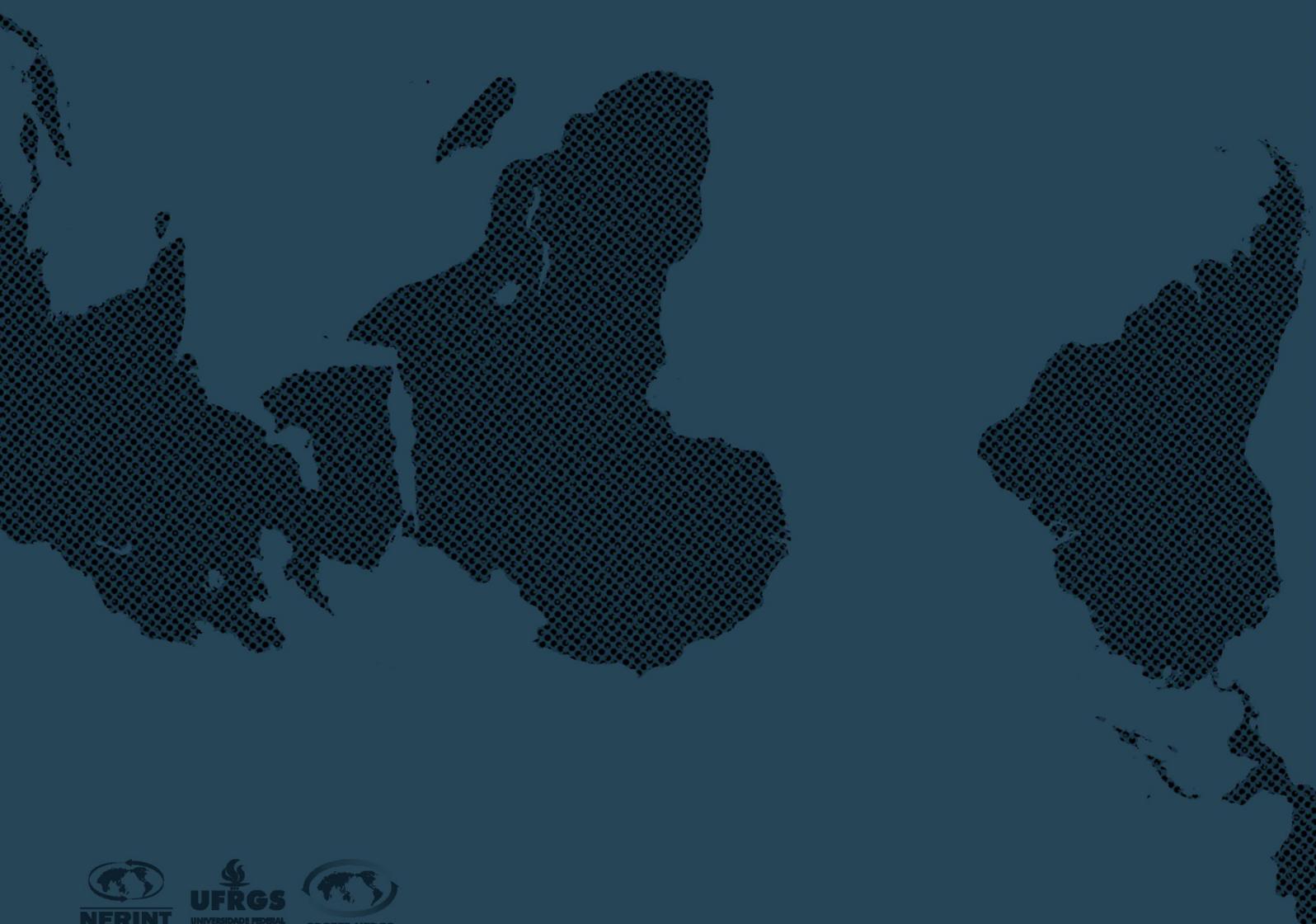




ISSN: 2178-8839

*
*
*
*
CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

volume 7 | número 33-34 | dez 2015-mar 2016





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

CONSELHO EDITORIAL/Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)
Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - **Editor**
André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Luiz Augusto Estrella Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

EDITOR ASSISTENTE / Assistant Editor

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

ASSISTENTE DE EDIÇÃO / Edition Assistant

Taciele Silva Vieira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.7	n.33-34	p. 1-121	dez.2015/mar.2016
------------------	--------------	-----	---------	----------	-------------------



Volume. 7, Número. 33-34 (dez. 2015/mar.2016)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

O papel da ONU no conflito do Saara Ocidental..... p.4

Geraldine Rosas Duarte

ARTIGOS

Igreja Católica e Revolução na América Central- quebra de paradigma na Nicarágua..... p.16

Fábio Régio Bento

Soberania: um conceito em busca de definição..... p.33

Wagner Martins dos Santos

Drones como veículos para a ação humanitária: perspectivas, oportunidades e desafios..... p.45

Eric Cezne, Kristin Bergtora Sandvik, Maria Gabrielsen Jumbert

A interação estratégica China- Estados Unidos envolvendo Taiwan: elementos para uma análise atual..... p.61

Athos Munhoz da Silva, Bruno Magno, Gustavo Henrique Feddersen, João Chiarelli

Elementos da Modernização Naval Chinesa: a Política de Defesa e a Doutrina Naval sob a Luz de seus desafios Estratégicos..... p.75

Bruno Kern Duarte, Luis Rodrigo Machado, Pedro Txai Brancher, Raul Cavedon Nunes

A criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e os desafios à governança financeira global..... p.91

Bruna Coelho Jaeger; Pedro Vinícius Pereira Brites

LEITURA

Resenha de “Engenheiros da Vitória: os responsáveis pela reviravolta na Segunda Guerra Mundial” p.106

Edson José Neves Júnior

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.117

Pareceristas do Volume 6 / Volume 6 Reviewers..... p.120

O PAPEL DA ONU NO CONFLITO DO SAARA OCIDENTAL

UN's Role in Western Sahara's Conflict

Geraldine Rosas Duarte¹

Introdução

No dia 28 de abril de 2015, o Conselho de Segurança prorrogou o mandato da Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO), estendendo-o por mais um ano. A MINURSO está presente no território desde 1991 e é, dentre as 16 operações de paz ativas da ONU, a sexta mais antiga. O Saara Ocidental é o último território ocupado no continente africano e desde o fim da colonização espanhola o Marrocos controla a porção oeste da região. O conflito já dura há quase 40 anos e o impasse em torno da soberania do Saara continua, não apresentando nenhum avanço rumo à resolução.

A partir de uma reflexão sobre as características do conflito saarauí e de uma análise acerca da atuação da ONU na questão, o presente artigo discute em que medida o papel da organização tem sido de fato relevante para a resolução do conflito. Argumenta-se que, a despeito da presença da MINURSO impedir uma anexação total do território do Saara ao Marrocos, a missão de paz não tem contribuído significativamente para que seja encontrada uma alternativa política de fato capaz de colocar fim ao conflito. O que se percebe é que o tratamento dado pela ONU à questão revela a forma mecânica pela qual a paz e a segurança internacionais podem ser conduzidas pela organização.

O Saara Ocidental: descolonização, ocupação e conflito

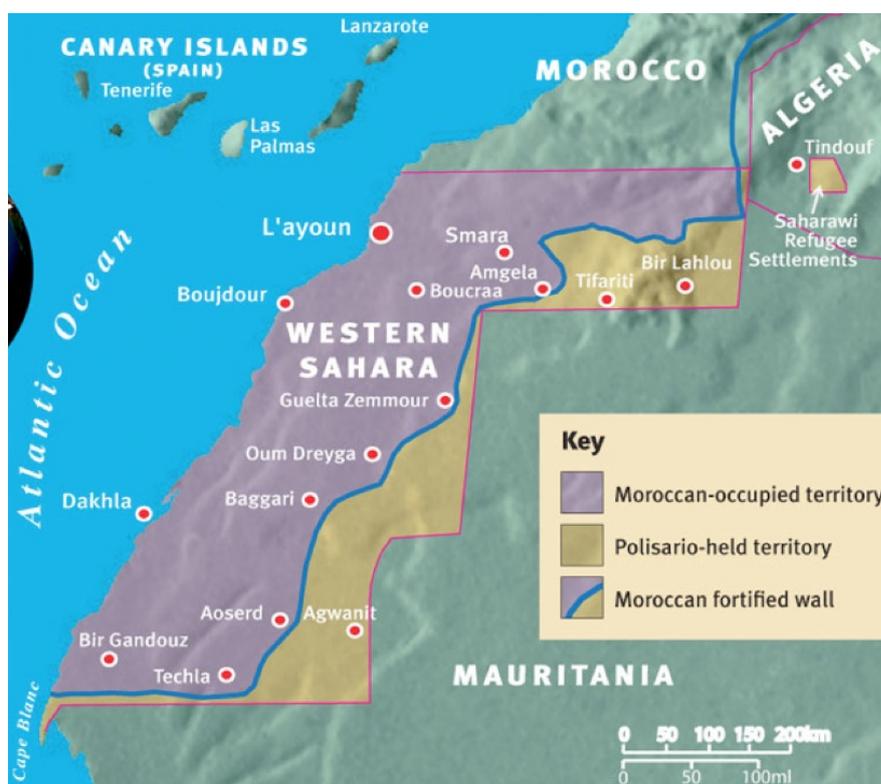
A região do Saara Ocidental se localiza no noroeste do continente africano e faz fronteira a norte com o Marrocos, a nordeste com a Argélia e a leste e sul com a Mauritânia. O território possui uma extensão de 266.000 km² e uma ampla costa de 1.110 km (UN, 2014a). Além da relevância da pesca, devido ao privilegiado acesso ao mar, o território é rico em ferro, urânio, cobre e zinco, sendo também abundante em fosfato. A mina de fosfato de Bu Craa, situada ao norte do território, é considerada uma das maiores e de melhor qualidade do mundo. Prováveis reservas de petróleo e gás natural também conferem relevância a essa região predominantemente desértica e de clima árido, cujo potencial para a agricultura voltada para o

¹ Graduada e Mestre em Relações Internacionais e Doutora em Geografia. Professora do Depto de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas. (geraldine_rosas@hotmail.com).

consumo humano é baixíssimo, já que menos de 0,05% das terras são aráveis (DURCH, 1993; ESTRADA, 2014).

A população saarauí, composta principalmente por árabes e berberes, povos nômades-pastoris, é estimada em cerca de 550 mil habitantes (UN, 2014a). A estrutura etária da população é predominantemente jovem (idade média 20 anos) e a expectativa de vida é relativamente baixa, girando em torno de 62 anos de idade (CIA FACTBOOK, 2015). Os muitos anos de conflito geraram um grande fluxo de refugiados, de modo que se estima que cerca de 116 mil refugiados vivem no sudoeste da Argélia, nos campos de refugiados localizados na região de Tindouf (UNHCR, 2015).

Mapa 1- Saara Ocidental (*Western Sahara*)



Fonte: LEWIS, 2012

O território saarauí, atualmente ocupado pelo Marrocos, foi colonizado pela Espanha e utilizado como um entreposto comercial. Em 1975 o governo espanhol assinou com o rei marroquino o Tratado de Madri, concedendo dois terços do território do Saara Ocidental ao Marrocos, que desde os anos 1950 reivindicava a área como um prolongamento natural do seu território. Um terço do território saarauí, ao sul, seria então concedido à Mauritânia, mas vale frisar que o tratado como um todo foi considerado nulo pela ONU (ESTRADA, 2014).

De qualquer forma, a Espanha se retirou e, partir de então, teve início a chamada “Marcha Verde”, um processo de migração impulsionado pelo governo marroquino para povoar e ocupar o Saara. Cerca de 250.000 marroquinos adentraram o território, além de 25.000 efetivos militares enviados para garantir a anexação. Diante disso, a vizinha Mauritânia passou também a ocupar a porção sul e, tendo em vista a

disputa instaurada pela região, iniciou-se, nesse período, um conflito entre a Frente POLISARIO (Frente Popular de Libertação de Saguía el Hamra e Río de Oro)², cujo objetivo era proclamar a autodeterminação dos saaraús, e os invasores marroquinos e mauritanos (FRANCK, 1976).

A Frente POLISARIO proclamou, em 1976, a República Árabe Democrática Sarauí (SADR), lançando fortes ofensivas contra a ocupação, sobretudo no sul. Os esforços empreendidos foram bem sucedidos em relação à ocupação mauritana, cujas tropas retrocederam em 1979, após a assinatura de um acordo de paz³. O Marrocos, por outro lado, permaneceu reivindicando a sua soberania sobre o território e passou a ocupar também as áreas anteriormente dominadas pela Mauritânia. Em resposta, a Frente POLISARIO iniciou uma guerra de guerrilha contra a ocupação marroquina (STEPHAN; MUNDY, 2006).

No início da década de 1980, a então Organização da União Africana (OUA) decidiu intervir, propondo mediar a negociação entre as partes. A organização propôs um cessar-fogo e a realização de um referendo, embora o Marrocos tenha imediatamente rejeitado a ideia. Diante do interesse da OUA na questão, a República Árabe Democrática Sarauí solicitou um assento na organização, sendo reconhecida oficialmente como membro em 1982. O Marrocos em resposta protestou e suspendeu sua participação, se retirando formalmente da organização em novembro de 1984 (BARATA, 2012).

Durante os anos de 1980, as hostilidades entre as forças marroquinas e a Frente POLISARIO continuaram, enquanto o Marrocos deu início à “construção” de um muro de areia e pedra, conhecido como “The Berm”, dividindo as áreas dominadas pelas forças marroquinas e pela guerrilha saarauí. Tendo em vista a escalada do conflito, a Organização da União Africana e a Organização das Nações Unidas, num esforço conjunto, elaboraram uma proposta de resolução para a questão, o chamado Plano de Conciliação. O Plano consistia na promoção de um referendo em meio à população saarauí, para que o povo optasse pela anexação ao Marrocos ou pela independência. Inicialmente, o governo marroquino e a Frente POLISARIO concordaram com a proposta e decidiram por um cessar-fogo. A proposta de conciliação foi adotada pelo Conselho de Segurança em abril de 1991 (resolução 690), quando foi também estabelecida a MINURSO que seria responsável por implementar o referendo. As atribuições da MINURSO seriam precisamente: monitorar o cessar-fogo, verificar a redução de tropas marroquinas no território saarauí, monitorar a troca de prisioneiros de guerra e, sobretudo, identificar e registrar os votantes e organizar a realização do referendo sobre a situação do Saara Ocidental (UN SECURITY COUNCIL, 1991).

O cessar-fogo prevaleceu por menos de quatro meses, já que em agosto de 1991 as forças marroquinas lançaram uma ofensiva contra os combatentes da Frente POLISARIO. A partir daí, a MINURSO passou a enfrentar dificuldades para obter consenso em torno do critério de seleção dos possíveis votantes no referendo, que deveria ocorrer no início de 1992. Inicialmente, o principal critério de seleção de votantes apontava pessoas que residissem no território saarauí antes de 1975, ou seja, antes da entrada massiva de

² A Frente POLISARIO, antecedida por movimentos nacionalistas de caráter pacífico que foram duramente reprimidos pelo governo espanhol, foi criada em 1973 como uma alternativa à luta armada em prol da independência do Saara Ocidental. Inicialmente, a luta era orientada contra o domínio espanhol, mas, em pouco tempo, o foco passou a ser o combate à ocupação marroquina e mauritana (FERREIRA, 2012).

³ Acredita-se que a rendição da Mauritânia se deve a inúmeras derrotas e baixas sofridas por esse país diante da Frente POLISARIO, que contava, nessa época, com ajuda da Líbia e da Argélia. Além disso, a Mauritânia era, nesse período, um Estado fraco, recém-independente da França, que enfrentava muitas dificuldades internas (FERREIRA; MIGON, 2015).

marroquinos no território. A identificação dessas pessoas se daria por meio do Censo de 1974⁴, realizado pelo governo espanhol antes do processo de descolonização (POTHOVEN, 2002).

Durante toda a década de 1990, prevaleceu a indefinição acerca da resolução do conflito, enquanto a missão da ONU buscava o consentimento das partes em torno dos critérios necessários para a realização do referendo. Uma nova esperança de resolução surgiu em 2001, quando o enviado pessoal do Secretário Geral da ONU, James Baker, propôs um plano de autonomia para a região, reconhecendo a integração ao Marrocos. O chamado Plano Baker foi aceito apenas pelo Marrocos e foi, portanto, redefinido de modo a propor a autodeterminação do povo saarauí, sugerindo um período de três anos no qual o território seria administrado por um corpo de governo eleito pela população saarauí, identificada pela MINURSO⁵. Após esse período de administração provisória, seria realizado um referendo, incluindo todos os residentes na região desde 1999, para que a população escolhesse entre independência, integração ou autonomia. Essa nova proposta foi adotada pelo Conselho de Segurança da ONU em 2003 (resolução 1495) e aceita pela Frente POLISARIO, embora o Marrocos a tenha rejeitado (ZOUBIR, 2007).

Apesar das tentativas de avançar nas negociações, nos anos seguintes não foram feitos progressos, até que, em 2007, o Conselho de Segurança convocou as partes a negociarem diretamente, “de boa fé e sem pré-condições”. Dessa forma, em junho daquele ano, iniciaram-se conversações diretas entre o governo marroquino e a Frente POLISARIO, monitoradas pela ONU. Nessa rodada de negociação, que durou apenas dois dias, o Marrocos insistiu na criação de uma “região autônoma do Saara”, sem abrir mão da soberania marroquina sobre a área. Por outro lado, a Frente POLISARIO enfatizou o desejo de realização de um referendo, no qual uma das alternativas fosse a independência do território. As conversações, obviamente, terminaram sem um acordo entre as partes (EVANS, 2007).

Rodadas posteriores ocorreram, sob a supervisão da ONU ou como conversações informais, mas, a despeito de prevalecer um cessar-fogo, incidentes e episódios de violência continuaram a ocorrer. O mais grave deles se deu em novembro de 2010, quando as forças marroquinas reprimiram brutalmente, na capital saarauí, protestos em favor da independência. Atualmente, o impasse em torno do status do Saara Ocidental continua e desde 2012 as partes não negociam diretamente.

Resolução de conflitos e a análise do caso saarauí

De acordo com Peter Wallensteen (2002), um conflito se caracteriza por uma situação social na qual dois ou mais atores se esforçam para obter, num mesmo momento, um conjunto de recursos escassos. Essa definição indica que as partes entram em ação para obterem ao mesmo tempo determinados recursos, entendidos como qualquer tipo de interesse dos atores. Existe, portanto, uma incompatibilidade de interesses entre as partes (MITCHELL, 1981). De maneira mais clara, como apontam Pfetsch e Rohloff (2000), conflitos são caracterizados pelo choque de interesses que se sobrepõem, estando tais interesses

⁴ O censo realizado neste período contabilizou 76.425 habitantes (UN, 2014b).

⁵ O governo saarauí seria responsável pela administração do território no que tange ao controle de governos locais, impostos, desenvolvimento econômico, segurança interna, etc. Entretanto, o Marrocos continuaria responsável pela política externa, segurança nacional, defesa externa e questões relativas à produção, venda, posse e uso de armas (GLOBAL SECURITY, 2015).

relacionados a questões e valores nacionais, como independência, autodeterminação, fronteiras e território, distribuição de poder, etc.

Um conflito opõe pelo menos duas partes, que podem ser Estados ou outros grupos organizados e, em função dos atores envolvidos e de suas demandas, podem ser caracterizados, de acordo com Wallensteen (2002), como (i) conflitos interestatais (dois ou mais Estados), como (ii) conflitos internos que envolvem disputas pelo poder entre um ator estatal e um ator não estatal (guerras civis) e (iii) como conflitos pela formação de Estados, que geralmente envolvem um Estado e atores não estatais que reivindicam a independência de determinado território. Nitidamente, o caso do Saara Ocidental se enquadra na terceira categoria, pois o conflito gira em torno da independência do território saarauí, opondo, contemporaneamente, o Estado marroquino e a Frente POLISARIO, um ator não estatal.

O processo de resolução de um conflito, nesse sentido, é entendido como um processo no qual as partes conflitantes decidem, voluntariamente, lidar com suas incompatibilidades, encontrando uma forma de negociarem e conviverem, dali por diante, de maneira pacífica. Para que um conflito seja realmente resolvido, e não apenas solucionado⁶, é necessário que as causas mais profundas que o geraram sejam equacionadas de alguma forma, promovendo, entre as partes, um sentimento de que suas demandas foram atendidas, pelo menos parcialmente. Isso significa que nenhum dos lados vence totalmente, ganhando tudo o que é possível, mas significa, também, que nenhuma das partes perde tudo, de modo que nenhuma delas se torna o único perdedor (WALLENSTEEN, 2002).

Compreender a resolução de conflitos dessa forma é importante, pois revela a necessidade de um acordo voluntário e direto entre as partes, que pode ser facilitado pela presença de mediadores, mas que não deve ser imposto. O papel de organizações internacionais, como a ONU, de organizações regionais e até mesmo de Estados é significativo nesse contexto, desde que essa atuação efetivamente contribua para a resolução, promovendo negociações e alternativas que lidem diretamente com as causas do conflito (OUDRAAT, 2003; PECK, 2003).

Particularmente no que tange aos conflitos pela formação de Estados, que envolvem sempre uma dimensão territorial, diversos mecanismos podem ser empregados de modo a buscar uma alteração nas prioridades. O federalismo e a autonomia regional são constantemente vistos como alternativas para a resolução de conflitos desta natureza e a consulta popular (por meio de referendos, eleições, etc.) é considerada um caminho democrático e legítimo pelo qual a proposta de resolução pode ser definida⁷ (WALLENSTEEN, 2002; LEVINE, 1996; MIALL; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2005). Como mencionado anteriormente, desde a década de 1980, quando a OUA se propôs a mediar as negociações, a realização de um referendo já se apresentava como a proposta mais concreta para iniciar o processo de resolução do

⁶ O conceito de solução de conflitos (*conflict settlement*) indica uma situação que permite colocar fim ao conflito armado, interrompendo o comportamento violento, embora não signifique, necessariamente, que as contradições estruturais que geraram o conflito tenham sido resolvidas (MIALL; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2005). Uma vitória militar, por exemplo, pode indicar o fim do conflito armado, já que uma das partes é derrotada pela outra, mas isso não significa, necessariamente, que o conflito tenha sido resolvido, o que sinaliza para um eventual ressurgimento das hostilidades (HERACLIDES, 1997).

⁷ É importante frisar que a realização do referendo é um primeiro passo rumo à resolução do conflito, embora naturalmente não signifique que a paz será imediatamente alcançada. A implementação de um acordo de paz e a normalização das relações entre as partes são etapas muito delicadas de um processo de resolução, apresentando inúmeros desafios e tarefas de longo-prazo, que visam, se desenvolvidas de forma efetiva, evitar o ressurgimento do conflito (BALL, 2003).

conflito saarauí. Em 1975, a Corte Internacional de Justiça se pronunciou, a pedido da Assembleia Geral da ONU, sobre o status legal do Saara Ocidental. Em sua visão, a autodeterminação do território poderia ser determinada apenas pela “expressão livre e genuína” da vontade do povo saarauí (ICJ *apud* DURCH, 1993, p.155).

Tendo isso em vista, a seção seguinte analisa especificamente o papel da ONU no conflito no Saara Ocidental, levando em conta, sobretudo, o estabelecimento da MINURSO, uma missão de paz voltada para a realização do referendo. É necessário considerar que, a despeito de ser a organização internacional mais legítima e que possui maior robustez para atuar na resolução de conflitos (MAYALL, 2005), a ONU se configura como uma organização burocrática, como apontam Barnnet e Finnemore (1999), o que faz dela vulnerável aos efeitos negativos da institucionalização e burocratização. Além disso, trata-se de uma organização cujo modelo decisório está atrelado aos interesses das grandes potências, limitando seu potencial de atuação em alguns casos (RITBERGER; ZANGL, 2006).

Dessa forma, a análise realizada a seguir é fruto de uma pesquisa qualitativa, baseada num estudo de caso sobre o conflito saarauí. Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental e o instrumento metodológico central se assenta na análise de conteúdo. A partir de uma avaliação cuidadosa dos documentos e resoluções da ONU relativos ao caso (relatórios do Secretário Geral, resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança), reflete-se sobre a atuação da organização no sentido de promover a resolução do conflito saarauí.

A intervenção da ONU

A primeira vez que a ONU se manifestou sobre a questão do Saara Ocidental foi em 1965, por meio da resolução 2072 da Assembleia Geral. Nessa circunstância, a comunidade internacional reconhecia o direito à autodeterminação do povo saarauí, convocando o governo espanhol a usar de todos os mecanismos necessários para libertar o território da dominação colonial (UN GENERAL ASSEMBLY, 1965). Nos anos seguintes, mesmo depois do Tratado de Madri e da “Marcha Verde”, a Assembleia Geral continuou enfatizando a necessidade de garantir à população do Saara Ocidental o direito de autodeterminação. A partir da invasão marroquina, o Conselho de Segurança também começou a se pronunciar, condenando a atitude do Marrocos e solicitando o fim imediato da “marcha” e a retirada dos marroquinos do território saarauí, como fica evidente, por exemplo, na resolução 380, de 1975 (UN SECURITY COUNCIL, 1975).

Durante toda a década de 1980, a Assembleia Geral da ONU se pronunciou, anualmente, enfatizando a necessidade de colocar um fim no impasse em torno da questão, solicitando que as partes, nesse caso o governo marroquino e a Frente POLISARIO, iniciassem negociações e endossando o desejo de realizar um referendo para ouvir a população saarauí. Apesar dos esforços da Assembleia Geral para chamar a atenção para a situação no Saara, reconhecida como uma questão ainda de descolonização, o Conselho de Segurança, durante esse período, só se manifestou uma vez, em 1988, autorizando o Secretário Geral da ONU a designar um representante especial para lidar com o conflito (UN SECURITY COUNCIL, 1988). Daí em

diante, o papel desses enviados especiais e dos próprios secretários gerais foi ganhando relevância, tornando-se fundamental no que diz respeito ao envolvimento da organização no conflito.

A década de 1990, como já evidenciado anteriormente, observou um engajamento maior da ONU, sobretudo após o estabelecimento da MINURSO. Entre 1990 e 1999, a Assembleia Geral aprovou uma resolução por ano relativa ao conflito, ressaltando sempre a necessidade de conversações diretas entre as partes e de realização do referendo, dada a responsabilidade da ONU sobre a população saarauí. No mesmo período, o Conselho de Segurança aprovou um total de 30 resoluções, enfatizando o compromisso da organização com a realização do referendo, requerendo o envolvimento do Marrocos e da Frente POLISARIO no sentido de implementar as decisões da organização, principalmente o Plano de Conciliação, e deliberando sobre as atividades e o mandato da missão de paz.

A partir do ano 2000, até novembro de 2015, o Conselho de Segurança se manifestou 34 vezes sobre o conflito no Saara Ocidental, embora as resoluções versassem quase que exclusivamente sobre a extensão do mandato da MINURSO. Vale notar, contudo, que a partir do ano 2000 os enunciados das resoluções do Conselho começaram a sinalizar para uma flexibilização no que tange à condenação da invasão marroquina, de certa forma reafirmando o status quo. As resoluções começaram a apontar para a necessidade de uma “solução política mutuamente aceitável”⁸ (UN SECURITY COUNCIL, 2000) e, a partir de 2002, abandonam a expressão “referendo livre, justo e imparcial para a autodeterminação do povo do Saara Ocidental”⁹, utilizada recorrentemente até então. Em substituição à ênfase dada à necessidade de realização do referendo, as resoluções começaram a afirmar, de forma bem mais vaga, o compromisso com a autodeterminação do povo saarauí “no contexto de arranjos consistentes com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas” (UN SECURITY COUNCIL, 2002)¹⁰.

A partir de 2007, quando ocorreram as primeiras negociações diretas supervisionadas pela ONU e quando foi feita a proposta marroquina de autonomia regional, as resoluções (de 2008 a 2015) passaram a incorporar a recomendação de que as partes encontrem uma solução para o impasse político por meio do “realismo e de um espírito de comprometimento”¹¹. Como aponta Barata (2012), em grande medida esse “realismo” pode ser entendido como uma aceitação da realidade local e do fato de que a autonomia parece ser o único caminho viável.

Nota-se, dessa forma, que o papel da ONU no conflito saarauí é um papel ambíguo, pois visa contribuir para a resolução, embora, concomitante, reforce o status quo. Ao reconhecer o direito à autodeterminação do povo saarauí, desde o início de seu envolvimento na questão, a ONU conferiu à nação certo grau de legitimidade a despeito de, por outro lado, não ter seguido os passos da União Africana concedendo o reconhecimento diplomático à declarada República Árabe Democrática Saarauí. A contradição nas ações da organização se manifesta também quando demandas marroquinas foram aceitas, por exemplo, em 2001, quando a primeira versão do Plano Baker admitiu a opção de autonomia para o Saara, ao passo que

⁸ Em inglês: *mutually acceptable political solution*. Ver, por exemplo a resolução 1309, de 2000.

⁹ Em inglês: *free, fair and impartial referendum for the self-determination of the people of the Western Sahara*.

¹⁰ Em inglês: *in the context of arrangements consistent with principles and purposes of the Charter of the United Nations*. Ver, por exemplo, a resolução 1429, de 2002.

¹¹ Em inglês: *realism and spirit of compromise from the parties*.

a invasão ao território saarauí havia sido claramente condenada pelo Conselho de Segurança. Além disso, apesar de condenada a atitude do Marrocos, não se observa, durante as décadas de envolvimento da ONU no conflito, maiores esforços por parte dos membros do Conselho de Segurança para imporem sanções, militares ou econômicas, ao país invasor¹². Nem sequer é possível verificar uma postura mais rigorosa do Conselho no sentido de fazer com que o Marrocos cumpra as determinações gerais da ONU no que tange à questão saarauí (POTHOVEN, 2002).

Fica evidente que a atuação da organização acaba sendo muito limitada na busca por uma resolução efetiva do conflito em virtude dessas ambiguidades e de uma espécie de mecanicismo na forma de lidar com o problema. É interessante notar, por exemplo, que diversas resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança sobre a questão do Saara são quase idênticas, no texto redigido, e não apresentam decisões relevantes sobre o assunto.

Em vários casos, como a análise das resoluções pode indicar, as manifestações da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança parecem ser fruto de uma discussão superficial sobre o conflito, indicando que a questão pode ter sido tratada de modo a cumprir uma “pauta”, atendendo aos processos burocráticos inerentes à organização. Principalmente a partir da década de 2000, a despeito do avanço alcançado em 2007 com o início das negociações diretas, o conflito no Saara Ocidental parece ter sido tratado como parte da burocracia da organização, de modo a cumprir uma agenda estabelecida.

É inegável também a incapacidade da ONU, e particularmente da MINURSO, de efetivamente colocar em prática a alternativa de resolução do conflito por meio da realização do referendo, que deveria ter sido realizado em 1992, um ano após o estabelecimento da missão. Atualmente, dada a realidade de impasse nas negociações, as tarefas da missão, que como o seu nome indica existe em prol da realização do referendo, se resumem a monitorar o cessar-fogo, reduzir as ameaças causadas pelas minas terrestres e apoiar a construção de medidas de confiança. Seja como for, por mais que a questão saarauí envolva ainda uma situação de descolonização e por mais que represente uma forte ameaça aos direitos humanos do povo saarauí, não se pode dizer que o conflito receba a devida atenção. De igual modo, por mais que a ONU esteja envolvida na questão desde 1991, não se pode dizer que as resoluções do Conselho de Segurança e que a presença de uma missão de paz de fato estejam contribuindo para a resolução do conflito.

Considerações finais

A situação do Saara Ocidental parece ainda difícil de ser solucionada, por mais que o conflito conte com a intervenção direta da ONU há mais de 20 anos. Mesmo depois da implantação da MINURSO e das diversas propostas de resolução do conflito, ainda não foi possível chegar a um consenso entre as partes sobre as alternativas que constariam no referendo e sobre o critério de identificação dos votantes. Enquanto isso, os órgãos da ONU continuam, anualmente, deliberando sobre a questão de forma burocrática, já que as

¹² Como apontam Ammour (2006) e Zoubir e Benabdallah-Gambier (2005), o fato da França e dos Estados Unidos verem o Marrocos como um aliado do Ocidente na região do norte da África, mantendo com ele parcerias estratégicas, inibe as possibilidades de que o Conselho de Segurança da ONU adote medidas mais contundentes contra o governo marroquino. Como mencionado anteriormente, a tomada de decisão no âmbito da organização é fortemente influenciada pelos interesses das grandes potências, em particular, dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (RITBERGER; ZANGL, 2006).

resoluções, pelo menos a maior parte delas, não contribuem de fato para que sejam feitos avanços e, mesmo quando o fazem, não são implementadas a contento, o que não acarreta, necessariamente, nenhum tipo de punição para os atores que as descumprem.

O impasse sobre a soberania do Saara Ocidental se torna ainda mais problemático quando se nota a situação de violação aos direitos humanos em que vive a população saarauí, em grande parte nômade, que se encontra confinada na porção sudeste do território, segregada por um muro que possui cerca de 2.500 km de extensão. É notável também a ausência, no mandato da MINURSO, da responsabilidade da missão em relação à proteção dos direitos humanos, fazendo desta missão a única, dentre as atuais missões de paz da ONU, que não atua nessa área¹⁵.

A intervenção da ONU no conflito possui aspectos positivos, é claro, pois tem adiado a consolidação da ocupação marroquina. A questão central, contudo, é que se não houver um engajamento maior da organização e de seus Estados-membros no intuito de colocar fim ao impasse o fim do conflito será, fatalmente, a anexação do Saara Ocidental ao Marrocos. Se o referendo continuar sendo postergado, por mais que ele aconteça, o seu resultado será provavelmente favorável aos interesses marroquinos. Considerando as características demográficas do país, sobretudo a expectativa média de vida, que não ultrapassa os 65 anos de idade (UN, 2014a), e o critério aparentemente mais justo de identificação de votantes (aqueles que estavam presentes no território antes da “marcha verde”), quanto mais o referendo for adiado, menores serão as chances de autodeterminação do povo saarauí. Se o referendo não for realizado logo, a população que estava presente no território antes de 1975 em breve já não existirá mais ou será inexpressiva, modificando todo o contexto do conflito e as possibilidades de resolução.

REFERÊNCIAS

- AMOUR, L. The frozen conflict in Western Sahara: Who benefits? **NATO Research Paper**, n. 30. 2006
- BALL, N. The challenge of rebuilding war-torn societies. In: CROCKER, C.; HAMPSON, F.; AALL, P. **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2003.
- BARATA, Maria João. **Identidade, autodeterminação e relações internacionais: o caso do Saara Ocidental**. Tese de Doutorado. Programa de Doutorado em Política Internacional e Resolução de Conflitos. Universidade de Coimbra. 2012.
- BARNETT, K.; FINNEMORE, M. The politics, power and pathologies of international organizations. **International Organization**, v.53, n.4, 1999.
- CIA FACTBOOK. **Western Sahara**. 2015. Disponível em <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/wi.html>> Acesso em 07 de out. de 2015.
- DURCH, W. Building on sand: UN peacekeeping in the Western Sahara. **International Security**, v.17, n.4. 1993.

¹⁵ Das 16 missões de paz atuais conduzidas pela organização, a MINURSO é a única que não traz em seu mandato tarefas voltadas especificamente para a assistência humanitária, proteção de civis, dentre outras atividades relativas à proteção dos direitos humanos (UN, 2015).

- ESTRADA, Rodrigo D. Saara Ocidental: história, geopolítica e perspectivas da “última colônia”. **Cadernos de Relações Internacionais**, v.7, n.1, 2014.
- EVANS, G. **The Sahara’s frozen conflict**. International Crisis Group. 2007. Disponível em <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/western-sahara/the-saharas-frozen-conflict.aspx>> Acesso em 08 de out. de 2015.
- FERREIRA, P.M.C. **Sahara Ocidental: persistência e interesses de Marrocos na última colônia africana**. Dissertação de mestrado. Universidade da Beira Interior. Covilhã (Portugal). 2012. Disponível em <<http://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/2765>> Acesso em 18 de jan. de 2016.
- FERREIRA, Sylvio.; MIGON, Eduardo. A estratégia de uma guerra esquecida: fundamentos estratégicos aplicados à questão do Saara Ocidental. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2. 2015.
- FRANCK, Thomas. The stealing of the Sahara. **The American Journal of International Law**, v.70, n. 4, 1976.
- GLOBAL SECURITY. **Western Sahara**. Disponível em <<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/western-sahara.htm>> Acesso em 06 de out. de 2015.
- HERACLIDES, Alexis. The ending of unending conflicts: separatist wars. **Millennium: Journal of International Studies**, v.26, n.3. 1997.
- LEVINE, A. **Political accommodation and the prevention of secessionist violence** in: Brown, Michael E. (org). *The international dimension of internal conflict*. Cambridge: MIT Press. 1996.
- LEWIS, M. Staleed negotiations in Western Sahara. **Geocurrents**. 2012. Disponível em <<http://www.geocurrents.info/news-map/diplomacy-news/stalled-negotiations-in-western-sahara>> Acesso em 20 de jan. de 2016.
- MAYALL, James. **United Nations interventionism, 1991 – 2004**. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.
- MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. **Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts**. Cambridge: Polity Press. 2005.
- MITCHEL, C.R. **The structure of international conflict**. New York: St. Martin’s Press. 1981.
- LOUDRAAT, C. UN sanction regimes and violent conflict. In: CROCKER, C.; HAMPSON, F.; AALL, P. **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2003.
- PECK, C. The role of regional organizations in preventing and resolving conflict. In: CROCKER, C.; HAMPSON, F.; AALL, P. **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2003.
- PENNA FILHO, Pio. A difícil e esquecida questão do Saara Ocidental. **Boletim Meridiano 47**, v. 11, n. 114. 2010. Disponível em <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/474/294>> Acesso em 08 de out. de 2015.
- PFTSCH, F.; ROHLOFF, C. **National and international conflict, 1945-1995: new empirical and theoretical approaches**. London: Routledge, 2000.
- POTHOVEN, C. Helping and hindering: the role of the United States and United Nations in the Western Sahara conflict. **Journal of Public and International Affairs**, v.13, 2002.
- RITTBERGER, V.; ZANGL, B. **International Organization : polity, politics and policies**. Palgrave MacMillan, 2006.

- STEPHAN, M; MUNDY, Jacob. A battlefield transformed: from guerrilla resistance to mass nonviolent struggle in the Western Sahara. **Journal of Military and Strategic Studies**, v.8, issue 3, 2006.
- THEOFILOPOULOU, Anna. **The United Nations and Western Sahara: a never-ending affair**. United States Institute of Peace: Special Report 166, 2006.
- UN – UNITED NATIONS. **Peace-keeping Operations**. 2015. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>> Acesso em 06 de out. de 2015.
- UN – UNITED NATIONS. **World Statistics Pocketbook. 2014 Edition**. New York: United Nations. 2014a. Disponível em <<http://unstats.un.org/unsd/pocketbook/WSPB2014.pdf>> Acesso em 06 de out. de 2015.
- UN – UNITED NATIONS. **Demographic Yearbook 2013**. New York: United Nations. 2014b. Disponível em <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybsets/2013.pdf>> Acesso em 06 de out. de 2015.
- UN GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 2072**. 1965. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso/documents.shtml>> Acesso em 07 de out. de 2015.
- UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Western Sahara Territory**. 2015. Disponível em <<http://www.unhcr.org/pages/49e4861f6.html>> Acesso em 06 de out. de 2015.
- UN SECURITY COUNCIL. **Resolution 1429**. 2002. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1429\(2002\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1429(2002))> Acesso em 06 de out. de 2015.
- UN SECURITY COUNCIL. **Resolution 1309**. 2000. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/551/09/PDF/N0055109.pdf?OpenElement>> Acesso em 06 de out. de 2015.
- UN SECURITY COUNCIL. **Resolution 690**. 1991. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso/mandate.shtml>> Acesso em 06 de out. de 2015.
- UN SECURITY COUNCIL. **Resolution 621**. 1988. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/621\(1988\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/621(1988))> Acesso em 06 de out. de 2015.
- UN SECURITY COUNCIL. **Resolution 380**. 1975. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/782/27/IMG/NR078227.pdf?OpenElement>> Acesso em 06 de out. de 2015.
- WALLENSTEEN, P. **Understanding conflict resolution: war, peace and the global system**. London: Sage Publications. 2002.
- ZARTMAN, William. Time for a solution in the Western Sahara conflict. **Middle East Policy**, v.XIV, n.4, 2007.
- ZOUBIR, Yahia. Stalemate in Western Sahara: ending international legality. **Middle East Policy**, v.XIV, n.4, 2007.
- ZOUBIR, Y.; BENABDALLAH-GAMBIER, K. The United States and the North African Imbroglia: balancing interests in Algeria, Morocco and the Western Sahara. **Mediterranean Politics**, v.10, n.2. 2005.

Recebido em 13 de novembro de 2015.

Aprovado em 24 de janeiro de 2016.

RESUMO

Em abril de 2015 o mandato da MINURSO foi mais uma vez prorrogado, embora não haja indícios de que a questão saarauí esteja caminhando rumo à resolução. O artigo analisa o papel da ONU no conflito refletindo sobre os limitados avanços alcançados por meio da intervenção.

Palavras-chave: Saara Ocidental; MINURSO; ONU; resolução de conflitos;

ABSTRACT

In April 2015 MINURSO's mandate was extended once again, although there's no evidence that the Sahrawi issue is moving towards resolution. The article explores UN's role in the conflict, reflecting on the limited progress achieved through the intervention.

Key words: Western Sahara; MINURSO; UN; conflict resolution;

IGREJA CATÓLICA E REVOLUÇÃO NA AMÉRICA CENTRAL – QUEBRA DE PARADIGMA NA NICARÁGUA

*Catholic Church and revolution in Central America – paradigm
shift in Nicaragua*

Fábio Régio Bento¹

Introdução

O estudo científico das religiões e agentes religiosos locais e internacionais enfrenta o desafio investigativo de outros objetos de estudo similares das ciências sociais: trata-se de uma temática fática carregada de juízos negativos e positivos de valor, que suscita reações passionais nos investigadores e seus interlocutores nos processos de pesquisa. O objetivo da ciência e dos pesquisadores, porém, não é amar nem odiar seus objetos de estudo, inclusive as religiões e atores religiosos, mas estudá-los. Não sendo crente nem atea, mas leiga, o dever metodológico da ciência não é combater nem exaltar religiões, mas analisá-las com desapego, objetividade analítica. Dessa forma, essa pesquisa parte do pressuposto analítico segundo o qual as religiões e agentes religiosos, independente da posição axiológica do pesquisador a respeito deles, influenciaram e continuam exercendo certa influência política local e internacional.

Os processos de secularização da sociedade, com a perda de poder de religiões hegemônicas, não produziram anulação *tout court* da influência das religiões nos âmbitos intra e internacionais, mas a fragmentação dessa influência. Além disso, a diminuição da influência religiosa talvez tenha ocorrido em determinados âmbitos da sociedade, como as universidades, e em determinadas áreas geográficas do planeta, como a Europa Ocidental, mas não em todas as áreas, não em todos os setores (CAMPOS, 2012, p.16-20).

Dessa forma, dado que há muitas regiões do mundo onde as sociedades não abandonaram as referências religiosas, como nos EUA, Irã, América Central e Meridional, África, Ásia, Oriente Médio pode-se notar certa contradição no uso de expressões como “dessecularização do mundo” (BERGER, 1999), ou “ressurgimento das religiões” (THOMAS, 2005). Como explicar a volta (dessecularização, ressurgimento) de algo que talvez nunca tenha ido embora? Houve perda de influência, mas não anulação da influência das religiões e, sobretudo, tal perda de influência ocorreu de forma localizada, em algumas partes do planeta.

¹ Professor de Política, Religiões e Relações Internacionais no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa. Doutor em Ciências Sociais pela PUC San Tommaso (Roma, 1996). Pós-doutorando junto ao NER (Núcleo de Estudos da Religião) do PPGAS da UFRGS. (frbento@hotmail.com).

Assim, em vez de ressurgimento das religiões nas relações internacionais, o que talvez esteja acontecendo seja o ressurgimento do estudo da influência (relativa) das religiões nas relações intra e internacionais, o retorno da religião nos debates públicos e estudos científicos sobre as relações entre política, religiões e relações intra e internacionais.

