voz Pantera, viajou para Cuba para participar de uma conferência da Organization of Solidarity with the People of Asia, Africa and Latin America (OSPAAAL) para invocar o sentimento anticolonial e revolucionário. Nela, afirmou a necessidade da revolução sistêmica e da organização entre esses povos. A resposta doméstica imediata foi a perseguição do governo a Murray por um lado, e a sensibilização de grupos políticos latinos e asiáticos procurando se aproximar politicamente da ideologia do partido de outro (BLOOM; MARTIN, 2013, p. 49, p. 252). A partir do que Frantz Fanon apresenta serem os “condenados da terra” (1968), é a partir da

união desses subjugados que entende-se todas as dimensões da colonialidade, nas formas de poder, do ser e do saber (QUIJANO, 2005).

Em 1969, Eldridge Cleaver viajou por diferentes países progressistas ou socialistas. Passou 2 meses em Pyongyang, na Coreia do Norte, onde se encontrou com representantes da Frente de Libertação Nacional do Vietnã, e de lá partiu para o continente africano (HILLIARD, 2017, p. 122). Na Argélia, encontrou sua esposa Kathleen Cleaver e participou do Festival Cultural Pan-Africano que contou com shows, exposições, festas e artistas de todo o mundo colonizado. A celebração durou 12 dias e contou com a presença de 4 mil africanos de 24 países de toda a África, além de representantes do Brasil, do Chile, da Coreia do Norte e da Palestina. Esse evento, além de artístico, teve como propósito discutir os próximos passos para consolidar a independência e o que poderia ser feito para auxiliar áreas ainda subjugadas, como o Zimbábue, Guiné-Bissau, Rodésia, Moçambique e África do Sul (BLOOM; MARTIN, 2013, p. 314-318). Essa maturidade de análise política de uma ação sistemática, aplica Quijano (2005, p. 123), que defende que “o padrão de poder está configurado como um sistema”, e que é necessário trabalhar coletivamente para superá-lo.

No dia 29 de agosto de 1970, já liberto, Huey Newton escreveu uma Carta à Frente de Libertação Nacional do Vietnã do Sul, elucidando a visão do partido sobre o campo internacional. Ele diz que enquanto os EUA são a “cidade do mundo”, a “Babilônia”, as nações da África, América e Ásia são o “campo do mundo”, e que o processo revolucionário funciona de maneira semelhante em todas as partes do planeta, porque a elite que domina o poder devido à superexploração do capitalismo a partir dos EUA, também oprime populações em nome do lucro regionalmente (NEWTON, 2017, p. 139). Se segundo Grosfoguel (2020, p. 65) “[a] decolonialidade trata da produção de um projeto antissistêmico que transcenda os valores e as promessas da modernidade como um projeto civilizatório e da construção de um horizonte civilizatório distinto”, que podem ser encontrados na frente internacional costurada pelos Panteras, sendo esta uma expressão material disso.

Após muitas prisões e assassinatos patrocinados pelo COINTELPRO, intensificou-se a visão militarizada partindo do grupo. Isso se deu pelo fato da inspiração de Huey Newton pelas ações guerrilheiras negras ao redor do mundo. Um importante referencial de estudo e de exemplo era o baiano Carlos Marighella (BLOOM; MARTIN, 2013, p. 49, p. 354). Marighella foi um militante socialista contrário ao regime ditatorial brasileiro, participante da Ação Libertadora Nacional, que, entre outras ações, sequestrou o embaixador dos EUA no

Brasil, Charles Elbrick, em 1969. Marighella era considerado pela Central Intelligence Agency (CIA) norte-americana o “sucessor de Che Guevara” e pelo governo brasileiro à época “o inimigo número um do Estado” (CORREIO BRAZILIENSE, 2019). Sua obra escrita mais célebre é o “Minimanual do Guerrilheiro Urbano (1969)”, no qual ensinava como organizar ações terroristas domésticas e como ter uma posição resistente a égide de governos ditatoriais, obra a qual o partido dos Panteras Negra traduziu e disponibilizou a Newton (BARRETO, 2017). Essa nova abordagem, entretanto, não vingou (JOHNSON, 2002).

A práxis do Partido com a teoria também se encontra na visão de que “[a]s novas culturas criadas são também projetos políticos, que trazem em seu bojo não somente a dimensão da resistência, mas também a dimensão da esperança” (BERNARDINO-COSTA; MALDONADO-TORRES; GROSGOUEL, 2018, p. 17). Essas ações internacionais promovida pelos Panteras colocam em prática Césaire (2020, p. 38):

Para nós, o problema não é uma tentativa utópica e estéril de reduplicação, mas uma superação. Não é uma sociedade morta que queremos reviver. Deixemos isso para os amantes do exotismo. Tampouco é a atual sociedade colonial que queremos prolongar, a mais podre que já apodreceu ao sol. É uma nova sociedade de que precisamos, com a ajuda de todos os nossos irmãos escravos, para criar, rica com todo o poder punitivo moderno, acolhedora como toda a fraternidade antiga.

Maldonado-Torres (2020, p. 49) afirma que “[a] agência do condenado é definida pelo pensamento, pela criação e pela ação, de um modo que busque trazer juntas as várias expressões do condenado para mudar o mundo”. Portanto, é esse engajamento crítico contrário às permanências da colonialidade que localiza os Panteras Negras nesse projeto pós-colonial e decolonial, com este “condenado” de Fanon emergindo “como questionador, pensador, teórico e escritor/comunicador” (MALDONADO-TORRES, 2020, p. 49).

Domesticamente, o fim da experiência revolucionária dos Panteras Negras, no fim dos anos 1970, se deu a partir do sucesso do aparelho repressivo da máquina de guerra do Império Americano (MANOEL; LANDI, 2020), somando-se à falta de habilidade para reinventar-se em um contexto no qual negros e negras tinham mais acesso à educação, a polícia e o Congresso apresentavam mais diversidade em seus quadros (FERNANDES, 2019), observava-se o surgimento de uma classe média afrodescendente e o Partido enfrentava crises internas (MANOEL; LANDI, 2020). A emancipação não estava feita, mas o discurso revolucionário

não funcionava mais (FERNANDES, 2019). Por outro lado, todas essas articulações e o alcance midiático que elas tiveram em músicas, desenhos, premiações, competições olímpicas e conferências políticas, inspirou outros movimentos antirracistas mundiais. Exemplo disso foram os grupos negros dentro dos Estados Unidos que começaram a ter uma postura mais reivindicatória sobre a política internacional promovida pelo seu país - como na defesa de direitos dos povos africanos, em especial na articulação anti-apartheid, refletindo também no Movimento Negro Brasileiro (FERNANDES, 2019).

Considerações finais

Fanon (1952, p. 84) defendia que “[o] problema da colonização comporta (...) não apenas a intersecção de condições objetivas e históricas, mas também a atitude do homem diante dessas condições”. Ao fim e ao cabo, o grande trunfo do Partido no campo internacional foi ter conseguido fazer muitos movimentos insurgentes do mundo se entenderem como parte de uma mesma causa global (BLOOM; MARTIN, 2013), mudando do paradigma de ausência para um paradigma de agência da descolonização (SILVÉRIO, 2020), assim como foram capazes de defender “o papel de vanguarda do povo negro em meio a todo o movimento dos povos oprimidos contra o chauvinismo branco” (MANOEL; LANDI, 2020, p. 73), colocando em prática e ilustrando o que versava teóricos como Frantz Fanon, Aimé Césaire, Du Bois, Lélia Gonzalez e Aníbal Quijano sobre a descolonização do ser, do poder e do saber.

Referências

BARBOSA, Muryatan. **Pan-africanismo e relações internacionais: uma herança (quase) esquecida**. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, 2016, p. 144-162.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSGOUEL, Ramón (org.). **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. (Coleção Cultura Negra e Identidades).

BLAAUW, Lesley. **African agency in international relations: challenging great power politics?** In: BISCHOFF, P.; KWESI, A; ACHARYA, A. Africa in Global International Relations: emerging approaches to theory and practice. London: Routledge, 2016. p. 85-99.

BLOOM, Joshua; MARTIN, Waldo E.. **Black against Empire: The History and Politics of the Black Panther Party**. Los Angeles: University Of California Press, 2013.

BHAMBRA, G. **Sociology and Postcolonialism: Another ‘Missing’ Revolution?** *Sociology*, v. 41, n.5, p.871-884, 2007a.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. Lisboa: Livraria Sa da Costa Editora, 1978.

COX, Oliver. **The Foundations of Capitalism**. Nova York. Philosophical Library, 1959.

COX, Robert W.. **Approaches to World Order**. Toronto: Cambridge University Press, 1996.

COX, Robert W. **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory**. Nova York. Millenium, 1981.

DOTY, Roxanne Lynn. **Imperial encounters: the politics of representation in North-South relations**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996. (Borderlines, 5)

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Tradução de José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. (Perspectivas do Homem. Série Política, 42).

FANON, Frantz. **Pele negra máscaras brancas**. Salvador: Edufba, 2008.

FERNANDES, João Pedro. **O ativismo negro nas relações internacionais na segunda metade do século XX: Os Panteras Negras, o Movimento Negro Brasileiro e a militância Antiparthoid**. Orientadora: Karine de Souza Silva. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/201026>. Acesso em: 13 abr 2021.

GERRING, J. (2004). **What is a case study and what is it good for?** *American Political Science Review*, v. 98, n. 2, may 2004.

GILROY, Paul. **O Atlântico Negro**. São Paulo. Editora 34, 2001.

GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro e a intelectualidade negra descolonizando os currículos. Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019, p.223-246. (Coleção Cultura Negra e Identidades).

GONZALEZ, Lélia. **A categoria político-cultural de amefricanidade**. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, jan./jun. 1988. Disponível em: <https://negrasoulblog.files.wordpress.com/2016/04/a-categoria-polc3adtico-cultural-de-amefricanidade-leviagonzales1.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

HANCHARD, Michael. **Política Transnacional Negra, Antiimperialismo e Etnocentrismo para Pierre Bourdier e Loic Wacquant**. *Revista Estudos Afro-Asiaticos*, v.1, 63-69, 2002.

HERNADEZ, Leila Leite. **A África na Sala de Aula**. São Paulo: Selo Negro Edições, 2008. 680 p.

JONES, Branwen Gruffydd. **Introduction: international relations, eurocentrism, and imperialism.** In: _____ (ed.). *Decolonizing international relations*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006. p. 1-22.

LOSURDO, Domenico. **Guerra e Revolução. O mundo um século após outubro de 1917.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

MANOEL, Jones e LANDI, Gabriel (orgs.) **Raça, Classe e Revolução: A Luta pelo Poder Popular nos Estados Unidos.** São Paulo, Autonomia Literária, 2020.

MENESES, Maria Paula. **Os sentidos da descolonização: uma análise a partir de Moçambique.** *Revistas UFRGS*. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/Opsis/article/download/36904/21504/>. Acesso em: 1 jul. 2019.

NASCIMENTO, Abdias **O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista.** Petrópolis: Vozes, 1980.

NOGUEIRA, Oracy. **Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil.** *Tempo social*, v. 19, n. 1, 2007

NOVA CULTURA POPULAR (São Paulo) (Org.). **Todo Poder ao Povo: Todo poder ao povo! Artigos, discursos e documentos do Partido dos Panteras Negras.** 2. ed. São Paulo: Raízes da América, 2017. Tradução de Carlos Magnum.

Os Panteras Negras: Vanguarda da Revolução. Direção de Stanley Nelson. Produção de Laurens Grant e Stanley Nelson, Jr. Nova York: Pbs, 2014. (115 min.), son., color. Legendado.

PEREIRA, Amilcar Araujo. **Afro-latins in movement: Critical Approaches to Blackness and Transnationalism in the Americas.** Rio de Janeiro: P.r. Rivera, 2016.

PEREIRA, Amilcar Araújo. **Influências externas, circulação de referenciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil: idas e vindas no “Atlântico negro”.** In: PEREIRA, Amilcar Araújo. *External Influence, Circulation of Reference, and the Establishment of the Contemporary Negro Movement in Brazil: Coming and Going in the Negro Atlantic*. Porto Alegre: Faculdade Porto-alegrense, 2008. p. 215-236

PEREIRA, Amilcar Araujo. **Movimento negro contemporâneo, memória e educação: aspectos da luta anti-racista na segunda metade do século XX.** In: XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 17., 2013, Natal. *Movimento negro contemporâneo, memória e educação: aspectos da luta anti-racista na segunda metade do século XX*. Natal: Anpuh, 2013. p. 1 – 11 72.

PEREIRA, Amilcar Araujo. **“O Mundo Negro”: a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil (1970-1995).** 2010. 271 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina**. Biblioteca Virtual do Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais, p.117-141, 2005.

SILVA, Karine de Souza. **“Esse silêncio todo me atordoia”**: a surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 37-55, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p37.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O sistema mundial moderno**. Porto: Ed. Afrontamentos, 1974.

**COLOCANDO A TEORIA DA BALANÇA ATAQUE-DEFESA SOB ESCRUTÍNIO:
UMA ANÁLISE DO EMPREGO DOS VEÍCULOS BLINDADOS NA OFENSIVA DOS
CEM DIAS E EM *FALL GELB***

Jorel Musa de Noronha Lemes¹⁵²

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as pesquisas feitas pela ótica da teoria da balança ataque-defesa (ODT) que estudam a importância dos veículos blindados para a segurança internacional. ODT é um realismo alternativo que estabelece um papel predominante à balança ataque-defesa (ODB) no sistema. Para os proponentes desta teoria, as unidades no sistema internacional são mais suscetíveis a praticar ataques quando esta é a opção mais vantajosa disponível aos Estados. Por outro lado, quando a defesa é mais vantajosa, a cooperação a longo prazo torna-se possível. Apresentados como uma variável tecnológica, os veículos blindados são uns dos equipamentos mais comumente trabalhados a partir da ODT, e repetidamente suas instrumentalizações em ofensivas bem-sucedidas, como a Ofensiva dos Cem Dias em 1918 e *Fall Gelb* em 1940, são usadas para confirmar, em primeiro lugar, que o ataque pode ser mais vantajoso do que a defesa em um dado momento histórico e, em segundo, que as previsões produzidas pela ODT conseguem auxiliar na compreensão do sistema internacional. Por meio de uma investigação destes cruciais estudos de caso, procura-se identificar lacunas, contradições e generalizações mal fundamentadas nas pesquisas realizadas com base na ODT. Constata-se que o emprego dos blindados na Ofensiva dos Cem Dias e em *Fall Gelb* é interpretado de forma equivocada pelos proponentes da teoria, posto que estes veículos eram, na realidade, mais eficientemente empregados de forma defensiva. Por fim, conclui-se que o uso ofensivo bem-sucedido do blindado é erroneamente colocado como prova de que este equipamento alterou a inclinação da ODB, e o artigo se encerra com a conclusão de que a superficialidade das análises do emprego destes veículos levou os teóricos a confundirem a correlação entre o equilíbrio de forças e os resultados das ofensivas com uma prova da influência da ODB.

Palavras-chaves: Teoria da balança ataque-defesa. Veículo Blindado. Realismo. Primeira Guerra Mundial. Segunda Guerra Mundial.

Introdução

¹⁵² Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, E-mail: mnljor.el@gmail.com

Este artigo busca analisar o emprego dos blindados durante as guerras mundiais por meio de um estudo de caso de duas ofensivas, a Ofensiva dos Cem Dias praticada pela Entente em 1918 e a ofensiva alemã *Fall Gelb* em 1940. A intenção é promover não apenas um estudo do emprego dos blindados nestes dois contextos, mas também uma crítica das próprias pesquisas trabalhadas pela ótica da teoria da balança ataque-defesa (ODT) que, por meio de tais eventos, concluem que o blindado atribui vantagens ao ataque vis-à-vis a defesa. Identificada como um realismo estrutural alternativo (GLASER; KAUFMANN, 1998), a ODT encapsula um seleto grupo de teorias realistas de Relações Internacionais que atribuem um papel primordial à balança ataque-defesa – *offense-defense balance* (ODB) – no sistema internacional.

Embora não exista uma unanimidade sobre o mecanismo por trás da influência desta balança, em geral os proponentes da ODT concluem que a ODB¹⁵³ – como uma variável sistêmica – é um dos fatores que afetam a ocorrência da paz e da guerra no sistema (SHIPING, 2010). Nesta lógica, quando o conjunto de variáveis que formam a ODB inclinam a balança ao ataque, os Estados se sentem inseguros, a prática do ataque será priorizada, e haverá uma maior probabilidade de eclosão de guerras (GARFINKEL; DAFOE, 2019; GIPPER, 2020; SAEED, 2019; SLAYTON, 2017). Proponentes desta teoria também procuram incentivar uma paz tecnológica a partir, em primeiro lugar, da diferenciação entre armamentos ofensivos e defensivos; e, em segundo, da proscricção do primeiro tipo. Isto resultaria em um sistema no qual os Estados são capazes de se defender e se sentem seguros, mas não possuem a capacidade de infligir injúrias a seus pares, inibindo, desta forma, as ações ofensivas e possibilitando a cooperação a longo prazo no sistema, apesar de sua característica anárquica (DINIZ, 2002; LIEBER, 2008).

A ODT é comumente testada e trabalhada por meio de estudos de caso, havendo uma grande diversidade em seus objetos de estudo. Entretanto, a Primeira e a Segunda Guerra Mundial são os eventos mais frequentemente analisados, com os pesquisadores procurando identificar, em primeiro lugar, o equilíbrio da ODB nestes dois conflitos; e, em segundo, os efeitos deste equilíbrio nos cursos de ação dos Estados. Em seu turno, tais pesquisas fixaram-se na importância dos veículos blindados, e três dos mais importantes trabalhos realizados

¹⁵³ Há de salientar que ODB e ODT são coisas distintas, e a primeira também pode ser usada em outros contextos e em pesquisas trabalhadas com outras abordagens, enquanto a segunda é um grupo específico de teorias realistas de Relações Internacionais, as quais focam nas influências sistêmicas oriundas da oscilação entre a superioridade do ataque e da defesa.

pela ótica da ODT concluem que o advento dos blindados inclinou a balança ao ataque, levando a uma superioridade da ofensiva que moldaria os *outcomes* do sistema. Jervis (1978) conclui que, por alterar a ODB, o emprego alemão da tecnologia dos blindados entregou a este país a única chance de derrotar a França em 1940; Van Evera (1999) argumenta que os blindados neutralizaram tecnologias em prol da defesa – a exemplo de metralhadoras e ferrovias – e fortaleceram o ataque; e Glaser & Kaufmann (1998, p. 64) notam que os primeiros blindados, aqueles do final da Primeira Guerra Mundial, já entregavam vantagens à ofensiva ao “(...) fornecerem às tropas proteção que, ao contrário de trincheiras e abrigos, podiam levar consigo à medida que avançavam”.¹⁵⁴

Assim sendo, busca-se analisar o papel do blindado na ODB e colocar sob escrutínio as previsões e inferências dos proponentes da ODT, em particular aquelas a respeito da tecnologia do blindado e do equilíbrio da ODB na primeira metade do século XX. Este artigo possui duas seções. A primeira traz consigo uma análise do emprego dos blindados na Primeira Guerra Mundial, durante a Ofensiva dos Cem Dias; ao passo que na segunda o caso a ser estudado é o de *Fall Gelb* e o emprego dos blindados na Segunda Guerra Mundial. Em ambas as seções, objetiva-se identificar: o papel do veículo blindado para o sucesso da ofensiva; a interação desta tecnologia com a ODB; e como a ODT resiste às evidências produzidas por estes casos.

Os veículos blindados, a Ofensiva dos Cem Dias e a ODB na Primeira Guerra Mundial

Rapidamente após o início da Primeira Guerra Mundial em 1914, as ofensivas de ambos os lados na frente ocidental – o plano Schlieffen alemão e o plano XVII francês – fracassaram, instaurando uma linha de frente relativamente estável e a guerra de atrito tornando-se a principal característica desta campanha entre dezembro de 1914 e meados de 1918, quando finalmente a mobilidade foi recuperada. Para Van Evera (1999), a escolha por atacar em 1914 foi fortemente influenciada pelo culto da ofensiva: segundo o autor, ambos os lados erroneamente interpretaram que a ODB estava enviesada ao ataque naquele período e, por este motivo, procuraram atacar quando a defesa era a forma superior de combate. A percepção dos tomadores de decisão a respeito da ODB supostamente moldou seus cursos de

¹⁵⁴ Todas as citações diretas de textos originalmente em inglês foram traduzidas pelo autor deste artigo.

23 a 27 de agosto de 2021

ação, e este culto da ofensiva levou à eclosão do conflito. Nesta ótica, os lados beligerantes apenas perceberam o erro de suas interpretações da ODB quando os ataques fracassaram.

Tanto para Jervis (1978) quanto para Van Evera (1999), a falta de mobilidade das forças armadas no campo de batalha, criada pela predominância de fatores como a trincheira e arame farpado, levou à superioridade da defesa, e o resultado foi nada menos do que o impasse na frente ocidental durante a maior parte do conflito:

Por causa de uma perceptível vantagem do ataque, a guerra era vista como o melhor caminho tanto para a expansão quanto para evitar a perda drástica de influência. Parecia não haver uma maneira da Alemanha simplesmente reter e salvaguardar sua posição existente. Obviamente, a guerra mostrou que essas crenças estavam erradas em todos os pontos. Trincheiras e metralhadoras deram à defesa uma vantagem esmagadora. A luta chegou a um impasse e produziu baixas terríveis. Não fazia sentido para os combatentes sangrarem até a morte. Se eles conhecessem o poder da defesa de antemão, teriam corrido para suas próprias trincheiras, e não para o território do inimigo. Cada lado poderia ter feito isso sem aumentar os incentivos do outro para atacar. A guerra poderia ter estourado de qualquer maneira (...), mas pelo menos as pressões do tempo e o medo de deixar o outro dar o primeiro golpe não teriam contribuído para esse fim (JERVIS, 1978, p. 191-192).

Segundo os proponentes da ODT, a oscilação na mobilidade das forças armadas é um dos principais fatores por trás da ODB. Glaser & Kaufmann (1998) argumentam que melhorias na mobilidade tática – a exemplo da introdução de blindados – reduz as perdas do atacante e torna a linha defensiva do outro mais fácil de ser quebrada, enquanto aprimoramentos na mobilidade operacional – com, por exemplo, caminhões e equipamentos de construção de pontes – permitem o atacante a flanquear o defensor e concentrar em seus pontos fracos. Por conseguinte, uma maior mobilidade, seja tática ou operacional, entrega vantagens ao ataque vis-à-vis a defesa. Não surpreendentemente, a pequena mobilidade de ambos os lados em 1914 é interpretada como uma prova da superioridade da defesa naquele instante.

Posto que os blindados possuem um protagonismo na ODB durante a primeira metade do século XX, a pergunta a ser levantada é a seguinte: qual foi o papel destes veículos na retomada da mobilidade e no sucesso da Entente em 1918, durante a Ofensiva dos Cem Dias? Antes de trabalharmos com esta pergunta, é importante salientar que é equivocado generalizar o singular contexto da frente ocidental ao conflito como um todo. Como Kauffman (2017, p. 509-510) detalha, ao mesmo tempo que a frente oriental desapareceu da imaginação tanto do público quanto dos acadêmicos, a Primeira Guerra Mundial tornou-se “sinônima com as

trincheiras da Bélgica e da França, e com os nomes assombrados de Ypres, Passchendaele e Verdun”.

Portanto, o combate na França pode ter sido caracterizado por pequenos e árduos avanços após 1914, mas o mesmo não se aplica à frente oriental. Imediatamente após a eclosão do conflito, os russos, austro-húngaros e alemães iniciaram diversos ataques e contra-ataques (HART, 2013), levando a uma campanha oriental caracterizada por conquistas arrebatadoras (KAUFFMAN, 2017). Ao fim de 1914, quando os russos ocupavam a Galícia austríaca e os alemães a maior parte dos territórios poloneses da Rússia, a “natureza de gangorra dos combates no Leste – dois passos à frente, três passos para trás, um passo à frente – estava se tornando cada vez mais aparente” (HART, 2013, p. 91). Em suma, considerar a imobilidade como representativa do combate na Primeira Guerra Mundial é uma percepção que ignora a frente oriental, onde as linhas de frente avançavam e recuavam por centenas de quilômetros com frequência (STONE, 2015). Na perspectiva dos proponentes da ODT, isto seria um sinal de que a ODB estivera enviesada ao ataque, o que entra em conflito com suas análises – virtualmente exclusivas à frente ocidental – daquele período histórico.

Ainda, ao contrário do que argumentam os proponentes da ODT, não foi o arame farpado ou a trincheira que produziram o impasse na frente ocidental. Na realidade, a relação é inversa: a paisagem da frente ocidental foi dominada por estes equipamentos e construções justamente por causa de um impasse prévio. Ao avançar pela Bélgica em agosto de 1914, o ataque alemão na ofensiva Schlieffen flanqueou as fortificações e posições defensivas francesas na fronteira, e o exército alemão curvou-se em direção a Paris pelo Nordeste, chegando a apenas 35 quilômetros da capital francesa (ZANK, 2018). A subsequente vitória anglo-francesa na Primeira Batalha do Marne, em setembro, impediu que os alemães tivessem sucesso em um avanço final, e as forças de vanguarda alemãs praticaram uma retirada estratégica por quilômetros (BENDOR; SHAPIRO, 2019).

Posto que ambos os lados fracassaram em suas ofensivas iniciais e sofreram com grandes perdas em combate, naturalmente criou-se uma necessidade de reorganizar os exércitos e preparar novos planos – agora em busca de uma vitória a médio ou longo prazo. Mesmo assim, a mobilidade continuou por alguns meses, neste momento o objetivo a curto prazo sendo o de conseguir uma linha defensiva mais adequada do que o outro e assegurar as linhas de comunicações, o que levou a diversos ataques pelos flancos (HART, 2013). Somente após a exaustão dos exércitos em novembro que, de fato, a paisagem da linha de

frente – do Canal da Mancha à fronteira suíça – começou a ser caracterizada por uma linha interrupta de trincheiras e fortificações (BENDOR; SHAPIRO, 2019, ZANK, 2018). Como resultado dos fracassos de ambos os lados em agosto e setembro de 1914, o impasse assumiu o controle da frente ocidental, e isto ocorreu quando os lados beligerantes se enfrentavam em campos de batalha relativamente limpos de arames farpados, trincheiras, e outras fortificações, pois, afinal de contas, os franceses não planejavam defender uma região no interior do território deste país, e tão próxima de Paris, imediatamente após a eclosão do conflito. Neste sentido, a guerra de trincheiras na frente ocidental nasceu do impasse inicial, pois, precisando se reorganizar, os exércitos procuraram aprimorar suas posições defensivas ao perceberem, em primeiro lugar, que a guerra seria relativamente duradoura; e, em segundo, que a linha de frente seria estável por um tempo, em razão do equilíbrio de forças e da exaustão das tropas.

Por estas discussões prévias, retrocede-se ao papel do blindado na Primeira Guerra Mundial. Introduzidos ao conflito em setembro de 1916, estes veículos foram desenvolvidos para o objetivo de facilitar a *breakthrough* e a ultrapassagem de trincheiras e posições defensivas. Este propósito não foi por acaso, já que a história da frente ocidental de 1915 em diante é de repetidas tentativas fracassadas, principalmente da Entente, de quebrar a linha de frente inimiga (SHEFFIELD, 2001). Embora ambos os lados utilizassem veículos blindados, apenas os franceses e britânicos produziram grandes quantidades destes veículos. O primeiro expressivo sucesso em sua utilização foi na Batalha de Cambrai, em 1917, e posteriormente eles foram continuamente usados pela Entente (LIEBER, 2008).

Em resposta à Ofensiva da Primavera alemã em março de 1918, a Entente praticou uma série de ataques entre agosto e novembro, que viriam a ser englobados pela denominada Ofensiva dos Cem Dias. Com a *British Expeditionary Force* (BEF) como protagonista, a Entente venceu a Batalha de Amiens em agosto, o que resultou na retomada da mobilidade na frente ocidental (GOLDSWORTHY, 2013) e em um avanço aliado caracterizado por batalhas diárias. Apesar de centenas de milhares de perdas em combate nos enfrentamentos desta campanha (PHELAN, 2018), a Entente – para não permitir a reorganização alemã e a paralisação da linha de frente – procurou a todo momento manter o ritmo de seu avanço, fazendo, assim, uma contínua pressão nos alemães (BOFF, 2012).

A percepção de que o blindado inclinou a ODB ao ataque no conflito posterior, ou seja, na Segunda Guerra Mundial, está fortemente fundamentada em estudos sobre a Ofensiva

dos Cem Dias. Por meio desta campanha, influentes historiadores do século XX, a exemplo de Liddell Hart e Fuller, concluíram que, sozinhos, os blindados eram os equipamentos decisivos, aqueles que, ao serem empregados, diferenciavam a vitória da derrota durante um ataque. Segundo esta escola de pensamento, o retorno à mobilidade na frente ocidental e o sucesso da Entente durante a Ofensiva dos Cem Dias foram os resultados diretos do emprego dos blindados (BOFF, 2012). Entretanto, esta visão a respeito da centralidade do blindado no sucesso da Entente é descartada pela historiografia contemporânea, a partir da qual as forças blindadas na Ofensiva dos Cem Dias são interpretadas mais como uma “(...) tropa auxiliar em um ataque da artilharia/infantaria, do que como uma arma decisiva por si própria” (BOFF, 2012, p. 140).

À vista disso, além do óbvio crescimento da BEF, são os aprimoramentos das táticas de armas combinadas e de um efetivo sistema de comando e controle que diferenciam o exército britânico de 1918 para com o de 1914. Por exemplo, na Batalha de Amiens, um dos fatores cruciais à vitória da Entente foi o fogo de contrabateria – uma tática totalmente negligenciada em 1914 – da artilharia britânica, esta que neutralizou a artilharia alemã e permitiu o avanço da infantaria da BEF (BUCKLEY; SHEFFIELD, 2014). De certo modo, a grande mudança na natureza do combate na Primeira Guerra Mundial, que deu origem ao combate moderno, não foi a criação dos blindados, mas sim a primazia do fogo indireto da artilharia, tornando-se a arma protagonista e fazendo com que as batalhas fossem combatidas em profundidade desde então (SHEFFIELD, 2001).

A eficiente prática britânica das armas combinadas em Amiens, empregando-se de forma sincronizada a infantaria, a artilharia, os aviões e os blindados, resultou em uma vitória decisiva no primeiro dia da ofensiva, produzindo uma rendição em massa das forças alemãs ali posicionadas. Em seguida, os britânicos, estadunidenses e franceses – com o intuito de capitalizar vantagens em termos de material e *manpower* e destruir as enfraquecidas forças da Alemanha – praticaram ataques ao longo de toda a frente (PHELAN, 2018). Entretanto, nota-se que a velocidade do avanço pós-Amiens não foi ditada pelos blindados: em razão de suas necessidades logísticas, o emprego antecipado destes veículos frequentemente atrasava os ataques da infantaria, o que os levou a serem usados primariamente de forma *ad hoc*, tornando-se apenas uma arma secundária da BEF (BLABER, 2015). Por outro lado, segundo Lieber (2008), os avanços alemães na Ofensiva da Primavera também estão mais relacionados

a novas táticas de armas combinadas e o emprego da infantaria do que com o uso de blindados.

Em suma, a cooperação entre a artilharia e a infantaria formou o núcleo dos métodos de armas combinadas dos britânicos, especialmente durante a Ofensiva dos Cem Dias: 92% dos ataques britânicos nesta ofensiva aconteceram com o apoio da artilharia; e 75% destes foram bem-sucedidos. Por outro lado, os blindados eram apenas um item de luxo e sofreram com significativas perdas em agosto de 1918. Como resultado, estes veículos estiveram disponíveis por apenas um quarto do período da ofensiva, o que não atrapalhou de forma expressiva o ritmo de avanço da Entente. Em particular, o sucesso britânico em 1918 foi criado por vários fatores, como a habilidade dos britânicos de aplicarem técnicas da guerra moderna; inovações táticas; aprimoramentos no sistema de comando e controle; as lições das campanhas anteriores; e, não menos importante, os fracassos e problemas estruturais do exército alemão (BOFF, 2012), este que foi crescentemente consumido por um fatalismo após a Batalha de Amiens (PHELAN, 2018).

Incidentalmente, o maior impacto do blindado na Primeira Guerra Mundial surgiu da reação alemã: para combater os veículos da Entente, os alemães avançavam com parte de suas peças de artilharia – até então aplicadas no fogo indireto – à linha de frente. Esta movimentação reduziu a influência da artilharia alemã no campo de batalha, facilitando os avanços da infantaria britânica. Mesmo quando a ameaça dos blindados britânicos havia passado, como no auge da Ofensiva dos Cem Dias, os alemães mantiveram uma quantidade significativa de peças de artilharia na linha de frente, o que desestabilizou os esforços defensivos deste país (BOFF, 2012). Desta maneira, o papel dos blindados em 1918 estava primariamente situado no equilíbrio das forças, já que os alemães não empregavam tais veículos em uma quantidade significativa. Conclui-se, em primeiro lugar, que o blindado não inclinou a ODB ao ataque; e, em segundo, que a dinâmica da frente ocidental – mobilidade em 1914; guerra de atrito em 1915-1918; e mobilidade de agosto de 1918 em diante – estava diretamente relacionada ao equilíbrio das forças; e não à uma suposta oscilação da ODB.

O emprego dos veículos blindados em *Fall Gelb* e a ODB na Segunda Guerra Mundial

As discussões na sessão anterior são sobre os primeiros blindados, aqueles que eram “(...) muito inconfiáveis e vulneráveis à artilharia inimiga para serem considerados como um

meio para a *breakthrough* por si só” (BLABER, 2015, p. 104). À vista disso, uma possível réplica é a de que o blindado não alterou a ODB em prol do ataque justamente por causa dos problemas técnicos destes modelos primitivos, o que nos leva ao tópico dos blindados na Segunda Guerra Mundial. Segundo Jervis (1978), os britânicos e franceses praticaram a passividade em 1939 e 1940 por causa de uma forte crença nas vantagens da defesa, algo que supostamente se mostrou equivocado quando os alemães desenvolveram as táticas da *blitzkrieg* para novamente inclinar a ODB ao ataque. Em concordância, Van Evera (1999) identifica que a doutrina da *blitzkrieg* transformou os blindados em um armamento ofensivo, diretamente afetando a ODB e retomando o poder do ataque entre 1939 e 1945.

Claramente tais análises estão atreladas à queda da França e ao enorme sucesso alemão em maio de 1940, durante a primeira ofensiva na frente ocidental: a *Fall Gelb*. Nesta operação, os alemães atacaram com uma força secundária avançando nos Países Baixos e na Bélgica, para atrair a BEF e o exército francês àquela direção, enquanto o núcleo do exército alemão prosseguiu pelas Ardenas em direção ao Canal da Mancha, para cercá-las. Já no dia 20 de maio – apenas 10 dias desde o início do avanço – as divisões de vanguarda alemãs haviam alcançado a costa e cercado as melhores formações francesas e a BEF (ALEXANDER, 2007). Nas duas próximas semanas, o que se seguiu foi a destruição, captura ou evacuação destas tropas, permitindo que os alemães se beneficiassem de uma enorme disparidade numérica quando uma segunda ofensiva foi iniciada em junho, desta vez em direção ao interior da França. Em apenas 45 dias de combate, o exército francês foi decisivamente derrotado e este país capitulou, enquanto a BEF conseguiu ser evacuada, embora deixando todos os seus veículos e equipamentos no território francês (SMALLEY, 2015).

Desde então, militares, teóricos e historiadores procuram entender o que ocorrera em 1940; quais seriam as variáveis que ocasionaram aquele desastre de primeira magnitude? Segundo os proponentes da ODT, o uso ofensivo dos blindados foi o fator primordial para a vitória. Nesta visão, o blindado era mais eficiente na prática do ataque do que da defesa, ao passo que sua capacidade de decidir o embate entre forças, por si só, era tamanha que ele inclinou a ODB ao ataque, levando a impactos diretos no destino dos países em 1940.

Incidentalmente, os esforços britânicos em 1941 foram prejudicados por uma conclusão equivocada a respeito do papel do blindado em *Fall Gelb*. A queda da França havia acontecido de uma maneira tão rápida que chegou a comprometer a capacidade britânica de captar lições desta campanha, posto que os reais fatores por trás do sucesso alemão

permaneceram na obscuridade. Assim, na percepção dos estrategistas do Reino Unido, a vitória alemã estava diretamente atrelada ao tamanho de suas unidades blindadas e o protagonismo destes veículos. Como resultado, os britânicos organizaram suas divisões blindadas com uma grande quantidade destes veículos, mas sem o necessário apoio da infantaria e artilharia para a prática eficiente das armas combinadas (BUCKLEY; SHEFFIELD, 2014). Apenas ao fim da Operação Crusader em dezembro de 1941, quando ocorreram enormes perdas de blindados e repetidos fracassos nas ofensivas britânicas, que este curso de ação foi corrigido a partir de uma nova reorganização das formações blindadas. Deste momento em diante, os britânicos deram prioridade ao suporte mútuo entre as diferentes armas (URBAN, 2013).

De fato, se há alguma tática de emprego de blindados que é semelhante à percepção dos proponentes da ODT, esta é o ataque de *Balaklava*, comumente exercido pelos britânicos no Norte da África em 1941. Estes ataques remetiam aos ataques da cavalaria de outrora, os blindados britânicos avançando em alta velocidade em direção às posições inimigas, mas sem o apoio da infantaria e da artilharia. No entanto, o problema é que esta tática provou ser desastrosa, pois os blindados britânicos tornavam-se presas fáceis. Mais importante, ela era o completo oposto da tática alemã de emprego destes veículos, já que os alemães procuravam coordenar a ação de todas as armas no campo de batalha (URBAN, 2013).

É necessário destacar que – mesmo em combates equilibrados entre blindados e sem a intervenção das outras armas – as evidências da Segunda Guerra Mundial demonstram que o veículo que defende possui significativas vantagens em comparação àquele que ataca. Caso contrário, seria irracional empregá-los defensivamente, mas os próprios alemães fizeram isso de 1943 em diante e em particular durante a Campanha da Normandia, onde este país concentrou sua maior força blindada nos últimos anos do conflito (ZALOGA, 2015). Nesta campanha, os blindados alemães foram constantemente empregados na defesa da linha de frente deste país. Na maioria das vezes, os ataques iniciados pelos alemães eram limitados contra-ataques em direção aos territórios recentemente ocupados pelos aliados, e por trás disso estava uma análise de que a defesa era superior: para os alemães, as forças aliadas, sejam blindados ou a infantaria, estavam mais frágeis justamente durante ataques. Portanto, o plano alemão era primeiro defender e lutar com as vantagens da defesa, para posteriormente contra-atacar de imediato, caso o território fosse perdido. Por outro lado, estes contra-ataques de menor escala eram tão frequentes que os britânicos moldaram suas táticas para enfrentá-

los, justamente por compreenderem que os alemães estavam mais frágeis durante estes contra-ataques do que defendendo o *bocage* da Normandia. Assim, a tática britânica era antecipar o contra-ataque alemão e estabelecer o mais rápido possível uma linha defensiva nas regiões que haviam acabado de ser ocupadas (BUCKLEY, 2013).

Quando se trata do combate blindado versus blindado na Segunda Guerra Mundial, o duelo dependia, em grande parte, das condições dos envolvidos, isto é, quem defendia e quem atacava. Nesta ótica, caso dois blindados se equivalham sob os demais aspectos, a vantagem estará ao lado daquele veículo que exerce a espera e inicia emboscadas. Isto era especialmente verdadeiro durante a Campanha da Normandia, e ao mesmo tempo que poucos blindados alemães, escondidos no *bocage*, conseguiam derrotar uma série de veículos aliados que avançavam, houve inúmeras ocasiões em que blindados aliados, quando praticando a defesa, surpreenderam os alemães e infligiram perdas desproporcionais aos veículos do Eixo (ZALOGA, 2015). Ao se moverem, até os melhores blindados alemães eram suscetíveis a perdas desproporcionais para um blindado aliado praticando a espera. A título de exemplo, em uma ocasião quatro blindados *Tiger I* foram pegos de surpresa, enquanto se realocavam, por um *Sherman Firefly* estacionado, e este se retirou ileso após destruir três blindados alemães (PIANCASTELLI; PEZZUTI; CASSANI, 2020). Neste exemplo, a variável importante não é a característica técnica dos veículos, posto que o *Sherman Firefly* não era significativamente superior ao blindado alemão, mas sim a condição do engajamento, o *Firefly* praticando a defesa e emboscando seus oponentes com sucesso.

Conforme apontado por Lieber (2008), o ponto crucial das análises trabalhadas pela ótica da ODT está situado no recorte à ODB, ou seja, coloca-se de lado todas as possíveis diferenças entre os combatentes – como a quantidade e o ânimo dos soldados; a qualidade dos equipamentos; e as táticas das tropas – para identificar apenas as vantagens intrínsecas de atacar ou defender em um dado momento. Segundo os proponentes da ODT, são exatamente estas vantagens por trás de cada postura que repercutem na segurança internacional e nos cursos de ação dos Estados. Entretanto, o emprego do blindado na Segunda Guerra Mundial é apenas mais um exemplo que demonstra a superioridade inerente da defesa, algo largamente ignorado pela ODT (LEMES, 2021).

Supondo um equilíbrio de forças entre dois lados beligerantes, o atacante, isto é, aquele que pretende desalojar seu oponente, é protegido ao se mover apenas pelas capacidades do equipamento e do indivíduo, enquanto o defensor, além de beneficiar-se

destas proteções, também está passível de ser beneficiado de uma proteção oriunda da condição do engajamento, ou seja, as vantagens do terreno e da espera. Adiciona-se a isso o conceito pleno de defesa: na prática da defesa está necessariamente incluída o retorno ao ataque, como observado no embate entre o *Firefly* e os blindados alemães no último exemplo, o primeiro abrindo fogo e atacando seus oponentes. Portanto, todas as possíveis vantagens do ataque também se aplicam no ato da defesa, o que nos leva à superioridade inerente da defesa, algo inexoravelmente presente em qualquer momento histórico: como as vantagens do ataque também valem para a defesa, mas as vantagens da defesa não beneficiam o ataque, o atacante sempre estará em desvantagem (DINIZ, 2002). Ao contrário do que é sugerido pelos proponentes da ODT, esta dinâmica é confirmada pelo emprego dos blindados na Segunda Guerra Mundial: os blindados alemães eram uma maior ameaça às forças aliadas não quando se movimentavam durante ataques, mas sim quando praticavam a espera e beneficiavam-se das vantagens do terreno – seja no *bocage* da Normandia ou no deserto do Norte da África – para emboscar seus oponentes (BUCKLEY, 2013).

A ODT desmorona-se a partir desta discussão, já que a ODB sempre estará inclinada à defesa, mas sem produzir a paz no sistema. Isto ocorre, pois, apesar da defesa ser superior, ela possui um propósito negativo – a preservação – enquanto o ataque possui um propósito positivo. O beligerante que procura alterar uma situação é forçado a agir; caso contrário, o *status quo* não é alterado. Estes propósitos refletem-se nos cursos de ação no sistema, mas aquele Estado com objetivos políticos ofensivos não ataca de forma incessante, posto que na guerra há frequentes suspensões da atividade. Novamente, a superioridade da defesa é o fator explicativo, ao forçar o atacante a pausar suas ações e reconstruir uma força superior o bastante para derrotar o defensor (DINIZ, 2002). Por conseguinte, os proponentes da ODT invertem onexo causal entre o emprego/desenvolvimento de armamentos bélicos e o interesse estatal (SHIPING, 2010).

Se não foram a inclinação da ODB ao ataque e o uso ofensivo dos blindados que resultaram na vitória alemã em 1940, como se explica a queda da França? Conclui-se que existiram dois fatores cruciais para a vitória alemã. Em primeiro lugar, o equilíbrio de forças estava inclinado ao exército alemão, não em termos numéricos ou na qualidade dos equipamentos (HOLLAND, 2016), mas sim naquele aspecto fundamental ao emprego bem-sucedido de forças em um conflito: os sistemas de comando e controle (LEMES, 2021). Para uma campanha decidida nos primeiros dez dias, a comunicação entre a BEF e o exército

francês era totalmente precária, impossibilitando que os aliados reagissem aos avanços alemães. Por exemplo, o quartel-general do comandante francês era carente de rádios e telefones, ao passo que a troca de informações entre a BEF e os franceses tinha um tempo mínimo de resposta de 31 horas. Como resultado, a BEF recebeu poucas e conflitantes informações a respeito da *breakthrough* alemã durante os dias mais importantes para o destino da campanha (SMALLEY, 2015).

Além da dispersão do esforço francês, o principal problema aliado era, sem dúvida alguma, os vagarosos procedimentos de comando e controle deste país (ALEXANDER, 2007) e, em menor escala, da BEF (SMALLEY, 2015). Estes problemas foram ainda mais impactantes quando os aliados procuraram contra-atacar a vanguarda alemã, chegando ao ponto em que era virtualmente impossível posicionar adequadamente as reservas francesas durante estes contra-ataques (ALEXANDER, 2007). Portanto, a queda da França está mais relacionada à competência alemã e as deficiências aliadas, do que à vantagem de se empregar blindados em ataques. Por outro lado, o avanço alemão em *Fall Gelb* não ocorreu com os blindados alemães, por si só, neutralizando as defesas aliadas e derrotando qualquer resistência, posto que a infantaria teve um papel crucial: quando as formações blindadas encontravam algum obstáculo, seja uma linha defensiva ou um rio, era primariamente a infantaria alemã que atacava e preparava a rota de avanço (HOLLAND, 2016). Há de destacar, também, que quando os aliados aprimoraram suas táticas de armas combinadas e seus sistemas de comando e controle, os alemães não repetiram os sucessos de 1939-1941, apesar de continuarem possuindo uma significativa força blindada (LIEBER, 2008).

Em segundo lugar, a movimentação aliada para a Bélgica fez com que suas principais divisões deixassem de lado as vantagens da defesa, ao passo que os alemães concentraram suas melhores forças justamente para cercá-las, completamente interrompendo as linhas de comunicações da BEF e de parte do exército francês. Portanto, o segundo fator é simplesmente as movimentações iniciais de ambas as partes, uma caindo na armadilha da outra, o que não é algo pertinente à ODB. O fato de que os aliados não conseguiram impedir este avanço alemão não está de alguma forma relacionado à uma suposta inclinação da ODB ao ataque, mas sim, como detalhado anteriormente, com as falhas estruturais dos exércitos aliados.

Considerações finais

As colunas de sustentação da ODT estão fundamentalmente baseadas não apenas em uma confusão sobre o que é pertinente à ODB, mas também em uma equivocada inversão do nexos causal entre o interesse estatal e o emprego de armamentos bélicos. Ao afirmar que, como a defesa era superior, os alemães deveriam ter corrido para suas trincheiras em 1914 ao invés de atacar a França, Jervis (1978) completamente ignora o contexto estratégico deste período e o fato de que a Alemanha estava enfrentando uma guerra de duas frentes. O plano Schlieffen foi determinado pela compreensão de que a Alemanha precisava rapidamente derrotar ou a França ou a Rússia para, em seguida, lutar um confronto de uma única frente. Na percepção alemã, a Rússia era a maior ameaça, mas seria vagarosa a mobilização das forças deste país, tendo em vista seus problemas logísticos. Portanto, a estratégia alemã foi de concentrar suas forças na França o mais rápido possível, para derrotá-la e enfrentar os russos de uma forma equilibrada em uma campanha subsequente (HERWIG, 2009; ZANK, 2018). Ademais, a Entente tinha um maior potencial bélico, seja em termos econômicos ou de *manpower*. Por tais motivos, os estrategistas alemães corretamente procuraram evitar uma guerra prolongada em 1914 (HERWIG, 2009).

Esta dinâmica tinha relação com o equilíbrio das forças, a situação estratégica e os interesses estatais, e não com uma crença de que o ataque era superior vis-à-vis a defesa. De forma similar, a Entente praticou contínuos ataques de 1915 em diante – a despeito da superioridade inerente da defesa – em uma tentativa de quebrar a linha alemã na frente ocidental. Isto pode ser considerado irracional para os proponentes da ODT; afinal de contas, os Estados não haviam finalmente compreendido, com os acontecimentos de 1914, que a defesa era superior e que o culto da ofensiva estivera desastrosamente equivocado? Entretanto, a França e o Reino Unido não atacavam por entender que o ataque era superior, mas sim por causa de seus interesses e da pressão política de seus pares, principalmente da Rússia. Como os alemães não demonstravam algum sinal de que cederiam suas conquistas na Bélgica e em algumas das mais importantes áreas industriais da França, o ataque era a única opção para a Entente. Adicionalmente, como a Rússia absorveu os principais golpes alemães em 1915, uma passividade anglo-francesa seria uma escolha suicida, pois entregaria aos Poderes Centrais a chance de derrotar a Rússia sem sofrerem ataques de outras frentes, permitindo-os a posteriormente concentrar todos os recursos na frente ocidental (SHEFFIELD, 2001). Portanto, Herwig (2009) argumenta que é uma simples construção pós-

facto a noção de que os estrategistas de ambos os lados passivamente aceitaram a vigência da imobilidade após a Primeira Batalha do Marne.

No que concerne a queda da França, o erro aliado não foi em defender ao invés de atacar, mas sim na forma como defenderam. Van Evera (1999) concede¹⁵⁵ que havia uma janela de oportunidade para a Alemanha naquele ano, já que, por causa do esperado crescimento da mobilização britânica, a perspectiva de sucesso alemão nos anos seguintes seria significativamente inferior. Avaliações corretas do cenário estratégico por ambos os lados levaram a posturas distintas: os britânicos escolhendo a defesa enquanto ainda mobilizavam seu Império; e os alemães optando por uma aposta arriscada em 1940 (HOLLAND, 2016). Deveras, quando *Fall Gelb* ocorreu, a BEF era composta de apenas 10 divisões (ALEXANDER, 2007), mas no próximo mês já havia planos para dividi-la em dois exércitos (BROOKE, 2015), já que naquele momento a expectativa britânica era de mobilizar 55 divisões. Nota-se que até o atraso de apenas um mês no início de *Fall Gelb* resultaria nos alemães enfrentando uma BEF fortalecida por mais quatro divisões, incluindo uma divisão canadense (ALEXANDER, 2007).

Como Jervis (1978) pondera, pode-se argumentar que um ataque em setembro de 1939, quando grande parte do exército alemão lutava na Polônia, teria sido bem-sucedido. Contudo, o cenário em 1940 era completamente distinto daquele do ano anterior. Posto que o exército alemão já estava chegando ao seu limite, e tendo em vista os impactos a médio prazo do bloqueio naval britânico ao esforço de guerra do Eixo, seria irracional os aliados atacarem em 1940, isto é, quando a perspectiva de vitória da coalizão estava a crescer a cada mês que se passava na passividade. Novamente, tal dinâmica está relacionada aos diferentes potenciais bélicos e os distintos níveis de mobilização de cada país durante os primeiros anos da Segunda Guerra Mundial.

Em suma, as evidências produzidas por ambos os casos trabalhados neste artigo demonstram a insuficiência da ODT e a superficialidade das análises do emprego do veículo blindado por parte de seus proponentes, pelas quais o uso bem-sucedido de forças blindadas em *Fall Gelb* é equivocadamente generalizado como uma prova da inclinação da ODB ao ataque entre 1939 e 1945. Seja na Primeira ou na Segunda Guerra Mundial, os autores repetidamente atribuem à ODB a explicação de eventos e cursos de ação que, na realidade, estão atrelados aos interesses estatais, o equilíbrio de forças e o contexto estratégico. Em

¹⁵⁵ Entretanto, Van Evera (1999) coloca a ODB como um fator por trás de janelas de oportunidade.

última instância, a defesa é inexoravelmente superior, mas não se confirmam as previsões da ODT sobre os resultados desta superioridade, posto que a guerra e a paz são fenômenos políticos (DINIZ, 2002). Portanto, a abordagem apolítica da ODT sobre o papel da tecnologia militar na segurança internacional é completamente insustentável (SHIPPING, 2010).

Referências

ALEXANDER, Martin. After Dunkirk: The French Army's performance against Case Red, 25 May to 25 June 1940. **War in History**, v. 14, n. 2, p. 219-264, 2007.

BENDOR, Jonathan; SHAPIRO, Jacob. Historical Contingencies in the Evolution of States and their Militaries. **World Politics**, v. 71, n. 1, p. 126-161, 2019.

BLABER, Roger. Tanks in the 'Hundred Days' 1918 – A Diminishing Resource. **British Journal for Military History**, v. 2, n. 1, p. 104-122, 2015.

BOFF, Jonathan. **Winning and Losing on the Western Front: The British Third Army and the Defeat of Germany in 1918**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2012.

BROOKE, Alan. **War diaries, 1939-1945: Field Marshal Lord Alanbrooke**. [S.l.]: Weidenfeld & Nicolson, 2015.

BUCKLEY, John. **Monty's Men: The British Army and the Liberation of Europe**. [S.l.]: Yale University Press, 2013.

BUCKLEY, John; SHEFFIELD, Gary. The British Army in the Era of Haig and Montgomery. **The RUSI Journal**, v. 159, n. 4, p. 26-35, 2014.

DINIZ, Eugenio. **Clausewitz, o balanço ataque-defesa e a teoria das relações internacionais**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

GARFINKEL, Ben; DAFOE, Allan. How does the offense-defense balance scale?. **Journal of Strategic Studies**, v. 42, n. 6, p. 736-763, 2019.

GIPPER, Daniel. **The Cyber Offense-Defense Balance Revisited: The variables tipping the balance**. 2020. Dissertação (Mestrado em Análise de Defesa, Conflito Irregular) – Naval Postgraduate School, Monterey, 2020.

GLASER, Charles; KAUFMANN, Chaim. What is the offense-defense balance and can we measure it?. **International Security**, v. 22, n. 4, p. 44-82, 1998.

GOLDSWORTHY, Ryan. Measuring the Success of Canada's Wars: The Hundred Days Offensive as a Case Study. **Canadian Military Journal**, v. 13, n. 2, p. 46-56, 2013.

23 a 27 de agosto de 2021

HART, Peter. **The Great War: A Combat History of the First World War.** [S.l.]: Oxford University Press, 2013.

HERWIG, Holger. **The Marne, 1914: The Opening of World War I and the Battle that Changed the World.** Nova Iorque: Random House, 2009.

HOLLAND, James. **The War in the West: Germany Ascendant, 1939-1941.** [S.l.]: Random House, 2016.

JERVIS, Robert. Cooperation under the Security Dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

KAUFFMAN, Jesse. The Unquiet Eastern Front: New Work on the Great War. **Contemporary European History**, v. 26, n. 3, p. 509-521, 2017.

LEMES, Jorel. **Forças Especiais, a Teoria da Balança Ataque-Defesa e a Segunda Guerra Mundial: uma análise comparativa da interação entre o arranjo interno das unidades militares e o comportamento estatal.** 2021. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

LIEBER, Keir. **War and the Engineers: The Primacy of Politics over Technology.** [S.l.]: Cornell University Press, 2008.

