



Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

UCRÂNIA: PASSADO SOMBRIO, FUTURO INCERTO

A SEGURANÇA ENERGÉTICA ENTRE RÚSSIA E UNIÃO EUROPEIA: INTERDEPENDÊNCIA
COMPLEXA E CENÁRIOS POSSÍVEIS

LÍMITES Y CONDICIONAMIENTOS AL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES EN
ARGENTINA: EL IMPACTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA CON LOS ESTADOS UNIDOS (1989-
1999)

AS REAÇÕES BRASILEIRA AO CASO SNOWDEN: IMPLICAÇÕES PARA O ESTUDO DAS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM UM MUNDO INTERCONECTADO

AGENDA SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: OS CASOS DA COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL PRESTADA PELO MDS E PELA ABC

RESENHA DO LIVRO "OS DESAFIOS DA POLITICA EXTERNA BRASILEIRA EM UM MUNDO EM
TRANSIÇÃO"





Conjuntura Austral



Conjuntura Austral

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.

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.

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/ *Russian Academy of Sciences*)
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)
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)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
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

Amanda de Sotto Mayor (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

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.6	n.30	p. 1-107	Jun./Jul. 2015
------------------	--------------	-----	------	----------	----------------



Conjuntura Austral

Volume. 6, Número. 30 (jun/jul.2015)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

Ucrânia: passado sombrio, futuro incerto..... p.04
Bruno Mariotto Jubran

ARTIGOS

A segurança energética entre Rússia e União Europeia: interdependência complexa e cenários possíveis..... p.12
Bruno Hendler

Límites y condicionamientos al desarrollo de capacidades militares en Argentina: el impacto estratégico de la alianza con los Estados Unidos (1989-1999)..... p.33
Iván Poczynok

As reações brasileira ao caso Snowden: implicações para o estudo das relações internacionais em um mundo interconectado..... p.50
Thiago Borne Ferreira, Diego Rafael Canabarro

Agenda social na política externa do governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC..... p.75
Luciana Pazini Papi, Klei Medeiros

LEITURA

Resenha do livro “Os desafios da política externa brasileira em um mundo em transição”..... p.101
Paulo Henrique da Silva

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.105

UCRÂNIA: PASSADO SOMBRIO, FUTURO INCERTO

Ukraine: dark past, uncertain future

Bruno Mariotto Jubran¹

O cessar-fogo de fevereiro de 2015 entre o governo da Ucrânia e os separatistas pode ter reduzido os conflitos, mas não estabeleceu a paz definitiva. A trégua serve para o reforço e para o reposicionamento das tropas, em ambos os lados. Washington e alguns aliados europeus acusam Moscou de prestar assistência ativa aos rebeldes, enquanto que os Estados Unidos e o Reino Unido não escondem seu interesse em fornecer armas às forças do governo ucraniano. Franceses e alemães são contrários à cooperação militar com quaisquer partes do conflito. Em meio à tensão internacional, os ucranianos, mesmo os de regiões distantes do conflito, sofrem com as perspectivas econômicas negativas.

Cabe resgatar as origens dos acontecimentos que levaram à derrubada do então presidente democraticamente eleito Viktor Yanukôvitch, em fevereiro de 2014, ao observar a evolução política e econômica da Ucrânia desde sua independência em 1991. A interrupção das negociações sobre o Acordo de Associação com a União Europeia por parte da diplomacia ucraniana é comumente apontada como o estopim dessa crise. No entanto, os problemas ucranianos, sobretudo econômicos, são mais antigos, e tem suas origens remontadas a partir da transição de uma economia socialista para o capitalismo e, igualmente relevante, das contradições inerentes à construção de um Estado nacional.

Assim, duas questões devem ser consideradas altamente relevantes: as disputas entre países estrangeiros, sobretudo Rússia, Estados Unidos, Alemanha; e a evolução da

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). (mariotto.bruno@gmail.com).

economia ucraniana, tendo-se em mente os principais setores e grupos econômicos e sua diferenciação regional.

Desintegração política e econômica bem antes de 2013

Os eventos de novembro de 2013, a suspensão das negociações sobre uma associação com a União Europeia e as subsequentes manifestações de rua, apenas complicaram um quadro já problemático. Pode-se falar em uma reverberação de problemas herdados, pelo menos, desde o final da era soviética e, de forma ainda mais evidente, dos efeitos colaterais dos processos de transição para o capitalismo.

Dados do próprio governo ucraniano podem auxiliar a entender a situação. O PIB real em 2012 equivalia a 69,5% do PIB estimado para o ano de 1990, logo antes do fim da União Soviética (GOSSTAT, 2014). A renda per capita (em termos de paridade do poder de compra), foi em 2012 apenas a metade da Belarus, e cerca de 40% da Rússia. Nos anos 1990, a economia do país sofreu mais do que a da própria Rússia; nos anos 2000, época de pujança na região, a recuperação foi menos consistente do que as de outras ex-repúblicas soviéticas. Enquanto os PIB da Rússia e da Belarus recuperaram o patamar de 1991, respectivamente em 2006 e 2002, a Ucrânia até 2012 não havia atingido o nível do ano derradeiro da União Soviética². Nos anos 2000, o crescimento econômico em termos absolutos desses três países deu-se a velocidades diferentes: o PIB ucraniano em PPC registrou um aumento de 63,1% entre 2000 e 2010, levemente abaixo da Rússia (64,7%) e bem abaixo da Belarus (115%) (Gráfico 1).

Além do declínio quantitativo, Korablin (2010) oferece dados que permitem visualizar o processo de desindustrialização na Ucrânia desde pelo menos 1990. O setor de produção de máquinas encolheu sua proporção no setor secundário de 31% em 1990 para 14% em 2008, ao passo que a fração da siderurgia aumentou de 11% para 27%. No comércio exterior, o país reforçou o papel de fornecedor de itens de médio valor agregado. A economia do país ficou mais dependente do aumento do preço do aço no

² O declínio econômico observado em 2014 e esperado para os anos posteriores, pode-se afirmar que os níveis de produção da Ucrânia deverão se manter abaixo dos níveis de 1991.

mercado internacional, de forma análoga à importância do gás e do petróleo na economia russa.

Além dos problemas econômicos, a política ucraniana, em contraste com os casos russo e bielorrusso, pautou-se pela polarização e pela diferenciação econômica regional, o que se reflete em quase todas as eleições nacionais desde 2002. Além da afinidade étnica e cultural com a Rússia, argumento bastante conhecido, o Leste apresenta atividades econômicas bastante integradas ao antigo espaço soviético, com destaque para o setor automobilístico e, inclusive, o militar (VADJRA, 2014). O Oeste concentra atividades em geral de menor valor agregado (agricultura e indústria leve), e destina sua produção sobretudo ao mercado interno³ (GOSSTAT, 2013). Não surpreende que as divisões internas reflitam na oposição entre os dois projetos de política econômica e de inserção internacional.

Essa divisão interna tem desencadeado um quadro de crônica instabilidade político-institucional desde sua independência. Esse é outro aspecto que distingue a Ucrânia de suas vizinhas Belarus e Rússia, as quais entraram em um período de relativa estabilidade interna a partir do final da década de 1990. A Ucrânia tem sido acometida por sucessivas crises políticas e disputas pelo poder pelas elites políticas e econômicas⁴ das duas regiões, como na “Revolução Laranja” de 2004.

No plano externo, a Ucrânia tem se movido entre dois polos. O primeiro deles, o chamado espaço pós-soviético, do qual a Rússia se apresenta como líder, apesar de ser o “mais fraco” em termos absolutos econômicos e militares, exerce uma forte atração na Ucrânia em função de sua proximidade geográfica, dos laços econômicos, da presença militar permanente na Crimeia e da infraestrutura integrada. O segundo, o Ocidente, maior em praticamente quase todas as comparações possíveis, tem múltiplos centros (Bruxelas, Washington, Paris, Londres, Berlim e mesmo Varsóvia) e influência crescente no país, mesmo antes da vitória do pró-Ocidente Yushchenko em 2004 na Revolução Laranja. A incorporação de nações da Europa Central e Oriental nos anos

³ Das cinco unidades administrativas que mais exportam, quatro se localizam no Leste (Donetsk, Dnepropetrovsk, Zaporozh' e Lugansk). A exceção da lista é a capital Kiev.

⁴ Conhecidos como “os oligarcas” (*oligárkhi*), nome que designa os empresários, em geral multimilionários, que controlam importantes atividades econômicas na Ucrânia.

1990 gerou expectativas entre os políticos locais, e o discurso da existência de uma suposta identidade europeia na Ucrânia tornou-se cada vez mais evidente.

Enquanto ocupou a presidência do país, Yanukovitch, cujo partido era ligado a setores industriais do Leste, buscou gerir essas crescentes contradições. A questão linguística, altamente polêmica e diretamente ligada à necessidade de se criarem instituições políticas e identitárias ucranianas, conheceu uma solução “de meio termo” no período. O idioma russo, ao invés de ser equiparado ao ucraniano como oficial para todo o país, como defendia os partidários do presidente, foi oficializado apenas em alguns *ôblasti* (províncias) do Sul e do Sudeste.

Evolução recente e expectativas para 2015

O ano de 2014 foi traumático para a jovem nação ucraniana. Além da rebelião nos dois relativamente ricos *ôblasti* de Donetsk e Lugansk, o país perdeu o controle da Crimeia para a Rússia, e outras províncias no Leste testemunharam grandes manifestações pró-Moscou. Houve inclusive uma debandada de boa parte da frota naval ucraniana para a Marinha Russa. A Guerra no Donbass gerou uma gravíssima crise humanitária: centenas de milhares de pessoas abandonaram seus lares, e a grande maioria tem buscado abrigo na vizinha Rússia.

Os dados econômicos refletem esse ciclo caótico: em 2014, o PIB caiu em 7,5% (economistas independentes estimam queda de até 10%), inflação anual a 24,9%, e uma profunda desvalorização da moeda, o *grívnia* (EKONOMIKA Ukrainy..., 2015). No início daquele ano, um dólar comprava cerca de 8 *grívniias*; em dezembro, a moeda americana valia 16,5 *grívniias*, e em março de 2015 essa taxa era de 30 *grívniias*⁵ (PESSIMICHESKIY..., 2015). A dívida total em relação ao PIB “explodiu”: passou de 40,1% no início de 2014, para 90% em janeiro de 2015 (ibidem).

Os prognósticos para 2015 são pouco alentadores, e as expectativas mais otimistas sugerem a redução do PIB entre 5,5% e 8,6%, com inflação anual entre 26,7%

⁵ O câmbio paralelo tem apresentado taxas até duas vezes maior do que o oficial.

e 38,1%⁶ (PESSIMICHESKI..., 2015). A tarefa para o país, como define o premiê, Arsêny Yatseniúk, será de “apenas sobreviver” (Ibidem). A perda do controle sobre as regiões de Donetsk e Lugansk pode ter reduzido o potencial de crescimento econômico nacional em torno de 20%⁷ (YATSENIUK..., 2014). Sem perspectivas para um processo de paz amplo e duradouro, cerca de 30% do orçamento nacional deve ser alocado para as forças armadas (KALMYKOVA, 2015). Mas, no campo de batalha, o exército tem sofrido derrotas e perdido controle sobre cidades em disputa para os rebeldes pró-Rússia. Diante disso, não é surpreendente que a popularidade do atual presidente pró-Occidente, Petro Poroshenko, tenha caído significativamente no início de 2015 (UMMELAS & TANAS, 2015).

Empobrecida, dividida, disputada por potências estrangeiras e, para piorar, acometida por uma guerra civil, a Ucrânia viu sua margem de manobra diminuir. A divisão do país em duas ou em mais partes é uma possibilidade cada vez maior. Isso ainda pode ser evitado com a autonomia para as regiões, possivelmente por meio de um modelo federativo, e com o cumprimento do status de neutralidade, esquivando-se de aderir à OTAN ou aos arranjos de segurança eurásianos (Organização de Cooperação de Xangai ou a Organização do Tratado de Segurança Coletiva⁸). Isso não impediria, a princípio, assinar acordos econômicos não-discriminatórios com a União Europeia e com a União Eurásiana.

A Ucrânia poderá reverter as intempéries econômicas e políticas, que duram mais de duas décadas, caso se subverta a lógica de considerar Rússia e UE como dois blocos necessariamente antagônicos e excludentes. Aproveitar as potencialidades políticas e econômicas de cada parceiro, apesar de demandar inteligência estratégica, poderá reverter esse desempenho nada favorável.

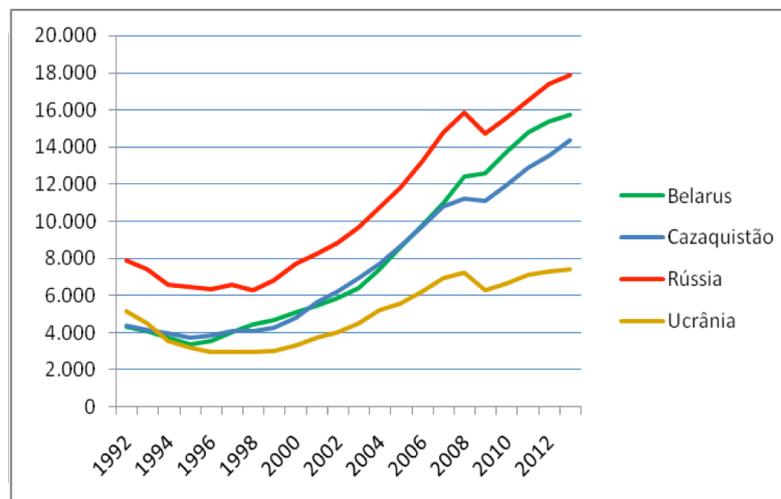
⁶ A mesma fonte cita as perspectivas mais pessimistas já no título da nota: “O cenário pessimista do Gabinete de Ministros: PIB cairá em 12% sob inflação de 43%”.

⁷ Essa é a proporção representada por essas regiões na composição do produto interno ucraniano.

⁸ Organização militar criada em 2002 e integrada pelas seguintes ex-repúblicas soviéticas: Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão.

Conjuntura Austral

Gráfico 1: Paridade do poder de compra, per capita, em dólares correntes.



Elaborado pelo autor, com dados do FMI (2015)

REFERÊNCIAS

EKONOMIKA Ukrainy – strana vstupila v novyy god s missey “vyzhit” [A economia da Ucrânia iniciou no ano novo com a missão de “sobreviver”]. **Ria Novosti**, 05/01/2015. <<http://ria.ru/world/20150105/1041451676.html>>. Acesso em 09/03/2015.

FMI (Fundo Monetário Internacional). **World Economic Outlook Database**, April 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

GOSSTAT UKRAINY. **Obyomy eksporta – importa tovarov po regionam Ukrainy za 2013 god** [Volume das exportações e importações por regiões da Ucrânia para o ano de 2013], 2013. Disponível em: <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/zd/oet/oet_r/oet1213_r.html>. Acesso em: 09 abr. 2015.

GOSSTAT UKRAINY. **Valovoy regional’ny produkt** [Produto Regional Bruto], 2004-2013, 2014. Disponível em: <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/vvp/vrp/vrp2008_r.htm>. Acesso em: 22 ago. 2014.