A constatação da influência das religiões nos âmbitos locais e internacionais, destacando a dimensão político-internacional dessa influência, e da relevância científica do estudo dessa influência, emerge em várias obras do pesquisador londrino Jeffrey Haynes, entre elas “Religion, politics and International Relations – Selected essays”, de 2011.

Haynes constata, na introdução de seu livro, o que considera ser um “fato óbvio”, a saber, que “no mundo vários atores religiosos afetam os resultados políticos de diferentes maneiras”, e interroga-se sobre “por que, como e quando” esses atores religiosos realizam tal influência “no contexto internacional e doméstico” (2011, p.01). A partir dessa premissa, Haynes identifica e estuda algumas experiências específicas do ponto de vista das relações entre política, atores religiosos e relações internacionais, até mesmo porque seria questionável, do ponto de vista científico, pretender fazer um estudo exaustivo, universal, “civilizatório” sobre as relações entre política, agentes religiosos e relações internacionais.

Reconhecendo a constatação de Haynes a respeito da influência relativa dos agentes religiosos no âmbito político intra e internacional, e reconhecendo, também, a relevância metodológica do estudo de casos em áreas geográficas particulares do planeta na identificação de tal influência, escolhemos como território político-geográfico específico para ser objeto de nossa investigação a América Central, particularmente a Nicarágua.

Dessa forma, em “Igreja Católica e revolução na América Central” pesquisamos sobre a influência da experiência nicaraguense na quebra do paradigma segundo o qual a religião e os agentes religiosos estariam associados mais à conservação política do *status quo* do que à sua ruptura.

Na Nicarágua a religião não foi ópio do povo, usado para a sua anestesia social conservadora, mas “urtiga revolucionária”, conforme expressão que ouvi, em abril de 2014, em Manágua, força motriz usada para sustentar também do ponto de vista teológico as lutas de libertação popular.

Clérigos e leigos católicos ficaram em lados opostos nas barricadas físicas e ideológicas da revolução sandinista. Conforme veremos, na revolução liderada pela Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), identificamos a atuação de uma internacional católica da libertação social, conhecida como Teologia da Libertação, que agiu como movimento internacional antissistêmico em relação ao capitalismo.

Para a realização desse estudo de caso histórico-descritivo-interpretativo utilizamos fontes bibliográficas e entrevistas semiestruturadas com atores religiosos diretamente envolvidos no processo revolucionário citado. A visita *in loco*, com as entrevistas, foi feita em abril de 2014, durante duas semanas, nas cidades de San Salvador (em El Salvador) e Manágua (Nicarágua), onde foi possível, também, recolher ulterior material bibliográfico sobre nosso objeto de pesquisa.

No primeiro capítulo apresentaremos as concepções norteadoras dessa nossa pesquisa; no segundo, identificaremos especificamente o processo de quebra do paradigma da religião ópio do povo na Nicarágua realizado no contexto da experiência mais ampla do movimento internacional da Teologia da Libertação.

Concepções norteadoras da pesquisa

Crítica política da interpretação da religião como ópio do povo

Na sua “Crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução”, escrita entre dezembro de 1843 e janeiro de 1844, publicada nos *Anais Franco-Germânicos* em 1844, Karl Marx afirmou que

a miséria religiosa constitui ao mesmo tempo a expressão da miséria real e o protesto contra a miséria real. A religião é o suspiro da criatura oprimida, o ânimo de um mundo sem coração, assim como o espírito de estados de coisas embrutecidos. Ela é o ópio do povo (2010, p.145).

Em seu artigo intitulado “Marx e Engels como sociólogos da religião”, Michael Löwy afirmou que a frase “a religião é o ópio do povo” não é criação de Marx. Tal afirmação é de antes de Marx, com diferentes gradações “em Kant, Herder, Feuerbach, Bruno Bauer e muitos outros” (1998, p.157). Löwy observa que a frase precisa ser compreendida em sua complexidade, destacando que Marx refere-se à religião em “seu duplo caráter”, contraditório, dialético, “às vezes legitimação da sociedade existente, às vezes protesto contra tal sociedade” (Ibidem, p.158).

Mesmo não sendo criação de Marx, e mesmo não sendo a afirmação mais importante de Marx sobre religião, ela se popularizou, soando como uma condenação política paradigmática da religião, usada para a justificação daquele ateísmo político de esquerda segundo o qual não haveria possibilidade de conciliação entre religião e revolução social. Dessa forma, para ser revolucionário, deveriam ser abandonados os valores religiosos; e, para ser religioso, seria também obrigatório abandonar os valores revolucionários. O ateísmo político-religioso adotado por grupos e Estados de esquerda que destacam tal suposta incompatibilidade filosófica, essencial entre revolução social e religião deriva certamente dessa interpretação metafísica da religião cuja responsabilidade criadora é frequentemente atribuída a Marx.

Segundo Löwy, porém, nos encontramos diante de um equívoco hermenêutico. Para ele, será em “A Ideologia Alemã” (1846) que emergirá a noção marxista da religião como reflexo das relações estruturais de produção. Religião reflexo, junto com outras produções ideológicas, como o direito, a moral, a política, a metafísica, “condicionadas pela produção material e pelas relações sociais correspondentes” (Ibidem, p.158). Isso já significa algo mais do que o mero anátema da religião ópio. Além disso, Löwy sustenta em seu artigo sobre Marx e Engels como sociólogos da religião que para Marx e Engels a religião, além de ser condicionada por, pode, também, condicionar, influenciar. Ele sustenta a tese da conexão entre “reflexo e causa”. A seu aviso, o que Marx e Engels evidenciam é “a íntima e eficaz conexão entre os dois fenômenos”, ideologia e relações de produção (Ibidem, p.160).

Em uma sua aula-vídeo sobre “Karl Marx como sociólogo da religião”, Löwy destacou, em suma, que a célebre afirmação “a religião é o ópio do povo”, específica de um debate mais metafísico do que histórico-político sobre religiões não foi inventada por Marx, foi citada por ele, e, sobretudo, não se trata de uma

afirmação marxista, mesmo sendo uma citação de Marx, mas pré-marxista porque em tal período o próprio Marx ainda não era marxista (LÖWY, 2014). Tal afirmação não manifestaria o que é central no marxismo sobre a religião, e que emergirá em textos posteriores de Marx, ou seja, as conexões entre as relações materiais de produção e a produção de ideias (onde se situam as religiões) para a manutenção ou modificação dessas relações materiais de produção (Ibidem). O que é central no marxismo sobre as religiões é o que é central no marxismo sobre as demais formas de produção de pensamento (ideologias) utilizadas pela classe dominante para a manutenção das relações materiais de produção.

De fato, em Ideologia Alemã lemos que

as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual (MARX; ENGELS, 2007, p.47).

Ideologia não é uma produção metafísica, mas um pensamento militante, vinculado (conexão) às relações intrafísicas de produção. Dessa forma, temos o pensamento militante conservador da classe dominante que conquistou sua hegemonia de classe (ideologia conservadora), e a ideologia das classes dominadas, vinculadas aos interesses materiais da maioria no âmbito do modo de produção capitalista. Nesse sentido, a religião é a versão confessional dessa ideologia vinculada (conectada) às relações materiais (intrafísicas) de produção. Assim, do ponto de vista de uma sociologia política marxista, religião é a versão confessional da ideologia conservadora das classes dominantes que possuem um credo religioso, mas pode ser também a versão confessional da ideologia revolucionária das classes dominadas que professam um determinado credo religioso.

Religiões são ideologias confessionais de comunidades hermenêuticas (também confessionais) que, do ponto de vista político-marxista, servem para a manutenção de uma determinada hegemonia de classe, junto com o direito, a moral, ou para a sua derrubada, conforme a interpretação política produzida por essas comunidades hermenêuticas confessionais. As classes sociais que conquistaram a hegemonia política dominam também o pensamento político, religioso como forma de manutenção de sua dominação na produção material. E as classes dominadas que adquirem consciência dessa dominação produzem interpretações políticas (leigas ou confessionais) voltadas para a contestação de tal hegemonia.

Teologia da Libertação

A expressão Teologia da Libertação foi usada pelo teólogo peruano Gustavo Gutiérrez em julho de 1968 quando proferiu uma conferência com esse título em Chimbote, Peru, conferência que foi publicada em Lima e, depois, em Montevideu (GUTIÉRREZ, 2000, p.12). Isso ocorreu algumas semanas antes da Segunda Conferência Geral do Episcopado Latino-americano, realizada na cidade de Medellín, Colômbia, no final de agosto e início de setembro de 1968. Porém, somente em 1972 ocorrerá a publicação do livro de Gutiérrez intitulado Teologia da Libertação – Perspectivas.

O que significa Teologia da Libertação? Trata-se de uma nova hermenêutica político-religiosa de contestação da ordem social vigente? Na introdução à nova edição de seu livro de 1972, escrita em 1988, Gutiérrez explicou que “ao falar em teologia da libertação referimo-nos a um movimento vasto” (2000, p.47). Teologia da Libertação como “movimento vasto”, intra e internacional (América do Sul e Central), dotado de pensamento político-teológico próprio. Em *A Força Histórica dos Pobres*, Gustavo Gutiérrez destacou que tal “movimento vasto” (Teologia da Libertação) “tem suas raízes em uma militância revolucionária” (1977, p.301). Teologia da Libertação, então, como “movimento vasto” fundado em uma “militância revolucionária”. Movimento vasto situado na América Central e Meridional, espécie de internacional centro e sul-americana da esquerda católica revolucionária, com origem na década de 1960, nas experiências políticas de emancipação popular. No fenômeno Teologia da Libertação, estão esses dois elementos: movimentos populares de libertação social e hermenêutica político-teológica dessas lutas de libertação social. A expressão Teologia da Libertação, portanto, mesmo sugerindo a redução de sua compreensão ao âmbito acadêmico da hermenêutica teológica das lutas sociais latino-americanas de libertação, é um fenômeno mais amplo que a atividade intelectual profissional sugerida explicitamente pela expressão.

Michael Löwy, nos seus estudos sobre a Teologia da Libertação, destacou a afirmação de Gutiérrez de que não se trata apenas de uma corrente de pensamento político-teológico (LÖWY, 1989; 1991; 2000; 2013a; 2013b). Em “A contribuição da Teologia da Libertação”, entrevista concedida em 08 de janeiro de 2013, afirmou que

o cristianismo da libertação é um vasto movimento social que aparece no Brasil desde o começo dos anos 1960 – bem antes da aparição dos primeiros livros da teologia da libertação. Este movimento inclui setores significativos do clero – padres, freiras, ordens religiosas, bispos – dos movimentos religiosos leigos, como a Ação Católica, a JUC, a JOC, a ACO, das comissões pastorais, como Justiça e Paz, Pastoral da Terra, Pastoral Operária, e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Trata-se de uma ampla e complexa rede que ultrapassa os limites da Igreja como instituição, e que reúne, a partir dos anos 1970, milhões de cristãos que partilham a opção prioritária pelos pobres (LÖWY, 2013).

Um “vasto movimento social” localizado na América do Sul e Central, dotado de uma sua teologia política crítica em relação à pobreza e desigualdades sociais, que está subordinada ao movimento social de emancipação. Em suma, pensamento subordinado ao movimento.

A Teologia da Libertação funciona como uma “reflexão crítica da práxis histórica à luz da Palavra” (GUTIÉRREZ, 2000, p.71), mas qual a característica política central dessa reflexão crítica? Por meio do confronto intelectual entre análise da realidade e interpretação da revelação bíblica (a “Palavra”), do lado de dentro dos movimentos de emancipação social, Gutiérrez concluiu que

apenas uma quebra radical do presente estado de coisas, uma transformação profunda do sistema de propriedade, o acesso ao poder da classe explorada, uma revolução social que rompa com tal dependência podem permitir a passagem a uma sociedade diferente, a uma sociedade socialista. Ou, pelo menos, torná-la possível (Ibidem, p.82).

A palavra libertação, portanto, do ponto de vista político é entendida como ruptura, mudança social pela raiz (revolução social), diferente da perspectiva reformadora apresentada pela esquerda católica reformadora orientada pela Doutrina Social da Igreja (LÖNNE, 1991). “Só então”, conclui Gutiérrez, “no contexto desse processo, uma política de desenvolvimento pode realizar-se eficazmente, adquirir sentido e evitar uma formulação enganosa” (2000, p.82). Ou seja, revolução, libertação, ruptura como pressuposto de políticas de desenvolvimento social. Trata-se de uma perspectiva política antissistêmica a adotada pela Teologia da Libertação.

Quebra de paradigma na Nicarágua

A Revolução Nicaraguense de 19 de julho de 1979, com a vitória da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) sobre a ditadura de Somoza, foi uma revolução mais voltada para a derrubada da ditadura de Somoza, do que uma revolução de caráter socialista, e uma revolução caracterizada pela íntima colaboração política, em sua realização e gestão, entre esquerda leiga e esquerda católica, que compartilhavam um mesmo objetivo: combater as desigualdades sociais no campo e na cidade, mantidas pela dominação das oligarquias rurais e aristocracias urbanas que contavam com os EUA como aliado (PIVA, 1986; SANTOS, 1987; ZIMMERMANN, 2002).

Influenciada pela revolução cubana de 20 anos antes, que derrotou o ditador Fulgêncio Batista, também na Nicarágua os guerrilheiros conseguiram derrubar um ditador e assumir a gestão política do Estado. Em Cuba, os revolucionários continuam no poder até hoje (2015). Na Nicarágua, a FSLN, após conquistar o poder em 1979 via revolução política, o perde via eleição, em 1990, sofre outras derrotas nas eleições presidenciais de 1996 e 2001, e retorna ao poder elegendo Daniel Ortega nas eleições de 2006, reelegendo-o em 2011.

Pela associação entre classe dominante local e EUA, as lutas de emancipação social na Nicarágua, desde os tempos de Sandino, tinham um caráter nacionalista, de afirmação da soberania nacional em relação às classes dominantes e seu aliado internacional. A referência a Sandino pela FSLN não diz respeito a teorias políticas sofisticadas, que não caracterizavam seu pensamento. Foram as ações políticas nacionalistas de Augusto Sandino que inspiraram os revolucionários da FSLN, com o acréscimo de outras fontes, como a leitura marxista das desigualdades locais, e a crítica política e teológica dessas desigualdades feita pelos sandinistas cristãos vinculados ao movimento da Teologia da Libertação (SANTOS, 1987, p.19-21).

Na Nicarágua os cristãos não trocaram a fé cristã pelo ateísmo para se tornarem revolucionários, mas descobriram o sentido político-teológico de suas ações revolucionárias em favor da emancipação popular.

A constatação de que havia algo errado na interpretação segundo a qual uma contradição “essencial” (metafísica) separaria a revolução da religião fora feita já por Carlos Fonseca Amador (1936-1976), fundador da FSLN (assassinado três anos antes do triunfo da revolução), durante o processo revolucionário nicaraguense, conforme explicou Padre Fernando Cardenal no dia 11 de abril de 2014, em

Manágua, uma sexta-feira pela manhã, em entrevista que me concedeu na sede do Movimento Fe y Alegria de educação popular integral e promoção social, do qual é o diretor nacional. O comandante Carlos Fonseca, assassinado antes da vitória sandinista, conversando com Fernando e seu irmão Ernesto, disse-lhes:

“Aqui na Nicarágua vamos fazer uma revolução. Precisamos de vocês, sacerdotes. Lá em Moscou eles não entendem que o nosso povo é religioso e revolucionário. Aqui nós vamos fazer uma revolução popular. Uma revolução com fé. E precisamos de vocês, sacerdotes”. Fonseca compreendeu a fé popular. Disse que “essa fé precisa de sacerdotes como vocês. O povo não precisa deixar de ser cristão para ser revolucionário”. Na Nicarágua, a fé não era ópio somente, mas urtiga, fé urtiga, revolucionária. Nós, sacerdotes, não fomos combater diretamente, pois nos disseram que os jovens guerrilheiros sabiam fazer isso melhor do que nós. Atuamos nas relações internacionais, promovendo a revolução. Somente eu visitei mais de 80 cidades da Europa explicando nossa revolução. Países da América Central e do Sul que apoiavam nossa revolução a ajudavam com armas, dinheiro e transporte de armas.

Fonseca chegou a essa conclusão certamente por ter posto a análise da realidade material nicaraguense acima do paradigma filosófico equivocado, mesmo se real, da incompatibilidade entre religião e revolução, derivado da redução da religião à condição política unilateral, permanente, imutável de ópio do povo. Equívoco hermenêutico que teria sido adotado também por Moscou, pelo que se percebe no diálogo entre Fonseca e Fernando Cardenal.

A Nicarágua, com seu povo revolucionário e religioso, segundo o relato de Fernando Cardenal, fez Carlos Amador romper com esse condicionamento paradigmático equivocado já durante o processo revolucionário. E o desmanche desse equívoco hermenêutico continuará se propagando também depois da Revolução de 1979. De fato, nessa mesma entrevista, Fernando Cardenal explicou que,

na celebração do primeiro ano da Revolução Sandinista, em julho de 1980, Fidel veio nos visitar. Felicitava-nos pela “aliança entre cristãos e marxistas na luta revolucionária”. Então, uma freira levantou o braço e disse que não tinha sido bem assim. “Puxa, deixamos uma freira reacionária entrar na reunião com Fidel”, pensei. Mas ela concluiu: “Aqui não houve aliança entre cristãos e marxistas. Trabalhamos todos juntos na luta revolucionária, sem essa distinção”. Não era uma freira reacionária, mas mais revolucionária do que pensei.

Quais outros líderes de Estados socialistas estavam nessa celebração do primeiro aniversário da Revolução Sandinista? O que pensavam sobre as relações materiais entre religião e revolução? A experiência nicaraguense os teria influenciado do ponto de vista da hermenêutica da relação entre religião e revolução? Sabemos que o líder cubano estava presente nessa celebração e foi “corrigido” por essa freira católica revolucionária.

Na Nicarágua, nesse primeiro aniversário da Revolução Sandinista, em 19 de julho de 1980, em que Fidel Castro os visitou, conforme referiu Fernando Cardenal, também estava presente Frei Betto, que entrevistará o líder cubano alguns anos depois, resultando na publicação do livro *Fidel e a Religião* (1986).

Na introdução de seu livro, Betto destacou que, se, de um lado, organizações religiosas, ou setores dessas organizações se posicionaram de forma conservadora e contrarrevolucionária nas lutas latino-americanas de emancipação social, de outro, o desencontro entre cristãos e marxistas, ou entre revolucionários cristãos e laicos ocorreu, também, porque “muitos partidos comunistas haviam falhado por professarem um ateísmo academicista que os afastava dos pobres impregnados de fé” (1986, p.18).

A religião urtiga, da Nicarágua dos cristãos revolucionários, contestava esse equívoco que reduzia a religião a ópio, mesmo sem negar tal possibilidade de uso conservador da religião nas conexões entre ideologia e relações de produção.

Segundo Betto, a Revolução Sandinista, realizada por um povo religioso e revolucionário surpreendeu Fidel Castro, pois

era a primeira vez na história que os cristãos participavam ativamente de um processo insurrecional, motivados por sua própria fé, apoiados por seus pastores. Ali não se tratava de aliança estratégica, frisavam os religiosos nicaraguenses. Houvera uma unidade entre cristãos e marxistas, entre todo o povo (Ibidem, p.19).

Nessa reunião de julho de 1980, em Manágua, Fidel manifestou sua “impressão de que o conteúdo da Bíblia é um conteúdo altamente revolucionário; acredito que os ensinamentos de Cristo são altamente revolucionários e coincidem totalmente com o objetivo de um socialista, de um marxista-leninista” (Ibidem, p.19).

Certamente as opiniões do líder cubano, influenciado pela experiência dos cristãos da libertação, ecoavam, também, impactando nos círculos marxistas acadêmicos e de governo que reproduziam a hermenêutica redutiva da religião ópio como se fosse uma espécie de tradição filosófica marxista sobre a religião.

De fato, “a ideia predominante entre os marxistas”, como destacou Löwy, “era que um cristão que se tornava socialista ou comunista necessariamente abandonava suas antigas crenças religiosas, consideradas ‘anticientíficas’ e ‘idealistas’” (2000, p.24).

Frei Betto, ao contrário, afirmou que “quando os cristãos, apoiados em sua fé, são capazes de responder às necessidades do povo e da história, suas próprias convicções religiosas os levam à militância revolucionária”, demonstrando “que se pode ser cristão e, ao mesmo tempo, revolucionário consequente, e que não há contradição insolúvel entre as duas coisas”, contestando, assim, o “dogma definitivo, absoluto, metafísico, acima de qualquer dialética” segundo o qual a religião seria sempre o ópio do povo e um revolucionário deveria ser ateu para ser revolucionário marxista (1986, p.330-331).

Na entrevista com Frei Betto em 1985, em Cuba, Fidel Castro ponderou, porém, que a expressão “a religião é o ópio do povo” pode ter sido “justa num determinado momento”, e valer ainda em algumas circunstâncias, mas

de nenhum modo aquela frase tem ou pode ter o caráter de dogma ou de verdade absoluta. É uma verdade ajustada a determinadas condições históricas concretas. Creio que é absolutamente dialético e marxista tirar esta conclusão. Em minha opinião, a religião, sob a ótica política, não é em si mesma ópio ou remédio milagroso. Pode ser ópio ou maravilhoso remédio na medida em que sirva para defender os opressores e os exploradores ou os oprimidos e os explorados (Ibidem, p.332).

Em uma sua outra publicação, Frei Betto relatou ter perguntado a Fidel Castro, em 1980, quando o conheceu em Manágua,

por que o Estado cubano era confessional. Ele levou um susto. “Como confessional? Somos ateus!” Reagi: “Professar ou negar a existência de Deus é confessionalidade, Comandante. A modernidade exige partidos e Estados laicos”. Ele afinal concordou. Pouco depois, o Estatuto do Partido Comunista de Cuba e a Constituição do país foram modificados para imprimir caráter laico às duas instituições (BETTO, 2014).

Influenciado ou não pela Revolução Sandinista e pelo diálogo com os revolucionários cristãos, está de fato que o líder cubano reconheceu a irrelevância política do ateísmo academicista derivado da interpretação redutiva da religião ópio, o que Carlos Fonseca reconheceu já ao longo do processo anterior a 19 de julho de 1979, pela docência de seu próprio povo, nicaraguense, ao mesmo tempo religioso e revolucionário.

Na avaliação de Fidel, em suma,

há muitos marxistas que são doutrinários. E acredito que ser doutrinário neste problema dificulta esta questão. Creio que devemos pensar no reino deste mundo, vocês e nós, e devemos evitar precisamente os conflitos nas questões que se referem ao reino do outro mundo. Vejo que ainda há doutrinários, para nós não é fácil, porém nossas relações com a Igreja são de progressiva melhoria (1986, p.19).

Ao longo da entrevista concedida em 1985 a Frei Betto, Fidel destacou, porém, que, de fato, os conflitos entre Igreja Católica e Revolução Cubana foram de ordem política, dado que conspirações contrarrevolucionárias eram organizadas também dentro de alguns ambientes geridos pela Igreja Católica (Ibidem, p.213-215).

Todavia, a questão “doutrinária”, filosófica contra a religião, mesmo se fora do alcance material da análise histórica do papel da religião e agentes religiosos nas lutas de classe, também se fez presente em Cuba.

Conforme observou o teólogo brasileiro Clodovis Boff em sua visita a Cuba em setembro de 1985, “um ponto problemático para a Igreja em Cuba” é a educação que se ministra nas escolas, com o ensinamento de “postulados ateus”. E explicou o motivo dessa afirmação com um relato:

Tive nas mãos um livro de “filosofia materialista”, usado nas escolas, onde se ensina com todas as letras que Jesus era um mito inventado nos primeiros séculos e que serviu aos pobres para se consolarem de sua condição oprimida... Falamos disso ao Ministro da Educação, dizendo que tal situação não é de modo algum sustentável nem mesmo do simples ponto de vista da crítica histórica. Ele nos disse que, por falta de literatura educativa própria, os livros de formação ideológica que usam nas escolas são, em sua maioria, traduzidos do russo e de outras línguas (1989, p.35).

De novo Moscou, antes questionada por Carlos Fonseca, difundindo em Cuba livros escolares que transmitiam a metafísica do ateísmo e não a metodologia marxista da interpretação material da religião no contexto das lutas de classe. Como se observa no próprio relato de Clodovis Boff, porém, o uso desses livros, em Cuba, não parecia ser motivado por razões de convicção filosófica, mas econômicas. E o que se observa também nesse relato é que a revolução com religião (Nicarágua 1979) repercutira mesmo em Cuba, caso contrário o Ministro da Educação da ilha socialista nem teria escutado as duras críticas sobre a temática apresentadas pelo teólogo católico brasileiro, que estava visitando a ilha como teólogo da libertação a convite do próprio governo socialista cubano.

Nesse sentido, em uma recente entrevista, Frei Betto afirmou que muita coisa mudou em Cuba desde a publicação do livro *Fidel e a Religião* (BETTO, 2015). Betto constatou que depois que o Partido Comunista Cubano deixou de ser ateu, passando a ser laico, o que “significou a permissão de cristãos ingressarem no partido”, “o que mais surpreendeu os cubanos foi que, ao tirar o caráter ateu do partido, vários comunistas confessaram que sempre tiveram fé, foram cristãos, mas não podiam admitir publicamente” (Ibidem).

O livro *Fidel e a Religião* já foi lançado em 34 países, traduzido para 24 idiomas e, segundo Fidel Castro, que o releu em 2015, continua atual (Ibidem). Tal livro influenciou Cuba e sua revolução. Resta saber se *Fidel e a Religião*, junto a outras publicações do movimento da Teologia da Libertação, provocaram mudanças na interpretação da religião também em países como Vietnã, República Popular da China e nos movimentos marxistas espalhados pelo planeta.

De qualquer forma, os movimentos políticos antissistêmicos, leigos ou confessionais, com foco nas mudanças intra e internacionais, receberam recentemente um apoio inesperado, insólito, do novo papa, argentino, com posições críticas em relação ao velho centralismo europeu, um papa para o qual

a causa principal da pobreza é um sistema econômico que deslocou a pessoa do centro e ali colocou o deus dinheiro; um sistema econômico que exclui, exclui sempre: exclui as crianças, os idosos, os jovens, sem trabalho... e que cria a cultura do descarte em que vivemos (PAPA FRANCISCO, 2015).

Em 2000, interrogando-se sobre o futuro do cristianismo da libertação, após o purgatório neoliberal dos anos 1990, Löwy afirmou se tratar de uma previsão difícil, que dependeria de muitas “variáveis desconhecidas, tais como a identidade do próximo papa” (2000, p.229). Ora, parece que, se depender do novo papa, abrem-se novas possibilidades de reflorescimento para o movimento da Teologia da Libertação.

Considerações conclusivas

Essa pesquisa nasceu em torno a uma curiosidade científica sobre a afirmação célebre segundo a qual para Marx a religião é o ópio do povo.

Em tal frase encontramos como que uma condenação da religião, reduzida a um estado permanente de droga, anestesia conservadora para a manutenção das dominações sociais. Trata-se de uma afirmação que compreende a religião como instrumento de conservação social, de manutenção de um dado poder. Tal afirmação está na origem da elaboração desse artigo associada ao estudo da experiência do cristianismo da libertação, da assim chamada Teologia da Libertação, que é mais um movimento social dotado de uma sua teologia política do que um movimento teológico propriamente dito, uma espécie de internacional sul e centro-americana da esquerda revolucionária cristã, sobretudo católica.

A afirmação segundo a qual a religião seria o ópio do povo foi confrontada intelectualmente com a experiência do movimento da Teologia da Libertação em geral e com a experiência da revolução sandinista na Nicarágua em particular, com a derrubada de Somoza em julho de 1979, experiência protagonizada por revolucionários leigos e cristãos que trabalharam juntos por esse mesmo objetivo.

Dessa forma, tal afirmação restou deslocada cientificamente nesse confronto. Como pode a religião ser reduzida à condição ontológica de ópio do povo se na Nicarágua muitas entre as pessoas que protagonizaram tal revolução política eram pessoas religiosas que não abandonaram sua religião para fazer essa revolução, mas deram um sentido teológico-libertador a tal revolução?

Portanto, começamos essa pesquisa tratando a afirmação “a religião é o ópio do povo” como se fosse um paradigma marxista para verificar se tal paradigma teria sido quebrado pelo cristianismo da libertação em geral, particularmente na experiência da Nicarágua. Verificamos, porém, que a frase “a religião é o ópio do povo” aparece como uma citação de Marx em sua obra “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel – Introdução”, de 1844. Portanto, iniciamos com a hipótese segundo a qual a Nicarágua, com a sua Revolução de 1979, teria quebrado o paradigma marxista da religião ópio do povo. Porém, no desenvolvimento da pesquisa, foi contestada a hipótese segundo a qual seria marxista, seria um paradigma marxista a afirmação da religião como ópio do povo. Ou seja, afirmar que a religião seria ópio do povo foi uma citação de Marx, mas não se trata de paradigma marxista sobre as religiões.

Tal constatação emergiu, sobretudo, na leitura de artigos e livros do sociólogo marxista da religião Michael Löwy, profundo conhecedor da parte política da Teologia da Libertação, para o qual em 1844, Marx ainda não era marxista e para o qual o paradigma marxista da religião não consiste em condená-la a ópio do povo, mas em considerar a religião como ideologia confessional no contexto das lutas de classes, visão que irá emergir mais tarde, em *A Ideologia Alemã*, onde a religião será compreendida no capítulo da ideologia, com a filosofia, o direito. Em suma, religião como ópio do povo é uma citação de Marx, e não uma afirmação marxista sobre a religião. Dessa forma, como a Nicarágua teria quebrado o paradigma marxista da religião como ópio do povo, se isso nem é um paradigma marxista? Löwy, nos seus estudos de sociologia política marxista da religião destacou que os grupos religiosos aparecem em conexão com as lutas de classe, as religiões podem de fato ser ópio, mas podem ser também reformadoras e revolucionárias.

Todavia, mesmo não sendo marxista, a afirmação da religião como ópio do povo, tornou-se conhecida internacionalmente como se fosse uma afirmação marxista. Adquiriu fama, popularizou-se e influenciou o debate político local e internacional como se fosse uma afirmação marxista, sendo adotada até por partidos comunistas e por Estados que se organizaram em base a postulados marxistas.

De fato, a consideração da religião como ópio do povo tornou-se uma espécie de afirmação clássica do marxismo sobre a religião, mesmo tratando-se de um clássico errado, um clássico do equívoco hermenêutico, como aconteceu, por exemplo, com Maquiavel, que nunca escreveu que fins bons justificariam o emprego de meios imorais. Maquiavel nunca escreveu isso, mas a atribuição disso a ele tornou-se célebre, mesmo se equivocada.

No caso de Marx, ele cita essa frase (religião ópio), mas, segundo o sociólogo Michael Löwy, é simplesmente uma citação, não uma prescrição, não se trata de um esquema hermenêutico marxista. A tese marxista sobre a religião é a da conexão entre as lutas de classe e as ideologias, inclusive as ideologias confessionais.

O movimento da Teologia da Libertação vai combater, desdizer, derrubar a tese segundo a qual a religião seria ontologicamente ópio do povo, porém não se trata da derrubada de um paradigma, de uma interpretação científica marxista, mas da derrubada de um equívoco hermenêutico erroneamente considerado marxista que se tornou célebre entre amigos incautos e adversários de Marx.

Na Nicarágua, a percepção de que havia algo de equivocado na tese do ateísmo do marxismo, derivado de tal interpretação reducionista da religião, emerge já em Carlos Fonseca Amador, fundador da Frente Sandinista. Segundo Amador, o povo nicaraguense era católico e revolucionário, e na Nicarágua a revolução seria feita junto com a fé cristã sem a necessidade de se abandonar a fé cristã para se fazer a revolução. Carlos Fonseca rejeitou essa interpretação equivocada que estava sendo reproduzida e exportada por Moscou como se fosse hermenêutica marxista.

A Nicarágua, mesmo antes da tomada de Manágua, em 1979, já provocava, portanto, perturbação naqueles ambientes marxistas que reproduziam o equívoco hermenêutico da religião ópio como se fosse paradigma marxista. Dessa forma, a Revolução Sandinista em particular, no contexto geral do cristianismo da libertação, provocou mesmo uma ruptura, uma quebra, mas não se trata da quebra de um paradigma, e sim da quebra dessa hermenêutica equivocada da religião ópio, erroneamente considerada marxista, e que se tornou célebre.

Todavia, assim como houve a difusão desse equívoco hermenêutico entre partidos e Estados de inspiração marxista, ocorreu também a difusão da contestação dessa interpretação equivocada por obra, seguramente decisiva, do cristianismo sul e centro-americano da libertação, onde se destaca a experiência revolucionária da Nicarágua.

A difusão da negação desse equívoco hermenêutico vai ganhar força quando líderes e intelectuais de esquerda do mundo todo, entre eles Fidel Castro, se reuniram em julho de 1980 na Nicarágua para celebrar o primeiro aniversário da Revolução Sandinista. Nesse mesmo evento estava também o escritor católico Frei Betto que poucos anos depois publicaria uma série de entrevistas que fez com Fidel Castro em um livro intitulado Fidel e a Religião. Tal livro insiste nessa tecla da negação da condenação da religião a ópio do povo além de destacar a dissociação entre marxismo e ateísmo. Com mais de 30 edições, traduzido para vários idiomas, essa publicação certamente perturbou a interpretação da religião feita por aqueles marxistas focados mais na metafísica do ateísmo do que na análise material da ação histórica dos grupos religiosos no contexto da luta de classes.

Portanto, a experiência do cristianismo da libertação não somente quebra a hermenêutica equivocada, mas célebre, popular da religião ópio, mas produz, também, a difusão da contestação dessa tese não marxista que foi adotada e difundida internacionalmente como se fosse marxista por aqueles pensadores que equivocadamente associaram o materialismo sociológico do marxismo ao materialismo metafísico do ateísmo.

Marx podia ser ateu, mas o materialismo do marxismo não é crente nem ateu. Não se trata de um materialismo filosófico nem teológico, mas de um materialismo sociológico, político, econômico, focado na análise das relações de produção, que reconhece que tais relações materiais são legitimadas ou contestadas

respectivamente por reproduções ideológicas conservadoras ou revolucionárias, de tipo leigo ou confessional.

Assim, os marxistas que promoveram o ateísmo como se isso fosse uma tese marxista, além de cometerem um erro de cognição do marxismo, erraram também do ponto de vista político-estratégico ao excluírem da luta revolucionária os revolucionários crentes, e ofereceram aos adversários o combate ao “ateísmo marxista” como bandeira de propaganda ideológica anticomunista, como se o marxismo fosse constitutivamente ateísta em vez de laico.

Sobre o uso da análise social marxista pelos cristãos, afirmava-se em alguns círculos sociais católicos progressistas que os cristãos deveriam saber separar a parte sociológica da parte filosófica, ateísta do marxismo. A primeira seria trigo, a segunda, joio. Ora, pelo que se constatou nessa pesquisa, essa segunda parte nem marxista seria, não faria parte da metodologia do materialismo sociológico do marxismo. Tratar-se-ia de uma espécie de acréscimo impróprio, elaborado não por Marx, mas pelo marxismo exótico de marxistas metafísicos. Assim, não somente os cristãos marxistas deveriam rejeitar tal segunda parte, filosófica, ateísta, mas todos os que interpretam o materialismo de Marx, crentes ou ateus que sejam, como materialismo sociológico, intrafísico, histórico, político-dialético.

Dessa forma, percebe-se que o tradicional desencontro entre marxistas e católicos foi desenvolvido, de um lado, pela parte conservadora da Igreja Católica que se situou ao lado dos opressores nas lutas de classes, e, de outro, por aqueles marxistas exóticos que associaram o materialismo histórico e dialético de Marx à metafísica do ateísmo.

A Nicarágua, com sua “revolução feita com fé”, na expressão de Carlos Fonseca Amador, não somente auxiliou os cristãos revolucionários a compreender as relações teóricas e práticas entre fé cristã e revolução, mas ajudou a própria análise marxista a se distanciar da metafísica do crer ou não crer, questão irrelevante para o materialismo sociológico do marxismo, orientando-a para a compreensão política das ações históricas locais e internacionais dos grupos religiosos sistêmicos e antissistêmicos no contexto das relações materiais de produção.

REFERÊNCIAS

- BERGER, Peter. **The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics**. Washington: W.B.E. Publishing Company, 1999.
- BETTO, Frei. **Diário de Puebla**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- BETTO, Frei. **O que é Comunidade Eclesial de Base**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.
- BETTO, Frei. **Fidel e a religião**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BETTO, Frei. **A mosca azul – reflexão sobre o poder**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.
- BETTO, Frei. **Batismo de Sangue - Guerrilha e Morte de Carlos Marighella**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

- BETTO, Frei. **Estado laico e Estado confessional**. In: *Jornal O Dia*. 2014. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/opiniao/2014-09-14/frei-betto-estado-laico-e-estado-confessional.html>. Acesso em: 28 nov 2014.
- BETTO, Frei. **Entrevista revista Brasileiros**. Publicada em 27/04/2015. Disponível em: <http://brasileiros.com.br/2015/04/custa-entender-como-um-padre-pode-ser-antissocialista-diz-frei-betto/>. Acesso em: 01 maio 2015.
- BOBBIO, Norberto. **Destra e Sinistra – Ragioni e significati di una distinzione politica**. Roma: Donzelli, 1994.
- BOFF, Clodovis. **Comunidade eclesial, comunidade política – ensaios de eclesiologia política**. Petrópolis: Vozes, 1978.
- BOFF, Clodovis. **Cartas teológicas sobre o socialismo. Fé e militância-1**. Petrópolis: Vozes, 1989.
- BOFF, Leonardo. **A Trindade, a sociedade e a libertação**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- BOFF, Leonardo. **Contribuição da Teologia da Libertação: Michael Löwy**. In: *Blog do autor*. 2013. Disponível em: <https://leonardoboff.wordpress.com/2013/01/10/contribuicao-da-teologia-da-libertacao-michael-lowy/>. Acesso em: 15 jan 2015.
- BRUCAN, Silviu. **La disolución del poder – Sociología de las relaciones internacionales y políticas**. México: Siglo XXI, 1974.
- CAMBÓN, Enrique. **Trinità modello sociale**. Roma: Città Nuova, 2009.
- CAMPOS, Marcella Pontes. **Ascensão ou queda das grandes religiões: conflitos entre discursos nas relações internacionais**. Brasília: Dissertação UnB, 2012.
- CARDENAL, Ernesto. **La revolución perdida - memorias 3**. Madrid: Trotta, 2004.
- CARDENAL, Ernesto. **Ernesto Cardenal condenado por injúria**. In: *Revista IHU (Unisinos)*, 2008. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-arquivadas/16522-ernesto-cardenal-condenado-por-injuria>. Acesso em: 09 jan 2015.
- CARDENAL, Ernesto. **O martírio interior do poeta nicaraguense**. In: *Revista IHU (Unisinos)*, 2009b. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-arquivadas/20306-o-martirio-interior-do-poeta-nicaraguense-cardenal>. Acesso em 09 jan 2015.
- CARDENAL, Fernando. **Junto a mi pueblo, con su revolución – Memorias**. Madri: Editorial Trotta, 2009.
- CARLETTI, Anna. **Diplomacia e religião – Encontros e desencontros nas relações entre a Santa Sé e a República Popular da China de 1949 a 2005**. Brasília: Funag, 2008.
- CARLETTI, Anna. **O internacionalismo vaticano e a nova ordem mundial. A diplomacia pontifícia da Guerra Fria aos nossos dias**. Brasília: Funag, 2012.
- CASALDÁLIGA, Dom Pedro. **Nicarágua: combate e profecia**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- CHOMSKY, Noam. **O que o Tio Sam realmente quer**. 1999. Disponível em: <https://we.riseup.net/assets/161059/noam%20chomsky%20o%20que%20o%20tio%20sam%20realmente%20quer.pdf>. Acesso em: 03 maio 2015.

- COMBLIN, José. **O Neoliberalismo – Ideologia dominante na virada do século**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- DABÈNE, Olivier. **A América Latina no século XXI**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- ENGELS, F. Carta a Bloch, 21/09/1890. In: *MARX, K; ENGELS, F. Obras escogidas de Marx y Engels*. Madrid: Fundamentos, 1975.
- EZCURRA, Ana María. **El Vaticano y la administración Reagan. Convergencias en Centroamérica**. México DF: Nuevomar, 1984.
- FMLN. **Historia del FMLN**. In: *Sitio oficial FMLN*. 2015. Disponível em: <http://www.fmln.org.sv/sv/oficialv3c/index.php/nuestro-partido/historia-del-fmln>. Acesso em: 04 mar 2015.
- GUTIÉRREZ, Gustavo. **Teologia da Libertação – Perspectivas**. São Paulo: Loyola, 2000.
- GUTIÉRREZ, Gustavo. **A força histórica dos pobres**. Petrópolis: Vozes, 1977.
- HAYNES, Jeffrey. **Religion, politics and International Relations – Selected essays**. New York: Routledge, 2011.
- KRUIJT, Dirk. **Guerrilla: guerra y paz en centroamérica**. Guatemala: F&G Editores, 2009.
- LÖNNE, Karl-Egon. **II cattolicesimo politico nel XIX e XX secolo**. Bolonha: Il Mulino, 1991.
- LÖWY, Michael. **Marxismo e cristianismo na América Latina**. In: *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n.19, Nov.1989, p.01-08.
- LÖWY, Michael. **Marx e Engels como sociólogos da religião**. In: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 43, 1998, p.157-170.
- LÖWY, Michael. **Marxismo e Teologia da Libertação**. São Paulo: Cortez, 1991.
- LÖWY, Michael. **A Guerra dos Deuses – Religião e política na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LÖWY, Michael. **A contribuição da Teologia da Libertação**. In: *Revista IHU (Unisinos)*, 2013a. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/516832-a-contribuicao-da-teologia-da-libertacao-entrevista-com-o-sociologo-marxista-michael-loewy>. Acesso em: 15 jan 2015.
- LÖWY, Michael. **A verdadeira Igreja dos pobres**. In: *Revista IHU (Unisinos)*, 2013b. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/518926-a-verdadeira-igreja-dos-pobres-artigo-de-michael-loewy>. Acesso em: 15 jan 2015.
- LÖWY, Michael. **Karl Marx como sociólogo da religião**, setembro 2014, aula 01 do curso de Sociologia marxista da religião. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oFY_poTOX6U. Acesso em: 15 jan 2015.
- MADURO, Otto. **Religião e luta de classes – Quadro teórico para a análise de suas inter-relações na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 1983.
- MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. Tradução de Rubens Enderle.
- MARX, Karl. **Carta a Weidemeyer, 5/3/1846**. In: *MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Obras escogidas de Marx y Engels*. Madrid: Fundamentos, 1975, 2 V.

- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007b.
- PAPA FRANCISCO. **Audiência Geral de Quarta-feira**. 21 de Janeiro de 2015. Disponível em http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/audiences/2015/documents/papa-francesco_20150121_udienza-generale.html. Acesso em: 01 maio 2015.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz; PEZZI, Júlia. **A revolução nicaraguense: marxismo, nacionalismo e teologia** (1979-90). In: VISENTINI, Paulo Fagundes (org.). *Revoluções e regimes marxistas*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013, p.271-287.
- PIVA, Márcia Cruz; PIVA, Marco Antonio. **Nicarágua – Um povo e sua história (1552-1984)**. São Paulo: Paulinas, 1986.
- RICHARD, Pablo. **A Teologia da Libertação na nova conjuntura – temas e desafios novos para a década de noventa**. In: *REB*, set./1991, p.651-663.
- SANTOS, Carlos César. **Revolução e Igreja na Nicarágua agredida**. São Paulo: FTD, 1987.
- SUE-MONTGOMERY, Tommie; WADE, Christine. **A Revolução Salvadorenha**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- THOMAS, Scott M.. **The Global Resurgence of Religion and the Transformation of International Relations – The struggle for the Soul of the Twenty-first Century**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- VIGIL, Maria Lopez. **Muerte y vida en Morazán – testimonio de un sacerdote**. San Salvador: UCA Editores, 1987.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Revolução Vietnamita**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. **As Revoluções Africanas – Angola, Moçambique e Etiópia**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- ZENTENO, Arnaldo. **Breve historia del caminar de las comunidades eclesiales de base de Nicaragua (1966-2000)**. Managua: 2002.
- ZIMMERMANN, Matilde. **A Revolução Nicaraguense**. São Paulo: Unesp, 2002.