PIANCASTELLI, Luca; PEZZUTI, Eugenio; CASSANI, Stefano. Next Generation Main Battle Tank, part II: Converting old MBTs into unmanned MBTs (UMBT). **ARNP Journal of Engineering and Applied Sciences**, v. 15, n. 14, p. 1582-1591, 2020.

PHELAN, Mark. How the Central Powers Were Defeated, July-November 1918. **History Ireland**, v. 26, n. 6, p. 24-27, 2018.

SAEED, Nasar. **Offense/defense balance and Kashmir issue between India and Pakistan.** 2019. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Norwegian University of Life Sciences, Oslo, 2019.

SHEFFIELD, Gary. **Forgotten Victory: The First World War: myths and realities.** [S.l.]: Headline, 2001.

SHIPING, Tang. Offence-defence Theory: Towards a Definitive Understanding. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 3, n. 2, p. 213-260, 2010.

SLAYTON, Rebecca. What is the Cyber Offense-Defense balance? Conceptions, Causes and Assessment. **International Security**, v. 41, n. 3, p. 72-109, 2017.

SMALLEY, Edward. **British Expeditionary Force, 1939-40.** [S.l.]: AIAA, 2015.

STONE, David. **The Russian Army in the Great War: The Eastern Front, 1914-1917.** [S.l.]: University Press of Kansas, 2015.

URBAN, Mark. **The Tank War:** The Men, the Machines and the Long Road to Victory. [S.l.]: Little Brown Book Group, 2013.

VAN EVERA, Stephen. **Causes of War:** Power and the roots of conflict. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

ZALOGA, Steven. **Armored Champion:** The Top Tanks of World War II. [S.l.]: Stackpole Books, 2015.

ZANK, Wolfgang. The course of World War 1 and its incomplete endings. *In:* DOSENRODE, Søren (ed.). **World War 1:** The Great War and its Impacts. [S.l.]: Aalborg University Press, 2018.

O PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÕES E O MULTILATERALISMO

ASSIMÉTRICO: O Caso da França e da Alemanha.

Julia de Castro Martins (UFSCM)¹⁵⁶

RESUMO

O presente artigo busca analisar o Pacto Global para Migrações e sua tendência ao multilateralismo assimétrico, a partir de seu caráter não vinculante. concepção de migração ordenada proposta pelo Pacto Global para Migrações, já pressupõe a existência de uma ‘desordem’ dos movimentos migratórios, ou seja, percebe como problema a temática das migrações, tornando, assim, a “migração desordenada” ou irregular ou ilegal como uma problemática a ser resolvida entre os países do acordo. Conforme Squeff (2018), esse acordo, finalizado em julho de 2018, objetiva o tratamento digno dos migrantes durante toda a trajetória, bem como a não criminalização dos indivíduos nos países de recepção através de 23 objetivos. Para que o Pacto fosse possível, um dos seus pilares justamente é o Multilateralismo, uma vez que, a construção da migração como um problema comum requer “soluções compartilhadas”. Utilizando-se da perspectiva crítica de Cox (1992), o Multilateralismo é entendido como uma força ativa tanto na ordem mundial como na formação dessa ordem. Sendo assim, a pesquisa é justificada pela sua tentativa de compreender as limitações do Multilateralismo no Pacto Global e sua faceta assimétrica em uma rede que envolve diferentes atores com distintas capacidades de poder e influência no Sistema Internacional. O trabalho buscou responder a seguinte pergunta: Quais as limitações do multilateralismo frente às soberanias nacionais nas soluções propostas no Pacto Global para Migrações (2018)? E adotou como objetivo principal compreender de que maneira o multilateralismo inicialmente proposto no acordo vem sendo ultrapassado por interesses nacionais no âmbito das políticas de migração, e como objetivos específicos: Compreender em que ponto o multilateralismo internacional é utilizado como arena política para confronto entre países hegemônicos no caso do PGM. Para responder a pergunta proposta, alcançando os objetivos elencados, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa estruturada a partir do método hipotético-dedutivo, e utilizou pesquisa bibliográfica e documental primária. Em termos conclusivos, observou-se certa convencionalidade e incongruência nas posições adotadas pelos países analisados a partir da qual os países atuam sobre questão migratória, ou seja, acabam por adotar medidas restritivas ou não quando convém.

Palavras-chave: migração; multilateralismo; Pacto Global para Migração; Direito Internacional Público; Direitos humanos; soberania

¹⁵⁶ Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSCM)/ PPGRI.

INTRODUÇÃO

Em um contexto de globalização multifacetada, a soberania dos Estados deveria ceder lugar a uma nova ordem jurídica transnacional e multilateral, especialmente nos assuntos sobre direitos humanos fundamentais que são de responsabilidade internacional, no entanto não é o que vemos em prática nos últimos anos por parte da maioria dos Estados nacionais e suas políticas públicas sobre questões migratórias. Justamente porque o tema de migrações internacionais coloca em cheque as principais categorias do Estado nacional - soberania, fronteiras e nacionalismo - e estes se vêem desafiados a pensar sobre o acolhimento e tratamento digno aos migrantes, e evitar o desrespeito aos seus Direitos Humanos. Ocorre que nem sempre os Estados garantem o cumprimento dos direitos inerentes àqueles que migram.

Nesse sentido, os problemas que se referem às migrações extrapolam os limites estatais e passam a ser objetos dos mais variados ordenamentos jurídicos, uma vez que a regulação desse tema passa a ser também de competência de organismos e organizações internacionais compostas pelos Estados. No entanto, o que se percebe no âmbito dessas organizações é a prevalência das ideias daqueles países hegemônicos que os compõem. É nesse sentido que Sposato e Prado (2018, p. 42) consideram a globalização e seu multilateralismo como assimétricos, de modo que “ a assimetria entre os que estão incluídos no processo de globalização e os que estão excluídos desse processo”. Assim sendo, a própria globalização seria uma ferramenta para a manutenção e o surgimento de desigualdades que agravam a prevalência de ideias hegemônicas dentro de agendas que deveriam ter aporte multilateral, como é o caso das migrações. A mudança de perspectiva global no tratamento aos migrantes passa, necessariamente, pela mudança desse contexto.

Em um mundo onde há, aproximadamente, 258 milhões de migrantes internacionais, segundo Relatório Anual de 2017 da ONU sobre migração mundial, torna-se imprescindível tentar compreender como a assimetria entre os Estados e suas ideias nacionalistas colocam em risco o aporte multilateral das políticas migratórias. É nesse sentido que o presente trabalho se desenvolve.

Buscando responder a seguinte pergunta: Quais as limitações do multilateralismo frente às soberanias nacionais nas soluções propostas no Pacto Global para Migrações (2018)? E tendo como objetivo principal compreender de que maneira o multilateralismo inicialmente proposto no acordo vem sendo ultrapassado por interesses nacionais no âmbito das políticas

de migração, e como objetivos específicos: Compreender em que ponto o multilateralismo internacional é utilizado como arena política para confronto entre países hegemônicos no caso do Pacto Global para Migrações (2018); Analisar se há falta de compromisso com o multilateralismo por parte dos países adotantes do Pacto Global para Migrações (2018); Examinar a prevalência de soberanias nacionais e ideias hegemônicas para a existência de um multilateralismo assimétrico no âmbito das políticas para migração propostas pelo Pacto Global para Migrações (2018). Para responder a pergunta proposta, alcançando os objetivos elencados, a pesquisa adotará uma abordagem qualitativa estruturada a partir do método hipotético-dedutivo, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental primária. Para cumprir os objetivos propostos acima se optou por uma estrutura dividida em três seções além da introdução. A primeira visa discorrer sobre o Multilateralismo como chave no âmbito da agenda sobre migrações, a partir de uma exposição histórica de acordos multilaterais que versem sobre a temática migratória. Na segunda seção se propõe realizar um estudo do Pacto Global das Migrações (2018) em si, e seus aspectos multilaterais, bem como suas limitações e problemáticas para implementação efetiva por parte dos Estados adotantes, e de que maneira é construído tendo o multilateralismo como pressuposto para seu cumprimento. Por fim, a terceira seção objetiva-se comparar e compreender de que forma o multilateralismo proposto pelo Pacto (2018) é limitado pelas ideias hegemônicas e soberanas dos Estados adotantes e a consequente existência de um multilateralismo assimétrico no âmbito das políticas migratórias juntamente com estudo de caso da França e da Alemanha.

1. A QUESTÃO MIGRATÓRIA: UMA PAUTA MULTILATERAL?

O cenário contemporâneo tem sido marcado por uma grande mobilidade humana, e aumento dos fluxos internacionais provocados pelos mais diversos fatores - políticos, sociais e econômicos -, tanto em movimentos voluntários quanto forçados, como é o caso dos refugiados - termo respaldado pela Convenção de 1951¹⁵⁷. O processo migratório, inerente à realidade humana, é um processo complexo e multilateral, uma vez que envolve mais de um

¹⁵⁷ O conceito de refugiado, definido pela Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos refugiados, é tido como sendo qualquer pessoa "...temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele". Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU); ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) (2017b)

país, diversas circunstâncias e um número cada vez maior de pessoas em mobilidade. Por isso percebe-se, conforme Gomes (2019, p.4), “a imprecisão dos conceitos e categorias aplicados a seu estudo para tratar de pessoas reais, as quais, durante suas vidas, poderão ser sujeitas a múltiplas categorias de deslocamento, inserindo-se, inclusive, em mais de uma delas simultaneamente”.

Além da complexidade social da questão das migrações, estas também representam desafios legais, econômicos e políticos para os Estados uma vez que a figura do migrante e refugiado colocam em voga a própria ideia de fronteiras e soberania nacional, Além disso, há um momento de instabilidade conceptual e material provindo dos processos de transformações das fronteiras (MEZZADRA, 2015, p. 23).

Dessa maneira, por se tratar de um fenômeno tão complexo e multifacetado, a temática de migrações está bastante interligada ao multilateralismo em si, uma vez que, ao ocorrer entre dois ou mais países já precede solução comum aos envolvidos, e, então, quando é um fenômeno cada vez mais recorrente em todo globo, acaba por escancarar ainda mais a necessidade de se haver “soluções compartilhadas” pelos países já que são necessárias iniciativas de cooperação internacional para que se possa tratar o tema de mobilidade humana com maior dignidade, bem como as pessoas que migram, com maior respeito aos seus direitos fundamentais.

É justamente nessa dinâmica que se inserem os esforços de Estados, Organizações e Instituições para gerenciar e abordar de forma mais adequada a temática migratória e todas as suas peculiaridades. Desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 o direito à livre locomoção pelo mundo é resguardado. No qual, se possa respeitar a eficácia dos direitos humanos internacionais, diversos tratados e acordos foram ratificados pelos Estados no âmbito de políticas migratórias, como: Convenção de 51, Pacto Global para imigrantes e refugiados, Pacto de São José da Costa Rica, Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Convenção sobre Trabalho de Migrante de 1949, a Declaração de Nova York para refugiados e migrantes, dentre outros diplomas internacionais.

Anterior ao Pacto que é objeto de estudo do presente trabalho, está o relatório com recomendações de 2016, “ Em Segurança e Dignidade: Enfrentando Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes”. Esse relatório já tem um aporte mais abrangente, uma vez que, aborda as causas dos movimentos migratórios e busca a prevenção à discriminação e xenofobia a partir de uma abordagem mais humana e coadornada sobre a questão. Tal

relatório foi embrionário para a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes a partir da qual formou-se planos para abordar os movimentos migratórios em maior escala, instituindo, aos Estados membros da ONU, compromissos com a proteção dos direitos humanos daqueles que migram e buscam refúgio, bem como assistência humanitária aos países que estão sendo afetados pela chamada crise migratória, buscando atentar para as responsabilidades compartilhadas dos Estados, sociedade civil e sistema ONU em sua totalidade, reforçando a característica multilateral da problemática e a governança global no que se refere a mobilidade humana. A Declaração foi o passo inicial para o Pacto Global para Migrações.

Elaborou-se, então, o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (PGM) adotado por votos de 164 dos Estados membros da ONU em dezembro de 2018 e endossado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, o qual propõe 23 diretrizes e suas ações, não vinculantes, para uma abordagem compartilhada, pautada no multilateralismo e na cooperação global para uma melhor gestão dos fluxos migratórios bem como melhor tratamento a aqueles que migram. O PGM se trata de “estrutura cooperativa não juridicamente vinculante”, baseada nos compromissos acordados pelos Estados Membros na Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes. Promove a cooperação internacional entre todos os atores relevantes em matéria de migração, reconhecendo que nenhum Estado pode abordar a migração sozinho e defende a soberania dos Estados e suas obrigações perante o direito internacional” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS; ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019a). Tendo, dessa maneira, o multilateralismo e a cooperação internacional como pressuposto e também como condição para que se desenvolva e para que se cumpra o PGM, de maneira que é o primeiro acordo global a estabelecer um entendimento comum que prevê responsabilidades compartilhadas em relação à migração.

Sobre a necessidade de um diálogo abrangente e multilateral sobre a migração, Pulido (2013, p. 326) destaca que, “neste sentido, a política de imigração deve deixar de ser um assunto interno dos países de acolhida. Pelo contrário, deve começar a ocupar a agenda da discussão democrática nos encontros entre Estados, e sobretudo, nos foros internacionais”. Uma vez que, ante ao fracasso das políticas repressivas propostas pelos Estados mais conservadores e nacionalistas, o mais adequado é criar planos internacionais para programas de migração legal, bem como planos de reajuste econômico e cultural nos países de partida e de acolhida para minimização dos efeitos da imigração. É nesse contexto que se dispõe o

Pacto como uma tentativa de integrar todos os Estados numa visão mais humanista e inclusiva da migração e promover uma legislação comum e modos de atuação e enfrentamento da migração, respeitando a soberania dos Estados, e observando o direito das pessoas que se deslocam buscando movimentos migratórios mais seguros, ordenados e regulares.

Entretanto, o que podemos observar empiricamente é que os Estados avocam o pretexto dos princípios de soberania nacional, de não intervenção e de não ingerência, o que resulta na ideia de livre discricionariedade das decisões políticas nacionais e resulta na compreensão dos Estados nacionais como entes absolutos e soberanos, detentor da legitimidade de escolhas políticas e administrativas em seu território. Dessa maneira, o Estado não tem dever jurídico internacional que o obrigue a receber indivíduos em seu território e nem lhe fornecer meios ou tratamentos dignos, muito embora aos indivíduos é previsto o direito de migrar e o direito a tratamento e recepção dignas. Todavia, o Estado, mesmo que soberano, não está adstrito a qualquer ordem hierárquica internacional (RODRIGUES, 2019, p.3).

Essa prevalência da soberania absoluta dos Estados pode ser percebida pela evolução das normas e tratados que versam sobre migrações, de modo que, seu marco inicial, a Convenção de 51, tratava-se de norma jurídica vinculante, ou seja, com obrigatoriedade jurídica, chegando ao Pacto Global, mais recentemente, como não vinculante, ou seja, que não impõe regras para o cumprimento dos objetivos previstos. Essa mudança no teor dos acordos é muito significativa para pensarmos na precariedade e fragilidade protetora das normas do Direito Internacional Público e dos Direitos Humanos, de sua eficácia internacional e da prevalência de ideias soberanas dos Estados, uma vez que as medidas e acordos no âmbito da salvaguarda dos interesses dos migrantes e refugiados carecem de plena e efetiva realização de seus direitos fundamentais, negados a estes, pela hegemonia estatal soberana.

De acordo com Rodrigues (2019, p.9),

“O sistema das Organizações Unidas, embora tenha multiplicidade de leis, poucos são instrumentos que procuram assegurar de forma eficaz os direitos dos imigrantes que muitas vezes se revela como intenções internacionais, que carecem de obrigatoriedade para os Estados aderente do ato normativo internacional. Todavia, a falta das normas de caráter vinculantes que sejam capazes de impor aos Estados, uma conduta humana em decisões políticas em relação aos os imigrantes no âmbito das decisões domésticas, compromete severamente o respeito pelos direitos dos imigrantes”.

Conforme Da Roda, 2019 (p.110-114), sob o ponto de vista pragmático e de não previsão normativa, “imbróglio das questões referente a resolução de conflitos de decisões soberanas em casos de violação internacional de direitos humanos, quando normas não se demonstram compatível com as diretrizes normativas humana e humanitárias do Direito Internacional e Humanitário , para acautelar os direitos humanos dos imigrantes e as demais minorias estrangeiras envolvidas no processo”. Tendo em vista o exposto, observa-se que as normas de direitos humanos não vinculam os Estados internacionalmente quando se trata de questões migratórias, as quais são caracterizadas, atualmente, como normas despidas de força vinculantes, ou seja, ficam a mercê dos critérios e vontades estatais - que conforme dito, prezam pela sua soberania, controle de fronteiras e proteção do nacionalismo. Fato que abre brechas para que os migrantes sejam tratados de formas desumanas sem o respeito de condições mínimas para continuidade da vida. Tornando os acordos e pactos internacionais meramente figurativos, uma vez que, não são cumpridos muitas vezes ao passo que assistimos barbáries dos governos que aprovam decretos, leis e decisões juridicamente imorais à margem do Direito (RODRIGUES, 2019, p.4).

Podemos compreender, do exposto, que as norma internacional, bem como a dogmática do Direito Internacional Público e dos Direitos Humanos, se abstiveram ao longo do tempo de criar e encontrar novos mecanismos - eficazes- capazes de conduzir as questões de crise global migratória, ligadas aos Direitos Humanos, que fossem capazes de promover regras vinculativas que impõe aos Estados a obrigação e respeito pelo valor intrínseco da dignidade da pessoa humana, seja para os migrantes, seja para os refugiados. Pelo contrário, tais normas internacionais de proteção da pessoa que migra, acabam por sucumbir a ideias hegemônicas de proteção à soberania estatal. Restando aos Estados o papel de decidir de acordo com a discricionarieidade e argumentação racional dos limites de fundamentalidade constitucional interna do Estado.

Assim, embora se reconheça a emancipação dos direitos humanos internacionais na atualidade, como bem demonstra o PGM, ao mesmo tempo assistimos ao monopólio arbitrário dos Estados soberanos que violam escrupulosamente os direitos de liberdade e garantias fundamentais dos indivíduos. Prevalece então, a ideia de soberania absoluta das decisões políticas estatais, a partir da qual os interesses individuais da pessoa humana poderiam ser violados em benefício da alegada soberania e interesse nacionais que não se

pautam pela consideração dos sujeitos físicos, suscitando, com isso, o desrespeito pelos direitos humanos dos migrantes.

2. O PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÃO E O MULTILATERALISMO ASSIMÉTRICO

No mundo em 2018, cerca de 968 milhões de pessoas se enquadram como migrantes, ou seja, eram pessoas que saíram de seu local de origem e estavam em direção à outra localidade por diversos motivos, seja de cunho voluntário, ou forçado. É justamente neste contexto que surge, na Assembleia Geral das Nações Unidas, o debate para a adoção de um “Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular” que visaria tornar as migrações mais dignas, buscando proteger os indivíduos migrantes de tratamento desumano e criminalização (ONU NEWS, 2018), através da cooperação internacional e objetivando reduzir os riscos e vulnerabilidades do que migram, ao assegurar assistência e proteção de seus direitos fundamentais e humanos. Sendo assim, é o primeiro documento negociado de modo intergovernamental que trata sobre o tema da migração mundial de um modo completo e sistêmico.

Após 18 meses de elaboração, entre consulta, levantamento e negociação, é finalizado o documento de 30 páginas chamado de Pacto Global Sobre Migração (PGM) promovido pela Organização das Nações Unidas (2018) e aprovado na Conferência Intergovernamental de Marrakesh. O objetivo do PGM é incentivar a cooperação internacional no que tange questões migratórias a partir de concepções multilaterais que buscam fortalecer a ideia de “soluções compartilhada” para o fortalecimento dos direitos humanos dos migrantes e efetivação de suas garantias fundamentais, como direitos humanos, em todos os momentos do percurso. A necessidade de maior cooperação internacional, multilateralismo e compartilhamento de responsabilidades entre países para com a temática migratória é bem reforçada pelo ex-Secretário Geral da ONU, Ban Ki Moon, em sua fala “acima de tudo, não é apenas uma crise de números; é, também, um crise de solidariedade” (2019).

Ao passo que fortalece as noções multilaterais e de cooperação internacional, o PGM, também enfrenta duras críticas fundadas na ideia de a adoção do mesmo representaria uma ameaça à soberania nacional, visto que essa ficaria restrita à imposição de regras exteriores sobre a questão migratória, mesmo que se trate de um acordo não juridicamente

vinculante, ou seja, não há imposição de regras para temática migratória, mas sim, são recomendações e orientações quanto à responsabilidade com os Direitos Humanos dos migrantes no contexto internacional. e de soft law. Por outro lado, os países e organizações que defendem o pacto, acreditam que a sua adoção reflete na luta incansável pela concreta efetivação dos Direitos Humanos na escala global.

O PGM parte de noções multilaterais para sua construção uma vez que entende-se que a abordagem compartilhada do assunto é de suma importância e que não pode ser discutida isoladamente por cada Estado, havendo a necessidade de se debater migração internacionalmente e em todos os âmbitos sociais. Uma vez que, a questão migratória é primeiramente uma questão humanitária e diz respeito às garantias fundamentais inerentes a todos pela simples qualidade de ser humano (CALISTO, R.; PAIVA, Leonardo, 2019). Assim, estabelecer diretrizes, normas e soluções em comum é de suma importância para desconstrução de pensamentos xenófobos e nacionalista e para a efetivação dos Direitos Humanos e Fundamentais.

De acordo com Squeff:

“O Pacto busca fomentar a cooperação entre as nações, ressaltando que não se trata de uma situação que se possa combater singularmente, sendo imperioso o diálogo com os demais países para que se possa melhorar a situação de todos os envolvidos, isto é, dos Estados receptores e dos próprios migrantes. Assim, o documento não tem como condão flexibilizar a soberania estatal, mas fortificá-la através da cooperação intergovernamental, para que sejam adotadas medidas que garantam uma migração segura, ordenada e regular/contínua. Afinal, uma medida mais restritiva de um Estado tende apenas a piorar a situação dos demais. (2018, p.2)

O Pacto se constrói a partir de 23 objetivos que norteiam as migrações internacionais e mecanismos de implementação, monitoramento e revisão. Dentre os objetivos se destacam a recomendação que os Estados se esforcem para minimizar fatores que podem dar origem a fluxos migratórios; a sugestão de eliminação de todas as formas de discriminação e promover o discurso público baseado em evidências para moldar as ideias pré-concebidas sobre a migração; por fim, aconselha o fortalecimento da cooperação internacional e parcerias globais para que se garanta uma migração segura, ordenada e regular. Além dos objetivos, o PGM também conta com recomendações de ações para garantia dos objetivos, além de mecanismos de acompanhamentos, como exemplo os

encontros a cada quatro anos, que buscam efetivamente o cumprimento dos objetivos. Uma das novidades trazidas pelo PGM é a ideia de proteger o migrante durante todo seu ciclo, e ressaltar sua possível contribuição na sociedade de destino, sem prejuízo ao desenvolvimento sustentável local, regional ou mundial (SQUEFF, 2018).

Pode-se inferir que para uma efetiva implementação do Pacto e seus objetivos, se fazem necessários “esforços concertados nos níveis global, regional, nacional e local, incluindo a atuação coerente no âmbito do sistema ONU” (GOMES, 2019, p.9), uma vez que aplicação de medidas e políticas públicas no âmbito das questões migratórias assumidos a partir do PGM pressupõe o entendimento comum, multilateral e cooperação real entre órgãos internacionais, instituições, sociedade civil e Estados que comprometem-se a promover ação coordenada em todos os níveis. Desse modo, segundo Gomes (2019, p.9)” a promoção de ações destinadas a implementar o PGM deveria, além de contar com os demais atores interessados, se dar a partir da atuação coerente dos Estados com relação a seus governos centrais e subnacionais”.

Todavia, o que se percebe, parte de alguns Estados adotantes do PGM é o descompasso entre o posicionamento do governo nacional, seu discurso político e suas práticas e medidas para com o PGM. Fato que pode ser observado a partir do caso de alguns membros da União Europeia que muito embora a organização se manifestasse favorável ao PGM, optaram por não se vincular ao mesmo, embora todos tenham mostrado apoio aos esforços para a construção do PGM em sua elaboração. Recentemente, aprovado o PGM, diversos líderes passaram a criticar o Pacto alegando que seria uma violação da sua soberania nacional e que iria intervir no controle fronteiriço de seus países (GATTI, 2019). Tal fato demonstra um questionamento da unidade e da efetividade da política externa da organização, uma vez que uns dos pilares da União Europeia é justamente o multilateralismo e a cooperação leal (Art. 4º,3, do Tratado da União Europeia, 2019), além da atuação conjunta e competências compartilhadas entre a organização e seus membros.

Muito embora toda sua relevância no direcionamento do posicionamento dos países em âmbitos migratórios, o PGM trata-se de uma soft law, ou seja, um documento sem força de lei, o qual não gerará obrigações jurídicas, sendo apenas uma sugestão aos 164 Estados signatários (MASAITI; KAETEN, 2018). Além disso, não é vinculante judicialmente. Mesmo assim, diversos países se recusaram a assiná-lo, como: República Dominicana, Estado com passado de violação de direitos de migrantes, Estados Unidos, com

grande influxo em direção ao país e pelo cenário político em vigor no país na época ('America First'); Itália, Suíça, Áustria, Hungria, Latvia, Bulgária, Polônia, Eslováquia, República Tcheca e Israel, estes últimos muito afetados pela chegada de imigrantes provenientes do Oriente Médio e pela ascensão da extrema-direita em alguns governos; além da Austrália, que, embora tenha contribuído para a confecção do documento, recorrentemente encontra dificuldades em recepcionar migrantes. (SQUEFF, 2018).

Já o Brasil que também participou na confecção do documento e aceitou o Pacto em primeiro momento, juntamente com a promulgação da Nova Lei de Migração (LF 13.445/2017), anunciou sua retirada do Pacto apenas um mês após sua assinatura, em janeiro de 2019, com a assunção do atual governo nacional a partir do posicionamento ligado a manutenção da soberania nacional em contraponto às decisões internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS; ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019e; 2019f; LONDOÑO, 2019) , o que acaba por ir contra a jurisprudência interamericana sobre migrações internacionais, uma vez que desconsidera o 'direito humano de migrar' bem como a necessidade de cooperação e ações multilaterais que são iminentes para o fortalecimento dos Estados em matéria de migrações. Ao sair do PGM, segundo Squeff (2018), o país desconsidera toda a evolução nacional, regional e internacional sobre a temática, fato que pode vir a ter consequências jurídicas e político-sociais. Posicionamento que foi coroado pela fala do então Ministro das Relações Exteriores no Brasil em dezembro (2018): "Imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país"¹⁵⁸, indo contra a tendência global de uma abordagem multilateral das migrações.

Sobre a saída de diversos países do Pacto, a representante especial da ONU para a Migração Internacional, Louise Arbour, argumenta "a política externa deles e o espírito do multilateralismo estão seriamente afetados se eles, de certo modo, se desvencilharem de um documento com o qual concordaram há apenas alguns meses".¹⁵⁹

Embora a falta de compromisso de alguns Estados para com o PGM, este é um marco importante e decisivo para consolidar uma abordagem multilateral das migrações, ao passo que, fazia anos que a ONU carecia de um trabalho fundamentalmente multilateral sobre migrações, muito embora tivesse iniciativas para tal, como a própria criação do ACNUR. Por

¹⁵⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/jornalnacional/noticia/2019/01/08/brasil-informa-a-onu-que-vai-deixar-pacto-demigracao.ghtml>. Acesso em: 26 jan 2021.

¹⁵⁹ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 27 jan 2021.

isso, o PGM representa um passo sem precedentes para o fortalecimento e implementação da abordagem multilateral das migrações pela ONU e seus Estados membros, com atenção especial para os aspectos dos direitos humanos (MORALES, 2020, p. 186). Há no PGM um reforço qualitativo e quantitativo da abordagem multilateral da migrações que busca uma maior proteção dos direitos humanos dos migrantes ao invocar os Estados de origem, de trânsito, de chegada, assim como um grande conjunto de agências da ONU e da sociedade civil, bem como a comunidade internacional, que deveriam atuar conjuntamente e de maneira institucionalizada. Como a abordagem multilateral para as migrações é um cenário praticamente inédito nas Nações Unidas espera-se que seja um processo longo e com uma mudança de contexto relevante para que haja sua efetiva implementação.

Segundo Morales (2020, p. 201):

“El Pacto Mundial sobre Migración constituye una pieza muy importante para el fortalecimiento del multilateralismo en materia de migraciones en Naciones Unidas. Aunque desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes el Pacto podría haber sido más fuerte -por ejemplo, recogiendo de manera explícita los estándares desarrollados por los órganos de la ONU en la materia, lo cual hace solo parcialmente-, lo que a mi juicio resulta indiscutible es el paso significativo que representa para el desarrollo de iniciativas multilaterales a nivel global sobre el tema. Dicho lo anterior, en gran medida puede afirmarse que el Pacto Mundial es un instrumento abierto, tanto en cuanto al alcance de sus contenidos como en el nivel de impacto que tendrá en las políticas migratorias de los Estados”.

Mesmo assim, o PGM ainda deixa muitos aspectos sem resolver, e soluções sem disposições de continuidade. Ademais, diferente de outros tratados internacionais, o Pacto não cria um órgão encarregado de sua interpretação e revisão autêntica, mas sim prevê somente um conjunto de práticas. Por isso, de acordo com Morales (2020, p.201), e por ser um processo com tantos atores, “la determinación del sentido y alcance de las disposiciones del Pacto será, por cierto, complejo y, muy probablemente, más lento y paulatino que las labores de interpretación que llevan a cabo los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas respecto de los instrumentos sobre tales derechos”.

Portanto, apesar de seus esforços multilaterais, o PGM ainda deixa muito a desejar no quesito de implementação de seus objetivos, uma vez que, seguindo a tendência

global de crise do multilateralismo, acaba por servir de palco para um multilateralismo assimétrico entre seus membros, a partir do qual, acaba por prevalecer ideias hegemônicas de proteção a soberania nacional em detrimento da proteção aos direitos humanos. Sobre isso, a sessão a seguir pretende explicar.

3. O MULTILATERALISMO MIGRATÓRIO ASSIMÉTRICO: O CASO FRANCÊS E ALEMÃO

A construção da migração como um problema, como algo “desregulado” e irregular levou os Estados a buscarem “soluções compartilhadas” a partir da utilização do *multilateralismo migratório assimétrico e cooptivo*, por meio do qual ideias hegemônicas se transformam em consenso dentro de espaços políticos não vinculantes, como o Pacto Global (SANTI, 2020, p.4). A partir de uma perspectiva crítica do multilateralismo proposta por Cox (1992), aquele seria uma força ativa dentro da estrutura da ordem mundial e como uma força ativa também na configuração dessa ordem. Dessa forma, o multilateralismo migratório assimétrico e coletivo proposto por esse trabalho envolve uma rede de atores com diferentes capacidades de poder e influência no sistema internacional que são invocados no PGM (países receptores, de trânsito, de chegada, organismos internacionais e sociedade civil), em um espaço político não vinculante, tal como é o PGM, e que levam a reprodução de ideias hegemônicas nesses âmbitos (SANTI, 2020, p. 6).

Uma alternativa que poderia auxiliar a internalizar o proposto pelo PGM a nível regional, quebrando com barreiras das ideias hegemônicas, seria o mecanismo de revisão de *capacity-building* implementado pelos processos consultivos regionais (PCR) sobre migrações que existem a nível global, propostos pela OIM. No entanto, alguns estudiosos criticam esse mecanismo por acreditar que o mesmo reproduz as assimetrias ao permitir que os países do norte financiem projetos específicos de *capacity-building* dirigidos aos Estados do Sul (BETTS, 2011, p. 13). Os PCR não somente legitimam as visões político-hegemônicas sobre como lidar com migrações, através de ideias de migrações ordenadas e gestão migratória, mas também promovem e multiplicam a influência de atores políticos em nível internacional, regional e também nacional. Com eles, se consagram o multilateralismo migratório assimétrico e coletivo a partir dos seus modos de pensar e atuar sobre a temática que se transformam em consensos supostamente não vinculantes entre os países de origem,

trânsito e destino (SANTI, 2020, p.22). Basicamente, o PGM, seus mecanismos de regulamentação e sua ideia de migração ordenada reproduzem lógicas assimétricas, visto que busca proteger uma migração seletiva e ordenada, freando os demais fluxos migratórios, segundo Santi, 2020, p. 25.

Mecanismos esses pautados em instrumentos multilaterais de solução pacífica das controvérsias internacionais que, infelizmente, se examinarmos o atual cenário mundial, verificaremos que houve nos últimos anos, em grande parte pela política que vem sendo adotada pelo presidente Donald Trump de retirada dos Estados Unidos do Pacto, de fomento à xenofobia e endurecimento nas políticas migratórias norte-americanas, mas também pelo conjunto de crises econômicas observadas nos últimos anos, pelo surgimento e agravamento de várias crises de refugiados mundo afora, pela ascensão ou aumento da influência de setores ultraconservadores ou de extrema direita em vários lugares ao redor do mundo, que enfrentamos atualmente um momento muito delicado e de grandes riscos para a sobrevivência e avanço das ações humanitariamente progressistas do sistema ONU e das negociações multilaterais no âmbito das negociações migratórias, algo que poderia vir a representar uma perda significativa do potencial destas negociações serem capazes de alcançar os almejados objetivos Pacto Global.

Buscando comprovar o exposto, iremos, brevemente analisar o caso Francês e Alemão com o objetivo de verificar como os dois países estão lidando com as migrações após a adoção do Pacto em dezembro de 2018, ou seja, quais foram suas políticas e posições ao longo do ano de 2019 e 2020 e como estes estão ou não de acordo com o proposto pelo PGM. A escolha dos dois países se fundamenta pelo fato de serem Estados membros adotantes do PGM e que se mostraram favoráveis ao mesmo durante toda a sua elaboração e posteriormente. Além disso, são países considerados hegemônicos e são grandes receptores de migrantes, o que possibilitará analisar, de forma breve, se eles estão cumprindo com os objetivos previstos no Pacto ou se seguem conforme seus interesses nacionais.

Em 2019 dados apontaram que, pela primeira vez desde o início da crise migratória em 2015, a França ultrapassou a Alemanha e se tornou o primeiro país em número de pedidos de asilo e refúgio na Europa¹⁶⁰, para diminuir o número de pedidos de asilo e de migrantes no país a França anunciou, no mesmo ano, um endurecimento nas suas políticas migratórias que

¹⁶⁰ “França se torna o primeiro destino de migrantes em busca de asilo na Europa”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/franca-se-torna-o-primeiro-destino-de-migrantes-em-busca-de-asilo-na-europa.shtml>, Acesso em 31 Jan 2021.

incluem cotas para trabalhadores migrantes, diminuição do acesso à previdência social, e restrições ao acesso à seguridade social e restrições ao acesso a atendimento médico dos demandantes de asilo. Além disso, na França e em todos os países do espaço Schengen, será necessário, a partir de 2021, para algumas nacionalidades o preenchimento de um formulário online e pagamento de uma taxa para poder adentrar nos países, como é o caso dos brasileiros que queiram entrar na Europa. Ao passo que em 2019 França teve um recorde no número de pedidos de asilo (aumento de 7,3% em comparação com 2018 segundo RFI¹⁶¹), também houve um aumento na repressão aos migrantes em situação irregular em seu território. A “pátria dos direitos humanos” atrai cada vez mais estrangeiros e pedidos de asilo o que acaba por gerar uma pressão interna maior contra os estrangeiros além de as vagas nos centros de acolhimento serem insuficientes para receber aqueles que chegam. Ao passo que também foi maior o número de expulsão de migrantes em situação irregular do país, cerca de 18.906 clandestinos foram forçados a deixar o território francês em 2019, um aumento de 20,6% em relação ao ano anterior, segundo a RFI. É nesse sentido que França anuncia medidas mais rígidas para migração, buscando retomar o controle da política migratória, segundo o primeiro-ministro francês Edouard Philippe¹⁶². Além disso, demonstrações de força, desmantelamento de acampamentos e casos de xenofobia para com os migrantes continuaram a ser recorrentes entre 2019 e 2020, agravando-se em 2020 com a iminência da pandemia do Covid-19, surtos de doenças nos acampamentos sem acesso às mínimas condições sanitárias e o fechamento de fronteiras¹⁶³e¹⁶⁴.

Já na Alemanha, a cultura de boas vindas persistiu e a migração superou os nascimentos no país no ano de 2019, apesar de perante a população haver marchas ultradireitistas e ataques violentos contra migrantes, levando a uma certa pressão interna. Sendo assim, especialistas e membros da comunidade discutem uma suposta perda de

¹⁶¹ “França registra aumento de pedidos de asilo e expulsão de clandestinos em 2019”, disponível em: <https://www.rfi.fr/br/fran%C3%A7a/20200122-fran%C3%A7a-registra-aumento-de-pedidos-de-asilo-e-de-expuls%C3%A3o-de-clandestinos-em-2019>. Acesso em 31 de Jan 2021

¹⁶² “França anuncia regras mais rígidas para política migratória”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2019/11/06/franca-anuncia-regras-mais-rigiditas-para-politica-migratoria.htm>. Acesso em 31 de Jan 2021.

¹⁶³ “França desmantela acampamentos e endurece política migratória”, disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/11/07/interna_internacional,1099203/franca-desmantela-acampamentos-e-endurece-politica-migratoria.shtml. Acesso em 31 Jan 2021.

¹⁶⁴ “Pandemia agrava situação de refugiados na França”, disponível em <https://www.dw.com/pt-br/pandemia-agrava-situa%C3%A7%C3%A3o-de-refugiados-na-fran%C3%A7a/a-53341866>. Acesso em 31 Jan 2021.

controle do Estado e se migração no país não teria chegado a seu limite¹⁶⁵. Devido ao déficit de mão de obra no território alemão, o mercado de trabalho consegue crescer com a vinda de estrangeiros, o que acaba por acelerar o crescimento econômico alemão. Os números desse crescimento fazem com que até as alas mais conservadores entendam que a Alemanha se tornou um país de imigrantes, porém com a entrada de milhões de refugiados a partir de 2015 a migração se tornou uma das maiores controvérsias políticas do país, sendo vista até como a “mãe de todos os problema”¹⁶⁶. Mesmo durante o conturbado 2020, a Alemanha ainda recebeu alguns refugiados e anunciou uma lei que deverá facilitar a imigração de mão de obra especializada no país (Skilled Immigration Act), devido a evolução demográfica do país¹⁶⁷.

Dessa breve análise podemos inferir que, claramente, a França vem privilegiando seus interesses nacionais e se usando de sua soberania para atuar na repressão de migrantes, não visando alcançar os objetivos propostos pelo Pacto o qual adotou. Enquanto a Alemanha continua a manter uma posição de acolhimento, no entanto, com interesse específico em fomentar o mercado de trabalho que vinha sendo prejudicado pelo déficit demográfico que assola o país. Dessa maneira podemos nos questionar se as intenções da Alemanha estão meramente relacionadas ao seu interesse nacional ou se está também preocupada com os objetivos do PGM. É importante ressaltar que nenhum dos países mencionou o PGM em suas falas políticas durante os dois anos em levantamento neste trabalho.

Podemos concluir que há uma certa convencionalidade a partir da qual os países atuam sobre questão migratória, ou seja, acabam por adotar medidas restritivas ou não quando convém. Ademais, em âmbitos da União Europeia, os países vivem em um embate de soluções compartilhadas para as migrações, uma vez que os países membros ‘jogam’ a responsabilidade para outros países. Diante disto, podemos considerar que o tratamento dado à questão migratória tem teor multilateral, ou é apenas um multilateralismo assimétrico encabeçado pelas hegemonias mundiais quando lhes convém?

¹⁶⁵ “Cultura das boas-vindas continua em alta na Alemanha”, disponível em: “<https://www.dw.com/pt-br/cultura-das-boas-vindas-continua-em-alta-na-alemanha/a-50218097>”. Acesso em 31 Jan 2021.

¹⁶⁶ “Apesar de controvérsias, Alemanha é um país de imigrantes”, disponível em “[https://migramundo.com/apesar-de-controversias-alemanha-e-um-pais-de-imigrantes/#:~:text=N%C3%A3o%2C%20o%20pa%C3%ADs%20germ%C3%A2nico%20jamais,Bundesamt\)%20em%20abril%20de%202019](https://migramundo.com/apesar-de-controversias-alemanha-e-um-pais-de-imigrantes/#:~:text=N%C3%A3o%2C%20o%20pa%C3%ADs%20germ%C3%A2nico%20jamais,Bundesamt)%20em%20abril%20de%202019)”. Acesso em 31 Jan 2021.

¹⁶⁷ “Mais mão de obra especializada para a Alemanha”, disponível em: “<https://www.deutschland.de/pt-br/topic/economia/mao-de-obra-especializada-na-alemanha-uma-lei-facilita-o-trabalho-na-alemanha#:~:text=Em%201%C2%BA%20de%20mar%C3%A7o%20de,quais%20desejam%20trabalhar%20nest%20pa%C3%ADs.>”. Acesso em 31 Jan 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a perspectiva do Multilateralismo, tem-se que problemas que antes eram resolvidos somente na ordem interna dos Estados, envolvendo Direitos fundamentais e Direitos Humanos, interessam a toda uma comunidade internacional pois são transfronteiriços. Dessa forma, o Multiculturalismo pode trazer ou propor soluções que atendam essas expectativas internacionais, de modo cooperativo entre os entes a fim de se encontrar soluções compartilhadas.

Por muitos anos, as negociações multilaterais e a instituição de políticas globais atreladas às migrações estiveram muito centradas na lógica de construção de consenso e na adoção voluntária por parte dos Estados de políticas de mitigação e adaptação voltadas ao enfrentamento da questão, sem maiores meios coercitivos do Direito Internacional capazes de controlar a efetividade dos programas estatais ou de cobrar de cada Estado-Parte um maior compromisso ou uma maior efetividade das suas metas e programas. Compromissos internacionais que historicamente sempre ocorreram de forma independente e, em paralelo, à evolução legislativa e doutrinária e à sistemática protetiva do sistema internacional dos direitos humanos.

A reestruturação necessária para um direito global, de direitos humanos vinculantes aos Estados e específicos dos migrantes, que reforce a regulamentação dos direitos básicos universais, revela-se como nobre expectativa, de construção de um Direito Internacional capaz de conduzir aos Estados para que âmbito de tomada de decisões, pautem por critérios juridicamente morais, universais e humanos. Ademais, é um dever jurídico dos Estados garantir o respeito ao princípio ou ao postulado da dignidade humana, dos indivíduos de qualquer nacionalidade em territórios estrangeiros, para que mesmo, deportado ou expulso do território estrangeiro, não se atentem para a violação da dignidade humana do sujeito migrante. Entretanto, os Estados na atualidade decidem subjetivamente, de como devem tratar os indivíduos, que não são os seus nacionais em seus territórios, é claro que os mesmos gozam desta soberania, mas a questão é: será que a soberania estatal invocada pelos Estados e o princípio de não intervenção, estão acima do valor da dignidade humana, havido como valor moral, ético e universal inerentes a toda pessoa humana?

Uma conjunção de crises e aproximação dos Direitos Humanos às questões migratórias que leva-nos à conclusão de que, a despeito dos avanços regionais e internacionais na tutela protetiva aos migrantes e refugiados conferidas pelo advento da

Convenção de 1951, e apesar dos recentes avanços relativos à questão da proteção dos migrantes presentes no Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, celebrado em 2018, até o presente momento nem o Direito Internacional nem o sistema internacional de proteção dos direitos humanos mostram-se como instituições e instrumentos capazes de efetivamente assegurar um bom nível de proteção da dignidade humana da grande massa de migrantes, devido, principalmente às ideias hegemônicas de proteção a soberania. Existe a certeza, portanto, de que ainda vivemos um período de grande vulnerabilidade em termos de proteção dos direitos humanos mais básicos para as gigantescas massas de indivíduos e um tempo de grande apreensão para os direitos humanos internacionais.

Mostra-se urgente e fundamental uma reforma no Direito Internacional que preze pela preservação de pacíficas relações internacionais entre os países e que busque evitar inúmeros abusos aos direitos humanos básicos aos milhares de indivíduos que se encontram deslocados no presente momento e posteriormente. Reforma essa que se daria em evoluções do Direito Internacional e dos seus instrumentos multilaterais de solução pacífica das controvérsias, buscando, também, evitar a ascensão e expansão de setores ultraconservadores ou de extrema-direita ao redor do mundo. Além disso, para a eficaz sobrevivência e contínuo avanço protetivo do Direito Internacional, é preciso se atentar para os riscos da confluência desta crise com os interesses de setores conservadores da economia global. Ademais, ressalta-se que a não criação de coalizões ou mecanismos de Direito Internacional para proteção de migrantes levará ao retrocesso e poderia vir a representar uma perda significativa do potencial dessas negociações, resultando na incapacidade de se alcançar os almejados objetivos do Pacto Global para migrações.

REFERÊNCIAS

BAENINGER, Rosana. Pacto Global de Migração e Direitos Humanos. *Jornal da Unicamp*. Maio 2018. Acesso em: 25 jan 2021.

BETTS, Alexander. 2011. "Introduction: Global Migration Governance". En *Global*

CALISTO, Renata Barbosa; PAIVA, Leonardo Elias. Pacto Global sobre Migração: Cooperação Humanitária ou ameaça à soberania nacional?. In: *Anais Jornada Jurídica da Faculdade Evangélica de Goianésia. 1º Congresso Jurídico - O Direito Muda e nós Também Mudamos*. v. 2. n.1, 2019.

23 a 27 de agosto de 2021

Cox, Robert. 1992. “Multilateralism and World Order”. Review of International Law and Economics, vol. 1, no. 1, pp. 1-15.
Da RODA, Alberto, Teoria monista do Direito Internacional como fator de resolução de Conflito A Soberania nacional e Constitucionalismo Global, Conpedi, Salvador, 2018.

GATTI, Mauro. EU’s States Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty. EU Immigration and Asylum Law and Policy, 14 dez. 2018. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

GOMES, Joséli Fiorin. Cidades E O Pacto Global Para A Migração: A Paradiplomacia Municipal Ao Encontro Da Onu E De Encontro Aos Estados No Tratamento Internacional Da Mobilidade Humana. Anal da Associação Brasileira de Relações Internacionais , Belo Horizonte, MG, julho 2019.

KALLAY, J.; PELLANDA, A., 5., 2020, Online. Multilateralismo: Uma análise crítica de seus mecanismos de legitimação. Anal da Associação Brasileira de Relações Internacionais : 5º Seminário de Pós Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI. [S. l.: s. n.], 2020.

LONDOÑO, Ernesto. Bolsonaro Pulls Brazil from U.N. Migration Accord. The New York Times, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/09/world/americas/bolsonaro-brazil-migration-accord.html>. Acesso em: 25 jan. 2021.

MASAITI, Amira; KEATEN, Jamey. 164 countries sign non-binding UN migration pact amid international controversy. Global News, Toronto, 10 dec. 2018. Disponível em: globalnews.ca/news/4747488/un-migration-pact-signed. Acesso 26.01.2021.

MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das Fronteiras e Práticas de Mobilidade. REHMU – Migration Governance, editado por Alexander Betts, 1-33. Oxford: Oxford University Press.

MORALES, Felipe González. Multilateralismo, Migración Y Derechos Humanos: Antes Y Después Del Pacto Mundial Para Una Migración Segura, Ordenada Y Regular. Remhu, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasilia, Brasil, v. 28, ed. 60, p. 187-204, dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:

<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____; ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (AG). Resolução n. 73/195 – Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195. Acesso em 25 jan. 2021a.

_____; _____. UN Summit for Refugees and Migrants 2016. Disponível em: Acesso em: 25 jan. 2021b.

_____; _____. Resolução n. 71/1 – Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1. Acesso em: 25 jan. 2021c.

_____; _____. Draft outcome document of the Conference – Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 30 de julho de 2018. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>. Acesso em: 26 jan. 2021d.

_____; _____. Report of the Credentials Committee – Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 10 de dezembro de 2018. Disponível em: Acesso em: <https://undocs.org/A/CONF.231/5>. Acesso em: 26 jan. 2021e.

PULIDO, Carlos Bernal. A Globalização e os direitos fundamentais dos imigrantes. In: O direito dos direitos: escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. Tradução Thomas da Rosa de Bustamante com a colaboração de Bruno Stiegert. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

RODRIGUES, Arménio Alberto. As Normas do Direito Internacional Público face à Crise Global das Migrações em massa: Constitucionalismo Internacional, 2019.

SANCHEZ, Diego Emanuel Arruda. Mudanças Climáticas e os Refugiados do Clima como uma Questão de Segurança Humana: Repensando a Proteção dos Direitos Humanos e o Multilateralismo no Século 21. Revista Direitos Humanos e democracia, Unijuí, ano 8, n. 16, p. 238-259, 1 jul. 2020.

SANTI, Silvana. ¿Qué es la “migración ordenada”? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. *Colomb. int.* 104, Belgrano (Argentina), p. 3-32, 2020.

SPOSATO, Karyna Batista; LAGE, Renata Carvalho Martins. A Retirada Do Brasil Do Pacto Global Para Migração Segura: Um Olhar Crítico Pela Ótica Do Transconstitucionalismo. *Caderno de Relações Internacionais*, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 217-245, 13 set. 2020.

SPOSATO, Karyna Batista; LAGE, Renata Carvalho Martins. A retirada do Brasil do Pacto Global para migração segura: um olhar crítico pela ótica do Transconstitucionalismo. In: *Caderno de Relações Internacionais*, v. 11, n. 20., p. 217-245, jan-jun.2020.

SPOSATO, Karyna Batista; PRADO, Aline Souza. Globalização assimétrica e condição material da Infância e juventude no brasil: retrato da exclusão persistente em democracias de baixa intensidade. In: MARQUES, Verônica Teixeira. 2018.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. A relevância do Pacto Global de Migrações no mundo contemporâneo. *Consultor Jurídico (São Paulo.Online)*, v. 2018, 2018

**ATORES NÃO ESTATAIS VIOLENTOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE
TAXONÔMICA A PARTIR DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS E DE SEGURANÇA¹⁶⁸**

Luísa Guimarães Vaz¹⁶⁹

Lucas Barreto Rodrigues¹⁷⁰

Bárbara de Figueiredo Lima Jardim¹⁷¹

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as características estruturais e de atuação de grandes facções criminosas no Brasil, tais como o Primeiro Comando da Capital (PCC), o Comando Vermelho (CV) e as milícias, sugerindo uma taxonomia e uma análise a partir da corrente de Estudos Estratégicos e de Segurança, a fim de avaliar os mesmos como ameaças à segurança interna. Para isto, este trabalho se desenvolve em três etapas: análise das características dos atores violentos e classificações de conflitos; análise sobre os impactos da atuação desses atores para o Estado, introduzindo a Teoria de Securitização de Barry Buzan, além das análises feitas a partir dos conceitos de: *Black spots*, Conflitos na Zona Cinza, Guerra de 4ª Geração, Guerra Híbrida e Guerra Irregular, evidenciando assim, uma dificuldade de tipificação; finalizando com a construção da conclusão e da taxonomia entre esses atores. Este trabalho utilizará o método hipotético-dedutivo e tem caráter exploratório, a partir da análise de bibliografias sobre o tema, podendo-se concluir, no primeiro momento, que a indisponibilidade da atuação do Estado em regiões específicas, vem abrindo espaço para a ação desses grupos violentos e a consequente perda do monopólio do uso da força por parte do Estado, verificando-os como ameaças à segurança interna. Por fim, levando em consideração o objetivo deste trabalho, espera-se obter premissas que sugiram explicações para os impactos da atuação desses atores sobre a Defesa e Segurança no Brasil, ilustrando as principais características dessas ameaças, contribuindo assim, para os Estudos de Segurança.

Palavras-chaves: Atores não estatais violentos; Brasil; Estudos Estratégicos; Guerra Irregular; Segurança.

¹⁶⁸ Pesquisa em andamento.

¹⁶⁹ Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional – UFRJ e Mestranda em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, luisavaz1604@gmail.com.

¹⁷⁰ Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional – UFRJ e Mestrando em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, barreto20695@gmail.com.

¹⁷¹ Agente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e Mestranda em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, babi.lima25@gmail.com.

Introdução

O pós-Guerra Fria ficou marcado pelo surgimento de novas ameaças no Sistema Internacional, consolidando os Estudos de Segurança Internacional (ESI), tendo como marco os ataques de 11 de setembro. Isso evidenciou a ineficiência dos Estados no combate dessas novas ameaças, sobretudo, em relação aos atores não estatais violentos.

Em se tratando de América do Sul, a região é considerada um continente pacífico em função da baixa ocorrência de guerras de primeira geração; todavia, testemunha diversos conflitos intraestatais, isto é, eventos de violência sistêmica estatisticamente visíveis em indicadores de crimes como homicídios, por exemplo. No Brasil, onde são recorrentes tais conflitos internos, especialmente acerca de atividades criminosas lucrativas para quadrilhas especializadas nesses tipos de operações, verifica-se, inclusive, certo predomínio de autoridade dessas organizações sobre atividades essenciais que deveriam ser realizadas por parte do Estado, evidenciando assim, a perda de monopólio de uso da força e de presença pelo mesmo.

“Em termos conceituais e metodológicos parece evidente que a aspiração ao monopólio do legítimo uso da força e/ou do princípio de exclusividade no interior do Estado soberano não está, ou melhor, nunca esteve, completo no continente latinoamericano.” (CREVELD, 2004 *apud* AVILA 2014).

A Paz de Westfália inaugurou a “razão de Estado”, entretanto “o legado de Westfália continua inconcluso, situação que favorece a emergência dos atores não-estatais violentos, de virtuais Estados paralelos e, em certos casos, a própria desintegração do governo (eis o caso dos Estados falidos ou quase-falidos).” (ZACHER, 2000 *apud* AVILA, 2014). Vale ressaltar que, “autores conceituados no campo da política e da segurança internacional observam, com preocupação, um possível declínio do modelo westfaliano e o surgimento de novas formas de governança pós-westfaliana.” (DAVID, 2001; BUZAN & HANSEN, 2012 *apud* AVILA, 2014).

Isto posto, “em um contexto de desintegração social e desigualdade, redes ilícitas criminosas plantam na América do Sul suas bases em um terreno fértil em que são colhidas rapidamente milhares de mortes e obstáculos imensos ao desenvolvimento regional.”

(HEINEMANN; VERNER, 2006 *apud* FERREIRA; FRAGMENTO, 2020). Além disso, esses atores apresentam uma grande atuação violenta e armada, além de uma grande capacidade de coerção.

Tendo essa conjuntura como base, a partir de livros, trabalhos científicos e relatórios, este trabalho propõe uma taxonomia dos atores não estatais violentos atuantes no Brasil, tendo como base uma análise dos Estudos Estratégicos e de Segurança, a fim de verificar os mesmos como ameaças à segurança interna. Sendo assim, a partir da pergunta delimitadora desse trabalho: “Como os atores relativos às organizações criminosas atuam no Brasil?”, pretende-se analisar as características estruturais e de atuação desses atores para atingir o objetivo, sendo ele apresentar tais características levantadas, nomeadamente, do Primeiro Comando da Capital (PCC), do Comando Vermelho (CV) e das milícias, apresentando uma taxonomia.