KALMYKOVA, Svetlana. “Varyagi” v ukrainskoe kabmine [“Vikings” no gabinete ucraniano]. **Ria Novosti**, 24/03/2015. Disponível em: <<http://ria.ru/radio/20150324/1054182123.html>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

KORABLIN, Serguêy. Ukraina postindustrial'naya [A Ucrânia pós-industrial]. **Gazeta Zerkalo Nedeli Ukraina** [Jornal Espelho da Semana – Ucrânia], 04/022010. Disponível em: <http://gazeta.zn.ua/ECONOMICS/ukraina_postindustrialnaya.html>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PESSIMICHESKIY Stsenariy ot Kabmina: VVP upadyot na 12% pri inflyatsii 43% [Um cenário pessimista do Gabinete: PIB vai cair 12%, com inflação de 43%]. **Portal UNIAN**, 05/03/2015. Disponível em: <<http://economics.unian.net/finance/1052104-pessimisticheskiy-stsenariy-ot-kabmina-vvp-upadet-na-12-pri-inflyatsii-43.html>>. Acesso em 28 mar. 2015.

UMELLAS, Ott; TANAS, Olga. Poroshenko reprieves seen fleeting as Ukrainians sour on leader. **Bloomberg Business**, 13/02/2015. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-13/poroshenko-reprieves-seen-fleeting-as-ukrainians-sour-on-leader>>. Acesso em 28 mar. 2015.

VADJRA, Andrey. Ukraina nazlo Rossii unitchtozhaet svoy VPK [A Ucrânia, em detrimento da Rússia, destrói seu complexo militar industrial]. **Ria Novosti Ukrainy**, 19/06/2014. Disponível em <<http://ria.com.ua/view/20140619/353594728.html>>. Acesso em 09 mar. 2015.

YATSENYUK: ekonomika Ukrainy poteryala 20% iz-za situatsii Donbassa [Yatseniuk: a economia da Ucrânia perdeu 20% devido à situação no Donbasss]. **Ria Novosti**, 11/12/2014. Disponível em: <<http://ria.ru/world/20141211/1037676009.html>>. Acesso em 28 mar. 2015.

Recebido em 09 de abril de 2015. Aprovado em 03 de julho de 2015.

RESUMO

O texto trata da evolução econômica e política recente da Ucrânia independente. O argumento central é de que a crise ucraniana tem suas origens muito antes da recusa da diplomacia do país em assinar um acordo de associação com a União Europeia e acenar a favor da aproximação com a Rússia. Uma das origens é externa, a disputa por influência entre potências estrangeiras. A outra, pouco abordada, refere-se à evolução e às especificidades da economia ucraniana, que além de passar por processo de transformação sistêmica para o capitalismo, sofreu retração do nível de atividade econômica desde 1991 e uma divergência regional.

Palavras Chave: Ucrânia; transformação sistêmica; Rússia; União Europeia;

ABSTRACT

The text addresses the economic evolution and recent policy of independent Ukraine. The main argument is that the Ukrainian crisis has its origins long before the country's diplomacy refusal to sign an association agreement with the European Union and wave in favor of rapprochement with Russia. One of it's sources is external, the competition for influence among foreign powers. The other, little discussed, refers to the evolution and to the specificities of the Ukrainian economy, which in addition to undergoing systemic transformation process to capitalism, suffered a decline since 1991 and a regional divergence.

Keywords: Ukraine; Systemic transformation; Rússia; European Union;

A SEGURANÇA ENERGÉTICA ENTRE RÚSSIA E UNIÃO EUROPEIA: INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E CENÁRIOS POSSÍVEIS

**Energy security in Russia-EU relations: the changing
scenarios of complex interdependence**

*Bruno Hendler*¹

Ao longo da Guerra Fria, a interação entre a Europa Ocidental e o bloco soviético se deu essencialmente em termos político-militares. Com o fim da cortina de ferro e o estreitamento de laços econômicos entre a União Europeia (UE) e a região pós-soviética, mudanças profundas ocorreram na relação entre o leste e o oeste do velho continente. As novas conexões produtivas, comerciais e financeiras que marcaram tal aproximação, pautadas pelo mantra da globalização, geraram uma crescente interdependência econômica que, acreditava-se, enfraqueceria o jogo de poder das grandes potências na Eurásia. Porém, a virada para o século XXI testemunhou o “retorno da História” e a aldeia global tornou-se pequena demais para acomodar os interesses divergentes de tais forças.

No ambiente de integração econômica e rivalidade geopolítica do Supercomplexo Regional Europeu (ver adiante), a questão da energia tornou-se crucial para as principais forças deste cenário. A interdependência energética entre União Europeia e Rússia é, ao mesmo tempo, causa e consequência de um sistema mundial permeado por fluxos econômicos complementares e fortemente pautado pela atuação de Estados nacionais com interesses e percepções por vezes conflitantes.

A partir dos conceitos de Michael Klare (2008a) sobre a nova ordem energética global, dos conceitos da interdependência complexa de Joseph Nye (2009) e da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança de Barry Buzan e Ole Waever (2003) pretende-

¹ Doutorando em Economia Política Internacional pelo PEPI-UFRJ. (bruno_hendler@hotmail.com).

se examinar a relação Rússia-UE em duas etapas: (1) caracterizar a Rússia como uma *energy surplus nation* e a UE como uma *energy deficit nation*² de forma a compreender a interdependência energética entre ambos; e (2) a partir de três recortes temporais (curto, médio e longo prazo), traçar os cenários de possíveis desequilíbrios de vulnerabilidades (e de poder) na relação de interdependência complexa entre eles.

A nova ordem energética global e a interdependência complexa

De acordo com Klare (2008a), o acesso a recursos energéticos fósseis (gás natural, carvão e petróleo) será determinante para o rearranjo de poder global no século XXI. Pessimista em relação às energias renováveis, o autor afirma que 87% da demanda global de energia em 2030 será atendida por aqueles recursos tradicionais. Porém, diante da redução do número de descobertas de novos campos, do gradual declínio da produção de campos já explorados e das conturbações políticas e operacionais nas principais regiões produtoras, prevê-se que em poucas décadas a demanda energética global superará a oferta, gerando um acirramento entre as grandes potências por acesso aos recursos existentes (KLARE, 2008b).

Neste cenário, o autor divide o mundo em “nações superavitárias” ou “*energy surplus nations*” (ESN’s) e “nações deficitárias” “*energy deficit nations*” (EDN’s). As ESN’s correspondem a um grupo restrito de países que têm acesso privilegiado a recursos energéticos fósseis, cuja produção é voltada, majoritariamente, para o mercado externo. Do outro lado, as EDN’s correspondem a um grupo maior de países que precisam despender recursos variados (diplomáticos, políticos, militares ou econômicos) para importar energia (KLARE, 2008b). A partir disso, depreende-se que ESN’s utilizam seus recursos energéticos para maximizar poder; e que EDN’s utilizam seus recursos de poder para obter acesso a fontes de energia.

Elaborados precisamente no contexto da crise do petróleo de 1973, os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade dos teóricos da interdependência complexa

² Considera-se a União Europeia como uma “nação” para adequar a presente análise à perspectiva teórica de Klare (2008), levando-se em conta que a referida instituição apresenta uma política energética comum, bem como uma série de outros processos decisórios que, nesta perspectiva, nos permitem tratá-la como tal.

(Keohane; Nye, 2012) são valiosos para se compreender a geopolítica energética global. Conforme dois países estreitam laços econômicos dos mais variados, há uma tendência de que seus agentes empresariais desenvolvam uma relação de mútua dependência, também chamada de interdependência. Uma vez que essas trocas estejam inseridas em um sistema capitalista desigual e afetado por relações de poder entre Estados, é natural que as assimetrias apareçam. Logo, a interdependência raramente é equilibrada, e suas assimetrias são verdadeiras fontes de poder, que podem ser mensuradas por meio da sensibilidade e vulnerabilidade de cada agente (NYE, 2011).

A sensibilidade tem um caráter quantitativo, é definida como a quantidade e o ritmo dos efeitos da dependência mútua, ou seja, a rapidez com que as mudanças em uma parte produzem impactos em outra. Já a vulnerabilidade é qualitativa e implica na assimetria entre agentes. Nye a define como a capacidade de minimizar os custos relativos à dependência mútua, ou seja, a habilidade de determinado agente em minimizar os custos impostos por mudanças em outra parte do sistema (NYE, 2009; 2011). Assim, dois países A e B muito sensíveis um ao outro podem obter benefícios mútuos em termos absolutos, mas é a capacidade de A em reagir a custos (reais ou potenciais) impostos por B que lhe garante um excedente de poder. Logo, A tem o desafio de aprofundar laços com B, tornando-se mais sensível a este, mas evitar que esta interdependência torne-o mais vulnerável/dependente em termos relativos.

No mundo caracterizado por Klare, de ESN's e EDN's fortemente conectadas por redes de comércio de energia, os atores tendem a ser muito sensíveis uns aos outros, mas suas vulnerabilidades variam de acordo com a capacidade de dar resposta e buscar alternativas aos custos impostos por terceiros. Por exemplo, enquanto uma EDN, os EUA é muito sensível aos custos impostos por seus fornecedores de petróleo, como a Venezuela. Porém, em caso de interrupção do fornecimento de petróleo venezuelano, aquele país tem condições de cobrir a lacuna de 10% recorrendo a outros fornecedores e a outras fontes de energia (USEIA, 2014). Por outro lado, a Venezuela, que é muito sensível à demanda norte-americana, é também muito vulnerável, pois cerca de 30% de suas exportações de petróleo têm como destino os EUA e a alta dependência do setor petrolífero torna-a vulnerável a oscilações de preço e de compradores. Em

contrapartida, a alta dependência de petróleo do Oriente Médio, torna os EUA vulnerável aos custos impostos pelos países da região que, por sua vez, tornam-se menos vulneráveis aos custos impostos pelos EUA conforme expandem seus mercados consumidores para a Ásia, principalmente para China, Japão e Índia.

Portanto, é neste quadro de sensibilidades e vulnerabilidades variáveis que se insere a relação Rússia-UE, a ser estudada a seguir.

Os Complexos Regionais de Segurança e a questão energética na Eurásia

Buzan e Waever (2003) dividem o mundo em Complexos Regionais de Segurança (CRS's). Um CRS é identificado quando os processos de securitização e desecuritização de um grupo específico de agentes estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser interpretados ou resolvidos de forma separada (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44). Em outras palavras, tem-se um CRS quando os dilemas de segurança de uma determinada região são característicos e peculiares aos Estados e aos outros agentes que a compõem.

Para os autores, um processo de securitização é definido pela construção discursiva em que um fenômeno da realidade é percebido por determinado agente-securitizador como uma ameaça à sua existência, induzindo-o a adotar ações de resposta a tal ameaça. Esse conjunto de respostas é definido como um processo de securitização no momento em que extrapola os canais normais de decisão política, ou seja, quando o agente-securitizador adota “medidas extraordinárias” para combater tal ameaça (BUZAN; HANSEN, 2009).

No período da Guerra Fria, as securitizações entre os polos ocidental e oriental da Europa eram definidas por uma linguagem essencialmente político-militar. Isso porque as percepções de ameaça giravam em torno da dissuasão nuclear, das possibilidades de confrontação militar convencional, da espionagem e do fomento de grupos opositores do inimigo por meio da guerra ideológica e revolucionária.

Com o fim da Guerra Fria e o avanço do capitalismo sobre o antigo bloco socialista, os fluxos econômicos se multiplicaram, assim como a natureza das ameaças percebidas. Conflitos étnicos, fluxos migratórios, fuga de cérebros, periferação

econômica e deterioração ambiental do leste europeu, crime organizado e cooperação energética engrossaram a agenda de segurança da região. Com isso, os CRS's da Europa Ocidental e do mundo Pós-Soviético, que já estavam interligados por questões político-militares, tornaram-se ainda mais conectados – por questões econômicas, sociais e ambientais. E embora gasodutos já cruzassem a cortina de ferro da URSS para a Europa Ocidental desde os anos 1970, a intensidade do fluxo de gás natural aumentou consideravelmente nos anos 1990.

O CRS pós-soviético é composto por Rússia e outros Estados que compuseram a antiga URSS, tendo como sub-regiões a Ásia Central, o Cáucaso, os países bálticos e os países da porção ocidental (Ucrânia, Belarus Moldova) (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 397). A principal característica deste CRS é a assimetria de poder da Rússia em relação aos demais países, que tendem a pautar suas percepções de segurança a partir da relação com o grande vizinho, o qual, por sua vez, projeta influência e interesses sobre as ex-repúblicas soviéticas.

O CRS europeu é formado tanto por países que compuseram o bloco ocidental durante a Guerra Fria quanto por aqueles que estiveram sob a chamada cortina de ferro. Apresenta também um subcomplexo, os Balcãs, devido à dinâmica própria de conflitos étnicos que a região apresentou com a dissolução da Iugoslávia nos anos 1990. A principal característica deste CRS é a centralização de poder em uma instituição, a União Europeia, pois, ainda que as grandes potências (Reino Unido, França e Alemanha) tenham certa autonomia em questões de segurança e política externa, as dinâmicas regionais de poder e riqueza estão diretamente ligadas às políticas da UE.

Ainda que a cooperação energética leste-oeste datasse do período da Guerra Fria, a ampliação da rede de dutos e a intensificação do comércio de gás e petróleo ocorreram nos anos 1990, momento em que se cogita a consolidação do Supercomplexo Europeu diante da política externa ocidentalista russa e de alargamento da UE. Assim, ao contrário da antiga rivalidade bipolar, em que aliados e oponentes eram facilmente discerníveis, a linha que separa cooperação e confrontação nos fluxos de energia é tênue, porque a lógica pura e simples da economia de mercado é afetada e distorcida pela dinâmica do jogo de poder entre as grandes potências. E se a cooperação sem

grandes contrapartidas com o Ocidente prevaleceu nos governo de Yeltsin, o mesmo não pode ser dito de seu sucessor, Vladimir Putin.

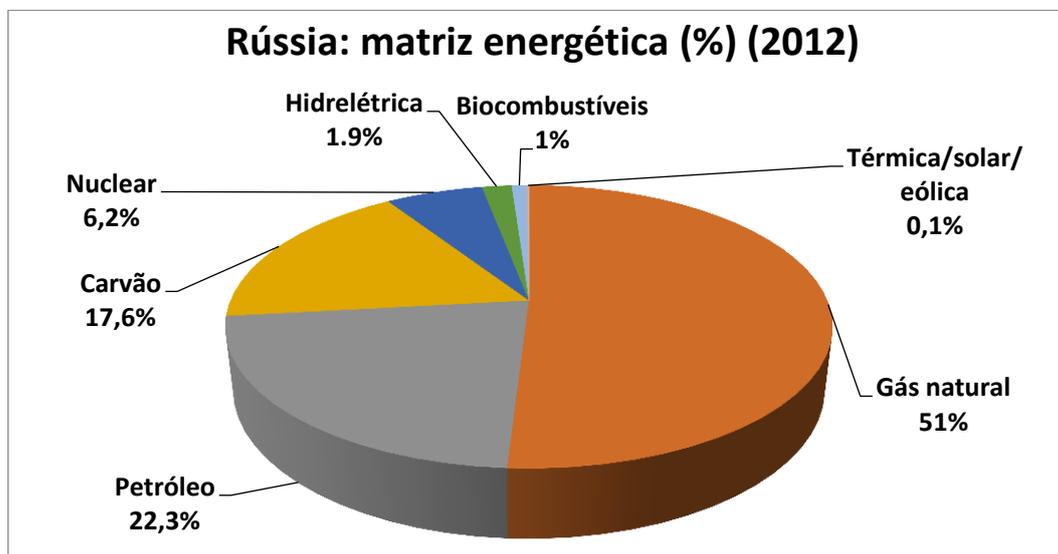
Portanto, nesse jogo de poder e riqueza e de cooperação e confrontação, Rússia e UE têm características peculiares que devem ser analisadas em perspectiva.