Recebido em 06 de outubro de 2015

Aprovado em 03 de dezembro de 2015

RESUMO

Nessa pesquisa verificaremos a influência da experiência nicaraguense na quebra do paradigma segundo o qual a religião e os atores religiosos estariam associados mais à conservação do *staus quo* do que à sua ruptura.

Segundo nossa hipótese de trabalho, na Nicarágua a religião não foi ópio do povo, usada para a sua anestesia social, mas promotora de mudanças sociais, e, pela difusão internacional dessa experiência, sobretudo, no âmbito de países socialistas, a aliança entre socialistas leigos e cristãos na Nicarágua, promoveu, também, a quebra do paradigma hermenêutico tradicional que reduzia a religião à condição permanente de ópio do povo.

Palavras-chave: Relações Internacionais, Religião, Marxismo, Teologia da Libertação

ABSTRACT

In this research we shall verify the influence of Nicaraguan experience on breaking the paradigm under which religion and religious actors would be more associated to status quo preservation rather than its rupture.

According to our work hypothesis, in Nicaragua religion was not the opium of the people, used for its social anesthesia, but the promoter of social changes, and through international diffusion of this experience, mainly in the context of socialist countries, the alliance between laic and Christian socialists in Nicaragua promoted also a shift in the traditional hermeneutic paradigm which reduced religion to the permanent condition of opium of the people.

Keywords: International Relations, Religion, Marxism, Liberation Theology

SOBERANIA: UM CONCEITO EM BUSCA DE DEFINIÇÃO

Sovereignty: a concept in search of a definition

Wagner Martins dos Santos¹

Introdução

O conceito de soberania estatal é considerado ambíguo e problemático (KALMO; SKINNER, 2010), e essa ambiguidade tem se tornado recorrente na própria literatura a respeito do tema, acarretando múltiplas interpretações e divergências consideráveis em torno de sua natureza. Para Ross (1947): “[...] não há qualquer domínio em que a obscuridade e confusão sejam tão grandes quanto aqui”² (ROSS, 1947, p. 34, tradução nossa). Considerada muitas vezes como um obstáculo devido à dificuldade quanto a uma análise conceitual, a soberania estatal parece acarretar diversos significados e conotações, desde características absolutistas e centralizadoras até um sentido mais moderado e envolvido cada vez mais no fenômeno conhecido como interdependência global (BIERSTEKER; WEBER, 1996; KEOHANE, 1984; KEOHANE; NYE, 1972). Tão contestado é seu conceito que alguns teóricos políticos acreditam que deveríamos simplesmente abandonar a pretensão de conceitua-la. Já outros admitem que o debate teórico sobre a relevância da soberania estatal oscila entre frustrações e alegações a respeito se ela deve continuar a existir nos debates ou simplesmente desaparecer. Tal alegação não é nova. Maritain (1969), devido ao horror provocado pelas duas Guerras Mundiais e seu impacto sobre todas as nações, declarou que: “deveríamos descartar o conceito de soberania”³ (MARITAIN, 1969, p. 61, tradução nossa).

Embora tratar a soberania como algo meramente descartável não seja do nosso interesse, um entendimento a respeito de sua manifestação, enquanto fenômeno e manifestação conceitual, se faz necessário, haja vista ser um tema central nas análises políticas. Esta divergência aguça seu estudo, pois revela que o debate está vivo e é recorrente em tempos onde mudanças na sociedade ocorrem de forma rápida, desafiando a aclamada autonomia estatal em virtude de crescentes atores transnacionais. Problemas como imigração, tráfico de drogas, guerras civis, direitos humanos entre outros, demonstram o desafio que o Estado soberano tem para enfrentar esses problemas, revelando a importância do debate sobre a soberania

¹ Atualmente é Mestrando pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Possui graduação em Relações Internacionais pela Faculdade Estácio do Recife e MBA em Gestão de Negócios pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC. O autor é financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Atua, sobretudo, nas seguintes áreas: teorias pós-modernas de Relações Internacionais, soberania, terrorismo e o pensamento filosófico de Jacques Derrida. (wagnermids18@gmail.com).

² Texto original em inglês: [...] there is hardly any domain in which the obscurity and confusion are as great as here.

³ Texto original em inglês: [...] we have to discard the concept of sovereignty.

estatal e as múltiplas interpretações advindas de seu conceito. A onipresença do termo levou Jens Bartelson (1995) a classificá-la como um ‘conceito esponjoso’ e cuja ambiguidade é condicionada pela sua própria centralidade e importância.

Levando em conta a sua importância, este artigo se propõe a traçar uma breve genealogia da soberania. Para tanto, dividimos o artigo em três partes: (1) analisamos a aparição da soberania e como ela surgiu na consciência política moderna, culminando com a concepção weberiana de soberania; (2) levantamos as principais críticas ao conceito weberiano, considerado majoritário nas análises políticas, destacando o fenômeno conhecido como virada linguística e as contestações oriundas dele, mas sobretudo destacando as críticas desferidas pelo construtivismo e o pós-estruturalismo; e (3) concluímos balizando a respeito da divergência existente em torno de seu conceito e as lições que podemos retirar dessa discussão.

A evolução do conceito de soberania e a concepção weberiana

Traçar uma genealogia da soberania é descobrir que nunca houve consenso sobre o que ela significa (SKINNER, 2010). Ao utilizarmos o esquema analítico de Bartelson (1995), somos levados a considerar as características de três períodos históricos, considerados pelo autor como cruciais para se entender a evolução da noção de soberania e como ela se adaptou ao pensamento político moderno. Os períodos são: a Renascença, a era Clássica e o Estado moderno, cada um contendo características próprias que revelariam como a interação dos atores foi capaz de modificar o sentido atribuído a ela ao longo dos séculos.

No primeiro período, o da Renascença, havia um largo consenso de que o Estado era derivado e obedecia a um ordenamento divino, cuja harmonia e vontade geral também sustentava. Nesses termos, todo poder e autoridade era tratado como oriundo de uma esfera transcendental, ao passo que a Igreja medieval, compreendendo possuir, na terra, a legitimidade dada por um ordenamento divino, detinha um locus privilegiado para ditar o que seria certo ou errado. Seu alcance e autoridade era universal. E se Deus havia criado todo o universo, Ele também seria o responsável por sustenta-lo, designando autoridades soberanamente constituídas com o dever de guiar todo o povo (BARTELSON, 1995). No entanto, embora a Renascença tenha sido caracterizada pela ampla demonstração de poder por parte da Igreja, diversas críticas surgiram, diminuindo aos poucos a capacidade eclesial de ditar os rumos políticos. O soberano não seria instituído pela graça divina, mas através do desejo de uma comunidade minimamente organizada. O ‘homem’, então passivo das decisões eclesiais, emergiu como um ser claramente social e político, dotado da capacidade de transformar o que outrora era imutável. De um sujeito passível e obediente, passou a ser ator e capaz de modificar as estruturas políticas a qual era subjugado. Nesse sentido, Bartelson (1995) resume:

Em primeiro lugar, a ideia de uma origem divina do poder e da autoridade é julgado um assunto de fé, em vez de uma ideia suscetível à prova racional. Os objetivos do estado são definidos teleologicamente como a preservação de sua estabilidade como um organismo de autossustentação e para o bem-estar das suas partes constituídas. O estado é feito pelo homem; seu propósito é puramente territorial, e sua existência desconectada das extremidades de um outro mundo. Por conseguinte, toda a autoridade flui do *legislator humanus*, que é a causa eficiente e primária de toda a lei, e permissível para a separação das partes do estado. O Estado é uma unidade particular, não porque seja universal dentro de si mesmo, mas porque é classificado sob as leis da economia. A unidade no interior do estado é a unidade numérica, uma vez que é uma unidade de ordem; não é uma unidade absoluta, mas sim uma

pluralidade [...] ⁴ (BARTELSON, 1995, p. 103, tradução nossa).

O segundo período, a Era Clássica, incorporou de fato as grandes mudanças na vida política e no sentido atribuído à soberania. Enquanto na Renascença sua atribuição era vinculada a um monarca, na Era Clássica ela passou a ser entendida como algo inerente à existência do próprio Estado como um todo. Ser soberano passou a representar a soberania sobre um determinado território estatal, e de forma independente, autônoma, não universal. O Estado seria uma unidade infalível, e o que conferia crédito à sua existência seria justamente a presença de uma soberania constituída pelos limites absolutos no espaço territorial delimitado por ele. Geralmente associada ao Tratado de Paz de Westfália ⁵ celebrado em 1648, pondo fim à Guerra dos Trinta Anos (OSIANDER, 2001; HERSHEY, 1912; PIIRIMÄE, 2010; HINSLEY, 1986), a soberania estatal durante a Era Clássica foi marcada por grandes transformações quanto à política exercida pelos Estados. A prática diplomática, por exemplo, até então limitada à uma regra universal passou a ser transposta para a individualidade dos interesses estatais dentro de uma comunidade política.

O terceiro período, também chamado de Estado moderno, surgiu a partir do séc. XVIII, e é considerado pelos historiadores como o início da teoria moderna do sistema internacional. As mais diversas formas de representação passaram a ser consideradas como guia para as ações estatais. Segundo Bartelson (1995) o Estado moderno:

[...] é conceituado como um ser organizado sendo composto de relações internas entre os seus componentes; é conhecido através de sua relação análoga total entre seus elementos. Dentro deste estado profundamente conceituado, a soberania mantém sua indivisibilidade como sua propriedade fundamental, mas a soberania indivisível agora é também atribuída a um conjunto de relações que se constituem pela lógica dessa indivisibilidade. O estado soberano é orientado a partir da tabela de interesse, e é considerado como o resultado de um conflito dialético entre as forças subjacentes da história ⁶ (BARTELSON, 1995, p. 188, tradução nossa).

A noção de soberania a partir do séc. XVIII absorveu a ideia de moralidade aplicada aos limites estatais. Ser soberano significaria ter legitimidade para defender os interesses em um ambiente internacional, onde a hierarquia e a submissão não existiriam. O Estado seria, portanto, uma unidade indivisível e exclusiva, autossuficiente e capaz de manter um ordenamento jurídico em um determinado território. A cooperação e paz seria possível devido a uma autoridade legitimamente constituída para governar. O Estado moderno é, sobretudo, marcado pela definição weberiana de Estado, considerada majoritária e amplamente aceita pela Ciência Política. Para Max Weber (1947):

⁴ Texto original em inglês: First, the idea of a divine origin of power and authority is dismissed as an article of faith rather than an idea susceptible to rational proof. The aims of the state are defined teleologically as the preservation of its health as a self-subsistent body and the well-being of its constituent parts. The state is man-made; its purpose is a purely terrestrial one, and its existence disconnected from otherworldly ends. Consequently, all authority flows from the *legislator humanus*, who is the efficient and primary cause of all law., and who conditions the separation of the parts of the state. The state is a particular unity, not because it is universal within itself, but because it subsumed its parts under a law of economy. Unity within the state is numerical unity, since it is a unity of order; it is not an absolute unity, but rather a plurality [...].

⁵ É importante destacar que há uma ampla discordância quanto ao fato de o Tratado de Paz de Westfália ter sido responsável pelo início do reconhecimento e prática das leis pelos Estados. A exemplo: OSIANDER, 2001; HERSHEY, 1912.

⁶ Texto original em inglês: [...] is conceptualized as an organized being made up of internal relations between its components; it is knowable as a totality of analogous relation between its elements. Within this profoundly reconceptualized state, sovereignty retains indivisibility as its defining property, but indivisible sovereignty now is attributed to a totality of relations, themselves constituted by the logic of this indivisibility. The sovereign state is released from the table of interest, and is regarded as the outcome of a dialectical conflict between underlying forces in history.

Um grupo imperativamente coordenado será chamado “político” se, e na medida em que, a execução de sua ordem é realizada continuamente dentro de uma determinada área *territorial* pela aplicação e ameaça do uso força física por parte da administração do estado. [...] será chamado de “estado” se, e na medida em que, a sua administração, com sucesso, defender uma reivindicação ao *monopólio* do uso *legítimo* da força física na execução de sua ordem. Um sistema de ação social [...] será considerado “politicamente orientado” se, e na medida em que, uma vez exercer influência sobre as autoridades que dirige [...] especialmente na apropriação, expropriação, a redistribuição ou a atribuição dos poderes do governo.⁷ (WEBER, 1947, p. 164, tradução nossa, destaque do autor).

A definição weberiana nos revela alguns elementos importantes, tais como a necessidade do controle através da coerção sobre aqueles a quem caberia ao Estado comandar. De acordo com Weber, apenas quem, com sucesso, consegue aclamar o monopólio do uso legítimo da força física é que poderia se auto proclamar soberano e dotado de representatividade. Mais recentemente, seguindo a definição weberiana, Anthony Giddens (1985) reforça a importância do uso da força ao afirmar que:

O Estado-nação, que existe em um complexo de outros Estados-nação, resulta de um conjunto de formas institucionais de governança, mantendo um monopólio administrativo sobre um território com limites demarcados [fronteiras], e a sua regra para ser sancionada pela lei requer o controle direto dos meios de violência [...] (GIDDENS, 1985, p. 149, tradução nossa).

A importância que é dada a uma autoridade absoluta sobre um território com fronteiras demarcadas seria crucial para empoderar um Estado de legitimidade. Dessa forma, a soberania seria profundamente política em sua natureza, e viria à existência mediante a coesão e o estabelecimento de um governo autônomo que, no uso de suas atribuições, exerce o poder político e manifesta sua autoridade soberana sobre os que, dentro de tais limites demarcados, estariam sob seu comando. Não seria possível falar em Estado - com identidade política - se não houvesse um engajamento por parte de quem o constitui, no intuito de reproduzir as práticas que o consolidaria como um ente soberano. E essa consolidação seria capaz de dotar o Estado de voz e alcance internacional, pois mediante a organização e reconhecimento interno, teria, por conseguinte, capacidade de representar sua comunidade doméstica na arena global (WEBER, 1995). Para essa definição, a soberania é um atributo do Estado, e não há outra entidade que seja capaz de competir e aclamar o monopólio do uso legítimo da força senão o próprio Estado.

Embora amplamente aceita como a definição majoritária em análises a respeito da soberania estatal, o conceito weberiano sofreu, a partir do final da década de 1980, diversas críticas germinadas a partir do fenômeno conhecido como ‘virada linguística’, resultando em uma série de críticas até então pretensamente universais e que ignorariam fatores como discurso e subjetividade (BARTELSON, 2006). O giro linguístico, como também é conhecido, permitiu uma nova era nas análises teóricas por permitir um novo espaço

⁷ Texto original em inglês: An imperatively co-ordinated corporate group will be called 'political' if and in so far as the enforcement of its order is carried out continually within a given territorial area by the application and threat of physical force on the part of the administrative staff. [...] will be called a 'state' if and in so far as its administrative staff successfully upholds a claim to the monopoly of the legitimate use of physical force in the enforcement of its order. A system of social action [...] will be spoken of as 'politically oriented' if and in so far as it aims at exerting influence on the directing authorities [...] especially at the appropriation, expropriation, redistribution or allocation of the powers of government.

⁸ Texto original em inglês: The nation-state, which exists in a complex of other nation-states, is a set of institutional forms of governance maintaining an administrative monopoly over a territory with demarcated boundaries (borders), its rule being sanctioned by law and direct control of the means of internal and external violence.

destinado ao papel das ideias e, em especial, ao discurso como inseparável da realidade. O grande desafio estaria em mostrar que o discurso importa e está entrecruzado com as ações estatais, interferindo em suas decisões e atuando com efeito nas identidades e, também, na política externa (HANSEN, 2006). Uma vez que o discurso ganha papel protagonista e inicial como timoneiro das análises, a linguagem passa a ser, também, valorada e pré-requisito para se compreender os diversos significados que atribuímos aos Estados no intuito de classificá-los e dotá-los de legitimidade, dentre eles a soberania. E no desejo de detalharmos as críticas, dedicamos o próximo tópico ao estudo da virada linguística e seus desdobramentos quanto a interpretação a respeito da soberania estatal.

A virada linguística e as críticas ao conceito weberiano de soberania

A virada linguística, fenômeno iniciado a partir da década do final da década de 1980 buscou problematizar conceitos até então generalizantes e que estariam desprezando a interação constante e mutável dos atores. Uma das principais alegações dos teóricos que discordavam dos preceitos basilares que considerava a soberania como um atributo inerente dos Estados era a de que nossos conceitos estariam ativamente envolvidos na construção da realidade, e não seriam meramente descritivos dos fatos. Conceitos seriam nada além de nomes que usamos para rotular objetos e fenômenos, agregando um conjunto de categorias como uma verdadeira posse, um atributo, uma característica peculiar (BARTELSON, 2006, 2008). E no caso da soberania, ela seria uma prática discursiva, e não dada naturalmente. Os dois tópicos a seguir resumem as duas principais abordagens: construtivismo e pós-estruturalismo, e suas críticas ao conceito tradicional de soberania estatal.

A crítica construtivista

Ao final da década de 1980, construtivistas problematizavam diversos conceitos-chave nas Relações Internacionais, dentre eles a soberania. Utilizando amplamente elementos sociológicos, o construtivismo conseguiu ampliar o debate teórico nas RI acerca da soberania estatal, trazendo novos significados para a ação dos Estados na política internacional (BIERSTEKER; WEBER, 1996; CHECKEL, 1998).

Construtivistas enfatizavam que a soberania - interna e externa - é socialmente construída.⁹ Embora concordassem que ambas eram dadas nas relações internacionais, elas seriam melhor entendidas através de fatos sociais (SEARLE, 1995) ou tipos sociais (WENDT, 1999), ou seja, construções sociais que são produzidas e reproduzidas através da interação dos Estados (LAKE, 2003). Nesses termos, ela não seria exógena ao Estado, mas produzida através de suas práticas. E não deveria ser descrita através de uma definição que fixa seu significado como universal e permanente. Nesse sentido, Wendt (1992), pioneiro nas críticas ao conceito tradicional de soberania pondera:

Normas de soberania são agora tão tidas como certas [...]. Quando os Estados fiscalizam “seus” “cidadãos” e não outros, quando eles “protegem” os seus mercados contra “importadores” externos, quando eles matam milhares de iraquianos em um tipo de guerra e, em seguida, recusam-se a “intervir”

⁹ Os autores construtivistas mais relevantes em suas críticas foram Dessler (1989), Kratochwil (1989), Onuf (1989) e Wendt (1992).

para matar mesmo uma pessoa de outro tipo, uma guerra “civil”, e, quando eles lutam uma guerra global contra um regime que procurou destruir a instituição da soberania e, em seguida, dão à Alemanha de volta aos alemães, eles estão agindo [...] e, assim, reproduzindo normas compartilhadas sobre o que significa ser um estado soberano¹⁰ (WENDT, 1992, p. 413, tradução nossa).

Ao ressaltar o papel de atuação constante dos Estados em relação aos cidadãos, Wendt (1992) revelou como o significado atribuído à soberania é variável, e não obedece a uma constância interpretativa, mas que é reproduzida através da interação dos agentes (Estados). John Ruggie (1986), de forma enfática, ainda criticara o fato de que a concepção tradicional de soberania era estática e não propícia à mudança. Um argumento central na interpretação construtivista da soberania é de que ela: “vem de algum lugar”¹¹ (CHECKEL 1998, p. 308, tradução nossa), sendo influenciada pelas normas e práticas sociais. Por sua vez, normas seriam: “[...] entendimentos coletivos que guiam o comportamento dos atores”¹² (CHECKEL, 1998, p. 327, tradução nossa).

Ao tratar das normas e vincula-las à soberania, Reus-Smith (2001) também explica que:

A soberania é uma norma social, sujeita aos mesmos processos constitutivos como todas as outras normas, regras e princípios. Tal como os seus homólogos nacionais, normas internacionais, regras e princípios são artefatos sociais, produtos normativos do debate moral e do diálogo entre os Estados (e cada vez mais os atores não estatais) sobre a legitimidade do Estado e sua conduta nacional e internacional, produtos que são reproduzidos através de uma comunicação rotineira e prática social.¹³ (REUS-SMITH, 2001, p. 526, tradução nossa).

Contudo, é importante destacar que essa nova compreensão da soberania como um processo dinâmico e socialmente construído continua a tratá-la como uma condição absoluta. Apesar de reconhecerem a soberania como uma construção social que se modifica ao longo do tempo, ela ainda é entendida como um atributo inerente a todos os Estados de forma indistinta (WAEVER, 1997). A este respeito, o construtivismo ainda se assemelha às abordagens mais tradicionais acerca da soberania estatal. Por outro lado, o pressuposto weberiano de universalidade das leis na política internacional que funcionaria de forma atemporal é descartado das análises construtivistas.

A crítica pós-estruturalista

Ainda mais enfáticos que os construtivistas, os pós-estruturalistas se distanciaram substancialmente dos preceitos neorrealistas. A crítica desferida buscava revelar como os conceitos tradicionais acerca da soberania estatal haviam sido tratados como uma ‘verdade’ fundacional no intuito de legitimar o seu status quo. Em particular, a discussão ganhou fôlego com os trabalhos dos teóricos Richard

¹⁰ Texto original em inglês: Sovereignty norms are now so taken for granted [...].When states tax “their” “citizens” and not others, when they “protect” their markets against foreign “imports”, when they kill thousands of Iraqis in one kind of war and then refuse to “intervene” to kill even one person in another kind, a “civil” war, and when they fight a global war against a regime that sought to destroy the institution of sovereignty and then give Germany back to the Germans, they are acting [...] and thereby reproducing, shared norms about what it means to be a sovereign state.

¹¹ Texto original em inglês: [...] comes from someplace.

¹² Texto original em inglês: [...] collective understandings that make behavioral claims on actors.

¹³ Texto original em inglês: Sovereignty is a social norm, subject to the same constitutive processes as all other norms, rules and principles. Like their domestic counterparts, international norms, rules and principles are social artifacts, the normative products of moral debate and dialogue between states (and increasingly non-state actors) about legitimate statehood and rightful domestic and international conduct, products that are reproduced through routinized communication and social practice.

Ashley (1981, 1984, 1988, 1995, 1996, 1999) e Walker (1987, 2013) cujas análises residiam sobretudo como as noções de soberania e anarquia nas Relações Internacionais permitiam que se criasse um modelo singular e único de comunidade política manifesta no Estado soberano. Para Ashley (1984), tratar o Estado soberano como logocêntrico e capaz de realizar suas atividades em campo privilegiado de ação, torna o ambiente propício para o desenvolvimento de duas esferas - a doméstica e a internacional - que seriam, por natureza, impossíveis de se entender de maneira conjunta - seriam irreconciliáveis. Daí residiria a fixação do conceito de soberania como sendo interno, e anarquia como sendo tudo o que não está sob a égide e poderio estatal.

O cerne da crítica pós-estruturalista reside no fato de que a soberania estatal é uma prática discursiva, e não dada naturalmente como atributo dos Estados (MALMWIG, 2006; THOMSON, 1994). Nesses termos, a crítica ao conceito weberiano residiria no fato de que, ao não se contestar conceitos, mas reforça-los, acabaríamos tornando-os perpétuos e atemporais, dentre eles a soberania estatal.

Ao criticar essa atemporalidade em torno da soberania, o pós-estruturalismo retira as características de imutabilidade, estabilidade e homogeneidade do Estado, pois é nelas que se sustenta a problemática da soberania e a relação doméstico/internacional como sendo irreconciliáveis. Além disso, ao não reconhecer os múltiplos aspectos históricos, tratar a soberania estatal com um fenômeno atemporal acabaria tornando as ações humanas sem qualquer importância, pois a soberania estatal estaria acima de todos pela sua atemporalidade e universalidade.

Pós-estruturalistas argumentam que falar de soberania significa falar de identidade, tanto individual quanto coletiva (no caso de uma comunidade política). Quando aplicada à construção do Estado, a noção de soberania opera para moldar o nosso entendimento a respeito do que os Estados são e o que fazem para fornecer legitimidade, poder e autoridade política (WALKER, 2013). A demarcação deste ambiente particular só é possível através do discurso da diferença associada à noção de soberania. É por meio do discurso que as diferenças são criadas, e não se apresentam a priori como tal. A linguagem, portanto, não pode ser considerada um sistema estático que permita uma única interpretação da realidade. As dicotomias ordem/desordem, interesse nacional/interesse particular, política internacional/sociedade civil, soberania/anarquia, entre outras são construídas e modificadas constantemente por intermédio da prática discursiva (HANSEN, 2006). Como resultado, a soberania estatal foi estabelecida como o princípio constitutivo de onde haveria ordem e cumprimento de um ordenamento jurídico, em contrapartida a uma ausência deste (CAMPBELL, 1998; WALKER, 2013).

Mediante as críticas desferidas, Ashley e Walker objetivavam desafiar a assertiva weberiana que: “[...] assume uma estrutura fixa da anarquia internacional”¹⁴ (ASHLEY, 1988, p. 262, tradução nossa), “[...] congela as instituições políticas [e torna] absoluta a racionalidade técnica dos órgãos de progresso social [...]”¹⁵ (ASHLEY, 1984, p. 257, tradução nossa).

Mediante as críticas desferidas pelo pós-estruturalismo, entendemos que a soberania não seria um atributo dado aos Estados, nem uma característica que eles possuem de forma imutável. Seria através das

¹⁴ Texto original do inglês: [...] assumes a fixed structure of international anarchy.

¹⁵ Texto original em inglês: [...] freezes the political institutions [...] absolute the autonomy of technical rationality as the organ of social progress.

práticas discursivas que se criaria a soberania. Dessa forma, fatores outros como identidade e subjetividade são levadas em consideração para se caracterizar o que deve ser tomado como próprio do Estado. Governos e regimes podem passar, mas para a alegação weberiana, os Estados soberanos são eternos. Quando se ignora a diversidade de opiniões, fica mais fácil uniformizar e universalizar conceitos que deveriam ser analisados de forma mais plural e diversa (WALKER, 2013).

Conclusão

O objetivo do presente estudo foi o de analisar brevemente a evolução do conceito de soberania e como ela tem sido tratada pelos teóricos que se debruçam em seu estudo. Sobretudo pretendemos chamar atenção às mudanças advindas após o fenômeno conhecido como ‘virada linguística’, que foram capazes de modificar substancialmente a noção de soberania, deixando de trata-la como algo empírico e atemporal, mas profundamente envolvida nas ações humanas em âmbito político.

Essas mudanças nos levam a considerar a soberania como um: “conceito em fragmentos”¹⁶ (KALMO; SKINNER, 2010, p. 25, tradução nossa), e essa fragmentação tem se mostrado um grande desafio aos analistas políticos e todos quantos a consideram um conceito fundamental em torno do qual todas as discussões políticas em nível interno e externo converge. No entanto, o fato de grandes mudanças ocorrerem não pode nos levar a considerar a soberania como algo irrelevante. É justamente a multiplicidade interpretativa que revela sua importância. Nesses termos, remontamos à nossa afirmação introdutória dos novos desafios a serem enfrentados pelos Estados soberanos em temas como imigração, direitos humanos, intervenções militares, entre outros. Nenhum deles foge a uma discussão acerca da soberania estatal e os limites a serem observados pelos Estados em sua atuação.

Longe de esgotar o assunto, nossa contribuição, amparada pelos autores citados, buscou demonstrar que a soberania, desde a virada linguística, tem sido cada vez mais contestada e debatida, em especial para com aqueles que a consideram um atributo eterno e invariável do Estado. A autoridade sobre um determinado território, presumida geralmente como a marca registrada do Estado em virtude de seu monopólio do uso da força, é claramente questionada quando os contextos históricos são analisados.

Ainda assim, é necessária uma discussão constante a respeito da soberania, em especial em tempos onde novos temas surgem e evoluem com rapidez, questionando e desafiando a atuação estatal, tais como direitos humanos e a questão da imigração em massa sobretudo no continente europeu. Mais do que discutir, entender a natureza da soberania e as múltiplas interpretações advindas de seu conceito tende a permitir aos atores envolvidos outras formas de ação. Longe de ser um assunto descartável (MARITAIN, 1969), a soberania está viva e presente nas discussões a respeito do papel exercido pelos Estados e demais atores em um mundo de constante interação.

¹⁶ Texto original em inglês: a concept in fragments.

Referências

- ASHLEY, Richard. **Political Realism and human interests**. In: *International Studies Quarterly*, v. 25, n. 2, p. 204-236, 1981.
- ASHLEY, Richard. **The Poverty of Neorealism**. In: *International Organization*, v. 38, n. 2, p. 225-286, 1984.
- ASHLEY, Richard. The achievements of post-structuralism. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken. **International theory: positivism and beyond**. New York: Cambridge University Press, Cap. 11, p. 240-253, 1996.
- ASHLEY, Richard. **Untying the sovereign state: a double reading of the anarchy problematique**. *Millenium Journal of International Studies*, v. 17, n. 2, p. 227-262, 1988.
- ASHLEY, Richard. **Living on the border lines: Man, poststructuralism, and War**. In: DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michael. *International/Intertextual relations. Postmodern readings of the world politics*. New York: Ed. Lexington books, 1999. Cap. 13, p. 259-322.
- ASHLEY, Richard. **The Powers of Anarchy: Theory, Sovereignty, and the Domestication of Global Life**. In: DER DERIAN, James (Ed.). *International Theory: Critical Investigations*. Basingstoke: Macmillan, Cap. 6, p. 94-128, 1995.
- BARTELSON, Jens. **A Genealogy of Sovereignty**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- BARTELSON, Jens. **The Concept of Sovereignty Revisited**. In: *The European Journal of International Law*, v. 17, n. 2, p. 463-474, 2006.
- BARTELSON, Jens. **Sovereignty before and after the linguistic turn**. In: ADLER-NISSEN, Rebecca; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *Sovereignty games: instrumentalizing state sovereignty in Europe and beyond*. New York: Palgrave, Cap. 3, p. 33-46, 2008.
- BIERSTEKER, Thomas J. (Ed.); WEBER, Cynthia (Ed.). **The social construction of state sovereignty**. In: BIERSTEKER, Thomas J. (Ed.); WEBER, Cynthia (Ed.). *State sovereignty as social construct*. Cambridge: Cambridge University Press, Cap. 1, p. 1-21, 1996.
- CAMPBELL, David. **Writing Security: United States foreign policy and the politics of identity**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- CHECKEL, Jeffrey T. **The constructivist turn in International Relations Theory**. *World Politics*, n. 2, v. 50, p. 324-348, 1998.
- DESSLER, David. **What's at Stake in the Agent-Structure Debate?** In: *International Organization*, n. 3, v. 43, p.441-474, 1989.
- GIDDENS, Anthony. **A Contemporary Critique of Historical Materialism**. (v. 2. The Nation-State and Violence). Cambridge: Polity Press, 1985.
- HANSEN, Lene. **Security as Practice: discourse analysis and the Bosnian war**. New York: Routledge, 2006.
- HINSLEY, Francis Harry. **Sovereignty**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- HERSHEY, Amos S. **History of International Law since the Peace of Westphalia**. In: *The American Journal of International Law*, v. 6, n. 1, p. 30-69, 1912.
- KALMO, Hent; SKINNER, Quentin. **Introduction: a concept in fragments**. In: KALMO, Hent; SKINNER, Quentin. *Sovereignty in fragments: the past, the present and future of a contested concept*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-25, 2010.

- KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.
- KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KRATOCHWIL, Friedrich. **Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs**. New York: Cambridge University Press, 1989.
- LAKE, David A. **The new sovereignty in International Relations**. In: *International Studies Review*, v. 5, n. 3, p. 303-323, 2003.
- MALMVIG, Helle. **State sovereignty and Intervention: a discourse analysis of interventionary and non-interventionary practices in Kosovo and Algeria**. Oxfordshire and New York: Routledge, 2006.
- MARITAIN, Jacques. **The Concept of Sovereignty**. In: STANKIEWICZ, Wladyslaw J. (Ed.). *In Defence of Sovereignty*. New York: Oxford University Press, pp. 41-64, 1969.
- ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- OSIANDER, Andreas. **Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth**. In: *International Organization*, v. 55, n. 2, p. 251-287, 2001.
- PIIRIMÄE, Pärtel. **The Westphalian myth and the idea of external sovereignty**. In: KALMO, Hent; SKINNER, Quentin. *Sovereignty in fragments: the past, the present and future of a contested concept*. Cambridge: Cambridge University Press, Cap. 3, p. 64-80, 2010.
- REUS-SMITH, Christian. **Human rights and the social construction of sovereignty**. In: *Review of International Studies*, v. 27, n. 4, p. 519-538, 2001.
- ROSS, Alf. **A Textbook of International Law: general part**. London: The Lawbook Exchange, 1947.
- SKINNER, Quentin. **The sovereign state: a genealogy**. In: KALMO, Hent. (Ed.); SKINNER, Quentin (Ed.). *Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept*. Cambridge: Cambridge University Press, Cap. 1, p. 26-46, 2010.
- SEARLE, John. **The Construction of Social Reality**. New York: Free Press, 1995.
- THOMSON, Janice. **Mercenaries, pirates and sovereigns: state-building and extraterritorial violence in early modern Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- WALKER, R. B. J. **Inside / Outside: Relações Internacionais como teoria política**. Rio de Janeiro: Editora Apicuri, 2013.
- WALKER, R. B. J. **Realism, Change and International Political Theory**. In: *International Studies Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 65-86, 1987.
- WAEVER, Ole. **Figures of international thought: introducing persons instead of paradigms**. In: NEUMANN, Iver B. (Ed.); WAEVER, Ole. (Ed.). *The future of International Relations*. New York: Routledge, Cap. 1, p. 1-37, 1997.
- WEBER, Max. **The theory of Social and Economic Organization**. Tradução de A. M. Henderson e Talcott Parsons. Nova York: Free Press, 1947.
- WEBER, Cynthia. **Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange Cambridge**. Cambridge University Press, 1995.

WENDT, Alexander. **Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics.** *International Organization*, n. 2, v. 46, p. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Relations.** New York: Cambridge University Press, 1999.

Recebido em 20 de outubro de 2015

Aprovado em 03 de dezembro de 2015

RESUMO

Este artigo analisa a evolução histórica acerca da soberania estatal e como a virada linguística no final da década de 1980 modificou sua percepção. Ao final, concluímos ser desafiador o seu estudo, mas que, dada às constantes transformações atuais, em especial através da cooperação internacional, se mostra de grande relevância.

Palavras-chave: Soberania, Virada linguística, Discurso, Genealogia

ABSTRACT

This essay critically analyzes the historical evolution of state sovereignty and how the linguistic turn in the 1980s has changed its perception. We conclude that is a big challenge its study, but extremely important considering the current transformations nowadays, specially in times of international cooperation.

Key-words: Sovereignty, Linguistic turn, Discourse, Genealogy

DRONES COMO VEÍCULOS PARA A AÇÃO HUMANITÁRIA: PERSPECTIVAS, OPORTUNIDADES E DESAFIOS

*Drones as vehicles for humanitarian action: perspectives,
opportunities and challenges*

*Eric Cezne¹
Maria Gabrielsen Jumbert²
Kristin Bergtora Sandvik³*

Introdução

Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), conhecidos como *drones*, são cada vez mais explorados e executam uma série de funções no e para o Brasil. Auxiliam, por exemplo, órgãos da esfera militar e governamental, incluindo operações das Forças Armadas em missões de paz das Nações Unidas, atividades de monitoramento e proteção de biodiversidade desempenhadas pelo Ministério do Meio Ambiente, fiscalização e prevenção de práticas de trabalho escravo no âmbito do Ministério do Trabalho, além de potencialmente simbolizarem oportunidades para a política externa e comércio exterior (FREITAS, 2015; CARVALHO, 2015; ROSSIN, 2015; PERES, 2015). Apresentando formas e tamanhos diversos, já foram também utilizados em um amplo leque de iniciativas econômicas ao redor do País, contribuindo com atividades agrícolas, mineração, produção de energia, grandes obras, entre outras funções (SILVA et al, 2015; OLIVEIRA, 2011; SANTOS, 2011).

Dada a formação de uma incipiente indústria doméstica no setor e apesar de ainda pouco conhecido por grande parte do público brasileiro, o termo *drone* começa, gradualmente, a aparecer nos discursos de atores políticos, setores de defesa, empresas privadas, academia e, até mesmo, ativistas sociais. Do mesmo modo, a despeito da atual falta de consenso entre os setores público, militar e privado no que tange a regulamentação desses veículos, a criação de um grupo de trabalho interministerial e a corrente discussão do tema na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados com vista à

¹ Eric Cezne é mestrando em Relações Internacionais pela Norwegian University of Life Sciences e pesquisador júnior no Peace Research Institute Oslo. Pesquisa o papel do Brasil em atividades humanitárias e missões de paz.(ericez@prio.org).

² Maria Gabrielsen Jumbert (doutora em Relações Internacionais pelo Institut d'Études Politiques de Paris) é pesquisadora-sênior no Peace Research Institute Oslo, investiga os impactos de novas tecnologias no campo humanitário e coordena o projeto de pesquisa 'Brazil's Rise to the Global Stage'.(margab@prio.org).

³ Kristin Bergtora Sandvik (doutora em Direito pela Harvard Law School) é diretora do Centro Norueguês para Estudos Humanitários e pesquisadora-sênior no Peace Research Institute Oslo (Oslo). Pesquisa as consequências humanitárias e jurídicas vinculadas às inovações tecnológicas.(bergtora@prio.org).

adoção de regras e procedimentos para drones reflete a crescente relevância e atenção dedicada ao assunto (LINS, 2015).

Embora o presente artigo não almeje abordar propriamente as racionalidades e as características vinculadas ao emprego destas tecnologias no Brasil⁴, pretende-se oferecer alguns insumos e reflexões acerca deste emergente e importante debate. Portanto, através da análise do emprego e funções adquiridas por estas tecnologias internacionalmente, o artigo tenciona discutir e escrutinar as narrativas, cada vez mais frequentes, que associam drones como veículos para a ação humanitária, compreendida como um conjunto de práticas destinadas a salvar vidas, aliviar o sofrimento, e zelar pela proteção da dignidade humana durante e na sequência de situações de emergência (GHA, 2014). Ao longo do texto, trabalha-se com o conceito de *drone humanitário*: VANTs que fornecem suporte técnico e logístico para o cumprimento de uma determinada ação humanitária. Tal conceito, entretanto, não deixa de ser live de contestações e envolve diferentes significados dependendo do contexto e dos atores que empregam o termo. Por um lado, ao promovê-los como ferramentas benevolentes, confiáveis e ideais para a promoção deste tipo de atividade, tal como prestação de socorros e fornecimento de ajuda humanitária, objetiva-se dissociar os drones da reputação negativa adquirida no âmbito de seu crescente uso militar em combates. Por outro lado, é demonstrada também uma dinâmica que reflete a crescente exploração comercial destes veículos, evidenciada pela busca por novas funções e mercados para drones.

Desse modo, embasando-se na relação entre a difusão de novas tecnologias e poder institucional, reflete-se sobre os significados do *drone humanitário*, quais as racionalidades que guiam e moldam o seu emprego e, conseqüentemente, suas implicações para a ação humanitária.

Portanto, para endereçar a problemática elencada acima, o artigo traça primeiramente um breve panorama de como os drones são cada vez mais explorados por suas possíveis funções humanitárias e discute-se como o emprego de drones, inserido em um discurso de otimismo tecnológico, passa a ser dotado de significado humanitário. Em seguida, a questão é abordada através da análise dos motivos que levam ao emprego de drones em contextos militares segundo argumentos nos quais drones contribuem para usos mais precisos, direcionados e, portanto, mais “humanitários” da violência. Em uma etapa posterior, demonstra-se como a indústria do drone, na busca por novos mercados e acesso ao espaço aéreo civil, procura constantemente cunhar e impulsionar o potencial humanitário vinculado à utilização de tais veículos e observa-se de perto abordagens *bottom-up* e novos empreendimentos relacionados ao desenvolvimento de drones. Finalmente, a economia moral dos drones é examinada e verifica-se como o *ethos* humanitário contribui para influenciar legislaturas, demonstrando um exemplo de emprego de drone humanitário que, por sua vez, se localiza na interseção entre policiamento, controle fronteiriço e busca e salvamento, nomeadamente o desdobramento de drones europeus para o patrulhamento de fronteiras no Mediterrâneo.

⁴ Para maiores informações acerca do assunto, ver Peres (2015)

Um panorama das funções humanitárias desempenhadas por drones

De que forma os drones podem contribuir para o campo humanitário? E que tipo de emprego o campo humanitário propicia aos drones? Embora vistos, de acordo com Shaw (2014), como prerrogativas para ação militar durante o período entreguerras, os drones, atualmente, são cada vez mais explorados por suas possíveis funções humanitárias. O primeiro uso de drones, para vigilância e reconhecimento militar que poderia ser caracterizado como tendo propósito humanitário, se deu a partir do desdobramento norte-americano do *Gnat 750*, um antecessor do *Predator*, sobre a Bósnia em 1994 (THE ECONOMIST, 2012). A partir de então, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia (UE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) passaram a utilizar drones de vigilância para a proteção de civis. Em 2006, a UE forneceu à missão de paz da ONU na República Democrática do Congo (R.D.C) quatro drones de fabricação belga (GEGOUT, 2009). Em 2008, a Força da União Europeia (FORUE) e a Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade (MINURCAT) recorreram a drones para vigilância aérea (BONO, 2011). E em 2013, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) concedeu permissão para que a Missão das Nações Unidas na R.D.C (MONUSCO) adquirisse drones de vigilância (ONU, 2013; KARLSRUD; ROSÉN, 2013).

Concomitantemente, o emprego de drones de vigilância em operações de busca e salvamento (SAR, na sigla em inglês) em locais afetados por desastres naturais também está se tornando cada vez mais prevalente: casos incluem a utilização destes pela Força Aérea norte-americana nos incêndios florestais de 2007 na Califórnia (WEINER, 2007); o terremoto de 2010 no Haiti (FERRIS-ROTMAN, 2015); o desastre nuclear japonês em 2011 (WOOLLASTON, 2014); o tufão de 2013 nas Filipinas (PHILLIPS, 2013); e a operação humanitária *Mare Nostrum* em 2013, na qual a marinha italiana utilizou tais equipamentos nos procedimentos de busca e salvamento de migrantes no mar Mediterrâneo (ITÁLIA, 2013). Mais recentemente, em Vanuatu, pequena ilha-nação do Pacífico, câmeras acopladas a drones forneceram informações vitais para os esforços de socorro e possibilitaram um mapeamento dos impactos ocasionados pela passagem do ciclone Pam em março de 2015 (HOWARD, 2015). De modo semelhante, drones foram também ferramentas cruciais durante o terremoto que abalou o Nepal em abril de 2015 ao fornecer informações em tempo real sobre a dimensão do desastre — identificando gargalhos em termos de acessibilidade e auxiliando na atribuição de tarefas prioritárias (ROGERS, 2015). No Brasil, no âmbito do desastre em Mariana em novembro de 2015, ocasionado pelo rompimento das barragens de Fundão e Santarém, da mineradora Samarco, drones chegaram a ser empregados pelos bombeiros nos esforços de busca por desaparecidos nas áreas atingidas pela lama (RIBEIRO, 2015).

Drones preenchidos com significados humanitários

O setor humanitário enfrenta, a nível mundial, um número de crises sem precedentes (SANDVIK et al, 2014). O crescente déficit operacional e financeiro que, por conseguinte, compromete a capacidade preventiva e assistencial de governos e organizações humanitárias, levou a apelos por mudanças na maneira como tais situações são compreendidas e gerenciadas. Em virtude de uma série de dificuldades que, por sua

vez, possui caráter tanto humanitário como institucional, a ação humanitária está passando por um processo de “virada tecnológica”. Nessas circunstâncias, os drones despontam como promessas significativas para o aprimoramento da informação coletada e acesso humanitário em crises correntes, além de possibilitar que assistência seja providenciada de modo mais eficaz. Drones podem ser empregados na verificação de impactos causados por um desastre natural e, assim, auxiliar na localização de sobreviventes e no levantamento de danos à infraestrutura; no monitoramento de deslocamentos populacionais; na avaliação de necessidades para determinar onde e como pessoas foram afetadas e quais as respectivas carências; e na elaboração de estratégias de curto prazo visando um gerenciamento adequado da logística humanitária e distribuição de ajuda. Drones podem impactar fatores como escala e acesso humanitário ao possibilitar o monitoramento e coleta de dados em áreas geograficamente esparsas, ou em áreas de acesso dificultado por falta de estradas ou pela presença de ameaças contra a segurança de agentes humanitários. No futuro, frotas de drones podem se tornar essenciais na distribuição de suprimentos médicos e possuir uma maior capacidade de carga para o transporte de ajuda humanitária.