Em relação ao conteúdo apresentado, na seção 1, apresenta-se as fontes e métodos utilizados no decorrer do trabalho, além da introdução dos conceitos utilizados. Na seção 2 há a tipificação dos conflitos analisados. Já na seção 3 é realizada uma análise dos conceitos de segurança. Na seção 4 são apresentadas as características estruturais e de atuação dos atores não estatais violentos, sendo eles: o Primeiro Comando da Capital (PCC), o Comando Vermelho (CV) e as Milícias. Já nas considerações finais, há uma reflexão sobre atores não estatais violentos, tendo como base os conceitos contidos nas seções iniciais.

Importante destacar que, esse trabalho, deriva da união de revisões bibliográficas realizadas em etapas iniciais de três pesquisas diferentes sobre os mesmos atores. Cada uma com objetivos pautados na compreensão da dinâmica de atores perturbadores da segurança pública. Entretanto, como sugere a diversidade de conceitos empregados com fins nessa taxonomia, esse trabalho avalia os grupos por um número de lentes diversificado, a fim de fornecer suporte para as três pesquisas de acordo com os objetivos de cada pesquisador.

1. Fontes e métodos

A proposta desse trabalho concentra-se em, a partir do método hipotético-dedutivo, e da revisão bibliográfica de autores que tratam do estudo de caso (crime organizado no Brasil)

e do referencial teórico (corrente dos estudos de segurança internacional) estabelecer uma classificação do tipo de evento violento que essas organizações promovem a nível intraestatal no Brasil.

Para tanto, este trabalho parte da premissa de que, tais atores não estatais citados, uma vez caracterizados como agentes que refletem as capacidades estatais de reivindicação da autoridade pelo uso da força ilegitimamente, podem ser considerados ameaças à Segurança Pública, tendo seus impactos Segurança doméstica e internacional. Essa premissa baseia-se em conceitos estabelecidos com fins na tentativa de classificação dos conflitos, como: *Black spots*, Guerra Híbrida, Guerra Irregular e Guerra de 4a Geração, entre outros.

Portanto, o trabalho partirá sua análise da tentativa de classificação do conflito ao qual a conjuntura do Brasil perante a atuação das organizações criminosas citadas se insere utilizando os conceitos anteriormente citados para, a partir disso, verificadas as características dos atores em questão, tipificá-los.

Os principais autores utilizados com fim em verificar as características das organizações foram: Camila Nunes Dias, Bruno Paes Manso, Luiz Paiva e Salise Sanchotene, além de documentos como os relatórios “No sapatinho: A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)” e “Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro (2008).” Por sua vez, os autores utilizados como parte do referencial teórico centralizam-se em Barry Buzan, Bartozs Stanislawiski e outros.

2. Tipificação dos conflitos

Com o fim da Guerra Fria, vieram à tona os novos debates sobre essas novas “modalidades de conflitos.” Embora guerras civis, guerrilhas e outras atividades que envolvem embates violentos sistematizados em ordem social onde uma das partes pode ser um Estado, não sejam eventos recentes, academicamente, o debate sobre essa tipificação da guerra ganhou mais atenção com o fim da Guerra Fria.

Ainda de acordo com Fred Halliday (1994), com a simbólica derrota da União Soviética na Guerra Fria em 1991, ocorreu uma propensão mundial de conformação com os

princípios capitalistas, e isso projetava algumas tendências como: a centralidade da concorrência entre Estados no desenvolvimento econômico e não mais no militar; a redução das tensões militares entre Estados em virtude de um alinhamento ideológico global; e os conflitos no Terceiro mundo continuariam devido às desigualdades do capitalismo.

O destaque dado pelos autores anteriormente citados é centrado nas tensões militares entre Estados, destacando a descentralização do conflito em um embate de superpotências para conflitos de menor escala por causas locais da periferia do sistema. Esses conflitos que, podem ter sido parte ou não da Guerra Fria possuem elementos geopolíticos que estabelecem diferenças entre eles, causas locais e, geralmente, refletem divergências domésticas entre grupos políticos.

Por exemplo, após a Segunda Guerra Mundial principalmente, uma série de Guerras Civis ocorreram no continente africano, muitas delas derivadas das Guerras de Independência das ex-colônias europeias no continente e refletem um embate entre o governo dos Estados em questão e grupos que, partidariamente, se alinhava ao bloco político ideológico da Guerra Fria divergente daquele que legitimamente comandava o País. Esse tipo de evento que costuma refletir uma “terceirização” da Guerra entre as superpotências para a fronteira dos blocos sob suas zonas de influência também refletem um tipo de conflito que não é a “guerra tradicional”, mas um embate entre um Estado e um grupo doméstico que conflita com o primeiro. (CANÊDO, 1990).

Ao sair da “sombra da Guerra Fria” esses conflitos não tradicionais foram tratados de maneira mais homogênea antes de ser tipificado, a primeira classificação sobre eles era simples: Existe uma guerra tradicional entre Estados e uma Guerra Civil entre um Estado e atores armados domésticos mesmo com influência externa. Uma Guerra Civil era, basicamente, todos os conflitos onde o Estado que, segundo Max Weber (1964 [original de 1947]) detém o monopólio legítimo do uso da força dentro de seu território, estava sofrendo atentado à sua soberania em virtude de questionamentos organizados por um grupo interno à este que, valendo-se de meios violentos, tenta impor um novo governo, isto é, uma nova forma de gestão política sobre o território de tal Estado.

Isso pode ser tratado também como uma forma de impor um novo modelo de governança; conceito que se refere às atividades apoiadas em objetivos comuns que podem ou

não, derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem necessariamente do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistência (ROSENAU, 2000, p. 15). Onde tal governança é exercida por um Estado através de um governo, ou seja, atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia, que garante a implementação de políticas devidamente instituídas. (ROSENAU, 2000).

Portanto, se o Estado, detentor do monopólio do uso legítimo da força que o aplica quando necessário para garantir que o seu governo exerça governança, tem sua autoridade questionada por grupos que já retiraram dele o monopólio dessa força e visam impor uma nova governança; pode-se dizer que, tal Estado detêm alguma forma de fracasso de governança; e, esse “fracasso de governança” está na base do conceito de “Estados-falidos”, de acordo com Marília Souza (2012, p. 8).

Em outras palavras, todo conflito que se configura entre as forças legítimas de uma Estado contra agentes domésticos questionadores da política da autoridade legal refletem algum tipo de fracasso de governança por parte das instituições formais, e isso foi, em primeiro contexto, tratado como homogêneo entre tais conflitos não tradicionais.

É dentro dessa “nova classificação de conflitos” que determinados autores estabeleceram conceitos que os tipificam por tais características:

2.1. Novas Guerras e Novíssimas Guerras

O conceito de Novas Guerras, cunhado por Mary Kaldor (2005) tipifica os conflitos a partir da dialética entre Guerras tradicionais (pautadas pelos padrões de guerra clausewitzanas, isto é, entre estados nacionais como parte da extensão da política) e Novas Guerras (englobando todos os outros tipos de conflitos). No caso das Novas Guerras, a referência do conceito em oposição aos conflitos de primeira geração (ou tradicionais), abarca uma série de peculiaridades que tornam os conflitos heterogêneos, mesmo estabelecidos dentro de um padrão.

Carl Von Clausewitz (1832) foi um dos maiores contribuintes para os Estudos Estratégicos. Suas contribuições são importantes para o que chamamos de “guerra clássica”.

Todavia, como apresentado anteriormente, podemos visualizar conflitos de Quarta Geração, sem descartar a possibilidade de conflitos entre Estados. Sendo assim, a aplicabilidade de Clausewitz nesses conflitos é dificultada pois a teoria proposta era de acordo com a realidade das guerras européias dos séculos XIX e XX, ou seja, conflitos entre Estados. Segundo Mary Kaldor, a proposição central de Clausewitz de que a guerra tende aos extremos, não pode se aplicar às guerras contemporâneas. Considerada pós-clausewitziana, a autora argumenta que a guerra se adapta, busca refletir sobre o que permanece e o que muda em relação às guerras clausewitzianas.

Em seu artigo *“Inconclusive Wars: Is Clausewitz Still Relevant in these Global Times?”*, Mary Kaldor (2010) propõe que as guerras atualmente tendem a ser duradouras, inconclusivas e com tendências a se espalhar, devido à uma natureza interna diferente. As guerras do século XXI não são, necessariamente, travadas por objetivos políticos ou por Estados, além de se tornarem cada vez mais longas, ilimitadas, sem começo, meio e fim e sem batalha decisiva.

É dentro dessa questão que, Tatiana Moura (2010) estabeleceu o conceito de Novíssimas Guerras. Tal conceito baseia-se na intencionalidade do ator não estatal que é parte do conflito. Isto é, atores não estatais cuja intencionalidade do conflito possui interesses políticos em primeira instância, estabelecem um cenário de “Guerra Civil” e compõem o conjunto das Novas Guerras; todavia, atores não estatais cuja intencionalidade principal não se faz política (como as facções criminosas, que empregam meios violentos com objetivos que não visam a substituição do Estado), não impõem à sua conjuntura a definição regimentar de Guerra Civil e, portanto, compõem o conceito de Novíssimas Guerras.

Em ambos os casos (Novas e Novíssimas Guerras), atores violentos não estatais empregam meios de questionamento da autoridade do Estado sobre determinadas regiões e populações, o que reflete certa deficiência do Estado em impor sua autoridade por meio do controle sobre tais territórios; esses territórios dentro de um Estado Nacional cujo controle possui influência de outros atores não consentidos pelo Estado em questão foram classificados pelos estudos de Bartosz Stanislawiski (2008).

2.1.1. *Black Spots*

De acordo com Stanislawski (2008), são áreas localizadas dentro de um Estado, sobre as quais o governo formal não exerce governança alguma. O tipo de ordem vigente nesses territórios é, quase sempre, desconhecido tanto por parte das autoridades governamentais como pela comunidade internacional. Desse modo, as agências de segurança nacionais têm pouca supervisão sobre os “*black spots*”, que se tornam terrenos propícios para que grupos terroristas e criminosos desenvolvam livremente suas atividades ilícitas.

Importante destacar que o conceito de “*black spots*” é apenas uma classificação estabelecida pelo autor com base na dinâmica territorial dos chamados “Estados deficientes”, conceito que o autor usa para classificar os Estados que não conseguem exercer governança plena sobre seu território, instituições e populações de maneira plena. Dentro desses Estados deficientes, sua relação de governança foi classificada em quatro:

- *Black spots* (buracos negros): áreas dentro do território de um país cujo governo não exerce governança alguma;
- *As-if states* (pseudo-Estados): Estados internacionalmente reconhecidos mas que não conseguem desempenhar esse papel;
- *Almost-states* (quase-Estados): Estados que, na prática, garantem governança, mas não são internacionalmente reconhecidos;
- *States-within-states* (Estados dentro de Estados): São Estados similares ao quase-Estados, mas que, não buscam independência. Isto é, não estão interessados no reconhecimento internacional como os enquadrados na classificação anterior.

2.2. *Pequenas Guerras*

Cunhado por Noel Williams (2003) o conceito de Pequenas Guerras se assemelha ao conceito de “Novas Guerras” com a preocupação de explicar que, cada contexto de uma Pequena Guerra possui suas peculiaridades. O elemento que mescla tais conflitos ao conceito é o fato da condução desses conflitos se fazerem fora do padrão que os Estados direcionam para suas ações beligerantes; em outras palavras, não seguem as regras de uma guerra entre Estados.

2.3. Guerra Irregular

Por fim, mas não menos importante, Alessandro Visacro (2009, p. 222) estabelece o conceito de Guerra Irregular, cuja premissa classificatória se assemelha a Williams e Kaldor: as Guerras Irregulares diferem-se dos conflitos tradicionais (regulares) pela ausência de regras nas ações conflitivas. De acordo com o autor, as Guerras Irregulares configuram-se como parte das Guerras de Independência; das Guerras de Resistência e das Guerras Civis.

O conceito de Guerra Irregular, sendo uma forma de beligerância que transcende os limites do campo militar, onde se destacam a atuação de forças predominantemente locais. O caráter informal, dinâmico, flexível e mutável dos conflitos que envolvem a guerra irregular, dificulta a classificação do mesmo em padrões doutrinários rígidos, aplicáveis com a mesma abrangência nas guerras regulares (VISACRO, 2019, p.221).

Alessandro Visacro (2020), também visualiza sobre os conflitos armados, os conceitos de Guerra Híbrida e Conflito na Zona Cinza, que têm recebido grande destaque na literatura dessa área. A guerra híbrida emprega uma ampla gama de recursos, combinando ferramentas de guerra convencional e não convencional, a saber: forças regulares e irregulares, forças especiais, apoio a manifestações locais, guerra de informação, diplomacia, ataques cibernéticos e guerra econômica. (LEAL, 2010, p. 10 *apud* VISACRO, 2020).

Em relação ao Conflito na Zona Cinza, esta “se caracteriza por uma intensa competição política, econômica, informacional e militar, mais acirrada que a diplomacia tradicional, porém inferior à guerra convencional.”. (VOTEL et al., 2016, p. 102, *apud* VISACRO, 2020). O autor argumenta que esses conflitos são consequência natural do ambiente de conflito do século XXI, exemplificando a partir de um esquema, a questão dos atores armados como ameaças híbridas que atuam dentro da Zona Cinza que impactam a Segurança e os meios militares (guerra não convencional, forças irregulares e afins) e não militares (diplomáticos, de inteligência, de imposição da lei e outros) para o combate desses atores.

Ao lidar com esta nova dinâmica, o Poder Militar (relativo à segurança militar) foi arrastado para um quadro de fricção assimétrica e irregular, muitas das vezes intra-

estatal. Desta forma Lind (2004) aponta a ascensão da 4ª Geração como a maior mudança da guerra desde a Paz de Vestfália, uma vez que evidencia o fim do monopólio do estado sobre a guerra. (SANTOS et al, 2019).

Os atores não estatais violentos empregam a força armada, a coerção, influência na política, entre outros métodos a fim de lograr seus objetivos.

3. Sobre os conceitos de segurança e a dialética da fronteira

Percebe-se, como um elemento chave na classificação dos conflitos anteriormente apresentada, a visualização dos atores a partir da fronteira do Estado Nacional inserido na conjuntura bélica. Isto é, uma característica-chave para a verificação do tipo de conflito, se baseia nos atores participantes e sua origem em relação ao Estado nacional parte do evento e tomado como referência; tal classificação, por sua vez, implica em como o conceito de segurança tende a ser empregado.

Quando o ator que emite ameaça se encontra do lado de fora da fronteira, o aspecto debatido sobre “segurança” tende a ter uma conotação coletiva; tal como o conceito de segurança nacional e que, portanto, tal ameaça pode ser dissuadida pela articulação de todas as instituições do Estado interessadas nesse contexto. Todavia, no âmbito doméstico (de dentro da fronteira), onde a garantia da segurança parte da ação de forças policiais com fins no bem estar do cidadão, o conceito de segurança tende a centrar-se e relativizar-se de acordo com os indivíduos.

Tabela 1: Conceitos de Segurança

Fim	SEGURANÇA	
Referente	ESTADO	INDIVÍDUO
Ameaça	GUERRA	CRIMINALIDADE
Meio	DEFESA	SEGURANÇA PÚBLICA
Instrumento	FORÇAS ARMADAS	FORÇAS POLICIAIS
Normas	DIREITO INTERNACIONAL	DIREITO INTERNO

Fonte: Mariana Salvadori (2020).

Em parte, os estudos de segurança internacional da Escola de Copenhagem, cujos autores utilizados nesse trabalho são, principalmente, Barry Buzan e Lene Hansen (2012), setorizam expressões de segurança para além da análise das ameaças provenientes de “fora da fronteira” e restritas à responsabilidade de dissuasão das forças armadas (isto é, a segurança militar). Barry Buzan é um dos principais autores dos Estudos de Segurança, e, dentre suas contribuições, está o retratar da Segurança Internacional sob as lentes políticas, econômicas, sociais e ambientais e não, apenas, sob a ótica militar, além de uma abordagem estadocêntrica.

Isto posto, atualmente, os atores não estatais violentos são considerados ameaças complexas à sua Segurança Nacional, principalmente, por suas características estruturais e de atuação. Em relação aos Estudos de Segurança Internacional (ESI), os mesmos “surgiram de debates sobre como proteger o Estado de ameaças externas e internas após a Segunda Guerra Mundial.” (BUZAN; HANSEN, 2012).

Os ESI se consolidaram, especialmente, no pós-Guerra-Fria, quando se inseriu no debate a participação das novas ameaças no Sistema Internacional. O pós-Guerra Fria evidenciou a ineficiência dos Estados ao lidar com essas novas ameaças, principalmente, em relação a esses atores não estatais violentos.

Segundo Santana (2012):

o fim da Guerra Fria contribuiu para a proliferação ao redor do mundo de Estados fracos e falidos com um governo titular e um esqueleto de algumas instituições democráticas. Esses Estados residiam na esfera de influência de uma das superpotências, em troca de proteção militar e auxílio econômico. Quando essa

23 a 27 de agosto de 2021

proteção entrou em colapso, o mesmo aconteceu com a rede de segurança que defendia governos frágeis de perderem o controle sobre seus territórios ou recursos. Nesses países, o crime organizado pôde facilmente exercer influência sobre as agências governamentais, os políticos, líderes empresariais e os órgãos de comunicação. Os próprios governantes passaram a comandar as atividades criminosas em larga escala, inclusive por meio dos sistemas financeiros. O Estado criminalizado tornou-se uma importante característica dos dias de hoje.

4. Atores não estatais violentos

Atores não estatais violentos são grupos que atuam, principalmente, por meio do uso da força armada e física, além da coação para atingir seus objetivos, praticando atividades irregulares e ilícitas. “Assim, em muitos dos rincões da sociedade sul-americana sequer a paz negativa foi alcançada, fruto da desigualdade social e o aproveitamento dessa mesma condição por parte de atores não estatais e, frequentemente, pelo próprio Estado.” (GLEDHILL, 2015 *apud* FERREIRA; FRAMENTO, 2020). Além disso, “neste cenário, não surpreende que precisamente no desigual continente da América a violência seja maximizada e o crime encontre mais força e letalidade.”. (GENEVA DECLARATION, 2015 *apud* FERREIRA; FRAMENTO, 2020).

Pautado pelos conceitos relativos ao tipo de conflito, verifica-se que, uma característica comum a todos é a participação de um ator não estatal. Esse ator, por sua vez, incorpora uma série de elementos que podem reclassificá-lo na tipologia do conflito de acordo com fatores como: intencionalidade, organização, expressão de força e outros.

Para o contexto brasileiro a ser analisado, o ator violento não estatal em questão não possui intenção de substituição do Estado (fator político que configuraria um conflito de Guerra Civil), possui territórios sob seu controle pelo uso da força e cuja legitimidade está eclipsada com a do Estado Nacional em função da Autoridade estabelecida no terreno. Essas características limitam o tipo de organização que será trabalhada aqui, em especial as que possuem maior expressão de poder em função de contingente, distribuição territorial e outros indicadores. Sendo assim, serão analisados os seguintes atores: o PCC, o CV e as milícias.

4.1. Primeiro Comando da Capital

23 a 27 de agosto de 2021

Apresentando-se como a maior facção criminosa do país atualmente, o PCC compõe o quadro de atores violentos não estatais que surgiram dentro das cadeias a partir de reivindicações políticas. Fundado em 31 de agosto de 1993 por detentos da Casa de Custódia de Taubaté, em São Paulo, a facção criminosa possui suas motivações inspiradas em outros grupos pré-existentes (como o Comando Vermelho); seus partidários organizam respostas violentas ao tratamento que recebem no sistema carcerário e, entre essas motivações, a facção surge como resposta ao massacre do Carandiru, ocorrido em 1992. (JOZINO, 2017).

De acordo com Bruno Paes Mando e Camila Nunes Dias (2018):

o PCC trazia um discurso inovador. Os paulistas diziam que seus crimes eram praticados em nome dos “oprimidos pelo sistema” e não em defesa dos próprios interesses, o que os diferenciava do personalismo dos traficantes cariocas. Eles assumiam a existência de um mundo do crime e da ilegalidade, tanto nas prisões como nas periferias, conhecidas como “quebradas”. Com o PCC, o crime passaria a se organizar em torno de uma ideologia: os ganhos da organização beneficiariam os criminosos em geral. (MANSO & DIAS, 2018).

Além disso, em relação à sua estrutura, Bruno Manso e Camila Dias (2018) ainda afirmam que:

se organiza em células - as “sintonias” - atuantes nas prisões e nos bairros pobres de centenas de cidades brasileiras. Essas células estão conectadas e formam coletivos decisórios em âmbito regional, estadual, nacional e internacional. Cada unidade prisional e cada bairro onde há o controle do PCC têm um representante da facção para conduzir os negócios e servir de referência na resolução de conflitos. (MANSO; DIAS, 2018).

Essas características estruturais e de atuação evidenciam que o PCC atingiu um modelo de gestão. “Atualmente, o grupo controla regiões periféricas, tráfico de drogas, roubo de banco e de veículos pesados, sequestros e ataques não só na capital paulista, mas nas grandes cidades do estado e também fora dele.”. (BIGOLI; BEZERRO, 2015; BIROL; DAL RI JUNIOR, 2011 *apud* FERREIRA; FRAGMENTO, 2020).

Já em relação aos seus lucros:

pesquisas de órgãos públicos afirmam que 80% dos lucros da organização originam-se do tráfico de drogas, movimentando cerca de 40 toneladas de cocaína por ano, o que equivale a 200 milhões de dólares anuais. O restante corresponde a roubos a banco, sequestros, tráfico de armas, contrabando e a mensalidade paga pelos criminosos que estão em liberdade, hoje estimada em cerca de R\$ 600,00. (FERREIRA, 2019 *apud* FERREIRA; FRAGMENTO, 2020).

Entretanto, “o estudo de Feltran (2018 *apud* FERREIRA; FRAGMENTO, 2020) coloca que o valor movimentado pelo PCC é muito maior, dado que um helicóptero com 400 quilos de cocaína tem potencialmente 40 milhões de Euros em mercadoria.”.

A sua ação transnacional, a respeito do tráfico de drogas, evidencia sua alta complexidade e sua alta organização, visto que, sua presença nesse fluxo de ilícitos é percebida em diversas operações interagências deflagradas pelo Governo Federal como, por exemplo, a Brabo, que tem como objetivo combater o narcotráfico.

4.2. *Comando Vermelho*

O Comando Vermelho Rogério Lemgruber, (mais conhecido simplesmente como Comando Vermelho ou por suas siglas: CV ou CVRL), é uma das mais conhecidas organizações ligadas ao crime organizado transnacional no Brasil. (PAIVA, 2019, p. 168). Porém, ao contrário do PCC, não possui uma estrutura tão ampla e com atuações consolidadas em outros países.

A facção foi fundada no Instituto Penal Cândido Mendes, na Ilha Grande, em Angra dos Reis, Rio de Janeiro, no final da década de 1970. Os detentos fundadores da facção eram presos enquadrados na Lei de Segurança Nacional (LSN), todavia, não se tratavam de presos políticos. A LSN enquadrava, além de presos políticos, uma série de presos comuns especializados em ações criminosas sistematicamente utilizados por grupos de esquerda durante o Governo Militar (como sequestros e assalto à banco) no entanto, tais presos comuns enquadrados na LSN não foram beneficiados pela Lei da Anistia nos anos 1970. (PEREIRA; MARVILLA, 2005).

Essa classe de presos comuns enquadrados na LSN compunha uma organização interna do Presídio da Ilha Grande chamada “Falange Vermelha” e, a partir dessa organização rudimentar, os detentos estabeleceram ordem dentro do presídio, criaram um fundo colaborativo (com o intuito de financiar fugas) e arregimentaram partidários com o objetivo de estabelecer uma organização em prol dos interesses dos presos.

O Comando passou a investir na obtenção do monopólio de um mercado em expansão na América do Sul, o tráfico de drogas e armas, particularmente em cidades cariocas como Angra dos Reis, Campos dos Goytacazes e Cabo Frio. A cocaína, na década de 80, passou a ser grande responsável pela expansão da facção, consolidando o Brasil na rota da droga, como mercado consumidor do produto de baixa qualidade e ponto de distribuição para os Estados Unidos e Europa.

A partir da década de 90, o grupo passou a ter bastante reconhecimento nacional, além do domínio de cerca de 90% das favelas do Rio de Janeiro. Nesse período, o foco da atuação do grupo foi o narcotráfico e roubo de cargas. O grupo, apesar da sua forte atuação no Rio de Janeiro, tinha dificuldade em alcançar a hegemonia, diante dos conflitos por território contra facções rivais, originadas por dissidências entre o próprio CV, o Terceiro Comando Puro (TCP) e o Amigos dos Amigos (ADA), além da polícia.

Nos anos 2000, diversas favelas controladas pelo CV passaram a ser ocupadas por um novo grupo de atores não estatais violentos, as milícias, como será visto adiante. Em 2016, o Comando Vermelho e Primeiro Comando da Capital, aliados há quase duas décadas, romperam sua coexistência pacífica, motivado por disputas de território de influência nas fronteiras sul, oeste e norte do Brasil, principalmente nas fronteiras com o Paraguai, Bolívia e Colômbia.

O grupo, além do Rio de Janeiro, atua em grande parte do Brasil e nas principais fronteiras da região sul-americana, principalmente por intermédio de facções criminosas locais menores e codependentes, o que favorece suas operações de tráfico.

O Comando Vermelho foi o

primeiro grupo criminoso organizado do Brasil urbano, o CV passou a distribuir a drogas a partir de uma estrutura vertical e hierarquizada. Com isso, surgiram disputas cinematográficas por mercado, em roteiros que envolviam armamentos de guerra, invasões de morros, balas perdidas e muitas mortes. (MANSO & DIAS, 2018).

4.3. Milícias

23 a 27 de agosto de 2021

Por fim, introduzindo a milícia como um ator não estatal violento, tem sua origem, em sua maior parte, por ex-membros de forças policiais e forças armadas. Há uma dificuldade de localizar sua origem devido à poucas informações e estudos sobre.

De acordo com esse estudo realizado por Cano, o tema “milícias” surgiu nos jornais do Rio de Janeiro no ano de 2006. Os poucos estudos publicados sobre o tema podem ser justificados diante das dificuldades de entendimento a respeito dele, que são de diversas ordens, podendo-se mencionar a pouca tradição existente – considerando-se que essas organizações possuem história recente –, a realidade dinâmica com que o fenômeno se altera e o medo que afeta as pessoas passíveis de testemunhar sobre o tema. (SANCHOTENE, 2013).

As milícias não representam uma atuação transnacional, como o verificado nas características do PCC. Apresenta uma atuação mais regional, principalmente em comunidades, tendo a origem do seu lucro no monopólio de vendas em diversas atividades econômicas, como por exemplo, venda de gás, serviço de TV a cabo, serviço de internet, de transporte, etc. Além disso, oferecem “proteção” aos moradores e comerciantes locais, que precisam pagar uma taxa para tal, como foi levantado no Relatório “No sapatinho: A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011).” Para isso, a milícia se utiliza do uso da força armada, violência e coação para atingir seus objetivos, além de praticar os crimes de extorsão, corrupção, homicídios, porte de arma, entre outros.

As milícias, por exemplo, no Rio de Janeiro se utilizam da territorialidade para a sua atuação, principalmente, em locais com baixa atuação do Estado. “Com isso, ocupam algumas lacunas deixadas pela relação frágil do Estado com estas comunidades, muitas vezes substituindo os direitos por favores e as obrigações por relações de cumplicidade.” (SILVA; FERNANDES; BRAGA, 2008 – Relatório Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro).

Pode-se concluir então que:

alguns dos traços observados nos crimes praticados por organizações mafiosas podem ser verificados na forma de atuação dos grupos milicianos. Nesse sentido, podem-se mencionar, entre as principais características de tais grupamentos: a construção de um poder paralelo ao Estado; o modo sangrento de alguns procedimentos aplicados àqueles que não aceitam o modo de agir da organização; a manutenção da organização às custas da corrupção; a motivação de sua existência vinculada ao mundo dos negócios; existência dependente da colaboração das vítimas. (SANCHOTENE, 2013).

A milícia tem como característica de atuação a territorialidade, ocupando lotes irregulares, além da segurança privada, corrupção e lavagem de dinheiro. O uso e

comercialização de drogas não são tolerados. (Relatório Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro, 2008).

4.4. Principais características dos Atores não estatais violentos

Diante do que foi exposto acima, fica evidente que

os atores não-estatais violentos apresentam uma significativa variedade de características (estruturas, meios, objetivos). Entretanto, eles convergem na origem, que são as deficiências de estatalidade em muitos países do continente e do mundo. A ausência do Estado (e de outras instituições tradicionais de socialização) é substituída pela emergência de atores não-estatais que oferecem proteção e conseguem certa legitimação popular. (AVILA, 2014).

Esses atores proporcionam, de certa forma, um Estado paralelo, além de uma economia informal e ilegal. E, apesar de possuírem características diferentes, têm a origem na ausência do Estado e de suas ações, que abrem espaço para um vácuo de poder, onde é preenchido por tais atores. Sendo assim, perante as informações coletadas e supracitadas, pôde-se construir abaixo, a seguinte tabela acerca das principais características estruturais e de atuação dos principais Atores não estatais violentos no Brasil.

Tabela 2 – Principais características dos Atores não estatais violentos

Atores Não Estatais Violentos	Principais Características	Referências
PCC	Status hegemônico; estrutura piramidal organizada em células; possui um modelo de gestão empresarial; atuação transnacional; foco em obter lucro através de atividades, principalmente, do Narcotráfico e tráfico de armas. Mais conhecido pelo emprego da violência contra as forças do Estado	(MANSO; DIAS, 2018)
CV	Estrutura vertical e hierarquizada restrita, dependente de grupos menores regionalmente atuantes; lucro no tráfico de drogas e armas; atuação regionalmente destacada (RJ); uso pesado de armamentos e da violência. Mais conhecido pelo emprego da violência contra outras facções criminosas.	(MANSO; DIAS, 2018)

Milícias	Influência na política; uso da territorialidade; lucro no monopólio de vendas em diversas atividades econômicas; atuação regional; uso da violência, força armada e coação. Mais conhecidas pela permeabilidade entre o “legal” e o “ilegal”.	(SANCHOTENE, 2013)
-----------------	---	--------------------

Considerações finais

Como parte da tentativa de enquadramento conceitual da conjuntura brasileira nos conceitos apresentados diante da classificação de violência na primeira parte, verifica-se a presença de elementos componentes nos conceitos com o Estudo de caso. Entre as principais características de guerra irregular, presentes nos principais atores não estatais violentos atuantes no Brasil, destacam-se:

- a. Eclipse de soberania territorial pela legitimação parcial da Autoridade do ator não estatal por parte da população.

Pode-se citar duas situações: há quem faça parte do esquema criminoso e há quem esteja na lei do silêncio (sofre ameaças). Essa última situação acaba apresentando a ideia que a população está do lado desses grupos criminosos e não do lado do Estado. A população tem tendências a ser coniventes devido ao contexto onde ela se encontra, onde ela está inserida, além do sistema de cooptação praticado pelo mega esquema do crime organizado. Isso evidencia a prática de coação. Essas situações proporcionam suporte às forças irregulares, viabilizando, direta ou indiretamente, o funcionamento dos agentes não estatais violentos.

Essa característica, dentro dos conceitos de *black spots*, estabelece uma deficiência na capacidade do Estado de estabelecer governança sobre tais territórios e populações, uma vez que, a coação da população por agentes não estatais não corrobora a lógica da segurança interna.

- b. Não linearidade dos conflitos

A característica da não linearidade, segundo o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2007), refere-se à possibilidade de que ocorram ações de combate diferentes locais, não respeitando a manutenção dos confrontos em locais previamente estabelecidos, utilizando-se para tal o uso de diferentes técnicas, táticas e procedimentos, ignorando qualquer distância ou fronteira.

c. Permeabilidade entre os campos de atuação (Segurança interna e Segurança pública)

Alessandro Visacro (2019, p. 252-253) destaca que existe um espectro nebuloso entre as responsabilidades na ação contra agentes não estatais violentos que se utilizam da guerra irregular como forma de ação, gerando um conflito entre a segurança pública e a segurança interna.

d. Ausência de padrões rígidos de planejamento e execução

O direcionamento ao resultado, conhecido no meio militar como “missão pela finalidade”, em que o atacante dispõe de grande liberdade de ação para determinar as ações táticas que executará. Por vezes, o controle de regiões-chave pode determinar o sucesso das ações. (VISACRO, 2009 *apud* BEZERRA, 2020, p.31).

e. Insubordinação às restrições legais.

O tópico acima tem estreita ligação com a execução das atividades dos agentes estatais não violentos, que são baseadas, primordialmente, com ações marginais, que contrariam as normas e padrões estabelecidos pela sociedade.

f. Proximidades entre os níveis político, estratégico e tático.

A característica acima refere-se à presença cada vez mais forte e atuante de fatores como a mídia e a presença de organismos de defesa dos direitos humanos nos conflitos entre o Estado regular confrontando os atores não estatais violentos.

Além disso, “no Brasil, por exemplo, a falha do Estado se configura em frentes diversas, como uma política carcerária deficiente, constante desrespeito aos direitos humanos no sistema prisional e uma justiça criminal seletiva que reproduz desigualdades.”.

(FELTRAN, 2018; MANSO; DIAS, 2018, GLEDHILL, 2015; DIAS, 2011b *apud* FERREIRA; FRAGMENTO, 2020).

Pode-se concluir então, a indisponibilidade da atuação do Estado em regiões específicas, que abrem caminho para a ação de grupos que utilizam as técnicas e métodos de guerra irregular para estabelecerem-se em territórios, tornando-se ameaças ao Estado e à sua Segurança, além de se valer da incapacidade do poder estatal em atender demandas sociais prementes, seja por ineficiência administrativa, despreparo e truculência dos órgãos de segurança pública locais e/ou a existência de grupos locais que se mostram predispostos a isolar o poder central em benefício de interesses próprios. (VISACRO, 2019). Sendo assim, é nesse cenário que esses atores não estatais violentos se fortalecem e são capazes de atuar de forma violenta e coercitiva, agindo como um poder paralelo ao Estado.

Referências

AVILA, Carlos Federico Domínguez. Atores não-estatais violentos e a segurança internacional na América Latina: Conjuntura e cenários prospectivos. **Boletim Meridiano 47**; vol. 15, n. 145, set.-out. 2014 [p. 11 a 17].

BEZERRA, Danilo Pereira. A liderança na segunda Batalha de Ramadi em 2006: Como o Navy SEAL Team liderou e venceu. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas. PORTARIA NORMATIVA Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. 2012.

CANÊDO, Letícia. **A descolonização da Ásia e da África**. Campinas: Atual, 1990.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. Prússia: 1832. Traduzido para o Inglês por Michael Howard e Peter Paret. Universidade de Oxford e Universidade de Stanford (1984). Traduzido para o Português por: Capitão de Mar e Guerra (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Vale. Escola de Guerra Naval (EGN) – Marinha do Brasil.

FERREIRA, Marcos Alan S. V.; FRAGMENTO, Rodrigo de Souza. Rev. Bras. segur. pública vol. 14 n. 1 São Paulo fev/mar 2020.

HALLIDAY, Fred. A Guerra Fria e seu fim: consequências para a Teoria das Relações Internacionais. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: vol. 16, no. 1, p. 53-73, jan/jun. 1994.

23 a 27 de agosto de 2021

JOZINO, Josmar. **Cobras e Lagartos**: a verdadeira história do PCC. 2ª edição. São Paulo: Via Leitura, 2017.

KALDOR, Mary. Inconclusive Wars: Is Clausewitz Still Relevant in these Global Times?. *In Global Policy*, v. 1, n. 3, p.271-281, 2010.

KALDOR, Mary. Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror. **International Politics**, 2005, 42, (491–498).

MANSO, Bruno; DIAS, Camila. **A Guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil, 2018.

MOURA, Tatiana. 2010. **Novíssimas Guerras: Espaços, Identidades e Espirais da Violência Armada**. Coimbra: Almedina.

“**No sapatinho**”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011) / Ignacio Cano & Thais Duarte (coordenadores); Kryssia Ettl e Fernanda Novaes Cruz (pesquisadoras). - Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

PAIVA, Luiz Fábio. Aqui não tem gangue, tem facção: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. **Caderno CrH**. Salvador, v.32, n.85, p.165-184, Jan/Abr.2019.

PEREIRA, Valter; MARVILLA, Miguel (org.) **Ditaduras não são eternas** – memórias da resistência ao Golpe de 1964 no Espírito Santo. Vitória (ES): Flor&Cultura: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 2005.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

SALVADORI, Mariana. **O uso de forças armadas em segurança pública: o caso do Rio de Janeiro**. Dissertação (mestrado); orientado por: Profa. Dra. Maria Helena Castro Santos. Universidade de Brasília: 2020.

SANCHOTENE, Salise Monteiro. Aspectos comuns entre o crime praticado por Milícias no Brasil e o tipo Mafioso na Itália. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.53, abr. 2013.

SANTANA, M. V. O fenômeno do crime organizado: uma ameaça à segurança nacional. Coleção Meira Mattos: **revista das ciências militares**, n. 27, 8 nov. 2012.

SANTOS et al. A arte da guerra no século XXI: avançando à Multi-Domain Battle. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v.13, n.46, p.83-105, janeiro/abril 2019.

Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro / organização, Justiça Global – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

SOUZA, Marília. **O conceito de áreas não-governadas ou black spots e os desafios políticos e teóricos para a agenda de segurança do pós Guerra Fria**. Ensaios do Instituto

de Estudos Econômicos e Internacionais; Universidade do Estado de São Paulo; São Paulo: 2012.

STANISLAWSKI, B. Para-states, Quasi-states and Black spots: perhaps not states, but not “ungoverned territories”. Oxford: **International Studies Review**, 2008.

VILLA, Rafael Duarte; BRAGA, Camila de Macedo; FERREIRA, Marcos Alan S. V. Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. **Latin American Research Review** 56(1), pp. 36-49.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história, 2019.

VISACRO, Alessandro. Não basta vencer em múltiplos domínios: conjecturas sobre a nova doutrina do Exército dos Estados Unidos e os conflitos na zona cinza. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v.14, n. 50, p.187-209, maio/agosto 2020.

WEBER, Max. **The Theory of Social and Economic Organization**. New York: French Press, 1964.

WILLIAMS, Noel. Part I of selected excerpts from Small Wars II. U.S. **Marine Corps document**, 2003.

RELAÇÕES TRILATERAIS ENTRE ESTADOS UNIDOS, ISRAEL E IRÃ: MUDANÇAS NO PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO (2009-2020)

Luiza Delaflora Cassol¹⁷²

Júlio César Cossio Rodriguez¹⁷³

Resumo

As relações entre Estados Unidos, Israel e Irã são antigas, complexas e oscilantes. Nos últimos anos, elas têm sido marcadas por um fator e preocupação em comum: o programa nuclear iraniano. Para lidar com essa questão, estes estados têm empregado diferentes estratégias e comportamentos que são moldados pelos incentivos sistêmicos, levando a mudanças no padrão de cooperação-conflito dessas relações trilaterais. Neste contexto, destaca-se a construção do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), também conhecido como o Acordo Nuclear de 2015, inicialmente considerado como um “acordo histórico” pelas administrações dos EUA e Irã, sendo posteriormente desmantelado pela nova administração dos EUA com o apoio de Israel. Dessa forma, evidenciamos três momentos temporais de variações para demonstrar os fatores que explicam as mudanças no padrão de cooperação-conflito: (1) pré-acordo nuclear (2009-2012) – tensão controlada; (2) durante o acordo nuclear (2013-2018a) – cooperação comedida; e (3) pós-acordo nuclear (2018b-2020) – escalada de tensões. A partir de pesquisa bibliográfica e do uso de *event data*, encontramos que as mudanças de estratégia e comportamento dos estados decorreram parcialmente de variações da polaridade global e regional, que, neste trabalho, foram mensuradas por meio dos posicionamentos dos estados em relação ao Acordo Nuclear.

Palavras-chaves: Relações Trilaterais; Padrão de Cooperação-Conflito; Acordo Nuclear; Distribuição de Poder.

Introdução

A região do Oriente Médio tem adquirido crescente importância no estudo das relações internacionais, especialmente por “dispor de alguns dos principais desafios

¹⁷² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria, Bacharela em Relações Internacionais (2020) pela Universidade Federal de Santa Maria. Integrante do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (UFMS). Email: luiza.cassol@acad.ufsm.br

¹⁷³ Doutor em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (2013), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2009) e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2007). Professor de Relações Internacionais no Departamento de Economia e Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFMS). Coordenador do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (UFMS). Email: julio.rodriguez@ufsm.br

securitários do século XXI” (FAWCETT, 2013; HINNEBUSCH, 2003). Entre esses desafios, destaca-se como um dos principais as ambições nucleares iranianas que, associadas à busca por maior projeção e influência do Irã na região, tornaram-se uma preocupação a nível regional e global, conseqüentemente, em especial para dois atores: Estados Unidos e Israel (HILTERMANN, 2017). As relações entre EUA, Israel e Irã dispõem de uma dinâmica que pode ser considerada trilateral, segundo a definição de Robert Jervis (1997), o que implica que as interações entre uma díade desses Estados produzem ramificações a todos eles.

Historicamente, desde a Revolução Islâmica de 1979, as relações entre EUA, Israel e Irã têm sido marcadas por animosidade e hostilidade, fortalecidas pelo agravamento das tensões regionais e seus objetivos conflitantes (SAIKAL, 2019; COLLEAU, 2016). Entre o triângulo, apenas as relações bilaterais entre EUA-Israel têm sido tradicionalmente de cooperação e aliança, mantendo o que é considerado como uma “relação especial” (LUM, 2018). Já as relações entre Israel-Irã são permeadas pela retórica de inimizade e por uma natureza estratégica competitiva, a qual está ligada às suas respectivas ambições regionais, com diversos pontos de atrito (PARSI, 2012). No caso das relações entre EUA-Irã, elas têm sido marcadas por tensões e hostilidades, com poucas aberturas para cooperação. Ao passar dos anos, com o aumento do alcance iraniano na região, o país passou a ser visto pelos EUA e seus aliados como uma ameaça a ser contida, exacerbado pelas suas ambições de avanço no programa nuclear (KATZMAN, 2011; PARSI, 2012; COLLEAU, 2016).

Diante desse contexto, ao longo de 2009 a 2020, nota-se um período em que foram observadas interações atípicas entre o triângulo, ambos no espectro cooperativo e conflitivo das relações internacionais. Uma forma de analisar e operacionalizar as interações dos Estados tem sido convertê-las em um padrão de cooperação-conflito. Esse padrão ajuda a visualizar os comportamentos dos Estados, criando um registro de interações em forma quantitativa (GOLDSTEIN, 1992). Igualmente, serve como um panorama das interações entre eles durante um período, abrindo espaço para inferências sobre causalidades e efeitos (WARD, 1982; CASTELLANO DA SILVA, 2017). A forma encontrada de operacionalizar o padrão de cooperação-conflito e analisar as suas variações foi através da utilização de *event data*, com dados obtidos pelo banco de dados de eventos *Integrated Crisis Early Warning System* (ICEWS). Por meio da escala de Goldstein, que varia de -10 para conflito extremo a +10 para cooperação extrema, cada evento é classificado, tornando possível visualizar quantitativamente a intensidade das relações e as suas mudanças ao longo do tempo.

Este contexto firma a base para explorar a questão “quais fatores explicam as mudanças no padrão de cooperação-conflito das relações trilaterais entre Estados Unidos, Israel e Irã no Oriente Médio entre 2009-2020?”. Utilizando a teoria realista estrutural, que deposita na estrutura o comportamento dos Estados, que seriam moldados por incentivos e constrangimentos que direcionam o seu poder, este trabalho explora a polaridade global e regional como fatores que ocasionaram mudanças no padrão de cooperação-conflito entre EUA, Israel e Irã. Este artigo está dividido em duas seções, não obstante a introdução e considerações finais. A segunda seção aborda, respectivamente, o padrão de cooperação-conflito das relações trilaterais entre 2009-2020, em que são analisadas as interações entre os Estados do triângulo e identificados três períodos de mudança: (1) pré-acordo nuclear (2009-2012) - conflitivo; (2) durante acordo nuclear (2013-2018a) - cooperativo; e (3) pós-acordo nuclear (2018b-2020) – conflitivo; e, então, são abordados os fatores estruturais, com ênfase para as mudanças e continuidades da polaridade global e regional. Na terceira seção é feita uma análise a partir dos dados observados, em que se verifica o impacto da distribuição de poder no comportamento dos Estados, o qual indica que a polaridade é capaz de explicar apenas parcialmente as mudanças decorrentes no padrão de cooperação-conflito, pois nem sempre o comportamento dos Estados segue a previsão dos estímulos sistêmicos.

Padrão de cooperação-conflito e polaridade nas relações trilaterais

Cooperação e conflito são tidos como fatos dentro do ambiente do sistema internacional. Algumas correntes acreditam que a cooperação é predominante, enquanto para outras o conflito é inerente ao sistema internacional devido a sua natureza anárquica. Embora nem sempre vistos de forma interligada, ambos são essenciais à política internacional. Para a filosofia política realista, a natureza essencial da política internacional é conflituosa, sendo marcada por um ambiente de escassez, permeado por conflitos distribucionais de competição interestatal, em que o poder é visto como um elemento fundamental (SCHWELLER, 2003; LOBELL, 2009). Devido a competição posicional dos Estados no sistema, caracterizada pela distribuição de poder que diferencia uma unidade da outra, mudanças de poder relativo de uma unidade conduzem a novos cálculos de interesse e estratégias, pois alteram as expectativas de comportamento desses Estados e, conseqüentemente, as suas interações no sistema internacional (WALTZ, 1979). É mediante esse contexto que se constitui uma das

proposições mais básicas do realismo – “Estados reconhecem e respondem a mudanças na balança de poder” (SCHWELLER, 2003, p. 333, tradução nossa).

O objetivo da teoria realista estrutural é explicar padrões de comportamento ao longo do tempo. É uma teoria da política internacional que traça os padrões recorrentes da política mundial para a estrutura do sistema internacional, utilizando a variável da distribuição relativa das capacidades para explicar comportamentos dos Estados, interações e resultados sistêmicos (WALTZ, 1979; SCHWELLER, 2003; LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009). Sob essa ótica, essa seção aborda o padrão de cooperação-conflito das relações trilaterais entre 2009-2020, identificando mudanças ao longo do tempo. Após, são abordados os fatores estruturais, com ênfase para as mudanças e continuidades de polaridade global e regional e o seu impacto nas interações dos Estados.

1.1. Padrão de cooperação-conflito: EUA, Israel e Irã (2009-2020)

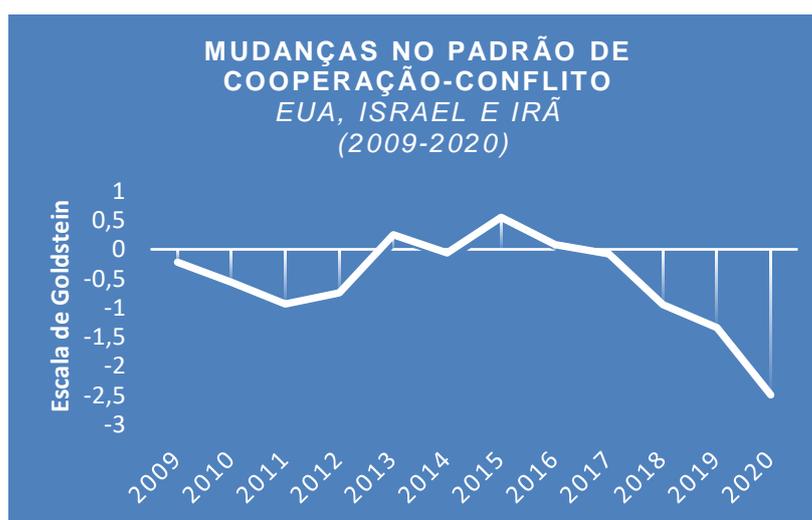
A ótica da cooperação e do conflito é essencial para compreendermos as interações entre os Estados, especialmente ao passo que elas vão se tornando cada vez mais complexas. Os estudos que envolvem ambos cooperação e conflito questionam se eles são processos competidores ou complementares, já que são associados a uma mesma dinâmica de interação e não existem isoladamente, pois são mutuamente influenciados (WARD, 1982; CASTELLANO DA SILVA, 2017). No nível estrutural, a cooperação e o conflito são reflexos das ações dos Estados, as quais são influenciadas por variações na distribuição de poder relativo.

A questão central que permeia a relação trilateral entre EUA, Israel e Irã são os aumentos da distribuição de poder relativo do Irã. Um aumento nas capacidades nucleares do Irã, por exemplo, representa uma ameaça aos EUA e a Israel, devido a imprevisibilidade de ações do regime que se expandiriam pela região, acarretando mudanças geopolíticas. Entre 2009 a 2020, os EUA e Israel passam a pensar em diferentes medidas e estratégias para balancear as crescentes capacidades iranianas e as suas ramificações, visando conter a República Islâmica. A partir disso, o triângulo embarca em uma década de interações oscilantes, ora cooperativas, ora conflitivas. O gráfico abaixo ilustra as variações nessas relações.

23 a 27 de agosto de 2021

O gráfico 1 demonstra um histórico de interações entre EUA, Israel e Irã durante 2009-2020, elaboradas com o uso de *event data* e do banco de dados de eventos *Integrated Crisis Early Warning System (ICEWS)*. A utilização de *event data* torna possível a análise e inferência de causas e efeitos derivados das interações dos Estados, explicitando a dinâmica de ação e reação presente nas relações interestatais. Nesse sentido, contribui para explicações aos questionamentos sobre as motivações e incentivos de ação dos Estados. A escala de Goldstein à esquerda, por sua vez, retrata a intensidade dessas relações, quando elas estão no positivo elas são do tipo cooperativas, já quando elas estão no negativo elas são do tipo conflitivas.

Gráfico 1 - Mudanças no Padrão de Cooperação-Conflito: EUA, Israel e Irã (2009-2020)



Fonte: ICEWS¹⁷⁴ (2020)

¹⁷⁴ ICEWS (*Integrated Crisis Early Warning System*) é um banco de dados de eventos que compila as interações políticas entre os atores reportadas por fontes de notícias. Dentre os diversos bancos de dados de eventos existentes, ele foi escolhido por retratar as interações globais entre os Estados analisados, possibilitando com que inferências sobre os seus comportamentos fossem feitas. Os dados da mudança do padrão de cooperação-conflito foram coletados do ICEWS, limitados ao período de 2009 a 2020, para observar as interações entre EUA, Israel e Irã. Observações: (1) os dados de 2020 correspondem até o período de maio daquele ano; (2) foram limitados os setores de ação das interações para "governos" e agregados que estejam relacionados (como exército); (3) os países fontes e alvos das ações são EUA, Israel e Irã; (4) foi feita uma média simples da intensidade dos eventos anuais de cada uma das díades bilaterais (EUA ↔ ISRAEL; EUA ↔ IRÃ; ISRAEL ↔ IRÃ) para deliberar a intensidade anual; (5) não se exclui a possibilidade da existência de eventos repetidos; (6) reitera-se que trata-se de uma estimativa da intensidade das relações, a sua acuracidade pode variar de acordo com os dados coletados pelo banco de dados.

Como pode ser observado segundo o gráfico, entre 2009 a 2012, as relações entre o triângulo foram conflitivas, mas de baixa intensidade, com variação perto de -1. Já a partir de 2013 até 2017, observa-se que as relações foram majoritariamente cooperativas, embora de forma comedida, não ultrapassando o +1 e sofrendo oscilações. Por fim, entre 2018 a 2020 percebe-se uma clara deterioração das relações para a esfera conflitiva, chegando a um índice de conflito até então inalcançado nesse período. Baseado nessas constatações, por meio do parâmetro de negociações acerca do programa nuclear iraniano, que resultou no Acordo Nuclear, é possível dividir as interações das relações trilaterais entre EUA, Israel e Irã, em três períodos distintos de análise: (1) pré-acordo, entre 2009 a 2012; (2) durante o Acordo, entre 2013 a maio de 2018a; e (3) pós-Acordo, entre maio de 2018b até janeiro de 2020.

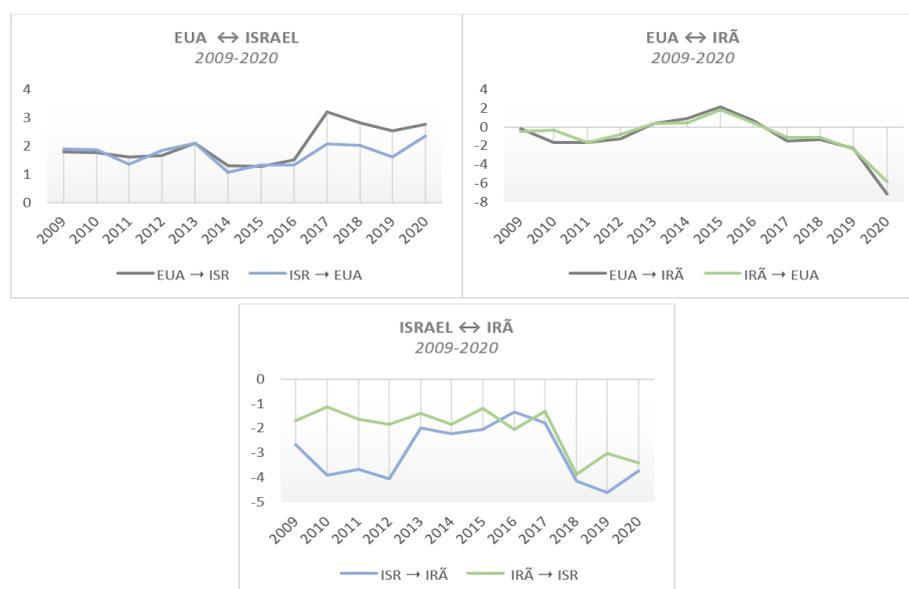
Considera-se que o primeiro período, entre 2009-2012, foi um de tensão controlada, em que não há cooperação significativa, mas também não há conflito preponderante no triângulo. A cooperação entre EUA e Israel permanece forte, assim como a rivalidade entre Irã e Israel, mas é o início de uma guinada na política externa dos EUA em uma tentativa de negociar diplomaticamente com o Irã limitações ao seu desenvolvimento nuclear, permeada por tentativas de Israel de convencer os EUA a adotarem medidas militares e um Irã em hesitação.

O segundo período, de 2013-2018a, é extraordinariamente cooperativo entre o triângulo, embora de baixa intensidade, especialmente entre os EUA e Irã, devido a implementação do Acordo Nuclear. Contudo, é um período atípico também por certa hostilidade e divergência que se instaura nas relações entre EUA e Israel, principalmente devido a desacordos sobre como lidar com a questão nuclear iraniana, embora tenha sido possível manter um nível de cooperação entre os países. Motivado pelas circunstâncias incertas e evidências sobre a motivação do Irã em desenvolver um programa nuclear, em 2013, o P5+1 (EUA, Reino Unido, França, China, Rússia e Alemanha) negociaram com o Irã o *Joint Plan of Action* (Acordo de Genebra), que iria, em julho de 2015, se transformar no *Joint Comprehensive Plan of Action* (LEVERETT; LEVERETT, 2013; GAFFAR, 2015; POLLACK, 2013). O acordo nuclear foi implementado com a intenção de impor limitações materiais drásticas na capacidade iraniana de produzir armas nucleares; em troca, foi oferecido alívio das sanções econômicas e a permissão de manter toda a sua tecnologia nuclear (GAFFAR, 2015; SAIKAL, 2019).