Rússia: a potência energética da Eurásia

No cenário traçado por Klare, a Rússia é uma típica *energy surplus nation* que busca transformar em poder global o acesso privilegiado a combustíveis fósseis (gás natural e petróleo). O país é, de fato, uma potência energética. Possui 5,5% das reservas globais de petróleo, é o segundo maior produtor mundial deste recurso (12,9%, atrás apenas da Arábia Saudita, com 13,1%) e é responsável por 6,3% da capacidade mundial de seu refino. Também possui a segunda maior reserva de gás natural do mundo (16,8%, atrás apenas do Irã, com 18,2%) e é o segundo maior produtor deste recurso (17,9%, atrás apenas dos EUA, com 20,6%) (BP, 2014).

Conforme mostra a imagem abaixo, petróleo e gás natural representam cerca de três quartos da matriz energética do país (IEA, 2015) e por apresentar uma economia pautada pelo setor de serviços e uma indústria pouco desenvolvida se comparada aos países da OCDE, a demanda energética russa fica bem abaixo da oferta. O país produz quase onze milhões de barris de petróleo por dia, mas consome apenas três milhões; também produz 600 bilhões de metros cúbicos de gás natural, mas consome cerca de 400 bilhões (BP, 2014). Logo, com um excedente considerável, o governo russo encontra-se em posição confortável para escoá-lo para mercados externos e utilizá-lo para fins políticos como parte da guinada dos anos 2000 frente ao colapso e desestruturação econômica ocorridos nos anos 1990.

Imagem 2. Matriz energética russa



Elaborado pelo autor. Fonte: IEA, 2015.

Quando terminou seu doutorado em São Petersburgo, nos anos 1990, Vladimir Putin já reconhecia a importância dos recursos em questão. Em sua pesquisa acadêmica, o político critica as privatizações do governo Yeltsin e defende que, pelo menos no setor energético, o Estado deveria intervir e utilizar as riquezas minerais para promover o desenvolvimento, recuperar o prestígio internacional da Rússia e evitar a espoliação nacional por grupos estrangeiros (KLARE, 2008a).

Tão logo assumiu o poder, Putin utilizou da máquina pública e de mecanismos jurídicos duvidosos para renacionalizar empresas de energia, como a Yukos (petróleo) e a Gazprom (gás natural) – mecanismos que, em anos anteriores, haviam sido úteis na privatização dessas mesmas empresas. Com o controle estatal das principais companhias do setor, o passo seguinte foi transformar o excedente energético em verdadeira ferramenta de política externa (PICK, 2012).

Dentro do CRS pós-soviético, caracterizado pela assimetria de poder da Rússia em relação a seus vizinhos, a energia faz parte da agenda prioritária e, não raro, contratos de investimento e cooperação são utilizados para apoiar partidos e líderes pró-Rússia e coagir, com elevação de preços ou ameaças de interrupção de fornecimento, países que flertem com o Ocidente e tentem escapar da órbita de influência russa.

Nações da Ásia Central, como Cazaquistão e Turcomenistão, se encaixam no primeiro caso como fornecedores de gás natural, dispondo de relações especiais com o Kremlin (JASINA, 2014), enquanto Ucrânia, Azerbaijão e Geórgia, mais próximos do Ocidente, são alvos frequentes da chantagem energética do gigante da Eurásia.

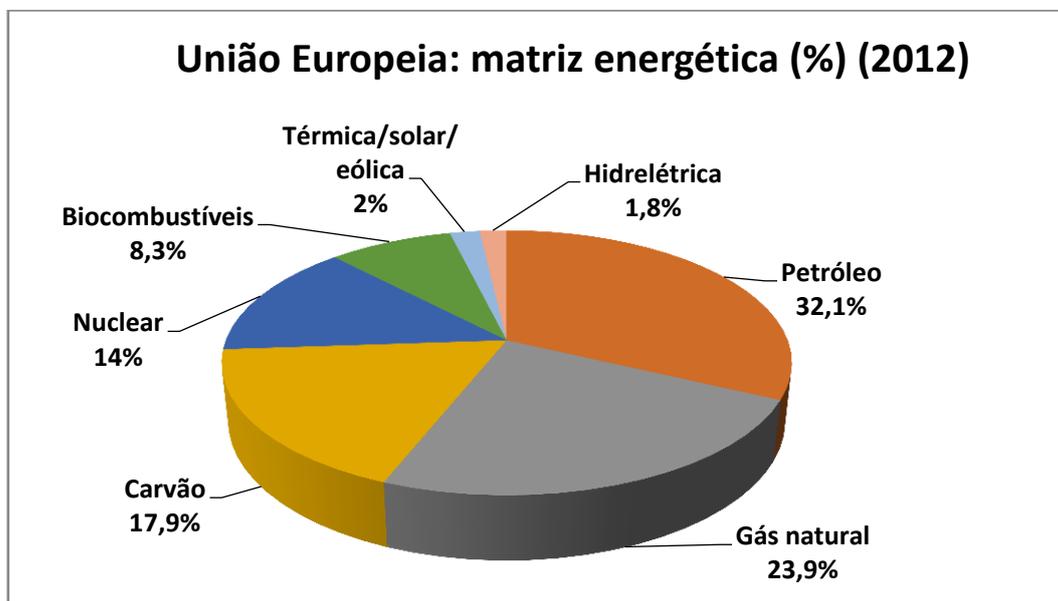
Por outro lado, uma política externa (e interna) baseada na exportação de commodities tem suas fragilidades. Em primeiro lugar, embora o preço do gás natural possa ser definido pelas empresas do setor, o mesmo não ocorre com o petróleo. Na data de publicação da obra de Klare, em 2008, o preço do barril de petróleo atingia picos de 140 dólares, favorecendo países exportadores como Venezuela, Irã e Rússia. Alguns anos depois, com a queda para cerca de 70 dólares, esses países passaram a enfrentar dificuldades financeiras, inclusive com a rápida desvalorização de suas moedas – apesar dos esforços do governo em utilizar parte de seus fundos de reserva, este foi o caso do rublo em 2014.

Em segundo lugar, o “modelo russo” tem sérios entraves. O monopólio estatal e a insegurança jurídica para as empresas privadas atrapalham o aumento de produção e inibem investimentos estrangeiros. O foco na construção de infraestrutura para exportação desloca capitais que poderiam ser investidos na descoberta e exploração de novos campos. E a manutenção de subsídios para atender o mercado interno e manter a ordem social onera os cofres públicos, gera distorções de preços e obriga empresas como a Gazprom a cobrar valores até cinco vezes maiores de compradores estrangeiros pelo chamado *dual price system* (PICK, 2012).

A interdependência energética entre Rússia e União Europeia

Apesar das variações entre os países membros, a UE enquanto bloco apresenta um déficit energético considerável em função da alta demanda industrial, residencial e de transportes. Apesar das alternativas renováveis (principalmente na Alemanha) e das usinas nucleares (principalmente na França), a imagem abaixo demonstra que cerca de 70% da matriz energética europeia consiste em fontes convencionais como petróleo, gás natural e carvão.

Imagem 3. Matriz energética da União Europeia



Elaborado pelo autor. Fonte: IEA, 2015.

Em contrapartida, o quadro 1 mostra a porcentagem mundial das reservas de petróleo e gás natural da UE em comparação com a Rússia e a região pós-soviética. Também apresenta a razão reservas/produção (R/P Ratio), que calcula o tempo (em anos) de duração das reservas de um país caso seja mantido o ritmo de produção de determinado ano. Assim, se mantido o ritmo de produção de 2013, as reservas de petróleo da UE durarão apenas treze anos e as de gás natural apenas dez. Não por acaso, os principais produtores europeus, Reino Unido, Dinamarca e Noruega (a última não faz parte da UE) reduziram consideravelmente sua produção de petróleo na última década.

Já no caso do gás natural, Noruega e Holanda elevaram a extração (de 73 para 114 e de 58 para 63 bilhões de metros cúbicos respectivamente), enquanto o Reino Unido reduziu de 102 para 38, mantendo a média da produção europeia. Porém, na última década o consumo da UE manteve-se em torno de 450 bilhões de metros cúbicos para uma produção total de menos de 200 bilhões, caracterizando um déficit de mais de 50%.

Quadro 1. Petróleo e Gás Natural: reservas provadas e R/P Ratio				
	Petróleo		Gás Natural	
	Reservas (% mundial)	R/P Ratio (em anos)	Reservas (% mundial)	R/P Ratio (em anos)
Federação Russa	5.5	23.6	16.8	51.7
Ex-URSS	7.8	26	28.5	68.2
União Europeia	0.4	13	0.8	10.7

Elaborado pelo autor. Fonte: BP, 2014.

Os quadros abaixo justificam a proximidade entre Rússia e UE. O comparativo de produção e consumo de petróleo e gás natural, bem como a capacidade das refinarias europeias deixa claro que se trata de uma complementariedade entre uma *energy surplus nation* e uma *energy deficit nation*.

Quadro 2. Petróleo: produção, consumo e capacidade das refinarias: x1000 barris/dia (% mundial)			
	Produção	Consumo	Capacidade das refinarias
Federação Russa	10788 (12.9%)	3313 (3.7%)	6027 (6,3%)
Ex-URSS	13863 (16.4%)	4559 (5.1%)	8068 (8.5%)
União Europeia	1437 (1.7%)	12770 (14.5%)	14736 (15%)

Quadro 3. Gás Natural: produção e consumo: Bilhões de m3 (% mundial)			
	Produção	Consumo	Saldo
Federação Russa	604.8 (17.9%)	413.5 (12.3%)	191.3 (5.6%)
Ex-URSS	776.5 (23%)	575.5 (17.1%)	201 (5.9%)
União Europeia	146.8 (4.3%)	438.1 (13.1%)	- 291.3 (-8.8%)

Elaborados pelo autor. Fonte: BP, 2014.

Tal complementariedade se expressa no comércio de energia, que tende a prolongar a duração das reservas europeias. No caso do petróleo, conforme os países do Oriente Médio deslocam seus principais mercados consumidores para a Ásia (principalmente China, Índia e Japão), os países do CRS pós-soviético, principalmente a

Rússia, tornam-se os principais fornecedores do hidrocarboneto para a Europa, com 47% do total importado pelo bloco. No caso do gás natural, essa relação é ainda mais forte, pois apesar do fornecimento de cerca de 100 bilhões de metros cúbicos da Noruega, país ocidental alinhado à UE, a Rússia é o maior fornecedor, com mais de 160 bilhões ou 40% do total

Ex-URSS	295
Oriente Médio	102.6
Norte da África	74.1
África Ocidental	72.9
Estados Unidos	32.3
Outros	45.9
Total	622.8

Rússia	162.4
Noruega	102.4
Argélia	24.8
Reino Unido	8.9
Irã	8.7
Outros	89.9
Total	397.1

Elaborados pelo autor. Fonte: BP, 2014.

Portanto, diante dos dados apresentados, a sensibilidade mútua entre UE e Rússia no setor energético é nítida. Resta-nos agora, identificar as vulnerabilidades mútuas entre ambos nos cenários de curto, médio e longo prazo. Cabe salientar que o recorte temporal sugerido é mais um exercício intelectual de apontamento de cenários do que uma tentativa de prever os rumos da questão energética nas próximas décadas.

Cenários da interdependência energética Rússia-UE para o século XXI

Curto prazo

No cenário de curto prazo (que significa meses e anos), a interdependência é balanceada, ou seja, Rússia e UE são mutuamente dependentes e vulneráveis. Do lado europeu, isto decorre de uma série de fatores. Em termos quantitativos, 56% da matriz energética da UE é baseada em petróleo e gás natural. Diante das poucas reservas naturais e da alta demanda por esses recursos, a UE é impelida a mobilizar seu capital político e econômico para ter acesso à energia, caracterizando-a como uma típica *energy deficit nation*.

Uma vez que o PIB europeu é maior do que o russo, e que boa parte do gás natural e do petróleo importados têm como destino a indústria e os transportes (IEA, 2015), respectivamente, uma hipotética interrupção (total ou parcial) do fornecimento de energia implicaria em prejuízos colossais para os setores de produção e circulação do bloco.

Os novos estados membros da UE, localizados majoritariamente no leste europeu, são ainda mais dependentes do gás natural exportado pela Rússia do que os membros antigos. Países cujas importações de gás russo passam de 80% do total importado, como Hungria, Eslováquia e os Bálticos, tendem a pressionar o bloco a aceitar mais facilmente as condições impostas pela Rússia.

Sabendo das cisões internas da UE, a Rússia negocia acordos bilaterais com as gigantes europeias, como a alemã EON Ruhrgas, a francesa Gaz de France Suez, e a italiana ENI. Com isso, o país escapa da agenda de negociação do bloco, que exige a liberalização de mercado, a não monopolização do setor e o respeito jurídico aos contratos e preços acordados (PICK, 2012).

Por outro lado, enquanto uma *energy surplus nation*, a Rússia pode recorrer a artifícios de curto prazo para maximizar poder e riqueza, como influenciar países fornecedores na Ásia Central e no Cáucaso (Cazaquistão, Turcomenistão e Armênia); coagir países intermediários (como o imbróglgio diplomático com a Ucrânia, ainda sem

desfecho); negociar acordos bilaterais com países europeus; e, no caso do gás natural, determinar o preço doméstico e externo por meio do *dual price system*.

Não obstante, a Rússia também apresenta algumas vulnerabilidades em relação à UE, especialmente no setor de gás natural. Dois terços da renda anual da Gazprom derivam do fornecimento de gás para a UE (PICK, 2012). Uma hipotética interrupção do comércio traria danos consideráveis às finanças da empresa.

Cerca de 1/4 da receita do Estado russo deriva do recolhimento de impostos da Gazprom (PICK, 2012). Assim, possíveis abalos no comércio com a UE significariam não apenas reajustes do preço do gás no mercado interno para cobrir a queda nas exportações, mas também dificuldades financeiras para o governo.

Praticamente todo o transporte de gás natural russo é feito por gasodutos, não por rotas navais, como o caso dos países do Oriente Médio. Se por um lado isso significa mais eficiência e controle sobre o recurso, por outro, significa um engessamento dos canais de escoamento, visto que a infraestrutura de dutos leva anos para ser construída. Assim, por mais que existam outros interessados no gás russo, principalmente na Ásia, o país ainda se esforça para construir uma infraestrutura de larga escala para o oriente.

Essa dependência do consumo europeu é expressa em números. Dos 211 bilhões de metros cúbicos exportados pela Rússia, 162 bilhões (ou 76%) têm como destino a Europa. Os outros 24% são destinados, majoritariamente, para Ucrânia e Bielorrússia (BP, 2014).