Ao mesmo tempo, o quadro humanitário também envolve uma gama de agentes não-humanitários desejosos de empregar drones conforme seus respectivos objetivos *humanitários*. A bibliografia que aborda o *humanitário* a partir da noção de *frame* (enquadramento) indica que o *humanitário* acaba sendo, por um lado, um rótulo estratégico e, por outro, um qualificador que pode ser preenchido com uma diversidade de conteúdos (JOACHIM; SCHNEIKER, 2012). É considerado um rótulo estratégico na medida em que se associa a conotações altruístas, de se fazer o bem e contribuir para um mundo melhor. Embora seja difícil encapsular o significado de *humanitário* em uma única definição, alguns elementos que sugerem, em certa medida, motivações desprovidas de auto interesse, além dos princípios humanitários de neutralidade, imparcialidade e independência, servem como diretrizes fundamentais para a grande maioria das organizações que se definem como humanitárias (*Ibid*, p. 371). Conforme demonstrado por Joachim e Schneiker (2012, p. 374) em estudo sobre a associação de Empresas Militares de Segurança Privada (PMSCs, na sigla em inglês) com o campo humanitário em estratégias de autopromoção), é argumentado que tais firmas têm a possibilidade de selecionar elementos do quadro humanitário que mais bem correspondam a seus interesses e atendam à sua natureza comercial. Outros usos do quadro humanitário vão desde esforços para legitimar o uso da força militar, por meio de estratégias que permitam a transferência de tecnologia militar para uso civil, a tentativas de se criar para si um papel de relevo dentro do setor de drones humanitários.

O quadro humanitário está vinculado, simultaneamente, a uma economia moral de “bons drones” quanto a uma “estratégia coordenada” que objetiva integrá-los ao espaço aéreo civil, tornando tais veículos mais aceitáveis ao público doméstico (BOUCHER, 2014). A ideia de *economia moral* é vinculada a um ambiente no qual expectativas sociais, transações culturais e investimentos emocionais criam, coletivamente, um entendimento comum entre participantes no âmbito de uma transação econômica (SANDVIK, 2016). É argumentado que estas múltiplas promessas, associadas ao ato de se fazer o bem e vinculadas ao drone humanitário, correspondem a uma tendência generalizada de otimismo tecnológico,

apresentado como panaceia para virtualmente qualquer problema (SANDVIK et al, 2014). Esse otimismo, por sua vez, é alicerçado pela premissa de que inovações, especialmente no âmbito das tecnologias da informação e comunicação, podem solucionar praticamente qualquer obstáculo encontrado no campo humanitário.

Drones como Armas Humanitárias

Em plataformas de governança global, a lógica humanitária tem frequentemente desempenhado importante papel na legitimação de intervenções e no uso da força militar (BARNETT; SYNDER, 2008; OLSSON, 2007; CHANDLER, 2001). No caso dos drones, estes carregam um amplo leque de promessas que, por sua vez, são associadas à proteção de civis, “purificação de combates” e realização de guerras mais humanas. O uso contemporâneo de drones é evidenciado pelo contexto global da Guerra ao Terror e nas políticas de assassinatos seletivos: por exemplo, ao citar a Resolução 1973 do CSNU referente à Líbia, adotada em 6 de fevereiro de 2011, o presidente Obama aprovou o emprego de drones armados, justificando o uso destes como ferramentas de assistência humanitária para a proteção de civis (CBSNEWS, 2011). Dentre aqueles que defendem o emprego de drones, como setores da defesa norte-americana, estes são compreendidos como um avanço em matéria de tecnologia militar (ANDERSON, 2009). De modo geral, alega-se o potencial da tecnologia para aprimorar o cumprimento do *jus in bello* (direito na guerra): primeiro, a faculdade de se discriminar civis inocentes de alvos legítimos reduz o risco de danos colaterais; segundo, devido a uma visualização mais completa do campo de batalha, times de drones de combate podem conduzir determinações mais precisas de proporcionalidade, atingindo um maior equilíbrio entre ganhos militares e danos a civis.

O primeiro argumento implica que os drones, para a condução de assassinatos seletivos ou vigilância, são desdobrados no lugar de tropas no terreno e, por isso, acabam por preservar vidas ao conduzir operações à distância. Isso se traduz em implicações benéficas, não só para as populações locais, mas também para soldados, suas famílias e comunidades. Os pequenos e portáteis “binóculos do céu”, como o *Raven B*, ou drones armados, como o *Switchblade*, um drone de artilharia, podem também colaborar para manter as tropas no terreno: a identificação mais precisa do posicionamento inimigo contribui para a proteção da infantaria, auxiliando as tropas, evitando um agravamento da situação e, desse modo, preservando vidas (SANDVIK et al, 2014).. Por outro lado, a proliferação desses tipos de drones deve ser também encarada com certo receio. Por simbolizarem modelos que se tornam cada vez menores e mais portáteis, o uso de modelos como o *Raven B* e o *Switchblade* pode acabar possibilitando que decisões chaves (como, por exemplo, conduzir ataques com o intuito de provocar mortes) sejam transferidas para o nível individual e, portanto, tendo maiores chances de serem desprovidas de um julgamento minucioso e responsável.

Os drones também carregam a promessa de limitar o escopo geográfico do uso da força para locais em que alvos, os inimigos mais procurados e perigosos, se concentram (KRASMANN, no prelo). Portanto, argumenta-se que, ao expor alvos com precisão cirúrgica, drones se tornam armas humanitárias, no sentido

em que danos colaterais são dramaticamente reduzidos em relação a tentativas que envolvem, por exemplo, bombardeamentos conduzidos por caças aéreos. Isso tem levado os seus defensores a argumentar que os drones de combate são as tecnologias humanitárias com a maior capacidade de discernimento disponível (ANDERSON, 2010).

Drones também têm a capacidade de tornar a ação militar mais efetiva e reduzir a duração da atividade militar através da consecução de objetivos estratégicos e táticos com maior celeridade e menores custos. De acordo com seus proponentes, ao eliminar alvos seletivamente, os drones minimizam o risco de que o conflito escale para uma guerra de grandes proporções⁵. À medida em que engajamentos militares são considerados “inevitáveis” por seus defensores, o emprego de drones de combate parece adquirir um elemento de intenção humanitária *de facto*. Entretanto, embora drones sejam apresentados como veículos para operações militares mais “humanitárias” em essência, eles podem também, por outro lado, contribuir para uma legitimação generalizada do uso da força.

A Indústria e os Drones Humanitários: reinvenção de produto para transferência tecnológica, novos clientes e acesso ao espaço aéreo civil

De acordo com Hayes et al (2009), à medida em que orçamentos militares passam por cortes, as indústrias de defesa e segurança são compelidas a buscar novos mercados. Assim, devido à queda de receitas provenientes do uso de drones na Guerra ao Terror e aos contínuos obstáculos para que tais veículos acessem espaços aéreos civis, o autor explica que há uma considerável pressão por parte de fabricantes militares e empresas de segurança pela identificação de usos humanitários para drones. Neste caso, o objetivo primordial está relacionado ao descobrimento de novos usos e usuários de drones para que, desse modo, o acesso a um mercado humanitário em expansão seja promovido. Entretanto, é possível argumentar que o objetivo estratégico desse esforço almeja consolidar um processo de remodelagem de produto, com o propósito de permitir transferências de tecnologias militares ao campo civil e, assim, contribuir para facilitar uma aceitação por parte do público e possibilitar o acesso ao espaço aéreo civil.

Um atrativo importante do drone é sua habilidade de conduzir serviços fastidiosos, sujos e perigosos. No campo militar, isso se traduz em tarefas de vigilância, assassinatos seletivos e entregas de carga. No campo humanitário, por sua vez, os serviços “fastidiosos, sujos e perigosos” estão relacionados ao mapeamento de crises, monitoramento, operações de busca e salvamento e entrega de ajuda. Portanto, em várias instâncias, novos objetivos são atribuídos a drones que, anteriormente, eram empregados em ações militares; incluindo aí *hardware* existente, assim como protótipos. Por exemplo, seguindo a lógica de que o armazenamento de tecnologia militar é economicamente prejudicial, houve uma significativa militarização das agências policiais norte-americanas. O mesmo tipo de argumento está sendo utilizado em relação às emergências humanitárias. Entre 2011 e 2014, as forças armadas norte-americanas (além de outras) empregaram os helicópteros não-tripulados *K-Max* (com ganchos externos para carregamento) no transporte de carga para entrepostos remotos no Afeganistão (STRATEGYPAGE, 2012). Durante o surto de

⁵ Para uma perspectiva crítica, ver: BRUNSTETTER, Daniel; BRAUN, Megan. The implications of drones on the just war tradition. *Ethics & International Affairs*, v. 25, n. 03, p. 337-358, 2011.

Ebola, argumentou-se que o *K-max*, que então se encontrava inativo e em depósito deveria ser utilizado para “ajudar na guerra contra o Ebola” (AUERBACH, 2014). Do mesmo modo, o fabricante do *K-Max* prevê uma migração mais generalizada de helicópteros não-tripulados para o uso civil, incluindo aí, de forma explícita, a ajuda humanitária⁶.

Além disso, a necessidade de se transportar carga a localidades remotas, inacessíveis e potencialmente perigosas também se encaixa adequadamente com a atual luta do setor privado para encontrar designações atrativas para drones cargueiros. Por exemplo, a *AERMATICA*, uma fabricante italiana de drones, informou que, ao passo que as funções tecnológicas relacionadas aos drones evoluem do monitoramento da ajuda no terreno ao transporte de cargas, permitindo uma participação mais direta em operações de campo, “tecnologias de VANTs civis serão capazes de prestar considerável auxílio para operações humanas de socorro” (SANDVIK, 2014, *on-line*, tradução nossa)⁷.

Enquanto o mercado humanitário tem sido considerado um campo interessante para vendas de drones, a identificação e o *lobbying* por novos usos “humanitários” também almejam um objetivo principal distinto, nomeadamente o de rotular drones como produtos. Devido à eminente associação destes veículos com finalidades de cunho militar, fornecedores de drones, conseqüentemente, se sentem cada vez mais ameaçados por ativistas e confrontam cobertura midiática crítica das conseqüências civis vinculadas ao emprego de drones em combates. Assim, o *ethos* humanitário tem se transformado em uma importante *commodity* para os fabricantes de drones vis-à-vis o público geral: a indústria de VANTs (fabricantes individuais, mas, acima de tudo, grupos lobistas como a Associação de Sistemas de Veículos Não Tripulados Internacionais (AUVSI, em sigla em inglês), a Associação Britânica de Sistemas de Veículos Aéreos Não Tripulados (UAVS, na sigla em inglês) e o ASTRAEA (sigla em inglês para Autonomous Systems Technology Related Airbone Evaluation and Assessment)) se sente compelida a apresentar-se como humanitária, com o intuito de ganhar legitimidade, e os *stakeholders* de drones salientam que “os drones não apenas acabam com vidas, mas também as salvam” (SANDVIK; LOHNE, 2013, tradução nossa). Em 2012, a indústria do drone no Reino Unido começou a se engajar em um esforço de relações públicas de longo-prazo para combater a imagem negativa e controversa associadas a tal veículo. O objetivo consistiu em criar uma narrativa que apresenta a introdução de drones no Reino Unido como parte de uma missão nacional, e demonstrar que drones beneficiam a humanidade em geral (GALLAGHER, 2012). Naquele mesmo ano, o lobby norte-americano de drones lançou o website *increasinghumanpotential.org*, que enfatiza os valores morais compartilhados de “economizar tempo, economizar dinheiro e, mais importante, economizar vidas” e conceitos de justiça inerentes ao uso civil de drones (IHP, 2012, *on-line*, tradução nossa).

A lógica também se aplica ao empréstimo de drones para a realização de trabalhos humanitários durante crises: a empresa Aeryon Labs, com sede no Canadá e fundada em 2007 para lidar

⁶Ver: Heli-Expo 2011: Unmanned K-Max Deploying to Afghanistan This Summer. AINONLINE, 7 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.ainonline.com/aviation-news/2011-03-07/heli-expo-2011-unmanned-k-max-deploying-afghanistan-summer>>; Unmanned Aerial Systems. KAMAN. Disponível em: <<http://www.kaman.com/aerospace/aerosystems/air-vehicles-mro/products-services/unmanned-aerial-systems/>>; KOPERBERG, Barry. Wings for Aid presents about Humanitarian Cargo Logistics. In: “Unmanned Cargo Aircraft Conference”, 2 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.ucaconference.com/logistics/barry-koperberg-wings-aid-presents-humanitarian-cargo-logistics>>.

predominantemente com serviços militares, cedeu um drone para auxiliar a ONG Global Medic na prestação de socorro e assistência humanitária após o tufão Hagupit ter atingido as Filipinas em dezembro de 2014 (GLOBAL MEDIC, 2015). O drone obteve uma série de imagens que foram, subsequentemente, reunidas para mapear as áreas afetadas. De acordo com o CEO da Aeryon Labs, Dave Kroetsch, o objetivo era “auxiliar que as equipes de emergência pudessem prontamente concentrar seus esforços de socorro” (SEMDLEY, 2015, tradução nossa).

Novos Atores Humanitários: agentes humanitários com novas ferramentas

Embora drones tenham sido utilizados para avaliar os danos e auxiliar nos esforços de reconstrução após o terremoto de 2010 no Haiti, o tufão Hayan é geralmente considerado como o evento que trouxe visibilidade ao emprego de drones portáteis em operações humanitárias. Atualmente, há uma proliferação de iniciativas de cunho privado e filantrópico objetivando o desenvolvimento de drones com propósitos humanitários. Por causa da já acumulada experiência no âmbito dos desastres naturais e das sensibilidades em torno da utilização de drones em conflitos, o foco, até agora, tem sido voltado a tais formas de desastres.

Assim, uma série de novas *start-ups* comerciais, que desejam utilizar os drones para o “bem”, acabaram surgindo: a Matternet, uma dentre um grupo de empreendimentos de VANTs do Vale do Silício, descreveu planos para uma rede de VANTs que dará forma a um “próximo paradigma de transporte” de bens e medicamentos a localidades remotas⁸. Uma outra *start-up*, a ARIA (sigla em inglês para Autonomous Roadless Intelligent Arrays), pretende fornecer uma rede de corredores aéreos composta por drones humanitários para a África rural, com o objetivo de lançar “uma nova estratégia aérea para o combate da pobreza” (CHOW, 2012, *on-line* tradução nossa).

Além do mais, um grupo de atores distintos – que podem ser vistos como uma espécie de nova geração de “*techies* humanitários” (SANDVIK et al, 2014) – entraram na corrida para preencher de significado o conceito de “drones humanitários”. O objetivo, neste caso, é desenvolver e empregar drones de pequeno porte para conduzir buscas e resgates ou fornecer dados na incipiência ou posterioridade de um desastre (LIBBY, 2012). Os drones, além de tudo, já estão sendo ativamente incorporados em processos de mapeamento de crises; de fato, as principais lideranças nos mapeamentos de crises também estão envolvidas no estabelecimento do UAViators, uma rede de pilotos de drones humanitários que almeja fornecer diretrizes internacionais para o uso responsável de drones⁹. Como fruto do trabalho do UAViators, foi desenvolvido, em meados de 2015, uma série de documentos que promovem procedimentos operacionais seguros e difundem sugestões de boas práticas vinculadas ao emprego de tais veículos¹⁰. O objetivo é que um código de conduta internacional para o emprego de drones em atividades humanitárias seja oficialmente apresentado, endossado e lançado por entidades financiadoras e organismos do setor antes da realização da Conferência Mundial de Ajuda Humanitária, a ser realizada em 2016 em Istambul, Turquia.

⁸ Para mais informações, ver: <<http://mttr.net/>>; GIBB, Alexandra. Drones in the Field. OpenCanada.org, 10 dez. 2012.

⁹ Para mais informações, ver: <<http://uaviators.org/>>.

¹⁰ Para mais informações, ver: <<http://irevolution.net/2015/07/21/developing-guidelines-for-humanitarian-uav-missions>>

Ao mesmo tempo, atores humanitários já consolidados também passaram a adotar drones, geralmente em colaboração com um ou ambos dos grupos citados acima: o Programa Mundial de Alimentos já realiza testes com drones há mais de uma década (MEIER, 2014); a organização Médicos sem Fronteiras (MSF) colabora com a Matternet em Papua-Nova Guiné para implantar uma estação de diagnóstico de tuberculose (SMEDLEY, 2015); a firma dinamarquesa Sky-Watch, em cooperação com a DanChurch Aid (agência de ajuda da igreja dinamarquesa), utilizou câmeras de termovisão para localizar pessoas presas entre destroços (*Ibid*); a fundação Shadowview está em processo de desenvolver estratégia de colaboração com a Cruz Vermelha holandesa (SHADOWVIEW FOUNDATION, 2014). Entretanto, tais parcerias também não deixam de ser isentas de controvérsias. A MSF tem sido recentemente criticada por sua associação com a fabricante de drones militares SCHIEBEL no âmbito da operação MOAS (sigla em inglês para Migrant Offshore Aid Station), que, entre outras práticas, utiliza drones para localizar e resgatar migrantes que cruzam o Mediterrâneo com o intuito de buscar refúgio na Europa. No contexto da operação MOAS, além do fato da parceira SCHIEBEL ter fornecido drones para operações militares na Líbia, a MSF passou a ter seu nome vinculado a práticas de coleta de inteligência que visam, dentre outras coisas, informar políticas de segurança da União Europeia na interceptação e combate ao tráfico humano, além de promover comercialmente o uso de drones para empresas do setor de defesa (HOFMAN; WHITTAL, 2015).

Quadros Humanitários em Políticas Controversas: controle de fronteiras e resgate de migrantes?

O emprego de drones de vigilância em espaços aéreos domésticos e civis é frequentemente retratado como meio de controlar a circulação de pessoas e incrementar a segurança pública ao conduzir, mais eficientemente, operações de buscas e resgates de pessoas em risco – ou como forma de promover ambos ao, por exemplo, impedir preventivamente que potenciais migrantes se exponham a perigos durante travessias fronteiriças. Como observado acima, a promoção dos aspectos humanitários dos drones é uma parte importante da luta da indústria por legitimidade, assim como sua demanda por maior abertura de espaços aéreos civis e busca por influência legislativa.

Os drones estão sendo contemplados como uma nova ferramenta, integrada ao Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), para reforçar a vigilância das fronteiras no Mar Mediterrâneo. Tais veículos já foram desdobrados no âmbito da operação italiana *Mare Nostrum*, conduzida em resposta ao aumento do número das travessias de migrantes no Mediterrâneo e aos consequentes naufrágios próximos à ilha italiana de Lampedusa. Como parte da operação, a marinha italiana empregou um drone de pequeno porte, o *Camcopter S-100*, a partir da fragata *San Giusto*, e dedicado à coleta de inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR, na sigla em inglês), e ao apoio de atividades militares e civis, nomeadamente as operações de busca e salvamento (CENCIOTTI, 2014). A função preventiva de se conduzir patrulhamentos para além das fronteiras italianas foi motivo de críticas, mas acabou sendo, de modo geral, elogiada por representar um esforço louvável na tentativa de aumentar significativamente o número de migrantes resgatados durante o período da operação (outubro 2013 a outubro 2014) (DAVIES; NELSEN, 2015).

De forma semelhante, o potencial que os drones apresentam para aprimorar a capacidade de busca e salvamento é o fator que tem sido enfatizado por oficiais da Frontex (oficialmente Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia) e por porta-vozes da indústria em defesa dos benefícios do desdobramento de drones para o monitoramento das fronteiras marítimas... Como explica Ilka Laitinen, diretor da Frontex: “veículos aéreos não-tripulados (...) poderão ser empregados no mar para localizar, por exemplo, migrantes em perigo” (NIELSEN, 2013, tradução nossa). Esta estratégia, que visa tornar um possível desdobramento de drones para vigilância fronteiriça mais aceitável, deve ser compreendida dentro do contexto mais amplo do EUROSUR (BOUCHER, 2014). Embora hoje não haja dúvidas que a situação dos migrantes a bordo de embarcações no Mediterrâneo tenha adquirido contornos de uma crise humanitária de grandes proporções, a possibilidade de empregos futuros de drones vinculados ao EUROSUR pretende, antes de tudo, cumprir com as necessidades sistêmicas de se evitar migrações irregulares em massa e crimes transfronteiriços¹¹. Um dos objetivos fundamentais no âmbito do EUROSUR é também a coleta de informação para o estabelecimento de um Quadro Comum de Inteligência Além-Fronteiras (CPIP, na sigla em inglês). Após uma prolongada disputa entre o Conselho e Parlamento Europeu sobre a inclusão, ou não, da redução de mortes de migrantes como meta específica do EUROSUR, acabou sendo finalmente incluída uma cláusula na qual um maior monitoramento contribuiria para a proteção e preservação de vidas de migrantes (HAYES, 2014). Por sua vez, drones podem certamente fornecer informações cruciais às guardas costeiras que patrulham as fronteiras e têm o potencial de salvar vidas, apesar de não poder ser ignorado que tais veículos também podem proporcionar informações a respeito de quais trechos da fronteira devem ter seus controles reforçados. A premissa de busca e salvamento, portanto, serve como um eficiente mecanismo para seguir adiante com um maior desdobramento de drones para controle e vigilância fronteiriça.

Conclusão: otimismo, utopia e incerteza

O campo dos drones humanitários segue uma dinâmica estipulada pelo lado da oferta: a observação de Hayes, Jones e Töpfer, a qual fabricantes de drones civis frequentemente pretendem oferecer soluções a problemas existentes, é também pertinente ao campo humanitário (HAYES, 2014). Por exemplo, em resposta à retórica, por vezes de viés idealista, do potencial cargueiro do “Drone do Ebola” na distribuição de medicamentos, comida e água para as populações afetadas pelo vírus, Timothy Luege observa que o problema estava relacionado a uma percepção equivocada do Ebola como um desafio que implica a entrega de medicamentos a áreas remotas¹². Entretanto, como se sabe, o recente surto do Ebola adquiriu proporções graves pelo fato da crise ser urbana em sua essência. Por outro lado, o argumento de se empregar drones no transporte de medicamentos durante crises ou em áreas, de modo geral, inacessíveis não é novo. Em 2012, Jack Chow ponderou a respeito do potencial dos “predadores da paz” (expressão utilizada em artigo da revista *Foreign Policy* e em referência ao VANT *General Atomics MQ-1 Predator*) para distribuir

¹¹ Regulamento (EU) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da Europa de 22 de outubro de 2013 que estabelece o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR). Official Journal of the European Union, L 295/11, 6.11.2013.

¹² Para maiores informações, ver: <<http://sm4good.com/2014/10/07/fight-ebola-drones>>.

medicamentos para o tratamento da AIDS. De acordo com Chow, drones de carga podem representar um marco importante na distribuição de ajuda humanitária, podendo levar à eliminação ou redução da corrupção, roubo e insegurança (assim como também superar dificuldades provenientes de condições climáticas desfavoráveis e danos causados por desastres), que frequentemente comprometem tal prática¹³.

Este artigo buscou analisar o conceito do *drone humanitário* que, como demonstrado, é bastante dinâmico. A figura do drone, em geral, simboliza um discurso de otimismo tecnológico, e as características vantajosas normalmente associadas ao drone na esfera militar, são facilmente retratadas como benéficas, e até mesmo necessárias, no campo humanitário. No âmbito militar, os drones estão associados a um discurso de precisão, vigilância ou “consciência situacional” e flexibilidade (isto é, podem ir aonde é perigoso para seres humanos, além de efetuarem tarefas consideradas sujas e fastidiosas). Estes atributos são adaptados para suprir algumas das carências do campo militar, mas também se encaixam com várias das necessidades expressas no campo humanitário e, reciprocamente, às necessidades de agentes desejosos de serem vistos como humanitários. Além disso, estes atributos não apenas lidam com as diferentes necessidades humanitárias, mas pode-se argumentar que o campo humanitário é particularmente propenso ao discurso de otimismo tecnológico como um todo. Este pressupõe um conjunto de novas fórmulas certas em um campo que, por sua vez, é majoritariamente composto por incertezas e problemas a serem solucionados.

O debate sobre drones parece ser, frequentemente, alimentado por arraigadas noções a respeito de sua natureza e capacidade tecnológica. Os críticos do drone humanitário, geralmente, contestam o drone em si, e são da opinião de que os drones possuem características inatas que, por si só, devem ser motivos de ceticismo. Drones são intrusivos (“big brother”), inseguros, suscetíveis a abusos e, acima de tudo, representam apenas mais um mecanismo para que o complexo industrial-militar explore motivos humanitários na busca por ganhos econômicos e estratégicos. Por outro lado, os defensores dos drones tendem a considerá-los como elementos, em essência, desprovidos de conteúdo e, portanto, a serem preenchidos por significados, ao mesmo tempo em que compartilham um conjunto de argumentos sobre suas qualidades inerentes, tais como: baixo custo e maior eficácia. Os drones também são apresentados como apolíticos, inerentemente adequados, tecnologicamente funcionais, práticos e precisos. Comumente, formas de otimismo tecnológico se convertem em uma espécie de utopia tecnológica, onde se acredita que a tecnologia não só nos salvará de obstáculos práticos, mas também de erros humanos, de procedimentos institucionais defeituosos, problemas estruturais e, mais importantemente, de questões políticas. Por exemplo, a ideia de que tecnologias promovem a “purificação” de combates tem sido associada à convicção de que uma maior capacidade tecnológica levará a julgamentos individuais cada vez mais sofisticados (KREPES; KAAG, 2012). Entretanto, como demonstrado pelas críticas de organismos não-governamentais ao emprego de drones para atividades humanitárias no âmbito da MONUSCO, na R.D.C, os drones humanitários acabam, inevitavelmente, se tornando demasiadamente politizados por dependerem de uma certa conjuntura política e estarem sujeitos ao emprego prévio e atual de tais veículos em uma determinada localização geográfica

¹³ CHOW, op. cit.

Este artigo, ao iluminar algumas perspectivas, oportunidades e desafios vinculados ao emprego do chamado *drone humanitário*, teve como objetivo, por meio da análise de um contexto global, contribuir e oferecer alguns insumos para o nascente debate sobre drones no Brasil. Embora existam oportunidades significativas associadas a tais tecnologias, um conjunto ainda ausente de diretrizes claras, a nível nacional e internacional, suscita dúvidas quanto ao potencial emprego abusivo e invasivo de tais veículos. Espera-se que o código de conduta internacional, a ser lançado em 2016 antes da Conferência Mundial de Ajuda Humanitária, assim como o processo regulatório brasileiro que se encontra em andamento, não sejam oportunidades desperdiçadas no que tange o desenvolvimento de políticas benignas, sólidas e transparentes em relação ao uso humanitário de drones.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Kenneth. Targeted killing in US counterterrorism strategy and law. Um co-projeto entre o Instituto Brookings, o **Centro de Direito da Universidade de Georgetown e o Instituto Hoover**, 11 de maio de 2009, p. 13. Disponível em: <<https://www.law.upenn.edu/institutes/cerl/conferences/targetedkilling/papers/AndersonCounterterrorismStrategy.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2015.
- ANDERSON, Kenneth. Targeted killing in US counterterrorism strategy and law. In: WITTES, Benjamin (Org.). **Legislating the war on terror: An agenda for reform**. Brookings Institution Press, 2010.
- AUERBACH, Michael. Why Isn't The Pentagon Using Supply Drones For Ebola. **DefenseOne**, 3 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.defenseone.com/threats/2014/11/why-isnt-pentagon-using-supply-drones-ebola/98084/?oref=d-dontmiss>>. Acesso em: 27 out. 2015.
- BARNETT, Michael; SNYDER, Jack. The Grand Strategies of Humanitarianism. In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G (Ed.). **Humanitarianism in question: Politics, power, ethics**. Cornell University Press, 2008
- BONO, Giovanna. The EU's military operation in Chad and the Central African Republic: An operation to save lives?. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 5, n. 1, p. 23-42, 2011.
- BOUCHER, Philip. Domesticating the Drone: The Demilitarisation of Unmanned Aircraft for Civil Markets. **Science and engineering ethics**, p. 1-20, 2014.
- CARVALHO, Eduardo. Brasil usará drones para vigiar mata na Amazônia e no Cerrado. **G1**, 17 jul. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2015/07/brasil-usara-drones-para-vigiar-mata-na-amazonia-e-no-cerrado.html>>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- CBSNEWS. Obama OKs Use of Armed Drone Aircraft in Libya, 24 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/news/obama-oks-use-of-armed-drone-aircraft-in-libya>>. Acesso em: 27 out. 2015.
- CENCIOTTI, David. The Italian navy is testing a tiny Camcopter drone from its amphibious warship. **The Aviationist**, 31 mai. 2014. Disponível em: <<http://theaviationist.com/2014/05/31/s-100-san-giusto-trials/>>. Acesso em: 29 out. 2015.
- CHANDLER, David G. The road to military humanitarianism: how the human rights NGOs shaped a new humanitarian agenda. **Human rights quarterly**, v. 23, n. 3, p. 678-700, 2001.
- CHOW, Jack C. Predators for Peace . **Foreign Policy**, 27 abr. 2012. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2012/04/27/predators-for-peace/>>. Acesso: 28 out. 2015.

- DAVIES, Lizzy; NELSEN, Arthur. Italy: End of ongoing sea rescue mission 'puts thousands at risk. **The Guardian**, 31 out. 2014. Disponível em: < <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/31/italy-sea-mission-thousands-risk>>. Acesso em: 29 out. 2015.
- FERRIS-ROTMAN, Amie. How Drones Are Helping Nepal Recover From The Earthquake. **Huffington Post**, 5 jul. 2015. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/2015/05/07/nepal-earthquake-drones_n_7232764.html. Acesso em: 29 jan. 2016.
- FREITAS, Militares brasileiros testam drones para operações no Haiti. **Folha de S. Paulo**, 20 abr. 2015. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/04/1618715-militares-brasileiros-usam-drones-no-haiti.shtml>>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- GALLAGHER, Ryan. Surveillance drone industry plans PR effort to counter negative image. **The Guardian**, 2 fev. 2012. Disponível em: < <http://www.theguardian.com/uk/2012/feb/02/surveillance-drone-industry-pr-effort>>. Acesso em: 29 out. 2015.
- GEGOUT, Catherine. EU conflict management in Africa: the limits of an international actor. **Ethnopolitics**, v. 8, n. 3-4, p. 403-415, 2009.
- GLOBAL MEDIC. Typhoon Hagupit Response, 2 fev. 2015. Disponível em: <<http://globalmedic.ca/programs/view/typhoon-hagupit-response>>. Acesso em: 28 out. 2015.
- GHA. Defining humanitarian assistance. **Global Humanitarian Assistance: A Development Initiative**, 2014. Disponível em: < <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid>>. Acesso em: 28 jan. 2016.
- HAYES, Ben et al. Eurodrones Inc. **Statewatch & TNI, Londres**, 2014. Disponível em: <<http://www.statewatch.org/news/2014/feb/sw-tni-eurodrones-inc-feb-2014.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2015.
- HAYES, Ben et al. Neoconopticon: The EU security-industrial complex. **Transnational institute**, 2009.
- HOFMAN, Michiel; WHITTAL, Jonathan. Opinion and Debate: Drone Aid: A useful tool with a toxic image. **Medecins Sans Frontiers**, 21 aug. 2015. Disponível em: < <http://www.msf.org.uk/article/opinion-and-debate-drone-aid-a-useful-tool-with-a-toxic-image>>. Acesso em 3 nov. 2015.
- HOWARD, Brian C. Vanuatu Puts Drones in the Sky to See Cyclone Damage. **National Geographic**, 8 abr. 2015. Disponível em: <<http://news.nationalgeographic.com/2015/04/150406-vanuatu-cyclone-pam-relief-drones-uavs-crisis-mapping-patrick-meier>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- IHP. Increasing Human Potential. Disponível em: < <http://increasinghumanpotential.org>>. Acesso em 1 nov. 2015.
- ITÁLIA.Ministero Della Difesa. **Mare Nostrum Operation**. 2013. Disponível em: <<http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- KARLSRUD, John; ROSÉN, Frederik. In the Eye of the Beholder? UN and the Use of Drones to Protect Civilians. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 2, n. 2, p. Art. 27, 2013.
- KRASMANN, Susanne. Targeted 'Killer Drones' and the Humanitarian Discourse: On a Liaison. In: SANDVIK, Kristin B.; JUMBERT, Maria G (Ed.). **The Rise of the Good Drone**. Ashgate Publishing .No prelo.
- KREPS, Sarah; KAAG, John. The use of unmanned aerial vehicles in contemporary conflict: A legal and ethical analysis. **Polity**, v. 44, n. 2, p. 260-285, 2012.

- JOACHIM, Jutta; SCHNEIKER, Andrea. New humanitarians? Frame appropriation through private military and security companies. **Millennium-Journal of International Studies**, v. 40, n. 2, p. 365-388, 2012.
- LIBBY, Clark. Openrelief Launches Open Source Disaster Relief Drone. **The Linux Foundation**, 7 jun. 2012. Disponível em: <<https://www.linux.com/news/featured-blogs/200-libby-clark/586942-openrelief-launches-open-source-disaster-relief-drone>>. Acesso em: 30 out. 2015.
- LINS, Pedro. Regulamentação sobre drones ainda não tem consenso no Brasil. **Câmara dos Deputados**, 24 nov. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/500616-REGULAMENTACAO-SOBRE-DRONES-AINDA-NAO-TEM-CONSENSO-NO-BRASIL.html>>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- MEIER, Patrick. Humanitarians in the Sky: Using UAVs for Disaster Response. **iRevolutions**, 25 jun. 2014. Disponível em: <<http://irevolutions.org/2014/06/25/humanitarians-in-the-sky/>>. Acesso: 30 out. 2015.
- NIELSEN, Nikolaj. Frontex chief looks beyond EU borders. **EU Observer**, Bruxelas, 14 jan, 2013. Disponível em: <<https://euobserver.com/fortress-eu/118471>>. Acesso: 30 out. 2015.
- OLIVEIRA, Marcos de. Pequenas aeronaves sem tripulação ganham espaço no Brasil. **Revista Pesquisa FAPESP Online**, n. 185, jul. 2011. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2011/07/12/control-remoto/>>
- OLSSON, Christian. The politics of the apolitical: private military companies, humanitarians and the quest for (anti) politics in post-intervention environments. **Journal of International Relations and Development**, v. 10, n. 4, p. 332-361, 2007
- ONU. Carta de fecha 22 de enero de 2013 dirigida al Secretario General por el Presidente del Consejo de Seguridad. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/44>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- PERES, Hugo F. Desenvolvimento de Veículos Aéreos Não Tripulados no Brasil: Interesses Nacionais, Desafios Internacionais. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 31, p. 29-41, 2015.
- PHILLIPS, Tom. Typhoon Haiyan: aerial footage shows how Tacloban has recovered six months on from the natural disaster. **The Telegraph**, 6 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/philippines/10804117/Typhoon-Haiyan-aerial-footage-shows-how-Tacloban-has-recovered-six-months-on-from-the-natural-disaster.html>>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- RIBEIRO, Bruno. Resgate em Mariana usa até drone; lama atrapalha trabalho. **Estadão**. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,lama-atrasa-resgate-em-mariana--que-usa-ate-drone,10000001367>>. Acesso em: 26 jan. 2016.
- ROGERS, James. How drones are helping the Nepal earthquake relief effort. **FOX News**, 30 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.foxnews.com/tech/2015/04/30/how-drones-are-helping-nepal-earthquake-relief-effort.html>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- ROSSIN, Giovanna. Ministério do Trabalho quer usar drones para combater trabalho escravo no Rio de Janeiro. **Exame**, 23 jul. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/ministerio-do-trabalho-e-emprego-quer-usar-drones-no-rio-de-janeiro-para-combater-trabalho-escravo>>. Acesso em: 30 jan. 2016.
- SANDVIK, Kristin B. Fighting the War with the Ebola Drone. **Norwegian Centre for Humanitarian Studies**. Disponível em: <<http://www.humanitarianstudies.no/2014/12/03/fighting-the-war-with-the-ebola-drone>>. Acesso em: 30 out. 2015.

- SANDVIK, Kristin B; LOHNE, Kjersti. The promise and perils of 'disaster drones. **Humanitarian Exchange Magazine**, n. 58, jul. 2013. Disponível em: <<http://odihpn.org/magazine/the-promise-and-perils-of-%C2%91disaster-drones%C2%92/>>. Acesso em: 28 out. 2015.
- SANDVIK, Kristin B. et. al. Humanitarian technology: a critical research agenda. **International Review of the Red Cross**, p. 1-24, 2014.
- SANDVIK, Kristin B. The Political and Moral Economies of Dual Technology Transfers: Arming Police Drones. In: ZAVRSNIK, Ales (Ed.). **Drones and Unmanned Aerial Systems: Legal and Social Implications for Security and Surveillance**. Springer, 2016.
- SANTOS, C. Petrobras traz técnicas inéditas para o Brasil. **Valor Econômico**, v. 08 jun. 2011, 2011.
- SHADOWVIEW FOUNDATION. Humanitarian Aid Demo. 16 out. 2014. Disponível em: <<http://www.shadowview.org/news/humanitarian-aid-demo>>. Acesso em: 29 out. 2015.
- SHAW, Ian G. R. The Rise of the Predator Empire: Tracing the History of U.S. Drones. **Understanding Empire**, 2014. Disponível em: <<https://understandingempire.wordpress.com/2-0-a-brief-history-of-u-s-drones>> Acesso em: 26 out. 2015.
- SILVA, Gercina Gonçalves da et al. VEÍCULOS AÉREOS NÃO TRIPULADOS COM VISÃO COMPUTACIONAL NA AGRICULTURA: APLICAÇÕES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS. **Anais do Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade**, v. 1, n. 1, 2015.
- SMEDLEY, Tim. Drones' new mission: saving lives in developing countries. **The Guardian**, 9 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/jan/09/drones-tech-natural-disasters-medical-developing-countries>>. Acesso em: 28 out. 2015.
- STRATEGYPAGE. UAVs Hauling Cargo into the future, 27 out. 2012. Disponível em: <<http://www.strategypage.com/htmw/htairmo/20121027.aspx>>. Acesso em: 27 out. 2015
- THE ECONOMIST. The dronfather. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/technology-quarterly/21567205-abe-karem-created-robotic-plane-transformed-way-modern-warfare>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- WEINER, Eric. High-Tech Drone Joins Battle Against Calif Flames. **NPR**, 23 out. 2007. Disponível em: <<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=15563089>>. Acesso em: 28 jan. 2016.
- WOOLLASTON, Victoria. Fukushima, the aftermath: Eerie drone footage reveals the apocalyptic wasteland of Japan's abandoned east coast. **Daily Mail**, 2 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2618828/Fukushima-aftermath-Eerie-drone-footage-reveals-apocalyptic-wasteland-Japans-abandoned-east-coast.html#ixzz3ycjy4PY7>>. Acesso em: 29 jan. 2016

Recebido em 24 de novembro de 2015.

Aprovado em 01 de fevereiro de 2016.

RESUMO

Neste artigo, aborda-se o emprego de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), ou drones, para a ação humanitária. Através da análise do emprego e funções adquiridas por estas tecnologias no âmbito global, tenciona-se discutir e escrutinar criticamente as narrativas, cada vez mais frequentes, que associam drones como veículos para a ação humanitária e, desse modo, pretende-se contribuir e oferecer alguns insumos para este nascente e importante debate.

Palavras-chave: Veículos Aéreos Não Tripulados ou drones; humanitarismo; tecnologia;

ABSTRACT

The paper addresses the deployment of Unmanned Aerial Vehicles, or drones, for humanitarian action. By analyzing the deployment and functions acquired by such technologies at the global level, the paper critically discusses and scrutinizes the increasingly frequent narratives linking drones as vehicles for humanitarian action and thus seeks to contribute and offer some inputs to this nascent and important debate.

Key words: Unmanned Aerial Vehicles or drones; humanitarianism; technology;

A INTERAÇÃO ESTRATÉGICA CHINA-ESTADOS UNIDOS ENVOLVENDO TAIWAN: ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE ATUAL

China-US Strategic Interaction Involving Taiwan: Elements for a current analysis

Gustavo Henrique Feddersen¹

Bruno Magno²

Athos Munhoz da Silva³

João Rodrigues Chiarelli⁴

Introdução

O artigo tem por finalidade apontar elementos para embasar uma análise atual da interação estratégica China-Estados Unidos envolvendo a questão de Taiwan. Para tanto, o estudo parte da análise de quatro casos que podem ser considerados pontos de inflexão na interação entre os países, a fim de traçar padrões de longo prazo que auxiliarão no estudo da situação atual. A conclusão aponta que proliferam elementos que fortalecem a lógica da preempção no Leste Asiático, especialmente no que concerne Taiwan, mas que se gestam proposições alternativas, como a do *Offshore Control*.

A primeira seção analisa a Guerra da Coreia e a decisão pelo envio de tropas à Península pela cúpula do Partido Comunista Chinês (PCCh) frente à possibilidade do envolvimento taiwanês no conflito e de uma invasão do continente análoga a experiência da Guerra Sino-Japonesa. A segunda seção busca explicar os imperativos estratégicos chineses envolvidos nas duas primeiras Crises do Estreito de Taiwan. A terceira seção analisa a política de distensão entre EUA e China, que tinha como fator importante a mudança da postura estadunidense envolvendo a questão de Taiwan. A quarta seção busca analisar o contexto da Terceira Crise do Estreito de Taiwan relacionada à inflexão da política internacional com o fim da Guerra Fria. Por fim, a quinta seção sintetiza os padrões observados e elenca os recentes desenvolvimentos no

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS/CAPES). Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). (gustavo.feddersen@gmail.com).

² Graduado em Relações Internacionais pela UFRGS. Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). (brunomgn@gmail.com).

³ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). (athos.munhoz@gmail.com).

⁴ Mestre em Ciência Política pela UFSCar. Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). (joaochiarelli@yahoo.com.br).

plano estratégico entre China e Estados Unidos.

Cada uma das seções procura demonstrar como a questão de Taiwan pode ser considerada parte determinante do perfil da abordagem chinesa em resposta às novas conjunturas. Assim, em cada um dos estudos de caso, busca-se apontar o processo que parte de um determinado contexto em que se insere a questão da reunificação nacional (ou seja, de Taiwan) e tem como consequência percepções e respostas específicas da China. A conclusão do artigo busca apontar, de forma holística, os elementos analisados acerca da política externa e de segurança chinesa e estadunidense envolvendo Taiwan.

A decisão chinesa em entrar na Guerra da Coreia

A Guerra da Coreia foi um dos momentos em que a possibilidade de escalada nuclear foi mais crível no período abordado por este trabalho. A participação chinesa se deu, em grande parte, frente à possibilidade de se envolver em uma guerra em duas frentes, devido ao interesse manifesto de Jiang Jieshi (Chiang Kai-shek)⁵ em enviar tropas da Ilha de Taiwan para a Península Coreana.

Para os EUA, a Guerra trouxe a necessidade de se estabilizar a situação no Estreito para focar esforços na Península. Logo após a eclosão do conflito coreano, o presidente Truman ordena o envio da Sétima Frota dos EUA para o Estreito de Taiwan, estabelecendo-se um impasse na Guerra Civil. No início daquele ano, Truman havia declarado que, apesar dos EUA reconhecerem o governo do Guomintang (Kuomintang, GMD) como único governo da China, as Forças Armadas estadunidenses não interfeririam em um confronto entre comunistas e nacionalistas. A neutralização do Estreito é visto pelos chineses como interferência direta em seus assuntos internos. Essa rivalidade estratégica é aprofundada ainda mais pelo General MacArthur, quando esse afirmou ainda que ‘arranjos foram concluídos para uma coordenação eficaz entre as forças americanas sob o meu comando e as forças do governo chinês’ (DONALDSON, 2013, p. 203)⁶. Isso deu a entender que tropas nacionalistas chinesas estavam prestes a serem introduzidas na luta coreana.