Por fim, o terceiro período, 2018b-2020, é um de aumento das tensões e do conflito, é quando ocorre a ruptura do Acordo Nuclear quando os EUA se retiram unilateralmente dele e retornam a um comportamento mais agressivo, caracterizado pela pressão máxima e maiores exigências e sanções sobre o Irã. É um período mais conflitivo entre EUA e Irã, assim como entre Israel e Irã. Em contraposição, também é quando há o retorno da convergência de estratégias e interesses dos EUA e de Israel.

Nesse sentido, todas essas variações mencionadas estão representadas abaixo nos gráficos do padrão de cooperação-conflito das relações diádicas entre os países do triângulo. Novamente com o auxílio de *event data*, o gráfico 2 demonstra o resumo do padrão de cooperação-conflito formado pela interação bilateral entre os EUA, Israel e Irã. Por meio dele, é possível identificar as variações ocorridas entre 2009 a 2020, assim como quais países tiveram a iniciativa para iniciar essas alterações. Percebe-se que as mudanças mais significativas decorreram das interações entre EUA ↔ Irã, levando a conclusão de que elas foram as principais responsáveis pelas mudanças no padrão de cooperação-conflito das relações trilaterais como um todo, uma vez que as relações entre EUA ↔ Israel permaneceram na esfera cooperativa, e as relações entre Israel ↔ Irã permaneceram na esfera conflitiva.

Gráfico 2 - Variações nas Relações EUA-Israel-Irã (2009-2020)



Fonte: ICEWS (2020)

No gráfico EUA-Israel é possível observar que as relações entre EUA e Israel permaneceram cooperativas durante todo o período de análise. Inicialmente, ambos os Estados mantiveram o patamar de cooperação, mas a partir de 2017 os EUA aumentaram o nível de cooperação, coincidente com o início do governo Trump. Houve também um período de retração entre 2014 a 2016, que coincide com o período de negociações entre EUA e Irã e a implementação do Acordo Nuclear, ao qual Israel era contrário.

Já o gráfico entre EUA-Irã demonstra com clareza os períodos de oscilação na relação, que são correspondentes aos períodos de análise vinculados ao Acordo Nuclear, percebe-se que durante todo o período os EUA tomaram a iniciativa de ser levemente mais conflitivos do que o Irã. Durante 2009-2012, as relações estão em uma baixa escala de conflito, entre 2013-2016 é o ápice da cooperação entre os dois países devido ao Acordo Nuclear e o levantamento das sanções, contudo, a partir de 2017-2020, quando Trump se tornou presidente, percebe-se uma relação declinante que alcança o ápice do seu conflito em 2020.

Por fim, no gráfico entre Israel-Irã está retratado a permanente relação conflitiva entre eles. Durante todo o período de 2009 a 2020 elas permaneceram em algum grau de conflito, com uma retração durante 2013 a 2016, voltando a um conflito mais intenso a partir de 2017. É possível observar que, com exceção de 2016, as ações de Israel foram mais conflitivas que as do Irã.

A análise individual dessas relações bilaterais possibilita a contextualização do ambiente em que as relações trilaterais estão inseridas, bem como uma análise acerca do comportamento desses Estados. A partir desse panorama, podemos olhar para o nível estrutural para obtermos respostas explicativas das mudanças visualizadas.

1.2. Polaridade: Mudanças e Continuidades

A literatura de Relações Internacionais indica a distribuição de poder como uma das principais formas de observar mudanças estruturais no sistema internacional (RAPKIN; THOMPSON; CHRISTOPHERSON, 1979; WALTZ, 1979; RASLER; THOMPSON, 1994). Essas mudanças, quando significativas, podem gerar alterações nas percepções de ameaça e de projeção de poder dos Estados, dependendo do seu posicionamento no sistema

internacional (RATHBUN, 2008). Segundo a teoria realista estrutural, quando isso acontece os Estados tendem a adotar diferentes estratégias para balancear as novas configurações de poder a seu favor. O balanceamento ocorre quando um Estado busca se autopreservar e proteger os seus interesses securitários frente às alterações na distribuição de poder (SCHWELLER, 1994; SCHWELLER, 2004). Isso pode ser manifestado de quatro formas: balanceamento apropriado - “quando o alvo é um agressor perigoso e não deveria ser apaziguado”; *overbalancing* - quando “o alvo é mal interpretado como um agressor perigoso”, o que leva a políticas custosas e não efetivas; não-balanceamento - envolve formas de apaziguar, engajar, *bandwagoning*, entre outros; e *underbalancing* - quando as respostas do Estado a um agressor perigoso não são apropriadas para dissuadi-lo ou derrotá-lo (SCHWELLER, 2004, p. 167-168). A polaridade, portanto, permite explorar e compreender as mudanças que ocorrem no nível sistêmico e que influenciam, moldam e limitam o comportamento dos Estados, permitindo que sejam feitas inferências sobre os padrões de comportamento adotados na política internacional (RAPKIN; THOMPSON; CHRISTOPHERSON, 1979; IKENBERRY; MASTANDUNO; WOHLFORTH, 2010; NYE; WELCH, 2017).

Para os fins deste estudo, a polaridade foi operacionalizada por meio de três elementos, observados entre 2009-2020: capacidade econômica - mensurada por meio do crescimento econômico percentual do produto nacional bruto (PNB); capacidades militares – verificadas por meio dos gastos militares; e índice agregador de poder – utilizando o indicador elaborado por Michael Beckley (2018), o poder foi analisado com indicadores econômicos (PNB multiplicado pelo PNB Per Capita). Tal escolha foi motivada pela disponibilidade dos dados para a realização do estudo. Os dados foram obtidos junto ao Banco Mundial (2020) e ao SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) (2020). A polaridade foi dividida em dois níveis, nível global, em que foram examinadas as capacidades dos EUA enquanto uma superpotência mundial, e nível regional, em que foram analisadas e comparadas as capacidades de Israel e do Irã como potências regionais do Oriente Médio.

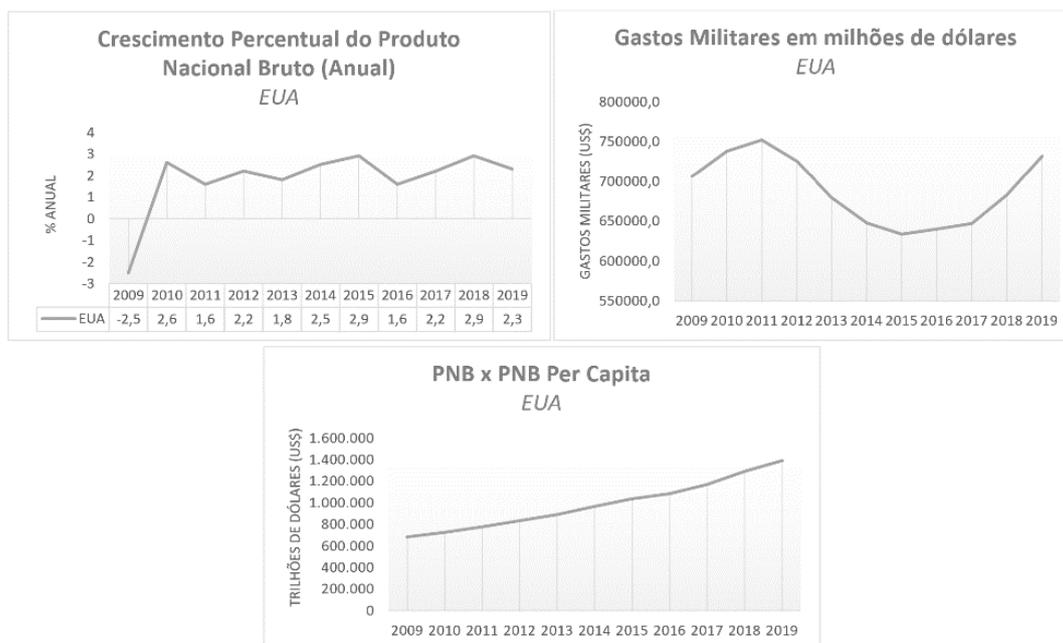
1.2.1. Polaridade Global: Estados Unidos

A definição de superpotência, para Buzan e Weaver (2003), se refere aos componentes materiais e comportamentais do Estado. No tangente às capacidades, é necessário ter poder

econômico, força militar, estabilidade política e recursos (BUZAN; WÆVER, 2003; WALTZ, 1979, p. 131). Essas capacidades são, então, utilizadas para alcançar os interesses dos Estados em relações interestatais, expandir a política externa e buscar influenciar as relações internacionais (VOLGY et al., 2011, p. 6). As superpotências devem ter alcance político e militar global. No aspecto comportamental, elas precisam “se ver e ser aceitas” pelos outros Estados como uma superpotência, por meio da sua retórica e comportamento, estabelecendo valores que sustentarão o sistema internacional – como a atual ordem liberal. Desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos são considerados uma superpotência.

Esse título foi dado aos EUA por possuírem capacidades econômicas, militares e de desenvolvimento tecnológico incomparáveis com o restante do mundo (BROOKS; WOHLFORTH, 2016). Derivou-se, assim, a formulação de um sistema unipolar de distribuição de poder no sistema internacional, fazendo com que os EUA fossem capazes de projetar poder e influência para qualquer lugar do mundo, seja no âmbito militar, econômico, político ou cultural (LAYNE, 2012; MILLER, 2010).

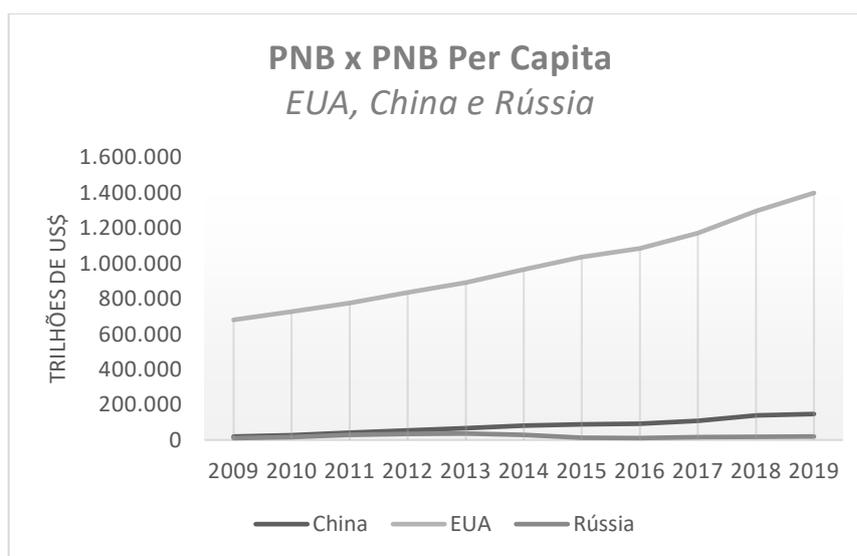
Gráfico 3 – Indicadores da Distribuição de Poder Material dos EUA (2009-2019)



Fonte: Banco Mundial (2020); SIPRI (2020)

A partir das observações dos dados do gráfico 3, podem ser feitas algumas análises sobre a distribuição de poder dos EUA. Os EUA têm permanecido em um crescimento constante de poder desde 2009, embora com gastos militares mais contraídos, e com um crescimento econômico flutuante, mas positivo. Embora muito se discuta sobre um declínio relativo dos EUA, o seu poder material ainda está longe de ser alcançado. Contudo, levando em consideração o contexto internacional desde a década de 1990, Marco Cepik e Júlio Rodriguez (2021) argumentam que é possível considerar que a polaridade global atual é marcada pela multipolaridade desequilibrada, com uma estrutura de poder tripolar de grande assimetria entre EUA, China (em ascensão) e Rússia (em declínio), como está refletido no gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Comparação do Indicador de Poder dos EUA, China e Rússia (2009-2019)



Fonte: World Bank (2020)

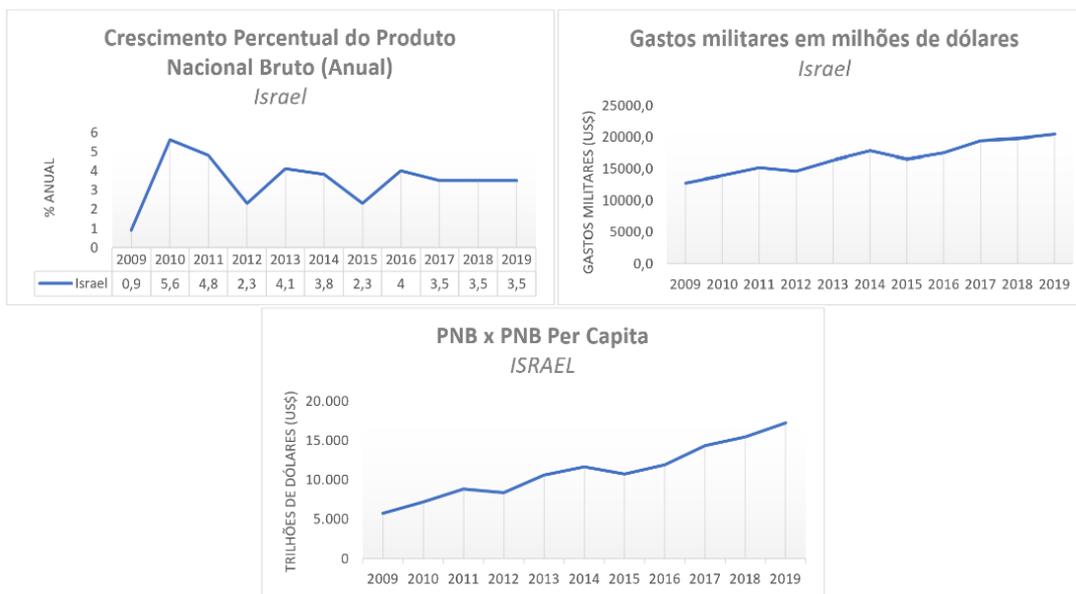
Embora os EUA estejam com um considerável desequilíbrio de poder a seu favor, isso não significa que este é um cenário imutável (CEPIK; RODRIGUEZ, 2021). Somado a isso, destaca-se que a presença dos EUA na região do Oriente Médio passou por um período de retração – motivado pelo interesse de redirecionar a sua política externa para a Ásia (STOCKER, 2018; BROWN, 2003).

1.2.2 Polaridade Regional: Israel e Irã

O nível regional corresponde ao intermeio entre o nível global e o local, sendo este o seu poder analítico (BUZAN; WEAVER, 2003). Os atores de maior relevância nesse nível são as potências regionais, que são Estados que se destacam por possuírem uma distribuição de poder relativo elevada, conseguindo assumir um papel de protagonismo na região (STEWART-INGERSOLL; FRAZIER, 2012). Segundo Martin Beck (2020), dois elementos moldaram o sistema regional do Oriente Médio desde o final da Segunda Guerra Mundial: a dispersão de poder entre os Estados e o grande envolvimento dos Estados Unidos. O Oriente Médio possui cinco Estados competidores por hegemonia regional: Arábia Saudita, Egito, Irã, Israel e Turquia (GAFFAR, 2015). Embora nenhum deles tenha conseguido estabelecer alianças fortes o suficiente, nem tenham a força necessária para agir como um hegemonia regional, esses Estados possuem ambições de agir como potências regionais e possuem capacidades de poder maiores do que outros Estados da região. Se há uma forma de descrever política de poder no Oriente Médio, Martin Beck (2020, p. 89, tradução nossa) concorda que é “moldado em alto grau pela hostilidade mútua e um baixo grau de cooperação duradoura”. Para os fins desse trabalho, o estudo se concentrará no papel de Israel e do Irã.

Israel é visto como uma potência regional devido ao seu grande poder econômico, militar e de desenvolvimento. Contudo, ele é visto acima de tudo como um “*regional outsider*”, não possuindo vínculos fortes com os países da região e não sendo capaz de moldar essa ordem regional (KAPPEL, 2014; FAWCETT, 2013). Apesar disso, os recursos econômicos e tecnológicos destacam Israel como um parceiro comercial, o que previne o seu isolamento internacional (HELLER, 2014). Nos últimos anos, Israel tem mantido um crescimento ascendente considerável de poder, com uma economia positiva, e gastos militares que aumentaram ano a ano, como refletido no gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Indicadores da Distribuição de Poder Material de Israel (2009-2019)

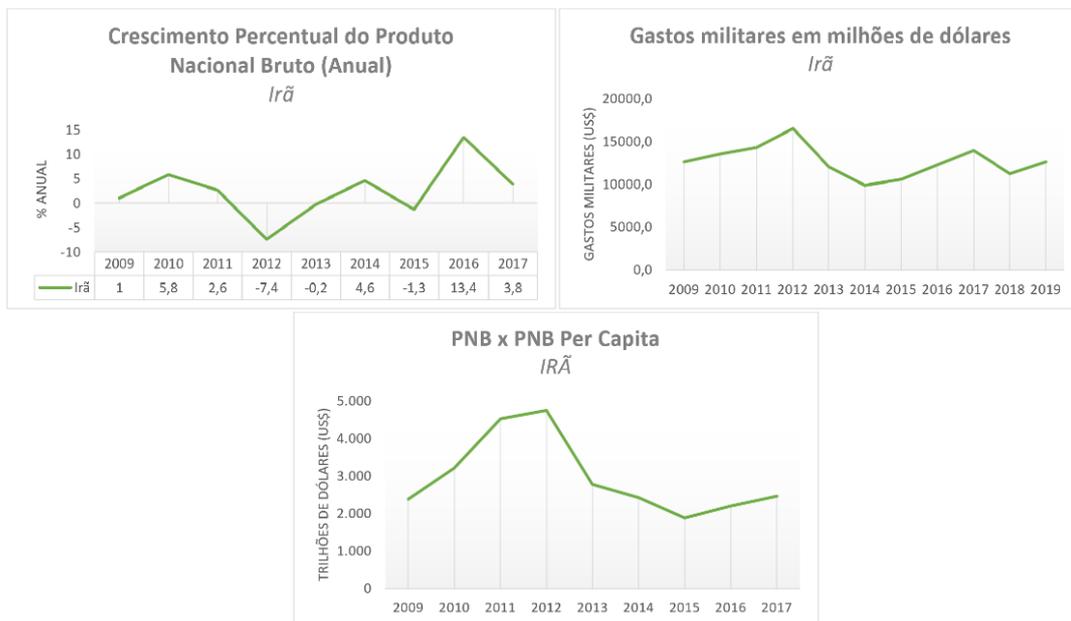


Fontes: Banco Mundial (2020); SIPRI (2020)

A República Islâmica do Irã também é considerada uma potência regional do Oriente Médio, especialmente desde o início dos anos 2000, quando conseguiu se projetar na região devido ao vácuo de poder que havia se formado com as guerras do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003) (GAFFAR, 2015; SIMON; ALLIN, 2010; BECK, 2020). Essa projeção é fortalecida por elementos internos e externos que ajudam na sua formação de política externa. As suas capacidades materiais são a base para ser capaz de projetar o poder pela região, junto com a sua posição geopolítica (GAFFAR, 2015; CORDESMAN, 2007). Contudo, não é fácil quantificar o poder do Irã, uma vez que os dados para isso não são facilmente acessíveis (SAIKAL, 2019).

As capacidades de poder do Irã foram as que mais passaram por oscilações no período analisado. Como observado no gráfico 5, em relação ao poder, até 2012 o Irã esteve com o seu poder em ascensão, seguido de um período de significativa retração até 2015 (coincidente com as negociações do Acordo Nuclear), retomando um crescimento a partir de 2016. O crescimento econômico passou por flutuações, com períodos negativos que foram acentuados pelas sanções internacionais, e os gastos militares passaram por alguns períodos de contração, especialmente durante as negociações do Acordo Nuclear, mas retornaram a uma curva ascendente.

Gráfico 5 – Indicadores da Distribuição de Poder Material do Irã (2009-2019)



Fontes: Banco Mundial (2020); SIPRI (2020)

Especialmente nos últimos anos, um ponto focal de atenção tem sido o desenvolvimento das capacidades nucleares iranianas. O programa nuclear iraniano esteve em uma fase acelerada de desenvolvimento de 2009 a 2013, sendo utilizado como barganha de negociação. Isso voltou a acontecer a partir de 2019. Sabe-se que o Irã teria adquirido o “know-how” de todo o ciclo nuclear, que vai desde enriquecimento de urânio para utilização civil em energia e materiais médicos (3% a 19.75%, baixo a médio enriquecimento), até a criação de ogivas nucleares (90%, alto enriquecimento) (SAIKAL, 2019; KERR, 2019).

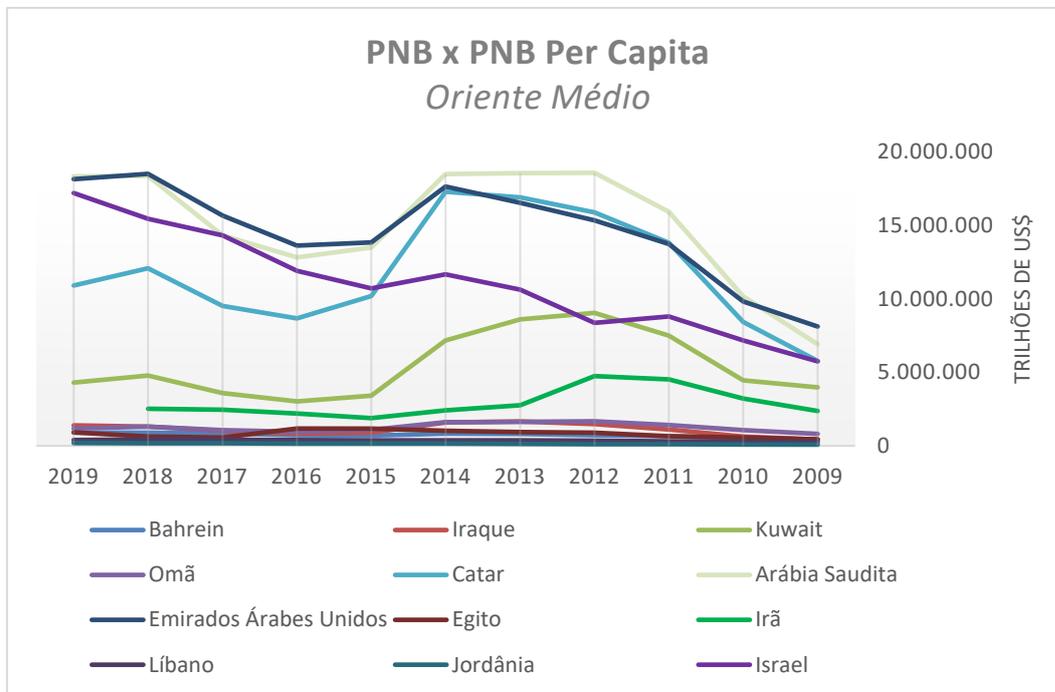
Em dados compilados por Graham Allison (2015) e o *Belfer Center*, é possível verificar o quanto o acordo nuclear alterou a capacidade nuclear iraniana. O número de centrífugas de primeira geração foi consideravelmente reduzido (de cerca de 18 mil para 6 mil) e o número de centrífugas avançadas zerado; foram impostas restrições na quantidade de urânio que poderia ser enriquecido (cerca de 300 quilogramas de urânio de baixo-enriquecimento); foi desmontado o reator nuclear de Arak que teria a capacidade de produzir entre 1-2 bombas nucleares de plutônio; o tempo estimado para a obtenção de uma ogiva aumentou de 1-2 meses para um ano; a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias para centrífugas foi restringida; foram concedidas a permissão para monitoramento e verificação

das atividades nucleares por parte da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (ALLISON, 2015). Contudo, após os EUA terem se retirado unilateralmente do acordo nuclear em 2018, em desafio a essa ação, o Irã tem deixado de cumprir algumas das restrições que haviam sido acordadas, entre as ações estão a volta do enriquecimento de urânio e a ampliação seu estoque de centrífugas.

Avaliando a polaridade, comparativamente, o poder do Irã não se iguala ao de Israel e nenhum dos dois está minimamente próximo de chegar ao patamar dos EUA. Esse cenário fica ainda mais evidente quando comparamos os indicadores de poder do Oriente Médio¹⁷⁵ no período analisado. De acordo com o gráfico 6, é possível observar que, entre 2009 a 2012, ambos Irã e Israel estavam em uma curva ascendente, com uma leve retração de Israel entre 2011 e 2012. Já a partir de 2012, que marca o início do engajamento diplomático secreto entre EUA e Irã, somados ao auge do regime de sanções econômicas que haviam sido impostas ao Irã, a distribuição de poder iraniano entra em declínio. A partir de 2015, com o levantamento das sanções no Irã e o recebimento de bilhões de dólares, que estavam congelados devido aos avanços no programa nuclear iraniano e foram liberados com a implementação do Acordo Nuclear, o poder do Irã começou a ter uma leve ascensão. Já Israel, com exceção de 2014, manteve um crescimento ascendente.

¹⁷⁵ Para a comparação da variação do indicador de poder no Oriente Médio, foram selecionados os países da sub-região do Golfo Pérsico e do Levante, conforme definição de Buzan e Weaver (2003).

Gráfico 6 - Comparação Indicador de Poder do Oriente Médio (2009-2019)



Fonte: World Bank (2020)

Apesar de destorem comparativamente na distribuição de poder, por esses Estados estarem inseridos em uma região turbulenta, em constante mudança, qualquer acréscimo relativo de poder de um, já tende a deixar os demais em alerta – Estados “respondem a mudanças na distribuição relativa de capacidades particulares que ameaçam interesses estratégicos específicos” (SAIKAL, 2019; LOBELL, 2009, tradução nossa).

6. Resultados e Reflexões

A partir dos dados observado, ao realizar uma análise sobre o comportamento esperado dos Estados a partir da distribuição de poder, foi possível observar as seguintes conclusões. Seguindo os incentivos da polaridade global, os EUA deveriam focar seus esforços para a contenção da China na Ásia e diminuir seu engajamento nas outras regiões do mundo, especialmente no Oriente Médio. Uma forma de obter isso seria por meio de um Irã sem armas nucleares, pois deixaria a região mais estável e não representaria uma ameaça tão

grande aos seus aliados, como Israel e Arábia Saudita, que não pudesse ser contida apenas por eles. Percebe-se então que, entre 2009-2016, os EUA adotaram uma estratégia de balanceamento apropriado do Irã, sob a lógica de buscar estabilizar a região para poder se desemaranhar de lá e focar nas suas prioridades estratégicas. Contudo, a partir de 2017, a recalibração da estratégia levou a um *overbalancing*, já que a retomada da pressão sobre o Irã não estava seguindo nem incentivos da polaridade regional, muito menos da polaridade global. Inclusive, deixou os EUA mais envolvidos na região e incapacitados de se dedicarem totalmente à contenção da China.

Já o comportamento de Israel reflete as preocupações com um cenário em que o Irã estaria inevitavelmente emergindo como uma potência regional, com programa nuclear ou não, em que o caos e a insegurança da região seriam um solo fértil com oportunidades para Teerã ampliar e projetar o seu poder (HANNA; KAYE, 2015). Buscando garantir o seu posicionamento na região e evitar que o Irã expandisse a sua influência, durante 2009 a 2012 Israel adotou uma estratégia de balanceamento apropriado e uma postura agressiva. Contudo, mesmo quando a distribuição de poder do Irã entrou em declínio em 2013, Israel manteve sua postura agressiva, pode-se até considerar que sua estratégia se tornou uma de *overbalancing* que se manteve desde então.

O Irã, por sua vez, adotou uma postura constante de balanceamento de Israel, uma vez que as capacidades israelenses se mantiveram em ascensão e a República Islâmica reciprocamente considera Israel como uma de suas maiores ameaças (SAIKAL, 2019). Dessa forma, era esperado uma postura mais agressiva. Já com os EUA, entre 2009-2013, se tem uma postura de balanceamento por meio do aumento das capacidades nucleares iranianas como uma forma de provocação ao comportamento dos Estados Unidos. Essa abordagem é retomada a partir de 2018. Contudo, durante 2013 a 2017, o Irã adota uma postura que pode ser considerada como de não-balanceamento, marcada pelo engajamento.

A tabela 1 apresenta uma síntese das mudanças do padrão de cooperação-conflito, da polaridade global e regional, e do comportamento observado dos Estados do triângulo. Baseada nas variações da distribuição de poder de cada um dos Estados e dos períodos de maior cooperação ou conflito, segundo os dados obtidos por meio do ICEWS (2020), foi passível fazer inferências sobre o comportamento e interações dos EUA, de Israel e do Irã.

Tabela 1 – Síntese de Mudanças no Padrão de Cooperação-Conflito e no Comportamento dos Estados (2009-2020)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Período	<i>Tensão Controlada</i>				<i>Cooperação Comedida</i>				<i>Escalada de Tensões</i>			
PCC	-0.21	-0.56	-0.93	-0.74	0.25	-0.06	0.54	0.07	-0.07	-0.94	-1.34	-2.49
	↓				↑	↓	↓	↑				
Pol. Global	Multipolaridade Desequilibrada											
	↑ EUA											
Pol. Regional	Multipolaridade											
	↑ ISR	↓ ISR	↑ ISR	↓ ISR				↑ ISR				
	↑ IRÃ				↓ IRÃ			↑ IRÃ		-		
COMPORTAMENTO DOS ESTADOS												
<i>EUA ↔ ISR</i>	Não-Balanceamento											
<i>EUA → IRÃ</i>	Balanceamento									<i>Overbalancing</i>		
<i>ISR → IRÃ</i>	Balanceamento				<i>Overbalancing</i>							
<i>IRÃ → ISR</i>	Balanceamento											
<i>IRÃ → EUA</i>	Balanceamento				Balanceamento/Não-Balanceamento				Balanceamento			

Legenda: PCC – Padrão de Cooperação-Conflito; Pol. – Polaridade; ↑ alta, em aumento; ↓ baixa, em declínio; ISR – Israel; a cor vermelha representa períodos de conflito e a cor azul representa períodos de cooperação, de acordo com os dados obtidos por meio do ICEWS.

Fonte: Autoria própria e ICEWS (2020)

Nesse sentido, infere-se que as mudanças estruturais de polaridade global e regional oferecem uma explicação parcial das variações do padrão de cooperação-conflito, uma vez que apenas ocasionalmente os Estados se comportaram da forma prevista pelos incentivos sistêmicos. No período entre 2009-2016, as variações no padrão de cooperação-conflito podem ser em grande parte associadas as alterações na polaridade, especialmente de variações no poder relativo do Irã. Levando em consideração o poder relativo das capacidades nucleares iranianas, percebe-se que quando essas capacidades estavam em ascensão (2009-2012), teve-se um período conflitivo. Enquanto a distribuição de poder iraniana estava em declínio (2013-2017), que coincide com as negociações nucleares e o peso das sanções na economia iraniana, as ações estavam no espectro cooperativo. O que a distribuição de poder relativo não consegue explicar são as relações a partir de 2017, pois entre 2017-2018 as capacidades

nucleares do Irã permaneceram estagnadas devido ao acordo nuclear, entretanto o nível de conflito decorrente das ações dos EUA e de Israel aumentaram.

Dessa forma, embora os fatores estruturais forneçam parcialmente uma explicação do que levou às mudanças do padrão de cooperação-conflito, eles não fornecem uma explicação abrangente ou coerente o suficiente. Para conseguir explicar as razões por trás das mudanças no padrão de cooperação-conflito aparenta ser necessário olhar para o processo interno de formação de política externa e tomada de decisão dos Estados. Então, é possível concluir que as principais causas das mudanças no padrão de cooperação-conflito se encontram mais na política externa do que na política internacional.

Considerações finais

O presente estudo explorou as mudanças no padrão de cooperação-conflito das relações trilaterais e os fatores estruturais que as explicam. Discutiu-se as variações na polaridade global e regional durante o período de 2009-2020 e a sua influência nos comportamentos adotados pelos Estados. A distribuição de poder foi essencial para compreender as motivações das mudanças no padrão de cooperação-conflito, mas não foi suficiente para explicá-las em sua completude. Embora tenham ocorrido momentos em que a polaridade foi a principal dirigente das mudanças no padrão de cooperação-conflito, principalmente as mudanças de distribuição de poder relativo do Irã no tocante ao programa nuclear, em outros momentos ela não conseguiu fundamentar as estratégias e comportamentos adotados que causaram as mudanças.

Referências

ACHARYA, A. The Emerging Regional Architecture of World Politics. **World Politics**, v. 59, n. 4, p. 629–652, 2007.

ALLISON, Graham. The Iran Nuclear Deal, by the Numbers. **The Atlantic**, April 4, 2015. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/iran-nuclear-deal-numbers-0>>, acesso 15/11/20.

BECK, M. The Aggravated Struggle for Regional Power in the Middle East: American Allies Saudi Arabia and Israel versus Iran. **Global Policy**, v. 11, n. 1, p. 84–92, 2020.

BECKLEY, M. **Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower?** Ithaca and London: Cornell University Press, 2018.

BOSCHEE, E., LAUTENSCHLAGER, J., O'BRIEN, S., SHELLMAN, S., STARZ, J. and WARD, M. **ICEWS coded event data**. Harvard Dataverse, 12. 2015. Disponível em:

<<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/28075>>. Acesso em 03/01/21.

BROWN, L. C. **Diplomacy in the Middle East**. [s.l.: s.n.]. 2003.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. [s.l.] Cambridge University Press, 2003.

CASTELLANO DA SILVA, I. **Política Externa na África Austral: Guerra, Construção do Estado e Ordem Regional**. 1. ed. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2017.

CEPIK, M. and RODRÍGUEZ, J.C., América Latina en tiempos de pandemia: desafíos estratégicos. **América Latina y el impacto de la pandemia del COVID-19**, p. 83. 2021.

COLLEAU, M. Iran's Janus-Faced US Policy: The Rouhani Administration Between Continuity and Change, Opportunity and Constraint. **Iran in the World** (pp. 33-57). Palgrave Macmillan, New York. p. 33-57. 2016.

CORDESMAN, A.H. **Iran: "weakling" Or "hegemon"?**. CSIS. 2007.

FAWCETT, L. **International relations of the Middle East**. Oxford University Press, 2013.

GAFFAR, M.A. Iran As A Regional Power In West Asia. **World Affairs: The Journal of International Issues**, 19(3), p. 64-83. 2015.

GOLDSTEIN, J.S. A conflict-cooperation scale for WEIS events data. **Journal of Conflict Resolution**, 36(2), pp.369-385. 1992.

HANNA, M. W.; KAYE, D. D. The limits of Iranian power. **Survival**, v. 57, n. 5, p. 173–198, 2015.

HELLER, M.A. Israel as a regional power: Prospects and problems. **Regional Powers in the Middle East**. Palgrave Macmillan, New York. p. 163-174. 2014.

HILTERMANN, J. Tackling the MENA Region's Intersecting Conflicts. **International Crisis Group**, n. December, p. 1-47, 2017. Disponível em: <<https://is.gd/blNntE>>.

HINNEBUSCH, R. **The international politics of the Middle East**. Manchester University Press, 2003.

IKENBERRY, G. J.; MASTANDUNO, M.; WOHLFORTH, W. C. **International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity**. [s.l: s.n.]. 2010.

JERVIS, R. **System Effects: Complexity in Political and Social Life**. [s.l.] Princeton University Press, 1997.

KAPPEL, R. Israel: The Partial Regional Power in the Middle East. **Regional Powers in the Middle East**. Palgrave Macmillan, New York. p. 145-161. 2014.

KATZMAN, K. **Iran: US concerns and policy responses**. Library Of Congress Washington Dc Congressional Research Service, 2011, April.

KERR, P. K. Iran's Nuclear Program: **Status Congressional Research Service**. [s.l: s.n.]. 2019.

LEVERETT, F. AND LEVERETT, H.M. **Going to Tehran: Why the United States must come to terms with the Islamic Republic of Iran**. Metropolitan books. 2013.

LOBELL, S. E.; RIPSAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. **Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy**. [s.l: s.n.] 2009.

LOBELL, S.E. Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model. **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**, p.42-74. 2009.

LUM, T. Israel: Background and U.S. Relations. **Congressional Research Service**, p. 18, 2018.

NYE, J. S.; WELCH, D. A. **Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History**. Tenth Edit ed. [s.l.] Pearson, 2017.

PARSI, T. **A single roll of the dice: Obama's diplomacy with Iran**. Yale University Press. 2012.

POLLACK, K. **Unthinkable: Iran, the bomb, and American strategy**. Simon and Schuster. 2013.

RAPKIN, D. P.; THOMPSON, W. R.; CHRISTOPHERSON, J. A. Bipolarity and

23 a 27 de agosto de 2021

Bipolarization in the Cold War Era: Conceptualization, measurement, and validation. **Journal of Conflict Resolution**, v. 23, n. 2, p. 261–295, 1979.

RATHBUN, B. A rose by any other name: Neoclassical realism as the logical and necessary extension of structural realism. **Security Studies**, v. 17, n. 2, p. 294–321, 2008.

SAIKAL, A. **Iran rising: The survival and future of the Islamic Republic**. Princeton University Press, 2019.

SCHWELLER, R. L. The Progressiveness of Neoclassical Realism“. In Colin Elman and Miriam Fendius Elman eds., " **Progress in International Relations Theory**. 2003. pp. 311-347.

SCHWELLER, R.L. Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. **International security**, 19(1), pp.72-107, 1994.

SCHWELLER, R.L. Unanswered threats: A neoclassical realist theory of underbalancing. **International security**, 29(2), pp.159-201, 2004.

SIMON, S.; ALLIN, D. H. **The Sixth Crisis: Iran, Israel, America, and the rumors of war**. [s.l.] Oxford University Press, 2010.

SIPRI. **Military Expenditure Database**. 2020. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em 14/12/20.

STEWART-INGERSOLL, R.; FRAZIER, D. **Regional Powers and Security Orders: A theoretical framework**. [s.l.] Routledge, 2012.

STOCKER, J. R. Historical Legacies of US policy in the Middle East. **Chaos in the liberal order: the Trump presidency and international politics in the twenty-first century**. 2018.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. [s.l.] Addison-Wesley, 1979.

WARD, M. D. A Preliminary Model of Conflict and Cooperation in Foreign-Policy Behavior. **Environmental Aspects in Global Modeling, Proceedings of the 7th IIASA Symposium on Global Modeling**, p. 249, 1982.

WORLD BANK. GDP (current US\$). **The World Bank Group**. 2020. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em 15/12/20.

WORLD BANK. GDP Per Capita (current US\$). **The World Bank Group**. 2020. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em 15/12/20.

AS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA NA ATUALIDADE: ENTRE RIVALIDADES E HOSTILIDADES

Marcos do Vale Araujo¹⁷⁶

Resumo

No contexto internacional do século XXI, é possível verificar que as relações entre Estados Unidos e China experimentaram inflexões bruscas em um espaço curto de tempo. Ao passo que a China é representada como uma ameaça direta ao poderio militar e econômico estadunidense, os Estados Unidos são entendidos enquanto transgressores do ordenamento multilateral e sabotadores do projeto de ascensão global chinesa. No entanto, é cabível questionar até que ponto o caráter conflituoso dessa relação simboliza um fato natural ou objetivamente constatável. À luz de uma ontologia construtivista e do panorama conceitual de Alexander Wendt, o objetivo deste trabalho será investigar quais os principais elementos que contribuíram para a consolidação desse caráter nas relações sino-estadunidenses, com foco particular no período histórico das administrações Donald Trump e Xi Jinping. Operacionalizando esse objetivo, a hipótese deste artigo é que a interação entre os dois países não representa uma beligerância objetiva, mas sim que ela é uma construção social, fruto de um processo intersubjetivo de criação de identidades e dependente de determinado contexto político e histórico. Em termos metodológicos, o trabalho consiste em uma pesquisa exploratória, empregando uma abordagem qualitativa e recorrendo à análise bibliográfica de artigos e livros como métodos de coleta de informações. A conclusão parcial desse trabalho é que a hostilidade presente nessa interação – observável nas políticas externas de ambos os atores – foi construída a partir de identidades e percepções negativas atribuídas entre os dois Estados, sendo influenciadas diretamente pelo contexto social em que Estados Unidos e China estão inseridos.

Palavras-chaves: Estados Unidos; China; Hostilidade; Construção Social; Identidades.

Introdução

A segunda década do século XXI foi marcada por um aumento significativo das tensões entre Estados Unidos e China, com frequentes discordâncias e choques de interesse, seja em termos do comércio internacional ou de aspectos ligados à segurança internacional. Especialmente no contexto pós-ascensão de Xi Jinping ao comando do Estado chinês e, anos mais tarde, de Donald Trump na presidência dos Estados Unidos, esses embates se tornaram cada vez mais recorrentes. Não é surpreendente que o campo acadêmico das Relações Internacionais tenha se mobilizado, nos tempos recentes, de modo a compreender a dinâmica dessa relação, bem como o impacto de suas particularidades na política mundial, dados os pesos político, econômico e militar dessas duas potências.

¹⁷⁶ Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI-UFRJ). E-mail: marcosvalerj@gmail.com.

Em linhas gerais, o que se verifica em grande parte na literatura são abordagens cujas principais preocupações giram em torno da redistribuição de poder militar e econômico no sistema internacional. Por um lado, há quem estude sob que medida a elevação de tensões entre os países no contexto contemporâneo globalizado seria suficientemente capaz de abalar o ordenamento multilateral e ocasionar um possível conflito (MEARSHEIMER, 2001, 2014; ALLISON, 2015). Outras análises ainda se voltam à comparação do contexto de crise hegemônica dos Estados Unidos frente ao Japão e Europa na década de 1970 com os desafios contemporâneos apresentados pela ascensão econômica e tecnológica da China (SCHUTTE, 2021). Por outro lado, há aqueles que argumentam que, ainda que as disputas entre Estados Unidos e China possam vir se intensificar, tais contenciosos individuais não são suficientemente preocupantes ao ponto de abalar a natureza multilateral da ordem mundial liberal (IKENBERRY, 2008).

Por mais distintas que essas análises sejam, é conveniente dizer que elas, especialmente as narrativas sobre a iminência de conflitos armados entre Estados Unidos e China, concebem essa rivalidade enquanto uma consequência lógica das redistribuições de poder militar e econômico no cenário internacional. De forma mais específica, para essas abordagens, isso significa dizer que a crise de hegemonia dos Estados Unidos e a rápida ascensão econômica e militar chinesa naturalmente irão contribuir para o aumento de conflitos de interesse e deterioração das relações entre os dois países.

Entretanto, no contexto atual, se torna cada vez mais necessário problematizar o papel de elementos ideacionais e simbólicos ao exercer influência na natureza da relação entre esses Estados. A partir disso, é cabível questionar: até que ponto o caráter conflituoso dessa relação simboliza um fato natural ou objetivamente constatável? À luz de uma ontologia construtivista e do panorama conceitual de Alexander Wendt, o objetivo deste trabalho será investigar quais os principais elementos que contribuíram para a consolidação desse caráter nas relações sino-estadunidenses, com foco particular no período histórico das administrações Donald Trump e Xi Jinping.

Operacionalizando esse objetivo, a hipótese deste artigo é que a interação entre Estados Unidos e China não representa uma beligerância objetiva, mas sim que ela é uma construção social, fruto de um processo intersubjetivo de criação de identidades e dependente de determinado contexto político e histórico. No que diz respeito à metodologia, o trabalho consiste em uma pesquisa exploratória, empregando uma abordagem qualitativa e recorrendo

à análise bibliográfica de artigos e livros como métodos de coleta de informações. Em relação à estruturação do trabalho, as seções estão organizadas da seguinte forma: O primeiro tópico realiza breves considerações sobre o marco teórico sobre o qual o trabalho se baseia, o construtivismo, a partir de uma breve revisão de literatura. O segundo tópico adentra nas particularidades das relações entre Estados Unidos e China nos tempos atuais, buscando apresentar como, a partir de um referencial construtivista, essas relações podem ser analisadas a partir de um contexto socialmente construído.

1. O construtivismo nas Relações Internacionais: um panorama geral

Na disciplina acadêmica de Relações Internacionais, o construtivismo é entendido como uma das abordagens centrais que adquiriram espaço nas discussões teóricas sobre a política mundial, sobretudo no contexto histórico do pós-Guerra Fria. A partir desse contexto marcado por transformações políticas, econômicas e sociais substantivas na arena internacional, a historiografia da disciplina das RI indica que a perda de poder explicativo das lentes analíticas convencionais – principalmente o neorealismo e o neoliberalismo – estimulou o florescimento de aproximações variadas quanto ao meio internacional. Inevitavelmente, tais variações encobriram mudanças desde como conceber os objetos de análise (ontologia), passando pelos distintos entendimentos sobre os métodos e instrumentos a serem utilizados (metodologia), até considerações sobre as diferentes fundamentações para a produção de conhecimento (epistemologia).

Em termos precisos, mais do que tentativas de reformular elementos ligados ao conteúdo de teorias convencionais, o que se colocou sob questionamento foi o rigor científico positivista que tradicionalmente norteia os desenvolvimentos conceituais da disciplina. Vale lembrar que, por esse rigor, é importante nos referirmos aos movimentos de equalização dos fenômenos sociais aos fenômenos naturais, devendo a pesquisa científica ser guiada estritamente por validações e falsificações empíricas, com a explicação de um mundo que “existe” objetivamente e independentemente de seus atores (ZEHFUSS, 2002). A objetividade seria reflexo, portanto, de uma observação que contemplasse a separação entre fatos e valores. Dessa forma, o que se verifica é que teorias que abarcam esses compromissos – classificadas como “racionalistas” – concebem os atores, conceitos e normas como exógenos ao modelo de análise. Segundo Zehfuss (2002, p. 3, tradução minha), “os atores

agem neste mundo pré-determinado de acordo com as demandas de uma razão instrumental. Esta suposição de racionalidade instrumental é crucial, daí o termo "racionalismo".

Por outro lado, construtivistas argumentam sobre a inexistência desse mundo pré-determinado, concebendo-o enquanto uma realidade social sujeita a mudanças contínuas. Essas mudanças se dariam justamente a partir dos significados e valores construídos intersubjetivamente entre os atores (MCDONALD, 2008). Nesse sentido, à diferença da fundamentação positivista presente no conteúdo das teorias neorrealista e neoliberal, os atores não se comportam respondendo de forma racional a estímulos e constrangimentos causais da natureza, em um mundo que existe de forma desconectada da ação humana. Pelo contrário, buscariam realizar escolhas a partir de um processo interativo com os outros, construindo "realidades" historicamente, culturalmente e politicamente distintas e, inevitavelmente, atribuindo significados a essas realidades (FIERKE, 2013).

Assim, de acordo com a literatura, é possível dizer que a construção social da realidade, o papel co-constitutivo entre "agência" e "estrutura" e o foco nos processos de interação são premissas centrais aos construtivistas (ibid, 2013). Apesar desses denominadores comuns, é questionável o tratamento do construtivismo enquanto uma "teoria" coesa das Relações Internacionais. Segundo Waltz, teorias são instrumentos voltados à explicação de leis, sendo, portanto, uma "representação da organização de um domínio e das conexões entre suas partes" (1979, p. 8, tradução minha). No que diz respeito ao construtivismo, não só é problemático englobar a diversidade de conteúdo¹⁷⁷ da abordagem em um possível instrumento único de análise da realidade, como também a própria ideia de que o único propósito de elementos ligados ao construtivismo estaria voltado a solucionar problemas¹⁷⁸ do mundo.

¹⁷⁷ Como Maja Zehfuss pontua, "alguns estão interessados no significado das normas e da identidade para a construção da realidade. Outros fazem normas definidas como expectativas compartilhadas sobre o comportamento apropriado central para seu argumento. Há contribuições para a questão da construção da comunidade em relação às questões de segurança, investigações da construção de interesses nacionais, análises de jogos de linguagem" (2002, p. 8-9, tradução minha).

¹⁷⁸ De acordo com Robert Cox, teorias de solução de problemas serviriam como ferramentas objetivas de análise, buscando gerar modelos que solucionem controvérsias específicas dentro de uma ordem social, explicando as recorrências dentro dessa ordem (COX, 1981). Nesse sentido, a força de uma teoria de solução de problemas reside na sua alta aplicabilidade prática de "explicar" a realidade, em vez de oferecer críticas e desconstruções a ela. Ainda que Cox não esteja dialogando diretamente com Wendt, até pelo fato do trabalho do último ter sido publicado mais de uma década depois, o termo é frequentemente associado com abordagens positivistas ou racionalistas.

Na realidade, até mesmo Alexander Wendt, criticado por seu “construtivismo convencional” (MCDONALD, 2008) centrado na construção de um modelo de análise voltado a solucionar problemas, reconhece que o “construtivismo não é uma teoria de política internacional” (WENDT, 1999, p. 7, tradução minha). Isso não sugere, de forma alguma, que Wendt busque formular uma abordagem com um viés crítico e emancipatório da política mundial, a ver pela sua ênfase conservadora no que tange às “questões de primeira ordem” ou de conteúdo substantivo – assim como em perspectivas “racionalistas”, Estados permanecem sendo entendidos enquanto unidades que coexistem no sistema internacional, sendo essa estrutura internacional o nível de análise voltado a explicar o comportamento das unidades (ibid, 1999).

Sua semelhança em termos de conteúdo e propósito do conhecimento de fato o aproxima a teorias como o neorrealismo e o neoliberalismo, porém, sua abordagem se diferencia em aspectos determinantes no que se refere à natureza dos atores tratados na análise. Entretanto, a teoria que Wendt propõe não é o construtivismo, visto que “sensibilidades construtivistas orientam o olhar para como os atores são socialmente construídos, mas não nos diz quais atores estudar ou onde eles são construídos” (ibid, 1999, p. 7, tradução minha). É nesse sentido que o autor chama atenção para a diferença entre o construtivismo e a teoria de política internacional desenvolvida particularmente por ele. Neste trabalho, não apenas o construtivismo é levado em consideração, mas também a contribuição teórica específica de Wendt.

Mas como seria apropriado, finalmente, definir o construtivismo? Ainda que não seja possível oferecer uma resposta universal e correta sobre isso (ZEHFUSS, 2002), uma alternativa é recorrer ao próprio Wendt, na medida em que o autor concebe o construtivismo enquanto uma ontologia (WENDT, 1999, p. 21). Ressalta-se que “ontologia é uma palavra originada da metafísica, que se refere à natureza do ser e se concentra nos tipos de objetos dos quais o mundo é composto” (FIERKE, 2013, p. 190, tradução minha). Assim, segundo Wendt (1999), à diferença de uma ontologia materialista-individualista – que concebe o mundo como composto por atores individuais que respondem a constrangimentos materiais da realidade – uma ontologia construtivista entende que o mundo só adquire significado a partir das ideias que atribuímos a ele, e como essas ideias são construídas em um meio interativo e **social** (grifo meu).

2. As tensões contemporâneas do relacionamento sino-estadunidense: do conflito natural a um contexto socialmente construído

Na atualidade, com ênfase no contexto da segunda década do século XXI, é possível observar que as relações entre Estados Unidos e China vêm passando por momentos de instabilidades. Em um cenário internacional marcado pela recuperação lenta do Ocidente após a crise financeira de 2008 e pela “ascensão do resto” (ZAKARIA, 2008), a perda de poder relativo dos Estados Unidos e a rápida ascensão política, econômica e militar da China têm sido observadas no bojo de recorrentes tensões geopolíticas entre os dois atores.

A atenção da comunidade acadêmica frente a essa temática tem se destacado, principalmente se considerarmos uma pluralidade de abordagens preocupadas em explicar até que ponto a deterioração das relações sino-estadunidenses são suficientemente graves ao ponto de ocasionar conflitos diretos ou abalar a estabilidade da ordem internacional. É possível dizer que considerações do *mainstream* das Relações Internacionais, sobretudo as ligadas com o neorrealismo, entendem que a China não se satisfaz com a estrutura de poder global e naturalmente visa a questionar as relações de poder a partir de um expansionismo imperial, voltado à consolidação tanto de uma hegemonia regional quanto global (YEE; STOREY, 2002).

Símbolo dessa perspectiva, Mearsheimer (2001) aponta que a estrutura do sistema internacional pressiona e constrange os Estados, que apenas almejam sua segurança e sobrevivência, a agirem de forma agressiva em relação aos outros. Assim, como indica o autor, as grandes potências raramente se contentam com a distribuição de poder do sistema internacional, sendo assim incentivadas a alterá-la ao seu favor (ibid, 2001). A partir da ideia de que um Estado seria pouco capaz de alcançar uma hegemonia global, o mundo estaria condenado naturalmente a uma competição perpétua de grandes potências (ibid, 2001). Dessa forma, é possível compreender a afirmativa do autor de que caso a China continue a crescer militarmente e economicamente, buscará dominar a Ásia aos moldes da empreitada dos Estados Unidos no hemisfério ocidental, ao passo que os Estados Unidos direcionarão esforços a impedir com que a China alcance uma hegemonia regional (ibid, 2014).

Ainda que não seja um neorrealista, Graham Allison, por meio da famosa publicação “A Armadilha de Tucídides: os EUA e a China estão indo para a guerra?”, parte de uma lógica semelhante ao ilustrar uma objetividade das tensões crescentes entre Estados Unidos e China. Segundo o autor, da mesma forma que os desequilíbrios na balança de poder entre

Atenas e Esparta no contexto da Guerra do Peloponeso induziram ao conflito, “a guerra entre os EUA e a China é mais provável do que se reconhece no momento. Na verdade, a julgar pelo registro histórico, a guerra é mais provável do que improvável” (ALLISON, 2015, p. 4, tradução minha).

O ponto aqui, no entanto, não é buscar entender sob em que medida um potencial conflito ou desgaste mais profundo de interações pode de fato ocorrer, mas questionar até que ponto essa hostilidade é de fato uma configuração natural da estrutura internacional e das relações entre Estados. Na realidade, a tomar pelo exemplo das relações entre Estados Unidos e China, é particularmente instigante como durante boa parte do período que se iniciou após os primeiros passos de aproximação entre os dois Estados, na década de 1970, a relação foi marcada por um engajamento construtivo e convergência a interesses comuns (AREŽINA, 2019).

É factual que em dados momentos houve acirramento de tensões e desentendimentos consideráveis, seja guinada anticomunista da década de 1980 ou no contexto de dissolução da União Soviética e da indefinição de qual seria o novo jogo entre grandes potências da década 90 (ibid, 2019). Contudo, as disputas desses contextos não haviam sido suficientes para provocar inflexões no relacionamento construtivo e pragmático entre EUA e China. Da mesma forma, as próprias nuances entre cooperação e rivalidade e os distintos significados assumidos por esses padrões de relacionamento ao longo do tempo sugerem que o materialismo representa um fator explanatório insuficiente da política internacional (TURNER, 2013).