Médio prazo

No médio prazo (cerca de três décadas), prevê-se o cenário traçado por Klare de elevação dos preços do petróleo e do gás natural e também de manutenção da estratificação entre ESN's e EDN's. Ademais, nações deficitárias enfrentarão dificuldades crescentes para tornarem-se superavitárias. Assim, a grande questão energética das próximas décadas na relação Rússia-UE tende a ser a diversificação de fornecedores e compradores com a manutenção do modelo de energias fósseis – cenário que decorre de percepções mútuas de ameaças e securitização entre os dois lados. Em

outras palavras, a tentativa de reduzir a vulnerabilidade pela diversificação de parceiros pode ser encarada como um processo “extraordinário” na relação russo-europeia, um fenômeno custoso que responde à lógica da segurança e não às leis de mercado.

Nesse panorama, a perspectiva russa tende a ser mais otimista. Com uma R/P Ratio favorável, uma localização global privilegiada, uma racionalidade política na exploração dos recursos energéticos e um regime de governo pouco sujeito a dissidências internas, a Rússia tem melhores perspectivas para ampliar o leque de parceiros do que a UE.

Desde meados dos anos 2000, a Rússia volta-se para o Oriente. Japão e economias emergentes como China, Índia e Singapura representam quantias crescentes nas exportações de petróleo russo. No somatório, em 2013 esses quatro países importaram cerca de 20% do hidrocarboneto exportado pela região pós-soviética. Ainda que as importações da Europa cheguem a 70%, a Ásia aparece como uma promissora segunda opção (BP, 2014).

Por outro lado, a perspectiva europeia de ampliação de fornecedores não é tão promissora. No caso do petróleo, os países do Oriente Médio e da África Setentrional e Ocidental carecem de estabilidade política e segurança jurídica, além de carregarem os ressentimentos históricos do período colonial. No caso do gás natural, a vulnerabilidade é ainda maior. Com exceção de Rússia e Noruega, o fornecimento de outros países como Argélia, Reino Unido e Irã é muito pequeno e uma estrutura logística naval com países da África, Oriente Médio e até mesmo do continente americano (Canadá) seria pouco rentável frente à eficiência e à praticidade do escoamento do gás russo por gasodutos já em funcionamento.

Porém, projetos de rotas independentes do monopólio da Rússia têm sido negociados, alguns sem desfecho, junto a países dos Bálcãs, do Cáucaso e da Ásia Central. Este é o caso do BTC – rota que passa por Baku (Azerbaijão), Tbilisi (Geórgia) e Ceyhan (Turquia) – e está em funcionamento desde meados dos anos 2000. Já o projeto Nabucco, cujos gasodutos passariam por Bulgária, Romênia, Hungria, Áustria e daí para a Europa Ocidental, não foi concretizado devido a desacordos com o

Azerbaijão, que optou por projetos concorrentes, também de empresas europeias, como a rota Trans-Adriático, ainda em fase de planejamento.

Longo prazo

No longo prazo (entre três e seis décadas) o modelo de energia fóssil que deu o tom do século XX tenderá a ser gradualmente substituído por energias renováveis e não poluentes. De acordo com a R/P Ratio dos principais produtores de petróleo e gás natural, estima-se que em meados do século XXI esses recursos atinjam um ápice de preços, devido à sua crescente raridade, seguido por uma inevitável queda, no momento em que energias alternativas tornarem-se mais abundantes e mais rentáveis do que as tradicionais.

Essa perspectiva encontra respaldo na análise de Arrighi e Silver (2011) sobre os ciclos sistêmicos de acumulação. Cada ciclo hegemônico no sistema-mundo moderno esteve alicerçado em uma inovação na esfera da economia mundial capitalista a partir da *internalização de custos* na cadeia de mercadorias. Em suma, cada novo ciclo trouxe algum tipo de inovação em relação ao ciclo anterior ao trazer para dentro de sua jurisdição política e de suas próprias redes de mercadorias os custos de determinados processos políticos e econômicos.

Em ordem, o ciclo holandês inovou no comércio e na *internalização dos custos de proteção*, ao conquistar sua soberania da Espanha Habsburgo e desenvolver o modelo das companhias de comércio. O ciclo inglês inovou na esfera produtiva com a *internalização dos custos de produção*. A Inglaterra deu um salto qualitativo e cumulativo em relação à hegemonia anterior devido à mudança de paradigma gerada pela Primeira Revolução Industrial e pelo modelo de indústria familiar. Por fim, o ciclo norte-americano, que foi pautado pelo modelo de integração vertical das grandes corporações aliado à abundância de recursos naturais em solo americano e ao mercado consumidor interno em expansão, gerando uma mudança de paradigma com a *internalização dos custos de transação*. Este é um modelo autocentrado, voltado para a sociedade de consumo – com fornecedores e mercados protegidos da concorrência

externa e integrados por redes de transporte e comunicação instaladas dentro do território nacional.

A partir da evolução histórica apontada por Arrighi e Silver, tem-se a seguinte premissa: ainda que os EUA se mantenham como principal potência militar do planeta, o paradigma econômico voltado para a sociedade de consumo, que garantiu as bases materiais e ideológicas de sua hegemonia no Longo Século XX, está obsoleto. E é precisamente nesse contexto que se insere a quarta etapa da evolução histórica dos CSA: a *internalização dos custos de renovação*³.

Segundo os autores, todas as hegemonias e seus modelos de acumulação estiveram baseados na externalização dos custos de renovação da natureza. Assim, a lucratividade das empresas nos ciclos do passado esteve propensa a considerar os insumos naturais como um input produtivo próximo ao custo zero – devido à abundância (ou pelo menos à perspectiva de não extinção) dos recursos naturais essenciais à lógica produtiva, e à despreocupação com os dejetos resultantes deste processo (2011). A externalização desses custos acentuou-se no Longo Século XX com a difusão da sociedade de massa e do uso maciço de combustíveis fósseis.

Tomando como exemplo o carvão no Longo Século XIX e o petróleo no Longo Século XX, argumenta-se que, embora esses recursos estivessem distribuídos de forma desigual pelo globo, a) os agentes empresariais dependentes dessas matrizes energéticas não contavam com a possibilidade de extinção dos recursos no médio e longo prazo; e b) os impactos ambientais dos dejetos resultantes do seu uso não eram considerados no cálculo dos lucros empresariais ou na lógica de poder dos Estados.

Diante da gradual redução das reservas mundiais de energias fósseis, da elevação de seus custos e dos crescentes impactos ambientais decorrentes de seu uso, a mudança de paradigma na geração de energia por meio da internalização dos custos de renovação energética será a chave para que as *energy deficit nations* possam se tornar superavitárias e, desta forma, evitem transferir poder relativo para as ESN's tradicionais.

³ O termo “reproduction” pode ser traduzido literalmente como “reprodução”, mas opta-se pelo termo “renovação” por captar de forma mais objetiva o conceito trabalhado pelos autores.

Neste cenário, a perspectiva europeia é mais promissora. Ainda que o preço do petróleo e do gás natural se eleve nas próximas décadas, favorecendo ESN's tradicionais como a Rússia, a mudança de paradigma energético tende a recompensar aqueles Estados que estão na dianteira das inovações e do uso de energias renováveis.

Quadro 6. Consumo de energias renováveis e não poluentes (% mundial)

	Hidroelétrica	Energias Renováveis*	Biocombustíveis	Nuclear
Federação Russa	4.8	0.05	-	6.9
Ex-URSS	6.9	0.3	0.3	10.4
União Europeia	9.6	39.6	16.4	35.3
EUA	7.2	21	43.5	33.4
China	24.1	15.4	2.6	4.4
Brasil	10.2	4.7	24.2	0.6
Canadá	10.4	1.5	1.5	4.1
Alemanha	0.5	10.6	4	3.9

Fonte: BP, 2014.

Conforme o quadro acima, o consumo (e, por consequência, o investimento) russo neste setor não se compara a outros emergentes como China e Brasil, e tampouco a países desenvolvidos como EUA e membros da UE. Portanto, no longo prazo, estima-se que a geopolítica da energia na Eurásia sofra mudanças profundas que poderão afetar a dinâmica de segurança dos CRS's europeu e pós-soviético.

Considerações finais

A partir dos conceitos de ESN's e EDN's de Klare e da interdependência de Nye foi possível atingir os objetivos propostos. Os dados de energia deixam clara a condição russa de nação superavitária e a condição da UE de bloco deficitário. Ademais, o contexto de globalização e multiplicação de redes de produção, comércio e finanças no

pós Guerra Fria provocou uma alteração na natureza da agenda de negociações russo-europeia.

Porém, ao invés do que prenunciavam as correntes neoliberais mais fascinadas com o “fim das fronteiras”, o que se viu foi a fusão da questão energética (por meio de um processo de securitização) com a política do poder – temática que vai além da proposta deste artigo. De todo modo, o estreitamento de laços entre Rússia e UE pela interdependência energética não tem rumado para uma cooperação de soma positiva, mas para uma nova roupagem realista do velho jogo de soma zero, que também engloba temas como a questão da Ucrânia, a anexação da Crimeia, a expansão da OTAN e a proposta de seu escudo antimísseis no leste europeu.

A interdependência energética entre os dois atores nos permite traçar cenários de curto, médio e longo prazo. No curto prazo, identifica-se a continuidade da dependência mútua em termos equilibrados, ou seja, a UE se mantém altamente vulnerável ao fornecimento russo de petróleo e gás natural; e a Rússia, por sua vez, se mantém altamente dependente da renda gerada pela exportação desses recursos para o CRS europeu.

No médio prazo, examinou-se a perspectiva de ambos em buscar outras parcerias para evitar a vulnerabilidade mútua. Desde que mantido o cenário de Klare sobre a manutenção do paradigma energético do século XX com a crescente relevância dos combustíveis fósseis, a Rússia apresenta perspectivas mais otimistas. Isso porque o país apresenta uma longa R/P Ratio, um regime de governo pouco suscetível a pressões do setor privado e um território que se estende ao continente asiático, região que abriga mercados consumidores com grande potencial.

No longo prazo, a situação se inverte. Se confirmada a tese de Arrighi e Silver sobre a mudança do paradigma econômico (e energético) do século XX, as nações que lograrem promover a *internalização dos custos de renovação*, neste caso, com fontes de energias renováveis e não poluentes, terão mais sucesso na disputa por poder no sistema-mundo moderno. E, conforme visto, a UE tem atribuído uma atenção especial a este setor, de forma que, no longo prazo, poderá reduzir sua vulnerabilidade em relação à Rússia.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly. **The End of the Long Twentieth Century**. In: Business as usual: the roots of the global financial meltdown. New York: New York University Press, 2011.
- BP: **BP Statistical Review of World Energy**, 2014. Disponível em: <<http://www.bp.com>>. Acesso em: 22 jan. 2015.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Nova York: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. The evolution of international security studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. Glenview: Pearson Education Inc., 4 ed. 2012.
- KLARE, Michael. **Rising powers, shrinking planet: the new geopolitics of energy**. Nova York: Holt Paperbacks, 2008a.
- KLARE, Michael. **Palestra concedida ao Carnegie Council for Ethics in International Affairs**, 2008b. Disponível em: <<http://www.carnegiecouncil.org>>. Acesso em: 22 jan. 2015.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Statistics**. Disponível em: <<http://www.iea.org>>. Acesso em: 22 jan. 2015.
- JASINA, Alina. **Together Forever? An Overview of Kazakh-Russian Foreign Relations**. Eurasian Ideas, 2014. Disponível em: <<http://www.eurasianideas.org>>. Acesso em: 22 jan. 2015.
- NYE, Joseph S. **Cooperação e conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.
- NYE, Joseph S. **The future of power**. The Perseus Books Group: Nova York, 2011.
- PICK, Lisa. **EU-Russia energy relations: a critical analysis**. University of Leeds: POLIS Journal, Vol. 7, 2012.



US Energy Information Administration (USEIA). **US imports by country of origin.**
Disponível em: <<http://www.eia.gov>>. Data de acesso: 22 jan. 2015.

Recebido em 25 de maio de 2015. Aprovado em 05 de julho de 2015.

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo examinar a relação Rússia-UE em duas etapas: caracterizar a Rússia como uma *energy surplus nation* e a UE como uma *energy deficit nation*, com dados empíricos, para compreender a interdependência energética entre ambos; e traçar os cenários de possíveis desequilíbrios de vulnerabilidades nesta relação de interdependência complexa.

Palavras Chave: Segurança energética; Relações Rússia-União Europeia; Complexos Regionais de Segurança;

ABSTRACT

This article aims to examine the Russia-EU relationship in two steps: characterizing Russia as an *energy surplus nation* and the EU as an *energy deficit nation* to understand their energy interdependence; and outline the scenarios of possible imbalances in vulnerabilities in this relationship of complex interdependence.

Keywords: Energy Security; Russia-EU Relations; Regional Security Complex;

LÍMITES Y CONDICIONAMIENTOS AL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES EN ARGENTINA: EL IMPACTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA CON LOS ESTADOS UNIDOS (1989-1999)¹

**Limits and constraints to the development of military
capabilities in Argentina: the strategic impact of the
alliance with the United States (1989-1999)**

Iván Poczynok²

Introducción

Desde la recuperación democrática en 1983, la preocupación por el diseño del sistema de defensa ha ocupado un lugar marginal en la agenda pública argentina. La necesidad de superar las herencias del autoritarismo político y de “reinsertar” a las Fuerzas Armadas en la vida democrática concentró el interés tanto de la dirigencia política local como de los principales analistas especializados en la materia. En este marco, la consolidación del “control civil” sobre los uniformados se constituyó como el denominador común de las principales políticas implementadas en la jurisdicción durante las últimas dos décadas del siglo XX (ANZELINI; POCZYNOK, 2014).

Esto no significa que durante estos años la organización de las Fuerzas Armadas haya permanecido inalterada. Las leyes 23.554 de Defensa Nacional, 25.059 de Seguridad Interior y 25.520 de Inteligencia Nacional desmilitarizaron funciones civiles, precisaron los ámbitos de actuación de las instituciones castrenses y ocasionaron cambios en la estructura sectorial. Asimismo, los ajustes presupuestarios aplicados en la órbita del Ministerio de Defensa, la asignación de nuevas misiones y la privatización de

¹ El contenido de este artículo forma parte de la investigación desarrollada para la elaboración de mi tesis de maestría, dirigida por el Mg. Luciano Anzelini, en el marco de la Escuela de Defensa Nacional.

² Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional). E-mail: ivanpoczynok@yahoo.com.ar

las principales unidades productivas del complejo militar industrial durante la década de 1990 afectaron las capacidades funcionales del sector.

Sin embargo, la mayor parte de las medidas que impactaron en la organización del sistema de defensa formaron parte de programas reformistas vinculados tangencialmente con las exigencias del sector. Esto explica que su contribución a la modernización de las Fuerzas Armadas haya sido débil y fragmentaria. No obstante, en algunos casos estas medidas requirieron la suscripción de acuerdos internacionales, la renuncia al desarrollo de determinadas capacidades tecnológicas y, como resultado de ello, la institucionalización de limitaciones relativas a las prioridades estratégicas de la política de defensa nacional.

En este marco, el presente artículo explora la incidencia que tuvo el alineamiento a los Estados Unidos durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) en el establecimiento de condiciones relativas a las capacidades militares del Estado argentino. El supuesto que orienta este análisis es que el sostenimiento de la alianza pergeñada con Washington requirió renunciar a la posesión de determinadas capacidades y limitar estrictamente la posibilidad de desarrollarlas en el futuro. Estos condicionamientos cristalizaron, desde el punto de vista de la defensa nacional, la subordinación de las “percepciones de amenaza” de la Argentina a los intereses fijados por la agenda de seguridad internacional de los Estados Unidos.