Como mais tarde ficaria patente, em suas declarações de uso do arsenal atômico contra a China seguido de invasão terrestre, MacArthur buscava preparar a derrocada do comunismo na Ásia através de iniciativa ofensiva (LIU, 2004, online). A abertura de uma frente de batalha na Península Coreana era do interesse de Jiang Jieshi, tendo em vista sua proximidade à Manchúria, região estratégica chinesa e local onde se iniciou sua derrota para os comunistas após a Longa Marcha de Mao Zedong (Mao Tsé-Tung). O líder do GMD dava declarações que iam ao encontro das de MacArthur⁷.

A possibilidade de envio de tropas nacionalistas na Península é análoga à experiência chinesa nas Guerras Sino-Japonesas (GSJ). O Tratado de Shimonoseki (1895), resultante da I GSJ, deu soberania ao Japão

⁵ Buscar-se-á, ao longo do texto, fazer a transliteração dos nomes próprios chineses de acordo com a modalidade PinYin, que difere às vezes da transliteração usual de termos conhecidos na modalidade Wade-Giles. Assim, para facilitar, após os nomes mais conhecidos se indicará entre parênteses a transliteração mais utilizada.

⁶ Tradução dos autores. Importante ressaltar que pode-se encontrar tais trechos em página oficial do governo estadunidense: <<http://www.nj.gov/military/korea/biographies/macarthur.html>>. Acessado em 3 de julho de 2015.

⁷ “[...] [Jiang Jieshi] vazou à imprensa que o Guomintang teria oferecido aos EUA participar da conflagração com meio milhão de homens. Possivelmente Jiang contou com a colaboração do editor da Time, Henry Luce — filho de missionário nascido na China — instrumentalizando o “lobby chinês” (criado para auxiliar na resistência antijaponesa) para seu projeto de reconquista. Luce era um feroz adversário de Roosevelt e ferrenho anticomunista, jogou um importante papel na guinada da América à direita após a II GM, em grande parte devido à China. Jiang Jieshi e sua esposa Soong Mei-ling, foram capa da Time 11 vezes entre 1927 e 1955.” (MAGNO, 2015, p. 101)

sobre a Ilha de Formosa; e fez a China abdicar de sua influência sobre a Coreia, processo que se concluiu em 1910 com a anexação japonesa da Península. A criação do Estado fantoche de Manchukuo (1932), na Manchúria, pelo Império Japonês, sucedeu a invasão da região, o que se tornou possível pela sua presença na Coreia. Durante a II GSJ, os bombardeios aéreos iniciais sobre Xangai (1937) e Chongqing (1938) partiram de bases em Formosa (HÅKAN, 2013), e ajudaram no avanço japonês sobre o continente (HARMSEN, 2013, p. 65, 121, 138).

As interpretações mais tradicionais acerca da decisão chinesa em entrar na Guerra apontam principalmente para o internacionalismo comunista e para a lógica da segurança nacional como motivadoras principais (BYUNG, 1996). Na análise aqui proposta, busca-se trazer a questão de Taiwan, e consequentemente da reunificação nacional, como fator implícito na decisão chinesa. A possibilidade de se verem envolvidos em uma nova guerra em duas frentes pode ser percebida como um fator importante para a decisão dos comunistas chineses em entrar na Guerra, mesmo sem apoio soviético. Na sessão de reuniões no dia 13 de outubro a cúpula do Partido decidiu o envio de tropas, mesmo sem apoio aéreo, e o perfil da operação:

A reunião de 13 de outubro do Politburo e as discussões de Mao com Peng no dia 14 produziram consenso em torno de proceder com cautela e evitando um confronto direto com os EUA. Os voluntários deveriam concentrar seus ataques contra as forças "fantoche" da Coreia do Sul e evitar acertar as forças americanas, apenas isoladamente. Os voluntários deveriam, além disso, não fazer um avanço rápido, mas sim estabelecer uma base de operações na região montanhosa ao norte de Pyongyang e Wonsan. Se as forças americanas não avançassem além desses dois pontos por seis meses, em seguida, as forças chinesas ganhariam tempo para se prepararem para qualquer ação que Pequim pudesse achar melhor no final desse período. A resolução do Politburo opinou, um tanto vagamente, que tal ação 'produziria uma mudança a nosso favor'. (HUNT, 1992, p. 463)

Nota-se, a partir do excerto acima, que a preocupação chinesa estava calcada em considerações estratégicas, não ideológicas. Além disso, a intenção de estabelecer um impasse para se permitir um retorno à diplomacia, enquanto se prepara para a continuação do combate caso esta falhe, é condizente com o momento estratégico vivido pela China. Assim, em 19 de outubro, os chineses entram na Coreia para que a correlação de forças novamente se alterasse, permitindo novo avanço das tropas comunistas, mais dois anos de intensos conflitos, e o retorno da fronteira para o Paralelo 38.

As primeiras Crises dos Estreitos (1954-1955/1958)

Durante a década de 1950, o Estreito de Taiwan foi o palco de novas tensões. Os enfrentamentos, ocorridos respectivamente em 1954-55 e 1958, vieram a ser chamados de Primeira e Segunda Crise do Estreito. Em 1954, a frota americana se posicionou no Estreito como forma de evitar uma confrontação direta. Nesse episódio que o então Presidente dos EUA, Eisenhower, declarou que não descartaria a utilização da bomba atômica em um possível conflito na região. Em 1957, foi então instalado o sistema de mísseis MGM-1 "Matador" na Ilha, que poderia levar ogivas nucleares para o continente (LIU, 2008, p. 31-34).

A primeira crise iniciou-se em agosto de 1954, quando Jiang Jieshi determinou o envio de 73 mil homens para as ilhas de Jinmen e Mazu, que ficaram sob o controle do governo de Taipei. Em reação, Zhou

Enlai afirmou que Taiwan deveria ser libertada. Os EUA passaram a pressionar os comunistas a não atacar as forças de Jiang Jieshi e enviaram a Sétima Frota para o Estreito de Taiwan. A partir de setembro, o governo comunista passou a bombardear Jinmen e Mazu, e posteriormente Dachen e Yinjiangshan, na costa de Zhejiang (PIKE, 2013). A presidência dos EUA afirmou, então, que armas nucleares poderiam ser utilizadas “como se fossem balas” (KISSINGER, 2011; MARTINS, 2013, p. 108). Diante da ameaça e do não apoio soviético, Zhou Enlai anunciou a disposição de negociar. Apesar disso, as forças continentais conseguiram tomar as ilhas de Dachen e Yijiangshan (KISSINGER, 2011).

Após a Primeira Crise, o governo de Jiang Jieshi reforçou seus efetivos em Jinmen e Mazu e passou a incursionar em território chinês, por meios aéreos e terrestres. Em 1957, os EUA despacharam para Taiwan seu 868º Esquadrão Missilístico Tático, portando unidades do sistema “MGM-1 Matador” com capacidade de entregar ogivas nucleares (MARTINS, 2013). O “Matador” representava uma alternativa barata de espalhar radiação no território continental da China, visto que utilizava mísseis cruzadores superfície-superfície – e não balísticos. Seu alcance, cerca de 1000 km (620 milhas), tornava-o capaz de atingir grandes cidades chinesas (PIKE, 2011). A possibilidade – mesmo que não comprovada – de que o Guomindang pudesse acionar independentemente as bombas tornou-se um fator agravante nos cálculos chineses (MARTINS, 2013). Assim, em julho de 1958, Mao Zedong decidiu bombardear novamente Jinmen e Mazu, utilizando como justificativa o apoio à luta contra a intervenção “imperialista” estadunidense no Líbano pelos árabes (MARTINS, 2013).

Mais uma vez, os EUA intervieram, ameaçando lançar armas nucleares contra o território chinês. Diante da ameaça nuclear estadunidense, a China buscou o apoio soviético. A União Soviética (URSS) manteve sua política de “Coexistência Pacífica” com os EUA e não se mostrou disposta a defender a China em um conflito nuclear por Taiwan. Os chineses tiveram de recuar e constataram que não poderiam contar com o guarda-chuva nuclear soviético (ROBERTS, 2012). Somadas, a recusa de Moscou em transmitir tecnologia para o desenvolvimento do programa nuclear militar chinês e a falta de apoio à China na Segunda Crise do Estreito de Taiwan, provocaram o deterioramento das relações sino-soviéticas, que levou à ruptura em 1961 (PIKE, 2013; MARTINS, 2013).

A incapacidade chinesa em resistir à chantagem nuclear dos EUA produziu um intenso debate na cúpula do PCCh. Os defensores da criação de um programa nuclear militar próprio venceram o debate, alegando a necessidade urgente de reduzir a diferença tecnológica com os EUA⁸. O resultado prático foi o surgimento, ainda em 1958, do Grande Salto Adiante (MARTINS, 2013). Este programa priorizava o desenvolvimento da indústria pesada, particularmente aumentar a produção de ferro e aço, por meio do incremento da industrialização rural (DAMAS, 2014; ROBERTS, 2012). A industrialização rural também buscou descentralizar a produção industrial, o que a tornava menos vulnerável no caso do país sofrer ataques nucleares. Apesar de um início com bons resultados, problemas derivados principalmente do controle de metas e indicadores levaram ao fracasso do Salto e um saldo de mortos estimado entre 16 e 27 milhões, por fome e trabalhos forçados.

⁸ Em oposição, a corrente de Peng Dehuai e Liu Shaoqi propunha um desenvolvimento econômico equilibrado e gradual, consonante à construção de capacidades convencionais, o que em última instância tornaria a economia chinesa mais sustentável no longo prazo.

Reatamento Sino-Estadunidense e Diplomacia Triangular (década de 1970)

A Diplomacia Triangular de Nixon consistiu na aproximação com a RPC, em detrimento de Taipei, de modo a balancear a URSS. Um dos pontos centrais dessa aproximação era a garantia estadunidense de que a resolução do problema da unificação nacional seria de prerrogativa exclusivamente chinesa. Após o rompimento com a URSS, a China entrou em uma fase de progressivo isolamento internacional, consonante com a progressiva radicalização ideológica interna, que culminou na Revolução Cultural. Assim, ao final dos anos 1960, a China estava cercada por um ambiente internacional hostil⁹. Além das tensões crescentes com ambas as superpotências, permanecia o impasse com o regime de Jiang Jieshi.

Diante desse quadro, a China passou a reformular sua Política Externa e de Segurança. A cúpula chinesa percebeu que a URSS tornara-se o seu rival mais perigoso e que, no caso de um conflito, os EUA não poderiam apenas assistir “a luta dos dois tigres”, principalmente com a possibilidade de uma vitória soviética. Dessa forma, a melhor alternativa seria, nesse caso, promover os contatos diplomáticos com os EUA (KISSINGER, 2011). O então Assessor de Segurança Nacional dos EUA, Henry Kissinger (1994; 2012), escreveria mais tarde que a aproximação criaria o “triângulo estratégico de Nixon”, como modo de balancear a URSS. A visita de Nixon à China, em 1972, teve como resultado o Comunicado Conjunto, marcando o reconhecimento diplomático da República Popular da China pelos EUA; a existência de uma única China; e o reconhecimento de que a questão de Taiwan era um assunto interno chinês (JOINT, 1972)¹⁰.

O reatamento entre China e EUA mudou repentinamente o papel de Taiwan no cenário internacional. O regime liderado por Jiang Jieshi perdeu o assento que tinha na ONU para o governo comunista. Em 1979, quando foram estabelecidas oficialmente as relações diplomáticas entre a República Popular da China e os EUA, os EUA abandonaram as relações oficiais com o regime liderado pelo Guomindang, reconhecendo o princípio de “Uma China” (JOINT, 1979). Essa inflexão teve reflexos regionais, em que o Japão reconhece o princípio de “Uma China”, e firma, com a RPC, a Cláusula Anti-Hegemônica¹¹. As relações entre Taiwan e EUA continuaram a existir, porém por vias extraoficiais. Também em 1979, o Congresso estadunidense criou o Ato de Relações com Taiwan, que criava mecanismos para a manutenção de contatos com a Ilha por ações executivas, sem força de lei. Entre estes mecanismos, estava o Instituto Americano em Taiwan e a permanência do comércio de armas (US, 1979). Em 1982, a China e os EUA publicaram um comunicado em que os EUA comprometiam-se a diminuir progressivamente a venda de armas para a Ilha, sem que houvesse, todavia, um prazo definitivo para o seu término (UNITED, 1982).¹² Simultaneamente, os EUA deram “Seis Garantias” a Taipei, entre elas, a de não reconhecer formalmente a soberania da RPC sobre Taiwan (US, 1982). Paralelamente, as tensões interestreito arrefeceram durante a

⁹ Além disso, havia a Índia, humilhada pela derrota na guerra de 1962, que acolhia um autoproclamado governo tibetano no exílio. Após 1964, o Japão desponta com uma crescente economia e paulatinamente ampliava suas capacidades militares no leste asiático; a devolução de Okinawa em 1972 ao controle de Tóquio, entrelaçou a política de defesa do arquipélago com o projeto de defesa estadunidense sobre a região.

¹⁰ O reatamento com a China estava em conformidade com as demais políticas do governo Nixon, como forma de compartilhar as responsabilidades de hegemonia do mundo capitalista e de contenção da URSS.

¹¹ Essa cláusula firmava o compromisso bilateral de buscar evitar qualquer outro país ou grupos de países de estabelecer hegemonia no Leste Asiático.

¹² Este documento, bem como os comunicados conjuntos de 1972 (visita de Nixon à China) e 1979 (estabelecimento de relações oficiais), são as bases sobre as quais se assentam as relações entre China e Estados Unidos no que tange à Taiwan.

década de 1980 devido à aliança estratégica forjada entre RPC e EUA, tendo em vista a contenção da URSS. Assim, da mesma forma que vendia armas a Taipei, houve a criação do programa “Pérola da Paz”, segundo o qual os EUA promoveram massiva transferência de tecnologia na área de eletrônica embarcada para o caça J-8II (SHAMBAUGH, 2002, p. 260).

O continente continuou buscando reintegrar Taiwan, não mais pela confrontação militar, mas pela combinação entre integração econômica e arranjo político-institucional. Do ponto de vista econômico, houve a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE), entre elas Xiamen, o que poderia ser considerado um incentivo para que empresários taiwaneses investissem no continente. Do ponto de vista político-institucional, a Constituição de 1982 instituía o “Um País, Dois Sistemas” que propunha a criação de “Regiões Administrativas Especiais”, que manteriam seus sistemas político e social, cedendo ao governo de Pequim a soberania sobre política externa e defesa. Em Taiwan, viria a ocorrer a abertura política e o fim da lei marcial em 1987, e, simultaneamente, a ascensão de figuras nativas, dentre os quais o futuro presidente Lee Teng-Hui.

O fim da bipolaridade e a Terceira Crise do Estreito

O fim da bipolaridade no Sistema Internacional entre EUA e URSS afeta profundamente a interação China-EUA e tem impacto direto na questão de Taiwan. A percepção chinesa de enfraquecimento de sua posição estratégica pode ser depreendida de dois eventos: os “Protestos da Praça de Tiananmen” e a Terceira Crise dos Estreitos. O primeiro demonstra o fim do consenso criado a partir da diplomacia triangular de Nixon e as fraquezas político-diplomáticas da RPC. O segundo alerta para o atraso do Exército de Libertação Popular (ELP) da China e o progressivo distanciamento da RPC de completar a reunificação nacional, o seu principal objetivo desde a segunda conflagração sino-japonesa. Este alerta decorre da intervenção estadunidense durante a Crise, mesmo após as garantias feitas na década de 1970. Este foi um dos principais fatores que, segundo a maioria dos analistas, levou a RPC a atualizar sua estratégia e perfil de forças (LIU, 2008, p. 23-25).

No Leste Asiático pode-se utilizar como evento-marco para o fim da Guerra Fria os “Protestos da Praça de Tiananmen”, ocorridos em meados de 1989¹⁵. Em reação, os EUA lideraram, em nome da democracia e dos direitos humanos, a constituição de um embargo econômico conjuntamente com seus aliados. Esse evento demonstrou à China que seria necessário um reposicionamento de sua política externa e uma reformulação de seu pensamento estratégico. Um retorno à região, fundando um novo momento de integração regional e uma reestruturação de seu desenvolvimento econômico, agora voltado para o desenvolvimento interno. Dessa forma, testemunhou-se a ascensão do “dragão chinês” e o distanciamento asiático das diretrizes ocidentais (HUNTINGTON, 1996), abrindo caminho para diversas iniciativas de integração, como o ASEAN+3, a Comunidade do Leste Asiático, o RCEP e a nova Rota da Seda.

Contudo, ainda restava readequar a estratégia chinesa no âmbito militar. O evento que impulsionou

¹⁵ Milhares de estudantes, oriundos da emergente classe média chinesa, reuniram-se nesta praça para exigir uma série de reformas dentro do Partido Comunista Chinês. O resultado deste protesto acabou sendo a morte de algumas centenas de manifestantes, ou até milhares, dependendo da fonte.

este processo foi a Terceira Crise do Estreito, visto que ele evidenciou ao mundo as fraquezas do ELP. A crise tem, como contexto, o fato de que Taiwan considerava o Japão, seu maior parceiro comercial na Ásia, um importante aliado, e o próprio Presidente Lee Teng-hui chegou a declarar que o Japão defenderia a ilha no evento da declaração da Independência de Taiwan (MAGNO, 2015, p. 76). Conjuntamente com o Japão, o governo de Lee Teng-hui pretendia se utilizar do reposicionamento estratégico estadunidense para promover a independência taiwanesa, erodindo o fundamento principal das relações sino-estadunidenses: o princípio de uma só China (MARTINS, 2013: 127). Dessa forma, a Terceira Crise do Estreito eclode no biênio 95-96, com a viagem do então líder taiwanês Lee Teng-Hui para os EUA, e pela autorização do governo deste país em lhe conceder visto de entrada (ROSS, 2000). A ação representava, para alguns dentro da política chinesa, a institucionalização da separação entre a Ilha e o Continente sob os olhos estadunidenses (GARVER, 1997). Em 1995 o EPL realizou testes de mísseis próximos a Taiwan e conduziu exercícios navais que simulavam assaltos anfíbios; os EUA reagiram enviando dois Carrier Strike Groups (CSGs) para a proximidade do Estreito com o intuito de prevenir a invasão chinesa da Ilha, ocasionando o fim das tensões militares sem uma resolução política (ROSS, 2000).

O resultado da crise traz uma nova consciência de situação à RPC no que tange suas capacidades militares. Com a chegada dos CSGs, a RPC soube das suas limitações reais, no caso da necessidade de intervir na Ilha de Taiwan, frente à capacidade de projeção de forças estadunidense. Não lhe seria possível alcançar uma simetria de capacidades com os EUA, necessária para invasão da Ilha. A RPC já vinha estarecida de outra mostra de forças estadunidenses, isto é, a Guerra do Golfo de 1991. Além disso, percebe que nem a interdependência econômica, ou seja, o convencimento pelos meios de pagamento, é capaz de garantir alavancagem junto aos EUA para atingir seus objetivos de reunificação nacional. É nesse ponto que a China passa a buscar incorporar no desenvolvimento das suas Forças Armadas as respostas assimétricas que lhe garantam liberdade de ação em suas águas próximas, que mais tarde seriam conhecidas como táticas Anti-Acesso e de Negação de Área (A2/AD, na sigla em inglês) (FEDDERSEN, 2013, p. 17). O primeiro conceito significa impedir a chegada das forças estadunidenses à área em questão, e o segundo impedir-lhes que, uma vez acessada a área, seja-lhes possível atuar dentro dela¹⁴ (KREPINEVICH; WATTS; WORK, 2003). Igualmente, a China não podia mais confiar apenas na massa das suas forças convencionais e na parceria com os EUA para o confronto com a Rússia, sua principal ameaça terrestre, e necessitou desmobilizar o ELP de atividades econômicas e empreender um processo de reformulação doutrinária e de modernização (VOGEL, 2011). Quanto aos EUA, sua investida contra a China no início dos anos 1990 serviu apenas para precipitar o impulso de aproximação entre os países asiáticos. Conforme expôs Friedman (2011, p 3-5), esse período foi de redefinição estratégica para os EUA¹⁵, porém os estadunidenses carecem de uma grande estratégia definida até os dias de hoje, nem mesmo a guerra ao terror foi capaz de aglutinar o pensamento estratégico estadunidense gerando uma percepção clara de seus objetivos para o resto do mundo.

¹⁴ Esses conceitos serão analisados com maior profundidade na seção seguinte.

¹⁵ Segundo Friedman (2011) esta postura estadunidense se agudizou após o 11 de setembro e a guerra ao terror. Em seu livro "The Next Decade", o autor defende que o país sofre da ausência de uma grande estratégia, que Friedman sugere que seja a formulação de uma estratégia para a gestão de seu império.

Elementos para análise da atual estratégia militar chinesa

Segundo Pillsbury (2000, p. 13), até 1997 o debate em torno da percepção de ameaça em relação aos seus recursos de poder se manteve fechado dentro do partido, vindo a público a partir de duas publicações que discutiam, de ponto de vista opostos, a situação da política mundial¹⁶. De um lado, Yang Dazhou criticava a visão ortodoxa do PCCh de que o mundo se encaminhava para a multipolaridade, afirmando que os Estados Unidos continuaria a ser o único polo de poder por pelo menos 30 anos. Em defesa da percepção multipolar, um artigo publicado pelo General Huang Zhengji, defendia a tese do declínio estadunidense e de que guerras locais seriam disseminadas nesse período de transição (PILLSBURY, 2000, p. 14).

Em que pese a importância do debate em si, para fins desse trabalho importa entender as decorrências da mudança na percepção de ameaça dos chineses. Como foi abordado na última seção, a partir dessa data o foco chinês passou a ser no regionalismo, interiorização do desenvolvimento e modernização militar. Em termos doutrinários, isso se traduziu na busca pela capacidade de travar e vencer guerras locais sob condições informatizadas (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2015). Frente ao que percebe serem seus objetivos estratégicos históricos, a China percebe a contingência de ter de incorrer em guerras locais para cumpri-los. Tendo em mente o que foi exposto na sessão anterior, ou seja, a possibilidade de ter de enfrentar os Estados Unidos para concluir sua reunificação nacional, o foco da modernização militar chinesa passa a ser a busca de uma resposta assimétrica a capacidade de projeção de força estadunidense. É assim que surgem os conceitos “Anti-Acesso” e de “Negação de Área” (A2/AD, na sigla em inglês). O primeiro significa impedir a chegada das forças estadunidenses à área em questão, e o segundo impedir-lhes que, uma vez acessada a área, seja-lhes possível atuar dentro dela (KREPINEVICH; WATTS; WORK, 2003).

A RPC vem aumentando seus investimentos em tecnologia bélica, e o avanço e modernização de suas técnicas A2/AD já vem causando preocupação entre os formuladores de política e analistas de estudos estratégicos estadunidenses. Após o fim da Guerra Fria e a desmobilização global de seus contingentes, os EUA, para poder atuar nos pontos chave do globo, necessitam enviar e manter forças marítimas nas áreas litorâneas em grande escala para influenciar as operações em terra. É nesse contexto que se encaixa a importância dos porta-aviões. O desenvolvimento das técnicas A2/AD, entretanto, impossibilita realizar plenamente essa projeção. O estado da arte das capacidades A2/AD consiste na saturação das defesas dos Carrier Strike Groups (CSGs) através do uso de mísseis cruzadores lançados de terra e de destróieres. Focando tais mísseis no porta-aviões que chefia o CSG, seria possível desabilitá-lo e negar, ou pelo menos reduzir drasticamente, a atuação estadunidense na área.

A partir da percepção de que poderia ter sua capacidade de projeção de força negada, desenvolve-se nos Estados Unidos o Conceito Conjunto para Acesso e Manobra nos Comuns Globais (JAM-GC)¹⁷. Chamada anteriormente de Batalha Aeronaval (AirSea Battle), foi atualizada no início de 2015 pela Instrução 3010.02D do Presidente do Estado-Maior Conjunto dos Estados Unidos, mas ainda mantém o objetivo original: estabelecer um conceito operacional conjunto para contrarrestar o desenvolvimento das técnicas A2/AD. Seu desenvolvimento se deu a partir da percepção de que a capacidade de projeção estadunidense -

¹⁶ Para um histórico abrangente da evolução do debate e suas consequências, conferir Martins (2013).

¹⁷ Do inglês *Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons*.

que serve ao propósito de manter o Comando dos Comuns (mar, ar e espaço), ou seja, a própria hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional - estaria ameaçada pelo A2/AD. A essência do caráter preemptivo desse conceito está contido tática NIA-D3¹⁸: consiste em um ataque em profundidade, ou seja, no território inimigo para além do teatro de operações, a fim de Desabilitar (comunicações/satélites), Destruir (radares e centros de lançamento de mísseis) e Derrotar. O ataque inicial seria feito por aeronaves de guerra eletrônica equipadas com mísseis anti-radiação, apoiadas por vasos navais de superfície e submarinos equipados com mísseis anti-balísticos. O alvo das aeronaves seriam os sistemas de comunicações e radares do adversário, para “cegá-lo” e impedir a sua guiagem de munição. Nota-se que para desabilitar os sistemas do A2/AD adversário, o JAM-GC precisa golpear preemptivamente para garantir a liberdade de ação na zona contestada (Machado & Simionato, 2015).

A China, historicamente e como procurou se demonstrar nas análises acima, buscou sempre subordinar a ação militar aos fins políticos, mesmo que isso significasse não obter a vitória no campo de batalha. Larry Wortzel (2003) mostra que, ao longo da história do Exército de Libertação Popular, a recorrência ao esforço bélico se fez frente a tendências que se mostraram adversas ao interesse nacional, às quais a diplomacia e as negociações não deram conta de responder:

Na lógica dos estrategistas chineses, mesmo se estas tendências não foram interrompidas ou revertidas pela ação militar, foram pelo menos mitigadas. Ou seja, se a China não tivesse usado a força militar em uma instância específica, então as coisas teriam ficado ainda pior. Por exemplo, Beijing julga [que o resultado da] Crise do Estreito de 1995-1996 foi um sucesso, porque as tendências negativas em Taiwan e no mundo foram postas em cheque. Se a China não tivesse feito uma demonstração de força, a situação teria se deteriorado ainda mais.¹⁹ (WORTZEL; SCOBELL; BURKITT, 2003, p. 6-7)

Além disso, como pode se observar na análise histórica, as inflexões estratégicas chinesas são, de forma recorrente, dotadas de caráter reativo. Nesse mesmo sentido é proposta a nova estratégia militar chinesa lançada em maio desse ano:

Conforme o centro de gravidade econômico e estratégico do mundo muda cada vez mais rápido para a região da Ásia-Pacífico, os EUA prosseguem com a sua estratégia de “rebalanceamento” e reforçam sua presença militar e suas alianças militares na região. O Japão não está poupando esforços para se esquivar do mecanismo do pós-guerra, revendo suas políticas militares e de segurança. [...] Terrorismo regional, o separatismo e o extremismo são disseminados. Todos estes têm um impacto negativo sobre a segurança e a estabilidade ao longo da periferia da China.²⁰ (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2015).

Logo em seguida, o documento menciona a questão de Taiwan, acerca da evolução positiva das relações interestreito nos últimos anos, mas afirmando que a “causa-raiz” da instabilidade não foi removida, e que ainda há ameaça das forças separatistas ao desenvolvimento pacífico das relações entre os dois lados. Isso é, provavelmente, uma resposta a ascensão do apoio popular ao Partido Democrático Progressista (PDP), nas eleições locais do final de 2014, além do Movimento Girassol do início daquele ano, que impediu a consecução de um acordo sobre comércio de serviços interestreito.

A inovação trazida pelo documento fica por conta da revisão das Diretrizes Estratégicas de Defesa

¹⁸ Sigla de *Network Integrated Attack-in-Depth to Disrupt, Destroy and Defeat*.

¹⁹ Tradução dos autores.

²⁰ Tradução dos autores.

Ativa. O conceito da Defesa Ativa refere-se, em primeiro lugar, a unidade entre a defensiva estratégica e a ofensiva operacional e tática. Ou seja, mesmo que se busque um perfil defensivo no nível estratégico, pode-se tomar a ofensiva no nível das Operações ou da Tática. Ao longo da história da China, as diretrizes estratégicas foram revistas conforme a situação de segurança nacional evoluía, e no documento analisado ocorre a mais recente delas:

Para implementar a diretriz estratégica militar de defesa ativa na nova situação, as Forças Armadas da China irão ajustar. Em sintonia com as evoluções da forma de se fazer a guerra e da situação de segurança nacional, a questão fundamental da preparação para o combate militar (PCM) será focada em vencer guerras locais informatizadas, destacando o combate militar marítimo e o PCM marítimo. As Forças Armadas vão trabalhar para efetivamente controlar grandes crises, lidar adequadamente com possíveis reações em cadeia, e firmemente salvaguardar a soberania, integridade territorial e segurança do país.²¹ (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2015)

É importante ressaltar o foco dado às questões navais, ao controle de grandes crises, lidar com reações em cadeia, e salvaguardar a soberania e integridade territorial. Todos esses pontos dizem respeito ao que, historicamente, se fez presente na questão de Taiwan. A tomada de iniciativa estratégica, também mencionada na nova Estratégia Militar, se coaduna com um contexto em que ascende o nacionalismo na Ilha e, para manter a defesa de sua soberania em um contexto de estratégia defensiva, pode-se tomar a ofensiva do ponto de vista operacional ou tático.

Como procurou se demonstrar nas outras seções, esta nova abordagem chinesa não surge sem propostas alternativas. Na tipologia feita por Pillsbury (2000), pode-se perceber que a nova abordagem adotada concilia duas das escolas de pensamento estratégico majoritárias na China: a que vê a Guerra Local como tendência para os confrontos futuros, e a que vê a Guerra da Revolução nos Assuntos Militares como regra. Enquanto a primeira defende que os confrontos futuros serão circunscritos a um teatro limitado, com vizinhos periféricos, e próximo à fronteira do país; a segunda corrente afirma que terá armas avançadas, satélites para comunicações e reconhecimento, aviões furtivos, armas nucleares e nanotecnologia, e vê como adversários como Estados Unidos, Rússia e Japão. A terceira escola seria a Guerra Popular, de mobilização massiva, em moldes maoistas, não contemplada nos desenvolvimentos recentes em matéria militar, mesmo que a questão dos grandes contingentes e da conscrição tenha sido mantida.

Conclusão

Como visto ao longo do trabalho, Taiwan é uma das questões principais no relacionamento entre China e EUA. Os eventos envolvendo Taiwan, analisados ao longo deste artigo, foram responsáveis por grandes alterações na formulação da estratégia destes dois países. Mesmo que no período da Guerra da Coreia e das primeiras Crises do Estreito a China tenha necessitado se estruturar para fazer frente à chantagem nuclear e à defasagem tecnológica, enquanto ainda passava pelo processo de reconstrução da segunda guerra sino-japonesa e da guerra civil, os EUA consideravam a China parte de uma política única para a contenção do comunismo e da URSS, o que ampliava o valor estratégico da Ilha para os EUA. Somente

²¹ Tradução dos autores.

com a diplomacia triangular de Nixon se tirou proveito das diferenças sino-soviéticas e a China pôde aproveitar o ambiente externo, enquanto Taiwan paulatinamente perdia apoio. Com o fim da guerra fria ocorre uma reorientação estratégica estadunidense, pondo fim à diplomacia triangular, o retorno da rivalidade sino-estadunidense, corporificada na Terceira Crise do estreito. Esta crise foi responsável por uma total reformulação das políticas econômica, externa e de defesa da PRC. Como foi abordado na última seção, o foco chinês passou a ser o regionalismo e a modernização militar. Em termos doutrinários, isso se traduziu na busca pela capacidade de travar e vencer guerras locais sob condições informatizadas (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2015).

A China historicamente buscou sempre subordinar a ação militar aos fins políticos, mesmo que isso significasse não obter a vitória no campo de batalha. Frente a seus objetivos estratégicos históricos, a China percebe a contingência de ter de incorrer em guerras locais para cumpri-los. Tendo em mente o que foi exposto na sessão anterior, ou seja, a possibilidade de ter de enfrentar os EUA para concluir sua reunificação nacional, o foco da modernização militar chinesa passa a ser a busca de uma resposta assimétrica a capacidade de projeção de força estadunidense.

Além disso, como pode se observar na análise histórica, as inflexões estratégicas chinesas são, de forma recorrente, dotadas de caráter reativo. É importante ressaltar que há uma estratégia alternativa à Defesa Ativa. Se a abordagem chinesa é reativa ao JAM-GC, uma alteração na de postura estadunidense tende a alterar o posicionamento da China. Por exemplo, diversos autores estadunidenses propõem um conceito competidor do JAM-GC, o Offshore Control (OC)²². Em linhas gerais, o OC representa a criação de capacidades A2/AD nos vizinhos chineses aliados dos Estados Unidos, e que daria a este a prerrogativa de “fiel da balança” da Ásia e diminuiria a necessidade de intervenção direta estadunidense em um confronto na região (HAMMES, 2012). Cumpre ressaltar que a adoção do *Offshore Control* reduz a necessidade dos Estados Unidos manter Taiwan separada do Continente chinês como “porta-aviões” inafundável. Assim, dirime-se a lógica de preempção que está se tornando regra na visão estratégica da China e dos Estados Unidos atualmente. Com base nas análises realizadas ao longo do artigo, conclui-se que a China não apresentou o comportamento de uma potência revisionista do Sistema Internacional. Até hoje, o país apenas buscou assegurar o cumprimento de objetivos políticos que salvaguardam a sustentação de sua ordem político-institucional, dentre elas a reunificação nacional, o que envolve Taiwan diretamente.

De maneira análoga, a Defesa Ativa resgata a situação vivida pelo Japão na década de 1930. Nesse período, apesar de ter sido um dos países que arquitetaram o sistema de governança internacional do período entre guerras, o Japão adotou uma doutrina ofensiva e o expansionismo militar. Isso ocorreu, em parte, devido à incapacidade das instituições vigentes em responder aos desafios impostos ao desenvolvimento japonês pela Crise de 1929 (Magno, 2015), cenário semelhante ao vivido pelo Sistema Internacional hodierno. A percepção que recorrer à ofensiva pode ser a única forma de alcançar os objetivos regionais tende a colocar China e Estados Unidos em rota de colisão.

²² Deixa-se em inglês por não se encontrar tradução literal satisfatória e nem existir, no momento, tradução consagrada na literatura da área no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BYUNG, J. L. China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation (review). **Korean Studies**, v. 20, p. 237-244, 1996.
- DAMAS, Roberto Dumas. **Economia Chinesa: Transformações, Rumos e Necessidade de Rebalanceamento do Modelo Econômico da China**. São Paulo: Saint Paul, 2014.
- DONALDSON, G. A. MacArthur, Douglas (1880-1964). In: SANDLER, S. **The Korean War: An Encyclopedia**. Nova York: Routledge, 2013. p. 470.
- FEDDERSEN, Gustavo Henrique. **China e Taiwan: evolução das relações interestreito**. 2013. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) — FCE, UFRGS, Porto Alegre, 2013. <<http://hdl.handle.net/10183/96375>>.
- FRIEDMAN, George. **The Next Decade**. Nova York: Double Day, 2011.
- GARVER, John W. **Face Off: China, the United States and Taiwan's democratization**. Seattle: University of Washington Press, 1997, 193p.
- HÅKAN, G. Sino-Japanese Air War 1937 – 1945. **Håkans aviation page**, 2013. Disponível em: <<http://surfcity.kund.dalnet.se/sino-japanese-1937.htm>>. Acesso em: 2 Julho 2015.
- HARMSSEN, P. **Shanghai 1937: Stalingrad on the Yangtze**. Havertown: Casemate, 2013.
- HUNT, M. H. Beijing and the Korean Crisis, June 1950-June 1951. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 3, p. 453-478, Outono 1992.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro, Objetiva, 1996.
- JOINT **Communique of the United States of America and the People's Republic of China**. Shanghai, February 27, 1972. Disponível em: <http://www.taiwandocuments.org/communique01.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.
- JOINT **Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations between the United States of America and the People's Republic of China**. Beijing, January 1, 1979. Disponível em: <http://www.taiwandocuments.org/communique02.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.
- KISSINGER. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- KISSINGER. **Diplomacy**. Nova York: Simon & Schuster Paperback, 1994.
- KREPINEVICH, Andrew; WATTS, Barry; WORK, Robert. Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge. **Center for Strategic and Budgetary Assessments**. Washington D.C.: CSBA, 2003. Disponível em: <<http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2011/03/2003.05.20-Anti-Access-Area-Denial-A2-AD.pdf>>. Acesso em 07 dez. 2013.
- LIU, H. C. K. US-China: Quest for Peace – Korea: Wrong War, Wrong Place, Wrong Enemy. **Independent Critical Analysis and Commentary**, 2004. Disponível em: <<http://henryckliu.com/page94.html>>. Acesso em 15 maio 2015.
- LIU, Y. The Centenary of the Air Force. **Chinese Law and Government**, v. 41, n. 1, p. 15-58, Janeiro-Fevereiro 2008. ISSN 0009-4609.
- Machado, Luis Rodrigo; Simionato, Guilherme. **Grande Estratégia e Conceitos Operacionais no Pensamento Estratégico Estadunidense Frente à Ascensão da China**. Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre, 2015.
- MAGNO, B. **Segunda Guerra Sino-Japonesa: Gênese de um modo asiático de fazer a guerra?**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 124. 2015.

- MAGNO, Bruno; MUNHOZ, Athos; Brites, Pedro; PITT, Rômulo. **O processo de integração do Leste Asiático sob a perspectiva japonesa**. Revista Perspectiva, v. 4, p. 109–124, 2011.
- MARTINS, J. M. Q.; VISENTINI, P. F. A Longa Marcha da Revolução Chinesa. In: VISENTINI, P. F., et al. **Revoluções e Regimes Marxistas: Rupturas, Experiências e Impacto Internacional**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. Cap. 3.4, p. 92-133.
- PIKE, John. **First Taiwan Strait Crisis**. Global Security, 05 jul. 2011. Disponível em: http://www.globalsecurity.org/military/ops/quemoy_matsu.htm. Acesso em 02 ago. 2015.
- PIKE, John. **MGM-1 Matador**. Global Security, 24 jul. 2011. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/wmd/systems/matador.htm>. Acesso em 02 ago. 2015.
- PIKE, John. **Second Taiwan Strait Crisis**. Global Security, 05 jul. 2011. Disponível em: http://www.globalsecurity.org/military/ops/quemoy_matsu-2.htm. Acesso em 02 ago. 2015.
- PIKE, John. **Taiwan Strait: 21 July 1995 to 23 March 1996**. Global Security, 05 jul. 2011. Disponível em: http://www.globalsecurity.org/military/ops/taiwan_strait.htm. Acesso em 22 ago. 2015.
- REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. China's Military Strategy. State Council Information Office of the People's Republic of China. Pequim. 2015.
- ROBERTS, J. A. G. **História da China**. Lisboa: Texto e Grafia, 2012.
- ROSS, Robert S. The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: coercion, credibility and the use of force. **International Security**. Fall 2000, pp. 87-123.
- SHAMBAUGH, David. **Modernizing China's Military: Progress, Problems, and Prospects**. Los Angeles: University of California Press, 2002.
- UNITED STATES OF AMERICA-US. Congress. **Taiwan Relations Act**: Public Law 96-8, 96th Congress. Washington, DC, Jan. 1, 1979. Disponível em: <http://www.ait.org.tw/en/taiwan-relations-act.html>. Acesso em: 31 jul. 2015.
- UNITED STATES OF AMERICA-US. The "Six Assurances To Taiwan". Washington, DC, July 1982. Disponível em: <http://www.taiwandocuments.org/assurances.htm>. Acesso em 02 ago. 2015.
- UNITED States-China Joint Communiqué on United States Arms Sales to Taiwan. August 17, 1982.
- VOGEL, Ezra F. **Deng Xiaoping and the Transformation of China**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.
- WORTZEL, L.; SCOBELL, A.; BURKITT, L. **The Lessons of History: The Chinese People's Liberation Army at 75**. Strategic Studies Institute. [S.l.]. 2003.

*Recebido em 23 de outubro de 2015.
Aprovado em 04 de janeiro de 2016.*

RESUMO

O artigo tem por finalidade apontar elementos para embasar uma análise atual da interação estratégica China-Estados Unidos envolvendo a questão de Taiwan. Para tanto, o estudo parte da análise de quatro casos que podem ser considerados pontos de inflexão na interação entre os países, a fim de traçar padrões de longo prazo que auxiliarão no estudo da situação atual: a Guerra da Coreia, as Primeiras Crises do Estreito, o Reatamento Sino-Estadunidense, e a Terceira Crise do Estreito. Em seguida, sintetizam-se os padrões observados e elencam-se os recentes desenvolvimentos no plano estratégico entre China e Estados Unidos. A conclusão aponta que proliferam elementos que fortalecem a lógica da preempção no Leste Asiático, especialmente no que concerne Taiwan, mas que se gestam proposições alternativas, como a do *Offshore Control*.

Palavras-Chave: Taiwan; China; Estados Unidos; Interação Estratégica

ABSTRACT

The article aims to indicate elements to support a present analysis of China-United States strategic interaction involving the Taiwan issue. Thus, the study analyses four cases that could be considered turning points in the interaction between the countries in order to draw long-term patterns which will help in the study of the current situation: the Korean War, the First and Second Strait Crises, the Sino-US rapprochement and the Third Strait Crisis. Afterwards, it summarizes the observed patterns and list the recent developments in the strategic layout between China and the United States. The conclusion points out the proliferation of elements that strengthen the logic of preemption in East Asia, especially regarding Taiwan, but also that there are alternative proposals, such as the Offshore Control.

Key-Words: Taiwan; China; United States of America; Strategic Interaction

ELEMENTOS DA MODERNIZAÇÃO NAVAL CHINESA: A POLÍTICA DE DEFESA E A DOCTRINA NAVAL SOB A LUZ DE SEUS DESAFIOS ESTRATÉGICOS

Elements of the Chinese Naval Modernization: the Defence Policy and The Naval Doctrine Under The Light of its Strategic Challenges

Luís Rodrigo Machado¹

Pedro Txai Brancher²

Raul Cavedon Nunes³

Bruno Kern Duarte⁴

Em maio de 2015 a China publicou uma atualização de seu Livro Branco de Estratégia Militar (*China Military Strategy*), que relaciona a orientação da Política Externa, sua Política de Defesa Nacional, e os objetivos da modernização militar em curso desde os anos 90 no país. Em relação à Política Externa, o país vem levando a cabo uma série de iniciativas visando aumentar seu poder de barganha no Sistema Internacional, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês), a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) e o Banco de Desenvolvimento dos BRICS (BDB). Entretanto, avaliar as reais capacidades chinesas frente às demais grandes potências em seu entorno estratégico e além da região passa pela análise da preparação militar do país, particularmente em relação à sua doutrina naval.

Este artigo tem como objetivo avaliar a Política de Defesa e a doutrina naval da China à luz de seus desafios estratégicos. Nesse trabalho, compreendemos a Política de Defesa como a preparação militar que visa a preservação da soberania do país em seu entorno estratégico e a sustentação de seu desenvolvimento econômico. A doutrina naval, por sua vez, é entendida como a norteadora dos esforços de modernização dos meios navais e preparação das forças, coordenando a disposição da marinha no teatro de operações e o

¹Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Possui especialização em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas (UFRGS) e graduação em Ciências Sociais - Licenciatura Plena (UNISINOS). (luisrodrigo.machado@gmail.com).

² Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais (UFRGS). (pedro.txai@gmail.com).

³ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais (UFRGS). (rcavedonnunes@gmail.com).

⁴ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais (UFRGS). (bruno2kd@gmail.com).

abastecimento logístico. Por fim, a avaliação da modernização dos sistemas navais de armas utilizados, mais especificamente de seus mísseis e de suas respectivas plataformas de entrega, objetiva verificar os impactos da doutrina na modernização militar naval chinesa.