Como já foi mencionado, enquanto dimensão ontológica, o materialismo concebe a realidade como um produto de forças materiais, pressupondo que essas forças materiais detém um poder de causalidade e determinam como as relações ocorrem, negligenciando o papel das ideias ao conceber essa realidade (WENDT, 1999). O materialismo, junto com uma visão individualista que trata os atores enquanto pré-determinados e cujos interesses são dados por natureza, representam basicamente o cerne ontológico de abordagens do *mainstream* acadêmico. À diferença de autores como Waltz (1979) ou Mearsheimer (2001), merece atenção o esforço particular de Wendt (1999), à luz de uma ontologia construtivista, em reconceitualizar o significado da estrutura internacional, ao afirmar que esta possui uma natureza social em vez de material.

[...] o caráter da vida internacional é determinado pelas crenças e expectativas que os Estados têm uns sobre os outros, e estas são constituídas em grande parte por

23 a 27 de agosto de 2021

estruturas sociais, e não materiais. Isso não significa que o poder material e os interesses não sejam importantes, mas sim que seus significados e efeitos dependem da estrutura social do sistema e, especificamente, de qual das três "culturas" da anarquia é dominante - hobbesiana, lockeana ou kantiana. A bipolaridade em uma cultura hobbesiana é uma coisa, em uma cultura lockeana ou kantiana, outra bem diferente. Em uma definição social de estrutura, o conceito de mudança estrutural se refere a mudanças nessas culturas - como o fim da Guerra Fria em 1989 - e não a mudanças na polaridade material - como o fim da bipolaridade em 1991 (WENDT, 1999, p. 20).

À luz dessa perspectiva, não mais se pensa o tensionamento das relações entre Estados Unidos e China como um produto único de mudanças na distribuição de poder material do sistema internacional, onde essas disparidades de recursos naturalmente estimulariam Estados revisionistas da ordem internacional – neste caso, a China – a realizar cálculos estratégicos sobre o custo-benefício de aspirar por uma hegemonia (SCHUTTE, 2021). Na realidade, o que se entende é a capacidade desses atores em atribuir conjuntamente os significados da estrutura social. Como pontua Wendt (1992), não existiria uma lógica de funcionamento inerentemente hostil da anarquia, desconectada dos processos relacionais entre os atores. Na realidade, a dinâmica da autoajuda e a disputa pelo poder são construções sociais, visto que a “anarquia é o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992, p. 395).

Por um lado, é verdade que o autor, assim como neorealistas, concentra o foco de sua teoria ao nível sistêmico das relações internacionais, se afastando de contribuições analíticas ao âmbito particular de Estados e de suas políticas externas. Por outro, como foi mencionado acima, a impossibilidade de conceber as estruturas como independentes das interações dos agentes – sendo estes, na verdade, co-constituídos – justifica a afirmativa de Wendt sobre as identidades¹⁷⁹ não serem “esculpidas em pedra” (ibid, 1999). Por mais que o autor não concentre sua atenção nos processos específicos de construção de identidades, ele reconhece que “eles motivam meu [Wendt] projeto na medida em que administrar relacionamentos e determinar como devemos agir dependem em parte das respostas à questão explicativa de como certas representações do “Eu” e do “Outro” são criadas (ibid, 1999, p. 21, tradução minha).

O ponto é que, de acordo com Wendt (1999), as relações de construção de identidades entre os atores estão imbuídas em representações coletivas ao nível estrutural, no sentido de

¹⁷⁹ “Os atores adquirem identidades – compreensões específicas de funções e expectativas relativamente estáveis sobre si mesmos – participando de tais significados coletivos. [...] As identidades são a base dos interesses. Os atores não têm um "portfólio" de interesses que carregam independentemente do contexto social; em vez disso, definem seus interesses no processo de definição das situações” (WENDT, 1992, p. 397-398, tradução minha).

que uma lógica de amizade ou inimizade diz respeito ao nível de internalização dessas representações na estrutura social. Nesse sentido, é a partir das posições nessa estrutura que as atribuições do “Eu” e o “Outro” são realizadas, sendo as representações coletivas da anarquia dependentes de uma quantidade suficiente de representações ao nível micro (ibid, 1999).

A partir dessa perspectiva, pensar em uma lógica de inimizade como um elemento da estrutura social em vez de uma propriedade restrita ator individual (ibid, 1999) é particularmente interessante se observarmos que, nos tempos atuais, independente das convicções particulares de figuras como Obama, Trump ou Xi Jinping, os Estados Unidos e a China mantiveram posturas de rivalidade e, mais recentemente, também de hostilidade (DOLAN, 2017; AREŽINA, 2019; CHEN; ZHANG, 2020). No entanto, para a consolidação dessas posturas (*role*)¹⁸⁰ ao nível macro da estrutura social, é de se considerar a capacidade dos atores em manterem estáveis suas identidades ao nível micro e individual (*role-identity*)¹⁸¹ (WENDT, 1992). Wendt, ao discorrer sobre fatores que contribuem para a manutenção de um sentido “realista” da anarquia, aponta que a competição e a autoajuda podem imperar quando as práticas intersubjetivas que reforçam essa dinâmica são relativamente estáveis (ibid, 1992).

No que diz respeito aos Estados Unidos, o próprio interesse em manter a estabilidade de sua identidade enquanto defensor dos valores ocidentais depende estritamente de um processo relacional de construção de identidade pela negação da alteridade chinesa, visto que é a partir da análise do “outro” que se torna possível entender as suas próprias características pessoais e sociais (GRIES, 2005). Complementando essa lógica, o tradicional estilo paranóico dos Estados Unidos, adotando a ideia de que inimigos e rivais se encontram por todos os lados (AREŽINA, 2019), é parte dos motivos que reforçam sua identidade frente a uma “ameaça chinesa”. Junto a isso, segundo Turner (2013), a experiência histórica demonstra que, no âmbito das relações sino-estadunidenses, a lógica das “ameaças” provenientes da China sempre foi entendida a partir de processos de representação e interpretação, adotando distintos significados a depender do contexto histórico – xenofobia e anti-imigração no

¹⁸⁰ Entendidas por Wendt enquanto posições coletivamente construídas no âmbito da estrutura social, sendo analisadas, portanto, a partir de um nível de análise sistêmico. Segundo o autor, são elas que ilustram a lógica de funcionamento dos sistemas anárquicos, podendo ser de inimizade, rivalidade ou amizade (WENDT, 1999).

¹⁸¹ Entendidas por Wendt enquanto “autocompreensões subjetivas”, possuem um caráter transitório na medida em que são percepções e crenças individuais dos atores em dado contexto histórico. Segundo o autor, são analisadas sob o âmbito da política externa, visto que elas são qualidades que os Estados atribuem a si mesmos (WENDT, 1999).

século XIX, anticomunismo durante a Guerra Fria e uma mescla dos dois elementos se considerarmos o período histórico da administração Trump.

A própria visualização dos Estados Unidos sob Trump de um cenário internacional marcado pela perda de poder relativo estadunidense e rápida ascensão econômica e militar chinesa – onde os EUA deveriam recuperar sua força a partir da afirmação enfática da identidade nacional americana – estimula sentimentos de aversão ao gigante asiático (RENSHON; SUEDFELD, 2021). No que diz respeito às percepções e crenças individuais, merece atenção a forma pela qual a administração Trump mobiliza a política externa em prol de um programa político nacionalista conservador, potencializando sentimentos de insegurança e hostilidade àqueles responsáveis por “dar a volta” nos EUA na arena global, desde históricos aliados à tradicionais rivais (ibid, 2021).

Considerando os largos *déficits* comerciais dos EUA frente à China, junto com tradicionais estigmas e representações do país asiático (TURNER, 2013), o governo Trump não foi relutante em ofuscar a lógica de “construção de uma relação positiva, construtiva e compreensiva com a China” (EUA, 2010, p. 43, tradução minha), segundo a Estratégia de Segurança Nacional do primeiro governo Obama, que encarava o país como um **parceiro estratégico** (grifo meu). Em vez disso, a ideia de que a China usa táticas “predatórias” para pisotear os interesses dos EUA e abalar a ordem internacional, justifica a categorização do país como uma potência revisionista e um **competidor estratégico** (grifo meu), segundo a Estratégia de Segurança Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa da administração Trump (AREŽINA, 2019; BECKLEY, 2021; EUA, 2017).

No que diz respeito à China, é conveniente ressaltarmos que o conjunto de percepções e crenças florescidos nesse país atualmente, sobretudo considerando o contexto pós-ascensão de Xi Jinping ao comando da China, reforça uma identidade de reformista e modelador da ordem internacional (CHEN; ZHANG, 2020). É cabível dizer que um conjunto de elementos materiais e ideacionais ao nível doméstico – tais como os níveis expressivos de crescimento socio-econômico, estabilidade macroeconômica, florescimento de ideias nacionalistas e impulsos à redefinição de qual seria o papel da China em uma ordem multilateral cada vez mais fragmentada e desigual – estimulou as elites intelectuais chinesas a acreditar que o aparato normativo e institucional da ordem mundial precisaria de reformas, contemplando clamores do Sul Global por democratização dos processos decisórios nos foros multilaterais e aumentando a margem de manobra da China nesse cenário (ibid, 2020).

23 a 27 de agosto de 2021

Reconhecendo a importância das regras e instituições internacionais à parte, a China geralmente vê a si mesma e a outros países em desenvolvimento como estando em uma posição desvantajosa nos processos de regulamentação da ordem liberal, particularmente em um momento de grande mudança de poder em favor do mundo em desenvolvimento. Em dezembro de 2014, o presidente Xi instruiu os funcionários a 'ter mais vozes chinesas e injetar mais elementos chineses na formulação de regras internacionais', a fim de 'manter e expandir os interesses de desenvolvimento de nosso país' (Xi, 2014) [...] A ascensão do resto é uma característica definidora aos olhos dos observadores chineses do novo desdobramento da ordem mundial (ibid, 2020, p. 8-9, tradução minha).

Inevitavelmente, como possível perceber acima, essa autocompreensão subjetiva da China possui um caráter inteiramente relacional. É a partir da falta de representatividade e ineficiência do atual conjunto de normas, cujo símbolo máximo das falhas está centrado nas transgressões unilaterais dos Estados Unidos (AREŽINA, 2019), que as ideias sobre maior proatividade da China no cenário global visando readequar o multilateralismo surgem.

Nessa mesma linha, ao considerarmos que a percepção da aceitação dos outros sobre nossas aspirações são centrais para uma resposta específica, é possível compreender o ressentimento contemporâneo de nacionalistas chineses na medida em que a afirmação internacional legítima da China é negada de reconhecimento e confirmação pelo Ocidente, principalmente pelos Estados Unidos (GRIES, 2005). Como o próprio autor supracitado indica, “os chineses não são pacifistas por natureza nem programados para o conflito. Em vez disso, a história e a cultura moldam como os indivíduos chineses interpretarão os eventos da política mundial (ibid, 2005, p. 257, tradução minha).

No âmbito das ideias e autorrepresentações cultivadas por Estados Unidos e China, práticas de política externa podem reforçar ou diminuir identidades específicas, visto que “tudo depende do que está acontecendo quando os Estados interagem” (WENDT, 1999, p. 37). De outro modo, a política externa não só representa um reflexo das identidades construídas por determinado ator, mas também desempenha um papel central em potencializar o caráter dessa identidade (TURNER, 2013).

Nesse sentido, a política externa nacionalista e conservadora dos Estados Unidos intensificou a representação da “ameaça chinesa” (BECKLEY, 2021) – e foi legitimada por essa construção social – usando uma gama de alternativas que variam desde dissuasão militar até pressões geoeconômicas e geopolíticas como aquelas utilizadas durante a Guerra Fria contra a União Soviética (AREŽINA, 2019). A guerra comercial declarada contra a China, com elevação substancial de tarifas e restrições significativas de investimentos chineses em tecnologia, as pressões e os ataques realizados contra os empreendimentos multilaterais do

país asiático e as acusações contra o país no âmbito da pandemia global de COVID-19 são alguns dos diversos movimentos que ilustram essa postura (ibid, 2019; PATRICK, 2020).

Da mesma forma, a política externa assertiva e proativa da China enfatizou o papel do país enquanto legítima grande potência empreendedora e refinadora da ordem internacional (CHEN; ZHANG, 2020). Os impulsos à institucionalização do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e a consolidação de parcerias estratégicas no âmbito dos desenvolvimentos da iniciativa *One Belt One Road* (OBOR) são tidos por elites chinesas como artifícios de resistência aos constrangimentos dos Estados Unidos, aumentando a margem de manobra e a predominância da influência chinesa no cenário regional e, progressivamente, na arena global (ibid, 2020).

Mais uma vez, ainda que esses elementos sejam características das atribuições particulares dos dois Estados, se localizando, portanto, em um nível micro de análise, a abordagem estruturalista de Wendt não nos possibilita marginalizar a importância desses fatores para a consolidação de uma estrutura social competitiva. O cerne da ideia de co-constituição entre agência e estrutura aponta para o fato de que a anarquia não “causa” o comportamento dos atores, visto que ela não possui lógica separada do processo e independente dos elementos ao nível das unidades (WENDT, 1999). As crenças individuais das agências de política externa estadunidenses e chinesas (*role-identities*), portanto, devem ser entendidas em conjunto com o papel desempenhado pelos dois Estados na estrutura social (*role*).

Ao contrário dos teóricos de política externa, que tratam as funções (*roles*) como qualidades que os Estados atribuem a si próprios e, portanto, como propriedades dos agentes (o que eu chamaria *role-identities*), concentrei-me no papel atribuído ao Outro e, portanto, no papel como uma posição na estrutura social. Como os teóricos de funções (*role-theorists*), no entanto, até agora tratei a inimizade como um fenômeno de nível de interação ou micro, baseado em imagens ou percepções subjetivas. Fiz isso em parte por razões de apresentação, mas também porque **as estruturas de nível macro só existem em virtude de instâncias no nível micro, o que significa que quaisquer lógicas que as primeiras tenham dependem de atores agindo de certas maneiras** (ibid, 1999, p. 264, tradução minha, grifo meu).

Considerados esses aspectos, é possível questionar o pensamento convencional neorrealista que aponta sobre a inevitabilidade do conflito entre as duas grandes potências como uma consequência objetiva das diferenciações materiais da estrutura internacional. Partindo da redefinição do significado de estrutura e do entendimento sobre o papel das ideias na constituição do comportamento e das identidades dos atores, não é errôneo conceber essa

dinâmica de conflito como um produto de contínuas representações negativas do “Eu” e do “Outro”. Na própria visão de Wendt (1999), a própria estabilidade desses processos de representação reforça uma tendência conservadora em tratar identidades e comportamentos como “dados” por natureza.

Assim, uma vez que a “anarquia é o que os Estados fazem dela” (ibid, 1992), é cabível dizer que os Estados Unidos e a China constroem coletivamente um contexto social contemporâneo marcado por níveis variados de rivalidade e hostilidade, e atuam nesse contexto de formas que potencializam essa dinâmica da estrutura social. Visto que suas relações individuais estão imbuídas nesse contexto social, é justamente a partir da representação coletiva da anarquia – ou “cultura” predominante – que suas posições nessa estrutura (*roles*) são consolidadas (ibid, 1999).

Considerações finais

As relações internacionais entre Estados Unidos e China são marcadas por níveis variados de rivalidade e hostilidade no contexto atual, como foi possível observar a partir dos seus movimentos de política externa. Entretanto, não necessariamente esse caráter se configura enquanto uma característica natural ou objetiva da estrutura internacional, consideradas as nuances e distintas representações assumidas por essas relações no tempo. Em contraposição a uma ontologia materialista-individualista característica de abordagens do *mainstream* acadêmico das Relações Internacionais – que assume uma natureza estática dos atores, estes respondendo aos constrangimentos materiais do contexto em que se inserem – uma ontologia construtivista se torna conveniente ao analisar as interações fluidas entre Estados Unidos e China, na medida em que o mundo e seus atores adquirem significados a partir das ideias construídas intersubjetivamente em um contexto social.

Partindo dessa ontologia, o trabalho particular de Alexander Wendt se torna instrutivo na compreensão das relações contemporâneas entre os dois Estados, visto que, a partir de uma teoria social da política internacional, é possível captar as distintas representações que a estrutura internacional assume. De outro modo, a partir da ideia de que a “anarquia é o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992), é possível compreender a capacidade desses atores atribuírem, coletivamente, “culturas” ao contexto social em que atuam em determinado momento, da mesma forma em que são influenciados diretamente pela lógica desse contexto.

Como visto no trabalho, por mais que Wendt busque desenvolver uma estrutura analítica voltada ao estudo do sistema internacional, e não dos processos individuais de formação de identidades, o autor esclarece que é impossível analisar uma lógica específica de anarquia de forma desconectada das práticas que tornam ela possível, devido justamente à co-constituição entre agência e estrutura (ibid, 1992). A ideia de que a anarquia “constitui”, e não “causa”, o comportamento dos atores, é central na medida em que entendemos que a lógica do contexto social em que Estados Unidos e China atuam não é independente das representações que ambos os atores realizam a si próprio e em relação ao outro, assim como dos seus movimentos de política externa que reforçam e legitimam essa lógica sistêmica.

Bebendo das contribuições de Wendt, é possível compreender que a suposta universalidade de abordagens materialistas, que tratam as tensões entre Estados Unidos e China como naturais, na verdade conseguem adquirir força explicativa a partir da estabilidade dos processos relacionais de construção de identidades hostis entre os dois Estados, e não devido a meras alterações de capacidades militares ou econômicas. Adotando uma ontologia construtivista, bem como o panorama conceitual de Wendt, foi possível expor as identidades que emergiram tanto ao nível individual de Estados Unidos e China (*role-identities*), quanto a relação destas com a posição desses atores na estrutura social (*role*).

É a partir dessas exposições que se confirma a hipótese deste artigo, de que as relações entre os dois países não representam uma beligerância objetiva, mas sim uma construção social, fruto de um processo intersubjetivo de criação de identidades e dependente de um contexto histórico específico. À luz da abordagem de Wendt sobre as “culturas” da anarquia, entender até que ponto o contexto social contemporâneo entre os dois Estados é marcado por níveis maiores de rivalidade do que hostilidade, ou vice-versa, são tópicos para futuras pesquisas e análises.

Referências

ALLISON, Graham. The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?. **The Atlantic**, [s.l.], p. 1-17, 24 set. 2015.

AREŽINA, Sanja. U.S.-China Relations Under the Trump Administration. **China Quarterly of International Strategic Studies**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 289-315, 2019.

BECKLEY, Michael. The End of The Affair: US.-China Relations Under Trump. *In*: RENSHON, Stanley A.; SUEDFELD, Peter. **The Trump Doctrine and the Emerging International System**. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2021. cap. 9, p. 227-246.

23 a 27 de agosto de 2021

CHEN, Zhimin; ZHANG, Xueying. Chinese conception of the world order in a turbulent Trump era. **The Pacific Review**, [s.l.], p. 1-31, 26 fev. 2020.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millenium**, Londres, v. 10, n. 2, p. 126-155, jun./1981.

DOLAN, Chris J. Obama's Retrenchment-Protraction Doctrine: The Decline of the Middle East and the Rise of Asia and the Pacific. **PS: Political Science & Politics**, [S.l.], v. 50, n. 1, p. 54-58, jan./2017.

EUA. **National Security Strategy (2010)**. Washington D.C: The White House, 2010. Disponível

em:<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

_____. **National Security Strategy of The United States of America (2017)**. Washington D.C.: The White House, 2017. Disponível em:<<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FIERKE, K. M. "Constructivism". In: DUNNE, T.; KURKI, M.; SMITH, S. (Eds.). **International Relations Theories: Discipline and Diversity**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 184-204.

GRIES, Peter H. Social Psychology and the Identity-Conflict Debate: Is a 'China Threat' Inevitable?. **European Journal of International Relations**, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 235-265, 2005.

IKENBERRY, G. John. The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?. **Foreign Affairs**, [s. l.], v. 87, n. 1, p. 23-37, jan./fev. 2008.

MCDONALD, Matt. "Constructivism". In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: An Introduction**. Estados Unidos: Routledge, 2008. p. 59-72.

MEARSHEIMER, John J. Can China Rise Peacefully?. **The National Interest**, [s.l.], 25 out. 2014.

_____. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2001.

PATRICK, Stewart. When the system fails: Covid-19 and the costs of global dysfunction". **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 99, n. 4, p. 40-50. jul./ago. 2020.

RENSHON, Stanley A.; SUEDFELD, Peter. (Eds.). **The Trump Doctrine and the Emerging International System**. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2021.

SCHUTTE, Giorgio R. The challenge to US hegemony and the "Gilpin Dilemma". **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 1-18, 2021.

TURNER, Oliver. 'Threatening' China and US security: the international politics of identity. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 39, n. 4, p. 903-924, out. 2013.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Nova Iorque: McGraw Hill, 1979.

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.

_____. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YEE, Herbert; STOREY, Ian. Introduction. *In*: _____. **The China Threat: Perceptions, Myths and Reality**. [s.l.]: Routledge Curzon, 2002. p. 1-20.

ZAKARIA, Fareed. **The Post-American World**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2008.

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

A indústria aeroespacial e as tecnologias duais de fabricação de foguetes e mísseis como basilares para a construção de uma nova estratégia de dissuasão para o Brasil

Patrícia de Freitas¹⁸²

Lucas Kerr-Oliveira¹⁸³

Resumo

Este artigo analisa a relação entre a necessidade de aquisição de capacidades de dissuasão (política de defesa) e a de construção e consolidação da Indústria Aeroespacial (política de desenvolvimento industrial), tendo como vetor o desenvolvimento da aquisição de capacidades de dissuasão naval através do uso de mísseis de cruzeiro de longo alcance. Parte-se da premissa de que o Brasil precisa construir uma Grande Estratégia moderna para o século XXI, sustentada pela confluência sinérgica entre a Política Externa, a Política de Defesa e a Política de Desenvolvimento. Em relação ao contexto global, considera-se central a tendência de progressivo aumento da competição inter-empresarial e inter estatal internacional, somada à manutenção da imprevisibilidade e instabilidade das alianças internacionais, impõem ao Brasil a necessidade de repensar sua Grande Estratégia, em especial, pela atualização da busca por capacidades que assegurem sua sobrevivência em um Sistema Internacional competitivo e instável. Neste contexto, o aprofundamento da competição por recursos energéticos entre as grandes potências e potências regionais, ampliam a preocupação com o desenvolvimento de capacidade de dissuasão adequadas para retomar e assegurar a soberania e o controle nacional sobre suas reservas de recursos energéticos, em especial, reservas petrolíferas dispostas em seu território terrestre e marítimo (principalmente em alto mar). Neste contexto, há a necessidade de se estabelecer uma estratégia de defesa que viabilize ao país as capacidades adequadas de negação do uso do mar à forças militares potencialmente agressivas que possam ser projetadas por potências extra-regionais que buscam controlar recursos energéticos no exterior. Para evitar que estas potências se sintam encorajadas a embarcar em qualquer tipo de aventura militar contra a soberania brasileira é fundamental consolidar capacidades de dissuasão com redundância de meios de defesa voltados para a negação de área e de acesso no mar, o que pode ser obtido com o uso de diferentes sistemas de defesa que permitam constituir diversas camadas de barreiras defensivas. Para atingir tal objetivo, é determinante que o país disponha de mísseis anti-navio de cruzeiro de longo alcance que possam ser lançados de múltiplas plataformas, desde a artilharia costeira, passando por aeronaves, até submarinos. Por sua vez, para obter meios defensivos redundantes e em grande escala, com sistemas lançáveis de múltiplas plataformas, mostra-se estratégico o papel de indústrias como a aeroespacial, com potencial dual (civil-militar). Especificamente, neste caso, a capacidade de produção nacional deste setor torna essas indústrias vitais para que o país possa desenvolver e fabricar mísseis cruzadores anti-navio de longo alcance que assegurem

182 Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos, PPG-EEI, da UFRGS. Mestre em Integração Contemporânea da América Latina e Graduada no Bacharelado em Relações Internacionais e Integração (RII) pela UNILA. Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI).

183 Docente do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) e do curso de graduação em Relações Internacionais e Integração (RII) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI). Doutor em Ciência Política e Mestre em RI (UFRGS).

capacidades dissuasórias contra marinhas de guerra de potências agressoras que intentem projetar forças no Atlântico Sul para ameaçar o Brasil. Desta forma, torna-se crítica a capacidade de integrar em uma mesma Grande Estratégia, a política de desenvolvimento industrial voltada para a indústria aeroespacial nacional, especialmente aquelas com potencial para a fabricação em escala de foguetes e mísseis, em coordenação com a política de defesa, com foco na aquisição de capacidades de dissuasão através da negação de área e de acesso no Atlântico Sul.

Palavras-chaves: Grande Estratégia, Geopolítica, Defesa, Desenvolvimento, Indústria Aeroespacial, Foguetes, Mísseis, Dissuasão.

Introdução

Este texto busca descrever e analisar o papel estratégico da indústria aeroespacial de foguetes e mísseis para a Estratégia de Dissuasão do Brasil, entendida como uma parte central das Políticas de Defesa e de Desenvolvimento, e portanto, componentes necessários para a reconstrução da “Grande Estratégia” brasileira. Em termos geopolíticos, uma Grande Estratégia inclui três tipos de Políticas de Estado, confluentes e sinérgicas: (I) a Política de Defesa, neste caso voltada essencialmente para a dissuasão, e composta, especialmente, pela aquisição de capacidades defensivas diversificadas e redundantes, organizadas em múltiplas camadas ao longo do entorno geopolítico do Brasil e do território nacional, incluindo suas águas jurisdicionais e o Atlântico Sul; combinada com (II) a Política Externa, também entendida como uma estratégia de inserção internacional, cujas prioridades incluem fortalecer a estabilidade do entorno geopolítico do Brasil, especialmente através da cooperação e integração na América do Sul e Atlântico Sul; e, por fim, (III) a Política de Desenvolvimento, voltada para o desenvolvimento da indústria nacional e sua integração com cadeias produtivas do nível regional, tendo como pilar central a construção de mecanismos para impulsionar e consolidar as indústrias estratégicas para o país, dentre as quais destacam-se a indústria de defesa, na qual a indústria aeroespacial pode ser considerada uma forma de “coluna vertebral” do complexo industrial.

O objetivo central desta análise é contribuir para subsidiar a formulação de elementos conceituais e analíticos, voltados para o debate referente à construção de uma Grande Estratégia para o Brasil, que viabilize a integração entre as Políticas Externa, de Defesa e de Desenvolvimento. Em relação à Defesa, destaca-se que é essencial viabilizar a

aquisição de capacidades para que o Brasil possa vir a dissuadir possíveis agressões militares diretas ou indiretas oriundas de potências extra-regionais agressivas.

Especialmente, considera-se que os mísseis guiados, tanto balísticos como de cruzeiro, são centrais para o desenvolvimento de uma estratégia de defesa em camadas, que reduza os custos da dissuasão convencional, aumentando os custos para uma potência agressora através da construção de múltiplas camadas defensivas em que sistemas de defesa como mísseis anti navio possam ser utilizados a partir de diferentes meios ou plataformas de lançamento de mísseis de defesa contra potenciais agressores externos que possam vir a ameaçar ou disputar a soberania sobre as águas jurisdicionais brasileiras, também conhecidas como Amazônia Azul, incluindo as ricas reservas petrolíferas em alto mar que o país possui. Este debate se mostra de grande relevância para viabilizar a atualização e modernização da estratégia de defesa nacional, e concomitantemente, construir uma Grande Estratégia brasileira para o século XXI.

Partindo de uma breve análise das principais tendências geopolíticas de longo prazo, assim como das principais ameaças à soberania do Brasil sobre o Pré-Sal e suas águas jurisdicionais (KERR-OLIVEIRA et al, 2016), pretende-se demonstrar a centralidade que a indústria nacional de mísseis possui para assegurar a soberania nacional. Dentre as principais tendências geopolíticas, destaca-se primeiramente a questão da tendência de aumento (cíclico ou permanente) da competição internacional, seja na forma da concorrência interempresarial ou da competição inter-estatal internacional. A tendência de continuidade ou aprofundamento (permanente ou cíclico) da competição inter-estatal é um tema debatido desde a formulação de modelos e teorias clássicas voltadas para interpretar o ambiente internacional, tendo sido muito bem descrita por pensadores de diversas matizes teóricas, desde clássicos do realismo como Maquiavel, em *O Príncipe*, ou por Thomas Hobbes, no *Leviatã*, passando por autores marxistas como Engels, em seus *Escritos Militares* (1981), ou Vladimir Lenin, em *O Imperialismo*, ou Karl Kautsky em sua abordagem distinta, no *Ultra-Imperialismo*. Essa temática alcança os dias atuais em autores contemporâneos como os sociólogos Charles Tilly (1990) e Anthony Giddens (2001) ou analistas das relações internacionais neorealistas como Kenneth Waltz (1979) ou John Mearsheimer (2001). Semelhantemente, diversos autores contemporâneos, como Giovanni Arrighi (1996 e 2008), Robert Gilpin (1988 e 2001), Rasler & Thompson (2005), ou José Luis Fiori, apresentam em comum a análise da

competição internacional partindo da economia política internacional, considerando que a competição apresenta pelo menos dois níveis, ou seja, da competição interempresarial e a interestatal. Contudo estes autores divergem significativamente entre os que analisam tal fenômeno ocorrendo em ciclos subsequentes, relativamente estáveis em termos temporais, (Arrighi, Rasler & Thompson) ou em um processo de expansão e aprofundamento contínuo (Fiori). De qualquer forma, a expansão ou aprofundamento da competição internacional é uma variável central para ser considerada por qualquer nação que pretenda sobreviver à competição internacional e manter o mínimo de soberania no sistema internacional.

Outra variável relevante para esta análise é a tendência à manutenção da anarquia no Sistema Internacional, nos termos compreendidos pelos principais pensadores do Realismo nas Relações Internacionais, dentre os quais estão Kenneth Waltz (1979) e John Mearsheimer (2001). A anarquia do sistema internacional apresenta resultados importantes para o planejamento da política externa e de segurança de um Estado, especialmente porque ignorar a imprevisibilidade e instabilidade das alianças internacionais pode se tornar um erro fatal para a sobrevivência de um Estado.

As implicações para países como o Brasil vêm sendo debatidas por diversos autores brasileiros, destacando-se desde abordagens mais voltadas para a análise da competição internacional até a problemática da inserção internacional autônoma do país em um mundo competitivo e instável. Dentre estes autores, alguns procuram explicar esses processos a partir dos desafios geopolíticos da inserção regional e internacional do país, portanto, considerando críticos os processos de formação e competição entre os blocos regionais e entre os países emergentes e as grandes potências (MONIZ BANDEIRA, 2008, 2009 e 2011; PINHEIRO GUIMARÃES, 2006 e 2007; PRECIADO, 2008; VIZENTINI, 2003 e 2006; MHETOL FERRÉ, 1999 e 2009).

Outros autores buscam explicar esses processos desde a perspectiva da economia política internacional, buscando analisar de forma panorâmica e conjunta as variáveis econômicas, geopolíticas e militares (FIORI, 2007; FIORI, MEDEIROS, & SERRANO, 2008). Ainda, existem abordagens que buscam especificar variáveis centrais de elevado poder explicativo, como as mudanças no padrão de polaridade do sistema internacional, observada através das mudanças na distribuição de capacidades estratégicas entre as grandes potências (QUEDI MARTINS, 2008 e 2013; ÁVILA, CEPIK & QUEDI

MARTINS, 2009). Em conjunto, esses autores apresentam em comum a consideração de que não apenas o sistema internacional é competitivo e instável e permanentemente sujeito a conflitos interestatais, mas também o Brasil se encontra diante do desafio de liderar a integração regional sul-americana e se inserir em um sistema interestatal progressivamente multipolar.

Para os fins deste texto, o que se pode depreender dentre os efeitos da intensificação da competição internacional, é que as grandes potências nunca estão satisfeitas, pois nunca consideram suficiente o poder que possuem. Acrescenta-se a isso que os países que não conseguem se desenvolver em termos tecnológicos e industriais e estacionam em meio à competição internacional acabam por ser “rebaixados” na hierarquia do sistema interestatal. Isto amplia as chances de que estes tenham sua soberania cerceada ou reduzida e, até mesmo, que acabem por se tornar dominados pelas grandes potências.

Por fim, a terceira grande tendência de longo prazo que pode ser observada no mundo contemporâneo é a de aprofundamento da competição por recursos energéticos entre as grandes potências, em meio ao aumento da demanda por recursos energéticos (EIA, 2014) inclusive com o aumento da quantidade de guerras por petróleo e da violência empregada nestes conflitos (CAMPBELL, 2005; YERGIN, 1992 e 2006; KLARE, 2001 e 2003; FUSER, 2008 e 2013; KERR OLIVEIRA, 2012; DIALLO, et al, 2011; VISENTINI, 2013; XAVIER FE ROLLA & METRI, 2011).

Considerando, ainda, que as disputas internas pela renda petrolífera no Brasil tendem, no longo prazo, a pressionar o governo federal a aprofundar o controle sobre a exploração petrolífera no país, ampliam-se significativamente as preocupações nacionais sobre a manutenção da soberania e da capacidade de controle nacional de nossas reservas petrolíferas em alto mar. Neste contexto a necessidade de se estabelecer uma estratégia de defesa que considere o Pré-Sal como central e que viabilize ao país negar o uso do mar à forças militares projetadas por potências extra-regionais agressivas, é fundamental para dissuadir potenciais agressores. Neste caso, especialmente, dissuadi-los significa evitar que estas potências extra-regionais se sintam encorajadas a embarcar em qualquer modalidade de aventura militar contra a soberania brasileira.

A necessidade de uma estratégia de defesa para o Pré-Sal: Dissuasão

convencional e Negação de Área no mar

A consolidação de uma estratégia de defesa das riquezas do Pré-Sal e da Amazônia Azul implicam no desenvolvimento de uma variada gama de capacidades dissuasórias convencionais. A discussão sobre a estratégia de Defesa em Camadas aqui proposta, se faz necessária para discutir as principais capacidades de defesa que o país necessita desenvolver para assegurar seu poder de dissuasão e preservar sua soberania sobre seus recursos naturais.

A análise das capacidades de dissuasão convencional necessárias é desenvolvida a partir da observação das estratégias Anti-Acesso e de Negação de Área (A2AD), sem desconsiderar as implicações das estratégias contemporâneas contrárias, ou seja, das tentativas de superação das capacidades defensivas de A2AD com o uso de estratégias híbridas defensivo ofensivas como o Bloqueio Naval (*Offshore Control*) e outras claramente ofensivas como o de “Batalha Aeronaval” (*AirSea Battle*).

A estratégia Anti-Acesso e Negação de Área (A2AD) são conceitos diferentes, mas integram o mesmo objetivo em sua totalidade, restringir, obstruir a capacidade do inimigo dentro de um determinado campo/ teatro de operações. A busca pelo aprimoramento das estratégias de contenção pode ser percebida através do conceito de *Multi Domain Battle* (MDB), utilizado pela *US Army*. O conceito de MDB, como uma evolução da estratégia A2AD, compreende um conjunto de iniciativas integradas em múltiplos domínios, que incluem as capacidades convencionais e o uso de tecnologias e de sistemas modernos de defesa, desde radares, submarinos, mísseis balísticos de cruzeiros de longo alcance.

Depreende-se, assim, a análise dos desafios para a construção de uma estratégia de defesa escalonada ou em múltiplas camadas, como alternativa a países emergentes como Brasil, que necessitam consolidar seus sistemas de defesa basilares e as respectivas capacidades tecnológicas e industriais necessárias para o desenvolvimento de tais sistemas. Estes podem ser considerados aspectos vitais para assegurar a dissuasão contra potências extra-regionais que possam vir a ameaçar a soberania nacional sobre a Amazônia Azul e o Pré-Sal.

No nível estratégico, importa construir múltiplas camadas de defesa à partir do território nacional e do Pré-sal, considerando a necessidade de desenvolver capacidades específicas de dissuasão para a defesa avançada, a defesa intermediária e a defesa das linhas interiores. Tal escalonamento da defesa implica em desenvolver capacidades defensivas e de contra-ataque de diferentes níveis de alcance, envolvendo desde os

sistemas de armas necessários para a defesa avançada das águas azuis do Atlântico Sul até, em uma camada interior, a disposição das reservas no *Heartland* do país. Neste sentido, considera-se basilar a consolidação da integração regional da América do Sul como forma de fortalecer a soberania do conjunto dos países da região, viabilizando, inclusive, a integração produtiva e tecnológica dos complexos industriais-militares dos Estados sul-americanos.

No nível tático e operacional, considera-se central o desenvolvimento de capacidades para bloquear um ataque inimigo e contra-atacar em cada uma das diferentes camadas defensivas. Neste sentido, destaca-se o papel dos mísseis anti-aéreos de longo alcance, de minas anti-navio inteligentes, de mísseis balísticos de teatro, com alcance máximo de 500km (dentro dos limites estabelecidos no MTCR para mísseis balísticos), e, especialmente, de mísseis cruzadores de longo alcance, com mais de 1000km de alcance (longo alcance), que possam ser lançados de diferentes plataformas (aeronaves, navios, submarinos ou veículos terrestres). Para assegurar a efetividade de tais capacidades defensivas é necessário o desenvolvimento de múltiplos sistemas de guiagem, desde satélites até aeronaves tripuladas ou não tripuladas. A aquisição dessas capacidades implica na consolidação de uma infraestrutura tecnológica e industrial específica e dual, capaz de assegurar a fabricação de componentes eletrônicos de detecção e guiagem, de turbinas aeroderivadas, de foguetes espaciais e de satélites de posicionamento e guiagem.

O aprimoramento de uma estratégia de defesa integrada, que considere desde a defesa do Pré-sal até a defesa da Amazônia, envolvendo desde os sistemas de armas até o desenvolvimento tecnológico e industrial, mostra-se fundamental para ampliar significativamente a capacidade convencional de dissuadir uma força inimiga extra-regional que pretenda agredir o Brasil.

A Estratégia Nacional de Defesa (2008) brasileira, estabelece que entre as prioridades defensivas do país, estão a capacidade de negação de uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder:

A negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos e de acordo com as circunstâncias:

- a. defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas;
- b. defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras;
- c. prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio;
- d. capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região; A construção de meios para exercer o

23 a 27 de agosto de 2021

controle de áreas marítimas terá como focos as áreas estratégicas de acesso marítimo ao Brasil (BRASIL, Estratégia Nacional de Defesa, 2008, p. 12).

Embora o texto da END não hierarquize claramente tais objetivos, quando se considera a necessidade de constituir uma estratégia de dissuasão para a defesa do litoral e da ZEE brasileira, incluindo o pré-sal, as capacidades mais importantes são a de negação do uso do mar e controle de áreas marítimas. Isto porque para se defender o litoral e a zona econômica exclusiva, é central exercer capacidade de negação de área no mar, impedindo que uma esquadra agressora possa circular livremente nas nossas águas jurisdicionais ou utilizá-las para agredir o país.

O conceito de defesa aqui utilizado resulta, primeiramente, de um processo de operacionalização atual da estratégia de defesa proposta por Clausewitz, pensando-se nos sistemas de armas necessários para atacar e contra-atacar um invasor em múltiplas camadas defensiva. Assim, parte-se do princípio de que “O fim último de uma guerra defensiva nunca pode ser uma negação absoluta, tal como já observamos. Mesmo o mais fraco tem que dispor de qual quer coisa que lhe permita castigar o seu adversário e ameaça-lo” (CLAUSEWITZ, 2010, p. 883)

Portanto, a operacionalização inicial do conceito de “defesa em camadas” utilizado por Kerr Oliveira, Cepik & Pereira Brites (2014) incorpora elementos da estratégia de defesa clausewitziana, mas também utiliza aspectos operacionais de defesa aeronaval voltados para a negação de área desenvolvidas durante a Guerra Fria por países como a União Soviética e a China, que se viam ameaçados por grandes potências com capacidades superiores em termos tecnológicos e militares ofensivos. Assim, utilizando-se da noção de que o adversário possui maiores capacidades ofensivas, o país precisaria fortalecer ao máximo suas capacidades de defesa e de contra-ataque, para dissuadir o adversário de iniciar uma agressão.

Paralelamente, a operacionalização do conceito de defesa em camadas tem sido inspirada nos debates contemporâneos sobre defesa cibernética e de segurança da informação, área em que se considera que a proteção de dados estratégicos não pode ser constituída por uma única camada de defesa contra cyber-ataques, mas precisa de múltiplas camadas capazes de barrar um ataque e viabilizar contra-ataques. Assim, são construídas múltiplas camadas ou níveis de defesa, com capacidade de resistência crescente das camadas externas para as interiores, como forma de desencorajar, dificultar e, por fim, deter ou bloquear um possível ataque.

Contudo, no campo da defesa nacional, não basta apenas dificultar um ataque inimigo, é necessário ter capacidade também para contra-atacar o adversário em cada camada de defesa para que, nas situações em que se mostrar necessário recuar da camada mais exterior (ou de defesa avançada) para uma camada interior (ou de defesa em profundidade), seja possível desgastar e destruir a maior parte das capacidades ofensivas do adversário, deixando-o ainda mais debilitado para enfrentar a camada de defesa seguinte. Para isso, faz-se necessário incorporar estratégias de negação de área específicas para as camadas de defesa intermediárias e de negação de área em conjunto com anti-acesso para as camadas de defesa avançadas, escalonando as capacidades de defesa de tal forma que cada uma consista, por si, em uma barreira defensiva com capacidade de negação de área e de contra-ataque. O objetivo central é fazer com que o adversário não consiga chegar às linhas interiores e que, caso as alcance, tenha que enfrentar ali uma verdadeira guerra total, em que a resistência seja tão árdua que inviabilize completamente qualquer forma de ocupação de qualquer parte do território nacional.

O objetivo geral da defesa em camadas é aumentar significativamente os custos de uma aventura militar por parte de uma potência agressora. Pode-se ampliar os custos para o invasor em diferentes aspectos, aumentando os níveis de esforço e o tempo despendido pelo agressor, atrasando seus planos ou inviabilizando sua estratégia, assim como ampliando os custos da agressão, provocando baixas humanas e danificando ou destruindo equipamentos militares críticos para os agressores. Assim, a existência de múltiplas camadas de defesa, contando com diferentes formas de defesa e contra-ataque, permite impor um custo muito mais elevado ao agressor, resultando na ampliação do poder de dissuasão do país que está se defendendo.

QUADRO 1. - ESFERAS ESTRATÉGICAS PARA A DEFESA DO PRÉ-SAL

	Defesa em profundidade, ou Defesa das linhas interiores	Defesa do Litoral	Defesa Avançada
--	--	--------------------------	------------------------

Diplomacia, Instituições e Alianças Regionais	Estratégia de Integração Regional, com foco nas organizações da Integração Sul-Americana e do Cone Sul (Mercosul)	Alianças na América do Sul e no Atlântico Sul	Possível Transformação da ZOPaCAS em organização e novas alianças no Atlântico Sul
Principais Instituições Nacionais	União Federal, Forças Policiais e Forças Armadas, especialmente Exército	União Federal, Forças Policiais e Forças Armadas, especialmente Exército (artilharia costeira) e Marinha	Marinha e Aeronáutica
Capacidades Militares Logísticas	Sistemas de Defesa coletiva e alianças envolvendo países do “Coração da América do Sul” e dos Andes.	Bases no Planalto Central, na Amazônia e no litoral.	Bases aeronavais em Fernando de Noronha, Trindade e Martim Vaz. Capacidade aeronaval no Atlântico Sul.
Sistemas de Armas principais	Blindados anfíbios e artilharia antitanque e antiaérea portátil. Artilharia antiaérea (SAMs) de longo alcance e mísseis antimísseis. Aeronaves de transporte de tropas. Hovercrafts, lanchas e minissubmarinos com capacidade de lançamento de mísseis. Mísseis balísticos táticos e mísseis cruzadores de longo alcance.	Artilharia antiaérea (SAMs) e Artilharia costeira de longo alcance. Grande quantidade de minas e mísseis antinavio. Navios rápidos, navios de combate de superfície e submarinos convencionais, com capacidade de lançamento de mísseis cruzadores antinavio de longo alcance.	Aviões de combate de longo alcance baseados no continente, submarinos convencionais e nucleares, navios oceânicos (fragatas e de patrulha oceânica) com capacidade de lançamento de mísseis de cruzeiro antinavio. Navios multipropósito, com capacidade porta-helicópteros ou V/STOL para guerra antissubmarino (A/S ou ASW).

Capacidades Militares uso estratégico	Infraestrutura de Comunicações integrada no nível continental (trancos de fibra ótica e satélites sul-americanos). Desenvolvimento permanente de capacidades essenciais para a defesa Cibernética e guerra eletrônica. Sistemas de defesa antimísseis balísticos.	Capacidades para defesa e contra-ataque em casos de Guerra Cibernética e guerra eletrônica. Sistemas de detecção e alerta antecipado de longo alcance.	Sistemas de detecção e alerta antecipado instalados no Atlântico Sul (radares, redes de hidrofones, sonares). Armas de Energia Dirigida (canhões eletromagnéticos, lasers, micro-ondas e armas de pulso eletromagnético) e ogivas termobáricas.
---------------------------------------	---	---	---

Fonte: Adaptado de KERR OLIVEIRA (2012) e KERR OLIVEIRA, CEPIK & BRITTES (2014)

Importa destacar que para assegurar a capacidade de negação de área prevista na END o principal sistema de defesa necessário para a sua consecução, tanto nas primeiras linhas de defesa avançada, como nas linhas interiores e defesa em profundidade, consiste especificamente nos mísseis de cruzeiro, ou mísseis cruzadores, de longo alcance. Neste sentido, a capacidade de lançar o mesmo tipo ou família de mísseis de cruzeiro, com precisão anti-navio, a partir de múltiplas plataformas (aeronaves, submarinos, navios, artilharia costeira), torna-se determinante para construir uma estratégia de defesa com múltiplas camadas defensivas, que possa viabilizar maior capacidade de dissuasão frente ao citado desenvolvimento de estratégias ofensivas por parte de algumas das grandes potências extra-regionais. Ao mesmo tempo, o uso deste tipo de sistema nas três forças, Exército, Marinha e Aeronáutica, é fundamental para manter a escala de produção industrial necessária deste tipo de sistema de armas, para viabilizar a indústria aeroespacial que venha a fabricar tais sistemas e seus componentes, desde as turbinas, até os sistemas eletrônicos de guiagem.

Os mísseis cruzadores anti-navio de longo alcance

O avanço tecnológico dos sistemas de defesa nesse século introduz os mísseis cruzadores, ou de cruzeiro, no cenário bélico como um dos armamentos de melhor correlação custo-benefício e eficiência da era contemporânea. Por isso, também, acaba constituindo um instrumento de dissuasão imprescindível para a defesa de um país contra

agressões perpetradas por potências agressoras. Desde a Segunda Guerra Mundial com desenvolvimento da V-1, os mísseis cruzadores já foram amplamente testados em diversas modalidades de conflitos, demonstrando a consolidação como um sistema bastante útil devido, principalmente, aos custos proporcionalmente reduzidos e à elevada eficiência quando comparados com outros meios (bombardeiros ou mísseis balísticos).

Ademais, devido ao seu potencial uso defensivo, os mísseis de cruzeiro apresentam custos político-estratégicos significativamente menores que a posse de mísseis balísticos, o que corrobora para a manutenção de uma política externa voltada para a construção de capacidades prioritariamente defensivas. Em termos econômicos, em sua grande maioria, estes também podem apresentar custos menores do que outros sistemas de armas, como os aviões bombardeiros tripulados, além de apresentarem a vantagem de poder voar em altitudes bem menores que a maioria dos aviões tripulados, reduzindo a exposição dos pilotos. Devido às modernas tecnologias digitais de guiagem os mísseis cruzadores podem apresentar um elevado nível de precisão, que dificilmente seria atingido por um míssil balístico. Por não serem tripulados, podem ser utilizados contra forças agressoras muito bem armadas, como uma frota de navios estacionada nas cercanias das águas jurisdicionais de um Estado ameaçado. Essas características tornam os mísseis cruzadores um armamento essencial para países como o Brasil, que necessitam desenvolver capacidades de dissuasão significativas para proteger seu território e suas reservas de recursos naturais.

Dessa forma, devido principalmente à maturação tecnológica, o avanço dos sistemas de mísseis na atualidade se torna determinante para o pensamento estratégico defensivo e ofensivo dos países, especialmente diante do desafio que os mísseis supersônicos passaram a significar, desde o seu surgimento no final da Guerra Fria. Dessa forma, a capacidade defensiva do alvo não se restringiria apenas aos navios, por exemplo, que não são capazes de se defender ou de desviar de um ataque direcionado de um míssil supersônico, mas passaria a envolver os próprios mísseis e defesa antimíssil. Com sistemas integrados mais inteligentes, a capacidade furtiva (tecnologia *stealth*) torna-se a característica primordial para um possível enfrentamento. Os mísseis hipersônicos sendo desenvolvidos na atualidade serão capacitados adicionalmente através da energia cinética gerada decorrente da velocidade alcançada. Não obstante, ainda que a tecnologia mais avançada seja de vital importância, muito do êxito que terá a operação diz respeito à

versatilidade do armamento, disposição e capacidade de utilizar diferentes plataformas, condições geográficas do enfrentamento e, ainda, disponibilidade em grande quantidade e taxa de reposição dos mesmos, implicando na capacidade de fabricação própria e controle total da tecnologia utilizada.

Para que possamos ter dimensão das reais capacidades que o Brasil dispõe para a defesa do entorno estratégico, apresentamos a atual composição logística das Forças Armadas, especificamente os mísseis que dispomos na atualidade, para viabilizar uma estratégia de “defesa em camadas”. Assim, importa identificar quais mísseis cruzadores podem ser utilizados para as operações que envolvam o mar e as linhas de defesa, conforme o quadro 2, a seguir, apresenta.

Atualmente, o Brasil conta com três plataformas distintas de lançadores de mísseis anti-navio, todos com alcance relativamente limitado e, em sua maioria, de origem estrangeira. O Exocet, o Penguin e o Harpoon são produzidos, respectivamente, por França, Noruega e EUA, sendo os dois primeiros utilizados pela Marinha e o último pela Força Aérea. Atualmente está em fase de desenvolvimento final o MANSup, uma versão adaptada do Exocet produzido pela Avibrás, em São José dos Campos, SP, através de uma parceria entre esta empresa brasileira e a francesa MBDA. A Avibrás também está desenvolvendo um míssil de cruzeiro superfície-superfície tático, o AVTM-300, com capacidade de atingir até 300km de alcance, e será utilizado pelo sistema ASTROS 2020, contudo, não é certo que este míssil poderá contar com uma versão anti-navio a ser lançada da mesma plataforma.

O quadro a seguir permite visualizar melhor quais tipos de mísseis anti-navio que o Brasil possui:

QUADRO 2 - MÍSSEIS ANTI-NAVIO UTILIZADOS PELO BRASIL

Míssil	País de Origem	Plataforma de lançamento	Velocidade	Alcance	Características
Exocet	F	Aero navas	0.9	7	baixa assinatura, discriminação de

AM39	rança	de combate ou patrulha e helicópteros	65kg	Mach	0km	alvos e contador eletrônico, ativação tardia do localizador, elevada capacidade de sobrevivência frente a defesas navais modernas
Exocet SM39	F rança	Sub marinos e navios	65kg	0.9 Mach	5 0km	
Exocet MM40 - Block I	F rança	Navi os	65kg	0.9 Mach	7 5km	
AGM-119B Penguin	N oruega	Heli cópteros	20kg	1.2 Mac h / 35k m	2 8km	Velocidade supersônica, navegação inercial, motor a foguete
AGM-84L Harpoon Block II	E UA	Aero naves	27kg	0.7 Mach	1 24km	navegação inercial, GPS/INS

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da MBDA, Boeing e US Military Rockets and Missiles.

A empresa brasileira Avibrás, em parceria com a MBDA, atualmente fabrica partes do míssil MM40 Block II *Exocet*, especificamente o motor. Outros dois mísseis *Exocets* adquiridos da França, o AM39 e SM39, podem ser lançados por diferentes plataformas, através de navio, aeronave ou submarino. Atualmente, os mísseis *Exocet* se encontram em serviço nas fragatas francesas e de outros 11 países (MBDA, 2014). O míssil AM39 *Exocet* está sendo incorporado ao H22M25 versão naval

Já o míssil AGM 119-B *Penguin*, de origem norueguesa, é um míssil ar-mar anti-navio que utiliza como plataforma de lançamento o Helicóptero MH 16 SeaHawk da Marinha brasileira. Esse é o míssil anti-navio mais rápido adquirido pelo Brasil, alcançando a marca de 1.2 mach, contudo, por ter um sistema de propulsão baseado em foguete, seu alcance é mais reduzido, apenas 28 km.

O míssil de cruzeiro *Harpoon*, fabricado pela empresa norte-americana Boeing, será lançado através do P3 AM-Orion, aeronave de patrulhamento marítimo adquirida pela

Aeronáutica para a defesa da sua costa marítima. O AGM-84L Harpoon Block II é um míssil de cruzeiro ar mar de longa distância, com capacidade de sobrevoar baixas altitudes e de difícil percepção de radares. Sua característica furtiva e sua capacidade de transportar ogivas de até 227 kgs é um dos seus diferenciais, alcançando a velocidade de até 0.7 mach.

Para prosseguir na análise da importância desses meios de defesa, importa vislumbrar brevemente os meios e plataformas de que o país dispõe hoje para utilizar tais sistemas de armas anti-navio nas forças armadas brasileiras, começando pela Marinha.

A Marinha do Brasil tem hoje em sua Esquadra de guerra apenas 9 fragatas, sendo 6 da classe Niterói (3700t) e 3 da classe Greenhalgh (4400t). Estas possuem capacidade para lançar mísseis superfície-superfície anti-navio como os da família do Exocet. Contudo, atualmente nenhuma delas apresenta capacidade para lançar mísseis cruzadores de longo alcance anti-navio. A Marinha do Brasil possui ainda quatro corvetas, sendo 3 da classe Inhaúma e 1 da Classe Barroso, que possuem capacidade para operar helicópteros armados. A Marinha possui, ainda, 3 navios-patrolha oceânicos (NPO) de 1700t, da classe Amazonas em sua esquadra; adquiridos da Inglesa BAE Systems, também armados apenas com canhões e metralhadoras, mas com capacidade para transportar helicópteros. Os demais 37 navios-patrolha da Marinha são em sua maioria navios de pequeno porte e armamento reduzido (essencialmente armados apenas com canhões e metralhadoras, em sua maioria sem capacidade para lançamento de mísseis), portanto com reduzida capacidade para uso contra uma Marinha de uma potência extra-regional agressora. Mesmo os navios-patrolha mais modernos, da Classe Macaé, de 500t, não possuem sistemas de lançamento de mísseis anti-navio, estando armados apenas com canhões e metralhadoras.

Por fim, a Marinha conta com uma reduzida frota de apenas de cinco submarinos, sendo 4 da classe Tupi e 1 da classe Tikuna, sendo que está adquirindo mais quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear, sendo que este último deve ser entregue entre 2022 e 2023. Para os fins de viabilizar plena capacidade de negação de área na Amazônia Azul, esta frota de submarinos terá que ser significativamente ampliada nas próximas décadas. Além de ampliar quantitativamente esta frota, é crítico que entre os submarinos a ser desenvolvidas a partir de 2020 tenhamos algumas unidades capazes de atuar como grandes SSG, ou seja, submarinos lançadores de mísseis de cruzeiro. Esta modalidade de plataforma, armada com sistemas de mísseis anti-navio de cruzeiro de longo alcance lançáveis de submarinos, ampliaria significativamente a capacidade de

exercer a negação de área nas águas jurisdicionais brasileiras e de dissuadir esquadras inimigas ameaçarem o Brasil a partir do Atlântico Sul.