La relación con los Estados Unidos durante la década de 1990

La última década del siglo XX estuvo atravesada por el fin de la Guerra Fría y el ascenso de los Estados Unidos como potencia hegemónica a nivel mundial. El colapso de la Unión Soviética marcó el fin del orden mundial nacido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y dio lugar a transformaciones radicales en la distribución global del poder político, económico y militar.

Estas variaciones tornaron obsoletas las estrategias de defensa de la mayor parte de los Estados del mundo. Durante décadas, la posibilidad de una “guerra total” –y, sobre todo, la hipótesis de conflicto interna asociada a esta contienda global– había operado como un parámetro ordenador del diseño de las capacidades militares de los

Estados y la organización de sus dependientes Fuerzas Armadas. En América Latina, este supuesto sustentó el alineamiento regional al bloque liderado por los Estados Unidos, y se consolidó como un criterio ordenador de la doctrina y el adiestramiento de las fuerzas armadas del subcontinente.

La incertidumbre que produjo el fin de la bipolaridad se vio complementada por el desvanecimiento de las otras dos hipótesis de conflicto tradicionales en la región suramericana: el enfrentamiento de un “enemigo interno” y la eventualidad de una guerra vecinal. Respecto del primer punto, la consolidación de los regímenes democráticos supuso el repliegue de las Fuerzas Armadas hacia sus esferas profesionales y contribuyó a limitar sus márgenes de actuación (STEPAN, 1988). En lo que refiere al apaciguamiento de las hipótesis de conflicto vecinales, si bien las relaciones interestatales en el Cono Sur habían iniciado un camino de distensión con anterioridad a la recuperación de las democracias, los cambios de regímenes contribuyeron a apuntalar la disminución de las “percepciones de amenaza” y afianzaron el clima de confianza vecinal (OELSNER, 2004).

En este escenario global, los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) consideraron como pilares estratégico de su política exterior al abandono de la confrontación con los Estados Unidos y al alineamiento a sus intereses internacionales. Carlos Escudé –asesor de la Cancillería y artífice de la teoría del “realismo periférico”– resumió con suma precisión esta perspectiva: “lo que se [buscó] es eliminar todas las percepciones negativas que nuestras políticas confrontativas generaron en el pasado, y lentamente generar percepciones de confiabilidad que [hicieran] del país un receptáculo atractivo para inversores potenciales” (ESCUDE, 1992, p.191).

El abandono de la confrontación con Washington –que fue compartido por la amplia mayoría de los países latinoamericanos– tuvo una motivación de naturaleza prioritariamente económica. El último decenio del siglo XX encontró a los Estados de la región envueltos en profundos desequilibrios fiscales, asociados principalmente al agobiante peso de las deudas externas contraídas durante los gobiernos militares de las décadas del 1960 y 1970. En este contexto, los organismos financieros internacionales condicionaron el otorgamiento de nuevos créditos a la implementación de medidas

dirigidas a reducir el gasto público y fortalecer las “economías de mercado”. Estas recomendaciones posteriormente fueron conocidas con el nombre de “Consenso de Washington”, y se constituyeron como los pilares de las reformas implementadas en los Estados latinoamericanos durante el decenio de 1990 (WILLIAMSON, 2003, p.10-11).³

El nuevo posicionamiento internacional del Estado argentino se tradujo en la adopción de numerosas decisiones que buscaron “probar” su voluntad de pertenecer al bloque de países occidentales liderado por Washington. Si bien las medidas más importantes se registraron en el plano económico, en el ámbito de la defensa este perfil requirió ajustar las capacidades militares argentinas a los intereses y requerimientos fijados por los Estados Unidos. A continuación, se reseñan cuatro de estos condicionamientos: a) la desarticulación del complejo militar industrial nacional; b) el desmantelamiento del proyecto Cóndor II; c) la limitación de los desarrollos tecnológicos con aplicación en el ámbito militar; y d) la transformación de las “percepciones de amenazas” a la defensa nacional.

La desarticulación del complejo militar industrial

La privatización del complejo militar industrial argentino durante la década de 1990 fue un efecto directo de las políticas de reforma del Estado y de reducción del déficit fiscal diseñadas en el marco del “Consenso de Washington”. Estas reformas propiciaron la formulación de un drástico programa de reducción del gasto jurisdiccional, que hacia finales de 1988 alcanzaba el 2,12% del Producto Bruto Interno (SCHEETZ, 1995; apud. SAÍN, 2002/2003, p.223-224).⁴

³ El “Consenso de Washington” –expresión que fue acuñada en 1989 por el economista británico John Williamson– recomendó la puesta en marcha de diez reformas estructurales en la política económica latinoamericana: la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la reforma tributaria, la liberalización de las tasas de interés, el establecimiento de un tipo de cambio competitivo, la liberalización del comercio, la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización de empresas públicas, la desregulación del mercado y la reforma de los derechos de propiedad (WILLIAMSON, 2003, p.10-11).

⁴ La primera oleada reformista se instituyó en los albores del gobierno de Carlos Menem, mediante la aprobación de las leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica. Por su parte, la segunda reforma se inició en febrero de 1996, mediante la sanción de la ley 24.629 (OSZLAK, 1999, p.85).

En septiembre de 1990 se creó en el Ministerio de Economía un Comité de Racionalización del Gasto Público (decreto 1757/1990). Este organismo asumió la “dirección, conducción y administración económico financiera de las empresas, sociedades del Estado, entidades autárquicas y servicios de cuentas especiales pertenecientes al Ministerio de Defensa”. Para entonces, el gobierno ya había iniciado la privatización de las empresas del sector. En junio de 1990 el gobierno declaró como “sujeta a privatización” a la empresa Altos Hornos Zapla, dependiente de la Dirección General de Fabricaciones Militares (decreto 1131/1990). Esta decisión fue la punta de lanza de la masiva puesta en disponibilidad de 27 empresas que funcionaban en el ámbito del Ministerio de Defensa (decreto 1398 del 27 de julio de 1990)⁵.

Las privatizaciones fueron promocionadas como una medida tendiente al fortalecimiento del sector de Defensa (Discursos del presidente Carlos Saúl Menem, 1992, p.141). En efecto, según la ley 24.045 – mediante la que se refrendó legislativamente la privatización de las empresas mencionadas – los fondos provenientes de estas operaciones debían ser destinados a “atender las necesidades de reestructuración de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (...) y del sector de producción para la defensa, no pudiendo ser utilizados para atender gastos corrientes” (Artículo 4).

La ausencia de fuentes públicas relativas al modo en que fueron empleados los recursos obtenidos y el carácter fragmentario de la información disponible dificultan el análisis de este proceso. No obstante, la literatura especializada suele coincidir en que el plan general de privatizaciones presentó múltiples deficiencias en todos los ámbitos del

⁵ Las empresas declaradas como “sujetas a privatización” fueron: Astilleros y Fábricas Navales del Estado Sociedad Anónima; Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera; Astillero Ministro Manuel Domecq García Sociedad Anónima; Sidinox Sociedad Anónima Industrial y Comercial; Satecna Sociedad Anónima para el Desarrollo de la Tecnología Acuática; Petroquímica General Mosconi Sociedad Anónima Industrial y Comercial; Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina; Petroquímica Bahía Blanca Sociedad Anónima Industrial y Comercial; Tanque Argentino Mediano Sociedad del Estado; Empresa de Desarrollos Especiales Sociedad Anónima; Sisteval Sociedad Anónima; Fábrica Militar General San Martín; Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos; Fábrica Militar de Acido Sulfúrico; Fábrica Militar Pila; Fábrica Militar de Tolueno Sintético; Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu; Fábrica Militar Fray Luis Beltrán; Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María; Fábrica Militar Río Tercero; Fábrica Militar San Francisco; Administración Comirsa; Complejo Industrial Ramallo - San Nicolás; Centro de Exploración Geológico Minero; Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul; Tecnología Aeroespacial Sociedad Anónima; y Área Material Córdoba (anexo I de la ley 24.045).

Estado nacional. Según Basualdo y Azpiazu, entre 1990 y 1994 –período en que se llevaron adelante la mayor parte de las privatizaciones– el desprendimiento de empresas públicas reportó al Estado argentino aproximadamente 18.000 millones de dólares. Los autores advierten que “casi una tercera parte de esa recaudación (...) fue producto de la capitalización de títulos de la deuda pública que corresponden a una deuda de alrededor de 14.000 millones, en términos del valor nominal de los títulos capitalizados” (2002: 11-12).

Desde el punto de vista estratégico, la ola de privatizaciones tuvo un efecto devastador. El desprendimiento y la fusión compulsiva de empresas condujeron a la disolución del entramado industrial que –pese a su cuestionable eficiencia productiva– se había erigido alrededor del sector desde mediados del siglo XX⁶. A modo de referencia, cabe señalar que hacia finales de los ochenta el complejo industrial militar argentino perteneciente a la Dirección General de Fabricaciones Militares contaba con 14 establecimientos integrados que conformaban un circuito productivo integral (LÓPEZ, 1988, p.171). En poco más de un lustro, este núcleo de empresas fue desarticulado, y los establecimientos restantes sobrevivieron como “entes residuales” dependientes del Ministerio de Economía (MINISTERIO DE DEFENSA, 2010, p.267)⁷.

El desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II

La suspensión y el posterior desarme del proyecto misilístico Cóndor II fue un resultado directo de la presión ejercida por la diplomacia de los Estados Unidos (BARCELONA; VILLALONGA, 1991; BUSSO, 1997). La preocupación estadounidense alrededor de este proyecto se centraba fundamentalmente en dos cuestiones: por un lado, en la búsqueda de impedir el desarrollo de tecnologías de

⁶ En la literatura existen diversos trabajos de referencia que estudian las consecuencias del proceso privatizador desplegado en Argentina en los años noventa (Azpiazu y Basualdo, 2004; Castellani y Gaggero, 2011). Sin embargo, no sucede lo mismo con el impacto de las privatizaciones en el área de Defensa. Algunos estudios de caso abordan detalladamente la experiencia de determinadas empresas del sector, como SOMISA (Azpiazu, Basualdo y Kulfas, 2006; von Storch, 2005; Peñalva, 2000).

⁷ Respecto de la Dirección General de Fabricaciones Militares, cabe señalar que la implementación del programa de privatizaciones requirió la formulación de una reforma en la estructura orgánica de esta dependencia (decreto 1932 del 20 de septiembre de 1991).

eventual uso bélico de carácter nuclear, misilístico o químico; y, por el otro, en obstruir el surgimiento de nuevas competencias en el mercado global de producción de este tipo de tecnologías (RUSSELL, 1991, p.20).

Las primeras referencias públicas al respecto se registraron en agosto de 1989. La Dirección de Control de Armas y Desarme dependiente del Departamento de Estado de los Estados Unidos alertó sobre la voluntad de Argentina y otros países periféricos de desarrollar sus propios misiles balísticos. El organismo afirmaba que la proliferación de este tipo de tecnologías representaba una “amenaza regional”, dado que “la posibilidad de que [ocurriesen] accidentes en lanzamiento, ocupación de instalaciones por grupos subnacionales, o el uso de misiles para intimidar a vecinos o perseguir ambiciones territoriales [eran] mucho más altas en el Tercer Mundo que en países que tradicionalmente [habían] tenido estas armas” (CLARÍN, 09/08/1989).

Pocos meses después, la preocupación por el Cóndor II fue expresada a Menem por el propio mandatario estadounidense. En la visita que realizó el presidente argentino a Washington a finales de 1989, George Bush advirtió que su país consideraba que el proyecto misilístico podía alterar el equilibrio estratégico de Medio Oriente y que representaba una amenaza en materia de proliferación nuclear (VARAS, 1991, p.9).⁸ A partir de entonces, Washington apeló a todo tipo de condicionamientos para frenar el desarrollo del Cóndor II, incluyendo la amenaza de suspensión de la cooperación económica bilateral (DIAMINT, 1992, p.9).

Así, por ejemplo, en el contexto de las primeras negociaciones bilaterales por el Cóndor II, el embajador estadounidense en Argentina, Terence Todman, declaró que su gobierno pretendía normalizar la venta de material bélico al país y asoció esta decisión a la aplicación de políticas neoliberales de reforma del Estado. El funcionario festejó los esfuerzos de Menem por “limitar el poder del Estado en favor de la iniciativa privada”, por su compromiso con la “privatización de empresas oficiales ineficientes” y por “las

⁸ El Cóndor II fue desarrollado inicialmente en cooperación tecnológica con Egipto y diversas empresas europeas. Sin embargo, hacia finales de los 80 los Estados Unidos comenzaron a sospechar que la Fuerza Aérea argentina había iniciado negociaciones de exportación del misil con Irak. Esta información fue desmentida por el Ministerio de Defensa argentino en sucesivas oportunidades. Pese a ello, las presiones estadounidenses se intensificaron e interrumpieron la participación de empresas europeas en el proyecto.

medidas económicas que todos los que creen en la libertad han propiciado desde siempre. Todman también agregó que esta decisión se basaba en la voluntad del gobierno de los Estados Unidos de “ver a las Fuerzas Armadas [argentinas] modernizadas y profesionalizadas” (CLARÍN, 26/08/1989).

El primer anuncio oficial del congelamiento del proyecto se produjo el 12 de abril de 1990, casi nueve meses después del arribo de Menem a la presidencia. Finalmente, el 28 de mayo de 1991 el entonces ministro de Defensa, Erman González, informó que la voluntad presidencial en relación al programa Cóndor II incluía el desmantelamiento, la reconversión y/o la inutilización de todos los componentes del misil. González añadió que estas decisiones buscaban emitir señales “creíbles” respecto de la voluntad argentina de incorporarse plenamente al nuevo orden internacional (CLARÍN, 29/05/1991).

La limitación de las capacidades de desarrollo tecnológico con aplicación en el ámbito militar

En paralelo al anuncio del desmantelamiento del Cóndor II, el ministro de Defensa González comunicó la decisión de cerrar la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) y de crear, en su reemplazo, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). Si bien en sus orígenes la CNIE había sido fundada con el objetivo de desarrollar tecnologías de uso civil, desde 1973 el organismo había sufrido una progresiva militarización. Así, al momento de su cierre, la entidad – bajo cuya jurisdicción funcionaba la planta de Falda del Carmen– operaba prácticamente bajo la conducción de la Fuerza Aérea (DIAMINT, 1992, p.10).

El decreto presidencial 995/1991 señaló que la Argentina rechazaba “toda utilización militar ofensiva de las actividades espaciales”. La norma también dispuso que “todos los elementos, partes y componentes del misil Cóndor II, en todas sus versiones y etapas de desarrollo”, serían “desactivados, desmantelados, reconvertidos y/o inutilizados según sus posibilidades de uso en aplicaciones y destinos pacíficos”, a los efectos de asegurar “la cancelación completa e irreversible del proyecto respectivo,

transfiriéndose el personal científico, instalaciones y materiales involucrados a la nueva Comisión Nacional de Actividades Espaciales”.

La disolución de la CNIE fue utilizada como carta de presentación para el ingreso a diversos regímenes de control de armamentos, particularmente al Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR, por sus siglas en inglés). Este régimen fue creado en 1987 con el objetivo expreso de negar el acceso de potencias regionales a misiles de largo alcance, como así también a las tecnologías necesarias para su elaboración. Sus principales miembros fundadores (Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón) representaban, al momento de su creación, verdaderas fuentes de referencia en materia de desarrollo misilístico.