Desta forma, o trabalho foi dividido em três seções. A primeira trata dos desafios estratégicos chineses em seu entorno geográfico marítimo a partir da importância das Linhas Marítimas de Comunicação (SLOCs, sigla em inglês)⁵ e da suposta formação do “Cordão de Pérolas” chinês, com o fim de aumentar seu poder dissuasório frente as demais potências do Sistema Internacional no Oceano Índico e Pacífico. A segunda parte refere-se à adoção por parte da China da doutrina da Defesa Ativa e sua relação com as capacidades de Antiacesso e Negação de Área (A2/AD, sigla em inglês)⁶. A Defesa Ativa foi expressa no Livro Branco de 2015, e tem como objetivo manter o controle chinês sobre os pontos de estrangulamento⁷ de suas SLOCs. A terceira parte realiza uma análise da modernização naval chinesa, centrada nos mísseis antiaéreos e antinavio do inventário chinês, e suas plataformas de entrega, para a realização das tarefas de A2/AD e a efetivação da Defesa Ativa. Conclui-se, assim, que a modernização naval chinesa visa responder aos objetivos doutrinários de preparação da Defesa Ativa e A2/AD e a manutenção do desenvolvimento econômico, da Política de Defesa e da Política Externa, para a região e para o mundo, da China.

A Importância das SLOCs e da Presença Chinesa no Oceano Índico para a Política Externa e de Defesa da China.

Desde as reformas de Deng Xiaoping (a partir de 1978) a China passou a apresentar altas taxas de crescimento econômico, o que acarretou o aumento de seu comércio exterior e de sua demanda por energia. Além da importância do comércio exterior para a economia chinesa, o petróleo e o gás natural são recursos vitais para a sua sustentabilidade, e suas reservas internas não são suficientes para cobrir a demanda; ou seja, o corte no suprimento ou o aumento dos preços a níveis inviáveis podem causar enormes prejuízos ao país e, com isso, ameaçar sua estabilidade política. Desta forma, na medida em que o crescimento econômico se mantém e as suas reservas internas de petróleo tendem a ter o ritmo de produção estagnado, a China intensificará suas importações, e conseqüentemente, sua dependência do comércio marítimo de energia e mercadorias (DORRA; ENGLISH, 2013).

Existe uma apreensão em Pequim de que no caso de uma conflagração, outras potências possam impedir que embarcações que partam ou se destinem à China passem pelo Estreito de Malaca e os outros estreitos do sudeste asiático. Essa preocupação se refere especialmente ao caso de uma escalada militar frente a países como Índia, Japão, Coreia do Sul, Vietnã e Estados Unidos da América (EUA), os quais poderiam bloquear as linhas marítimas de comunicação chinesas (CHINA, 2015, p. 2). Cabe salientar que

⁵ SLOCs (*Sea Lines of Communication*) são os “caminhos” por onde circula todo o trânsito marítimo.

⁶ Ações de Antiacesso (A2) são geralmente de longo alcance e visam evitar que uma força hostil entre no Teatro de Operações. Ações de Negação (AD) de Área são geralmente de curto alcance e visam apenas limitar a liberdade de ação de uma força hostil no TO, não evitando o seu ingresso no mesmo (USA, 2012, p. 6).

⁷ Pontos de Estrangulamento (*Chokepoints*) – São os casos dos estreitos de Malaca e Lombok, por exemplo.

Índia, Japão e Coreia do Sul possuem projetos próprios de criação de Marinhas de Águas Azuis⁸ (NEVES JÚNIOR, 2015; MISOKAMI, 2015; LEE, 2013). Importa ressaltar também, a importância dada pela Índia à defesa de suas SLOCs. Extremamente dependentes do mar para a sua segurança alimentar e comércio exterior, os indianos deixam claro em sua Doutrina Marítima suas principais preocupações:

O objetivo primário da Índia é garantir sua segurança nacional. Isso não se restringe apenas a proteção da costa e das ilhas territoriais, mas também se estende para a defesa de nossos interesses nas zonas econômicas exclusivas, bem como a proteção de nosso comércio. Assim, criamos um ambiente que é propício para o rápido crescimento econômico de nosso país. Como o comércio é o sangue vital da Índia, manter nossas linhas marítimas de comunicação abertas em tempos de paz, tensão ou hostilidade é um interesse marítimo nacional primário (GOVERNMENT OF INDIA, 2004, p.63, tradução nossa).

O “dilema de Malaca”, neste sentido, significa a vulnerabilidade e dependência chinesa dos estreitos do sudeste asiático e de suas SLOCs, no Mar do Sul da China e no Oceano Índico importantes para a ligação entre o Nordeste Asiático e o Oriente Médio, também utilizadas pelos países citados anteriormente (NAGAO, 2015).

Assim sendo, a China passou a articular maneiras de fazer com que esta dificuldade seja mitigada através da criação de rotas alternativas para que o petróleo possa chegar ao território chinês, construindo redes de dutos por terra, diversificando seus fornecedores de petróleo e modernizando suas forças navais. O país também passou a intensificar suas relações com os países do Oceano Pacífico e Índico, construindo portos e infraestrutura desde o Mar do Sul da China até o Oriente médio, os quais serviriam primeiramente como unidades de reabastecimento com o potencial de se tornarem bases militares no futuro. Entre esses países estão o Paquistão, Tailândia, Myanmar, Malásia, Sri Lanka, Bangladesh e Maldivas.

Em 2004, o relatório “*Energy Futures in Asia*”, feito pela Booz-Allen Hamilton e preparado para a Secretaria de Defesa dos EUA, denominou esta política chinesa como a tentativa de formação de um “Cordão de Pérolas”⁹. De acordo com essa perspectiva, o objetivo do “Cordão de Pérolas” seria garantir bases de apoio no Oceano Índico para garantir os fluxos comerciais e energéticos nas SLOCs (MACDONALD; DONAHUE; DANYLUK, 2004). Além disso, argumenta-se que essa estratégia visaria isolar a Índia no Oceano Índico, fazendo uma espécie de cordão que cercaria o subcontinente e ameaçaria as linhas de comércio indianas¹⁰. De modo a averiguar a tese do “Cordão de Pérolas”, serão analisadas brevemente a relação chinesa com cada um desses países focando nos investimentos em infraestrutura e nas linhas de comunicação marítimas.

⁸ “A Marinha de águas azuis seria uma capaz de operar de forma sustentada em alto-mar, em geral com o apoio de navios-aeródromos, e capaz de projetar o poder naval sobre terra” (VIDIGAL, 2010, p. 8). Atualmente, somente os EUA detém esta capacidade de projetar poder em qualquer lugar do mundo. Trata-se de obter, nas palavras de Alfred Mahan, o Comando do Mar (FONT; RUFÍ, 2006; COSTA, 2008).

⁹ Importante ressaltar que o termo nunca foi usado por qualquer fonte oficial chinesa, embora apareça frequentemente por estrategistas estadunidenses e na mídia indiana.

¹⁰ A tese do “Cordão de Pérolas” faz parte de um esforço estadunidense para aumentar o temor dos indianos a fim de fazê-los intensificar os gastos em defesa para que dividam custos no balanceamento da China, com muito peso entre os nacionalistas indianos que almejam no Índico uma extensão do território do país (VINES, 2012).

No Paquistão, a China financiou 80% da construção do porto de águas profundas de Gwadar¹¹. Relatórios afirmam que em 2005 Islamabad já tinha concordado que Beijing tivesse “garantias de soberania” no porto (NIAZI, 2005); e foi assinado, em 2013, um acordo para que a China obtivesse seu controle operacional. Apesar das garantias que o uso do porto será exclusivamente comercial, há a apreensão nos EUA e na Índia que este porto possa vir a ser uma base militar chinesa.

Na Tailândia, a China propôs a construção de um canal no Istmo de Kra que ligaria a Baía de Bengala com o Mar do Sul da China e seria uma maneira de desviar do Estreito de Malaca; no entanto, esse projeto não foi adiante. Em maio de 2015 foi noticiado que os governos dos dois países teriam reiniciado as negociações para a construção do canal (WANT CHINA TIMES, 2015), ainda que ambos tenham negado (WONGCHA-UM, 2015). Outra iniciativa foi proposta pelos tailandeses de um oleoduto/gasoduto que passasse pela península de Kra, mas este plano também não teve continuidade devido à falta de investidores e a violência no sul da Tailândia.

Em Myanmar, está sendo construído um porto de águas profundas de Kyaukphyu, onde em 2006 foi aprovada a construção de um oleoduto e gasoduto até Kunming, na província de Yunnan na China¹². O custo do projeto, de 2.6 bilhões de dólares, será inteiramente financiado por Beijing. Além disso, a China mantém postos de observação de inteligência nas Ilhas Coco e estações de radares para SIGINT¹³ em várias localidades da costa de Myanmar (GLOBAL SECURITY, 2015).

Além destes projetos, também surgiu o interesse da construção de uma refinaria e um oleoduto na Malásia que ligaria Yan, do lado oeste do país, a Bachok, do lado leste. Neste empreendimento, navios petroleiros descarregariam o óleo bruto na costa oeste, para ser refinado em solo malaio, e outras embarcações levaria derivados da costa leste até a China, porém as obras previstas para começarem em 2008 ainda não saíram do papel (SINGH; ARIFF, 2013).

No Sri Lanka, em Hambantota, a China construiu um complexo portuário com terminais de cargas e passageiros além de áreas de estocagem e manutenção. O acordo foi assinado em 2007 e o complexo inaugurado em 2010. A localização é perto das principais linhas de comércio marítimas do Índico e tem uma grande importância na economia do país (REDDY, 2010). Durante a negociação do acordo a despeito dos líderes dos dois países declararem que os objetivos eram somente econômicos e comerciais, surgiram rumores da possível utilização do complexo como uma base militar chinesa. Entretanto, sua proximidade ao território indiano torna a defesa contra uma eventual ofensiva muito difícil. Ainda, há altos custos políticos para os chineses estabelecerem uma base militar tão perto da Índia, o que potencialmente inflamaria as relações entre os dois países e potencialmente estimularia uma ação dos EUA, o que torna esta possibilidade pouco plausível.

¹¹ Estão previstas construções de estradas, ferrovias, gasodutos e oleodutos que conectariam Gwadar até o Xinjiang, porém estas obras estão suspensas ainda nos projetos devido a dúvidas sobre sua viabilidade.

¹² O sistema reduzirá a distância percorrida pelas embarcações em 1.820 milhas náuticas e terá capacidade para 10% do fluxo de óleo chinês que passa pelo Estreito de Malaca.

¹³ SIGINT (*Signals Intelligence*) - Inteligência de Sinais - é responsável pela captação de sinais emitidos por sistemas eletrônicos utilizados por outros países, como comunicações, radares e sistemas de armas (NSA, S.D.).

A China anunciou um investimento de US\$ 9 bilhões no Bangladesh em 2010. Entre os empreendimentos estaria a construção de um porto de águas profundas e também a construção de estradas, gasodutos e oleodutos que conectariam o país até a cidade chinesa de Kunming. Assim como no caso do Sri Lanka, os indianos temem que o investimento tenha um interesse militar envolvido devido ao acordo de cooperação em defesa assinado em 2002, apesar das declarações em contrário, e de questões geográficas para o porto de Chittagong, tornando o porto pouco seguro para os chineses no caso de um conflito, pois Bangladesh está cercado pela Índia.

Em 2001, após a visita do então primeiro ministro Zhu Rongji, surgiram as primeiras especulações sobre o suposto interesse da China em construir uma base de submarinos na ilha de Marao nas Maldivas, apesar das muitas notícias veiculadas na mídia indiana nada de concreto foi realizado. A Índia é o principal destino das exportações de Maldivas, e esta depende dos indianos para a sua segurança frente a grupos terroristas (REDDY, 2009), tornando muito difícil que o país arrisque suas relações com seu vizinho. Além disso, devido à inexistência de características geográficas adequadas para a complexa infraestrutura e da proximidade com a Índia, é improvável que se construa qualquer instalação de submarinos nas Maldivas (KOSTECKA, 2010).

Isto posto, tendo em vista o perfil e os constrangimentos dos investimentos chineses ao longo do Oceano Índico, o argumento da formação de um “Cordão de Pérolas” cercado a Índia, com o intuito de ser uma estratégia que visaria isolar seu território do oceano ameaçando suas linhas de comércio, parece no mínimo exagerado¹⁴. Ainda assim, iniciativas como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (*Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB*), a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) e o Banco de Desenvolvimento dos BRICS (BDB) indicam que a política externa chinesa visa não somente seu entorno regional, mas também influenciar os rumos do Sistema Internacional. Podemos observar assim, a concatenação da Política Externa e da Política de Defesa nos seus investimentos em seu entorno regional, se aproximando conceito de Grande Estratégia trabalhado por Porter (2013) como sendo o mais alto nível de planejamento dos Estados Nacionais Modernos orquestrando – no curto prazo, na guerra e na paz – os fins, os caminhos e os meios para a própria sobrevivência do Estado no contexto de um possível conflito armado. Na seção seguinte analisaremos como a Defesa Ativa e a aquisição de capacidades A2/AD navais se inserem na dinâmica da Política de Defesa da China.

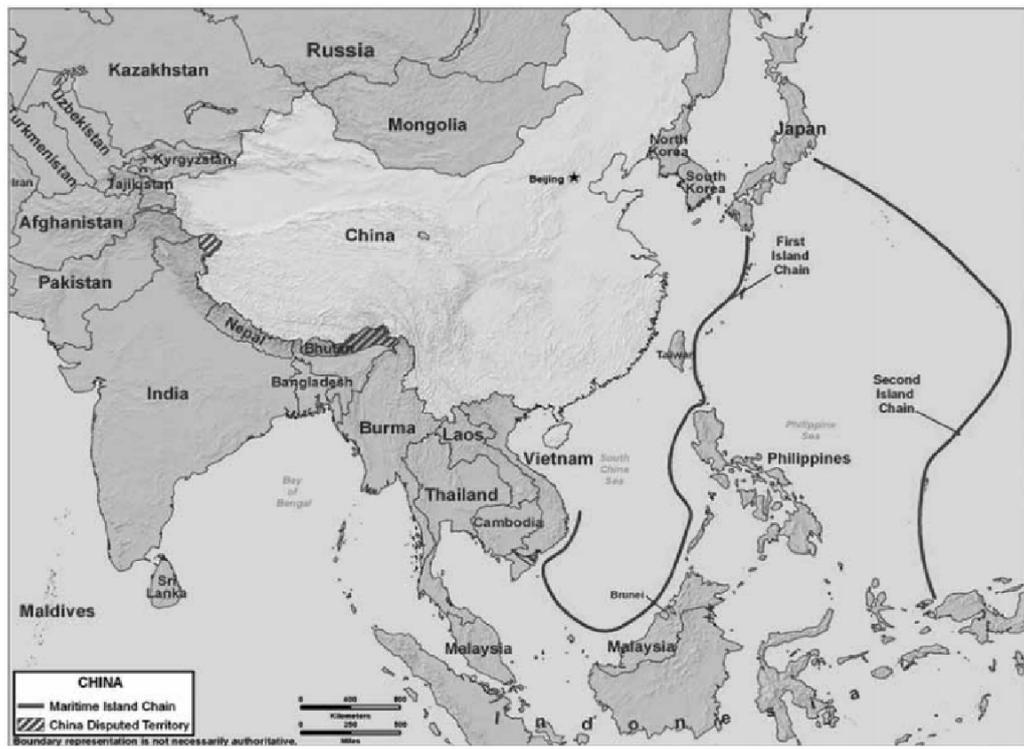
A Defesa Ativa como elo entre a Política de Defesa e a Modernização Naval Chinesa.

Nas últimas décadas, a China realizou um acelerado processo de modernização de suas Forças Armadas. O país possui o maior orçamento militar em termos absolutos na Ásia, e o segundo maior do mundo (IISS, 2015). Embora a expansão do poder naval chinês seja inegável, a análise do inventário e dos desafios com que se depara a Marinha da China (*People's Liberation Army Navy - PLAN*) coloca em dúvida o nível de ameaça que a China representaria em uma guerra além de seus mares próximos. O perfil de força

¹⁴ Assim considerado pelos autores pois os investimentos e instalações visam principalmente as próprias necessidades chinesas em garantir seus fluxos comerciais do que, necessariamente, o constrangimento dos fluxos comerciais indianos.

atual da marinha chinesa não condiz com a concepção de uma “marinha de águas-azuis”, capaz de projeção de poder extrarregional¹⁵. Ademais, se considerarmos as capacidades indianas, as tensões no estreito de Taiwan e nos mares do Sul e Leste da China, além dos constrangimentos logísticos de operações no Índico, o potencial de ameaça que a PLAN representa diminui ainda mais. Erickson e Collins¹⁶ (2012) afirmam que a modernização naval chinesa persegue a construção de uma marinha de alto desempenho para a defesa dos mares próximos, mas de alcance limitado em águas azuis.¹⁷

Figura 1: Primeira e Segunda Cadeias de Ilhas (*First and Second Island Chains*).



Fonte: KREPINEVICH, 2010.

Uma potencial conflagração com os EUA envolvendo a questão de Taiwan segue sendo a principal fonte de insegurança para as autoridades chinesas. Tal percepção foi reforçada a partir da Crise do Estreito de Taiwan em 1996, na qual os EUA posicionaram dois porta-aviões na região (DORNELLES, 2012). A partir de então, o esforço de modernização da marinha chinesa foi baseado na doutrina de “Defesa Ativa dos Mares

¹⁵ Em um cenário de conflito armado naquela região, não pode ser ignorado um possível papel dos Estados Unidos como beligerante. Desta forma, a China poderia enfrentar não somente a marinha indiana, mas também diretamente forças navais estadunidenses do Comando do Pacífico (PACOM), ou indiretamente, com os EUA atuando como fornecedor de armamentos para Japão, Coreia do Sul e para a própria Índia como defendido pelos estrategistas adeptos *The Dynamic Democratic Duo* que prega a necessidade da Índia assumir uma aliança com os EUA devido as suas semelhanças e seus objetivos comuns como por exemplo a contenção da China (MADAN, 2012). Este fato reforça o argumento de que a PLAN não representa uma ameaça contundente para além de sua região.

¹⁶ “O programa atual de construção naval da China visa repor antigos vasos e modernizar a sua frota, não construir esquadras para a projeção de poder em águas azuis. O país está construindo uma Marinha de duas camadas, com grande capacidade nos mares próximos e capacidade limitada além da região” (ERICKSON; COLLINS, 2012. Tradução própria).

¹⁷ O possível “Cordão de Pérolas” chinês e o aumento da capacidade da PLAN de atuar no Oceano Índico são os elementos que impulsionam o projeto indiano de construção de uma marinha de águas azuis.

Próximos¹⁸” desenvolvida pelo almirante Liu Huaqing em meados da década de 80. Objetivava-se: a criação de um potencial dissuasório capaz de garantir capacidades de combate em uma potencial intervenção em Taiwan e em territórios marítimos contestados; assegurar as principais SLOCs em caso de guerra e; a capacidade nuclear de segundo ataque. Ademais, foram desenvolvidas capacidades assimétricas de A2/AD como forma de enfrentar a Marinha dos Estados Unidos¹⁹.

A doutrina chinesa de emprego das suas diversas plataformas de A2/AD prevê um escalonamento em dois níveis, utilizando como base a primeira e segunda cadeias de ilhas (Figura 1). Dentro do alcance da primeira cadeia de ilhas seriam empregados meios típicos de negação de área, predominando a utilização de mísseis balísticos de curto alcance, mísseis de cruzeiro antinavio baseados em terra, minas marinhas, submarinos diesel-elétricos, aviação antinavio de curto alcance e uma grande frota de embarcações de diversos portes protegidas pelo "guarda-chuva" de defesas antiaérea de longa distância e pela aviação de caça. Entre a primeira e a segunda cadeia de ilhas seria, então, a área de emprego das tecnologias e meios de antiacesso, como os submarinos de ataque de propulsão nuclear, o míssil balístico antinavio DF 21-D e a aviação antinavio de longa distância (KREPINEVICH, 2010).

Em 2015 a China publicou uma atualização de seu Livro Branco de Defesa Nacional, descrevendo a doutrina da Defesa Ativa como “a unidade da defesa estratégica e a ofensiva operacional e tática” (CHINA, 2015, p. 4). O documento indica que desde 1993 as Forças Armadas da China estão se preparando para vencer guerras locais de alta intensidade tecnológica e, particularmente após 2004, de alta informatização. Ainda que a situação de Taiwan siga sendo a maior fonte de preocupação securitária para Beijing (COOPER, 2009; LI, 2011), o desenvolvimento econômico chinês expandiu sua área geográfica de interesses.

Christopher D. Yung (2011) atribui uma importante influência das lições do conflito de 1982 das Falklands/Malvinas na construção da doutrina naval chinesa. O conflito citado envolveu disputas territoriais e questões de soberania semelhantes às existentes com Taiwan e, desde então, nenhum conflito reuniu tão complexa gama de elementos aeronavais em combate. Existem muitas analogias feitas entre o emprego pretendido das plataformas de A2/AD previstas para o emprego em uma contingência com Taiwan e também importantes lições sobre projeção de força. Questões como: a importância da doutrina; necessidade de sistemas efetivos de comando e controle; da mobilização nacional e da economia de defesa; da utilização de proteção para o núcleo da esquadra como aviação embarcada e de submarinos nucleares de longo alcance; a utilização de meios de ataque de precisão como mísseis; a efetividade do poder aéreo baseado em terra; a importância de bases e instalações para a projeção de poder; e, o determinante papel da logística podendo atuar como um “Multiplicador de Forças” ou um “Calcanhar de Aquiles” durante todo o conflito, foram

¹⁸ Considerada uma evolução da doutrina de “defesa costeira”, não busca a construção de uma marinha de águas azuis aos moldes da norte-americana, e sim possuir capacidades que se estendem até a segunda cadeia de ilhas, sem alcançar o Pacífico Sul e o Oceano Índico (LI, 2011).

¹⁹ A capacidade de minagem desenvolvida pela PLAN é um exemplo de doutrina de emprego de capacidade assimétrica de AD/AD, a qual eles próprios chamam de “Maça Assassina”, em alusão à arma medieval que a um baixo custo era capaz de incapacitar poderosos cavaleiros medievais encouraçados possibilitando ao mais fraco incapacitar o mais forte. Esta capacidade possibilita o enfrentamento assimétrico no qual a utilização de meios de baixo custo como minas marinhas possam causar severo dano à forças muito poderosas incapacitando vasos de alto valor estratégico e alto custo de construção (MACHADO, 2015).

estudadas e incorporadas no desenvolvimento e aquisição de meios navais, e na modificação da doutrina e preparação das forças (YUNG, 2011).

Nesse contexto, o presidente Hu Jintao, ao apresentar as “novas missões históricas” do Exército de Libertação Popular em 2004, enfatizou a incompatibilidade entre a falta de capacidades militares e a defesa dos seus crescentes interesses nacionais (COOPER, 2009), sendo a proteção das SLOCs um elemento central nesta incongruência. Assim, embora a doutrina de “Defesa Ativa dos Mares Próximos” se mantenha como o guia estratégico para a modernização naval chinesa, foi desenvolvido o conceito de “Operações nos Mares Distantes”. Esta preocupação foi refletida no Livro Branco 2015: “a PLAN vai mudar gradualmente seu foco de “defesa de águas marítimas” para uma combinação de “defesa de águas marítimas” com “proteção de mares abertos” (CHINA, 2015), sendo previsto a construção de uma força de combate multifuncional, aumentando as capacidades de manobras marítimas, operações conjuntas no mar, dissuasão estratégica e capacidade de segundo ataque (CHINA, 2015).

Impactos da Evolução da Doutrina na Modernização Militar Naval Chinesa a partir da análise dos Mísseis de Cruzeiro Antinavio e suas Principais Plataformas de Entrega.

A marinha chinesa e sua fonte de inspiração, a marinha soviética, optaram por desenvolver capacidades baseadas em um número maior de meios navais menores, porém com maior poder de fogo e mais difíceis de rastrear. Se, no passado, embarcações menores representavam menor efetividade contra marinhas nucleadas em navios mais pesados, o advento dos mísseis e a evolução da tecnologia, alcance e tonelagem dos mesmos, propiciaram um incremento na capacidade de ataque, reduzindo os disparos necessários para incapacitar ou afundar navios (DUNNIGAN, 2003). Isto permite que navios de tonelagem superior não exerçam vantagem sobre meios menores, desde que possuam capacidades semelhantes de mísseis (HUGHES, 2000; DUARTE, 2012). Nas palavras de Duarte (2012, p. 62): “na era dos mísseis, as batalhas marítimas passaram a ser decididas pelo lado que aplica seus mísseis mais efetivamente em termos relativos”.

Assim, as capacidades chinesas de A2/AD e da Defesa Ativa têm como elementos principais os submarinos de ataque, mísseis balísticos antinavio (*Anti-ship-ballistic-missile* ASBM)²⁰, mísseis cruzadores antinavio (*Anti-ship-cruise-missile* - ASCM) e mísseis antiaéreos (*Surface-to-air missile* - SAM) lançados por destróiers, fragatas, corvetas, *Fast Attack Crafts*²¹, e pela aviação baseada em terra (O’ROURKE, 2015; LI, 2011). Apesar do desenvolvimento do DF 21-D o professor do U.S. *Naval War College* Lyle J. Goldstein aponta que a maior ameaça missilística chinesa à força naval inimiga reside na quantidade e qualidade de seus ASCMs (GOLDSTEIN, 2015). Esta seção enseja um levantamento acerca dos principais meios navais de superfície, submarinos e de aviação chineses empregados para a entrega massiva de mísseis de cruzeiro antinavio.

²⁰ A China desenvolve o primeiro míssil balístico antinavio *DF-21D* com alcance de 1.500 km e guiagem ativa na fase terminal, graças a uma combinação de radares, sensores e um veículo de reentrada manobrável capaz de atacar grandes vasos em movimento, incluído porta-aviões (O’ROURKE, 2015, p. 5.).

²¹ *Fast Attack Craft (FAC)* - pequena embarcação, até 500 Toneladas armada com ASCMs (BUSSERT; ELLEMAN, 2011).

A Tabela 1 demonstra um aumento da complexidade de sistemas incorporados aos destróieres durante o processo de desenvolvimento de capacidades conforme o passar dos anos. Evidencia-se o grande incremento no domínio tecnológico chinês no processo de produção deste tipo de vaso. Ao compararmos com a realidade da década de 90, na qual era realizada a nacionalização de um obsoleto vaso soviético, atualmente a China é capaz de produzir endogenamente um vaso com sistemas que podem ser considerados o estado da arte como radar AESA²² e Sistemas de Lançamento Vertical (VLS²³, sigla em inglês). Podemos intuir que a incorporação de um navio russo com capacidade de radar *Over-The-Horizon* (OTH)²⁴ está relacionado ao desenvolvimento nacional desta tecnologia e certamente tem relação com o desenvolvimento do radar AESA.

TABELA 1 - DESTROIERES				
ANO	MODELO	QTD.	TONs	SISTEMAS E ARMAMENTOS (ALCANCE E OGIVA DE MÍSSEIS)
1990	Classe <i>Luhu</i> (<i>Ludu</i> URSS mod.)	2	4.800	ASCM YJ-83 (250 km, 190 kg)
1996	Classe <i>Sovremenny</i> (Russo)	4	7.940	Radar OTH russo. ASCMs: 3 com SS-N-22 Sunburn (120 km, 320 Kg); 1 com SS-N-22 Skiff (200 km, 320 Kg)
2004	Classe <i>Guangzhou</i> (Type-52B)	2	6.500	16 ASCM YJ-83 (250 km, 190 kg), 48 SAMs Buk 9K37 3S90 (30 km, 70 kg). Radar OTH Nacional.
2005	Classe <i>Lanzhou</i> (Type-52C)	6	7.000	48 SAMs HQ-9 (200 km, 180 kg), 8 LAMs YJ-85 e HN-2 (1.800 km, ogiva de 400 kg) e 8 ASCM YJ-62 (280 km a 400 km, 300 kg). VLS e radares de arranjo fásico AESA da China.
2012	Classe <i>Kunming</i> (Type-052D)	5	7.500	4 radares de arranjo fásico AESA e 64 células VLS (ASCMs, LAMs, SAMs)

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de: O'ROURKE, 2015; MODERN FORCES, online; FRIEDMAN, 1997; MISSILE THREAT, 2012; 2013; GORMLEY; ERICKSON; YUAN, 2014; NAVAL TECHNOLOGY, online; CARLSON, 2013; BUSSERT; ELLEMAN, 2011.

TABELA 2 – FRAGATAS				
ANO	MODELO	QTD.	TONs	SISTEMAS E ARMAMENTOS (ALCANCE E OGIVA DE MÍSSEIS)
Anos 1990	Type-053H2G (<i>Jiangwei</i> I)	4	2.250	ASCM YJ-83 (250 km, 190 kg), SAMs HQ-61 (10 km)
De 1998 a 2005	Type 053H3 (<i>Jiangwei</i> II)	10	2.400	ASCM YJ-83 (250 km, 190 kg), SAMs HQ-7 (18 km).
2005	Type 054 (<i>Jiangkai</i> I)	2	3.900	Design <i>Stealth</i> , materiais não reflexivos, ASCM YJ-83 (250 km, 190 kg) SAMs HQ-7 (18 km)
2006 Atual	Type 054A (<i>Jiangkai</i> II)	20	4.000	Design <i>Stealth</i> , materiais não reflexivos, radar OTH, ASCM YJ-83 (250 km, 190 kg) SAMs HQ-16 (40 km)

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de: O'ROURKE, 2015; DEFENSE UPDATES, 2012; ARMY RECOGNITION, 2012;

Esta evolução também é observada nas fragatas, que a partir de 2005 começaram a ser construídas com design *stealth* e com materiais não reflexivos, e a partir de 2006 passaram a contar com radar OTH (Tabela 2). Esta dinamicidade explica a classe Type 54 possuir apenas duas unidades (BUSSERT; ELLEMAN,

²² AESA (*Active electronically scanned array*) - tipo de radar de arranjo fásico cujas funções de recepção e transmissão de sinais são realizadas por numerosos pequenos módulos dificultando interferências eletrônicas externas.

²³ VLS (*Vertical Launching System*) - versátil sistema de lançamento de mísseis que comporta diferentes tipos de exemplares e pode ser configurado conforme o tipo de missão da embarcação (US NAVY, 2013).

²⁴ OTH (*Over-The-Horizon*) - Radar com capacidade de detectar além do alcance do radar comum por centenas e até milhares de quilômetros a partir das capacidades reflexivas da ionosfera.

2011). A Tabela 2 também mostra a evolução da tecnologia de SAMs embarcados, a partir do incremento de seu alcance.

Além dos destróieres e das fragatas, a China vem construindo corvetas da Classe Type 056 (Jiangdao, de 1.500 toneladas), planejando chegar a mais de 30 unidades especializadas em guerra antissubmarina capazes, também, de lançar mísseis ASCMs e SAMs (O'ROURKE, 2015, p. 32). Com relação a FACs, a classe Houbei, característica pelo seu casco em catamarã substituirá as classes predecessoras (BUSSERT e ELLEMAN, 2011).

ANO	MODELO	QTD.	TONs	SISTEMAS E ARMAMENTOS (ALCANCE E OGIVA DE MÍSSEIS)
2012 até hoje.	Corveta Classe Type 056 (<i>Jiangdao</i>)	30 (meta)	1.500	4 ASCMo YJ-83 (250 km, 190 kg)
2004 até hoje.	FAC Type 022 (<i>Houbei</i>)	83	220	8 ASCM YJ-82 (120 km, 165 kg). Sistema CIWS de defesa de ponto.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de: BUSSERT; ELLEMAN, 2011; O'ROURKE, 2015; TIANRAN, 2012; NAVY RECOGNITION, 2012.

No que tange aos submarinos (Tab. 4), a propulsão nuclear por si só mostra o alto nível de evolução tecnológica da capacidade produtiva naval chinesa. Também podemos destacar a Classe Yuan, com 15 unidades comissionadas entre 2006 e 2014, que possui propulsão independente do ar (*Air Independent Propulsion* - AIP), conferindo maior autonomia frente aos submarinos diesel-elétricos convencionais e a custo menor que a propulsão nuclear, possibilitando a construção de diversas unidades.

ANO	MODELO	QTD.	PROP.	ARMAMENTO (ALÉM TORPEDOS)
1991	Classe <i>Song</i> (Type 039 ou 039G) - Chinês	13	Diesel-elétrica	ASCM YJ-81 (40 km, 165 kg)
1993 / 2005	Classe Kilo russa	12	Diesel-elétrica	ASCM 3M-54 Klub (440 a 660 km, 200 kg)
2007	Classe <i>Jin</i> (Type 094) - Chinês	5	Nuclear	ICBM JL-2 (7.400 km a 8.000 km)
2006	Classe <i>Shang</i> (Type 093) - Chinês	2	Nuclear	ASCM YJ-18 (180 km)
2006 / 2014	Classe <i>Yuan</i> (Type 039A) - Chinês	15	AIP	ASCM YJ-8X (mais de 120 km)

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de: O'ROURKE, 2015; BUSSERT; ELLEMAN, 2011.

A aviação antinavio baseada em terra é a área mais deficitária em produção nacional (Tab. 5). A PLAN ainda opera a versão derivada do bombardeio soviético Tu-16, fabricada sob licença, chamado de Xian H-6. Tentativas da China de adquirir uma aeronave mais capaz, supersônica o TU-22M3 da Rússia, para retirar seus H-6 de operação foram infrutíferas. A China se dispôs a comprar toda a linha de produção do bombardeio o que foi negado pela Rússia (WANT CHINA TIMES, 2015).

MODELOS	QTD.	RAIO DE COMBATE	CAPACIDADE / ARMAMENTO	VELOCIDADE
H-6G (revitalizadas, e novas)	30	1.800Km	9.000 Kg / 4 mísseis YJ-83.	Mach 0,8
JH-7/7A - aviões de ataque	120	1.650 km	4.500 Kg / mísseis O YJ-83	Mach 1,69
Sukhoi SU-30MK2	24	650 Km	4.000 Kg / mísseis Raduga Kh-31A	Mach 2

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de SINODEFENCE, 2015a; 2015b; BUSSERT; ELLEMAN, 2011.

Por fim, o comissionamento do primeiro porta-aviões chinês *Liaoning* (60.000 toneladas), quatro navios anfíbios da Classe *Yuzhao* (Type 071), de 20.000 toneladas, e a adição de dois navios de reabastecimento da classe *Fuchi* são indicadores de que a China visa, gradativamente, desenvolver e uma marinha de maior alcance geográfico (O'ROURKE, 2015).

Apesar desse desenvolvimento, atualmente o país não possui capacidade de atuar em mares distantes e sustentar uma guerra de atrito fora de sua região. Os vasos chineses e a aviação naval baseada em terra possuem capacidade de operação de curto e médio alcance. Além disso, a China não possui os meios logísticos necessários para sustentar seus equipamentos e seu contingente em águas distantes: somente três vasos dos seis planejados para a Classe *Yuzhao* (Type 071, de 25 mil toneladas) estão em serviço, sendo os demais navios logísticos capazes de operar em “Águas Verdes²⁵” e em sua maioria somente transportando soldados. Além disso, Beijing possui apenas um porta-aviões, cinco submarinos com propulsão nuclear e 17 destróieres (IISS, 2015). Apesar dos desenvolvimentos tecnológicos observados, e ainda que existam construções em andamento de vasos de superfície e submarinos, a China permanece aquém, ou teria dificuldades, de enfrentar países como EUA, Índia, Japão, Coreia do Sul em mares distantes, ou seja, nas Águas Azuis.

Considerações Finais

Esse trabalho analisou a Política de Defesa e a Doutrina Naval da República Popular da China. Na primeira seção, avaliamos que a dependência das SLOCs no Oceano Índico e Pacífico para o comércio exterior e importação de recursos energéticos é um dos principais desafios estratégicos com que o país se depara. As autoridades chinesas consideram tal dependência como uma das maiores vulnerabilidades que a China enfrentaria no caso de um conflito. Nesse contexto, ela vem investindo na construção de infraestrutura em diversos países da região como forma de mitigar esse problema. Contudo, a análise da dinâmica dos investimentos e das relações que Beijing vem desenvolvendo com os países da região indicam que, no curto prazo, não está ao alcance chinês se fazer presente militarmente de uma forma que rivalize com Índia e EUA no Oceano Índico.

Na segunda seção, estabeleceu-se a relação entre a Defesa Ativa e a construção de capacidades A2/AD chinesas. Os objetivos da estratégia (garantir as SLOCs) exigiram do país a adoção de uma doutrina que contemplasse a ofensiva na esfera operacional, ou seja, reconhecendo que a dissuasão exige capacidades de projeção de poder convencional. Desta forma, a doutrina de “defesa costeira” foi dando espaço à doutrina de “defesa dos mares próximos” e à doutrina de Defesa Ativa, que combina a defesa no âmbito da estratégia, mas prevê capacidades ofensivas no âmbito operacional e tático.

Na terceira seção, a partir de uma análise das principais capacidades navais chinesas desenvolvidas na última década percebemos que, embora a China esteja iniciando o desenvolvimento de uma Marinha de Águas Azuis, ela o faz apenas após ter desenvolvido, e consolidado, uma doutrina de defesa baseada em uma

²⁵ “Marinha de Águas Verdes seria uma voltada para operar em águas costeiras e regionais, com navios de porte médio como fragatas.” (VIDIGAL, 2010, p.8).

marinha de “Águas Verdes” e ter trabalhado no desenvolvimento ou na incorporação de tecnologias sensíveis para sua defesa como mísseis, radares, meios navais e aviação. Desse modo, ainda que tenha sido desenvolvido o conceito de “operações em mares distantes”, o incipiente grau de desenvolvimento das capacidades navais chinesas para Águas Azuis é incompatível com o emprego real do conceito. Logo, fica evidente que a Defesa Ativa dos mares próximos tenderá a continuar como prioridade na doutrina militar chinesa, mas com progressiva construção de capacidades de projeção de força além de sua região.

Neste contexto, o processo de modernização da PLAN demonstra coerência com a posição almejada pela China no Sistema Internacional. Ainda incapaz de se igualar aos Estados Unidos na construção de uma marinha de águas azuis, Beijing garante primeiro uma sólida defesa centrada em tecnologias de A2/AD, para depois se preocupar em desenvolvimento de capacidade de projeção de força. Desse modo, a opção pelo desenvolvimento e uso de mísseis, assim como a produção de grande quantidade de vasos menores e mais baratos, permitem a redução da “assimetria” no caso de enfrentamento com marinhas nucleadas em poderosas naves capitais. Além disso, sendo dependente das SLOCs, a China prioriza capacidades operacionais que lhe garantam a comunicação com o exterior (Defesa Ativa). Desta forma, o modelo adotado no processo de modernização chinês pode ser um exemplo viável de construção de capacidades de defesa para países que buscam um maior protagonismo no Sistema Internacional, como o Brasil, pois fica evidente o encadeamento e coerência do desenvolvimento de capacidades operacionais a partir de uma necessidade estratégica de manutenção do território e de sua economia.

REFERÊNCIAS

ARMY RECOGNITION. **HQ16A LY-80 Ground-to-air defense missile system**. 2012. Online. Disponível em: <http://www.armyrecognition.com/china_chinese_army_missile_systems_vehicles/hq-16a_ly-80_ground_to_air_defence_missile_system_technical_data_sheet_specifications_pictures_video.html>. Acesso em: 05 ago. 2015.

BUSSERT, James C; ELLEMAN, Bruce A. **People's Liberation Army Navy**. *Annapolis: Naval Institute Press*, 2011.

CARLSON, C. P. **China's Eagle Strike-Eight Anti-Ship Cruise Missiles: The YJ-83, C803, and the Family Tree**. Defense Media Network. 02 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.defensemedianetwork.com/stories/chinas-eagle-strike-eight-anti-ship-cruise-missiles-the-yj-83-c803-and-the-family-tree/>> Acesso em: 20 jul. 2015.

CHINA. **China's Military Strategy**. 2015. Disponível em: <<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2014.htm>>. Acesso em: 06 ago. 2015

COOPER, Cortez. **The PLA Navy's “New Historic Missions”**: Expanding Capabilities for a Re-emergent Maritime Power. Santa Monica: RAND Corporation, 2009. Disponível em: <www.rand.org> Acesso em: 06 ago. 2015.

COLLINS, Gabriel B. China's Dependence on the Global Maritime Commons. In: ERICKSON, Andrew S.; GOLDSTEIN, Lyle J.; LI, Nan. **China, the United States, and 21st-Century Sea Power: Defining a Maritime Security Partnership**. Naval Institute Press. 2010.

COSTA, Wanderley. **Geografia Política e Geopolítica**. Discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Edusp, 2008

- DEFENSE UPDATES. **LY-80 / HQ-16 Surface-to-Air Missile / SAM Air Defense System**. 2012. Online. Disponível em: <<http://defenseupdates.blogspot.com.br/2012/12/ly-80-hq-16-surface-to-air-missile-sam.html>>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- DORNELLES, Arthur (2012). **China e Estados Unidos na Balança de Poder do Leste Asiático: comparações, econômicas e militares**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFRGS.
- DORRAJ, Manochehr e ENGLISH, James. **The Dragon Nests: China's Energy Engagement of the Middle East**. Texas Christian University, 2013.
- DUARTE, Érico E. **A Conduta da Guerra na Era Digital e Implicações para o Brasil: Uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa**. Texto para Discussão. IPEA. Brasília, v. 1760, pp. 1-93, 2012.
- DUNNIGAN, James F. **How to make War**. Fourth Ed. New York: Harper, 2003.
- ERICKSON, Andrew S.; COLLINS, Gabriel. **China's Real Blue Water Navy**. *The Diplomat*, 2012. Disponível em: <<http://thediplomat.com>>. Acesso em: 07 ago. 2015.
- FONT, Joan; RUFÍ, Joan Vicente. **Geopolítica, identidade e globalização**. São Paulo: Annablume, 2006.
- FRIEDMAN, Norman. **The Naval Institute guide to world naval weapons systems**. Maryland: Library of Congress, 1997.
- GLOBAL SECURITY. **Coco Islands**. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/intell/world/china/coco.htm>>. Acesso em 06 ago. 2015.
- GOLDSTEIN, L. J. **The Real Military Threat from China: Anti-Ship Cruise Missiles**. The National Interest. 22 jan. 2015. Disponível em: <<http://nationalinterest.org>> Acesso em: 18 mai. 2015.
- GORMLEY, Dennis M.; ERICKSON, Andrew S; YUAN, Jingdong. **A Low-Visibility Force Multiplier: Assessing China's Cruise Missile Ambitions**. Washington DC: NDU Press, 2014. Disponível em: <<http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/force-multiplier.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2015.
- GOVERNMENT OF INDIA. Ministry of Defence. **Indian Maritime Doctrine, INBR 8**. New Delhi: Integrated Headquarters. 2004.
- HUGHES, W. **Fleet Tactics and Coastal Combat**. Annapolis: Naval Institute Press, 2ed, 2000.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics**. Londres: IISS, 2015.
- KOSTECKA, Daniel. **Hambantota, Chittagong, and the Maldives – Unlikely Pearls for the Chinese Navy**. The Jamestown Foundation. Disponível em: <http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?cHash=a82d537697&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37196#.UoayQ1NpTIV>. Acesso em: 10. Jul. 2015
- KREPINEVICH, A. **Why AirSea Battle?** Washington DC: CSBA, 2010. Disponível em: <<http://www.csbaonline.org>>. Acesso em: 13 abr 2010.
- LEE, Sangyup. **Ships, Security, and Symbols: A constructivist explanation of South Korea's naval build-up**. Tese de Doutorado (2013). The State University of New Jersey - Doctor of Philosophy.
- LI, Nan. The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: from "Near Coast" and "Near Seas" to "Far Seas". In: SAUNDERS, Philip et.al. **The Chinese Navy: expanding capabilities, evolving roles**. Washington, DC: National University Press, 2011. Pp.109-140.
- MACDONALD, Julie; DONAHUE, Amy e DANYLUK, Bethany. **Energy Futures in Asia: Final Report**. Washington D.C.: Booz-Allen Hamilton, 2004.

MACHADO, Luis R. **A Negação do Uso do Mar nas Relações Internacionais: Um Estudo Preliminar sobre Questões Teóricas e Operacionais.** In: 5º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2015, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: ABRI, 2015. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=18%20#L>> Acesso em: 05 dez. 2015.