Em relação à frota aérea da Marinha do Brasil, conhecida como Aviação Naval Brasileira, esta é composta por uma pequena quantidade de aeronaves de asa fixa, especificamente doze AF-1/AF-1A Skyhawk, possuem reduzida capacidade de carga de mísseis ar-superfície e um alcance que pode ser considerado relativamente reduzido (raio de ação de combate de 700 a 1100km), considerando a necessidade de se defender um litoral de 7,4 mil km de extensão e uma área de cerca de 4,5 milhões de km², correspondente à ZEE brasileira, conhecida como Amazônia Azul. A Marinha possui uma quantidade maior de aeronaves de asas rotativas, incluindo doze helicópteros Super Lynx AH-11A, quatro SH-16 - SeaHawk Sikorsky S 70B, quatro AS332 Super Puma UH-14, dois Super Cougar AS532 UH-15, dezoito IH-6B - Bell Jet Ranger Bell 206 e vinte e cinco Esquilo Helibras HB-350B (sendo 7 do tipo UH-13 / HB-355F e 18 do tipo UH-12 / HB-350B/BA) (BRASIL, 2015 e 2016).

A Força Aérea Brasileira tradicionalmente não possui mísseis anti-navio, nem esquadrões especializados em seu uso, tendo adquirido oito aeronaves P-3 Orion para uso em patrulha naval. As aeronaves são usadas e foram produzidas nos anos 1960 nos EUA, foram reformadas e modernizadas e estão sendo entregues à FAB, todas possuindo capacidade para utilizar e lançar o míssil estadunidense *Harpoon* (Block II), embora não seja clara a quantidade exata de mísseis desta categoria que o Brasil possui efetivamente. Além da capacidade de operar o *Harpoon*, outra grande vantagem do P-3 Orion é o seu alcance expressivo (raio de combate de 2500km, com alcance máximo de 9000km). Contudo, tudo indica que por razões logísticas, todas as unidades disponíveis desta aeronave estão baseadas em um único local, a base aérea da FAB de Salvador. Considerando também que esta aeronave possui velocidade de cruzeiro de cerca de 600km/h, o conjunto destas variáveis, ao menos por enquanto, ainda restringem um pouco seu uso na defesa efetiva do entorno estratégico.

Como a FAB ainda não possui nenhuma aeronave supersônica especificamente desenvolvida para a função anti-navio, a melhor perspectiva para ampliar tal capacidade no braço aéreo das forças armadas brasileiras, parece repousar nas futuras capacidades do Gripen NG de utilizar mísseis anti-navio, operando a partir de uma grande diversidade de bases aéreas no litoral do Brasil, ampliando a capacidade da FAB de contribuir para a negação de uso do mar por parte de possíveis agressores. Paralelamente e de forma

complementar, uma alternativa continua sendo a futura aquisição ou desenvolvimento de aeronaves supersônicas específicas para a função anti-navio, que sejam capazes de lançar mísseis anti-navio pesados, como os mísseis cruzadores de longo alcance.

Em relação ao papel do Exército na defesa marítima, é interessante destacar que esta força é a responsável pela artilharia costeira e o desenvolvimento de capacidades de longo alcance com mísseis de cruzeiro anti-navio na artilharia costeira pode vir a se tornar vital para que o Brasil tenha capacidade de continuar enfrentando uma marinha inimiga mesmo em situações em que sua Marinha não possa ser plenamente utilizada em águas azuis ou quando sua mobilidade em alto mar estiver seriamente comprometida. A artilharia costeira também é crítica para impedir o desembarque de tropas inimigas no litoral brasileiro. O principal sistema de mísseis superfície-superfície utilizado pelo Exército brasileiro atualmente é o Astros 2020, um sistema de artilharia utilizado para saturação de área em um curto espaço de tempo, com foguetes e/ou mísseis que podem levar múltiplos tipos de ogivas. Este sistema apresenta uma significativa capacidade de exercer a negação de área em nível local-regional, tanto em batalhas terrestres como contra possíveis tentativas de desembarque anfíbio no litoral. A versão anterior deste sistema, o Astros II utilizado pela primeira vez na Guerra Irã-Iraque (1980-1988) e também na Guerra do Golfo (1991). Atualmente, o sistema Astros II é operacional no Brasil, Catar, Arábia Saudita e Malásia (STEPHANI BASTOS, 2009, p. 34).

É importante observar que, no âmbito internacional, o Brasil tornou-se signatário do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) em 1995, que tinha como objetivo a não proliferação de sistemas de lançamentos de armas de destruição em massa, buscando com essa adesão afastar as desconfianças de outros países, como os Estados Unidos, em especial a preocupação com a transferência de tecnologia para países do Oriente Médio. Contudo, esta adesão dificultou a projeção de poder do Brasil, limitando a transferência de tecnologia milística do exterior, tornando-se uma verdadeira ferramenta de cerceamento tecnológico (GUIMARÃES, 2016, pg.35).

Além de dispor do sistema de lançamento múltiplos de foguetes, o ASTROS 2020 é uma das plataformas compatível para o uso do míssil de cruzeiro AVTM -300, em desenvolvimento pela Avibrás, que deverá possuir um sistema guiado por laser, podendo ser guiado tanto por drones e aeronaves do tipo AWACS como, no futuro, por sistemas de posicionamento via satélite. O AVTM-300 é míssil de cruzeiro tático solo-solo, com alcance de até 300km e com capacidade para carregar ogivas de até 200kg (STEPHANI

BASTOS & GO MES, 2009). Desenvolvido pela empresa Avibrás desde 1999, o míssil ATVM-300 que integra o Projeto Estratégico ASTROS 2020 está em fase final de desenvolvimento, sendo este o único míssil de cruzeiro subsônico de longo alcance desenvolvido no Brasil com tecnologia nacional.

Assim, um dos principais projetos de sucesso, o Sistema Astros desenvolvido pela Avibrás, com tecnologia própria e abrangendo sistemas de mísseis e foguetes mais modernos, como o AV-SS-40G e o Míssil Tático de Cruzeiro, propiciando maior capacidade de saturação de área à uma distância de 300km, e dando ao Brasil maior independência e capacidade de fogo frente às possíveis ameaças em seu entorno estratégico (SILVA, 2020, pg. 26).

Destaca-se que partir do conhecimento e da tecnologia acumulada pela Avibrás, é possível que sejam desenvolvidas versões do ManSup de maior alcance, necessárias para a defesa de áreas distantes do litoral como o Pré-Sal e o entorno estratégico do Brasil. Neste sentido, o desenvolvimento de uma versão anti-navio do AVTM-300, pode ser uma opção interessante, além de se considerar a possibilidade de que este tipo de míssil pode vir a ser a plataforma base para o desenvolvimento de mísseis cruzadores anti-navio de longo alcance, por exemplo com capacidade de ameaçar frotas inimigas estacionadas a mais de 1000km do nosso litoral.

Os mísseis de cruzeiro como armamentos de última geração e parte do planejamento estratégico das Políticas de Defesa das Grandes Potências, possuem um mercado internacional crescente e de grande valor para as indústrias armamentistas. Apesar disto, a restrição ao acesso e desenvolvimento das tecnologias por parte de alguns países, também expresso através das empresas demonstram o cenário competitivo do mercado predominantemente dominado por países como Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, Índia e China.

A centralidade da indústria de defesa e o controle de tecnologias críticas

Atualmente, a indústria aeroespacial constitui um dos segmentos mais significativos em termos estratégicos, sendo desenvolvido de forma prioritária por vários países, principalmente por abranger os setores aeronáutico, de defesa e espacial, pelo alto valor tecnológico agregado dos produtos, suas múltiplas aplicabilidades na indústria civil e militar, além das expectativas geradas pelo seu retorno econômico e benefícios nos termos

de inovação para os outros setores que integram a base industrial.

Nesta mesma perspectiva, Quedi Martins define “Centro de Decisão” como a capacidade de um país gerenciar e administrar o próprio desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico (QUEDI MARTINS, 2008, p. 14). Esta interpretação, considerada geral para a indústria, é fundamental para os fins deste trabalho, na medida em que mostra-se ainda mais pertinente para alguns setores específicos da indústria, ou seja, as indústrias tecnologicamente mais inovadoras. Dentre as indústrias tecnologicamente mais inovadoras, são bastante críticas aquelas associadas à produção de bens, equipamentos e serviços para o campo de defesa. Dentre as indústrias de defesa, uma das que pode ser considerada central na atual revolução industrial é justamente a indústria de foguetes e mísseis (PINHEIRO GUIMARÃES, 2006), devido à sua característica claramente dual, que estabelece uma importante interface entre a indústria de defesa e a indústria espacial, ou seja, de fabricação de foguetes voltados para o lançamento de veículos e satélites espaciais (HUI, 2006; CEPIK, 2011; CEPIK & MACHADO, 2011).

De acordo com STEPHANI BASTOS (2009) e JONES, Alan. (2017), estudos apontam que o Sistema Astros 2020 de Artilharia, desenvolvidos através da empresa AVIBRÁS, produz bons retornos nas esferas econômica e social, bem como seu potencial uso como bem dual e importante produto sensível com alta capacidade de inovação.

Dessa forma, o desenvolvimento e controle de ciência e tecnologia em solo nacional é um dos elementos chave para a construção de capacidades econômicas, política e militar, onde a constituição de uma base industrial de defesa torna-se um desafio crítico do Brasil na atualidade, que necessita encontrar o equilíbrio entre a busca pela inovação e sobrevivência de suas indústrias. Portanto, a capacidade de nacionalizar o controle dos processos econômicos, industriais e tecnológicos, pode ser considerada bastante crítica para sustentar a modernização militar de um país (FREITAS, 2015). Isto se torna fundamental quando se considera a necessidade da modernização industrial-tecnológica e militar como elementos básicos para assegurar a capacidade de um Estado de sobreviver frente à competição internacional.

Considerações Finais

As implicações e problemáticas decorrentes da dependência tecnológica de

23 a 27 de agosto de 2021

sistemas de defesa importados evidenciam que o país precisa rever sua política de incentivo à sua indústria de defesa. A necessidade de aquisição dos produtos de defesa com alto teor tecnológico pelo Brasil, assim como a necessidade de construir meios para que tais demandas sejam supridas e a dependência externa seja substituída pela capacidade interna de produção pode ser considerado um desafio significativo, mas também pode ser interpretado como uma oportunidade única para que o país desenvolva a capacidade de inovação tecnológica de suas indústrias de ponta. Para isso, a indústria de defesa precisa ser analisada em seu conjunto, considerando suas especificidades, como o fato de que abastecem Estados e não mercados genéricos e que possuem custos elevados nos seus ciclos de inovação e desenvolvimento tecnológico de novos sistemas de defesa. Fica claro que, sem nenhuma forma de apoio do Estado, dificilmente tais indústrias ainda infantes (CHANG, 2009) no caso brasileiro, poderão sobreviver, com prometendo a capacidade do país de defender sua própria soberania e seus interesses vitais.

Novamente, fica claro o papel estratégico que possuem as indústrias inovadoras do setor aeroespacial para viabilizar o acúmulo de conhecimento e tecnologias na área da exploração aeroespacial através de foguetes lançadores.

Como meio para garantir a continuidade dos projetos de modernização da defesa do Brasil, a logística e o preparo da capacidade combatente mostram-se etapas vitais, não apenas para o processo de modernização da indústria, como também para a própria manutenção da capacidade operacional das Forças Armadas, e, portanto, da capacidade de dissuasão do Brasil. Resta lembrar que o país continuará tendo que lidar com a dura realidade de que continua rá tendo que assegurar por conta própria sua sobrevivência em um sistema internacional instável, competitivo, polarizado por grandes potências potencialmente agressivas. A capacidade de defender sua soberania em tal ambiente internacional, queiramos ou não, continuará dependendo de nossa capacidade de dissuasão, seja em tempos de guerra ou de paz.

REFERÊNCIAS

- ABDI (2013). *Panorama da Base Industrial de Defesa: Segmento Naval*. ABDI: Brasília, DF. ARRIGHI, Giovanni (1996). *O Longo Século XX*. Ed. Contraponto: Rio de Janeiro, RJ / Ed. Unesp: São Paulo, SP.
- ARRIGHI, Giovanni (1998). *Costume e Inovação: ondas longas e estágios do desenvolvimento capitalista*. p. 19-51. In: ARRIGHI, Giovanni (1998). *A Ilusão do desenvolvimento*. 6ª ed. Ed. Vozes: Petrópolis, RJ.

23 a 27 de agosto de 2021

- ARRIGHI, Giovanni (2008). *Adam Smith em Pequim*. Ed. Vozes: Rio de Janeiro, RJ.
- AVILA, F. S.; CEPIK, M. & QUEDI MARTINS, J. M. (2009). **Armas Estratégicas e Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional: o caso das armas de energia direta e a emergência de uma ordem multipolar**. *Con texto Internacional*, vol. 31, n. 01, p. 1-31.
- BOEING (2015). *AGM/RGM/UGM-84 Harpoon Missile. Historical Snapshot*. Boing Online. <<http://www.boeing.com/history/products/agm-84d-harpoon-missile.page>>
- BRASIL (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa: Governo Federal, Brasília, DF, Brasil. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/diversos/estrategiaNacionaldeDefesa.htm>>
- BRASIL (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa: Brasil. <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Defesa.pdf>>
- BRASIL (2010). *Lei Federal nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Presidência da República, Governo Federal, Brasília, DF.
- BRASIL (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa: Brasil. <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>
- BRASIL (2015). *Meios Aeronavais*. Portal da Marinha do Brasil. Ministério da Defesa. Governo Federal, Brasília, DF, Brasil. <<https://www.marinha.mil.br/html/aeronaves.html>>. (acesso em outubro de 2015).
- BRASIL (2016). *Meios Aeronavais*. Portal da Marinha do Brasil. Ministério da Defesa. Governo Federal, Brasília, DF, Brasil. <<https://www.marinha.mil.br/html/aeronaves.html>>. (acesso em janeiro de 2016).
- BUZAN, B. (1998). *The Diffusion of Military Technology: Looking Backward, Looking Forward*. In: BUZAN, B. & HERRING, E. (1988). *The Arms Dynamic in World Politics*. Editora Lynne Rienner. Colorado, EUA.
- CALLAWAY, J. (2014). *The Operational Art of Air-Sea Battle*. *Center for International Maritime Security*, 18/julho/2014. Capability Analysis. <<http://cimsec.org/operational-art-air-sea-battle/11913>>
- CAMPBELL, C. J. (2005). *Oil Crisis*. Multi-Science Publishing, Bretwood: Essex, Reino Unido.
- CAVEDON NUNES, R. & ZUCATTO, G. E. (2015). **O Plano de Duplicação da Esquadra da Marinha do Brasil: Aspectos estratégicos, doutrinários e econômicos**. *Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI*. Belo Horizonte, MG.
- CHANG, Ha-Joon (2009). *Maus Samaritanos: O mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo*. Editora Campus: Rio de Janeiro, RJ.
- CEPIK, M.; MACHADO, F. (2011). **O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea**. *Carta Internacional*, vol. 6, n. 2, Jul-Dez/2011, p. 112-31.
- CEPIK, M. (2011). **A política da cooperação espacial chinesa: contexto estratégico e alcance internacional**. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 19, suppl. 1, p. 81-104.
- CLAUSEWITZ, Carl von (1984) *On War*. University of Princeton Press. Princeton. EUA.
- DAGNINO, R. (2004). **Sobre a Revitalização da Indústria de Defesa Brasileira**. p. 81-129. In: ALMEIDA PINTO, J. R.; RAMALHO DA ROCHA, A. J.; PINHO SILVA, R. D. (2004) [orgs.]. *As Forças*

23 a 27 de agosto de 2021

Armadas e o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do país. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança. Vol. 3. Secretaria de Estudos e de Cooperação. Ministério da Defesa: Brasília, DF.

- DIALLO, M. A.; FERNANDES, L. N. & GARCIA, M. L. A. (2011). *Conflito na Líbia: uma análise crítica do intervencionismo ocidental pelo poder e recursos energéticos em nome da defesa da democracia.* IV Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS. UFRGS: Porto Alegre, RS.
- DRUMOND, C. D. (2013). **Projeto ASTROS 2020.** *Revista Defesa Latina*, Ano 3, nº 8. <http://issuu.com/editoradecultura/docs/revista_defesa_latina_n.8.pdf>
- ENGELS, F. (1981). **O papel da violência na História.** p. 151-160. In: MARX, K.; ENGELS, F. & LÊNIN, V. I. (1981). *Escritos Militares.* Global Editora: São Paulo, SP.
- FIORI, J. L. (2007). *O Poder Global e a nova geopolítica das nações.* Ed. Boitempo Editorial: São Paulo, SP.
- FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. & SERRANO, F. (2008). *O mito do colapso do poder americano.* Ed. Record: Rio de Janeiro, RJ.
- FREITAS, P. (2015). **Os Desafios Tecnológicos para a Modernização das Capacidades Estratégicas de Defesa do Brasil no século XXI.** Monografia. Universidade Federal da Integração Latino Americana, UNILA: Foz do Iguaçu, PR.
- FREIER, N. (2012). **The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge.** *CSIS*, 17/05/2012. CSIS Center for Strategic and International Studies Washington, DC.
- FURTADO, Celso (1975). *A hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina.* Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, RJ.
- FURTADO, Celso (2000). *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural.* 3ª Edição revista pelo autor. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2000.
- FUSER, I. (2008). *Petróleo e Poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico.* Ed. Unesp: São Paulo, SP.
- FUSER, I. (2013). *Energia e Relações Internacionais.* Editora Saraiva: São Paulo, SP.
- GILPIN, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order.* Princeton University Press: Princeton, New Jersey, EUA.
- GILPIN, R. (1988). **The Theory of Hegemonic War.** *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, nº 4, Spring, p. 591- 631. The MIT Press, EUA.
- GORMLEY, D.; ERICKSON, A. & YUAN, J. (2014). *A Low-Visibility Force Multiplier: Assessing China's Cruise Missile Ambitions.* National University Press: Washington, EUA.
- GUIMARÃES, Nilton Alves F. (2016). **O SISTEMA ASTROS NA ARTILHARIA: um estudo sobre as implicações do Direito Internacional para o emprego do Sistema ASTROS 2020.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro, RJ
- HAMMES, T. X. (2012). **Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict.** *Strategic Forum: National Defense University.* Institute for National Strategic Studies, junho de 2012. <<http://www.isn.ethz.ch/Digital Library/Articles/Detail/?id=146696>>
- HUI, Zhang (2006). **Space Weaponization And Space Security: A Chinese Perspective.** *China Security*, Issue no 2, 2006, p. 24-36.
- JONES, Alan S. O. (2017). **Astros 2020 antiaéreo: vantagens do investimento público para a ampliação da capacidade do sistema ASTROS.** *Revista da UNIFA*, v. 30, n. 1, p. 84 - 95, jan./jun. 2017. Rio de

23 a 27 de agosto de 2021

Janeiro, RJ.

- WALTZ, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Ed. Addison-Wesley: Reading, Massachusetts, EUA.
- WISHIK II, A. L. (2011). **An Anti-Access Approximation The PLA's Active Strategic Counterattacks on Exterior Lines**. *China Security*, Issue 19, p. 37-48. World Security Institute. <<http://www.chinasecurity.us/images/stories/AntonWishik.pdf>>
- KAZIANIS, H. (2014). **The Evolution of Air-Sea Battle**. *Center for International Maritime Security*. 14/fev./2014
- KEARN Jr., D. W. (2014). **Air-Sea Battle and China's Anti-Access and Area Denial Challenge**. *Orbis*, vol. 58, Issue 1, p. 132-146, Winter/2014,
- KERR OLIVEIRA, L. (2012). *Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética*. Tese de Doutorado defendida no Programa de Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS.
- KERR OLIVEIRA, L. (2013). **Geopolítica do Atlântico Sul na Era Do Pré-Sal: Desafios e Perspectivas Para o Planejamento da Defesa da Soberania das Águas Jurisdicionais Brasileiras**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. Belo Horizonte, MG.
- KERR OLIVEIRA, L.; CEPIK, M. & BRITES, P. (2014). **O Pré-Sal e Segurança do Atlântico Sul: A Defesa em Camadas e o Papel da Integração Sul-Americana**. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 20, n. 1, p. 139-164. <<https://www.egn.mar.mil.br/ojs/index.php/revista/article/view/56/53>>
- KLARE, M. T. (2001). **The New Geography of Conflict**. *Foreign Affairs*, vol. 8, nº 3, p. 49-61, Edição de Maio/Junho de 2001. Council on Foreign Relations, Nova Iorque, EUA.
- KLARE, M. T. (2004). *Blood and Oil: The dangers and consequences of America's Growing dependency of imported petroleum*. Ed. Metropolitan Books: Nova Iorque, EUA.
- KLARE, M. T. (2008). **Energy Security**. p. 483-496. In: WILLIAMS, Paul D. (2008). *Security Studies: An Introduction*. Ed. Routledge: Nova Iorque, EUA.
- KREPINEVICH, A. F. (2010). *Why Air Sea Battle?* Center for Strategic and Budgetary Assessments: Washington, DC., EUA.
- KREPINEVICH, A. F.; WORK, R. & WATTS, B. (2003). **Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge**. *Centre for Strategic and Budgetary Assessments*, 20/maio/2003. Washington, DC, EUA.
- KOOP, Carlo (2012). **Soviet/Russian Cruise Missiles**. *Air Power Australia*. 2012. <<http://www.ausairpower.net/APA-Rus-Cruise-Missiles.html>> .
- NOEL WILLIAMS, J. (2011). **Air-Sea battle: An operational concept looking for a strategy**. *Armed Forces Journal*, 1º/setembro/2011, Features. <www.armedforcesjournal.com/air-sea-battle/>
- MACHADO, L. (2015). **Estratégias de A2/AD no caso da Rússia e do Mar Negro**. *Anais do 1º Seminário internacional de Ciência Política*. UFRGS: Porto Alegre, RS.
- MACHADO, L.R. & SIMIONATO, G. (2015). **Da Importância de uma Grande Estratégia: O Caso Estadunidense e a Ascensão Chinesa**. *Anais do 1º Seminário internacional de Ciência Política*. UFRGS: Porto Alegre, RS.
- MEARSHEIMER, John J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company: Nova Iorque, EUA.

23 a 27 de agosto de 2021

- MELNISKI, Alexandre de Almeida (2019). **O Programa Estratégico do Exército ASTROS 2020 e a Empresa Estratégica de Defesa AVIBRAS: análise da evolução e perspectivas.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração do Exército). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, RJ. <https://bdex.eb.m>
- METHOL FERRE, Alberto (1999). **En el Siglo XXI sigue la Era de los Estados Continentales.** *Diario La Democracia*, 20 de noviembre de 1998. Pág. 9. Uruguay. <http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos.php?id=30>
- METHOL FERRÉ, Alberto (2009). **Los Estados Continentales y el Mercosur.** Ed. Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche: Buenos Aires, Argentina. disponível em:
- MBDA MISSILE SYSTEMS (2014). **Exocet.** Press Informations. Online. http://www.mbdasystems.com/mediagallery/files/exocet-sm39_background-1402653765.pdf.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. (2008). **O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior.** *Revista Espaço Acadêmico*, nº 91, dezembro/2008. <http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.htm>
- MONIZ BANDEIRA, Luiz A. (2009). **Geopolítica e Política Exterior : Estados Unidos, Brasil e América do Sul.** Ed. FUNAG: Brasília, DF.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz A. (2011). **Brasil-estados Unidos: a Rivalidade Emergente (1950-1988).** 3ª ed. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, RJ.
- MORAES, R. F. (2010). **Ascensão e Queda das Exportações Brasileiras de Equipamentos Militares.** *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 3, p. 59- 70. Deint Julho 2010. IPEA. <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/IPEAexportacoesdearmas.pdf>
- NICHOLLS, D. J. (2000). **Cruise Missiles and Modern War. Strategic and Technological Implications.** Nº13. Center of Strategy and Technology. Air War College. Air University. Maxwell Air Force Base. Alabama. USA.
- PEREIRA BRITES, P. V.; QUEDI MARTINS, José M. Q.; SILVA, Athos M. (2013). **Papel dos Mísseis Cruzadores de Longa Distância nas Marinhas da Coreia do sul e Japão Lições para a Marinha do Brasil na defesa do Pré-sal no contexto do Atlântico Sul.** *Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SE BREEI)*. Porto Alegre, RS.
- PINHEIRO GUIMARÃES, S. (2006). **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes.** Ed. Contraponto: Rio de Janeiro, RJ.
- PINHEIRO GUIMARÃES, S. (2007). **O mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana.** *Comunicação & Política*, v. 25, n. 3, p.169-189.
- PRECIADO, J. (2008). **América Latina no Sistema-Mundo: questionamentos e alianças centro-periferia.** *Caderno CRH*, v. 21, p. 253-268.
- QUEDI MARTINS, J. M. (2008). **Digitalização e guerra local como fatores do equilíbrio internacional.** Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFRGS. Porto Alegre, RS.
- QUEDI MARTINS, J. M. (2013). **Considerações Finais: Recomposição Hegemônica e Inserção Internacional do Brasil.** p. 174-98. In: QUEDI MARTINS, J. M. (2013) [org.]. *Relações Internacionais Contemporâneas*. ISAPE: Porto Alegre, RS.
- RASLER, K. & THOMPSON, W. (2004). **Global War and the Political Economy of Structural Change.** p. 301-331. In: Midlarsky, M. I. (2004) [org.]. *Handbook of War Studies II.*: University of Michigan Press. Ann Arbor, MI.

23 a 27 de agosto de 2021

- STEPHANI BASTOS, E. C. (2009). **Uma Realidade Brasileira: sistema de artilharia de foguetes Astros II**. *Revista da Cultura*, ano IX, no 15, p. 31-36. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/DC15.pdf>>
- STEPHANI BASTOS, E. C. & GOMES PAULA, V. M. (2009). *Mísseis no Exército Brasileiro (1958-2009)*. <www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/MEB.pdf> .
- TANGREDI, S. J. (2013). *Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies*. Naval Institute Press: Maryland, EUA.
- TILLY, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*. B. Blackwell: Cambridge, Mass., EUA.
- US MILITARY ROCKETS AND MISSILES (2008). **Boeing (MC Donnell Douglas) AGM/RGM/UGM 84 Harpoon**. Online. Disponível em :< <http://www.designation-systems.net/dusrm/m-84.html>>
- VIZENTINI, P. G. F. (2003). **América do Sul, Espaço Geopolítico Prioritário do Projeto Nacional Brasileiro**. p. 183- 211. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, L.; CARDIM, H.[orgs.] *Política externa do Brasil para o século XXI*. Câmara dos Deputados: Brasília, DF, 2003.
- VIZENTINI, P. G. F. & WIESEBRON, M. (2006) [orgs]. *Neo-hegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*. Ed. UFRGS: Porto Alegre, RS.
- VISENTINI, P. G. F. (2012). *A Primavera Árabe: entre a Democracia e a Geopolítica do Petróleo*. ED. Leitura XXI: Por to Alegre, RS.
- YERGIN, D. (1992). *O Petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder*. Ed. Página Aberta: São Paulo, SP.
- YERGIN, D. (2006). **Ensuring Energy Security**. *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 2, março-abril/2006, p. 69-82. Council on Foreign Relations – CFR, Nova Iorque, EUA.
- XAVIER FEROLLA, S. & METRI, P. (2008). **Incertezas e cobiça sobre o petróleo do Brasil**. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 27/07/2008. <http://diplo.uol.com.br/2008-07,a2511>

***NETWORKS, NODES AND TIES: UMA ANÁLISE DAS REDES DE SEGURANÇA E
POLICIAMENTO NO CONTEXTO INTERNACIONAL***

Renan Pellenz Scandolará¹⁸⁴

Resumo

O artigo analisa a evolução da literatura acerca das redes de segurança, notadamente quanto ao papel internacional das agências policiais dos Estados na composição e funcionamento dos complexos transnacionais de segurança. A partir da tipologia clássica de Benoît Dupont, explora-se a evolução dos estudos teóricos nas últimas duas décadas, analisando a classificação proposta por Whelan e Dupont para as redes de segurança em suas dimensões subnacionais, nacionais e transnacionais, bem como as suas diferentes configurações a partir das funções desempenhadas pelo conjunto de atores que as compõem. O trabalho destacará, pois, o papel das agências estatais de aplicação da lei, notadamente as polícias, na formação dos nódulos e dos processos veiculados nas redes de dimensões transnacionais, como as organizações internacionais, os oficiais de ligação e a cooperação direta (“*police-to-police*”). O artigo conclui o estudo com considerações acerca da importância acadêmica da tipologia de Whelan e Dupont para a construção do conhecimento e para a atuação internacional de agências policiais tradicionalmente excluídas de redes formalmente estabelecidas.

Palavras-chaves: Redes de Segurança. Cooperação Policial Internacional. Policiamento.

Introdução

As atividades de policiamento são uma das formas de expressão estatal, concernente à manutenção da paz social dentro de suas fronteiras. Tais funções, pois, são regularmente atribuídas às polícias (BIGO, 2011, p. 101). À luz dos avanços tecnológicos, de comunicações e de transportes, que permitiu o incremento do fluxo de pessoas, bens e serviços através das fronteiras estatais, os corpos policiais se depararam com novos desafios relacionadas ao policiamento e à aplicação da lei relativamente a ações que não mais se limitavam ao contexto doméstico de cada Estado. Segundo Deflem (2002, p. 2-3), os novos desafios no combate à criminalidade transnacional englobam casos como

¹⁸⁴ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: renans@gmail.com.

23 a 27 de agosto de 2021

o fluxo de drogas entre as fronteiras dos Estados-nações, imigração ilegal e problemas relacionados ao controle das fronteiras, as oportunidades criminosas associadas com a expansão do arsenal tecnológico e, desde 11 de setembro, mais importante do que tudo, os padrões e dinâmicas do terrorismo internacional¹⁸⁵.

A criminalidade transnacional e o terrorismo internacional operam de maneira distinta aos delitos rotineiramente abordados pelas agências policiais. Para o enfrentamento dessas práticas, igualmente potencializadas e globalmente diluídas através das facilidades tecnológicas das últimas décadas, novas formas de organização e coordenação entre as agências policiais dos diferentes Estados são buscadas.

Assim, o desenvolvimento de uma rede composta por agentes policiais tem seu histórico na comunhão de princípios e valores relativos ao ofício. Identificados problemas e desafios comuns às forças de segurança, relações diretas para a cooperação podem surgir entre os pares, “envoltas em práticas e em nuances específicas” (REINER, 2004, p. 134). Para além das fronteiras nacionais, a identificação do policial com seu congênere estrangeiro levou Bigo (2006, p. 396) a concluir que,

cada vez mais, os mecanismos de controle e supervisão ganham autonomia dos seus líderes políticos (...). As culturas profissionais, às vezes, superam as nacionais. Policiais franceses, alemães e britânicos têm mais em comum entre si do que um policial francês tem com um empregador francês ou com um assistente social francês.

Portanto, as redes de policiais se desenvolveram a partir da disposição horizontalizada das estruturas, formando-se redes que permitem a distribuição de atribuições e de responsabilidades entre seus nódulos. Através de práticas policiais compartilhadas, busca-se a eficácia e eficiência das atividades de policiamento em contextos não usualmente trabalhados pelas agências locais isoladamente – como a transnacionalização do delito –, que seriam prejudicadas através de uma estrutura vertical de comando e controle (DUPONT, 2004, p. 79).

Este artigo parte, então, da identificação das chamadas “redes de segurança”, baseando-se no artigo seminal de Benoît Dupont intitulado *Security in the Age of Networks* (2004). Através do estudo das redes, o autor identifica padrões de interconexões entre os

¹⁸⁵ As citações diretas em todo o artigo são traduções realizadas pelo acadêmico, salvo quando a obra citada é originalmente redigida em português.

agentes que participam da formação e manutenção do setor de segurança – sobretudo as polícias.

Na primeira parte deste estudo, será analisada a evolução da produção acadêmica acerca das redes de segurança, sua revisão tipológica e dos elementos caracterizadores das *networks, nodes and ties* – redes, nódulos e conexões. Em sequência, serão realizadas considerações a respeito de três modelos representativos de grande parte das redes de segurança transnacionais: a formação de organizações internacionais voltadas à cooperação policial; a utilização de oficiais de ligação/adidos; e a cooperação policial direta, ou “*police-to-police*”. Por fim, o artigo é finalizado com conclusões acerca da importância do estudo analítico das redes de segurança, sobretudo em seu aspecto transnacional, bem como os seus impactos na produção acadêmica e na forma de atuação de agências policiais outrora “excluídas” de redes tradicionais.

7. *Networks, nodes and ties*: a evolução dos estudos sobre as redes de segurança

As formas de estruturação da sociedade é objeto de intensa produção literária nas décadas finais do século XX. A remodelação das estruturas sociais, pois, é abordada de maneira a revisar os preceitos de organização verticalizada das instituições. As estruturas de controle dispostas em modelo hierárquico e vertical dão espaço para teorias modernas que posicionam as estruturas sociais de modo horizontal e em redes. Para Castells (2000, p. 5-6),

A sociedade em rede é uma forma específica de estrutura social identificada através de pesquisa empírica como sendo uma das características da Era da Informação. Por estrutura social, entende-se os arranjos organizacionais de humanos em relações de produção/consumo, experiência e poder, expressadas em relações entrelaçadas pela cultura. Por Era da Informação, refere-se a um período histórico em que a sociedade humana realiza suas atividades em um paradigma tecnológico constituído em volta de informação baseada em microeletrônicos/tecnologias de comunicação e engenharia genética. Ela substitui/subsume o paradigma tecnológico da Era Industrial, organizada primariamente em torno da produção e distribuição de energia.

A configuração das estruturas sociais em redes permitiu repensar a segurança não mais como unicamente fixada em instituições isoladas do tecido social, mas em uma “governança em nódulos”. Assim, atores públicos, privados ou híbridos são nódulos nas redes que provêm

segurança (SHEARING *et al.*, 2000). Instrumentalmente, o rápido desenvolvimento das tecnologias de comunicação facilitou a eliminação das barreiras entre as instituições, organizações, comunidades e indivíduos quanto aos seus papéis e responsabilidades atinentes à provisão de segurança (DUPONT, 2004).

Nesse ponto, Benoît Dupont (2004) apresentou sua perspectiva sobre o campo da segurança e sua relação aos discursos acadêmicos voltados às redes e sua governança. Para o autor, restaram identificadas uma série de premissas comuns a tais estudos:

Inicialmente está a percepção de que o monopólio atribuído ao Estado acerca da provisão de segurança é mais uma distorção histórica – ou ao menos uma anomalia temporal – do que uma condição durável (...). Mesmo que a distribuição dos poderes legítimos e coerção e de responsabilidades permaneça uma função largamente investida no Estado, organizações privadas e híbridas agora comandam uma grande parcela daquilo que se tornou um mercado, continuamente explorando novas oportunidades. Um segundo ponto do novo discurso sobre segurança é que a dicotomia “público-privado”, que prevaleceu até pouco tempo, falha em levar em conta a diversidade e heterogeneidade dos atores envolvidos. À medida em que a distinção entre espaços públicos e privados desaparece, em que a dissociação entre auspícios e provedores se torna prevalente, em que a segurança permeia todo aspecto da vida moderna, uma estrutura mais complexa e teórica deve ser formulada (*Ibidem*, p. 77).

A “mentalidade de risco” é, igualmente, uma nova preocupação destinada à governança da segurança. Através desse pensamento “orientado ao futuro”, a prevenção e redução de riscos tornam-se objetivos a serem alcançados através de técnicas estatísticas, agrupamento de dados e troca de informações, notadamente entre aqueles que podem evitar a sua ocorrência. Assim, “a prevalência e implicações multidimensionais do risco previnem que um único ator, independentemente de seu tamanho e recursos, arque sozinho com isso” (*Ibidem*, p. 78).

A formação de “redes de segurança” – arranjos criados por “nódulos ou atores institucionais, organizacionais, comunais ou individuais que estão interconectados para autorizar e/ou prover segurança ao benefício de interessados internos ou externos” (*Ibidem*, p. 78) desponta como uma visão distinta acerca do complexo de relações que formula as provisões de segurança. Esse novo modelo de governança permite a distribuição de responsabilidades, recursos e manejo de riscos de uma maneira não abrangida pelo modelo vertical das estruturas sociais (KEMPA *et al.*, 1999).

Tais redes, por sua vez, podem variar quanto à sua densidade e abrangência, permeando diversos níveis da organização social. De mesmo modo, esses arranjos podem coexistir em sobreposições, interseções e complementações, determinado muitas vezes pelo escopo e pelos membros que a compõem (DUPONT, 2004, p. 79). Analiticamente, Dupont (2004) inicialmente categorizou as redes de segurança de acordo com o seu alcance, a saber: redes locais; redes institucionais; redes internacionais; e redes virtuais. Apesar da defasagem de tal classificação – como se verá adiante –, o conhecimento da tipologia original permite uma melhor compreensão do processo de evolução das redes de segurança.

As redes de segurança locais são “iniciativas que buscam aproveitar os recursos públicos e privados disponíveis nas comunidades locais para superar problemas criminosos complexos que têm sua origem na deterioração das condições sociais” (*Ibidem*, p. 79). Como exemplo, o autor cita os casos de metrópoles em que o policiamento tradicional não é capaz de exercer o controle social dele esperado. Assim, as redes locais congregam agências como as polícias, juízes, assistência social, associações de moradores, empreendimentos, segurança privada, entre outros atores. O conhecimento local é utilizado para identificar os problemas criminosos locais e os recursos que podem ser mobilizados para a sua solução, transcendendo as barreiras institucionais de cada nódulo.

No tocante às redes de segurança institucionais, o autor conceitua a sua ocorrência, “quando o propósito explícito da rede é a facilitação de projetos burocráticos inter-institucionais ou o agrupamento de recursos entre agências governamentais” (*Ibidem*, p. 80). Tais arranjos raramente incluem a participação de atores privados, diferenciando-se das redes locais justamente pelo fato de serem redes fechadas a novos membros, ao passo em que as anteriores dependem da habilidade de constantemente integrar novos agentes. Como exemplo, o autor cita a oficialização de laços entre a Police Nationale e a Gendarmerie nationale para o trato de questões específicas referentes à segurança da França, como o terrorismo e o crime organizado (*Ibidem*, p. 80).

De mesmo modo, a adoção de um modelo de rede institucional pode ser retratada nos *fusion centers*, centros de cooperação que contêm a participação de diversos órgãos nacionais destinados à aplicação da lei, agrupamento de dados de inteligência, controle fiscal e de fronteiras, entre outras agências cujas atribuições sejam relacionadas à provisão multidimensional de segurança. No Brasil, o mais recente organismo é o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, localizado

fisicamente em Foz do Iguaçu, Paraná. O Centro conglomerava forças policiais federais (Polícia Federal e Rodoviária Federal), polícias estaduais (polícias civis, militares e penais), unidades de inteligência financeira, agências de inteligência, representantes da Receita Federal, entre outros membros de todas as camadas políticas do Brasil¹⁸⁶.

Quanto às redes internacionais, para Dupont (2004, p. 80), esses arranjos aproximam-se das redes institucionais, mas delas se distanciam em razão de incluir a questão da soberania estatal. Assim, as estruturas administrativas que suportam a operação dessas redes, dotadas de relativa autonomia burocrática, usualmente precedem seu sancionamento e supervisão por autoridades políticas (DEFLEM, 2002). É o caso, pois, do estabelecimento de organizações internacionais, como a INTERPOL e a EUROPOL, cujas origens datam de vinculações informais entre representantes de agências policiais de diferentes jurisdições, posteriormente institucionalizadas através de acordos formais entre os Estados (*Ibidem*).

Assim as redes de segurança internacionais “focam em problemas de segurança transfronteiriços, são mais propensas a ser focadas no Estado – incluindo poucos atores privados – e a depender mais de laços virtuais [do que físicos]” (WHELAN; DUPONT, 2017, p. 9). De mesmo modo, os membros dessas redes eram inicialmente limitados a “um único ator público por país envolvido” (DUPONT, 2004, p. 81), notadamente agências federais, nacionais ou unidades especializadas, que agiriam em formato de *hub* para as demais unidades subnacionais – ao menos em teoria.

Como último modelo inicialmente visualizado por Dupont (2004, p. 81), as redes de segurança informais ou virtuais são instrumentais às redes internacionais, conceituadas como “os arranjos técnicos que permitem o fluxo controlado de informações entre os nódulos de segurança”. Desse modo,

A nova relação com o tempo e o espaço criada pelas tecnologias da informação impactam diretamente na criação das redes de segurança, dilatando e colapsando limites espaço-temporais. Como as atividades contínuas do mercado de ações ao redor do planeta, a troca de informações policiais se dá continuamente e de maneira rotineira, interligando policiais em diferentes fusos horários em um diálogo ininterrupto que aumenta à medida em que novas bases de dado e sistemas de telecomunicações são integrados.

¹⁸⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/04/centro-integrado-de-operacoes-de-fronteira-passa-a-funcionar-24-horas-por-dia>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

23 a 27 de agosto de 2021

A tipologia apresentada por Dupont foi revisada após a produção acadêmica que acompanhou seu artigo seminal de 2004. Whelan e Dupont (2017) contrastaram os quatro tipos ideais com a dimensão geográfica das redes de segurança, reclassificando-as em redes a nível *subnacional*, *nacional* e *transnacional*. A primeira alteração refere-se à exclusão da categoria “redes virtuais”, haja vista que,

embora originalmente útil categorizar as redes virtuais como um tipo ideal distinto, a proeminência dos sistemas de tecnologia nas redes de segurança em todos os níveis sugere que é mais útil concentrar-se na natureza dos laços do que verificar se as redes virtuais são uma categoria separada. A maioria, se não todas, as redes de segurança vão abarcar tanto laços físicos quanto virtuais, especialmente se elas são mais formais e duradouras em sua natureza (*Ibidem*, p. 09).

De mesmo modo, os autores revisaram a antiga classificação referente às redes institucionais, substituindo-as por “redes que operam a nível nacional, o que provê flexibilidade para quando atores não estatais são autorizados ou requisitados (a depender do caso) a ingressar nestas redes particulares de segurança” (*Ibidem*, p. 09). Como exemplo, citam os casos das companhias de telecomunicações e instituições financeiras, além de firmas privadas de tecnologia voltadas à segurança cibernética (DUPONT, 2016).

Novos elementos também foram inseridos na tipologia das redes de segurança que permitem sua identificação com maior precisão. Pontos como o escopo da rede, seus membros, laços e dinâmicas “ênfatisam algumas das importantes diferenças entre as redes em relação ao *modus operandi* e particularidades estruturais e de dinâmicas relacionais” (WHELAN; DUPONT, 2017, p. 09). São consideradas questões como a necessidade de classificação da informação (pouco presente nas redes subnacionais, porém de grande importância em redes nacionais e transnacionais) e análise das práticas envolvidas nos fluxos entre os nódulos.

Quadro 1 – Classificação das redes de segurança de acordo com o escopo geográfico (WHELAN; DUPONT, 2017)

Escopo	Objetivos	Membros	Laços	Dinâmicas
Subnacional	- Crimes locais e problemas de segurança dentro	- Nódulos públicos e privados;	- Geralmente físicos (encontros), com	- A liderança pode ser alternada entre atores públicos e

	<p>de um limite territorial e jurisdicional definido;</p> <p>- Usualmente voltadas à solução de problemas.</p>	<p>- A necessidade de provisão de segurança impede a restrição de novos membros.</p>	<p>algum suporte virtual.</p> <p>- Laços informais são priorizados devido à proximidade física e institucional dos membros.</p>	<p>privados, embora a polícia local tenha papel central.</p> <p>- Relações moldadas por membros individuais em contatos interpessoais.</p>
Nacional	<p>- Crimes e problemas de segurança nacionais, ou entre fronteiras dentro do próprio Estado;</p> <p>- Ex.: crime organizado, tráfico de drogas, terrorismo;</p> <p>- Usualmente voltadas a resultados.</p>	<p>- Limitados a nódulos públicos, com atores privados envolvidos periféricamente em casos <i>ad hoc</i>, sobretudo como fonte de inteligência;</p> <p>- A classificação de segurança como média ou alta impede o ingresso de membros.</p>	<p>- Tanto físicos quanto virtuais, incluindo encontros, <i>fusion centres</i> e bases de dados de inteligência.</p>	<p>- A liderança pode ser uma fonte de tensão, em que os nódulos de segurança geralmente se consideram iguais e angariam influência política significativa.</p> <p>- Relações ditadas por dinâmicas inter-organizacionais e interpessoais.</p>
Transnacional	<p>- Crimes e problemas de segurança transnacionais;</p> <p>- Usualmente voltadas a modos estritos de governança</p>	<p>- Nódulos supranacionais e públicos, com atores privados envolvidos periféricamente em casos <i>ad hoc</i>, especialmente quando possuem formas únicas de expertise técnica.</p> <p>- A classificação</p>	<p>- Laços tanto físicos quanto virtuais, mas frequentemente facilitados por oficiais de ligação e sistemas de comunicação.</p>	<p>- A liderança pode variar entre país ou organização, a depender da natureza da tarefa e da rede.</p> <p>- Relações ditadas por dinâmicas internacionais e inter-organizacionais.</p>

		de segurança como média ou alta impede o ingresso de membros.		
--	--	---	--	--

Uma segunda classificação das redes é trazida pelos autores no tocante às funções das redes de segurança. A partir das interações entre os nódulos, percebe-se que uma tipologia puramente geográfica traria limitações para a análise dos conjuntos. São os casos, por exemplo, de polícias locais que interagem diretamente com suas contrapartes estrangeiras (cooperação direta ou “*police-to-police*”), sem a intermediação de uma instituição nacional ou internacional; a segurança de megaeventos; a operação de setores de infraestrutura crítica, como portos e aeroportos; entre outros. Nesses casos, “uma tipologia geográfica não faz jus à miríada de *funções* que as redes podem realizar”, em que “fronteiras geográficas tradicionais são ofuscadas e aparentam ser menos relevantes do que as funções que as redes estão realizando” (*Ibidem*, p. 10).

Assim, é proposta uma classificação em redes fundadas na *troca de informações* (*information exchange networks*); na *geração de conhecimento* (*knowledge generating networks*); na *solução de problemas* (*problem-solving networks*); e na *coordenação de atores* (*coordination networks*). Cada uma dessas redes pode ser identificada em relação àquelas dispostas de forma subnacional, nacional ou transnacional, cujos “membros, natureza dos laços e dinâmicas variam de acordo com o objetivo específico de cada rede e seus requerimentos operacionais” (*Ibidem*, p. 11). Tal classificação não é excludente, mas passível de sobreposição, o que permite que uma rede voltada a uma função possa eventualmente ater-se à prática de atos compatíveis com uma classificação diversa daquela em que majoritariamente opera.

A importância dessa distinção, segundo Whelan e Dupont (2017, p. 11) justifica-se na identificação dos propósitos de uma determinada rede, “o que permite aos pesquisadores um melhor entendimento e análise de como as redes se formam e funcionam – tanto de maneira descritiva quanto prescritiva”. Os autores referem que muitas das pesquisas relacionadas até então concentram-se em redes de troca de informações e, em menor escala, a redes de coordenação, com pouca ênfase nas redes de conhecimento e de solução de problemas.

Quadro 2 – Classificação das redes de segurança de acordo com a função (WHELAN; DUPONT, 2017)

Tipo de rede	Função da rede
Troca de informações	Facilitar o compartilhamento de informações entre fronteiras “intra” e inter- organizacionais. Ex.: sistemas policiais automatizados e banco de dados de inteligência.
Geração de conhecimento	Geram novos conhecimentos (entendidos como informações processadas que permitem a tomada de decisões) e distribuem tal conhecimento entre organizações. Ex.: avaliação de risco de organizações criminosas e terroristas.
Solução de problemas	Desenvolvem respostas a problemas complexos que não podem ser enfrentados por organizações isoladamente. Ex.: redes de seguranças locais que atuam em iniciativas para a prevenção de crimes e redução de violência de gangues.
Coordenação	Coordenam respostas conjuntas e prestação de serviços entre fronteiras organizacionais. Ex.: forças-tarefas entre agências policiais; gestão de risco e de desastres.

A partir de tal tipologia, busca-se uma análise a partir de nódulos específicos das redes de segurança: as agências policiais dos Estados. Tais entidades subnacionais possuem um caráter preponderante na formação e articulação dessas redes, impulsionando os fluxos que interconectam os atores diretamente responsáveis pela provisão de segurança, tanto local quanto internacional – como nos casos da criminalidade transnacional e do terrorismo. Serão analisados, pois, os principais mecanismos de cooperação policial internacional, classificando-os de acordo com a tipologia de Whelan e Dupont.

8. A cooperação policial internacional: uma análise de mecanismos de interconexão entre nódulos nas redes de segurança transnacionais

Com base nos apontamentos efetuados, a revisão da classificação das redes de segurança de Dupont permite uma abordagem analítica dos arranjos internacionais voltados à

provisão de segurança. Este artigo toma como ponto de referência as instituições policiais dos Estados, destacando-os como nódulos e classificando suas relações com os demais atores nas redes de segurança transnacionais.

Destacam-se como formas majoritárias de cooperação policial internacional aquelas realizadas através de organizações internacionais; de adidos/oficiais de ligação; e de contatos diretos ou “*police-to-police*”. A seguir, tais modelos cooperativos serão analisados de acordo com a tipologia revisada de Whelan e Dupont, notadamente quanto ao seu escopo geográfico, suas funções e relações entre os nódulos.

8.1. *As organizações internacionais para a cooperação policial*

As origens da cooperação policial internacional apontam para uma “lenta, porém firme, formação de uma irmandade internacional de policiais”, em que “o aumento das atenções dadas à criminalidade internacional a partir da segunda metade do século XIX também implicou na *societalização* ou *depolitização* do crime e sua supressão para além do sistema legal dos Estados” (DEFLEM, 2002, p. 96). Assim, arranjos informais permitiram o contato entre as forças policiais de diferentes jurisdições, interligados pelo sentimento comum de “combate ao crime”, independentemente do tratamento legal de cada Estado às questões criminais.

No início do século XX, “instituições policiais que buscavam a cooperação internacional em matéria criminal assumiram a forma de uma estrutura cooperativa, cuja organização foi alcançada 1923, quando a Comissão de Polícia Criminal Internacional foi estabelecida” (*Ibidem*, p. 124). Assim, surgia a Organização Internacional de Polícia Criminal, abreviada como INTERPOL, sendo a organização internacional voltada à cooperação policial por excelência.

O desenvolvimento de organizações regionais também se verificou durante as últimas décadas. Além da INTERPOL, destacam-se organizações como a EUROPOL (Europa), AMERIPOL (Américas), AFRIPOL (África) e ASEANAPOL (Sudeste Asiático). Considerando os propósitos deste artigo, a análise abrangerá prioritariamente a INTERPOL, em razão de sua amplitude geográfica e de compartilhar elementos de análise comuns às demais organizações internacionais.

A INTERPOL, atualmente integrada por 194 Estados-membros, possui como missão “auxiliar as polícias dos Estados a trabalhar juntos e fazer do mundo um local mais seguro” (INTERPOL, 2021). Para tanto, a organização visa ao “compartilhamento e acesso a dados de crimes e criminosos”, além de “oferecer uma gama de suporte técnico e operacional” (*Ibidem*).

Tendo em vista a complexidade das conexões representadas pela organização em tela, é possível toma-la como uma rede por si só (WHELAN; DUPONT, 2017, p. 5). Assim, de acordo com o escopo geográfico, a INTERPOL pode ser classificada como uma rede transnacional, abrangendo nódulos compostos pelas agências policiais de diferentes Estados.

As funções da rede, por sua vez, são multiformes. A troca de informações é uma das atividades principais desempenhadas através das relações entre os nódulos, referente a questões atinentes a atividades criminosas, tais como informações de pessoas, bens, valores, rotas, investigações em curso e demais elementos pertencentes à jurisdição distinta da polícia requerente. No caso da INTERPOL, laços virtuais permitem a consulta, pelos membros da organização, de bancos de dados referentes a organizações criminosas, armas de fogo, documentação de viagem, perfis de DNA, identificação forense, furtos de obras de arte, veículos, entre outros (INTERPOL, 2021).

As organizações internacionais também podem possuir funções de geração de conhecimento. Através da aglutinação de informações remetidas pelas polícias, as instituições elaboram documentos que auxiliam as autoridades locais na tomada de decisão no desempenho da atividade policial. São os casos, por exemplo, dos “alertas roxos” (*purple notices*) da INTERPOL, que “busca ou provê informações sobre *modus operandi*, objetos, aparelhos e métodos de ocultação utilizados por criminosos” (INTERPOL, 2021), bem como das avaliações de risco efetuadas pela EUROPOL, como aquelas referentes à criminalidade organizada, ao terrorismo e a delitos pela internet (EUROPOL, 2021).

Por fim, as organizações internacionais voltadas à cooperação policial também podem atuar como redes de coordenação. O desencadeamento de operações policiais conjuntas em diversos países pode necessitar de interlocução por meio um corpo técnico capacitado para tanto. A INTERPOL conta com o Centro de Comando e Coordenação (*Command and Coordination Centre – CCC*), voltado ao recebimento de requisições de apoio policial, atendimentos extraterritoriais de emergência, entre outras funções, cujas salas operacionais encontram-se localizadas em Buenos Aires, Lyon e Singapura e funcionam 24 horas por dia,

todos os dias do ano. A EUROPOL, por sua vez, utiliza de mecanismos como as equipes conjuntas de investigação (*Joint Investigation Teams*) para facilitar a coordenação entre agências de investigação de Estados europeus distintos (EUROPOL, 2021b).

As redes transnacionais representadas por organizações internacionais, contudo, não estão livres de críticas. O *status* de membro das organizações é reservado, na maioria das vezes, a uma única instituição policial por Estado-membro, cujo monopólio sobre o acesso às informações e recursos desenvolvidos nas redes pode resultar na desconexão com outros atores nacionais (DUPONT, 2004, p. 81). No caso brasileiro, apenas a Polícia Federal integra os quadros da INTERPOL e da AMERIPOL, nada obstante a crescente integração das polícias locais com instituições estrangeiras, como será visto nos tópicos seguintes.

8.2. *Os oficiais de ligação (liaison officers) ou adidos*

Os oficiais de ligação (*liaison officers*) ou adidos são policiais destacados de suas agências para atuação no exterior, normalmente junto a embaixadas e consulados, incumbidos do manejo de requisições de inteligência de seu país ou em nome do Estado receptor (LEMIEUX *et al.*, 2013, p. 71). Os objetivos da atuação policial no estrangeiro são, principalmente, a atenção a problemas de segurança geoestratégicos e/ou o patrocinar interesses nacionais, sobretudo aqueles relativos à segurança transfronteiriça. De mesmo modo, os Estados também enviam policiais adidos a organizações supranacionais, como a INTERPOL e a EUROPOL (*Ibidem*, p. 71).