El requerimiento de ingreso al MTCR por parte del gobierno de Menem tuvo lugar en noviembre de 1991 en Washington. Para evaluar la petición argentina, el organismo decidió conformar una comisión de cuatro miembros (Estados Unidos, Japón, Finlandia y Francia) con el objetivo de visitar el país. Luego de esta inspección, la entrada formal de la Argentina se produjo en 1993. Ese mismo año se ordenó por decreto la remisión de las distintas partes del misil a España y se autorizó a que distintos países integrantes del MTCR pudieran observar el proceso de desarme (BUSSO, 1997, p.158-159).

En los años siguientes la Argentina ratificó y aprobó numerosos regímenes de control tecnológico y armamentístico. Además del MTCR –tal vez el más importante por su impacto en el desarrollo de tecnologías de vectores–, en el primer lustro de los noventa el país ingresó al Grupo Australia sobre Control de Transferencias de Precursores Q y B (1992), a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (1993), al Grupo de Proveedores Nucleares (1993) y al Comité de Exportadores Nucleares (1995). Asimismo, en materia de acuerdos internacionales y bilaterales, la Argentina suscribió el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (1995), el Tratado de Tlatelolco (1994), el Compromiso Argentino-Brasileño de No Proliferación de Armas de Destrucción en Masa (1990), el acuerdo para la creación de la Agencia Brasileño-argentina de Contabilidad y Control de Material Nuclear (1991), el Acuerdo Cuatripartito Brasil-Argentina (1991), el Compromiso de Mendoza para la Prohibición

Completa de Armas Químicas y Biológicas entre Argentina, Brasil y Chile (1991), la Convención de Armas Químicas (1993) y la Convención de Ciertas armas Convencionales y sus Protocolos Anexos (1995) (Ministerio de Defensa, 2010: 45). La mayor parte de estas decisiones –a excepción, tal vez, de las propiciadas en el marco del fortalecimiento de la cooperación con Brasil y Chile– se inscribieron en la pretensión del gobierno de Menem de “renovar” el perfil estratégico argentino y de probar el compromiso del país con el liderazgo de Washington.

La transformación de las “percepciones de amenazas” a la defensa nacional

Durante la década de 1990, aunque con mayor fuerza en la segunda mitad del decenio, los Estados Unidos fomentaron la creación de esquemas multilaterales dirigidos a alinear los intereses de seguridad de los países del hemisferio. Desde entonces, el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero y las migraciones ilegales aparecieron como las preocupaciones prioritarias de los Estados Unidos en esta parte del continente americano (RUSSELL; CALLE, 2009, p.38).

La punta de lanza de este proceso en la órbita militar fueron las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), propiciadas por iniciativa directa del entonces presidente estadounidense, Bill Clinton. Si bien desde un primer momento se evidenció que la región se hallaba atravesada por realidades sumamente disímiles –situación que obstaculizó la construcción de una agenda común–, estos encuentros fijaron áreas de cooperación prioritarias que incluían, entre otras cosas, el enfrentamiento a las amenazas no tradicionales, tales como el terrorismo o el narcotráfico.

Esta situación puso en aprietos al gobierno argentino, dado que el seguimiento al “pie de la letra” de estas recomendaciones de Washington implicaba efectuar cambios en la normativa local, que limitaba la participación abierta de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior. Por tal motivo, a partir de 1995 se produjeron diversas declaraciones oficiales que sugirieron la posibilidad de ampliar las funciones de los uniformados. La mayor parte de estas manifestaciones tuvo lugar en el marco de

cumbres regionales, hemisféricas o en encuentros con autoridades de los Estados Unidos.

Así, por ejemplo, en junio de 1997, en el contexto de un debate sobre los “temas estratégicos de América del Sur” con Chile, se advirtió sobre la pretensión de “aunar criterios acerca del terrorismo, el narcoterrorismo, la subversión, la defensa del sistema ecológico y cualquier otra amenaza a nivel regional” (LA NACIÓN, 02/06/1997). Un mes más tarde, el Ministerio de Defensa argentino elaboró un documento de trabajo titulado “Sistema de Seguridad Común”, en el que se proponía crear –en el marco del Mercosur– un mecanismo regional de “prevención de crisis”, destinado a “determinar, prevenir y desalentar procesos de desestabilización social, cultural y/o política en los Estados”. Este sistema también podría contribuir a “prevenir y desalentar [el accionar de] posibles grupos armados clandestinos”, motivados por asuntos tales como el “indigenismo, factor campesino, subversión, terrorismo, narcotráfico, etc.” (CLARÍN, 18/10/1997, apud SAIN, 2001, p.25).

Estas iniciativas se hallaban en sintonía con la agenda de seguridad internacional propuesta por Washington en las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas. Los funcionarios argentinos estaban convencidos de que este alineamiento derivaría en la obtención de beneficios militares, principalmente en la obtención de equipamiento. Por tal motivo, en 1997 el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, almirante Jorge Enrico, viajó a los Estados Unidos con el objetivo de “analizar cuestiones vinculadas con la modernización militar y la intervención de esas instituciones en la lucha contra el narcotráfico” (LA NACIÓN, 03/02/1997). El itinerario del viaje preveía que Enrico visitara también la base de Key West, en Florida, una de las ciudades que concentraba el mayor nivel de comercio ilegal de estupefacientes en ese país.

La situación se repitió al poco tiempo después, aunque esta vez los estadounidenses recibieron al jefe del Ejército, teniente general Martín Balza. La agenda propuesta por el jefe del Comando Sur se concentraba en dos temas prioritarios: el rol de las Fuerzas Armadas frente al narcotráfico y el terrorismo, y el equipamiento al que podía acceder la Argentina como aliado extra OTAN (LA NACIÓN, 30/03/1997). Al

regreso de estos encuentros, se conoció que el gobierno había autorizado a los militares a desarrollar actividades de planeamiento para enfrentar operaciones de organizaciones del narcotráfico en la Argentina.

Pese a ello, es importante señalar que, salvo algunas excepciones muy puntuales⁹, las referencias a la participación de las Fuerzas Armadas en la conjuración y/o disuasión de problemáticas criminales no afectaron el diseño del sistema de defensa. En efecto, cada vez que un funcionario argentino se expresó ante sus pares estadounidenses en favor de considerar al narcotráfico o al terrorismo como hipótesis de empleo de la fuerza militar, la administración de Carlos Menem se vio obligada a matizar estas apreciaciones debido a las reacciones adversas que despertaban en el ámbito interno.

Conclusiones

El alineamiento a los Estados Unidos constituyó la piedra angular de las iniciativas de política exterior que impactaron en los asuntos estratégicos de la política de defensa durante la década de 1990. Si bien el estrechamiento del vínculo con Washington se propuso obtener beneficios económicos y comerciales, el sostenimiento de esta estrategia de inserción internacional requirió también la renuncia a la posibilidad de poseer y/o desarrollar ciertas capacidades y tecnologías que causaban desconfianza en las élites de la potencia global.

Durante todo este decenio, la Argentina participó activamente de múltiples mecanismos de intercambio en materia de defensa promovidos por los gobiernos estadounidenses. En el plano estrictamente militar, esta participación fue percibida como una oportunidad para modernizar el equipamiento bélico y recuperar, al menos parcialmente, algunas de las capacidades que habían sido destruidas durante la Guerra

⁹ La única acción institucional formal que habilitó a los uniformados a actuar ante problemáticas de seguridad pública –más allá de las situaciones excepcionales previstas en la Ley 24.059 de Seguridad Interior– fue la emisión del decreto 392 del 26 de febrero de 1990, que facultó al Comité de Seguridad –integrado, entre otros, por las autoridades de defensa y militares– a prevenir y conjurar eventuales hechos de “conmoción interna” y a elaborar los planes necesarios para garantizar el accionar conjunto de las fuerzas policiales y militares. Como hemos visto, el resto de las iniciativas detectadas en este sentido consistieron en “propuestas” o “planes” elaborados por las jefaturas castrenses o bien por el propio Ministerio de Defensa, pero que no lograron contar con aprobación formal.

de Malvinas. Estas expectativas también se vislumbraron en los debates relativos al otorgamiento del estatus de aliado extra-OTAN a la Argentina, dado que este nombramiento podía requerir que el país cumpla con los estándares de operatividad exigidos a los miembros de esta alianza.

Sin embargo, a excepción de la suscripción de ciertos acuerdos específicos vinculados a la entrega de equipamiento en desuso de las fuerzas armadas estadounidenses –en particular, el convenio que derivó en la adquisición de los aviones A4¹⁰–, los beneficios militares resultantes de las relaciones bilaterales con Washington no satisficieron las expectativas. Ni siquiera la calificación de la Argentina como aliado externo extra OTAN generó un espacio de negociación o mesa de reunión particular con los Estados Unidos. Por tal motivo, al poco tiempo quedó claro que esta decisión fue un gesto político con dudosas consecuencias prácticas.

Por otra parte, es importante destacar que la renuncia a la generación de cierto tipo de armamentos y el desmantelamiento de capacidades tecnológicas de alta complejidad se entroncó plenamente con la desarticulación del complejo industrial del país, propiciada mediante la privatización y el desguace de las principales unidades productivas. Si bien es cierto que, en el caso del sector de Defensa, al inicio de los noventa este entramado productivo registraba serias y profundas deficiencias –que incluso ponían trabas al proceso privatizador–, la orientación general adoptada desde el Poder Ejecutivo Nacional en estos ámbitos resultó confluyente.

Finalmente, el alineamiento a los Estados Unidos también exigió la subordinación de las apreciaciones estratégicas de las élites locales a los intereses y prioridades de seguridad internacional fijados por la agenda estadounidense. De este modo, si bien durante la década de 1990 los asuntos estratégicos de la política de defensa ocuparon un rol marginal en la agenda pública, el alineamiento a los Estados

¹⁰ En relación a esta adquisición, cabe señalar que la compra de los aviones –cuyo lote total fue de 36 unidades A4-B y A4-C– fue la parte menos costosa de la operación. El mayor esfuerzo económico debió destinarse a su modernización, tarea que fue encomendada a la empresa estadounidense Lockheed. El acuerdo inicial estipulaba que 18 aviones serían modernizados en Palmdale, California. Sin embargo, tras los retrasos en la entrega del material debido a la falta de pago del Ministerio de Defensa, finalmente sólo 9 máquinas fueron modernizadas en Estados Unidos, y las restantes 27 en la provincia de Córdoba.

Unidos sustentó la adopción de diversas decisiones que limitaron las capacidades militares del Estado argentino y establecieron estrictas condiciones para su eventual desarrollo en el futuro.

REFERENCIAS

- ANZELINI, Luciano; POCZYNOK, Iván. De la política militar a la política de defensa. El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión. **Revista Perspectivas para la gestión, el Estado y las políticas públicas**, N° 2, p. 70-95, Buenos Aires, 2014.
- AZPIAZU, Daniel; BASUALDO, Eduardo; KULFAS, Matías. **La industria siderúrgica en Argentina y Brasil en las últimas décadas**. Buenos Aires: Fetía – CTA, 2006.
- AZPIAZU, Daniel; BASUALDO, Eduardo. Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En: PETRAS, James y VELTMEYER, Henry. (comps) **Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina**, p. 55-112. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- BARCELONA, Eduardo; VILLALONGA, Julio. **Relaciones carnales. La verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II**. Buenos Aires: Planeta, 1991.
- BUSSO, Anabella. **La relación Argentina – Estados Unidos en la post-guerra fría. Un estudio de caso: la desactivación del Proyecto Cóndor II**. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1997.
- CASTELLANI, Ana; GAGGERO, Alejandro. Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa. En: PUCCIARELLI, Alfredo. **Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal**, p. 263-292. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- DIAMINT, Rut. Cambios en la política de seguridad: Argentina en busca de un perfil no conflictivo. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Año 7, N° 1, Santiago de Chile, 1992.
- ESCUDE, Carlos. Cultura política y política exterior. El salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o breve introducción al realismo periférico). En: RUSSELL, Roberto (ed.). **La política exterior argentina en el nuevo orden mundial**, p. 169-206. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

MINISTERIO DE DEFENSA. **Libro Blanco de la Defensa Nacional**. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2010.

OELSNER, Andrea. Procesos de paz y no democracias. La estabilización de la paz en el Cono Sur. **Revista Argentina de Ciencia Política**, No 7/8, p. 55-72, Buenos Aires, 2004.

OSZLAK, Oscar. De menor a mejor: El desafío de la “segunda” reforma del Estado. **Revista Nueva Sociedad**, No.160, Marzo-Abril, Caracas, 1999.

PEÑALVA, Susana. Retirada del Estado, flexibilidad neoliberal y desintegración social a la luz de un enfoque institucionalista. Efectos y consecuencias sociales del proceso privatizador a partir de la revisión del caso de SOMISA. En: BANCO MUNDIAL. **Privatizaciones e impacto en los sectores populares**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 2000.

RUSSELL, Roberto; CALLE, Fabián. La ‘periferia turbulenta’ como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. En: HIRST, Mónica (comp.) **Crisis del Estado e intervención internacional: una mirada desde el sur**, p. 29-71. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

RUSSELL, Roberto. Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón. **Revista Colombia Internacional** N° 14, Colombia, pp. 17-23, 1991.

SAIN, Marcelo. **Las “nuevas amenazas” y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90**. XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA). Washington, DC, United States, 2001.

SAIN, Marcelo. Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis. **Security and Defense Studies Review**, Vol 2, Winter, 2002/2003.

SCHEETZ, Thomas y CÁCERES, Gustavo. **Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina**. Buenos Aires: Editora Buenos Aires, 1995.

STEPAN, Alfred. **Repensando a los militares en política, Cono Sur: Un análisis comparado**. Buenos Aires: Planeta, 1988.

VARAS, Augusto. Transferencia de armamentos de alta tecnología y seguridad regional en América Latina. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Año 6, Nro. 4, 1991.

VON STORCH, María Victoria. **Análisis comparado de los impactos de las privatizaciones de Altos Hornos Zapla en Palpalá, SOMISA en San Nicolás e YPF en Comodoro Rivadavia, a la luz de los cambios post convertibilidad.** 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Estudios del Trabajo, 2005.

WILLIAMSON, John. No hay consenso. Reseña sobre el consenso de Washington y los pasos a dar. **Revista Finanzas y Desarrollo**, s/n, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2003.

Referencias periodísticas

EEUU teme a los misiles del Tercer Mundo. **Diario Clarín**, Buenos Aires, 09/08/1989.

Brindan apoyo para que la Argentina abra su economía. **Diario Clarín**, 26/08/1989.

El Cóndor fue cancelado definitivamente. **Diario Clarín**, 29/05/1991.

Reunión entre las FFAA de la Argentina y Chile. **Diario La Nación**, Buenos Aires, 02/06/1997.

Balza decidió alejarse del Ejército. **Diario La Nación**, Buenos Aires, 03/02/1997.

Las desventajas de operaciones frontales contra el narcotráfico. **Diario La Nación**, Buenos Aires, 30/03/1997.

Recebido em 3 de março de 2015. Aprovado em 27 de maio de 2015.