MADAN, Tanvi. A note on the China-India-US Triangle and India's Strategy. In VENKATSHAMY, Krishnappa and GEORGE, Princy. **Grand Strategy for India 2020 and Beyond.** New Delhi: Pentagon Security International, 2012. Disponível em <http://www.idsa.in/system/files/book/book_GrantStrategyIndia.pdf> Acesso em 15 nov. 2015.

MISSILE THREAT. **HN-1/-2/-3.** Online. 2013. Disponível: <<http://missilethreat.com/missiles/hn-1-2-3/>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

MISSILE THREAT. **HONGQI-9 (HQ-9).** Online. 2012. Disponível em: <<http://missilethreat.com/defense-systems/hongqi-9-hq-9/>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

MISOKAMI, Kyle. **The Japanese Navy's 5 Most Lethal Weapons of War.** The National Interest, 2015. Disponível em: <<http://www.nationalinterest.org/feature/the-japanese-navy%E2%80%99s-5-most-lethal-weapons-war-13256>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

MODERN FORCES. **X-41.** Online. Disponível em: <<http://www.modernforces.ru/h-41/>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

NAGAO, Satoru. Japan, the United States, and India as Key Balancers in Asia. **Strategic Japan Working Papers.** Center for Strategic and International Studies Website. 2015. Disponível em: <<http://csis.org/program/strategic-japan-working-papers>> Acesso em: 20 dez. 2015.

NAVAL TECHNOLOGY. **Luyang-II Class / Type 052C Destroyer, China.** Online. Disponível em: <<http://www.naval-technology.com/projects/luyangclassmissilede/>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

NAVY RECOGNITION. **Launch of the head of Type 056 Chinese Corvette class.** 2012. Disponível em: <<http://www.navyrecognition.com/index.php/news/defence-news/year-2012-news/may/459-launch-of-the-head-of-type-056-chinese-corvette-class-.html>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

NEVES JÚNIOR, E. J. **A Modernização Militar da Índia: As virtudes do modelo híbrido.** Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI). Porto Alegre, 2015.

NIAZI, Tarique. Gwadar: China's Naval Outpost on the Indian Ocean. **Association for Asian Research**, 2. fev. 2005. Disponível em: <<http://www.asianresearch.org/articles/2528.html>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

NSA. **Signals Intelligence.** Online. Disponível em: <<https://www.nsa.gov/sigint/>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

O'ROURKE, Ronald. **China Naval Modernization: Implications for US Navy Capabilities - Background and Issues for Congress.** *Congressional Research Service.* 2015. Disponível em: <<https://www.fas.org>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

PORTER, Patrick. **Sharing Power?** Prospects for a U.S. Concert-Balance Strategy. Carlisle: U.S. War College Press, 2013.

REDDY, B. Muralidhar. Maldivian president on five-day visit to India. **The Hindu**, 20 out. 2009. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/maldivian-president-on-fiveday-visit-to-india/article36073.ece>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

REDDY, B. Muralidhar. Hambantota port opened. **The Hindu**, 18 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/international/hambantota-port-opened/article894229.ece>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SINGH, Sharanjit e ARIFF, Umar Syed. Dr M: China interested in reviving oil pipeline plan. **New Straits Times**, 6 out. 2013. Disponível em: <<http://www.nst.com.my/nation/general/dr-m-china-interested-in-reviving-oil-pipeline-plan-1.370172>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SINODEFENCE. **Bomber/Ground Attack Aircraft**. SinoDefence. 2015a. Disponível em: <<http://sinodefence.com/chinese-military-aircraft/bomber-ground-attack-aircraft/>> Acesso em: 21 mai. 2015

SINODEFENCE. **Front-Line Fighter Aircraft**. SinoDefence. 2015b. Disponível em: <<http://sinodefence.com/chinese-military-aircraft/front-line-fighter-aircraft/#J11B>> Acesso em: 21 mai. 2015.

TIANRAN, Xu. **PLA corvette 'launched' amid tensions**. *Global Times*. 2012. Disponível em: <<http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/711001/PLA-corvette-launched-amid-tensions.aspx>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **Department of Defense. Joint Operational Access Concept**. Washington DC: 2012(a). Disponível em: <<http://www.defense.gov>> Acesso em: 05 dez. 2013.

US NAVY. MK 41 VLS. **United States Navy Fact File**. Nov. 2013. Disponível em: <http://www.navy.mil/navydata/fact_display.asp?cid=2100&tid=550&ct=2>. Acesso em: 05 ago 2015.

VINES, Alex. **Mesmerised by Chinese String of Pearls Theory**. *The World Today*, 2012. Disponível em: <<http://www.highbeam.com/doc/1P3-2635760911.html>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

VIDIGAL, Armando F.V. Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, no 16 (2010), p. 7-20. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/dezembro2010/Conseq%C3%BC%C3%AAncias%20estrat%C3%A9gicas%20para%20uma%20marinha%20de%20%C3%A1guas%20marrons%20-%20Armando%20Amorim%20Ferreira%20Vidigal.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2015.

WANT CHINA TIMES. Russia Refuses to Sell China Tu-22. **Want China Times**. 01 abr 2015. Disponível em: <<http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?id=20150104000010&cid=1101>> Acesso em: 22 mai. 2015.

WONGCHA-UM, Panu. **Thailand denies Kra Canal deal**. *Channel News Asia*, 2015. Disponível em: <<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/thailand-denies-kra-canal/1856758.html>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

YUNG, Christopher D. **Sinica Rules the Waves? The People's Liberation Army Navy's Power Projection and Anti-Access/Area Denial Lessons from the Falklands/Malvinas Conflict**. In SCOBELL, Andrew; LAI, David; KAMPHAUSEN, Roy. Ed **Chinese Lessons from Other Peoples' Wars**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2011.

YUNXIANG, Liang; ZHENFU, Li. **Thailand, China to team up on long-proposed Kra Isthmus canal**. *Want China Times*, 2015. Disponível em: <<http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?id=20150518000069&cid=1101&MainCatID=0>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

*Recebido em 12 de outubro de 2015.
Aprovado em 04 de janeiro de 2016.*

RESUMO

Este artigo tem como objetivo avaliar a Política de Defesa e a doutrina naval da República Popular da China à luz de seus desafios estratégicos. Com este intuito foram discutidos: os desafios estratégicos chineses em seu entorno regional a partir da importância das Linhas Marítimas de Comunicação e da suposta formação do “Cordão de Pérolas”; a adoção por parte da China da doutrina da Defesa Ativa e sua relação com as capacidades de Antiacesso e Negação de Área; e por fim, a modernização naval chinesa, centrada nos mísseis e suas plataformas de entrega para a realização das tarefas de A2/AD e a efetivação da Defesa Ativa. Concluiu-se então, que a modernização militar naval da China visa responder aos objetivos doutrinários de preparação da Defesa Ativa e A2/AD, bem como à manutenção do desenvolvimento econômico e das Políticas Externa e de Defesa chinesa sem, entretanto, possuir capacidade de projeção de poder além de sua região.

Palavras Chave: China; Modernização Naval Chinesa; Política de Defesa da China.

ABSTRACT

This article aims to assess the Defence Policy and the naval doctrine of the People's Republic of China in light of their strategic challenges. To that end have been discussed: the Chinese strategic challenges in its regional environment from the importance of Sea Lines of Communication and the alleged formation of the "String of Pearls"; the adoption by China of the doctrine of Active Defense and its relationship with the capabilities of Antiaccess and Area Denial; and finally, the Chinese naval modernization, focusing on missiles and their delivery platforms to carry out the tasks A2/AD and the accomplishment of the Active Defense. We conclude then, that the naval military modernization of China aims to respond to the doctrinal objectives of preparing the Active Defense and A2/AD as well as the maintenance of economic development and Chinese Foreign and Defense Policies without, however, have power projection capability beyond its region.

Keywords: China; Chinese Naval Modernization; Chinese Defense Policy

A CRIAÇÃO DO BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E OS DESAFIOS À GOVERNANÇA FINANCEIRA GLOBAL

The Creation of Asian Infrastructure Investment Bank and the Challenges to the Global Financial Governance

Pedro Vinícius Pereira Brites¹
Bruna Coelho Jaeger²

Introdução

Este artigo tem como tema a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês). Assim, tem como objetivo principal avaliar quais os impactos que o estabelecimento do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura exerce sobre a atual governança financeira global.

O AIIB foi constituído com o objetivo de multilateralizar e dinamizar os investimentos globais, representando uma alternativa ao Banco Mundial, ao FMI e ao *Asian Development Bank* (ADB). Nesse sentido, busca ampliar a autonomia decisória dos países da região no direcionamento dos investimentos, propiciando crescimento e desenvolvimento. Segundo Joseph Stiglitz (2015), a criação do AIIB é o evento mais importante dos últimos tempos para as regras da governança econômica internacional. Para o economista, o Banco Mundial, assim como as demais instituições lideradas pelos EUA, é marcado por um excesso de ideologização, que muitas vezes é responsável pela desindustrialização de países em desenvolvimento (STIGLITZ, 2015). Assim, o AIIB busca representar uma possibilidade de ampliação à participação dos países em desenvolvimento na gerência financeira internacional.

Para atingir seus objetivos, o artigo está estruturado em três seções: (I) analisar brevemente o atual panorama da estrutura financeira global, observando o papel das principais instituições que a compõem, bem como os principais desafios que enfrentam na atual conjuntura internacional; (II) avaliar a inserção da China na ordem capitalista mundial, identificando seus principais objetivos em políticas interna e externa; e (III) empreender uma reflexão acerca dos impactos do AIIB para a ordem global, averiguando se há uma

¹ Professor de Relações Internacionais na Uniritter. Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais UFRGS. (pvbrittes@gmail.com).

² Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Bacharela em Relações Internacionais UFRGS. Bolsista CAPES. (brunacjaeger@gmail.com).

relativização do poder do dólar e, portanto, se a criação do banco serve como indicador para um processo de transição hegemônica que estaria em curso.

Por fim, a hipótese é de que o AIIB representa um desafio à governança financeira global, visto que amplia a participação e o poder decisório dos países emergentes na estrutura financeira institucional. Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo” no que diz respeito à gestão financeira internacional. Em outros termos, refere-se ao estabelecimento e o exercício das regras que regem as finanças globais.

Soma-se à presente hipótese que, de certo modo, o AIIB questiona o papel do dólar e das instituições financeiras tradicionais na economia mundial. Contudo, na atual conjuntura internacional, a criação do AIIB não representa uma transformação na ordem monetária mundial, ou seja, não muda as regras do jogo financeiro internacional, pois se adequa aos padrões basilares das instituições tradicionais.

Breves Considerações sobre a Estrutura Financeira Global Pós-II Guerra Mundial e os Desafios Contemporâneos

A estruturação do Sistema Monetário Internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial se deu em um contexto de afirmação da hegemonia⁵ dos Estados Unidos e da busca por estabelecer um arranjo institucional que permitisse um gerenciamento das questões financeiras em âmbito global. Pode-se considerar esse novo contexto econômico internacional como parte da busca pela estabilidade hegemônica, segundo a qual caberia aos Estados Unidos - a principal potência industrializada da época - direcionar e dar legitimidade às novas instituições e ao funcionamento da economia mundial (GILPIN, 1981).

O processo de constituição de Bretton Woods tem como origem a superioridade estabelecida pelos EUA ao longo da Segunda Guerra Mundial. Segundo Walter (1991), os EUA foram a única grande economia a ter se beneficiado da guerra. O PIB do país duplicou, seus produtos ganharam novos mercados, sua marinha mercante não possuía rivais e suas reservas em ouro cresceram até atingirem dois terços do total das reservas mundiais (WALTER, 1991). Tendo em vista o tamanho das reservas em ouro dos EUA, havia uma tendência em defender a restauração do padrão ouro.

As principais características do sistema de Bretton Woods, basicamente, consistiam na obrigação dos países a adotarem uma política monetária que mantivesse a taxa de câmbio, vinculando sua moeda ao ouro. Além disso, o papel do FMI era essencial para solucionar os desequilíbrios na balança de pagamentos e coordenar o nível de liquidez em âmbito global. Em termos de processo decisório, cabia aos EUA e seus principais aliados o papel de gerenciar os arranjos monetários através do FMI, do Banco Mundial e do GATT.

A partir dos anos 1970, o sistema monetário internacional alicerçado no padrão dólar-ouro entrou em um período de turbulência. O fim do padrão dólar-ouro e os choques do petróleo (1973 e 1979) representam o marco fundador de um processo de transformações sistêmicas profundas que alteraram a correlação de forças no plano internacional. Um dos efeitos mais sensíveis é a redução da poupança externa,

⁵ Apesar do profundo debate que há no campo das Relações Internacionais acerca do termo “hegemonia”, aqui foi utilizado no sentido de poder e controle de um Estado proeminente, exercidos sobre outros Estados.

já que os capitais abundantes acabam por retornar aos EUA. Esse processo incide diretamente sobre as economias médias, que financiavam seu crescimento com esses capitais. Pode-se dizer que os anos 1970, assim, marcam a transição para uma era pós-Bretton Woods. Nesse contexto, cabe ressaltar que apesar de os EUA manterem uma posição de proeminência no cenário internacional que lhe concede a capacidade de gerir seus próprios déficits financeiros, existe uma rediscussão acerca do modo como funciona e é vertebrada a gestão financeira internacional.

O déficit crescente dos EUA, que vinham se intensificando dentro de um contexto de crise mais amplo, relacionado à deterioração da situação da Guerra do Vietnã, impulsionaram o abandono do padrão dólar-ouro e geraram uma espiral de crise econômica e instabilidade (BLOCK, 1977; MILAN, 2012). Segundo Milan (2012):

Neste período, dados o tamanho e a importância da economia norte-americana, o dólar se consolidou como a moeda-chave do novo padrão monetário não-oficial que se seguiu ao declínio dos arranjos de Bretton Woods, constituindo-se em uma reserva global de valor e fonte da liquidez internacional dos mercados financeiros (Morgan, 2009). A adoção do padrão dólar-flexível deu aos Estados Unidos o poder de determinar os termos do desempenho econômico da economia global, por meio de variações nos fluxos de capitais (MILAN, 2012, p. 133).

Assim, a desestruturação do sistema Bretton Woods marcou o fim de um ciclo virtuoso de crescimento econômico mundial. A esse processo se seguiu a desvalorização da moeda americana, o que afetou diretamente as economias de Alemanha e Japão. Cabe destacar que esse processo de reordenamento da economia mundial foi acompanhado pela eclosão da crise do petróleo de 1973, pela aproximação entre China e Estados Unidos a partir de 1971 e pelo acirramento das disputas geopolíticas no terceiro mundo (TAVARES & FIORI, 1997; BLOCK, 1977; WALTER, 1991). Dessa forma, a busca dos Estados Unidos para ampliar sua liberdade de ação na manipulação do ambiente monetário internacional resultou no rompimento com a ordem institucional estabelecida em Bretton Woods.

Nesse sentido, tendo em vista que a essência da atuação do hegemona está na garantia do funcionamento das instituições por si criadas, a ruptura do Sistema Monetário Internacional ensejou um desequilíbrio na perspectiva de estabilidade da governança do Sistema Internacional. Segundo Block (1977), pouco a pouco, os EUA foram rompendo com as regras estabelecidas no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Em um primeiro momento, apesar de ter gerado consequências graves para a economia mundial, essa ruptura não desestabilizou o sistema por completo, à medida em que lógica da Guerra Fria favorecia a manutenção de coesão dentro do bloco capitalista. Todavia, ao final da Guerra Fria as consequências desse processo iriam se agravar, principalmente, a partir do advento da crise financeira eclodida em 2007.

Em termos gerais, pode-se dizer que a desestruturação de Bretton Woods tem três implicações mais diretas para a estabilidade econômica mundial. A primeira diz respeito à posição dos EUA dentro do sistema interestatal capitalista. O rompimento unilateral promovido ainda no governo Nixon (1969-1974) reafirmou a posição do país enquanto principal potência mundial e o recolocou no epicentro do controle da economia mundial. Ao passo que o dólar teve o seu papel amplificado dentro do funcionamento do sistema financeiro internacional, consolidou-se a primazia dos EUA no controle dos fluxos financeiros internacionais, bem

como solidificou-se a posição do país no centro da geoeconomia mundial. Essas mudanças ocorreram em um contexto no qual os EUA haviam perdido peso relativo no comércio global, especialmente nos principais centros capitalistas (VIZENTINI, 2004).

A segunda implicação deriva da perda de legitimidade da hegemonia estadunidense que incide diretamente sobre a capacidade do país de estruturar sua liderança em âmbito global. Nesse sentido, embora no período imediatamente ao final da Guerra Fria tenha havido um reagrupamento em torno da liderança americana, em termos mais amplos, desde a década de 1970 aumenta os questionamentos acerca da sua credibilidade na governança global.

Por fim, a terceira implicação diz respeito à ampliação da volatilidade dos fluxos de capital, especialmente a partir dos anos 1990, o que ampliou a instabilidade econômica principalmente nos países em desenvolvimento. É nesse contexto, por exemplo, que as crises financeiras dos anos 1990 em certa medida são sintomas de um processo maior de erosão do sistema monetário internacional, da liderança dos EUA e do próprio papel do dólar. A crise iniciada em 2007 marca, portanto, uma crise na ideologia neoliberal (VIZENTINI, 2015). Não é por acaso que experiências como o AIIB, o Banco dos BRICS e a ampliação da assertividade chinesa refletem uma reação a um momento de crise institucional do Sistema Monetário Internacional.

Embora não haja um consenso acerca dos efeitos da crise, pode-se observar que sua eclosão gerou uma discussão em torno da arquitetura financeira global. Dentre os sintomas desse processo encontra-se uma busca por maior cooperação no âmbito internacional. Nesse contexto, os países emergentes passaram a questionar o funcionamento das instituições financeiras tradicionais, como o FMI e o Banco Mundial. Espaços como o G7 acabaram sendo parcialmente obliterados, enquanto fóruns como o G20⁴ acabaram ganhando importância. Em 2009, após encontro em Londres, os líderes do G20 lançaram um comunicado defendendo o fortalecimento das instituições multilaterais tradicionais e a adição de crédito de cerca de 1 trilhão de dólares para alavancar o comércio internacional e o crescimento internacional, além de prestar ajuda a economias em desequilíbrio (FMI, 2009).

Ainda em 2009, outro evento significativo foi a declaração do Banco Central Chinês clamando pela substituição do dólar como moeda dominante em âmbito mundial. Segundo Zhou (2009), o objetivo seria criar uma moeda-reserva internacional desvinculada de apenas uma nação e capaz de se manter estável no longo prazo. Ainda segundo Zhou (2009), a crise financeira trouxe a necessidade de se rediscutir qual o perfil ideal da moeda-reserva para que se possa assegurar a estabilidade financeira global. A declaração reafirma a necessidade de reforma do Sistema Monetário Internacional e questiona a eficácia das instituições tradicionais.

É nesse contexto, portanto, que se ampliam os questionamentos acerca do dólar. A China, por exemplo, passa a ampliar as ações para internacionalizar o renminbi (RMB); questão que será discutida nas seções subsequentes. Porém, por outro lado, cabe destacar que, em um primeiro momento, a crise de 2007/8 gerou efeitos mais drásticos sobre as economias centrais. Especialmente sobre o euro, já que a Europa sofreu

⁴ O G-20, criado no final dos anos 1990, teve sua importância redimensionada a partir da reunião de cúpula de 2008, em Washington. A partir de então, o fórum passou a se consolidar como um dos principais espaços para os debates acerca da condução financeira global.

com severas crises que afetaram países como Islândia, Grécia, Portugal, Irlanda, Espanha, dentre outros. Assim, tendo em vista que o euro, considerado por muitos autores como um desafiante do dólar, perde força após a crise, deve-se considerar que paradoxalmente a crise poderia ser entendida como um evento catalisador da posição do dólar. Outro sintoma é a procura dos investidores pelo dólar, que aumenta à medida em que a crise se aprofunda e atinge os países emergentes. Portanto, é notável que o corrente debate acerca do papel do dólar no Sistema Monetário Internacional ainda é inconcluso, especialmente porque os desdobramentos da crise ainda estão em curso.

Apesar disso, a crise alavancou a busca por alternativas às instituições financeiras multilaterais tradicionais. Em 2014, os BRICS criaram o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), com o objetivo de ampliar as fontes de financiamento em infraestrutura nesses países. Ao banco, com capital inicial de US\$ 50 bilhões, soma-se à criação de um Arranjo Contingente de Reservas (CRA), com montante inicial de US\$ 100 bilhões. À China coube o aporte de US\$ 41 bilhões, enquanto Rússia, Brasil e Índia comprometem-se com US\$ 18 bilhões cada; e a África do Sul com US\$ 5 bilhões (COOPER & FAROOQ, 2015).

À primeira vista, duas questões chamam atenção quando se observa a criação do NDB e do CRA. Primeiro, embora o estabelecimento do CRA demonstre essa busca por alternativas, observa-se que um dos requisitos para o a utilização dos fundos é a manutenção de programa de apoio financeiro, em caso de crise, junto ao FMI. Ou seja, apesar do caráter crítico às instituições de Bretton Woods, não há um rompimento. Segundo, é a proeminência do papel chinês na solidez financeira dos acordos. A maior relevância da contribuição chinesa para o CRA revela a disparidade de peso geoeconômico entre a China e os demais membros do grupo. Portanto, ainda que o nosso objetivo não seja discutir a importância e o grau de coesão do grupo BRICS, faz-se necessário destacar que, em grande medida, a força desses projetos alternativos à arquitetura financeira global reside na atuação chinesa. Assim, na próxima seção procura-se avaliar a evolução da inserção internacional chinesa e sua perspectiva das relações internacionais contemporâneas.

A Evolução da Inserção Internacional e a Perspectiva Chinesa das Relações Internacionais Contemporâneas

O projeto de inserção internacional chinesa tem sido alvo de inúmeros debates e corresponde a um processo ainda inconcluso de afirmação no cenário regional e de busca por maior participação nos processos decisórios globais. Pode-se dizer que o substrato que alicerça essa busca pela ampliação do protagonismo no plano internacional decorre do objetivo de manter o crescimento econômico e ampliar a estabilidade política e securitária do país.

Não há como avaliar a inserção internacional da China sem que se considere os traumas históricos sofridos pelo país ao longo do período convencionalmente chamado de “século da humilhação”. Esse período que tem como marco inicial a eclosão da Guerra do Ópio, em 1839, e estende-se até o advento da Revolução Comunista, em 1949, ficou caracterizado pelo aprofundamento da desordem interna, do baixo nível de desenvolvimento econômico e pelas dificuldades em proteger o país de ataques de nações

estrangeiras. Cabe destacar que esse cenário se deu em um contexto de grave enfraquecimento do poder central chinês (KISSINGER, 2011; SILVA, 2015).

Após a ascensão do Partido Comunista Chinês (PCCh) ao poder em 1949, o país entrou em uma nova fase de sua inserção internacional, e assim procurou reverter o quadro de atraso econômico que prevalecia. Imediatamente, a China procurou se industrializar e ampliar suas capacidades produtivas com vistas a estabelecer um nível de desenvolvimento econômico capaz de dar sustentabilidade ao novo regime político. Entretanto, em virtude da Guerra da Coreia (1950-1953), das crises no Estreito de Taiwan (1955 e 1958) e do fracasso do Grande Salto Adiante⁵ (1958), o projeto de rápida industrialização não obteve êxito suficiente para reverter o quadro de subdesenvolvimento e muito menos para consolidar a modernização do país (ROBERTS, 2012; DAMAS, 2014).

Na década de 1970, iniciaram as tratativas entre Pequim e Washington, segundo as quais China e Estados Unidos buscavam ganhos mútuos em um contexto de acirramento da Guerra Fria. Para os Estados Unidos, a aproximação com a China fazia parte de um processo mais amplo de reestruturação da sua estratégia de inserção internacional, que havia começado ainda em 1969, quando do lançamento da Doutrina Guam⁶.

No Leste Asiático, esse novo contexto impulsionou a expansão da rede de subcontratação japonesa, que acabou contribuindo decisivamente para a modernização da economia chinesa. Especialmente, pela transferência de tecnologia que caracterizou esse processo e que indicava a formação de uma rede informal de divisão de trabalho na região. As principais características dessa rede de subcontratação são os aspectos geopolíticos ligados à regionalização do processo (centrado, especialmente, no sudeste e leste asiático) e o nível de estratificação das camadas de subcontratação, que funcionam de modo muito mais coordenado do que ocorre com as redes de subcontratação de empresas ocidentais por exemplo (ARRIGHI, 1997). Em outros termos, pode-se dizer que a reorientação estratégica estabelecida pelos Estados Unidos promoveu o avanço do regionalismo no Leste Asiático.

Nesse sentido, as mudanças no contexto regional acabaram por afetar a inserção internacional chinesa, que a partir dessa nova conjuntura passa a se aproximar do Japão com vistas a fortalecer seu projeto de modernização que ganharia força a partir da era pós-Mao Tsé-Tung. Em 1976, Deng Xiaoping chegou ao poder na China e iniciou o projeto de modernização econômica defendido pela ala reformista (ROBERTS, 2012).

Em termos práticos, o país passou a impulsionar uma reestruturação gradual da sua economia, possibilitando aquisições de propriedades, bem como o surgimento de um setor empresarial privado, a liberalização do comércio e a abertura ao exterior, através da importação de maquinário e tecnologia e a atração de investimentos externos (DAMAS, 2014; SILVA, 2015). Cabe destacar que esse processo de

⁵ O Grande Salto Adiante tinha como objetivo principal mobilizar grandes contingentes de mão de obra do setor agrícola para o setor industrial, no intuito de criar comunas industriais rurais. Essas comunas agiriam no sentido de ampliar em um prazo muito curto e de forma muito acentuada a produção nacional de ferro e aço — basicamente, a meta anunciada era alcançar a produção de aço do Reino Unido em um prazo de 15 anos. Entretanto, o plano fracassou profundamente apesar de ter contribuído para certo aumento da produção de ferro e aço. Estima-se que cerca o saldo tenha sido entre 16 e 27 milhões de mortos.

⁶ A doutrina Guam tinha como alicerce a transferência de responsabilidades securitárias para os aliados dos EUA, que deveriam, portanto, assumir um papel mais ativo na manutenção de sua defesa e no gerenciamento regional.

modernização foi conduzido e gerenciado pelo Estado que mantinha o controle do planejamento da economia. No campo industrial, o projeto de modernização buscava alicerçar-se no estabelecimento de *joint-ventures* em Zonas Econômicas Especiais⁷, nas quais haveria espaço para entrada de fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) (ZENG, 2011).

Apesar de ter propiciado um incremento significativo nas taxas de crescimento econômico do país, as reformas de Deng não permitiram um desenvolvimento balanceado no país. Em termos geográficos, houve um crescente fluxo migratório de populações do interior do país em direção às regiões litorâneas, onde se localizavam as ZEEs (DAMAS, 2014). Esse processo acabou fortalecendo uma discrepância em termos de níveis de desenvolvimento entre o litoral e o interior do país. Cabe destacar que até os dias atuais a busca por reduzir as assimetrias entre as distintas regiões do país orienta em grande medida as ações do governo comunista.

O final da Guerra Fria gerou uma pressão sobre o modelo de desenvolvimento chinês orientado pelo Estado. A perspectiva da manutenção de um “consenso de Pequim”, embasado por um crescimento orientado pelos investimentos, sofreu pressões bastante graves nessa nova conjuntura. Em grande medida, o acirramento de tensões regionais⁸ ampliou a necessidade do país de ampliar a sua assertividade no plano regional. Assim, o país passou a procurar ampliar sua participação nos fóruns regionais. Em termos securitários, alterou gradualmente sua posição na região, participando do Fórum Regional da ASEAN e comprometendo-se com as restrições ao uso da força nas disputas do Mar do Sul da China (SILVA, 2015). O país também aumentou sua cooperação com a ASEAN, a Coreia do Sul e o Japão, o que resultou no ASEAN+3 (1997), na primeira reunião de líderes de China, Coreia do Sul e Japão (1999) e na Iniciativa de Chiang Mai (foi assinada em 2000 e entrou em vigor em 2010). Cabe destacar ainda a criação da Organização para Cooperação de Xangai (OCX)⁹ em 2001. No plano global, governo de Jiang Zemin (1993-2003) deixou como legado uma ampliação da participação da China nas organizações e iniciativas multilaterais. O grande marco foi o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001.

Em 2002, a ascensão de Hu Jintao e Wen Jiabao à liderança na China representou uma inflexão na inserção internacional do país. O crescimento chinês em termos econômicos, políticos e militares gerou a necessidade de se adequar a perspectiva de inserção internacional do país, bem como seu papel internacional. Contudo, esse processo estabeleceu uma presença global da China, o que gerou uma percepção de “ameaça chinesa”. Assim, exigia-se que a RPC atuasse enquanto “sócio responsável” do sistema internacional (EUA, 2005; SILVA, 2015). Desse modo, o governo chinês passou a procurar reduzir a percepção de que o país tinha como objetivo central contestar a posição dos EUA. Assim, surgiu o conceito de “ascensão pacífica” depois transformado em “desenvolvimento pacífico”, que estabelece que o desenvolvimento da China teria como compensação a contribuição ativa para o desenvolvimento, a

⁷ Em 1978, foi anunciada a “Política de Portas Abertas”, que culminou, em 1980, na formação de Zonas Econômicas Especiais nas províncias de Guangdong e Fujian. As ZEEs eram *locus* com condições privilegiadas para a realização de comércio internacional e para a atração de investimentos externos.

⁸ Tais como a terceira crise do estreito de Taiwan entre 1995 e 1996 e a emergência da questão nuclear norte-coreana.

⁹ A Organização para Cooperação de Xangai teve inicialmente como membros China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão. Recentemente, Índia e Paquistão passaram a integrar a organização.

prosperidade e estabilidade da Ásia e do mundo (ZHENG, 2005). O “desenvolvimento científico” seria o ajuste do modelo de desenvolvimento chinês tornando-o mais abrangente e balanceado, contrapondo a perspectiva de crescimento a qualquer custo (CHAN, 2010; ZHOU, 2011).

A chegada de Xi Jinping (2013) ao poder na China representou uma inflexão na inserção externa do país. Em primeiro plano, pois as mudanças decorridas da crise financeira de 2008 e do lançamento do pivô estadunidense para Ásia – que prevê a ampliação da presença dos EUA na região – implicaram na adoção de um perfil mais ativo na região.

Segundo Yan Xuetong (2014), tendo em vista que o processo de ascensão gera uma percepção de ameaça, especialmente nos EUA, à China caberia buscar evitar um enfraquecimento de sua posição. Ainda segundo Yan (2014), o governo de Xi Jinping, diante desse quadro vem buscando ampliar uma rede de laços políticos e securitários que garantissem mais estabilidade em seu entorno estratégico. Assim, a nova perspectiva de inserção internacional da China seria baseada não mais na manutenção de um perfil baixo, mas sim no conceito *striving for achievement*¹⁰, que diz respeito a uma maior assertividade do país no plano internacional (YAN, 2014). Nesse contexto, os países do entorno chinês emergem como foco principal das ações externas chinesas em detrimento de parcerias extrarregionais.

No plano financeiro, um sintoma da busca por maior protagonismo tem sido a busca por internacionalização do Renminbi (RMB). A crítica ao dólar como moeda predominante, baseia-se na crença de que os moldes do Sistema Monetário atual não refletem a estrutura econômica contemporânea, e que, portanto, seria necessária uma reformulação. Cabe destacar que essa busca por tornar o RMB uma moeda capaz de lastrear as relações econômicas do país no exterior vem se ampliando. Em grande medida, pode-se entender esse processo como uma medida para ampliar a capacidade do país de se defender de crises financeiras e diminuir a dependência do dólar.

Nesse contexto, cabe destacar a relação existente entre as reservas chinesas e os déficits estadunidenses. A China hoje detém cerca US\$ 3,9 trilhões acumulados em divisas, possuindo assim as maiores reservas internacionais (WORLD BANK, 2015). Grande parte dessas reservas está em dólar e títulos da dívida americana. Nesse sentido, pode-se observar que desse modo há uma certa interdependência entre os dois países. Assim, não é de se esperar uma transição nas reservas chinesas para outras moedas no curto prazo sem que haja um impacto significativo sobre a economia chinesa. Em outros termos, o processo de internacionalização do RMB ainda enfrenta muitas dificuldades para se tornar efetivo.

Em que pesem os entraves para uma ação mais assertiva da China no plano internacional, pode-se dizer que a atual fase de inserção internacional do país reflete uma transição na percepção quanto ao seu papel no Sistema Internacional e acerca do melhor modelo que possibilite a manutenção do desenvolvimento em bases mais sólidas. Nesse processo, o fortalecimento de iniciativas multilaterais tem se ampliado. Projetos como o Fundo para Infraestrutura da Rota da Seda, o Banco dos BRICS e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), são sintomas dessa busca por maior protagonismo. Apesar disso, a China mantém sua política de evitar ações que promovam uma confrontação direta com os EUA.

¹⁰ Embora não exista uma tradução para o conceito, pode-se relacionar com uma busca, um empenho pela construção de empreendimentos regionais e/ou globais.

A Criação do AIIB e a Arquitetura Global

A criação do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês) em outubro de 2014, liderado pela China, representou uma nova etapa no processo de afirmação chinesa no continente asiático. Essa iniciativa multilateral, apoiada inicialmente por mais de vinte países¹¹, tinha como objetivo inicial possibilitar um grande impulso financeiro aos projetos de infraestrutura na região, os quais ainda sofrem com uma significativa lacuna de investimentos.

Segundo um estudo do Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB) de 2009, entre 2010 e 2020, a Ásia precisaria investir um montante de aproximadamente oito trilhões de dólares em projetos de infraestrutura nacionais para poder manter as taxas médias de crescimento econômico (ADB, 2009). Além disso, seriam necessários mais cerca de 290 bilhões de dólares em projetos de infraestrutura regionais (especialmente, em transporte e energia) (ADB, 2009)¹². Diante desse contexto, a criação do banco surge, primordialmente, como um mecanismo com vistas a alavancar a construção de infraestrutura na região.

O capital integralizado inicial do AIIB era de 50 bilhões de dólares e havia um capital autorizado de 100 bilhões de dólares (JUNIO, 2014). O impacto econômico da proposta incide diretamente sobre a capacidade competitiva dos países beneficiados, já que os investimentos previstos pelo ADB nos próximos anos giram em torno de 13 bilhões de dólares, portanto um nível de financiamento bem inferior aos demandados (PARAMESWARAN, 2014).

Nesse sentido, a proposta de criação do AIIB articula-se com a perspectiva chinesa de ampliar o nível de investimentos em infraestrutura – que já ocorrem em grande medida no plano nacional – no plano regional. Segundo o Banco Mundial (2014), a taxa de formação bruta de capital na China correspondeu a cerca de 47% do PIB do país entre 2010 e 2013. Assim, pode-se dizer que em grande medida o crescimento chinês nos últimos anos se deve à manutenção de um nível bastante alto em termos de investimento interno. Dentro dessa perspectiva, os investimentos em infraestrutura (energia, transportes e comunicações) têm sido responsáveis por compensar em grande medida as dificuldades para ampliar os níveis de consumo. Tendo em vista que existe um cenário de diminuição das taxas de crescimento econômico do país, a iniciativa por transbordar essa rede de infraestrutura para a região atende a busca por alavancar a capacidade de crescimento nas próximas décadas. Assim, pode-se dizer que a criação do AIIB é complementar à política econômica interna da China.

Além disso, a criação do AIIB vai ao encontro do projeto chinês de consolidar um entorno estratégico mais estável e no qual o país possa obter maior espaço político de ação. Tendo em perspectiva de que o país vem abandonando uma inserção internacional alicerçada em postura de baixo perfil, o projeto do AIIB parece se inserir no processo chinês que visa a vertebrar iniciativas multilaterais na Ásia

Cabe destacar que a China não detém dentro do ADB a condição de direcionar os investimentos regionais em infraestrutura. Os países da OCDE possuem mais de 60% dos direitos de voto, destacando o

¹¹ Bangladesh, Brunei, Camboja, Índia, Indonésia, Cazaquistão, Kuwait, Laos, Malásia, Mongólia, Mianmar, Nepal, Omã, Paquistão, Filipinas, Qatar, Singapura, Sri Lanka, Tailândia, Uzbequistão e Vietnã.

¹² O nível de investimento necessário em infraestrutura segundo o ADB, representaria um financiamento anual na ordem de 750 bilhões de dólares anuais nesse período de 11 anos.

papel central de EUA, Japão e, em um segundo plano, a União Europeia (ADB, 2009). Então, pode-se dizer que a constituição do AIIB tem um objetivo prático de garantir ao país maior capacidade de gestão regional dos recursos. Especialmente quando se considera que um dos pilares da inserção internacional chinesa é o projeto de estabelecimento da chamada “Nova Rota da Seda”, que demandaria um maciço fluxo de investimentos para obras de infraestrutura marítimas e terrestres – incluindo rodovias, portos, oleodutos e gasodutos principalmente. No mapa abaixo observa-se os projetos de estruturação de uma “Nova Rota da Seda”.

Mapa 1 - O projeto para a Nova Rota da Seda (*The Project for the New Silk Route*)



Fonte: Xinhua News, 2015.

A criação do AIIB, além das questões apresentadas, deriva em grande medida dos questionamentos acerca do papel desempenhado pelas instituições globais. Embora a China tenha mantido um perfil de “sócio responsável” no Sistema Internacional, a nova posição do país tem implicado em uma disposição para rediscutir a estruturação da governança global, bem como tem fomentado uma atuação mais crítica quanto à imobilidade das instituições tradicionais, especialmente àquelas vinculadas a gestão econômica e financeira.

Assim, é bastante significativo o processo de alargamento do AIIB que ocorreu em 2015, com a entrada de cerca de mais trinta países, dentre esses, aliados tradicionais dos Estados Unidos como Coreia do Sul, Reino Unido, Alemanha, França e Austrália, por exemplo, e outras potências emergentes, como Rússia e Brasil (NABILI, 2015). Dessa forma, o AIIB ampliou o escopo de atuação e suscitou debates acerca de uma possível redefinição da ordem financeira mundial.

Os Estados Unidos, diante desse quadro, procuraram dissuadir seus aliados de aderirem ao banco. Entretanto, as tentativas foram em vão. Essa vitória diplomática da China, no entanto, não representa a

busca por uma confrontação direta com os EUA. A própria busca por dialogar com membros da OCDE representa a tentativa de prover legitimidade a suas iniciativas. O AIIB seguirá os mesmos padrões internacionais vigentes nas principais instituições financeiras internacionais, como o próprio ADB. Dessa forma, é prematuro afirmar que se trata de uma tentativa de transformação na ordem monetária mundial já que não muda as regras do jogo financeiro internacional e se adequa aos padrões basilares das instituições tradicionais.

Entretanto, pode-se considerar que o AIIB representa um desafio à governança financeira global, visto que amplia a participação e o poder decisório dos países emergentes na estrutura financeira institucional. Além disso, o conteúdo ético que embasa a criação do banco orienta-se pelo estabelecimento de uma estrutura decisória mais democrática (AIIB, 2015). Nesse sentido, o AIIB impacta sobre a gerência do Sistema financeiro mundial, à medida que apresenta uma alternativa ao modelo consolidado em Bretton Woods. Em relação ao papel do dólar, inicialmente, a tendência é que seja utilizado como a moeda referência (HUANG, 2015).

Entretanto, há a expectativa de que paulatinamente se estabeleça uma convergência em direção ao estabelecimento de uma cesta de moedas, onde o *yuan* poderia exercer um protagonismo maior. Caso essa tendência se confirme, cria-se um quadro de busca por relativização da proeminência do dólar. Nesse caso, a profundidade do desafio representado pelo estabelecimento do AIIB teria de ser reavaliada. Contudo, é pouco provável que haja um processo de ruptura em relação à preponderância do dólar no curto e médio prazo, mesmo tendo em perspectiva apenas esse arranjo regional. Mesmo que se analise sob perspectiva de uma crise da hegemonia dos Estados Unidos, a discrepância do dólar em relação às demais moedas nacionais ainda é bastante grande. Apesar disso, não se pode deixar de avaliar que existe uma procura, reforçada pela perspectiva de intervenção do Banco Central Chinês, por fortalecer o *yuan* enquanto moeda internacional. Como sintomas desse processo pode-se destacar as medidas de desvalorização da moeda chinesa e tendência de ampliação das reservas estabelecidas na moeda nacional. Sob essa perspectiva, considera-se o estabelecimento do AIIB como indício de uma disputa financeira mais ampla. Porém, esse processo ainda é incipiente.

Considerações Finais

Como se procurou demonstrar, o estabelecimento do AIIB gera impactos sobre a arquitetura financeira global. Em primeiro lugar, como observou-se na primeira seção, a atual configuração do SMI vem sendo discutida pelas potências emergentes. Além disso, verificou-se que a China vem procurando ampliar sua inserção internacional e, nesse contexto, vem fomentando a criação de outros organismos multilaterais. Entretanto, essa busca por maior protagonismo não visa desafiar diretamente a hegemonia estadunidense, especialmente, pois o perfil de inserção chinês apresenta um caráter não-confrontacionista.

A análise do AIIB insere-se no contexto da avaliação de mudanças estruturais que têm marcado o Sistema Internacional nas últimas décadas. Pode-se afirmar, segundo Arrighi (1996), que desde os anos 1970 o Sistema Internacional tem atravessado transformações estruturais, marcadas pelas ondas de crise

econômica que iniciaram naquela década. Essas transições têm como pano de fundo o advento da Terceira Revolução Industrial, ou Revolução Científico-Tecnológica, representada pela introdução do modo de produção asiático (toyotismo) e por novas tecnologias. Essas mudanças nos processos produtivos resultaram em transformações na correlação de forças no plano político e securitário internacional. Assim, pode-se dizer que o processo de crise do capitalismo que inicia nos anos 1970 ainda é inconcluso. E, dentro desse contexto, a crise iniciada em 2007-8 representa uma ruptura significativa, que gerou impactos sobre o funcionamento do Sistema Internacional. A emergência de novos polos de poder, tal como a República Popular da China, é reflexo e propulsor de mudanças sistêmicas.

Tendo em perspectiva que as instituições internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial, compõem o pilar da dominação pelo dólar, pode-se afirmar que o estabelecimento de instituições alternativas como o AIIB representa um desafio à hegemonia dos Estados Unidos. Considerando que o processo de ascensão chinesa tem gerado maiores obrigações ao país no plano regional e global torna-se essencial desenvolver mecanismos que permitam que o país consolide essa posição de “sócio ativo” da governança regional. Essa alteração na ação chinesa deriva, portanto, da percepção de que a manutenção de um perfil discreto de atuação – focado apenas nos ganhos econômicos – não é suficiente para garantir a estabilidade necessária em seu entorno estratégico para a continuidade do desenvolvimento.

Assim, o AIIB afeta em três níveis a estruturação da ordem financeira internacional: (i) abre espaço para uma maior atuação dos países emergentes, especialmente a China no processo de direcionamento de investimentos em infraestrutura em uma região que é o centro dinâmico da economia capitalista atualmente; (ii) estabelece uma alternativa às instituições consolidadas (ADB e Banco Mundial); e, (iii) contribui para a possibilidade de enfraquecimento do dólar, à medida que pode vir a adotar uma cesta de moedas como lastro para seus fundos. Por essa razão, existe uma vinculação entre a criação do AIIB e um processo de recomposição hegemônica em curso. Entretanto, seria prematuro afirmar que se trata de uma revolução, ou uma tentativa direta de transformar a ordem internacional. Apenas, reflete os efeitos de uma crise sistêmica, cujos desdobramentos ainda estão em curso. E é exatamente nesse quadro de transformações sistêmicas que a formação do AIIB se insere. Por um lado, é indicador da busca das potências emergentes por alterações na gerência do sistema financeiro. Por outro, denota o declínio político das estruturas econômicas vigentes. Dessa forma, a avaliação dos impactos derivados de sua criação é fundamental para a compreensão das relações internacionais contemporâneas e da economia política internacional.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. São Paulo: Vozes, 1997.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). **Infrastructure for a Seamless Asia**. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009.

- ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK (AIIB). **What is The Asian Infrastructure Investment Bank?** Disponível em: <<http://www.aiibank.org/>>. Acesso em: 15/08/2015.
- Banco Mundial. **Governance and Development**. World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 13/12/2015.
- BLOCK, Fred. **The Origins of International Economic Disorder: a study of United States international monetary policy from World War II to the present**. University of California Press, 1977.
- CASALE, Giuseppe; ZHU, Changyou. **Labour Administration Reforms In China**. Genebra: International Labour Office, 2013.
- CHAN, Steve. *An Odd Thing Happened on the Way to Balancing: East Asian States' Reactions to China's Rise*. **International Studies Review**, Vol. 12, No. 3, p. 387–412, Sep. 2010.
- COOPER, Andrew F.; FAROOQ, Asif B. *Testando a cultura de clube dos BRICS: a evolução de um novo banco de desenvolvimento*. **Contexto int.** vol.37 no.1 Rio de Janeiro Jan./Apr. 2015.
- DAMAS, Roberto Dumas. **Economia chinesa: Transformações, rumos e necessidade de rebalanceamento do modelo econômico da China**. São Paulo: Saint Paul, 2014.
- Estados Unidos da América (EUA). US State Department. Deputy Secretary of State Robert B. Zoellick. **Whither China: from membership to responsibility? Remarks to National Committee on U.S.-China Relations**. New York, September 21, 2005. Disponível em: <<http://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- GILPIN, Robert. **War and Change in International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HUANG, Cary. *China seeks role for yuan in AIIB to extend currency's global reach*. **South China Morning Post**, 27 de abril de 2015.
- JUNIO, Don Rodney Ong. Asian Infrastructure Investment Bank: An Idea Whose Time Has Come? **The Diplomat**, 04 de dezembro de 2014.
- KISSINGER, Henry. **On China**. New York: Penguin Group, 2011.
- MILAN, Marcelo. *A Crise Financeira e a Hegemonia do Dólar*. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**; v.1, n.1, Jan-Jun de 2012, p. 133-148.
- NABILI, Teymoor. *The new Asian bank and a new world order*. **Aljazeera**, 29/03/2015. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/03/asian-infrastructure-investment-bank-150329074949552.html>>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- PARAMESWARAN, Prashanth. The Truth About China's 'Big, Bad' Infrastructure Bank. **The Diplomat**, 16 de outubro de 2015.
- ROBERTS, J. A. G. **História da China**. Lisboa: Texto e Grafia, 2012.
- SILVA, Athos Munhoz Moreira da. **A Ascensão da China e os seus Impactos para o Leste Asiático**. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEI-UFRGS, 2015.
- STIGLITZ, Joseph. *Asia's Multilateralism*. **Project Syndicate**, 13/04/2015. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/china-aiib-us-opposition-by-joseph-e--stiglitz-2015-04>>. Acessado em: 15 ago. 2015.
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.) **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. 3ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1997.
- VISENTINI, Paulo. G. F. **O Caótico Século XXI**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

- WALTER, Andrew. **World Power and World Money: The Role of Hegemony and International Monetary Order**. Harvester Wheatsheaf, 1991.
- XINHUA NEWS. **New Silk Way**. Xinhua News, 2015. Disponível em: <<http://www.xinhuanet.com/world/newsilkway/index.htm>>. Acesso em: 10 de ago de 2015.
- YAN, Xuotong. **From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement**. The Chinese Journal of International Politics, v. 7, n. 2, p. 153-184, Summer 2014.
- ZENG, Douglas Zhihua. **How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?** Washington, DC: The World Bank, Mar. 2011. (Policy Research Working Paper, 5583).
- ZHENG, Bijian. **China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian 1997-2005**. Washington D.C.: Brookings, 2005.
- ZHOU, Shanding. **Changes in the Official Ideology in Contemporary China**. Griffith Asia Institute Regional Outlook Paper No. 29, 2011.
- ZHOU, Xiaochuan. **Statement on Reforming the International Monetary System**. Council on Foreign Relations, 2009.

Recebido em 24 de outubro de 2015.

Aprovado em 24 de janeiro de 2016.

RESUMO

Este artigo trata da criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB). Assim, tem como objetivo principal avaliar os impactos que o estabelecimento do AIIB exerce sobre a atual governança financeira global, tendo em vista o papel da China e o perfil de inserção internacional do país.

Palavras-chave: Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura; República Popular da China; Sistema Financeiro Internacional;

ABSTRACT

This article deals with the creation of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Thus aims to evaluate the impact that the establishment of AIIB has on the current global financial governance, in view of the role of China and the international insertion profile of the country.

Keywords: Asian Infrastructure Investment Bank; People's Republic of China; International Financial System;

RESENHA

Book Review

ENGENHEIROS DA VITÓRIA: OS RESPONSÁVEIS PELA REVIRAVOLTA NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL¹

*Edson José Neves Júnior*²

O historiador e internacionalista Paul Kennedy é professor da Universidade de Yale (Connecticut, Estados Unidos). Também é diretor da unidade acadêmica intitulada Estudos Internacionais de Segurança (*International Security Studies - ISS*) da mesma universidade, financiado por fundações como a Smith Richardson, a Jewett e “amigos” do ISS. Assim, como grande parte dos laboratórios de pesquisa universitária estadunidenses, o ISS é financiado por instituições particulares e tem como meta ser um centro de pesquisas destinado a produzir conhecimento sobre assuntos internacionais, em particular, sobre estratégia e defesa. O livro “Engenheiros da Vitória: os responsáveis pela reviravolta na Segunda Guerra Mundial” nasceu desse esforço. Segundo o autor, a obra foi pensada e escrita ao longo dos trabalhos do *The Brady-Johnson Program in Grand Strategy and Studies in Grand Strategy Graduate Seminar* do ISS - um curso notório por formar lideranças políticas. O Seminário tinha por objetivo estudar grandes estrategistas da guerra, como Tucídides, Sun Tsu e Clausewitz e preparar os participantes para aplicar as lições dos clássicos aos tempos atuais. Apesar de histórico, o livro tem um componente contemporâneo evidente de políticas públicas. Como diz o próprio autor:

A justificativa pedagógica para um curso como esse é bem forte: se estamos lecionando para futuros líderes talentosos nas áreas de política, da ação militar, dos negócios e da educação, o período de formação ou quando acabarem de receber seus diplomas é o momento ideal para encarar os estudos de casos mais duradouros e marcantes ao longo da história. Poucos são os primeiros-ministros ou diretores com tempo disponível para estudar Tucídides aos cinquenta ou sessenta anos! (KENNEDY, 2014, p. 15)

Portanto, este mais recente livro de Paul Kennedy tem por meta oferecer uma explicação alternativa para a Segunda Guerra Mundial, segundo a qual os elementos determinantes para a vitória foram as

¹ KENNEDY, Paul. *Engenheiros da Vitória: os responsáveis pela reviravolta na Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

² Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, Mestre em Relações Internacionais, Especialista e Licenciado em História, todos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Vila Velha - UVV/ES. (edsonufrgs@yahoo.com).

inovações tecnológicas, doutrinárias, operacionais e estratégicas. Em outras obras, o próprio autor reconhece, tal abordagem também está evidente, mas de maneira marginal. Em linhas gerais, o papel de alguma grande invenção ou, no sentido oposto, uma narrativa extensa que inclui praticamente todos os fatores empregados pelos Aliados, são as explicações mais comuns para legitimar a vitória sobre o Eixo. Kennedy foge destas alternativas e combina inovações tecnológicas com uma estratégia bem consolidada que aproveitava vantagens geográficas, operações bem planejadas, tropas bem treinadas – todas aplicadas na guerra em grande quantidade, em massa. Em destaque estão os “Engenheiros da Vitória”, que não eram necessariamente engenheiros graduados, mas que agiram de maneira criativa para oferecer às lideranças políticas e militares dispositivos eficazes para subverter ou equiparar as vantagens iniciais dos alemães e japoneses na guerra. O livro é uma apologia a esses indivíduos, ou grupo de indivíduos, inventores ou *aperfeiçoadores*, aos líderes que estimularam sua criatividade e permitiram seu emprego nas plataformas e não menos importante, aos milhões que morreram nos teatros de guerra europeu, asiático e africano. Dentre as novidades, apenas para citar³, estão o radar de magnétron embarcado em aeronaves de patrulha oceânica com maior autonomia, o motor Merlin/Packard mais potente dos caças Mustang e Spitfire, a série de ajustes e melhorias do tanque T-34, e as múltiplas novas plataformas e armamentos navais, submarinos e terrestres para guerra anfíbia na Normandia e anfíbia/marítima no Pacífico.

Como não poderia deixar de estar presente, há igualmente o destaque para o papel da Logística, quase sempre negligenciada no momento de prestar as devidas homenagens aos vitoriosos. Os responsáveis pelas funções de apoio foram capazes de proporcionar todas as condições essenciais à linha de frente e, não menos importante, induziram o crescimento econômico em seus respectivos países durante a guerra. A Grande Depressão, impossível não mencionar, foi superada justamente pelo emprego de milhares de trabalhadores em estaleiros, hangares, em equipes de construção, hospitais, entre outros. Na história da 2ª Guerra Mundial de Kennedy esses “anônimos” estão representados por trabalhadores de grandes empresas dos Estados Unidos e Reino Unido como a Ford, a Boeing e a Rolls Royce, e pelos chamados *Seabees*, grupo de combatentes destacados para os trabalhos de construção responsáveis pelo avanço estadunidense no Pacífico.

A pergunta fundamental que estimula a leitura dessa obra é: por que um historiador/internacionalista como Paul Kennedy dedicaria esforço para tratar da Segunda Guerra Mundial em 2013⁴? É fato que livros históricos são escritos com o objetivo de compreender aspectos do mundo atual. Em “Engenheiros da Vitória” tal artifício não foge ao padrão e aquela guerra ressurgiu como um parâmetro de comparação contemporâneo. Ao tratar do nível das operações na guerra e da relevância das novas tecnologias bélicas, ou de tecnologias utilizadas de um modo inovador, Paul Kennedy estabelece paralelo com nossos dias. A conexão evidente se reflete nos capítulos que compõem a obra: o primeiro sobre a guerra no mar e o papel da aviação embarcada e de patrulha no enfrentamento aos submarinos no Atlântico. O segundo sobre a poder e supremacia aérea aplicada ao caso da Grã-Bretanha. O terceiro sobre a guerra

³A seguir, quando forem indicados os argumentos principais de cada um dos capítulos, as inovações tecnológicas e/ou operacionais receberão maior destaque.

⁴ Esse é o ano em que foi lançado o livro nos Estados Unidos, mas o autor afirma que a maior parte do texto foi escrito entre 2007 e 2010.

terrestre substanciada na *Blitzkrieg* e as formas de resistência e resposta a ela. As capacidades anfíbias e de projeção marítima são os temas dos capítulos quatro e cinco ao tratar do desembarque na Normandia e do avanço estadunidense no Pacífico. A ênfase na guerra desenvolvida no ambiente marítimo é uma evidência da sua relevância para as décadas subsequentes e, em especial, para o século XXI. Se as campanhas militares no século XIX e metade do XX evoluíram majoritariamente no meio terrestre, a 2ª Guerra demonstrou como os oceanos seriam importantes para os embates militares que ocorreriam desde então. O advento do porta-aviões é prova inequívoca do predomínio dos mares como área de projeção de força e para emprego da violência com fins políticos.

A conexão com o presente, indicado na obra de Kennedy, não se restringe ao destaque à dimensão marítima. Em linhas gerais, muitos dos argumentos da obra tratam do perfil de forças dos Estados em guerra, das novidades tecnológicas, da produção industrial em massa para quebrar resistências, de táticas de negação e de acesso, e da conexão entre inovações tecnológicas e crescimento econômico (embora esta temática não seja explorada a contento). Os pontos tratados pelo autor são os mesmos debatidos na atualidade por especialistas dos Estudos Estratégicos sobre a Ásia, o Oriente Médio e o Leste Europeu – ou, se preferirmos, o contexto euroasiático. A ênfase atribuída por Kennedy se concentra nas novas tecnologias bélicas e em sua incorporação doutrinária pelas Forças Armadas, no treinamento dos usuários, nas novas formas de organização das tropas e da cadeia de comando e, não menos importante, o objetivo estratégico que se pretendia alcançar com as novidades. Tal narrativa é bastante similar à que se encontra hoje em dia sobre as inovações tecnológicas para negação de acesso e área A2/AD, escudo antimíssil, comando do espaço, guerra em rede, consciência situacional ampliada, ataque de precisão, brigadização/profissionalização do Exército, e Digitalização. Essas transformações atuais têm impacto substantivo na transformação da organização das forças militares e a analogia à Segunda Guerra Mundial parece ser consistente. Por esses motivos, o livro de Paul Kennedy deve ser lido não apenas como uma nova interpretação da 2ª Guerra, mas como uma obra de história baseada em preocupações do presente.

Outra constatação evidente ao longo de toda a obra nos remete aos dias de hoje: a massa. Apesar do papel determinante que tiveram as melhoradas plataformas aéreas, navais e terrestres e os dispositivos de detecção e destruição embarcados, foi a articulação de seu emprego com a disposição em larga escala de homens, de tanques, de navios e de aeronaves que garantiu a vitória dos Aliados, e mesmo assim não foi fácil. A obra toda é perpassada pela confirmação da vitória como resultado da combinação de massa e tecnologia, mediadas pela doutrina, pela preparação e por operações e estratégias bem planejadas. Esta proposta conflita com certas tendências atuais, segundo as quais se deve abrir mão da conscrição e da massa, confiar exclusivamente na superioridade tecnológica, na especialização, e considerar as guerras espacialmente limitadas e de curta duração. A proposta de Paul Kennedy para a compreensão da 2ª Guerra Mundial indica que o equilíbrio tecnológico induziu a uma guerra de intensidade e durável. Em outras palavras, não houve uma solução milagrosa para o sucesso em campanhas.

A modernização militar ampla que ocorreu, principalmente, nos Estados Unidos, no Reino Unido e na União Soviética, durante a guerra garantiu a vitória, mas apenas quando empregados em larga escala e a

custo de muitas vidas. De outro lado, também uma modernização, ou mesmo emprego diferenciado de tecnologias existentes, propiciou o rápido avanço dos países do Eixo antes, nos anos iniciais da guerra. Nesta *disputa* entre inovações de lado a lado fica claro que a Alemanha e o Japão só não mantiveram a guerra por mais tempo porque algumas das novidades que criaram durante o conflito, como o avião a jato ou o snorkel nos submarinos, foram empregados quando o domínio do ar e dos mares já tinha passado para os Aliados.

Para tratar da hipótese que propõe, o autor divide sua obra em cinco capítulos e uma Conclusão intitulada “Solução de problemas na história”, na qual esclarece o método de pesquisa e diálogo com outros especialistas na Segunda Guerra Mundial. Cada capítulo é designado na forma de pergunta: 1. Como conduzir comboios com segurança pelo Atlântico; 2. Como conquistar o domínio aéreo; 3. Como deter uma Blitzkrieg; 4. Como avançar numa praia dominada pelo inimigo; e 5. Como derrotar a “tirania da distância”. Cada questionamento serviria, então, para estimular o leitor a entender como os *solucionadores de problemas*⁵ venceram os desafios, proporcionando a vitória aos Aliados.

No capítulo 1, *Como conduzir comboios com segurança pelo Atlântico*, o principal estímulo para os Aliados e seus engenheiros era fazer os navios de apoios atravessarem o oceano que separa os Estados Unidos da Europa para abastecer seus os britânicos sem ser afundados pelos submarinos alemães (*U-Boats*). As embarcações de escolta da Marinha dos Estados Unidos e do Reino Unido não eram eficazes no combate às furtivas plataformas subaquáticas alemãs, os dispositivos de detecção, e os meios de ataques, como torpedos e cargas de profundidade, eram precários e raras vezes atingiram o alvo. A aviação de patrulha marítima, por outro lado, se mostrou eficiente no combate aos U-boats por conseguir atingir os alvos na ou próximos à superfície pelo fato de serem bem mais rápidos que os contratorpedeiros e fragatas. No entanto, a assimetria na guerra do Atlântico era mantida, em 1943, porque o número de barcos de escolta era insuficiente e também existia a “Lacuna Aérea” – a região central do oceano na qual os vasos de apoio e de guerra navegavam sem a cobertura das aeronaves de grande porte *Catalina*, *Liberator*, *Sunderland*, e *Wellington*.

A *virada da maré* no Atlântico, de acordo com o autor, se dará por duas razões complementares: a mudança de atitude e a incorporação de novas tecnologias à arte operacional. A atitudinal se refere à mudança no comportamento dos Aliados, que passaram a destacar cada vez mais unidades navais e aéreas para atividades de caça aos submarinos e não apenas na proteção de comboios. A opção pelo ataque e pela massa é o componente da atitude que faltava aos Aliados.

A mudança tecnológica foi essencial para dotar os navios e aeronaves de capacidades para superar o fator furtivo dos submarinos alemães. Nesse quesito importam as inovações referentes à autonomia, detecção e neutralização das ameaças. Quanto ao primeiro, novos motores mais potentes foram desenvolvidos e arranjos nas próprias aeronaves de patrulha marítima permitiram alojar tanques de combustíveis extras para “fechar” a Lacuna Aérea. Mais porta-aviões foram colocados em serviço no

⁵ O subtítulo do livro em inglês é *the problem solvers who turned the tide in the Second World War* (os solucionadores de problemas que viraram a maré na Segunda Guerra Mundial). Na tradução da edição brasileira os *solucionadores de problemas* não estão mencionados no título.

Atlântico e os seus caças trabalhavam em conjunto com as plataformas aéreas maiores. No que concerne à detecção, neste momento surgiu o radar miniaturizado de *magnétron* disposto nos narizes dos aviões de patrulha, o que melhorava sobremaneira o poder de localizar submarinos na superfície oceânica. Também outra novidade foi um aparelho de inteligência de comunicações, o HF-DF (*High-Frequency Direction Finding*) capaz de identificar transmissões via rádio dos submarinos e indicar sua localização às aeronaves ou mesmo evitar o engajamento. Ao lado da detecção no nível tático, novas técnicas de inteligência foram desenvolvidas para descriptar os códigos inimigos, avanço importante para descobrir as rotas de navegação dos submarinos alemães. As modificações nos armamentos para destruição de submarinos foram basicamente três: as cargas de profundidade de contato; o morteiro antissubmarino *Hedgehog* e o torpedo acústico.

O capítulo 1 tem o mérito de descrever como o poder aéreo se tornou uma ferramenta importante para a guerra naval. Com as inovações de autonomia, detecção e destruição dispostas em um único avião foi possível anular a maior ameaça alemã e possibilitar que, enfim, suprimentos, armamentos e tropas fossem trasladados pelo Atlântico sem grandes complicações. Ao adaptar o avião para a dimensão marítima, os oceanos se tornaram o caminho para projeção de força intercontinental que pautam as políticas de segurança atualmente. Com as devidas atualizações e aperfeiçoamentos em relação à Segunda Guerra Mundial, possuir uma “Marinha de Águas Azuis” significa operar porta-aviões e plataformas aéreas de patrulha marítima de longa distância. O conceito inaugurado em 1943 permanece válido e está evidente se considerarmos a corrida armamentista nos oceanos euroasiáticos.

Em “Como conquistar o domínio aéreo”, o capítulo 2, o autor apresenta um breve resumo das teorias do poder aéreo entre as duas guerras e coloca qual a principal ameaça aos britânicos: perder a proteção natural insular via desembarque de tropas alemãs. A guerra anfíbia de Hitler, nesse caso, estaria dependente da conquista da supremacia aérea pretendida em 1940, e o objetivo estratégico do Terceiro Reich com a invasão da Inglaterra seria anular, total o parcialmente, a projeção marítima britânica. A simbiose entre mar e ar novamente se torna evidente para os dois lados. Outra alternativa, complementar, da Alemanha era promover o bombardeio tático e estratégico, justamente para destruir a capacidade de resistência e de resposta aérea da *Royal Air Force* (RAF) e a moral da população.

O avanço germânico no início da guerra foi detido por algumas inovações operacionais e tecnológicas empregadas pelos britânicos em associação com os norte-americanos. Para o bombardeio de instalações militares e de cidades era necessário que os aviões da *Luftwaffe* (poder aéreo alemão) fossem escoltados por caças, o que acontecia de maneira limitada. Além do que, os bombardeiros voavam a baixas altitudes, facilitando o trabalho da defesa antiaérea. Uma falha na campanha contra os britânicos foi que a força aérea alemã praticamente não atacou os radares terrestres no litoral da ilha, possibilitando a sua interceptação pelos aviões dos Comandos de Caças da RAF assim que eram detectados.

A negação do avanço da *Luftwaffe* resultou na manutenção do domínio aéreo sobre o Reino Unido. Colocava-se então a necessidade da contraofensiva, que viria a ocorrer em 1943 com o aumento do esforço de guerra dos Estados Unidos. Nesse contexto entra em cena a combinação da massa – da intensidade de

guerra – com a originalidade tecnológica. Para evitar destino semelhante ao dos alemães, os bombardeiros da RAF e da *United States Army Air Forces* - USAAF⁶ empregados para atacar alvos de alto valor na Alemanha deveriam estar escoltados por caças com maior autonomia. O raio de combate das plataformas aéreas aliadas foi incrementado com os avanços nos motores, principalmente a versão americana do Merlin (Rolls-Royce), o Packard V-1650-7, produzido nos Estados Unidos e empregado no P-51 Mustang. Contribuiu também para o desempenho do Mustang: 1 - a sua aerodinâmica que lhe permitia maior estabilidade e maior autonomia; e 2 - sua capacidade interna ampliada de combustível e a disposição de tanques extras descartáveis, os mais utilizados eram feitos de papelão endurecido. Em maio de 1943 o *Spitfire* britânico tinha autonomia próxima a 280 km, em março de 1944 o Mustang, com tanque reserva, apresentava autonomia de 960 km. Com o emprego de grande quantidade de caças para *dogfight*/escolta, os Aliados puderam realizar bombardeios táticos e estratégicos por praticamente toda a área ocupada na França e na própria Alemanha.

Uma constatação merece destaque no capítulo sobre o domínio aéreo: a da efetividade do bombardeio estratégico contra a população. O ataque a alvos civis nas duas circunstâncias – dos alemães contra os britânicos e na dos Aliados contra o povo germânico – demonstrou efeitos contrários aos esperados. Os objetivos principais planejados para essa prática eram de promover o terror na população adversária para limitar o seu alistamento (ou mesmo reduzir o número de potenciais combatentes pela eliminação) e/ou induzi-la a pressionar seus governantes para negociar a rendição. O resultado prático em ambos os casos foi que a destruição e assassínio indiscriminado fez com que se reforçasse o sentimento nacionalista e aumentasse a disposição de recrutas. A despeito dos exemplos da Segunda Guerra Mundial, da Guerra da Coreia e do Vietnã, o *bombardeio de terror* ainda permanece como uma possibilidade na formação de pessoal militar e em eventuais práticas. A precisão adquirida para guiagem das “bombas burras” (de queda livre) seria uma tentativa de reduzir as baixas de civis. No entanto, nas guerras recentes a ocorrência do bombardeio de alvos civis tem sido comum e na maioria das vezes é justificado como “acidente” causado por falha técnica.

Como deter uma *Blitzkrieg* é o título e a pergunta fundamental do capítulo 3. As experiências e lições do combate estático de trincheiras da Primeira Guerra Mundial influenciaram sobremaneira os estrategistas militares do período entreguerras, induzindo a valorização da mobilidade. As transformações mais acentuadas, no entanto, ficaram restritas àqueles países que tinham planos expansionistas na Europa, como a Alemanha de Hitler. Os franceses apostaram na superioridade da defesa com a linha Maginot, os britânicos empreenderam uma modernização tímida de suas plataformas terrestres e os soviéticos apresentaram o conceito de “batalha profunda”, adequado às novas necessidades. Já os alemães combinaram novos carros de combate, com alta mobilidade da infantaria motorizada e com apoio aéreo aproximado, indicando a interoperabilidade aéreo-terrestre, e a aplicação de força, volume de fogo, em intensidade – a concentração.

Desse cenário surge a questão de *como parar* o avanço alemão durante a guerra? O autor oferece uma explicação em algum sentido óbvia, mas que não era fácil de ser operacionalizada pelos países atacados

⁶ Durante a Segunda Guerra Mundial o poder aéreo estadunidense era vinculado ao Exército, à Marinha e aos Fuzileiros, somente em 1947 foi atribuída autonomia à Força Aérea (*United States Air Force* - USAF).

na época. Primeiro, para resistir à força é necessário o *uso da força*, tanto para limitar os avanços quanto para extenuar as capacidades do atacante. Como exemplifica Kennedy: “Todas as guerras-relâmpago investem com rapidez suas energias nos mares, nos céus e nas imensas áreas terrestres, e em seguida começam a perder concentração, a densidade, a força; é tudo apenas uma questão de física.” (p. 202). Daí o emprego massivo de minas, bazucas, morteiros, peças de artilharia, carros de combate, bombardeiros e quaisquer outras técnicas de negação pelos Aliados para debilitar a máquina de guerra germânica. A explicação para o avanço, para a resistência, e para a contraofensiva reside nos mesmos elementos: uma estratégia, um bom planejamento operacional e a disposição, minimamente simétrica em termos qualitativos e quantitativos, de armamentos e plataformas fiáveis e modernizadas. Além desses elementos, principalmente Grã-Bretanha e União Soviética contaram com vantagens geográficas no norte da África e na própria Rússia, e se beneficiaram com decisões equivocadas de um Hitler pressionado por reveses nos múltiplos *fronts* em que atuavam suas tropas em 1943.

A “virada” na guerra terrestre na África setentrional e na União Soviética, os dois casos tratados no livro, tem explicações aproximadas, e se referem à aplicação de força combinada a novos dispositivos adicionados ao combate. Quanto aos últimos, que mais interessam à narrativa de Kennedy, são merecedores de destaque: os esforços logísticos para garantir a evolução de contingentes crescentes; os detectores acústicos de minas e as próprias minas, dispostas extensivamente; as bazucas; os tanques *flail* (tanques antiminas); o tanque soviético T-34-85 com blindagem angulada, melhorias no motor (mais rápido) e na lagarta (mais larga), e mais rápido de se construir; e os aviões de bombardeio tático. Para coordenar a massa, em cada caso, britânico e soviético, ocorreram progressos na cadeia de comando para favorecer a autonomia de oficiais ousados e para garantir a interoperabilidade das Armas. No lado adversário, com o crescente número de derrotas, o comando nazista das operações se tornou cada vez mais concentrado em Hitler – tendência contrária à de consolidação do nível operacional de guerra desde Napoleão –, por essa razão os erros alemães se multiplicaram na etapa final do confronto.

O capítulo sobre a guerra terrestre tem importância atual por remeter à análise do cenário europeu contemporâneo. A opção por uma modernização próxima à dos Estados Unidos resultou, para os europeus, na redução drástica de suas capacidades militares em guerra terrestre. Quanto ao pessoal, houve uma redução que varia de 50 a 60% em alguns países: numericamente a Alemanha tem hoje 37% dos efetivos militares em comparação a 1992; e se for considerada a redução da tropa apenas no Exército, hoje o pessoal à disposição é de aproximadamente 19% em comparação a 1992. Em relação ao número de tanques e poderio militar associado, a assimetria é mais marcante. Enquanto Rússia possui cerca de 20 mil tanques, os principais países da Europa ocidental (França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Portugal, Espanha e Holanda) tem, juntos, pouco menos de 2 mil. O diagnóstico que o professor de Oxford Hew Strachan elabora sobre os Exércitos europeus é alarmante:

Hoje os Exércitos europeus estão designados menos para a luta e mais para o exercício do poder diplomático. A sobrevalorização da receita de Clausewitz, de que a guerra é a continuação da política por outros meios teve seus efeitos: a guerra passou a ser vista menos como um meio de destruir o inimigo e mais como um modo de buscar ‘influência’. Pequenos contingentes são os meios pelos quais

um Estado [europeu] paga suas dívidas para a comunidade internacional e para as organizações multilaterais, principalmente a União Europeia, a OTAN e as Nações Unidas [...] A força militar real da OTAN está na América, e mandando forças para o Afeganistão, outros estados [europeus] estão investindo em um banco de favores com os Estados Unidos se sua segurança for ameaçada no futuro. (Estas) Alianças auxiliam a manter os Exércitos pequenos e servem como constrangimento para as circunstâncias em que eles podem ser usados. (STRACHAN, 2014, p. 125)

Concordando e extrapolando o parecer de Strachan, hoje a ameaça de uma invasão profunda de blindados proveniente do Leste europeu é bem mais crível do que durante o período da Guerra Fria pela assimetria de forças. Por essa razão o capítulo sobre como deter uma *blitzkrieg* torna-se relevante também para os estrategistas dos nossos dias.

O notório desembarque na Normandia é o tema principal do penúltimo capítulo, o quatro. A ênfase dessa seção é o desenvolvimento da guerra anfíbia pelos Aliados. De certa forma, apresenta uma continuidade com o capítulo primeiro porque a conquista das praias francesas é o desenrolar da manutenção da supremacia aérea britânica e dos subsequentes bombardeios aéreos promovidos na França ocupada e na Alemanha.

A guerra anfíbia é mostrada como uma série de procedimentos complexos, onde as forças marítimas, aéreas, de inteligência e de apoio tiveram de trabalhar em conjunto e em harmonia. A dificuldade em fazer desembarcar tropas em praias dominadas pelo inimigo em condições marítimas e climáticas instáveis, e em cenários geográficos bloqueados natural ou artificialmente, é representada pelos múltiplos *ensaios* anteriores à Normandia em 1942 e 1943: a Batalha de Dieppe (1942, França), a Operação Tocha (1942, Marrocos e Argélia) e diversas operações em 1943 na Itália, todas essas um prelúdio da Operação *Overlord* (Normandia) para o continente europeu.

Após as experiências anteriores, se resolveu proceder ao desembarque na Normandia, apesar das reservas e receios de lideranças militares aliadas⁷. Seguindo a mesma linha de argumentação do livro, o motivo para o sucesso no norte da França se deveu à massa, à interoperabilidade, à mudanças operacionais, e às inovações tecnológicas. No primeiro caso, a intensidade com que foi aplicada a força (massa), fica evidente no desembarque e tomada da praia de codinome Omaha, responsabilidade das forças dos Estados Unidos. Naquele palco, a despeito da integração e harmonia dos serviços militares e das tecnologias novas, foi necessário um avanço gradual, lento e custoso em número de baixas, uma vez que o bombardeio aéreo e marítimo não desabilitou as defesas terrestres concentradas alemãs. O segundo caso faz referência aos avanços na coordenação entre Exército, Marinha e Força Aérea, necessários ao desembarque.

Para os planejadores algumas etapas deveriam ser rigorosamente seguidas para que as metas da *Overlord* fossem atendidas. Era necessário: (1) o conhecimento do cenário litorâneo específico de cada ataque e oferecer, propositalmente, informações erradas ao inimigo para promover a dissimulação, tarefas a cargo dos serviços de inteligência; (2) deveria ser obtido o Domínio Aéreo e então o engajamento dos paraquedistas; (3) depois o Domínio Marítimo; (4) após a conquista das cabeças-de-praia, equipamentos e plataformas teriam de ser dispostos e utilizados para limpá-las (detectar minas, remover arame farpado e

⁷ Ao longo desse capítulo o autor menciona repetidas vezes um rascunho de carta que Dwight D. Eisenhower teria escrito no dia anterior ao desembarque na Normandia já reconhecendo o fracasso da operação e assumindo a responsabilidade pela derrota.

instalar pontões); e (5) era necessário assegurar o transporte e desembarque de toneladas de armamentos e suprimentos para a evolução subsequente das tropas pelo interior da França. Essa sequência de ações foi, para surpresa das próprias lideranças, realizada de maneira eficaz pelas forças militares.

O terceiro item, das alterações operacionais, está referido na criação de um comando unificado embarcado, o navio quartel-general, posicionado atrás da linha das embarcações de ataque; a instituição de um comando unificado em apenas um oficial por força de desembarque, que mantinha contato constante por rádio com o comando naval operacional; e a criação de forças especializadas, como os Commandos, os Rangers, as equipes de demolição, e as de “limpeza” das praias. O quarto item, das novidades bélicas, o autor enfatiza os diversos tipos de “tanques Hobart”; os Veículos Anfíbios sobre Lagarta (*Landing Vehicle Tracked* – LVTs), entre outros tipos; e os portos temporários Mulberry. Via de regra, as ditas novidades eram apenas adaptações de equipamentos já existentes em plataformas de guerra, ou mesmo artifícios simples, como os portos Mulberry – grandes construções de concreto em bases flutuantes conectadas, que serviram para o desembarque de materiais pesados nas praias francesas recém-conquistadas. Dentre as variedades dos tanques Hobart é digno de menção as plataformas destruidoras de minas, as anfíbias com partes infláveis, as com cortadores de arame, os lança-chamas, entre outros tipos.

O capítulo sobre guerra anfíbia e de análise do desembarque da Normandia demonstra, ao lado das inovações operacionais e tecnológicas, os méritos do teste/treinamento e do planejamento, lições de igual forma válidas para a guerra nos dias atuais. Em capítulo da obra *How to Make War*, James Dunnigan apresenta a primeira lei da guerra, a de Murphy, segundo a qual “Qualquer coisa que possa correr mal, ocorrerá mal. E no pior momento possível.” (DUNNIGAN, 2003, p. 329-341) Na guerra, caótica por natureza, o princípio reiterado por Dunnigan é perfeitamente aplicável e no caso da guerra anfíbia, marcada pela imprevisibilidade climática, pelas dificuldades de interoperabilidade, e pelas vantagens geográficas do adversário, a possibilidade de fracasso é bastante ampla. Essa é uma constatação válida nos anos 1940 e na guerra contemporânea, pois para desembarcar numa praia inimiga hoje, além de destruir as defesas imediatas, é necessário lidar com mísseis de cruzeiro ou balísticos disparados do interior do continente, para negação de acesso e área.

O capítulo final trata do desafio de vencer a “tirania da distância”, que é justamente a Guerra do Pacífico estadunidense em sua batalha contra os japoneses. O próprio título indica a dificuldade subjacente à tarefa: tal qual o Japão procedeu para instituir seu império na Ásia, os Estados Unidos deveriam alongar suas linhas logísticas para vencer o confronto. Ao contrário do que fica implícito no título da obra, o destaque da seção não é a análise do artefato nuclear e seus impactos na guerra e nas discussões sobre segurança que pautaram a agenda internacional na Guerra Fria. Pelo contrário, o autor concentra esforços em explicar as razões do avanço militar do Japão – conquistar meios de abastecimento energético e fontes de matéria-prima –, e a resposta estadunidense, baseada na massa, em inovações tecnológicas e operacionais, e em um notável esforço logístico ao longo das ilhas do Pacífico. O equívoco apontado pelo autor na estratégia militar do *Império do Sol* pode ser equiparado ao da Alemanha na campanha soviética: esticou sobremaneira suas linhas logísticas e, no caso asiático, em todas as direções. A área de abrangência

nipônica durante a Segunda Guerra incluía regiões a oeste, fronteiriças da Índia, e se estendia a leste, cobrindo cerca de metade da área oceânica do Pacífico. A extensão imperial induziu uma resposta apropriada em termos de intensidade de material e aplicação de força por parte dos Estados Unidos que, saídos da Grande Depressão, possuíam um poderio econômico e capacidade industrial bem superior à dos japoneses. Neste quesito em particular se encontra a explicação básica da vitória ocidental na Campanha do Pacífico.

Apesar das transformações nas formas de se fazer a guerra, relacionadas por Paul Kennedy e indicadas a seguir, foi o seu emprego em massa o fator decisivo para a vitória contra o Japão e contra a tirania da distância. Essencialmente, o plano americano convergia especialização pontual, como o emprego dos fuzileiros, com o incremento da massa de guerra em movimento representada por: maiores porta-aviões equipados com os modernos F6F *Hellcat*, superiores ao *Zeros* da aviação de combate japonesa; pelos bombardeiros de longa distância Boeing B-29 *Superfortress*, que contava com cabine pressurizada para elevação do teto de voo e com computador de bordo; por modernos submarinos, com torpedos aperfeiçoados; e por uma gigantesca equipe combatente de logística, os *Seabees*. Associado a esses elementos estavam a capacidade de coordenação das Forças Armadas, constituída mais pela necessidade do que pela vontade de cada Ramo, a mobilização da sociedade americana para a guerra e a acelerada ampliação do número de vasos de linha e de apoio. Sobre estes últimos pontos o autor apresenta superficialmente algumas considerações sobre a importância da guerra marítima para a recuperação da economia dos Estados Unidos e superação da crise dos anos 1930, com a distribuição de contratos de construção para empresas de vários Estados da Federação. A rapidez com que a Marinha consegue ampliar sua frota está diretamente vinculada à ampliação da base industrial de defesa que, posteriormente, constituiria o Complexo Industrial Militar norte-americano.

Todo o capítulo, e em especial a sua última seção, apresenta considerações sobre a guerra naval na Ásia que são passíveis de comparação ao potencial conflito marítimo asiático atual, com particular atenção às estratégias de *AirSea Battle* (Batalha Aeronaval), de *Offshore Control* (Controle Marítimo), e de *Deterrence by Denial* (Dissuasão pela Negação). De forma implícita, o autor oferece indícios que o controle marítimo e o bloqueio distante das rotas de abastecimento do Japão foram determinantes para o enfraquecimento e subsequente derrota daquele país. A vitória aliada na Ásia foi garantida com o estrangulamento da economia japonesa, dependente do fornecimento exterior para a manutenção do esforço de guerra. Quando ocorreu a ocupação de territórios japoneses e o bombardeio com artefatos nucleares a guerra já estava praticamente vencida. Nesse quesito a comparação com o cenário atual é bem visível e converge com posições manifestadas por especialistas em guerra marítima e estratégias de contenção chinesa via Controle Marítimo ou por Dissuasão pela Negação com Bloqueio Distante (HAMMES, 2012; TILL, 2012; FRIEDBERG, 2014; TORSVOLL, 2015) mais do que pela opção pela Batalha Aeronaval, preemptiva e mais agressiva por natureza (TANGREDI, 2013; KREPINEVICH, 2010).

Ao contrário do que pode parecer pela leitura do título do livro, *Engenheiros da Vitória* não é uma apologia à tecnologia, às soluções fáceis na guerra e às tendências contemporâneas de “se fazer mais com

menos”. A tônica da narrativa é a vitória dos Aliados como resultante da combinação de (1) inovações tecnológicas com (2) massa de guerra, ou seja, aplicação intensiva de força, representada por homens e plataformas militares, com (3) mudanças e aperfeiçoamentos operacionais e com (4) um planejamento estratégico bem elaborado – essa equação não concede importância maior a qualquer um de seus componentes. Por essa razão, é um alerta para os intelectuais e lideranças públicas que desconsideram o papel da guerra para a política internacional e que defendem a redução de efetivos e meios militares.

A impressão prevalente na leitura da obra é a de que não apenas a análise serve para os dias atuais, mas que a história foi reescrita tendo por base a conjuntura internacional que o autor presencia. Nos agradecimentos escritos em 2012 o autor esclarece que o livro foi escrito entre 2007 e 2010, anos cruciais para entender a política externa americana para o Oriente Médio. Em particular, nesse momento se testemunhava a tentativa de ação militar contra o Irã e o surgimento de análises sobre as operações de negação de acesso e área e o surgimento da opção pela Batalha Aeronaval como forma de superação do bloqueio à projeção das forças militares estadunidenses (KREPINEVICH, 2010). Assim, além de ser um estudo interessante sobre aspectos combinados determinantes para a vitória na Segunda Guerra, é um exercício elaborado por um historiador profissional para entender a nossa realidade, ainda que não deixe tal intenção explícita nos capítulos que compõem a obra.

REFERÊNCIAS

- DUNNIGAN, J. F. **How to make war: a comprehensive guide to modern warfare in the twenty-first century**. New York, London, Toronto, Sydney: HarperCollins Publishers, 2003.
- FRIEDBERG, A. L. **Beyond Air-Sea Battle: the debate over US military strategy in Asia**. Abingdon: International Institute for Strategic Studies, 2014.
- HAMMES, T. X. **Offshore Control: a Proposed Strategy for an Unlikely Conflict**. *Strategic Forum*. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Jun./2012.
- KREPINEVICH, A. F. **Why AirSea Battle? Center for Strategic and Budgetary Assessments** – CSBA, 2010.
- STRACHAN, H. **The direction of war: contemporary strategy in historical perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- TANGREDI, Sam J. **Anti-access warfare: countering A2/AD strategies**. Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2013.
- TORSVOLL, E. **Deterring Conflict with China: a comparison of the Air-Sea Battle concept, Offshore Control, and Deterrence by Denial**. *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 39:1, p. 35 - 62, 2015.

*Recebido em 21 de setembro de 2015.
Aprovado em 27 de novembro de 2015.*

NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 20 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter cerca de 35 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.

14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided in three sections: Scenario Analysis; Research and Review (book review);
3. The scenario analysis should be between 8,000 and 20,000 characters (including spaces); research articles should contain about 35,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
5. The submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original submission language is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow the ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and font size 10;
13. References should be in alphabetical order of surnames, and must appear at the end of work, according to the following format:

SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to the ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will be forwarded for the peer review process.
16. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style and bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras

LISTA DE PARECERISTAS (2015)

A Conjuntura Austral utiliza como forma de avaliação dos artigos recebidos o sistema de *duplo cego*, contando, para isso, com o apoio de pesquisadores, nacionais e internacionais, da área de Relações Internacionais. O volume 6 da revista (2015), contou com a participação dos seguintes avaliadores, a quem a revista é muito grata:

Alberto Martín Álvarez	Fabício Henricco Chagas Bastos
Alexander Arciniegas	Fernanda Barth Barasuol
Alexandre César Cunha Leite	Fernando Veloso
Alexandre Fuccille	Francisco Urdinez
Aline Chianca Dantas	Haroldo Ramanzini Jr.
Anderson Matos Teixeira	Hector Luis Saint-pierre
Arnaldo Timóteo Massangaie	Jacqueline Angélica Hernández Haffner
Arthur Coelho Dornelles Júnior	João Marcelo Conte Cornetet
Augusto Teixeira Júnior	João Paulo Ferraz Oliveira
Bruno Jubran	José Alberto Antunes de Miranda
Bruno Lima Rocha	José Alberto Cunha Couto
Bruno Mariotto Jubran	José Miguel Quedi Martins
Camilo Pereira Carneiro Filho	Juliano da Silva Cortinhas
Carlos Ugo Santander Joo	Larlecianne Piccolli
Carolina Rigotti Coutinho	Layla Ibrahim Abdallah Dawood
Cesar Castilla	Leonardo Granato
Clarisa Giaccaglia	Licio Caetano do Rego Monteiro
Corival Alves do Carmo Sobrinho	Germán Flávio Soprano Manzo
Daniel Castelan	Luciana Maria de Aragão Ballestrin
Danny Zahredinne	Luciano Vaz Ferreira
Deolindo Nunes de Barros	Luiza Peruffo
Diego Pautasso	Maíra Baé Baladão Vieira
Diego Rafael Canabarro	Marcelo Passini Mariano
Diego Santos Vieira de Jesus	Marcos Aurélio Barbosa dos Reis
Edson José Neves Júnior	Marcos Cordeiro Pires
Eduardo Ernesto Filippi	Mariana Maia Ruivo
Eduardo Mígon	Marianna Isabel Medeiros Klaes
Eduardo Svartman	Marília Bortoluzzi Severo
Elias David Morales Martinez	Marina Gisela Vitelli
Érico Esteves Duarte	Marina Sanches Wünsch
Erik Herejk Ribeiro	Mark Steven Langevin
Fabiano Mielniczuk	Marrielle Alves Ferreira

Miriam Gomes Saraiva
Mônica Leite Lessa
Muryatan Santana Barbosa
Naiane Cossul
Norma Breda dos Santos
Paulo Giovani Antonino Nunes
Paulo José dos Reis Pereira
Pedro dos Santos de Borba
Rafael Pinheiro de Araujo
Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo
Ricardo Fagundes Leães
Rodrigo Martins
Rômulo Barizon Pitt
Silvia Regina Ferabolli
Sonia Maria Ranincheski
Sylvio de Souza Ferreira
Tiago Borne Ferreira
Virgílio Caixeta Arraes