A importância dos adidos é justificada na facilitação da cooperação interagências, bem como da troca de informações entre instituições policiais de diferentes Estados (BIGO, 2000). Assim, há um duplo papel na figura dos oficiais de ligação: eles tanto representam seus Estados quanto são intermediários informais, geralmente detentores do conhecimento a ser compartilhado (GERSPRACHER; LEMIEUX, 2010). Lemieux *et al.* (2013, p. 71) apresentam algumas ações realizadas na atuação dos adidos:

por exemplo, o mesmo oficial de ligação pode estar simultaneamente envolvido em: organizar uma visita oficial de um chefe de polícia; munir as agências policiais estrangeiras de informações sobre imigração ilegal; assessorando diretamente a investigação criminal da morte de um expatriado; organizar eventos, participar em conferências profissionais voltadas a educar as agências locais sobre o sistema policial no seu país de

23 a 27 de agosto de 2021

origem; identificar/promover oportunidades para treinamentos internacionais conjuntos; adquirir evidências críticas de entidades públicas e privadas localizadas em país estrangeiro ;entre outras.

Os policiais adidos são, geralmente, representantes de instituição com representação nacional no país de origem. No caso brasileiro, a única instituição policial autorizada a acreditar oficiais de ligação é a Polícia Federal. Assim, conforme Santos (2020, p. 15),

Além de prestarem apoio às embaixadas do Brasil no exterior, os adidos também atuam como elos com instituições congêneres da Polícia Federal nos países onde estão acreditados. Dessa forma, contribuem na cooperação policial internacional para a repressão e prevenção de crimes transnacionais no Brasil e nos países nos quais estão acreditados, por meio do compartilhamento de dados e informações que contribuam com este objetivo (...) Os adidos têm potencial colaborativo para o compartilhamento de informações e conhecimento, seja para instrução de investigações ou ações de capacitação nas temáticas afetas às atribuições das respectivas instituições policiais. Tal compartilhamento normalmente é legitimado pela celebração de acordos de cooperação interinstitucionais, interministeriais e intergovernamentais para a criação de vínculos institucionais e pessoais que facilitam acessos e viabilizam conexões profissionais que são úteis na efetivação de ações policiais concretas, as quais também são efetivadas pelo compartilhamento do conhecimento.

O uso de oficiais de ligação, contudo, não é exclusividade das forças nacionais dos Estados. Algumas agências policiais regionais e locais, sem representação nacional, têm acreditado adidos ao exterior em razão da produção de conhecimento e do manejo de risco de ameaças externas, como é o caso do *New York Police Department*¹⁸⁷ e a *London Metropolitan Police Service*¹⁸⁸, sobretudo em relação aos serviços de contraterrorismo (NUSSBAUM, 2007).

Assim, segundo a classificação de Whelan e Dupont (2017), os oficiais de ligação podem representar nódulos de uma rede de segurança transnacional voltada à troca de informações de utilidade às agências representadas e aos governos acreditados. De mesmo modo, os oficiais de ligação desenvolvem atividades voltadas à solução de problemas complexos, como no caso de formulação de mecanismos de contraterrorismo, que necessitam da articulação de diferentes agências para garantir sua efetividade (NUSSBAUM, 2007 p. 229). Finalmente, são redes de coordenação, como no caso de atuação operacional conjunta

¹⁸⁷ Adidos permanentes em Tel Aviv, Amã, Lyon, Londres, Toronto, Montreal, Singapura e Santo Domingo. Adidos temporários em diversas cidades (NUSSBAUM, 2007, p. 222 e 224).

¹⁸⁸ Adidos em cidades como Riyadh, Roma, Paris, Cairo, Kuala Lumpur, Islamabad, Ankara, entre outras (*Ibidem*, p. 227).

em que há atuação preponderante dos oficiais de ligação, como é o caso da *Joint Terrorism Task Force* (*Ibidem*, p. 222).

A crítica, como no caso das organizações internacionais para a cooperação policial, também se concentra na ausência de representatividade internacional das demais polícias porventura existentes nos Estados. Os casos acima listados – Nova Iorque e Londres – são exceções no contexto dos oficiais de ligação. Contudo, as intensas mudanças tecnológicas e de transporte das últimas décadas também representaram mudanças nas atuações das polícias locais, ante o incremento substancial do fluxo de pessoas, bens, serviços e valores de ou para o exterior, gerando novas demandas internacionalizadas às instituições policiais subnacionais.

Portanto, as agências policiais locais, sem abrangência nacional, também se destacam na cooperação direta, ou “*police-to-police*”, com contrapartes estrangeiras, representações consulares e demais instituições internacionais. No próximo tópico, serão delineadas algumas considerações sobre as redes transnacionais operadas por tais instituições.

8.3. *A cooperação policial direta ou “police-to-police”*

As redes transnacionais representadas pelas organizações internacionais e pelos oficiais de ligação são limitadas, muitas vezes, pela exclusão de determinados atores como componentes de seus nódulos. Tais barreiras, contudo, não impedem a inserção internacional de agências locais, como as instituições policiais estaduais. No exercício das funções de policiamento, os representantes dessas agências interagem com suas contrapartes estrangeiras, notadamente quanto à prevenção e investigação de crimes com impacto transnacional ou cujas necessidades investigatórias ultrapassem as fronteiras políticas dos Estados.

Os contatos entre as agências locais são estabelecidos para o acesso a informações sobre pessoas, bens, serviços, rotas, meios de transporte e demais dados disponíveis às autoridades estrangeiras, dentre outros atos passíveis de cooperação entre as agências (BALZER, 1996). Desse modo, a utilização de mecanismos institucionalizados é, por muitas vezes, substituída por contatos diretos entre as agências, sem a dependência de processos burocráticos pesados e contraproducentes à natureza volátil do trabalho policial (LEMIEUX, 2010, p. 12-13). Para Whelan (2016, p. 155), laços informais, pois, são criados e explorados para a consecução de fins institucionais. Segundo Lemieux et al. (2013, p. 73),

23 a 27 de agosto de 2021

A assimetria das várias estruturas das organizações policiais nacionais (centralizadas e descentralizadas) resulta na proliferação de agências envolvidas no processo de cooperação, encorajando a convergência dos canais de comunicação (formal e informal) e a explosão das fontes de informação.

Assim, o estabelecimento de laços entre policiais locais e estrangeiros “formaram redes diretas com seus equivalentes em outras jurisdições para compartilhar capacidades, desenvolvimentos e programas de treinamento, por exemplo”, o que faz com que “fronteiras geográficas tradicionais sejam ofuscadas e aparentem ser menos relevantes do que as funções que estão sendo desempenhadas” (WHELAN; DUPONT, 2017, p. 9-10). Tais contatos informais dependem essencialmente do estabelecimento de conexões interpessoais, baseadas sobretudo na confiança (*Ibidem*, p. 5). Nesse ponto, sinaliza Santos (2020, p. 14),

o fluxo de informações consequente do compartilhamento colaborativo tem intrínseca relação com a qualidade das relações interpessoais e informais existentes entre os atores responsáveis por esse mecanismo colaborativo entre as agências de segurança pública, notadamente aqueles que são os elos no limite transfronteiriço entre as instituições, pois são responsáveis por avaliar a percepção de confiabilidade do recebedor das informações.

De mesmo modo, a opção por mecanismos informais se justifica, dentre outros motivos, pelo “consumo de tempo e formalidade dos procedimentos formais”, além do conhecimento particular da fonte, da atualidade da informação e da segurança estabelecida pelos laços de confiança (COTTER, 2015, p. 8). Tais conexões, inclusive, podem se desenvolver a partir de experiências formalizadas – como no seio de organizações internacionais – cujos contatos, uma vez estabelecidos, são posteriormente explorados de maneira informal e direta entre os interlocutores (WHELAN, 2016, p. 150).

Diversos casos relativos à cooperação policial internacional partindo de instituições locais brasileiras são destacados na mídia e auxiliam a exemplificar a projeção internacional dessas agências. A interlocução entre a Polícia Civil do Estado de Santa Catarina e o *Diplomatic Security Service* dos Estados Unidos para a captura, em território norte-americano, de foragido da justiça brasileira¹⁸⁹; a prisão, pela Polícia Militar do Amazonas e em território

¹⁸⁹ Disponível em: < <https://www.pc.sc.gov.br/informacoes/noticias/32-florianopolis-delegacia-geral-da-policia-civil/44601-policia-civil-auxilia-na-captura-nos-estados-unidos-de-foragido-da-justica-de-sc>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

brasileiro, de autores de crime na Colômbia¹⁹⁰; e o destacamento de policiais argentinos para auxílio às contrapartes locais no atendimento de estrangeiros, em Santa Catarina¹⁹¹, são algumas das práticas visualizadas através de redes transnacionais compostas por atores policiais sem abrangência nacional. De mesmo modo, nódulos representativos de autoridades locais e internacionais, como governos de Estado, secretarias de segurança pública, embaixadas etc., também interagem na construção de mecanismos voltados à prevenção de crimes e provimento de segurança comum aos Estados representados, como nos casos de aproximações institucionais entre a cúpula das polícias do Estado do Mato Grosso do Sul e do Paraguai¹⁹² e entre o Secretário de Segurança Pública do Estado de Roraima e a Embaixadora da República Bolivariana da Venezuela¹⁹³.

Assim, diante dos elementos identificados, a cooperação policial direta pode ser categorizada como uma rede de segurança transnacional, majoritariamente voltada à troca de informações e de coordenação em atividades de policiamento. A depender dos nódulos envolvidos, as redes também podem ter como função a solução de problemas, como o trato de questões comuns de segurança envolvendo os Estados interconectados, através de relacionamentos entre autoridades superiores das entidades políticas.

Há de se reconhecer, portanto, a atuação internacional de agências “excluídas” das redes transnacionais anteriormente listadas, bem como a existência de um complexo de relações entre tais instituições policiais e seus congêneres estrangeiros. Conforme Aydinli e Yön (2011, p. 72):

Entidades subestatais que nunca foram parte de políticas internacionais ou de desafios transnacionais agora estão sendo mais assertivas e com papéis primários, como as que são vistas nos exemplos de departamentos de polícia locais engajando em cooperações de segurança transnacionais, através de diferentes formas de ligações e com práticas inovadoras (...). As ações dessas entidades subnacionais podem ser vistas como sinais de um movimento para além das restrições nacionais tradicionais acerca da visão dos problemas de segurança apenas como preocupações a nível nacional (...).

¹⁹⁰ Disponível em: < <http://www.amazonas.am.gov.br/2019/09/policia-militar-por-meio-do-80-bpm-detem-grupo-de-infratores-por-assaltos-em-leticia-na-colombia-escondidos-em-tabatinga/>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹⁹¹ Disponível em: <<https://ndmais.com.br/seguranca/policiais-argentinos-chegam-a-sc-para-auxiliar-no-atendimento-a-turistas/>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹⁹² Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/apos-roubos-violentos-policia-do-brasil-pede-apoio-ao-paraguai/>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹⁹³ Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CSHk68MFDWq/?utm_medium=copy_link>. Acesso em: 06 ago. 2021.

Considerações finais

O presente artigo abordou a utilização da literatura acerca da sociedade em redes aplicadas à segurança e seus atores. A partir dos estudos de Benoît Dupont (2004), os pesquisadores passaram a analisar como atores estatais, privados e híbridos estão interconectados em um complexo de relações que objetiva a provisão de segurança de uma maneira sistêmica e não hierarquizada.

As estruturas em rede permitem a relação entre os nódulos locais e internacionais, visando ao enfrentamento de problemas complexos de segurança advindos da evolução da tecnologia da informação, das comunicações e dos transportes. É o caso do avanço da criminalidade transnacional e do terrorismo internacional, cujos desafios transpassam as fronteiras nacionais e demandam novos mecanismos de combate por parte das agências policiais, focados na integração e auxílio mútuo entre as instituições.

Após uma década, Whelan e Dupont (2017) apresentaram uma revisão da produção literária atinente às redes de segurança, o que permitiu a evolução da tipologia inicialmente firmada por Dupont – redes locais, institucionais, internacionais e virtuais (2004) – para uma classificação de acordo com o seu escopo geográfico e suas funções. Assim, as redes de segurança passam a ter aspectos locais, nacionais ou transnacionais, bem como são diferenciadas a partir de seus objetivos, membros, natureza dos laços e dinâmicas entre os nódulos.

A partir de tais modelos, tomando-se as agências de policiamento – majoritariamente as instituições policiais – como os nódulos de referência, é possível verificar três métodos principais de cooperação policial internacional: a instituição de organizações internacionais; a atuação de oficiais de ligação em território estrangeiro; e a cooperação policial direta. Cada um desses modelos permite identificar a formação de redes de segurança transnacionais, cujas funções de destaque são a troca de informações entre os nódulos, nada obstante a possibilidade de atuação para geração de conhecimento, solução de problemas e de coordenação entre os atores, a depender das necessidades de cada relação entretida nas redes.

A tipologia de Whelan e Dupont é de importância acadêmica em razão da aglutinação do conhecimento científico atinente às redes de segurança das últimas duas décadas. Os

estudos, conforme apontado pelos autores, se distanciam em razão de diferenças metodológicas e conceituais. Conforme concluem (2017, p. 12-13),

para se avançar na abordagem das redes de segurança, precisamos ir além do uso metafórico do conceito e desenvolver uma linguagem rigorosa para lidar com os tipos específicos de redes e os modos como os nós são interconectados (...). Notando as inconsistências na terminologia através da literatura das redes de segurança, nós argumentamos fortemente para um uso mais exato e meticuloso do conceito de redes.

Assim, a partir da delimitação precisa dos conceitos referentes às redes de segurança, torna-se possível o estudo das particularidades de cada estrutura, como o modo pelo qual os nós estão interconectados e as dinâmicas estruturais e relacionais das redes efetivamente existentes – e não meramente metafóricas (*Ibidem*, p. 13). No caso das organizações internacionais e dos oficiais de ligação, a literatura internacional é abrangente em seu estudo, com vozes nacionais surgindo na produção científica a respeito do tema.

Em contraponto, no caso das redes de cooperação policial direta, das relações informais e da participação de agências policiais anteriormente tidas como “irrelevantes” no contexto internacional, nota-se uma carência de produção científica sobre o assunto, nada obstante sua existência verificada através dos exemplos trazidos neste artigo. Deve-se reconhecer, pois, a “desmonopolização da cooperação internacional em segurança, distanciando-se das práticas dominadas por governos nacionais, serviços externos, diplomatas e membros da comunidade de inteligência” (AYDINLI; YÖN, 2011, p. 72), integrando-se as agências locais – como as polícias estaduais brasileiras e agências municipais norte-americanas – nas redes de segurança transnacionais. Em face a demandas de segurança cada vez mais complexas, a cooperação das instituições policiais de maneira transnacional não deve ser limitada a um “clube de membros exclusivos”, mas integrativa e democrática na consecução de um bem comum a todas as instituições de aplicação da lei. As redes de segurança, pois, podem ser o norte a guiar tal intento.

Referências

AYDINLI, Ersel; YÖN, Hasan. Transgovernmentalism Meets Security: Police Liaison Officers, Terrorism, and Statist Transnationalism. *Governance*, v. 24, n. 1, p. 55–84, 2011.

23 a 27 de agosto de 2021

BALZER, Anthony J. International police cooperation: Opportunities and Obstacles. **Policing In Central And Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West**, 1996.

BIGO, Didier. Liaison Officers in Europe: new officers in the European security field. **Issues in Transnational Policing**. Londres: Routledge, p. 67-99, 2000.

_____. The Möbius Ribbon of Security(es). **Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

_____, Didier. Internal and external aspects of security. **European Security**, v. 15, n. 4, p. 385-404, 2006.

CASTELLS, Manuel. Materials for an exploratory theory of the network society. **British Journal of Sociology**, v. 51, n. 1, p. 5–24, 2000.

COTTER, Ryan Sinclair. Police intelligence: connecting-the-dots in a network Society. **Policing and Society**, v. 27, n. 2, p. 173-187, 2015.

DEFLEM, Mathieu. **Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

DUPONT, Benoît. Security in the age of networks. **Policing and Society**, v. 14, n. 1, p. 76–91, 2004.

_____. Bots, cops and corporations: on the limits of enforcements and the promise of polycentric regulation and as way to control large-scale cybercrime. **Crime, law and social change**, v. 67, n. 1, p. 97–116, 2016.

EUROPOL. **Main Reports**. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

_____. **Joint Investigation Teams**, 2021b. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/joint-investigation-teams>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

GERSPACHER, Nadia, LEMIEUX, Frédéric. A market-oriented explanation of the expansion of the role of Europol: filling the demand for criminal intelligence through entrepreneurial initiatives. **International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice**. Culompton: Willan Publishing, p. 62-78, 2010.

INTERPOL. What is Interpol?. Disponível em: < <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

KEMPA, Michael; CARRIER, Ryan; WOOD, Jennifer; SHEARING, Clifford. Reflections on the evolving concept of “private policing”. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 7, p. 197–223, 1999.

LEMIEUX, Frédéric. *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*. Portland: Willan Publishing, 2010.

_____; PERRAS, Chantal; STEVENS, Patrick. Strategic Analysis of Police Liaison Officers Deployed in Washington D.C. **Liaison Officers: Essential Actors in Transnational Policing**. Haia: Eleven International Publishing, 2013.

NUSSBAUM, Brian. Protecting global cities: New York, London and the internationalization of municipal policing for counter terrorism. **Global Crime**, v. 8, n. 3, p. 213–232, 2007.

REINER, Robert. **A política da Polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, Nilson Vieira dos. **Redes de Cooperação Policial Internacional: Um Estudo de Relações Interpessoais dos Adidos da Polícia Federal em Apoio às Investigações e Solução de Crimes**. Brasília: UnB, 2020.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Reflections on the governance of security: A normative enquiry. **Police Practice**, v. 1, n. 4, p. 457–476, 2000.

WHELAN, Chad. Informal social networks within and between organisations: On the properties of interpersonal ties and trust. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**, v. 39, n. 1, p. 145–158, 2016.

_____; DUPONT, Benoît. Taking stock of networks across the security field: a review, typology and research agenda. **Policing and Society**, v. 27, n. 6, p. 671–687, 2017.

INFLUÊNCIA E LEGITIMIDADE: O PAPEL E A AGENDA DE GOVERNANÇA GLOBAL AGROALIMENTAR DO BANCO MUNDIAL NO SÉCULO XXI

Tiago Matos dos Santos¹⁹⁴

Resumo

A agenda global de agricultura e alimentação passou por inúmeras transformações ao longo das últimas décadas, principalmente em função das crises alimentar, energética e financeira entre 2007 e 2011. Este período marca uma reaproximação do Banco Mundial com as temáticas agroalimentares, tendo a instituição de desenvolvimento passado a competir e a colaborar com outros organismos e atores internacionais pela influência em torno da composição e execução desta agenda. As políticas e posições de governança agroalimentar do Banco Mundial nas décadas finais do século passado produziram efeitos inócuos e/ou contraditórios conhecidos, especialmente para os povos e países do Sul Global. No entanto, há uma relevante lacuna de estudos nas RI que analisem sistematicamente o papel desempenhado pela instituição financeira internacional sobre esta mesma agenda no século XXI. Afinal, como tem se comportado, qual o conteúdo e quais as diretrizes gerais da atuação do Banco Mundial para os desafios da governança agroalimentar ao longo dos últimos vinte anos? O presente artigo busca, neste sentido, construir um esforço de síntese e compreensão do papel e da influência exercidos pela instituição de Bretton Woods sobre um tema crescentemente estratégico para a política internacional. De caráter qualitativo, o *paper* baseia-se na consulta a fontes primárias e secundárias, com destaque para análise documental e de banco de dados oficiais, além da revisão de bibliográfica especializada. Os resultados preliminares do estudo mostram que o Banco Mundial vem buscando legitimar sua posição e receituário de governança agroalimentar a partir de três frentes que se complementam e articulam: político-normativa, financeira e intelectual.

Palavras-chaves: Banco Mundial; Governança Global; Agricultura e Alimentação;

Introdução

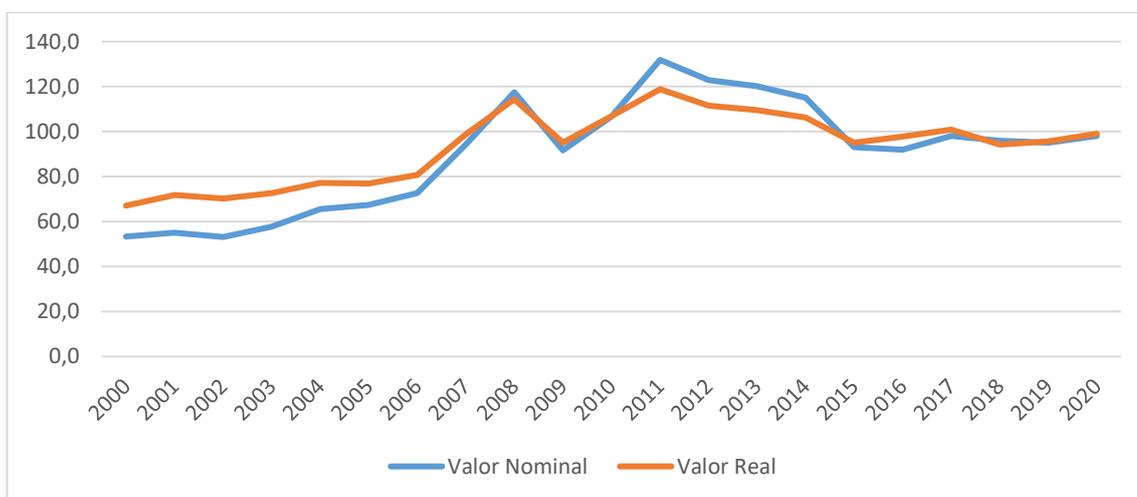
O cenário da agenda de governança global agroalimentar dos últimos 20 anos foi marcado por um contexto de crises financeira, energética e alimentar, todas imbricadas. O estouro da bolha do *subprime* nos Estados Unidos coincidiu com a disparada no preço internacional dos alimentos, culminando na elevação da cesta básica de itens a patamares elevados somente vistos nas crises alimentares da década de 70 (ver figura 1). Este episódio lançou o número de famintos em todo o mundo para próximo de 1 bilhão de pessoas (FAO,

¹⁹⁴ Doutorando em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Universidade Federal da Bahia (PPGRI-UFBA). E-mail: tiagomatosbr@gmail.com

2009, p.vi) e reascendeu o debate a respeito do lugar da agricultura e dos sistemas alimentares nas políticas para o desenvolvimento no século XXI.

Como parte desta conjuntura, o cenário das políticas de agricultura e alimentação tornou-se ainda mais complexo. Um dos primeiros desafios a chamar a atenção foi resultado da crise energética deflagrada com a disparada do preço do barril de petróleo, que de US\$60 dólares em 2006, chegou a ser cotado por mais que o dobro desta cifra dois anos depois (INDEX MUNDI, 2018).

Figura 1. Índice Internacional de Preço dos Alimentos - FAO (2000-2020).¹⁹⁵



Fonte: FAO (2021).

A alta dos combustíveis por seu turno estimulou uma série de investimentos em culturas flexíveis – cultivos que além da alimentação podem servir à produção energética, a exemplo do milho e da cana de açúcar –, fazendo com que estes passassem a competir com os alimentos pelo uso e função das terras agricultáveis. De acordo com Saskia Sassen (2015, p.83), mais de 37 milhões de hectares de terras agricultáveis foram incorporadas para a produção de energia até 2011. Além disso, o processo de financeirização e concentração do sistema alimentar vinha reforçando ainda mais a necessidade de construção de uma agenda de governança em torno da agricultura. Conforme atestam Clapp e Isakson (2018, p.4), os

¹⁹⁵ O gráfico em questão é produzido pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) com base nos índices de preço dos itens que compõem uma cesta de alimentos formada por: cereais, óleos vegetais, laticínios, proteína animal e açúcar.

investimentos de natureza especulativa em commodities agrícolas dobraram nas duas últimas décadas, avançando de US\$ 65 bilhões em 2006 para US\$ 126 bilhões em 2011.

Ao contrário dos especulativos, o ritmo de crescimento dos investimentos produtivos em agricultura permaneceu baixo ao longo da maior parte da primeira década deste século. Conforme mostram dados da UNCTAD (2009, p.145), o fluxo de Investimento Externo Direto (IED) em agricultura, pesca e sistemas florestais entre 2005-2007 representava apenas 0.2% do total mundial e 0.8% do total direcionado às chamadas ‘economias em desenvolvimento’.

Não obstante o cenário de baixo grau de investimento, o caráter cada vez mais oligopolístico do sistema alimentar contribuiu para tornar o cenário da agricultura e alimentação ainda mais desafiador. Dados indicam que 3 corporações controlam 57% e 55% do comércio global de sementes de milho e soja, respectivamente (ECONEXUS, 2013). Além disso, mais de 80% do comércio de chá e 40% de café em todo o mundo é controlado por um punhado de 4 corporações (DE SHUTTER, 2010, p.2).

É neste cenário conturbado e disputado que o Banco Mundial se reaproxima da governança global agroalimentar após um período de relativo distanciamento desta temática, resultado da associação entre a ingerência política exercida pela instituição financeira internacional e o Fundo Monetário Internacional (FMI) na dinâmica macroeconômica dos Estados periféricos do Sul global a partir dos Programas de Ajustamento Estrutural (SAPs em inglês) e do Consenso de Washington. Estes programas teriam contribuído para o aumento da insegurança alimentar, da pobreza rural, da dependência externa, para o fim das políticas de abastecimento e para o fortalecimento das elites agroexportadoras em diversas economias, em especial no contexto da América Latina (PATEL, 2007).

Marco simbólico do retorno do Banco Mundial à governança global agroalimentar foi a publicação do *World Development Report*, principal documento oficial anual da instituição, tendo como tema a agricultura e o desenvolvimento rural, o que não ocorria desde meados da década de 80. No *Agriculture for Development*, publicado em 2007, o então presidente do Banco, Robert Zoellik, classificava o cenário global da época como de “oportunidade” para o avanço de uma agenda de “reformas” que melhorassem a governança da agricultura, apostando para isso no aumento do volume de investimentos no setor (WORLD BANK, 2008, p.xiii).

Através de seu Departamento de Desenvolvimento Rural, os documentos oficiais do Banco Mundial na primeira década do século XXI fundamentavam a necessidade de uma maior atuação da instituição financeira em razão de uma série de prognósticos sobre desafios futuros, como o crescimento da população mundial (especialmente na África e sudeste Asiático), a elevação da renda e o crescimento do processo de urbanização em economias emergentes e populosas como China e Índia – fator que faria aumentar a enormemente a demanda por alimentos, em especial grãos e proteína animal –; os impactos das mudanças climáticas sobre a agricultura e os ecossistemas marinhos; e a necessidade de rever a matriz energética mundial, o que teria efeitos importantes sobre a logística de comercial internacional. De modo geral, o mantra da instituição passava a ser dobrar a produção agrícola mundial até 2050 (DEINIGER *et al.* 2011, p.13-14).

A partir de então, o envolvimento e atuação do Banco Mundial com temas e processos de governança associados à agenda agroalimentar global aumentam substancialmente. O Banco passa a agir mais diretamente como ator político-normativo, disputando posições dentro de espaços deliberativos no âmbito de outros organismos internacionais e construindo alianças para a proposição de mecanismos regulatórios; passa a financiar sistematicamente programas de reformas nacionais para a atração de investimento externo direto, especialmente com vistas modificar os regimes de propriedade fundiária e estabelecer zonas de agroexportação; e a patrocinar, hospedar e propor estudos, espaços e novos paradigmas de desenvolvimento rural.

No entanto, tal qual no passado, a busca do Banco Mundial por legitimidade como ator da governança agroalimentar global, sua atuação e sua agenda agroalimentar tem sido marcada por contestações e contradições. O objetivo deste artigo, em um esforço de síntese, é compreender o papel e da influência exercidas pela instituição de Bretton Woods sobre esta seara crescentemente estratégica da política internacional. Tal esforço se faz particularmente útil em face da existência de poucos estudos, entre a comunidade acadêmica brasileira de Relações Internacionais, sobre o papel deste organismo internacional nas políticas de agricultura e segurança alimentar.

Para entender as formas de exercício de influência e as estratégias de legitimação encabeçadas pelo Banco Mundial, o presente trabalho recorre às noções de Poder Estrutural e Poder Discursivo propostas por Fuchs e Lederer (2007). Para eles, o poder estrutural reflete a forma como os atores ligados ao capital transnacional usam da posição que ocupam nas

economias nacionais e no contexto global para influenciar diretamente o espaço de ação política dos Estados e das OIs, ditando a construção, o conteúdo e a definição dos mecanismos de governança agroalimentar a serem implementados. O poder discursivo, por sua vez, versa sobre a capacidade de determinados atores de mobilizarem a *expertise* técnica e a produção científica para moldar as discussões nos fóruns públicos de governança global, estimulando consensos em torno de seus conceitos e práticas e buscando garantir adesão em favor de seus próprios mecanismos de regulação (CLAPP e FUCHS, 2009;).

Em termos metodológicos, o presente trabalho resulta de uma pesquisa qualitativa e exploratória, para a qual lançou-se mão de fontes primárias e secundárias, especialmente de documentos oficiais do próprio Banco Mundial, hospedados em seu repositório online, o *Open Knowledge Repository* e da base de dados da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA) e da Corporação Financeira Internacional (IFC). O recorte temporal adotado no trabalho privilegia o período que vai de 2000 a 2020, enquanto seu recorte geográfico enfatiza os desdobramentos das políticas propostas pelo Banco Mundial sobre o contexto dos países do Sul global.

1. A agenda agroalimentar do Banco Mundial no século XX:

Apesar da ênfase deste artigo sobre as duas primeiras décadas do século XXI, cabe lembrar que a agenda agroalimentar e de desenvolvimento rural do Banco Mundial inicia-se muito antes. Por isso é preciso voltar no tempo, especificamente para o período que compreende as décadas de 1960 e 1970, quando o Banco Mundial foi, ao lado das fundações Ford e Rockefeller, um dos maiores financiadores do processo que posteriormente passou-se a chamar de “Revolução Verde”, embrião do agronegócio moderno (PATEL, 2007; PEREIRA, 2014).

Este período também marca um envolvimento mais sistemático e expressivo do organismo financeiro com políticas em agricultura e alimentação. Através do pioneiro Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), focado na oferta de crédito com o objetivo de criar mercados para os produtos rurais, por exemplo, o Banco Mundial passou a exercer uma forte liderança na governança agroalimentar, especialmente no continente africano, onde seus projetos evoluíram de 123 em 1960 para 583 nos dez anos seguintes (CUNHA e ALMEIDA, 2018, p.448).

Neste mesmo intervalo, a agenda do Banco Mundial também passou a promover um novo modelo de governança agrária baseado em reformas e, novamente, tendo como foco os países africanos. Seu objetivo era, através da distribuição de terras, arrefecer o empobrecimento rural, a fome e, com isso, inibir possíveis insurgências camponesas em países da zona de influência dos Estados Unidos (WYLY, 2012). Portanto, é interessante perceber que nas décadas de 50, 60 e 70 havia uma forte preocupação com o alinhamento e a estabilidade política da zona de influência ocidental nas políticas executadas pela instituição.

A partir dos anos 80, a agenda do Banco Mundial sofre uma forte mudança em sua orientação política-ideológica, passando a estar mais diretamente alinhada aos postulados econômicos neoliberais que ganharam força com a ascensão dos governos conservadores de Ronald Reagan (EUA) e Margareth Thatcher (Reino Unido) (PEREIRA, 2013). Inicia-se então a aplicação nos países devedores da periferia do capitalismo dos *Structrural Adjustment Programs* – SAPs como mecanismo gerenciador do processo de renegociação da chamada “dívida do terceiro mundo”.

De acordo com Tussaint (2001), os SAPS foram um programa de reformas macroeconômicas ancorado em seis importantes áreas, as quais Pereira (2013) divide em duas dimensões: a macroeconômica e a social. Entre estas medidas estavam: 1) Ajuste fiscal, com desonerações e controle estrito do gasto público, além de medidas para conter a inflação; 2) Liberalização do comércio, com o fim de barreiras tarifárias e não-tarifárias de comércio dos países do Sul; 3) Liquidação de ativos públicos, com a privatização e venda massiva de estatais para empresas privadas e bancos norte-americanos e europeus.

Na agenda social, destacava-se a 4) Flexibilização e desregulamentação dos mercados de trabalho e o fim das políticas salariais – medida que, em tese, aumentaria a produtividade e competitividade das economias devedoras; a 5) Reconfiguração das redes de proteção do trabalho e do bem-estar, com enorme pressão sobre o papel dos sindicatos e abertura da Previdência Social para a gestão de fundos e empresas de capitalização; e o 6) Redesenho das relações Estado/Sociedade a partir do paradigma da “Boa Governança” e seus critérios de transparência e eficiência.

Os efeitos deste conjunto de medidas variaram em intensidade nos diferentes países onde foram experimentados, mas de forma geral culminaram no início de um profundo processo de desindustrialização (especialmente no Brasil), com o aumento do desemprego, gerado em parcela pela venda ou transferência de controle de ativos públicos estratégicos a

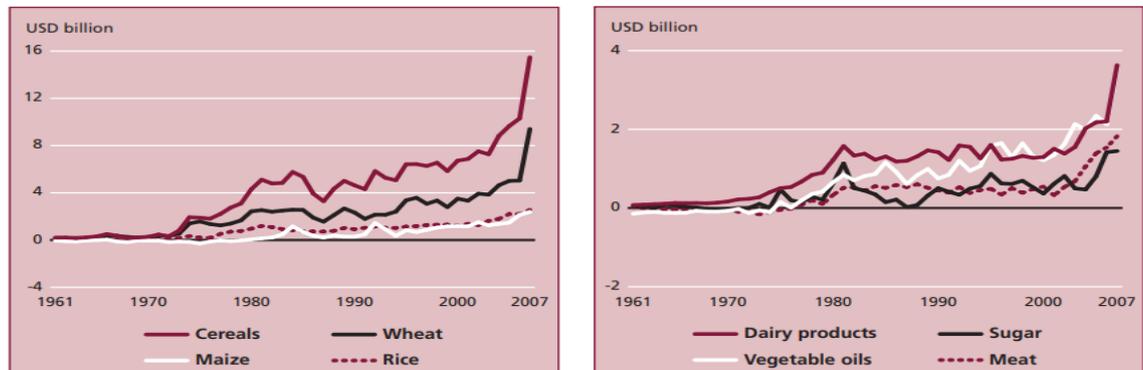
preços muito abaixo de seus potenciais rendimentos; aumento da pobreza; redução do consumo, enorme saída de divisas e sucessivas crises monetárias. Entre os poucos setores beneficiados com a imposição do ajustamento estavam justamente os agroexportadores, que reforçavam a especialização primária do Sul enquanto alavancavam os dólares que eram remetidos novamente aos Bancos americanos via serviço da dívida (PEREIRA, 2013).

Ao contrário do que experimentou a agricultura comercial de exportação, os SAPs produziram efeitos nefastos sobre a agricultura familiar e as políticas de segurança alimentar e nutricional, já que estimulavam o fim dos incentivos públicos à produção de pequena escala; a penetração dos altamente subsidiados produtos agrícolas norte-americanos e europeus nos mercados africanos e latino-americanos, efeito da derrubada de barreiras tarifárias; o fim das políticas de abastecimento, como estoques de sementes e grãos de primeira necessidade; e a abertura dos mercados agrícola e fundiário aos capitais transnacionais (PATEL, 2007; ARAGÃO e SANTOS, 2017, p.67).

Já próximo ao fim da Guerra Fria, a instituição também passou a estimular um programa “desideologizado” de reforma agrária, a chamada Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM), aplicada inicialmente em países como Colômbia, Filipinas, Malawi, África do Sul e Brasil (PEREIRA, 2020). Alinhado à ortodoxia neoclássica, o modelo previa que sua natureza “voluntária” e “negociada” promoveria uma melhor alocação de recursos – leia-se terras – para os agentes mais eficientes do mercado. Logo, em substituição à reforma estatal (redistributiva), propunha a formação de um mercado de títulos fundiários competitivo e lucrativo, que, em tese, teria poder de desestimular a concentração fundiária (AKRAM-LODHI, 2007, p.1438).

Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, o conjunto dessas políticas, quando não produziram efeitos inócuos, resultaram em fracassos e desdobramentos contraditórios para o desenvolvimento agrícola, a alimentação e o combate à pobreza rural. Os SAPs vinham provocando efeitos dramáticos para a economia rural de uma série de países africanos, que passaram de exportadores a importadores líquidos de grãos básicos, uma tendência que se disseminou por todo o continente (ver figura 2).

Figura 2 - Importação líquida de alimentos selecionados por países africanos (em bilhões de US\$).



Fonte: FAO STAT, 2011.

O fracasso das políticas do Banco foi reconhecido pela própria FAO, que alegava que medidas endossadas pela instituição de Bretton Woods haviam contribuído para o aumento da pobreza rural e a elevação em 80% do número de países que enfrentavam déficits crônicos de alimentos (CUNHA e ALMEIDA, 2018, p.454). De igual forma, sua proposta de governança agrária, sintetizada na RAAM apresentou limitado alcance social (PEREIRA, 2006, p.41), pois ao ignorar a natureza cultural e política da terra, que confere aos seus proprietários autoridade e poder, foi incapaz de atacar a concentração fundiária e dinamizar o acesso à terra em países como Brasil e Colômbia, nos quais o mero estímulo econômico não fora suficiente para mobilizar setores econômicos poderosos em favor de uma transição significativa na estrutura fundiária (WHITE *et al.*, 2012).

Deste período em diante, os gastos do Banco com agricultura e alimentação despencaram em mais de 30%. Somente a ajuda oficial para o desenvolvimento agrícola foi reduzida de US\$ 6,7 bilhões em 1984 para US\$ 2,7 bilhões em 2002 (PATEL, 2007, p.9). O profundo déficit de legitimidade imposto por seus fracassos na governança global agroalimentar contribuem diretamente para a retirada do Banco da arena internacional no campo da agricultura e alimentação. As reformas impostas por este, na forma de medidas focalizadas na liberalização dos setores agrícolas, financeiro e fundiário, no entanto, foram fundamentais para criar as condições que projetaram o cenário global nas primeiras décadas do século XXI.

2. O papel e a agenda agroalimentar do Banco Mundial no século XXI: influência político-normativa, econômico-financeira e intelectual

Conforme visto anteriormente, a publicação do relatório *Agriculture for Development* em 2007 foi o marco simbólico do retorno do Banco Mundial à arena das políticas agroalimentares globais de modo mais sistemático no início do século XXI. Deste período em diante, o organismo financeiro internacional vem buscando demarcar posição como ator político normativo das políticas de SAN e desenvolvimento rural. A corrida global pela aquisição de grandes porções de terras por capitais transnacionais, um fenômeno potencializado pelas crises de 2008 e 2011, foi fator relevante na nova postura assumida pelo Banco.

Seguindo os acordos propostos pelas principais economias do globo, agências da ONU e representantes do agronegócio em ocasião da Cúpula do G7 em L'Áquila (2009), o BM propôs a construção de um marco semilegal que promovesse as aquisições transnacionais de larga escala de terras agricultáveis como modalidade legítima de investimento, documento que ganhou o nome de *Principles for a Responsible Agriculture Investment* (PRAI). Composto por 7 princípios inspirados em diretrizes corporativas, o documento buscava inserir um enfoque pragmático, auto regulatório e voltado ao mercado para a regulação do fenômeno capitalista (MCKEON, 2013, p.115)

No Relatório *Rising Global Interest in Farmland*, de 2011, a instituição seguiu apostando nesta agenda e passou a divulgar suposta grande quantidade de terras 'vazias' em países em desenvolvimento as quais seriam capazes de atrair investimentos e de produzir situações *ganha-ganha* para pequenos agricultores e grandes investidores (DENINGER; BYERLEE, 2011, p.40). Ironicamente, o entusiasmo da organização financeira em promover os investimentos em terras agrícolas contrariava sua recepção a outros mecanismos de governança baseados no Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e ao desenvolvimento propostos por outros organismos internacionais, ONGs e por movimentos rurais transnacionais no âmbito do então recém reformado Comitê de Segurança Alimentar da FAO (SANTOS, 2018).

Contrário à regulação efetiva dos investimentos agrícolas de larga escala, o Banco Mundial, com apoio dos EUA, ameaçou abandonar as negociações em torno de diretrizes sobre a governança de terras, só vindo a concordar posteriormente sob a condição de que os EUA assumissem a mesa de negociação; de que o documento tivesse caráter voluntário e que,

após sua aprovação, fosse discutida a elaboração de um marco de governança para os investimentos agrícolas, o que acabou por ocorrer. As Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra (DVGT) foram aprovadas em 2012 com forte aderência ao repertório de Direitos Humanos, o que contrariava as posições iniciais do Banco, porém com o aspecto não vinculante demandado por este.

Dois anos após, na votação do *Responsible Investments in Agriculture and Food Systems* (RIAFS), o Banco Mundial exerceu influência direta sobre o voto das delegações europeia e africana, as quais deixaram de endossar aspectos importantes do documento em razão de confrontar a instituição e o setor privado em matéria de investimentos (McKEON, 2017).

Como percebe-se, há uma ênfase e preferência particular do Banco Mundial por mecanismos de governança baseados em instrumentos de autoregulação e associados aos interesses corporativos. Suárez e Brent (2014) reforçam este pressuposto em estudo que monitorou o cumprimento das DVGT pelo Banco Mundial, e no qual ficou evidente que mesmo tendo endossado formalmente as referidas diretrizes, o Banco segue primando por seu próprio instrumento de avaliação de governança agrária, o *Land Governance Assessment Framework*, que por seu turno segue uma lógica semelhante ao outrora mencionado programa de reforma agrária de mercado. Na opinião das autoras, isto demonstra que a recusa do Banco por mecanismos de governança que representem “*a higher standard in terms of protecting the rights to tenure of land, fisheries and forests of the rural poor*” (SUÁREZ e BRENT, 2014, p.58).

Ao passo que segue utilizando parâmetros de governança agroalimentar em grande medida alheios ao DHAA, o Banco Mundial também experimenta novas tecnologias de poder através das quais vem induzindo mudanças no comportamento dos Estados ou estimulando a execução de reformas que reproduzam sua perspectiva de desenvolvimento rural. O caso mais ilustrativo disto é o emprego de *rankings* como ferramentas de influência política. De acordo com Broome e Quirk (2015, p.826), os *rankings* são tecnologias de governança global que contribuem “*to the diffusion of normative visions and agendas regarding what transnational actors should look like, what they should value, and how they should behave*” (BROOME e QUIRK, 2015, p.826).

No caso da agenda agroalimentar, desde 2013 o Banco Mundial passou a promover, novamente a pedido do G7, mas também de Dinamarca, Países Baixos e da Fundação Bill e

Melinda Gates, o *Enabling the Business of Agriculture* (EBA), um ranking inspirado em seu popular *Doing Business*, que avalia, monitora e pontua o ambiente regulatório de atuais 101 países em áreas como oferta de sementes, registro de maquinário e fertilizantes, disponibilidade hídrica e comércio, estimulando-os a cortar processos administrativos e a reduzirem impostos como forma de melhorarem suas respectivas posições frente ao instrumento.

Ao tempo que conta com o patrocínio de grandes transnacionais do agronegócio, como Bayer, Cargill, John Deere, Monsanto e Syngenta, o EBA é apontado por acadêmicos, ONGs e organizações camponesas de promover uma “*race to the bottom*” entre as economias rurais do Sul global (SONKIN e MUCHHALA, 2021). Os opositores do ranking chegaram a endereçar uma carta ao ex-presidente do Banco Mundial, Dr. Jim Young Kim, pedindo o fim da ferramenta, alegando que esta representaria uma ameaça aos modos de vida e, mais especificamente, implicaria em sérios danos à gestão de sementes pelas comunidades rurais e povos tradicionais, além de induzir ao uso e dependência de insumos agroindustriais (THE OAKLAND INSTITUTE, 2017). Tal qual reagiu a mobilizações semelhantes que pediam o fim do *Doing Business*, o Banco Mundial vem ignorando as críticas.¹⁹⁶

A indução indireta de reformas através da pressão exercida pelos *rankings* de governança como o EBA não é a única alternativa encontrada pelo Banco Mundial para influenciar as agendas de desenvolvimento rural dos países do Sul global. O Banco também usa de capacidade, peso econômico e escassez de recursos dos países pobres do Sul para fazer avançar sua agenda de políticas agroalimentares. Desde 2007, pelo menos, a instituição vem empregando recursos humanos e financeiros para viabilizar programas como o *Access to Land*, focado na redução de custos transnacionais, cortes de despesas com liberação de licenças e zoneamento ambiental em países do Sul. Outros programas, como o *Investment Across Border* e *Land Market for Investment* deram seguimento, tendo a instituição chegado a investir no envio de comitivas de técnicos aos países receptores desses programas de reformas (DANIEL e MITTAL, 2010).

Com foco especial porém não exclusivo no continente africano, o Banco Mundial seguiu patrocinando programas voltados à facilitação de investimentos. Em Serra Leoa a instituição atuou para que o país oferecesse status privilegiado aos investimentos no setor

¹⁹⁶ Para uma leitura crítica a respeito da iniciativa e seus impactos, especialmente sobre os países africanos, ver Patel *et al* (2015).

agrícola e alimentar, reduzindo impostos sobre produção, importação de bens de capital e insumos agroquímicos, dedução fiscal em pesquisa e desenvolvimento e permitindo a repatriação de lucros, dividendos e royalties (DA VIÀ, 2011, p.2). Em outros países, como na Nigéria, a ênfase segue com o financiamento à privatização de terras para a atração de investimento estrangeiro, o que tem sido feito sob a égide do chamado *Systematic Land Titling and Registration* (SLTR).

Como ilustra o caso da Nigéria e a promoção de ferramentas como o *Land Market for Investment*, o financiamento a programas de titulação de terras, assim como os efeitos contraditórios produzidos por estes, tem marcado a influência do Banco Mundial na questão agrária. No Brasil, a instituição alocou US\$ 120 milhões em um programa de titulação de terras no estado do Piauí, o qual chegou a ser paralisado por ordem do Ministério Público Federal (MPF) sob indícios de que viria provocando deslocamentos forçados de comunidades indígenas e quilombolas locais, além de acirrar as disputas por terra na região (GRAIN, 2018).

Parte significativa dos desembolsos operados pelo Banco Mundial se dá através de seu braço privado, a Corporação Financeira Internacional. Entre 2003 e 2009, o desembolso de recursos para as iniciativas destacadas cresceu de US\$167 milhões para US\$ 1,8 bilhão de dólares, respectivamente (DANIEL e MITTAL, 2020, p.12). Atualmente, segundo informações da própria instituição, US\$ 4.2 bilhões foram investidos em “*agribusiness, food companies and banks*”, sem discriminar de forma igualmente objetiva o volume de recursos investidos em projetos voltados à agricultura familiar ou o quanto representam de seu portfólio (WORLD BANK, 2020a).

O braço público do Banco Mundial, a Associação Internacional para o Desenvolvimento – IDA, também vem atuando na oferta de recursos financeiros para a promoção da agenda agroalimentar, no entanto, é difícil avaliar a suficiência dos recursos aportados para o atendimento das demandas alimentares e energéticas das populações locais, especialmente no continente africano¹⁹⁷. Na África Subsaariana, região que hospeda alguns dos piores indicadores globais de segurança alimentar e nutricional e onde parcela significativa da população depende direta ou indiretamente de atividades ligadas à agricultura,

¹⁹⁷ A International Development Association é o braço público do Banco Mundial. Criada na década de 1960, é responsável pela oferta de empréstimos de longo prazo a juros abaixo da taxa de mercado para o financiamento de ações e projetos de desenvolvimento em países pobres.

atualmente existem US\$10,9 bilhões em projetos ativos da IDA nas áreas de agricultura, pesca e sistemas florestais.

Embora os números pareçam expressivos, especialmente em um contexto de países assolados pelo alto endividamento e baixa capacidade de investimento público, tais recursos representam apenas 7,2% dos recursos oferecidos pela IDA à região. Quando dividida pelos mais de 40 estados que compõem a região, as cifras se diluem enormemente e tendem a concentrar-se em países que hospedam iniciativas multilaterais coordenadas por potências ocidentais e doadores internacionais, como é o caso da Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional na África (aqui referida como NAG8).

Lançada em 2012, a NAG8 é uma iniciativa composta pelo Grupo dos 8 (atualmente G7, com a saída da Rússia), doadores internacionais, corporações transnacionais do agronegócio e fundações filantrópicas, como a Bill e Mellinda Gates, que financiam, coordenam, estimulam e monitoram através do EBA o fluxo de investimento externo em 10 países da África subsaariana com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola da região, desenvolver sistemas sustentáveis e retirar 50 milhões de pessoas da pobreza. Os países que formam parte da NAG8 hospedam US\$ 5,78 bilhões de todo o desembolso da IDA em recursos para a agricultura, o que equivale a 52% do total de empréstimos.¹⁹⁸

Os recursos empregados nestas iniciativas, especialmente aqueles com origens da IFC, têm sido especialmente direcionados à formação de corredores de crescimento agrícola. Estes Corredores são projetos que buscam remodelar a infraestrutura de regiões inteiras especificamente para a atração de investimentos e para a facilitação do desenvolvimento da agricultura comercial de exportação. Consiste na implementação de portos, rodovias, ferrovias, irrigação, zonas de processamento, etc. Os corredores de crescimento agrícolas tem sido uma das principais estratégias dos países centrais, do G20, de doadores e corporações transnacionais para reduzir os “gaps” da produtividade agrícola africana (PAUL e STREINBRECHER, 2013). Os corredores de Beira (*Beira Agricultural Corridor*), em Moçambique; e o Corredor Agrícola do Sul da Tanzânia (*Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania*) são exemplos deste tipo de investimento.

Além de iniciativas multilaterais, nos últimos dez anos o Banco Mundial também passou a ensaiar a coordenação de fundos multimilionários voltados ao financiamento da

¹⁹⁸ São parte da Nova Aliança do G8: Burkina Faso, Costa do Marfim, Etiópia, Ghana, Moçambique, Tanzânia, Benín, Malawi, Nigéria e Senegal.

agenda agroalimentar. Para além de algumas iniciativas em nível nacional, destaca-se o *Global Agrifood and Food Security Program*, fundo lançado em 2010 e para o qual o Banco serve como *host* e fiador. O intuito da iniciativa, segundo o próprio Banco, é buscar levantar até 14 bilhões anuais para o financiamento de projetos relacionados aos sistemas agrícolas e alimentares de países beneficiários da IDA. Tal qual em esforços como a Nova Aliança do G8, o Banco divide a liderança institucional do Fundo com economias centrais e a sempre presente Fundação Bill e Melinda Gates.

Além do demonstrado poder político e econômico exercido a fim de fazer avançar sua agenda sobre agricultura e alimentação, nos últimos 20 anos o Banco Mundial também vem buscando consolidar seu papel como ator intelectual sobre a governança global agroalimentar. Conforme argumentam Gameiro e Martins (2018), tal papel é fundamental para que o Banco possa legitimar a sua noção de desenvolvimento rural com base nos diagnósticos e prescrições de um conjunto de especialistas, geralmente alocados em *think-tanks* como o International Food Policy Research Institute (IFPRI), com sede também em Washington (EUA).

Na última década, o IFPRI publicou, em parceria com o Banco Mundial, mais de 100 produções entre relatórios, textos de discussão, livros, capítulos e artigos sobre agricultura, segurança alimentar e desenvolvimento rural. Na página do instituto conta-se ao todo 90 projetos financiados nos últimos 10 anos em diferentes países do Sul (IFPRI, 2020). Em levantamento realizado, também foi possível identificar ao menos 8 publicações anuais assinadas pelo Banco Mundial nos últimos 15 anos, todas com recorte global (ver tabela 1). Essas publicações, além de refletirem o aumento do emprego recursos financeiros com a agenda agroalimentar, demonstra uma preocupação, por parte do Banco, em ser ouvido como ator interessado nas políticas e diretrizes desta área.

Tabela 1 - Publicações do Banco Mundial sobre Agricultura e Desenvolvimento Rural -(2007-2020)

Publicação	Tipo	Ano
World Development Report 2008: Agriculture for Development	Relatório	2007
Implementing agriculture for development – World Bank Group agriculture action plan: FY 2010-2012	Relatório	2009
Rising Global Interest in Farmland	Relatório	2011

Implementing agriculture for development – World Bank Group agriculture action plan: FY 2013-2015	Relatório	2013
Ending poverty and hunger by 2030: an agenda for the global food system	Relatório	2015
Making Climate Finance Work in Agriculture	Relatório	2016
ICT in Agriculture: Connecting Smallholders to Knowledge, Networks, and Institutions	Livro	2017
Enabling the Business of Agriculture 2019	Livro	2019

Fonte: Banco Mundial (2020b). Elaboração do autor.

Este interesse, além das publicações, se reflete na forma como o Banco Mundial também tem hospedado e financiado a realização de uma série de fóruns e espaços de discussão em torno de agendas articuladas às suas políticas em governança agroalimentar. Alguns destes espaços, como o Fórum sobre Segurança de Alimentos (*International Food Safety Forum*) e a Conferência Agrária (*Land Conference*), acontecem anualmente e contam com ampla presença do setor privado. Estes espaços têm caráter estratégico para a instituição, pois neles o Grupo do Banco Mundial tem todo protagonismo e aceitação às suas políticas, sem o tipo de confrontação que geralmente enfrenta em espaços mais democráticos, como no Comitê de Segurança Alimentar da FAO.

Nos últimos 10 anos, o financiamento dessas produções e espaços aumentou enormemente a capacidade do Banco de moldar o debate público. O Banco Mundial foi um dos principais responsáveis a, por exemplo, inserir o enfoque em torno da noção de *Climate Smart Agriculture* (CSA) nos fóruns e organizações internacionais que discutem segurança alimentar e nutricional ao longo da última década. Desde 2014, o Banco também vem organizando uma “Aliança Global para a Agricultura Inteligente”, a qual conta com mais de 500 membros, entre governos, organizações internacionais, associações representantes do agronegócio, universidades e algumas das maiores corporações transnacionais do setor agroalimentar (FAO, 2021).

O Banco estabeleceu um projeto piloto focado em CSA no Quênia, o *Agricultural Carbon Project*, e desde então costuma reportar-se inúmeras vezes à experiência em discursos oficiais, em seu blog e plataformas de notícias (FALING et al. 2018). Mais do que isso, os

autores destacam que o Banco Mundial, ao lado dos Estados Unidos, Países Baixos e organizações como a Fundação Clinton, tem buscado meios de ganhar apoio ao enfoque principalmente entre países do Sul global.

They organize various dialogues in Africa, and convince Vietnam to host the second Global Conference in, 2012. This focus beyond the Western world is a strategic move to showcase non-Western countries' support for CSA, counter the view of CSA as backdoor for mitigation obligations, and aim for equal representation of relevant stakeholders. (FALING et al. 2018, p.6)

Tal enfoque, apesar do pano de fundo em torno de preocupações com as mudanças climáticas, vem sendo criticado por organizações camponesas e cientistas por associar-se a práticas de “desflorestamento, o uso de fertilizantes sintéticos, a intensificação da produção pecuária e o aumento da vulnerabilidade de produtores rurais” (IMHOFF, 2015, tradução nossa). Para especialistas, a CSA transfere custos da mitigação dos impactos climáticos para os países do Sul, enquanto o Norte mantém altos níveis de produção de nitrogênio e consumo de carne (STABINSKY, 2014).