RESUMEN

El artículo explora la incidencia que tuvo el alineamiento a los Estados Unidos durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) en el establecimiento de condiciones relativas al desarrollo de las capacidades militares argentinas. El trabajo argumenta que el sostenimiento de la alianza con Washington requirió renunciar a la posesión y el desarrollo de determinadas capacidades y tecnologías que causaban desconfianza en las élites de la potencia global. Como resultado, las políticas propiciadas durante la década de 1990 para renovar el perfil internacional argentino condujeron, en el ámbito de la defensa nacional, a subordinar las apreciaciones estratégicas de nuestro país a los intereses fijados por los Estados Unidos.

Palabras Clave: fuerzas armadas; organización militar; capacidades militares;

ABSTRACT

This article explores the impact of the alignment to the United States during the two administrations of Carlos Menem (1989-1995 and 1995-1999) in the establishment of limits related to the development of military capabilities in Argentina. The paper argues that the maintenance of this alliance required to resign to the possession and development of certain capabilities and technologies that caused distrust in Washington. As a consequence, the policies adopted to renew the argentinian international profile during the 1990s led to subordinate the strategic perspective of our country to the interests of the global power.

Keywords: armed forces; military organization; military capabilities;

**THE BRAZILIAN REACTIONS TO THE
SNOWDEN AFFAIRS:
IMPLICATIONS FOR THE STUDY OF
INTERNATIONAL RELATIONS IN AN
INTERCONNECTED WORLD¹**

**As Reações Brasileiras ao Caso Snowden: Implicações
para o Estudo das Relações Internacionais em um
Mundo Interconectado**

*Thiago Borne Ferreira²
Diego Rafael Canabarro³*

Introduction

Despite of the central role the Internet plays in cyberspace-related matters, it was only when Edward Snowden brought light to American-led digital espionage programs that Internet governance and cybersecurity agendas definitely converged.⁴ Prior to that, the institutional development of Internet governance has been scarcely dealt with by Security Studies (YANNAKOGEOGOS, 2012). In a similar fashion, the political and

¹ A draft version of this paper (entitled “Internet Governance in a Post-Snowden Brazil) was first presented by the authors at the 56th International Studies Association Annual Conference on 18 February 2015 in New Orleans, MI, USA. The authors are greatly indebted to those who discussed the paper in that occasion, as well as to the peer reviewers from Conjuntura Austral, who kindly reviewed and offered insightful comments to the first draft of this paper.

² Thiago Borne Ferreira é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. Atualmente, é Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais também pela UFRGS. (tborne@gmail.com).

³ Doutor em Ciência Política; mestre em Relações Internacionais e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, trabalha na Diretoria de Assessoria ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto br (NIC.br). (diegocanabarro@gmail.com).

⁴ Cybersecurity has become a prolific subfield of international relations in the past few years. The growing interest of academics, the press, the military, and other actors reflects the ongoing securitization of cyberspace. Despite the current debate on the field - marked by the lack of clear definitions, conceptual frameworks, etc. -, cybersecurity has become a major concern in many countries. While different threats like cybercrime, and have been equally treated by many governments, the securitization of cyberspace has been grounded to the notion that States must face them systematically.

strategic aspects of power struggles within the international system have been greatly disregarded, and sometimes expressly avoided, as topics worth studying within the scholarship on Internet governance (MUELLER, 2010).

On the one hand, this scenario results from the lack of appropriate treatment of technical, conceptual and structural aspects of cyberspace in Security Studies (CANABARRO; BORNE, 2013; CEPIK; CANABARRO; BORNE, 2013). On the other hand, the largest part of the production on Internet governance in the last two decades is either normative in nature - proposing that Internet governance skew power politics - or - when analytical - concerned with technical aspects related to the technology itself and to the societal outcomes produced by its popularization. The evaluation of the latter for international relations has only recently gotten more space in the agenda (ERIKSSON; GIACOMELLO, 2007; KARATZOGIANNI, 2009; DEIBERT ET AL, 2012; DEIBERT, 2013; DENARDIS, 2014; RAYMOND AND DENARDIS, 2015).

In this context, many countries have shown great concern regarding the future of cyberspace governance. Specifically in relation to Internet governance, the Snowden Affairs increased the entropy within the broader Internet ecosystem and reignited political tensions that revolve around US prominence within the narrower arena of critical Internet resources.

After summarizing the concerns arisen from Snowden's leaks and their general impacts over the Internet governance ecosystem, this paper tracks the policy actions undertaken by Brazil in the issue-area of Internet governance both before and after Snowden. It details the Brazilian domestic and international approaches to Internet governance focusing on landmark documents and events, and frames the Brazilian efforts within the larger picture of the politics surrounding global Internet governance. In conclusion, the paper demonstrates how Brazil seized the Snowden Affair as an opportunity to promote its broader political agenda internationally, fostering a more democratic and pluralistic Internet governance worldwide. Additionally, the paper reflects upon the meanings and implications of the changes introduced by the reformation of the Internet governance ecosystem envisioned for the post-2014.

Responses to the Snowden Affairs: Internet Governance meets Cyber Security

Since its beginning in the early 1960s Internet has been considered some sort of unlawful environment. John Perry Barlow's famous *A Declaration of the Independence of Cyberspace* (1996) marked the epitome of this idea: "you have no sovereignty where we gather", says the manifest. Internet development has therefore been strongly influenced by libertarian thinking and the debate over its governance has been marked by the "more State vs. less State" dichotomy. In this sense, a significant portion of the libertarian community has opposed shifts towards stronger State regulation over cyberspace, for the potential loss of individual freedoms that might result from intrusive norms and State control (WINNER, 1997). Nonetheless, States have been gradually more interested on the regulation of Internet assets and usage worldwide. On the one hand, their growing interest might be attributed to the securitization of cyberspace and the challenges arising from that process. On the other hand, their interest may also be attributed to the ever-growing need and dependence they and their respective societies face in regard to these resources. Whatever the reason, Internet governance has become an important arena for both national and international policymaking.

Internet Governance as a Regime Complex: Challenges for IR Scholarship and Practice

Despite its importance, there is no consensual definition for Internet governance. In general terms, it refers both to the governance of Internet itself and to the governance of everything that surrounds it (KURBALIJA; GELBSTEIN, 2005; WILSON III, 2008; DENARDIS; RAYMOND, 2013). However, this general definition is often questionable. The dispute is usually marked by political tension and different actors tend to adopt different definitions according to their own needs. Nonetheless it is possible to set at least two different views.

A narrow definition - often referred to as *Internet microcosm* (KLEINWÄCHTER, 2015) - comprises the management of critical resources for Internet functioning as a unified global space: the centralized management of the DNS

root system; the distributed allocation and management of addressing resources (IP numbers and domain names); and the curation of protocol parameters, which label and organize a unified database shared by the technical communities involved with the development and operation of the network. Under the contractual supervision of the National Telecommunications Infrastructure Agency of the Department of Commerce (NTIA/DoC) the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) manages the network root by performing the so-called IANA functions: the administration of the central registries for protocol parameters, IP addresses and the Domain Name System (DNS). Together, these are known as Critical Internet Resources (MUELLER, 2002; DENARDIS, 2009; MUELLER, 2012; COLEMAN, 2013). These central registries are a central inventory that guarantees the uniform development and operation of the network as a unified space. Besides that, ICANN also serves as a policy-forum for critical resources related issues.

The stewardship position of the NTIA/DoC in relation to the IANA functions has always been perceived by many Internet stakeholders as unfair and dangerous for the Internet, for it concentrated excessive power in the hands of a single country. In sum, the US government has a theoretical final say over which networks would be "visible" in the authoritative files that organize Internet flows across the globe.

Nonetheless, Internet governance might also be seen as a much wider concept than the solely management of the root. In a broader sense - also referred to as *Internet macrocosm* -, it refers to an infinite number of elements within a complex ecosystem that result from the spread of Internet technologies in contemporary societies and the circular relation between technological and societal variables, e.g.: privacy concerns, telecommunications regulation; freedom of speech; civil and criminal liability of users; intellectual property and other types of rights enforcement; access and capacity-building; etc. (DENARDIS, 2013; POST, 2009).

Together, these elements are closely related to a distributed governance ecosystem, also called a "regime complex" (ORSINI et al., 2013). According to this concept there is not a single, unified Internet governance regime, but a myriad of issue-

specific regimes, with overlapping memberships and policy agendas, which entail "problematic interactions" – and even competition between individual regimes.

Therefore, while the root is centrally subject to a single jurisdiction and the infrastructure layer is closely related to traditional regimes developed within the realm of telecommunications during the 20th century, the network layer (protocols and addressing resources) and the service and application layers are structured around components run by technical and private entities located in different jurisdictions across the planet: task forces that formulate Internet protocols and standards, the *Regional Internet Registries* that operate IP address allocation, companies that operate in the domain name market, content and applications providers, backbone operators, etc. All these entities are able to determine policies applicable to their clients through contractual relations, terms of use, etc., and according to this broader view should be considered active parts of Internet governance as well (DENARDIS, 2010). The key issue for International Relations scholarship in the 21st Century is to provide analytical guidance and policy tools that help practitioners to tackle that complexity.

Multistakeholderism has been enshrined as the institutional model for Internet governance in strike opposition to the longstanding notion of multilateralism in International Relations. While multilateralism has been traditionally identified with intergovernmental arrangements to manage collective action in the international realm (RUGGIE, 1992), Internet has been developed following the liberal idea of reducing the role of intergovernmental institutions (DENARDIS, 2010). According to this view, technical and academic institutions, private corporations, and random *ad hoc* transnational networks of stakeholders are more capable of coping with the challenges posed by Internet governance than governments alone, as they tend to be subject to power politics, lengthy IO governance processes, political corruption, etc. (MUELLER, 2010).

Following the work of Ruggie (1992) on multilateralism, Mark Raymond and Laura Denardis (2015) differentiate multistakeholderism from the latter according to the class of actors (stakeholders) comprised in each modality and the nature of authority relations observable among them. According to the authors, classic multilateralism

involves only one class of actors (states) while multistakeholderism involves two or more classes (states, firms, international organizations, NGOs). According to the authors, it is not the variety of classes that matters the most within each model, but the nature of authority relations observable among stakeholders. While multilateralism is built upon the notion of formal sovereign equality, "instances of multistakeholder governance are far less uniform and consistent [...], in large part due to significant variation in the nature of authority relations among actors" (RAYMOND; DENARDIS, 2015, p.9). Thus, the authors contend that the buzzword multistakeholderism should be understood as "an inchoate global institution" at least for now. Therefore, a fundamental question in the study of Internet governance deals with the fundamentals of politics: "who gets what, how, and when" (LASSWELL, 1936) in every modality of multistakeholder governance. Further empirical research is needed to determine which institutional format is better suited to yield collaboration and cooperation in such a large-scale collective action arena, as well as to reveal the sources and variable levels of political authority within specific institutional sets.

The Snowden Revelations and Contestation Within the Internet Governance Ecosystem

In June 9, 2013, the computer analyst Edward Snowden revealed himself in a video interview as the source of the NSA revelations published that week in the *Guardian* and *Washington Post*. The leak exposed a number of mass-surveillance programs undertaken by NSA and allied nations that would soon be known as the "Snowden Files" (THE GUARDIAN, 2013). The Files revealed the agencies capacity (either through law enforcement or through collaboration with private business) of accessing information stored in major US technology companies; mass-intercepting data from fiber-optic cables which make up the backbone of global phone and Internet networks; employing social engineering and hacking techniques against hardware and software to gain unauthorized access to third-party ICT systems; etc. In sum, the Snowden Files revealed a complex surveillance framework in service of the national

interest of the US and a small group of allies that explored the whole distributed structure of cyberspace.⁵

Snowden's revelations not only brought light to the NSA programs, but also demonstrated that the US-centered Internet governance might be in check together with the "multistakeholder model" that has been grounding Internet's global regulation since the 1990s. Right after the leak a major shift in the Internet governance ecosystem was expected to happen. The reports of US spying caused a major uproar among the group of countries in favor of updating the current order.

The group is mainly composed by the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) and some European and Middle Eastern nations that regard the Internet and the current institutional framework for its governance (centered in the notion of a private sector-led multistakeholderism) as an instrument of power wielded by Western States. Accordingly, such institutional framework is unable to represent the interests of developing nations alike and thus needs to be reviewed in order to encompass the ever-growing Internet usage and dependence they face.

Even though it is possible to identify discrepancies among the larger reformist group - whose positions vary according to different degrees of radicalism, ranging from "radical" (Iran, Cuba, China, Syria, Egypt, Russia) to "moderate" (Brazil, India, Mexico and South Africa and others) -, the US and its allies remained for most part of the last decade categorically opposed to such reforms. Since the Snowden Files surfaced the "Five Eyes" - a group composed by the US, the UK, Australia, Canada and New Zealand (FARREL, 2013) - have been nobbling international efforts to curb Internet surveillance.

In November 2014, the group managed to remove language classifying metadata collection as "highly intrusive" from a UN Third Committee resolution addressing digital espionage. The document was drafted by Brazil and Germany and called on governments to honor international obligations to respect individuals' right to privacy when requiring private companies or third parties to disclose personal data. Despite

⁵ Hard and soft infrastructure, logical protocols, applications, users, and governance.

most countries⁶ evident concern at digital spying and said unlawful or arbitrary mass surveillance, interception and collection of online data, the document was softened in order to address the Five Eyes' invoked need for effective intelligence gathering to combat terrorism. The group also called for broader participation in the discussions. According to a Canadian representative quoted by *Reuters*, "*if our muddled discussions on metadata are any indication, these conversations cannot take place between diplomats alone. They require the collective expertise of all stakeholders: governments, industry, civil society and the technical community*" (NICHOLS, 2014).

In fact, the Five Eyes have been sticking to the notion of multistakeholderism for the past decade, but the aftermath of Snowden's revelations has highlighted their position even more. The year 2014 held a great number of conferences about the management of core Internet resources and the development of common rules to govern more general aspects of global net communication, and the US and its allies have stressed their positions in every opportunity, despite the growing opposition to their role in global Internet governance.

Brazil has become an exponent voice within the larger moderate reformist group, promoting its national model of Internet governance to different countries and advancing its principles in different fora. In the last year, the country was able to directly oppose to some taken-for-granted assumptions within the Internet governance community, sometimes even facing longstanding US and Five Eyes postulates. The following sections delve into the Brazilian response to the Snowden Affairs, revealing its practical foundations.

The Foundations of the Brazilian Response to the Snowden Affairs

Out of all reactions to the Snowden Affairs, the Brazilian was one of the most intense. The reports of US spying caused a great buzz in Brazil. While broader debates over Internet infrastructure and legislation had been happening in the country since the early 2000s, the leaks somehow catalyzed the process, bringing cybersecurity and

⁶ The text was later approved by consensus by the 193-member committee as a follow-up to a similar text adopted in 2013 (VALLONE, 2014).

Internet governance closer. NSA targets in the country included the personal e-mail account of President Dilma Rousseff and internal computer networks of oil-giant Petrobras (WATTS, 2013). Government's immediate response to the leak was the cancellation of a Presidential visit to Washington scheduled for October (REUTERS, 2013). Following the cancellation, President Rousseff used her opening speech at the 2013 UN General Assembly to publicly condemn the NSA espionage (BRAZIL, 2013).