Segundo Taylor (2017, p.15), a proposição de mudança de paradigma da agricultura proposta pelo Banco Mundial desconsidera as múltiplas e atuais desigualdades no acesso à terra, à água, insumos e à própria alimentação em toda cadeia de produção, distribuição e consumo do regime alimentar. Para Jennifer Clapp (*et al* 2017), ao fim e ao cabo, a abordagem sintetiza apenas uma reinvenção do mesmo pacote tecnológico – centrado no Mercado – que marcou as políticas de agricultura e alimentação no passado e que, conforme visto até aqui, também se encontram na gênese das proposições de políticas agroalimentares e de desenvolvimento rural do Banco Mundial ontem e hoje.

Considerações Finais

Nos últimos 20 anos o Banco Mundial vem se tornado um ator cada vez mais relevante das políticas agroalimentares. Seu engajamento com temas associados à SAN e ao desenvolvimento rural, no entanto, não é novidade, dada a forte influência outrora exercida pela instituição de Bretton Woods sobre estas mesmas políticas ao longo de toda a Guerra Fria. Porém, após um período de relativo distanciamento dessas pautas, motivado em grande medida pela perda de legitimidade de sua atuação, o organismo internacional encontrou nas crises do início dos anos 2000 uma oportunidade para assumir um novo papel político-

normativo, econômico-financeiro e intelectual nesta tão disputada agenda. Neste *paper*, buscou-se formular uma síntese desta atuação, chamando a atenção para tendências e dinâmicas contraditórias que marcam a trajetória do Banco.

No que diz respeito à sua influência normativo-política, percebe-se que o Banco Mundial costuma atuar em alinhamento direto com as posições do G7, especialmente dos Estados Unidos, além de outros grandes doadores. Isto não surpreende. De um lado, os países mais ricos costumam aportar as maiores contribuições à instituição e do outro, como lembra PEREIRA (2013), o Banco historicamente associou a sua atuação aos interesses estratégicos dos EUA. Percebe-se também uma forte preferência por soluções de *soft law*, normas não-vinculantes, a exemplo das diretrizes inspiradas em práticas corporativas, as quais têm sido operadas especialmente com o intuito de lidar com os desdobramentos sociais provocados pelo capitalismo neoextrativista. Aliás, esta não constitui uma tendência exclusiva do Banco, mas tem sido uma marca constante em uma série de iniciativas de governança global (ARAGÃO, 2014).

Ao observar a capacidade do Banco Mundial de exercer influência econômica sobre uma série de países pobres do Sul global, nota-se um enorme esforço de financiamento a programas focados no redesenho das instituições estatais e dos instrumentos regulatórios sobre os mercados rurais com vistas a atração de capitais transnacionais. Este fato, somado ao financiamento de iniciativas de privatização de terras e formação de zonas para a exportação de commodities agrícolas, levanta questionamentos sobre o quanto a agenda agroalimentar do Banco Mundial efetivamente mudou quando comparada àquelas políticas prescritas pela instituição aos países do Sul ao longo da segunda metade do século XX.

Por último, com relação à influência intelectual do Banco Mundial, nota-se que a instituição financeira internacional segue buscando disputar a episteme do desenvolvimento rural e faz uso, para isso, de sua enorme capacidade de mobilização de dados e financiamento de pesquisas. Este poder discursivo tem permitido ao Banco Mundial, diferentemente de qualquer outro banco de Desenvolvimento, não apenas produzir e manter um enorme acervo de relatórios e produções acadêmico-científicas, mas também hospedar discussões e propor novos paradigmas para a agricultura mundial em face dos desafios ambientais e alimentares das próximas décadas. Este papel, que também já fora exercido no passado, ganha contornos estratégicos diante das disputas sobre o papel, função e lugar da agricultura no desenvolvimento por um número crescente de atores da governança global.

23 a 27 de agosto de 2021

Estas considerações ajudam a compreender parcialmente as formas através das quais o Poder Estrutural e Discursivo de atores transnacionais se processa na governança global. De forma dialética, elas também põem em evidência a complexidade da construção de legitimidade mesmo por parte de atores institucionais poderosos em face de um cenário de mudanças e redefinições na estrutura do sistema internacional e nas prioridades da agenda pública global. Apesar de seu caráter preliminar e limitado, espera-se que tais considerações tenham sido capazes de estimular a reflexão sobre o caráter intrinsecamente político, truncado e contraditório que marca as disputas pelo fazer da governança da agricultura, da terra e dos alimentos na contemporaneidade.

Referências:

AKRAM-LODHI, A.H. Land, markets and neoliberal enclosure: an agrarian political economy perspective. **Third World Quarterly**. v.28, n.8, p.1437-1456. 2007.

ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcanti de. Desvio ao deserto neoliberal: a ONU, sua agenda de desenvolvimento e o caso da responsabilidade das corporações transnacionais. In: KRAYCHETE, Elsa (org.); MILANI, Carlos R.S. (org.). **Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relação de poder e política dos Estados**. Salvador: EDUBA, 2014.

_____; SANTOS, T.M. A governança global do desenvolvimento e a despolitização do *land grabbing*: “there is no alternative”? **Estudos Internacionais**. v.5, n.2, p.57-73, 2017.

BROOME, André; QUIRK, Joel. Governing the World at a distance: the practice of global benchmarking. **Review of International Studies**, v.41, pp.819-841, 2015.

CLAPP, Jennifer. FUCHS, Doris. Agrifood corporations, Global Governance, and Sustainability: a framework for analysis. In_____(org.). **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. The MIT Press, London, 2009.

_____. NEWELL, P. BRENT, Z.W. The Global Political economy of climate change, agriculture and food systems. **The Journal of Peasants Studies**. 2017.

_____. ISAKSON, S.R. Risky Returns: The Implications of Financialization in the Food System. **Development and Change**. 2018.

CUNHA, Daniela M; ALMEIDA, E.L. A agenda da FAO na África: A melhor estratégia para o Desenvolvimento? **Caderno do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. n.245, set-dez. 2018.

23 a 27 de agosto de 2021

DA VIÀ, Elisa. The politics of “win-win” narratives: land grabs as development opportunity? Artigo apresentado durante a **International Conference on Global Land Grabbing**, University of Sussex, 6-8, abril, 2011.

DANIEL, Shepard. Land grabbing and potential implications for world food. In: BEHNASSI, Mohamed; SHAHID, Shabbir A; D’SILVA, Joyce. (Ed.). **Sustainable agriculture development**: recent approaches in resources management and environmentally-balanced production enhancement. Dordrecht ; New York: Springer, 2011. p.25-42.

_____. MITTAL, A. **(Mis)investment in agriculture**: the role of the International Finance Corporation in Global land grab. The Oakland Institute, 2010. Disponível em: <https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/misinvestment_web.pdf> Acesso em 14 de jan. 2018.

DE SHUTTER, Olivier. **Adressing Concentration in Food Supply Chains: the Role of Competition Law in the Tackling the Abuse of Buyer Power**. 2010. Disponível em: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20101201_briefing-note-03_en.pdf> Acesso em 23/04/2017.

DENINGER, K; BYERLEE, D; LINDSAY, J; NORTON, A; SELOD, H; STICKLER, M. **Rising global interest in farmland**: can it yield sustainable and equitable benefits?. Washington: The World Bank, 2011. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf> > Acesso em: 15 nov. 2016.

ECONEXUS. **Agropoly**: a handful of corporations control world food production. 2013. Disponível em: <<http://www.econexus.info/publication/agropoly-handful-corporations-control-world-food-production>> Acessado em 20 abr. 2017.

FAILING. Majin; BIESBROEK, Robbert; KARLSSON-VINKHUYZEN, Sylvia. The Strategizing of Policy Entrepreneurs towards the Global Alliance for Climate-Smart Agriculture. **Global Policy**. 2018.

FAO. **The state of food and agriculture**. 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/012/i0680e/i0680e.pdf>> Acesso em 03 jan.2018.

_____. Global Alliance for Climate-Smart Agriculture. 2021. Disponível em: <<http://www.fao.org/gacsa/about/news/en/>> Acesso em 27 de Mai 2021.

FLEURY, J.A; BELAIDI, R. Segurança Alimentar na América Latina: Análise da Política Agrícola do Banco Mundial. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**.v.3, n.1, 2015.

FUCHS, D., & LEDERER, M. The Power of Business. **Business and Politics**, v9, n.3, 1-17., 2007.

23 a 27 de agosto de 2021

GAMEIRO, M.B.P; MARTINS, R.C. O desenvolvimento rural sob regime de verdade: o discurso do Banco Mundial. **Revista Sociedade e Estado**. v.33, n.1, Jan/Abr, 2018.

GRAIN. **The World Bank's land program in the State of Piauí, Brazil, is a license for land grabbing**. 2018. Disponível em: < <https://www.grain.org/es/article/entries/5909-the-world-bank-s-land-program-in-the-state-of-piaui-brazil-is-a-license-for-land-grabbing> > Acesso em 12 mar. 2019.

IFIPRI. **World Bank**. 2020. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/donor/world-bank>> Acesso em 22. Nov .2020.

IMHOFF, Dan. Will the World Bank get truly climate smart? **The Bretton Woods Project**. 2015. Disponível em: < <https://www.brettonwoodsproject.org/2015/03/will-the-world-bank-get-truly-climate-smart/> > Acesso em 15 Out. 2020.

INDEX MUNDI. **Crude Oil (petroleum); Dated Brent Monthly Price - US Dollars per Barrel**. 2018. Disponível em: < <https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=crude-oil-brent&months=300> > Acesso em 06 jan. 2018.

MARTINS, Mônica Dias Martins. **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. Editora Boitempo: 2004.

McKEON, Nora. **The United Nations and civil society: legitimating global governance – whose voice?** Zed Books, 2009.

_____. Civil Society-Public Institution Relations in Global Food Policy: The Case of FAO and the CFS. In: MARCHETTI, Raffaele (Org.). **Partnerships in International Policy-Making: Civil Society and Public Institutions in European and Global Affairs**. Palgrave MacMillan, 2017, p.71-88.

PATEL, Raj. The World Bank and Agriculture: a critical review of the World Bank's World Development Report 2008. 2007. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-World-Bank-and-Agriculture-A-Critical-Review-of-the-World-Bank%E2%80%99s-World-Development-Report-2008.pdf> > Acesso em 20 de Nov. 2020.

PEREIRA, J.M.M. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In. SAUER, S; _____(ORG.). **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006, p.13-47.

_____. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, v. 11, n. 21, jul-dez. 2010.

23 a 27 de agosto de 2021

_____. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. **Revista brasileira de História**. São Paulo, v. 33, n° 65, 2013, p. 359-381.

_____. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação**. V.19, n.56, Jan-Mar. 2014.

_____. The World Bank and market-assisted land reform in Colombia, Brazil, and Guatemala. **Land Policy**. V.100. 2020.

SANTOS, Tiago Matos. Estratégias de Despolitização e Processos de Legitimação do Capital Transnacional na Governança Global das Apropriações de Terras. **Dissertação de Mestrado** (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciência Professor Milton Santos, Salvador, 137 pp. 2018.

SASSEN, Saskia. Beyond Inequality: expulsions. In: GILL, Stephen (org.). **Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance: remaining the future**. New York: Palgrave Macmillan, Cap.4, p.69-88. 2015

SHAW, D. John. **The world's largest humanitarian agency: the transformation of the UN World Food Programme and of Food Aid**. London: Palgrave Macmillan, 2011.

SONKIN, Flora. MUCHHALA, Bhumika. **It's time for the World Bank to scrap its Doing Business rankings**. 2021. Disponível em:<<https://www.aljazeera.com/opinions/2021/4/22/its-time-for-the-world-bank-to-scrap-its-doing-business-rankings>> Acesso em 17 Jun 2021.

SOUZA SANTOS, Boaventura. A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. v.72, p.7-44, 2005.

STABINSKY, Doreen. **Climate-Smart Agriculture: myths and problems**. Heinrich-Böll-Stiftung. 2014. Disponível em:<https://br.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/09/epaper_climate_smart_eng_bol_l_brasil18.09.014.pdf> Acesso em 02 Dez. 2020.

SUÁREZ, S.M; BRENT, Z. Why the World Bank is Neither Monitoring, Nor Complying with the FAO Guidelines on Responsible Tenure of Land, Fisheries and Forests. In: LRAM (Org.). **Keeping Land Local: Reclaiming Governance from the Market**. Bangkok, Thailand, 2014. Pp.45-62.

TAYLOR, Marcus. Climate-smart agriculture: what is it good for? **The Journal of Peasants Studies**. 2017.

THE OAKLAND INSTITUTE. **Calling on the World Bank to end the Enabling Business in Agriculture (EBA)**. 2017. Disponível em:<<https://www.oaklandinstitute.org/calling-world-bank-end-enabling-business-agriculture>> Acesso em 05 out. 2020.

23 a 27 de agosto de 2021

TOUSSAINT, Eric. A bolsa ou a vida: a dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNCTAD. **World Investment Report: Transnational corporations, agricultural production and development.** 2009. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/wir2009_en.pdf> Acesso em 15 nov. 2020.

WHITE, Ben; BORRAS JR. S.B; HALL, R; SCOONES, I; WOLFORD, W. The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals. **The Journal of Peasant Studies.** v.39, n.3-4, 2012, p.619-647.

WILY, L.A. Looking back to see forward: the legal niceties and land theft in land rushes. **The Journal of Peasant Studies.** v.39, n.3-4, p.751-775, 2012.

WORLD BANK. **O que fazemos.** 2018a. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>> Acesso em 10 jan. 2018.

_____. **Open Knowledge Repository: publications.** 2020b. Disponível em:<<https://openknowledge.worldbank.org/>> Acesso em 22 Nov. 2020.

_____. **Climate Smart Agriculture.** 2020a. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/climate-smart-agriculture>> Acesso em 16 Out. 2020

POLÍTICA EXTERNA COMPARADA BRASIL-CHINA: UM BALANÇO DOS ÚLTIMOS 20 ANOS (2000-2020)

Yasmin Lenz Piccoli Castelli¹⁹⁹

Resumo

Brasil e República Popular da China, possuem relações diplomáticas desde 1974, focadas em um desenvolvimento comercial e atuação conjunta no âmbito multilateral. A partir da virada do século, a China teve um rápido desenvolvimento econômico, marcado pela modernização, que fomentou as relações com o Brasil, por meio da cooperação comercial. Mais à frente, a partir de 2009, a China passou a ser considerada o maior parceiro comercial do Brasil, além de evoluírem a parceria para “Parceria Estratégica Global”, e atuando no âmbito multilateral, através dos BRICS, em defesa de um sistema internacional mais voltado para as nações em desenvolvimento. O avanço da política externa e das relações bilaterais sino-brasileiras, trazem a importância do presente constructo, que tem como objetivo comparar a evolução das políticas externas, do Brasil e da China, nos últimos 20 anos, focando em questões voltadas para o desenvolvimento econômico. Como forma de cumprir com o objetivo proposto, pretender-se-á elaborar o artigo em três objetivos específicos. Os dois primeiros, serão construídos a partir de uma contextualização da política externa brasileira e, em seguida, da política externa chinesa, oferecendo um aporte analítico histórico, para possibilitar a elaboração do terceiro objetivo. Este, por sua vez, consiste em identificar em que pontos, Brasil e China, se aproximam e se distanciam, na condução de suas políticas externas, durante o período de 2000 a 2020. A metodologia utilizada será a qualitativa comparada, também bebendo em estudos sobre análise de política externa e política externa comparada. Como conclusões preliminares, percebe-se que a China conseguiu manter altos níveis de desenvolvimento econômico, facilitados pela condução de sua política externa, enquanto o Brasil, passou por crises em sua política interna, que desestabilizaram sua economia e afetaram de forma negativa, a atuação da política externa brasileira, em ambientes multilaterais.

Palavras-chaves: Brasil; China; Política Externa Comparada; Relações Econômicas.

¹⁹⁹ Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI), UFSC. E-mail: yasminlenz@gmail.com

Introdução

Brasil e China representam atores importantes em seus contextos regionais e nas relações entre centro e periferia no sistema mundo capitalista. Sendo parceiros diplomáticos desde a década de 1980, com as relações efetivamente aprofundadas a partir da virada do século XIX para o XXI, os países tem muitos interesses em comum, principalmente voltados para o desenvolvimento comercial. Ao longo destes últimos 20 anos de parceria estratégica, apesar de a China ser o maior parceiro comercial do Brasil e compartilharem interesses na esfera multilateral, suas políticas externas tomaram rumos distintos, devido a circunstâncias internas e externas.

No Brasil, uma tradição universalista de política externa, buscando pela aproximação com os países mais influentes na economia mundo capitalista e pelo desenvolvimento das relações comerciais do Brasil, afim de trazer capital estrangeiro e um aumento da receita do país. Apesar deste foco mais comercial, que teve certa continuidade ao longo destes 20 anos, o caráter mais ideológico da política externa brasileira, transitou de governo a governo, alterando a imagem do Brasil no sistema internacional, mas sem alterar a pauta exportadora do país, que se manteve em uma posição mais periférica.

Enquanto na China, país governado pelo Partido Comunista desde 1949, se mantém certa continuidade na estratégica central da política externa: em ascender a China como uma potência, através do desenvolvimento pacífico e de relações harmoniosas. A política externa chinesa, assim como do Brasil, sofreu alterações com as trocas de governo, porém, alterações não estruturais, pelo fato de os líderes serem todos do partido comunista e compartilharem de um plano estratégico de longo prazo para ascender a China como potência internacional.

Tomando este cenário como objeto de estudo, se vê a importância em compreender como as políticas externas de China e Brasil e suas relações bilaterais, se desenvolveram ao longo destes 20 anos, com o intuito de indagar sobre a crescente ascensão da China como centro e da permanência do Brasil em sua posição periférica.

9. A política externa brasileira: inserção internacional, multilateralismo e crises diplomáticas

Ao início dos anos 1990, com o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o Brasil passou por uma nova fase em sua política externa. Em um período recente ao fim da ditadura militar, o país estava com uma imagem desgastada no cenário internacional, portanto, o governo resolveu por priorizar uma política externa mais voltada para inserir o Brasil na economia internacional e para o aprofundamento das relações comerciais com os países mais ricos, o que gerou certa vulnerabilidade para as empresas brasileiras. Segundo Becard, a forma de inserção internacional protagonizada pelo governo de Collor, foi considerada impulsiva e unilateral, “sem exigir contrapartidas dos outros Estados, sem exigências de reciprocidade ou sem precaução de salva-guardas, sem garantir às empresas nacionais ou estrangeiras, estabelecidas no Brasil, condições de competir com os produtos importados” (BECARD, 2008, p. 152).

Em 1993, com a transição de Cardoso para Itamar Franco, as relações exteriores passaram a ser chefiadas por Fernando Henrique Cardoso e pelo embaixador Celso Amorim (maio de 1993 até o final do governo). A diplomacia brasileira fortaleceu os laços com os Estados Unidos, personalizada pela relação entre Fernando Henrique Cardoso e Bill Clinton e, tendeu a readequar as estratégias de política externa, de modo se adequar as constantes mudanças no sistema internacional, com o fim da União Soviética e ascensão dos Estados Unidos como potência (BECARD, 2008; HIRST e PINHEIRO, 1995 apud RICUPERO, 2017, p. 567). Em 1994, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi eleito presidente, seguindo uma política externa cada vez mais alinhada aos Estados Unidos, sob a liderança de Bill Clinton (1993-2000), e comprometida com o desenvolvimento econômico do Brasil (RICUPERO, 2017).

Os próximos dois governos, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), viriam a protagonizar a virada do século no Brasil e, moldar como seria diplomacia brasileira neste novo contexto internacional, mais voltado para a globalização, fortalecimento do capitalismo e os anos dos Estados Unidos como potência. O governo de Cardoso trouxe políticas mais voltadas para o neoliberalismo e para o fortalecimento da econômica brasileira, enquanto o governo de Lula, trazia uma visão mais multilateral, com forte apelo a cooperação com os países do Sul Global, como África, Ásia e América Latina, trazendo um Brasil mais protagonista nos ambientes multilaterais (CERVO; AMADO, 2014, p. 525).

O governo de FHC se direcionava para o multilateralismo, mais voltada para grandes e médias potências, com cooperações pouco efetivas, quando o assunto era o Sul Global. O foco nas relações comerciais com uma maior abertura para o capital estrangeiro, vinha do objetivo de desenvolver economicamente o Brasil (BECARD, 2008, p. 213). Ao final do governo de FHC, com o início do século XXI, ocorreu a troca de governo nos Estados Unidos, quando George W. Bush assumiu a presidência. No ano da troca de presidência nos EUA, ocorreram os atentados do 11 de setembro de 2001, que acabaram por interferir bruscamente nas posições externas dos EUA, o que acabou por afetar suas relações com o Brasil. As negociações multilaterais sobre a Organização Mundial do Comércio (OMC), como a Rodada do Gatt e de Doha, que estavam ocorrendo com maior intensidade desde 1995, passaram a sofrer com os impactos dos atentados (PECEQUILO, 2008).

Sobre a economia brasileira, no período de transição entre os séculos, se pode observar que houve um período de forte desindustrialização. Segundo XXX e XXX, a industrialização brasileira, na produção de bens de maior valor agregado, segue desde 1980, sem mudanças estruturais, devido a falta de investimentos em tecnologia (BELSCHOWSKY; MUSSI, 2013, p. 148). O que acaba por fazer com que o PIB brasileiro fique muito submisso a exportação de produtos de pouco valor agregado, como se pode ver no “boom das commodities”, que a longo tempo, pode acabar fragilizando a economia brasileira, com relação a economias do centro, que possuem um alto investimento em tecnologia, reforçando a posição do Brasil como periférico (OURIQUES; ARIENTI, 2017; VIEIRA; OURIQUES; AREND, 2020).

Os atentados de 11 de setembro influenciaram na postura dos Estados Unidos dentro nas negociações da OMC, pois os EUA passaram a capitalizar “apoio para a Guerra Global contra o Terror (GWT), de forma a envolver as rodadas, nas operações estadunidenses no Afeganistão (2001) e na Guerra do Iraque (2003)” (PECEQUILO, 2008, p. 140). As paralizações nas rodadas impactaram a economia brasileira, fazendo com que FHC abrisse “uma série de contenciosos contra os EUA na OMC, já tendo sido conquistadas diversas vitórias em painéis referentes à soja e algodão” (PECEQUILO, 2008, p. 140). Segundo Pecequilo (2008, p. 141), “a atualização do Plano Real em 1998/1999, as oscilações cambiais, a crise do Mercosul, fazem parte do processo que levou à mudança da política externa a partir de 1999/2000”. Por conta destas crises, a política externa de FHC acabou se distanciando dos EUA e, articulando estratégias mais voltadas para a América do Sul, Rússia, China e Índia (VIZENTINI, 2003 apud PECEQUILO, 2008, p. 141).

A transição do governo FHC para Lula, foi um processo de muitas continuidades dentro da política externa, a exemplo da integração na América do Sul, e da atuação brasileira nas instituições do sistema ONU. Apesar das continuidades, o governo Lula ficou conhecido por apresentar “iniciativas lançadas por FHC como ‘novidades’, esquecendo-se da dimensão de continuidade” (PECEQUILO, 2008, p. 142). Outra continuidade importante, foi o diálogo com os EUA. O governo Lula, apesar de ter uma política externa voltada para as relações Sul-Sul, tanto na cooperação com a América Latina, quanto nos diálogos com Índia e África do Sul, com o Ibas, também com China e Rússia, através dos BRICS, manteve um posicionamento de cooperação e, por vezes, de alinhamento com os EUA. Este certo alinhamento com os EUA, continuou nos governos seguintes, de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e no governo vigente, de Jair Bolsonaro (VIDIGAL; BERNAL-MEZA, 2020, p. 14).

A política externa de Lula, liderada pelo Chanceler Celso Amorim, redirecionou o Brasil nas relações internacionais, trazendo uma imagem de potência média, ressaltando o tamanho geográfico do país e sua importância na economia mundial e, portanto, “não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno” (AMORIM, 2007, p. 7 apud PECEQUILO, 2008, p. 143).

A transição do governo Lula, para o governo de Dilma, em 2009, promoveu uma certa continuidade na política externa. Na diplomacia de Lula, houve uma grande aproximação com o Sul global, tendo como um dos principais fatos, a criação dos BRICS, portanto a política externa de Dilma iniciou-se com este legado do governo anterior, “ganhando intensidade nas relações com a China devido aos BRICS”, também através da Cúpula de Fortaleza, em 2014, que promoveu a criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS (VIDIGAL, 2021). A política externa de Dilma Rousseff, além de manter o desenvolvimento de relações com os BRICS, focou na parceria estratégica com a China que era facilitada pela aproximação dos países através do BRICS (VIDIGAL, 2019).

Faz-se importante destacar que a partir com o golpe institucional sofrido pela presidente Dilma Rousseff, em 2016, Michel Temer assumiu a presidente e passou a alterar foco da política externa brasileira para um perfil mais discreto e “fortaleceu o pragmatismo vinculado aos interesses lados setores econômicos mais importantes do país, como o agronegócio”, mantendo as relações diplomáticas do Brasil mais restritas para temas econômicos e desenvolvimento comercial (VIDIGAL, 2019).

Segundo Vidigal e Bernal-Meza (2020, p. 17), a “política externa do PT se caracterizou pelo multilateralismo e pelo fortalecimento e construção de parcerias estratégicas. O que diferencia esse passado com a etapa iniciada com a presidência de Bolsonaro talvez seja a adesão à política de rechaço do globalismo e do multilateralismo”. O governo de Jair Bolsonaro, eleito em 2019, foi caracterizado, desde suas campanhas presidenciais, por um forte alinhamento pela figura do presidente estadunidense, Donald Trump (2017 a janeiro de 2021) o que acaba levando as estratégias diplomáticas do Brasil a um favoritismo com os EUA.

A política externa que foi liderada pelo Chanceler Ernesto Araújo, teve protagonizou uma campanha contra o globalismo, alinhada aos pensamentos de Olavo de Carvalho e a movimentos de extremo direita e, mantendo uma posição de distanciamento com países considerados de esquerda, tal como a China, que representaria uma ameaça ao poder do aliado favorito do governo, os EUA (VIDIGAL, 2019; VIDIGAL; BERNAL-MEZA, 2020; IBANÊZ, 2020).

Na tentativa de realizar uma breve conclusão sobre o desenvolver da política externa brasileira, ao longo do século XXI, faz-se importante trazer um quadro, desenvolvido pelo por Vidigal (2019, p. 4), que elucida sobre a trajetória da política externa brasileira, de Lula da Silva à Jair Bolsonaro:

23 a 27 de agosto de 2021

Tema/Gestão	Lula da Silva	Dilma Rousseff	Michel Temer	Jair Bolsonaro
Comércio (ênfase)	Multilateralismo	Multilateralismo	Bilateralismo	Bilateralismo
ONU. Organizações Internacionais	Participação ativa. Promoção de mecanismos regionais	Baixo perfil, atuação discreta, defesa dos direitos humanos	Baixo perfil, atuação discreta, ênfase em temas econômicos	Participação ativa, reivindicação de respeito à soberania e ataque a ONGs
Estados Unidos	Compartilhamento de valores e interesses. Diálogo fluido	Parceria econômica e política relevante. Desconfianças	Parceria tradicional. Busca de solução para barreiras não-tarifárias	Parceria abrangente em todas as áreas. Cooperação econômica e militar
Integração	Integração sul-americana: Mercosul, Unasul	Integração sul-americana: Mercosul, Unasul	Mercosul, Aliança do Pacífico. Afastamento da Unasul	Mercosul, Aliança do Pacífico. Afastamento da Unasul
Venezuela	Membro pleno do Mercosul	Membro pleno do Mercosul	Suspensão do Mercosul	Suspensão do Mercosul, mudança de regime
China	Comércio, investimentos, Brics	Comércio, investimentos, Brics	Comércio, investimentos, Brics	Comércio, investimentos, com ressalvas
União Europeia. Europa	Parceria estratégica. Defesa do acordo Mercosul-UE	Parceria estratégica. Defesa do acordo Mercosul-UE	Busca de acordo regional de comércio Mercosul-UE	Apoio ao acordo Mercosul-UE. Atritos com a França

Fontes: <https://www2.camara.leg.br>; www.mre.gov.br. Acesso: 02 a 05/09/2019. Elaborado pelo autor, a partir de discursos de posse de presidentes e ministros das relações exteriores.

O quadro, além de muito didático para a compreensão da política externa brasileira nos últimos 20 anos, nos auxilia a compreender outra importante ideia desenvolvida por Vidigal em parceria com Bernal-Meza, sobre a posição da política externa brasileira nas transições hegemônicas do Império Britânico para os Estados Unidos e, dos Estados Unidos para a China, que vem ocorrendo durante o século XXI. Os autores trazem um contraponto entre a relação de Rio Branco com os Estados Unidos, ao longo da primeira transição hegemônica e da política externa de Bolsonaro com os Estados Unidos, na transição hegemônica para a China.

Segundo a hipótese desenvolvida pelos autores,

Bolsonaro está próxima dessa tradição, a de ver o Brasil como sócio próximo dos Estados Unidos, mas se afasta de práticas autonomistas como a da política externa independente e a do pragmatismo responsável. Práticas essas que permitiram avaliar de modo desassombrado as relações com a China. Tanto a ascensão da China como a posição que ocupa Pequim na estrutura econômica brasileira planteiam desafios equivalentes ao que o Brasil experimentou no começo do século XX. À diferença da visão de Rio Branco, durante a transição da hegemonia, não parece haver, no governo de Bolsonaro, um olhar seguro sobre os impactos da transição hegemônica

nem do papel que o Brasil deveria desempenhar na estratégia global da China (VIDIGAL; BERNAL-MEZA, 2020, p. 22).

10. A política externa chinesa: um plano de ascensão como potência?

O final do século XX na China foi marcado por uma transição de governos com crises internas. O fim do governo de Deng Xiaoping se deu de uma forma muito conturbada e, pode-se dizer, ditatorial. O ocorrido foi que no ano de 1989, grupos de estudantes realizou manifestações e a resposta do líder foi enviar tropas para “limpar” a Praça Tiananmen, episódio que ficou conhecido como “Massacre da Praça da Paz Celestial”, causando a morte de inúmeras pessoas e demonstrando um lado mais ditatorial e conservador do governo de Deng, que remonta características do maoísmo. Após o massacre, a liderança do partido foi substituída por Jiang Zemin (WONG; LAM, 2018).

Ao final do século XX, o governo chinês passou a assumir uma postura mais voltada para a abertura ao mercado internacional, através de um processo de fusões e privatizações das empresas estatais, que fizeram surgir 149 conglomerados empresariais. Com o intuito de regularizar a atuação destas empresas, de acordo com as diretrizes do Estado, foi criada em 2003, a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos do Estados, que tem como uma de suas funções a garantia de modernização das empresas estatais (JABBOUR, 2021, p. 32).

No início dos anos 2001, o então empossado líder chinês, Jiang Zemin, protagonizou medida de avanço na integração da China com o comércio mundial, através da adesão à Organização Mundial do Comércio. O governo de Jiang Zemin teve poucas rupturas com o líder anterior, continuando o processo de modernização e projetando a China para uma nova fase, considerada por parte da literatura como um período neoliberal, com “um aumento no grau de exploração do trabalho, destruição ambiental, desigualdades e forte redução da proteção dos serviços sociais”, justificados pela expansão de um processo desenvolvido a longo prazo, visando avanços tecnológicos, o desenvolvimento de riqueza e uma maior projeção geopolítica (WANG, 2005 apud NOGUEIRA, 2011).

No âmbito externo, foi promovida abertura ao capital estrangeiro, em busca de crescimento do PIB, através da aproximação com potências capitalistas, como os Estados Unidos e seguiu uma política de uma China pacífica, que buscava maior participação nos fóruns multilaterais como forma de promover o desenvolvimento econômico e social do povo

chinês, não como uma ameaça, nas palavras de Jiang Zemin “ontem, em um simpósio, falei sobre essa questão. Também mencionei um artigo do The Times sugerindo que a China um dia será uma superpotência. Já disse mais de uma vez que a China nunca será uma ameaça a qualquer país”, segundo relatos de Henry Kissinger (2011, p.290-291).

Quanto a política externa, houve uma maior adequação as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), permitindo maior entrada de capitais estrangeiros, a participação de empresas estrangeiras em licitações públicas, de forma a adequar a política econômica chinesa à integração aos fóruns multilaterais que a China passou a fazer parte, na transição do governo de Jiang Zemin (1993-2003) para Hu Jintao (2003-2013) (OLIVEIRA, 2003). Em conversas com Hu Jintao, Henry Kissinger cita a aproximação estratégica entre China e Estados Unidos, alegando para o fato de ambos os países se reconhecerem como potências mundiais e que o novo governo chinês estava trabalhando para “administrar o desenvolvimento da China e definir seu papel mundial” (KISSINGER, 2011). Mais uma vez, vemos menções sobre uma importância internacional da China, em uma projeção de potência, trazendo uma certa responsabilidade da China, assim como dos Estados Unidos, em gerenciar uma nova ordem mundial.

Jabbour faz uma importante colocação, citando Kissinger, ao trazer a forma pragmática de governo exercida pelos chineses, ao tratar de sua política interna e externa. Segundo Jabbour (2021, p. 43), para manter um alinhamento entre as políticas, a China investe em uma base material, através de programas internos de investimentos em infraestrutura e da crescente intervenção do Estado na economia, que tem sido intensificada desde 2008. Além disso, em 2007, o Estado chinês aumentou expressivamente os investimentos no exterior, atingindo uma cerca de trinta bilhões de dólares e, possuindo uma reserva de cerca de um e meio trilhões de dólares. Este montante de capital chinês, provou um sentimento de protecionismo nos Estados Unidos, que passaram a aplicar medidas de segurança desde 2005, para coibir “a apropriação de empresas norte-americanas pelo capital chinês” (CERVO, 2008, p. 9).

No ano de 2008, a China intensificou suas relações comerciais com o Brasil, em uma balança comercial que colocou a China como o segundo maior consumidor de produtos brasileiros. A relação também foi pautada pela exportação de bens de capital e matérias-primas para o Brasil (CERVO, 2008, p. 9). Pouco tempo depois, viria a acontecer a crise de 2009, momento no qual, segundo Jabbour, a economia chinesa passou a demonstrar

“capacidade de coordenação para colocar suas dezenas de conglomerados e sistema financeiro a executar imensas obras de infraestruturas que amorteceram os efeitos da crise financeira desde então” (JABBOUR, 2021, p. 30).

A criação de uma Nova Rota da Seda, oficializada em 2015 com o novo Iniciativa da Rosa e Cinturão caracteriza-se como uma expansão das políticas econômicas da China para os continentes sobre a influência da rota. A BRI funciona através de cooperações bilaterais, e multilaterais focadas em investimento de infraestruturas logísticas, tanto terrestres quanto marítimas, e conta com inúmeras agências de fomento para a realização das obras, em especial o Banco Asiático de Desenvolvimento (*Asian Development Bank – ADB*) com um aporte de USD 26 trilhões, e outros fundos e bancos como Banco de Desenvolvimento da China (CDB), Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), Fundo da Rota da Seda (SRF), entre outros específicos para agricultura, importação-exportação, construção, indústria e comércio (BRI, não datado).

De início, o projeto se manteve focado nas rotas antigas tradicionais, que englobam o entorno da Ásia, África e Europa, através de ligações via terrestre e marítimas, mais com a expansão do projeto, Xi Jinping, em sua visão de política externa, não pode deixar de englobar a América Latina, como ponto crucial da rota, principalmente devido ao grande fluxo comercial das relações da China com a América Latina. Os investimentos, em sua maioria, são realizados através de da instalação de empresas estatais nos países, assim como o perfil de investimentos para a África e, outros envolvendo empresas privadas, como o caso da Canal da Nicarágua, registrado por uma companhia de Hong Kong, a *Hong Kong Nicaragua Canal Development Group*, um dos projetos mais avançados na América Latina, que visa a construção de um Canal da Nicarágua, interligando o Oceano Pacífico com o Mar do Caribe (CHEN, 2018).

A política externa de Xi Jinping carrega traços que remetem à história da China e ao tradicionalismo no Partido Comunista Chinês, referenciando importantes líderes da revolução chinesa, como Mao Tsé-tung e Deng Xiaoping. Uma linha importante para se destacar, é a importância dada aos ideais maoístas sobre política externa, no governo de Xi Jinping. O líder referência o pensamento de Mao Tsé-tung sobre a política externa pacífica, de autonomia e independência como uma importante estratégia para basear o desenvolvimento da política externa chinesa na atualidade. Faz-se importante destacar que os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, que fazem parte da filosofia da ascensão da China como potência,

foram criadas durante o governo de Mao Tsé-tung, por seu Chanceler Zhou Enlai (JINPING, 2014).

Vidigal traz a hipótese sobre uma transição hegemônica dos Estados Unidos para a China, assim como foi a transição hegemônica do Império Britânico para os EUA, com as duas grandes guerras. A China passa a representar um ator internacional cada vez mais importante, não somente por seu crescente desenvolvimento econômico, como também pela atuação chinesa, como liderança, dentro dos mecanismos multilaterais. Este papel da China como uma potência, para o autor, acaba atraindo o interesse de outros países, como se vê no Brasil (a partir dos anos 1990, intensificado nos governos de Lula e Dilma), de buscar uma parceria estratégica com a nova potência emergente (VIDIGAL, 2021).

3. Política externa comparada: relações Brasil-China e desenvolvimento econômico

Ao final da década de 1990, aconteceram importantes eventos, como a reunificação da Alemanha e a queda do regime soviético, que propiciaram mudanças estruturais no sistema internacional, trazendo uma nova forma de pensar, “tendo como características iniciais fundamentais a retomada do curso da história de expansão do capitalismo, interrompido pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Revolução Russa (1917), e a presença única e triunfante da hegemonia estratégica norte-americana”. Neste período, Brasil e República Popular da China, assim como o sistema internacional como um todo, passaram por inúmeras mudanças que viriam a afetar a política externa destes países, causando um profundo desgaste das relações sino-brasileiras. As dificuldades ocorreram devido a retrocessos nos intercâmbios comerciais, durante os governos de José Sarney (1985-1990), e Fernando Collor de Mello (1990-1992), voltando a melhorar apenas no governo de Itamar Franco (1992-1994), quando foi firmada a “Parceria Estratégica” sino-brasileira, em 1993 (BECARD, 2008, p. 151).

Segundo Amado e Cervo, a transição do século XX para o XXI, foi marcado por o surgimento de uma nova ordem internacional, onde o “neoliberalismo recua na periferia e se põe a serviço da União Europeia e dos Estados Unidos”. Esta nova ordem que estaria por se formar, aprofundou os laços comerciais e financeiros, entre o eixo de poder do Norte, para o centro da economia mundo capitalista, promovendo a “regulação das atividades financeiras, responsáveis pela crise da economia global ascendente em 2007” (2014, p. 526).

Ao analisarmos a virada do século, com uma visão mais voltada para as periferias e semiperiferias do sistema mundo capitalista, se pode dizer que não só o Brasil, como também a América Latina como um todo, sofrerem grande influência da ascensão chinesa. De acordo com Ouriques e Arienti (2017, p. 341), a economia destes países foi beneficiada “pelo ‘boom das commodities’, puxado pelo crescimento econômico chinês, que demandou e demanda recursos naturais e energéticos em escala cada vez maior”. Esta crescente evolução da econômica chinesa, acabou por aproximar os laços econômicos entre Brasil e China, a exemplo das cooperações bilaterais, parcerias estratégicas, e cooperações multilaterais, como o BRICS. Segundo os autores, esta crescente parceria entre Brasil e China, tem o potencial de alterar “a condição semiperiférica do Brasil” (OURIQUES; ARIENTI, 2017).

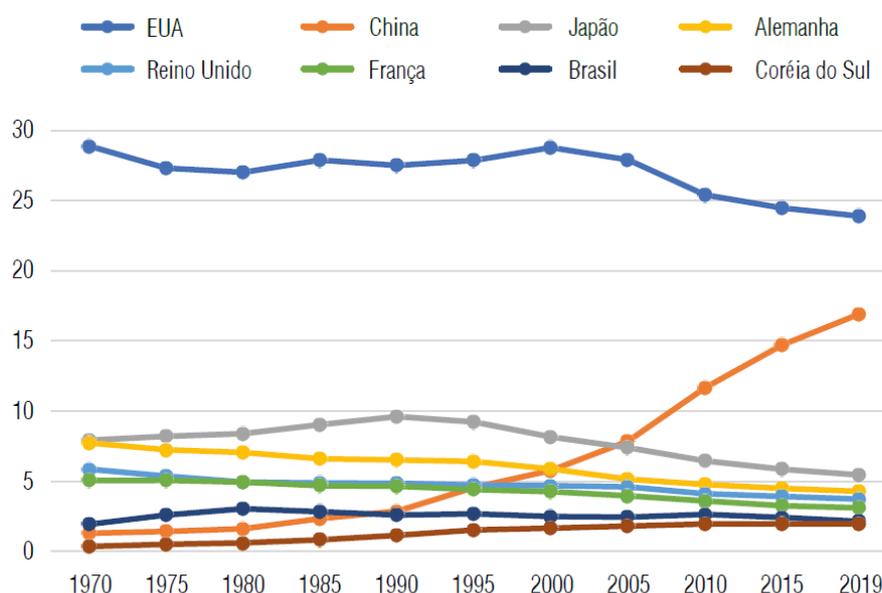
Ao trazermos o olhar da perspectiva sistêmica, sobre as posições de centro e periferia, dentro da economia mundo capitalista, faz-se importante citar autores como Arrighi (1997 apud OURIQUES; ARIENTI, 2017, p. 342). Segundo Arrighi, há uma crescente queda do poder dos EUA, como centro da economia mundo capitalista, desde os anos 1970, para o autor, “o empoderamento do Terceiro Mundo”, se deu através da “derrota americana no Vietnã, a derrota portuguesa na África, as dificuldades israelenses na Guerra de 1973, e a entrada da República Popular da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas” (2007, p. 8). O Terceiro Mundo começou a ascender, com uma demanda por uma Nova Ordem Econômica Internacional, o que causou um efeito negativo no poder hegemônico dos EUA, que parece estar sendo preenchido pela ascensão do Leste Asiático e, principalmente, da China, a partir da década de 1990 (ARRIGHI, 1997; 2007).

O autor traz uma comparação da China com a América Latina, que pode nos elucidar na comparativa entre Brasil e China. Arrighi constata que em 2003, a China tomou o posto de maior receptor de investimento externo direto, o que poderia criar restrições “a capacidade do país de perseguir os interesses nacionais”, como vem ocorrendo relação da América Latina com o capital estrangeiro. A questão é que a China, além de receber um alto nível de investimento estrangeiro, também passou a se tornar um credor internacional, e gerando uma certa relação de dependência dos EUA com os “créditos baratos oferecidos pela China” (ARRIGHI, 2017, p. 11).

No ano de 2008, a china superou os estados unidos e se tornou o maior exportador de produtos de alta tecnologia, “enquanto o brasil ocupava a vigésima nona posição” (CERVO, 2008, p. 9). Segundo o gráfico elaborado por Vieira, et al (2020, p.20-21), com base na

UNCSTAD, o Brasil teve uma expressiva queda em sua participação no PIB Mundial, “chegando a 2,6% em 1990; 2,48% em 2000; um pequeno aumento em 2010, chegando a 2,63%; e chegando a 2,14% em 2019”. Podendo-se observar um grande contraste com a China, que de uma posição próxima a 2% na década de 1970, passando para um aumento expressivo em 1995 e, com uma crescente expansão a partir dos anos 2000, chegando a cerca de 17% em 2019 (VIEIRA, et al., 2020, p. 20-21).

Gráfico 1 - Participação de Países Selecionados no PIB Mundial (1970-2019), em %



Fonte: UNCSTAD, elaborada por Vieira et al., 2020.

Segundo os autores, a partir de 2015, a China passou a ocupar um papel de protagonismo dentro no “centro da economia mundo capitalista”, através do programa *Made in China 2025*, com foco no desenvolvimento de alta tecnologia, da capacidade fabril e dos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), e capital humano (LI, 2018 apud VIEIRA et al., 2020, p. 19). O planejamento do *Made in China* aponta nas indústrias campeãs nacionais como foco para um processo de avançada industrialização tecnológica, para disparar a China como um país central dentro da economia mundo capitalista, de modo a “adquirir as capacidades para criar soluções tecnológicas inovadoras independentes e substituir seus concorrentes estrangeiros no mercado interno e cada vez mais nos mercados globais (IEDI, 2018a apud VIEIRA, et al., 2020, p. 20).

Ao mesmo passo que a indústria brasileira, também em 2015, sofria com o longo processo de desindustrialização e falta de investimentos em alta tecnologia, colocando a indústria de commodities com um enorme peso dentro da estrutura industrial do país. A época, a indústria brasileira de commodities industriais, tradicional intensiva em força de trabalho e de commodities agrícolas, formavam cerca de 76% de todo o parque industrial do país, “setores intensivos em força de trabalho e em recursos naturais”, que não correspondem à investimentos em alta tecnologia e a produção de bens de alto valor agregado (VIEIRA, et al., 2020, p. 22).

Em 2016, o Conselho de Estado da República Popular, publicou um documento oficializando a importância estratégica da América Latina e Caribe para a política chinesa. O documento consiste sobre a evolução da China como uma economia emergente, preocupada com a criação de uma sociedade harmoniosa e coloca América Latina e Caribe como parceiros estratégicos no eixo das economias emergentes com grande potencial, que possuem um papel, junto a China, para assegurar um mundo de paz e desenvolvimento. O documento cita, inclusive, o encontro entre líderes realizado no ano de 2014, em Brasília, como marco para o estabelecimento da cooperação de mútuo benefício e desenvolvimento, com foco em desenvolvimento comercial, investimentos, finanças e áreas próximas as relações culturais e interpessoais (STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA, 2015).

Ao considerar a BRI como o foco da política externa do governo de Xi Jinping, se pode entender o projeto na forma original, através da interpretação de documentos oficiais do governo e, através do estudo sobre os investimentos chineses com foco em desenvolvimento de infraestruturas logísticas, tanto de caráter público ou privado, no continente latino-americano e, nesse contexto, não se pode deixar de considerar o papel do Brasil como o maior país da América do Sul e um dos maiores parceiros comerciais da China, desde 2009 (BRASIL, 2019). Apesar do claro interesse chinês em aprofundar suas parcerias econômicas com o Brasil, isso não tende a ser necessariamente bom para o país, principalmente se considerarmos as pautas exportadoras do Brasil para a China. Se continuarmos a focar na exportação de commodities, enquanto importamos bens de alta tecnologia, podemos nos deslocar para uma posição cada vez mais periférica, reforçando o argumento de Ouriques e Arienti (2017).

Vidigal (2021) ressalta que a política externa do período Lula possuía um discurso voltado para parcerias estratégicas, ascensão do Brasil como player global, incluindo

princípios da política externa independente e algumas práticas do pragmatismo responsável de Geisel. Porém, havia uma falta de sincronia com a política econômica, adotando políticas neoliberais, através do Ministério da Fazenda e do Banco Central. Neste contexto, as relações do Brasil com a China seguiam esta linha mais liberal, fortalecendo o papel do Brasil como periferia, através de uma pauta exportadora concentrada na pecuária e em minerais, comprando 98% de manufaturados e vendendo 98% de produtos primários e semimanufaturados, sem exercer algum grau de barganha nestas relações.

Sob o governo de Dilma, devido a cooperação intra BRICS, que se desenvolveu ao longo de seu mandato. Apesar da primeira Cúpula ser datada em 2009, os BRICS passaram a tomar mais corpo no sistema internacional ao longo da Cúpula de Fortaleza, ocorrida em 2014, “quando foi anunciado o Banco de Desenvolvimento do Sul e a ideia de criar sistemas semelhantes ao FMI e um Banco Mundial de Desenvolvimento, no âmbito dessa instituição” (VIDIGAL, 2021). Vidigal chama atenção para a crise inteira que começou a ocorrer no governo de Dilma, com a hipótese de que

os governos que já vinham do governo Lula, com potenciais atritos com os EUA, se adensaram com a entrada da Venezuela no Mercosul em 2012 e com o fortalecimento dos BRICS, teríamos mais de um motivo importante, sério e geopoliticamente sensível para que os EUA trabalhassem a favor dos setores de oposição no Brasil (VIDIGAL, 2021).

Com a crise interna e o impeachment da presidente Dilma, seu vice Michel Temer assumiu o poder, reconfigurando a política externa brasileira para a busca de investimento estrangeiro, principalmente com a China. As relações entre China e Brasil no governo de Temer, foram pautadas através do desenvolvimento econômico e da busca de recursos financeiros. Por parte da China, a BRI como uma iniciativa com muito capital a ser aplicado em projetos de logística e infraestrutura, com grande interesse na América do Sul, se projetando como potências cooperativa. Enquanto no Brasil, os interesses tinham um perfil comercialista, buscando investimento estrangeiro e “relações preferenciais com ‘áreas econômicas relevantes’: EUA, EU, Ásia” (VIDIGAL, 2021).

O golpe do judiciário que destituiu a presidente Dilma Rousseff, através de um impeachment, acabou por fortalecer a instabilidade interna no Brasil e o favoritismo por movimentos de extrema direita, que vieram a eleger Jair Bolsonaro como presidente do país, em 2019. Com a ascensão do governo de Bolsonaro, as relações entre Brasil e China, no campo diplomático, passaram por uma fase de desentendimentos através do twitter, o que

causou um estremecimento nas relações (IBAÑEZ, 2020). Apesar das inúmeras discussões via twitter e dos impasses diplomáticos para a importação de equipamentos chineses para o combate da COVID-19, uma pesquisa realizada através do Centro Empresarial Brasil-China (CEBC) mostrou que os níveis de investimentos chineses no Brasil, não foram tão abalados pela crise diplomática (CARIELLO, 2021).

Considerações finais

O presente estudo nos traz algumas importantes questões sobre o desenvolvimento da política externa do Brasil e da China e de suas relações bilaterais, ao longo dos últimos 20 anos. Percebeu-se, ao decorrer do estudo, que a China tem uma certa continuidade em sua política externa, devido a um planejamento de longo prazo, que remonta os períodos da revolução chinesa, em transformar a China como uma potência global. Enquanto no Brasil, apesar de haver uma continuidade nas políticas econômicas, os ideais de política externa e os focos para as relações bi e multilaterais, acabaram se alterando ao longo destes últimos 20, inclusive em meio a crises internas, e receios sobre a ascensão do Partido dos Trabalhadores, durante o início dos anos 2000 e da ascensão da extrema direita, nas últimas eleições presidenciais.

Talvez a posição chinesa em sustentar um status central, de grande influência no sistema internacional, sirva como uma ancora para realizar os objetivos de política externa e continuar desenvolvendo a economia do país, ao ponto de serem um dos países mais ricos do mundo, ameaçando a posição hegemônica dos Estados Unidos. Este processo de transição hegemônica, analisado sob a ótica das relações comerciais entre Brasil e China, nos indica como o Brasil poderia ter barganhado com a China, para conseguir maior influência em instituições internacionais, a exemplo, desenvolver o BRICS para formar de fato uma nova ordem internacional.

Se pode concluir, em um primeiro momento, que uma falta de um plano para ascender o Brasil como potência e desenvolver a economia do país, acabou por enfraquecer a atuação internacional do Brasil, fazendo com que permaneça em uma posição periférica, mesmo tendo relações tão estreitas com a potência em ascensão.

Referências

ARRIGHI, G. Globalização e desenvolvimento desigual. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 1, n. 1, ago./dez. 2007.

_____. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **O Brasil e a República Popular da China: Política Externa Comparada e Relações Bilaterais (1974-2004)**. Brasília: FUNAG, 2008.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. **Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

BRASIL. **China é o maior parceiro comercial do Brasil no mundo**. Planalto, 12 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/11/china-e-maior-parceiro-comercial-do-brasil-no-mundo>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

CERVO, Amado Luiz. **Apresentação**. In: BECARD, Danielly Silva Ramos. O Brasil e a República Popular da China: Política Externa Comparada e Relações Bilaterais (1974-2004). Brasília: FUNAG, 2008, p. 07-09.

CERVO, Luiz Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UnB, 2014.

CHEN, Joseph Yu-shek. **Evolution of the party since 1976: Ideological and functional adaptations**. In: LAM, Willy Wo-Lap. Routledge Handbook of the Chinese Communist Party. London and New York: Routledge, 2018. p.206-231.

IBAÑEZ, Pablo. Geopolítica e diplomacia em tempos de Covid-19: Brasil e China no limiar de um contencioso. **Espaço e Economia [Online]**, n. 18, p. 1-25, 2020.

JABBOUR, Elias. **China: Socialismo e Desenvolvimento sete décadas depois**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2021.

JINPING, Xi. **A Governança Global da China**. Beijing: Editora de Línguas Estrangeiras, 2014.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

NOGUEIRA, Isabela. **Desenvolvimento Econômico, Distribuição de Renda e Pobreza na China Contemporânea**. 2011. 209 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

23 a 27 de agosto de 2021

OLIVEIRA, Amaury Porto de. Governando a China: a quarta geração de dirigentes assume o controle da modernização. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.46, 2003, p.138-160.

OURIQUES, Helton Ricardo; ARIENTI, Patrícia Fonseca Ferreira. **O Retorno de uma ilusão: As relações econômicas entre Brasil e China (2000-2015)**. In: MARIANO, Karina L. P.; MENEZES, Roberto Goulart; MOREIRA, Hermes. Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação. Dourados: EdUFGD, 2017, p. 341-363.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, p. 136-153, 2008.

STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA. **Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. Xinhua, 24 nov. 2016. Disponível em: <http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm>. Acesso em: 13 mar. 2021.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Bolsonaro e a reorientação da política externa brasileira**. Meridiano 47, 2019.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. A ÁSIA NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL - CURSO DE ATUALIZAÇÃO EM ESTUDOS ASIÁTICOS [AULA 1]. [CEA-UFF e IEÁSIA-UFPE], 2021. 1 vídeo (3 horas de 17 minutos). Publicado pelo canal Coordenadoria de Estudos da Ásia CEÁSIA UFPE. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=uKjxNSxJdMA&list=PLMP17DEgjUf2mHyAAhdkkKe12PewL6mRI&ab_channel=CoordenadoriadeEstudosda%C3%81sia-CE%C3%81SIAUFPE. Acesso em: 15 abr. 2021.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; BERNAL-MEZA, Raúl. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 15, p. 11-26, 2020.

VIEIRA, Pedro Antônio; OURIQUES, Helton Ricardo; AREND, Marcelo. A posição do Brasil frente à Indústria 4.0: mais uma evidência de rebaixamento para a periferia? **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 19, n° 3, p. 12-34, 2020.

WONG, Yiu-Chung; LAM, Willy Wo-Lap. **The Legacy of Mao Zedong**. In: LAM, Willy Wo-Lap. Routledge Handbook of the Chinese Communist Party. London and New York: Routledge, 2018. p.65-86.



SEPERI 2021 