According to President Rousseff, NSA activities shaped "*a situation of grave violation of human rights and of civil liberties; of invasion and capture of confidential information concerning corporate activities, and especially of disrespect to national sovereignty.*" Mrs. Rousseff also reiterated Brazil's longstanding concerns about the asymmetrical development of the Information Society. She criticized the current privileged US position in cyberspace - indirectly referring to the country's prominent role in the historical development of the network and the construction of its governance ecosystem centered at ICANN.

Mrs. Rousseff also stressed that Brazil would "*redouble its efforts to adopt legislation, technologies and mechanisms to protect [the country] from the illegal interception of communications and data.*" In this sense, the Brazilian answer to the leak also fostered a series of domestic changes over the national cyberspace, including the build of new Internet exchange points (IXPs),⁷ the launch of a state-owned e-mail service (SOLON, 2013), and the build of a new underwater cable to Europe (WATSON, 2013; ESTES, 2014). While many of these measures actually aimed at enhancing Brazil's independence in the field of international interconnectivity and fostering Science and Technology policies in the country, the President also announced her commitment for the democratization of Internet governance by advancing the topic in the international agenda.

Her first measure on that matter was the announcement of the Brazilian intention to foster debates on changes necessary to achieve a more pluralistic and democratic Internet governance. According to the Brazilian view, Internet governance should be based on a set of fundamental principles such as the protection and promotion of human

⁷ For a general overview of the situation of those IXPs in the country, check <www.ptt.br>.

rights, freedom of expression and privacy. Network neutrality should become a general rule for data flows on the Internet to curb any discrimination, limitation or blockage of Internet use based on political, commercial, cultural or any other purposes other than technical criteria. Mrs. Rousseff's propositions to the UN General Assembly mirror the institutional development of Internet governance in Brazil and it is fair to say that the Brazilian President seized the opportunity to promote it in the international level.

Internet governance in Brazil has been mounted over three pillars. The first pillar is the Brazilian Internet Steering Committee: a pluralistic assembly of Internet stakeholders (government, business, non-profit and non-commercial entities, academics and technicians) responsible for coordinating and integrating all Internet service initiatives in Brazil, as well as promoting technical quality, innovation and the dissemination of available services.⁸ The second pillar is normative in character: a Decalogue of Principles that informs the practices of the Steering Committee and all stakeholders in relation to the technical and political aspects of Internet governance in the country (CGI.BR, 2009). The third pillar is popularly known as "Marco Civil", a Bill of Internet Rights applicable in the country, crafted over a long-term process of public drafting and very intense political participation from all sectors of society in Brazil (CGI.BR, 2014).

The Internet Steering Committee in Brazil (CGI.br) was created in 1995 by the Ministry of Science and Technology and the Ministry of Communications to serve as a multistakeholder advisory board for Internet-related matters in Brazil.⁹ Until 2002, CGI.br was formed by representatives appointed by the Federal Government, which held the majority of the chairs. President Lula da Silva - Rousseff's predecessor - reformed the Committee in 2003 and increased its level of civil society's participation. CGI.br is currently composed of 21 representatives (9 from governmental agencies; 12 from the Brazilian society at-large).¹⁰ The seats are taken by 8 representatives of the Federal Government; 1 representative of state-level governments; 4 representatives of

⁸ Presidential Decree 4,829 of September 3rd, 2003.

⁹ Interministerial Ordinance 147 of May 31st, 1995.

¹⁰ More information available at: <<http://cgi.br/membros/>> (accessed January 20, 2015).

the business sector (ICT goods and service providers; content and access providers; telecom infrastructure providers; business users); 4 representatives of non-profit and non-commercial entities; 3 representatives of technical and academic communities; and 1 Internet highly renowned expert. Other than government representatives are elected for three-year terms by the communities they represent in an open and transparent process.

CGI.br is a consensus-driven forum established by a Presidential Decree and funded by the revenues collected by NIC.br, the private non-profit organization behind <.br> in the domain name system.¹¹ The Committee is in charge of: (a) proposing policies and procedures regarding the regulation of Internet activities; (b) recommending standards for technical and operational procedures for Internet in Brazil; (c) establishing strategic directives related to the use and development of Internet in Brazil; (d) promoting studies and technical standards for network and service security in the country; (e) coordinating the allocation of Internet addresses (IPs) and registrations in the <.br> domain; and (f) collecting, organizing and disseminating information on Internet services, including indicators and statistics. Resolutions adopted by the Committee on these matters do not have a binding character. However, because the Committee congregates a pluralistic set of representatives, the resolutions are highly valued as the authoritative path to follow in the integration and harmonization of Internet service initiatives in Brazil (LEMOS et al, 2015).

In 2009, after two years of fiercely deliberations, CGI.br adopted Resolution CGI.br/RES/2009/003/P, which introduced a list of ten principles to be followed in the governance and use of Internet in Brazil. The list - popularly known as "The Decalogue" - represents a commitment surrounding the following values: (1) freedom, privacy and human rights; (2) democratic and collaborative governance; (3) universality; (4) diversity; (5) innovation; (6) network neutrality; (7) non-liability of network intermediaries for actions performed by end-users; (8) functionality, security and stability; (9) standardization and interoperability; (10) proper legal and regulatory environments (CGI.BR, 2009).

¹¹ More information available at: <<http://nic.br>> (accessed January 20, 2015).

The Decalogue inspired the elaboration of a Bill of Internet Rights in Brazil (Marco Civil). Marco Civil was a response to the growing trend of punishing conducts taken by Internet users and Internet intermediaries. For instance, in 2007 a Brazilian celebrity had a sex tape leaked on YouTube. Following the leak, a Brazilian Court ordered YouTube to shut down its on line video streaming platform. The disproportional measure rendered YouTube unavailable for all Internet users in the country - most of them with no relation whatsoever to the case. Several Bills of Law popped up in the Congress, aiming at regulating content and defining civil and criminal liabilities of all those involved with Internet in the country. In general, the Bills reproduced the action of the Brazilian Court: lacking solid technical foundations, they generally mistargeted the true authors of unlawful online activities, imposed unreasonable duties over network intermediaries, and did not strike the proper balance between costs and benefits of judicial orders (LEMOS et al, 2015).

A first draft for Marco Civil was crowdsourced in an open online platform, as well as on face-to-face open audiences organized by the Ministry of Justice, CGI.br and the School of Law at the Getúlio Vargas Foundation (FGV) from 2009 to 2011.¹² The idea of having a "Bill of Internet Rights" departed from the assumption that there can be no punishment unless there is a clear definition of what are the fundamental rights and duties of individuals and corporations vis-a-vis the Internet.

In 2011, the draft was sent to the Congress, where it was fiercely debated with an overwhelming public participation until 2014. The Bill became Law (Federal Law 12.965/2014) in April 2014.¹³ President Dilma symbolically signed the final text adopted in the Congress during the opening ceremony of the Global Multi-Stakeholder Meeting on the Future of Internet Governance (NETmundial) to which we turn below, the most concrete result arising from her speech at the UN General Assembly six months before.

¹² More information available at: <<http://culturadigital.br/marcocivil>> (accessed January 20, 2015).

¹³ The Law is available at: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=517255>> (accessed January 20, 2015).

In sum, Law 12.965 reiterates the content of CGI.br's Decalogue of Principles. It lists the fundamental rights and duties of Internet users, as well as access and service providers that operate in Brazil. Freedom of expression and the protection of privacy became the major tenets for Internet governance in the country. The access by third parties (including governmental agencies) to personal data and metadata for any purpose is only allowed after they are duly considered by a state or federal judge, following due process rules established by Brazilian Constitution. The same applies to content take-down (except in cases of unauthorized display of nude/sex scenes in which there is enough evidence of the victim's identity). The Law expressly forbids the liability of access providers by actions undertaken by their clients. Application providers can be held liable for unlawful acts only if they fail to follow a Court order - and to the extent of the damages, they cause for their inertia. In operational terms, the network neutrality principle was fully embraced by Brazil. With some technical exceptions related to Internet security and stability, for instance, it is now illegal to discriminate in packet transmission and routing within the core of the network based on content, the origin and destination of data flows, as well as the services, terminals and applications employed.

Not only Marco Civil, but also the overall Internet governance framework in Brazil are considered models for Internet governance: they have been carefully debated in specialized fora; they have been thoroughly studied by renowned scholars; and, more importantly, and they have been adapted to the contexts of countries as diverse as Italy and the Philippines.¹⁴

The NETmundial Meeting and the Future of Internet Governance

Soon after President Dilma delivered her speech at the UN General Assembly, a group of technical organizations in charge of coordinating the Internet technical

¹⁴More information available at: http://camera.civi.ci/discussion/proposals/partecipa_alla_consultazione_pubblica_bill_of_rights, and at: <http://democracy.net.ph/full-text/> (accessed January 20, 2015).

infrastructure in the global level (known as the I* Organizations) issued a public statement in Montevideo on "the Future of Internet Cooperation."¹⁵

In the statement, the leaders of these organizations *"reinforced the importance of globally coherent Internet operations, and warned against Internet fragmentation at a national level."* They also *"expressed strong concern over the undermining of the trust and confidence of Internet users globally due to recent revelations of pervasive monitoring and surveillance."* The leaders *"called for accelerating the globalization of ICANN and IANA functions, towards an environment in which all stakeholders, including all governments, participate on an equal footing"* and *"agreed to catalyze community-wide efforts towards the evolution of global multi-stakeholder Internet cooperation."*

In the same week, one of these leaders, Mr. Fadi Chehadé - CEO of ICANN - met President Rousseff in Brasilia.¹⁶ He conveyed the message that the I* organizations recognized the country's leadership role in putting Internet governance high in the international agenda. They both agreed to convene a global meeting to discuss the reformation of Internet governance worldwide based on the principles she raised in her speech (RT, 2013). Immediately, Mrs. Rousseff commissioned the Minister of Communications (Mr. Paulo Bernardo da Silva), the Federal Secretary for ICT Policies (Mr. Virgílio Almeida, who in the occasion held the Chair of CGI.br), one of the Special Advisors to the President's Cabinet (Mr. Valdir Simão) and the Executive Secretary of CGI.br (Mr. Hartmut Glaser) to be in charge of the organization of the event on behalf of the government. Soon after, the Ministry of Foreign Relations of Brazil appointed Ambassador Benedicto da Fonseca to join the group.¹⁷

A very intense debate on the format and the agenda of the event ensued. The Brazilian organizing committee was sided by an "international dialogue" broader in scope than the I* group, known as 1Net. 1Net served as a coordination and cooperation

¹⁵Available at: <<https://www.icann.org/news/announcement-2013-10-07-en>> (accessed January 20, 2015).

¹⁶An interview with Mr. Fadi Chehadé is available at: <<https://www.youtube.com/watch?v=nJmFAMJNx94>> (accessed January 20, 2015).

¹⁷The official announcement is available at: <<https://www.youtube.com/watch?v=n6B64WleY9k>> (accessed January 20, 2015).

online platform for all stakeholders (government, business, academia, technical communities and individual users) involved in discussions related to "the future of Internet governance."¹⁸ Brazil and CGI.br kept open conversation with different groups of stakeholders to take a decision on the matter in a bottom-up and participatory manner, and INet served as a focal point for those conversations. As a result, CGI.br and INet became the effective organizers of the Global Multi-Stakeholder Meeting on the Future of Internet Governance (NETmundial).¹⁹

NETmundial took place between April 23rd and 24th 2014, in São Paulo. It had two major topics in its agenda: principles for Internet governance and the evolution of the governance ecosystem, which clearly reflects President Rousseff's speech combined with the I* Montevideo Statement. The event was run by four different organizing committees, all of them composed by representatives from relevant stakeholders selected by their respective communities. The High Level Multi-stakeholder Committee was in charge of raising international awareness and support for the meeting; the Executive Multi-stakeholder Committee was in charge of practical aspects of the event, such as putting together the agenda and conducting the process for collecting public inputs on the topics under discussion; the Logistics and Organizational Committee was in charge of the operational aspects of the conference; and, finally, the Council of Governmental Advisors was in charge of collecting inputs from governments willing to participate.

Before the event, more than 187 written contributions from governmental and non-governmental entities, businesses, researchers, and individuals were submitted through an online platform to inform discussions on the proposed agenda. The Executive Committee compiled all those contributions and put together a draft statement to be issued in the end of the meeting, which was later opened to a public comments phase. The document received more than 1.300 comments. During the event, around 1.000 people from more than 90 countries took part in the meeting. Remote hubs

¹⁸More information available at: <<http://inet.org/>> (accessed January 20, 2015).

¹⁹More information available at: <<http://netmundial.br>> (accessed January 20, 2015). A full account of the conference is provided by Maciel; Zingales; Fink (2015).

allowed the online participation of people from all over the planet without the need to be present in São Paulo. Governments, business representatives, civil society activists, researchers, individuals, etc., all shared the same speakers' list on equal footing, with no precedence or privilege whatsoever, which resulted in a very rich and diverse set of opinions, agreements and controversies on the myriad of technical and political, economic, cultural and societal aspects that are involved in Internet discussions. Based on the comments submitted online, as well as the debates that occurred in the plenary of the event, the Executive Committee elaborated a second version of the statement, documenting the aspects around which rough consensus was reached by the participants.

The "NETmundial Multi-Stakeholder Statement" was presented in the end of the meeting.²⁰ Among an extensive list of things, it details the overall consensus on: (a) the promotion and protection of human rights and associated values as a fundamental principle; (b) the need to properly balance between rights and duties of intermediaries consistently with economic growth, innovation, creativity and free flow of information; (c) the relevance of multistakeholderism as the basis for sound Internet governance; (d) the importance of the distributed nature of the Internet governance ecosystem as the foundation of a single, diverse unified global network; (e) the need for the globalization of ICANN and the timely release of the IANA functions from the supervision of the US government, which, by its turn, should be carried on in full transparency and in order to satisfy not only US national interests, but the global community; and (f) the relevance of the UN Internet Governance Forum for discussions and deliberations on Internet governance by the international community. The drafting team opted for not putting together strong messages in favor of network neutrality and against mass surveillance online, for both topics involve a great deal of economic and political controversy. The document however makes reference to "free flow of data packets/information, end-to-end" and to "the right to privacy includes the not being subject to arbitrary or unlawful surveillance, collection, treatment and use of personal data."

²⁰The document is available at: <<http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Document.pdf>> (accessed January 20, 2015).

An overarching document such as the NETmundial Statement can hardly ever contemplate all interests and bear gather full consensus among such a diverse group of participants. A small number of stakeholders criticize the document based on their individual self-interest: some activist groups criticize it for not having sent a strong message against the NSA scandal; others wanted it to have a more clear stand on Internet access as a fundamental human right; some governments, specially autarchic ones, criticize it because it does not give the UN a central role in the governance ecosystem.

Nonetheless, the majority of the stakeholders in the event and afterwards praise the document as a watershed for Internet governance: it conveys the prospect of a more democratic, more pluralistic and less US-centric governance regime. The basis for that assertion lies in the announcement made by the US government ten days before the meeting in São Paulo of its unequivocal intention to release its prominent role over the root of the Internet in favor of the "global multi-stakeholder Internet community" (USA, 2014). For that, the NTIA/DoC commissioned ICANN to set up a transition process through which the different communities involved with numbers, names, and protocols - as well as any other interested stakeholder - will craft a proposition to be presented to the US government with an alternative to the current unilateral supervision system - something that was promised to progressively fade away from its inception in favor of the global community.²¹ This solution is expected to be placed by September 2015 - when the current edition of the ICANN-DoC contract expires.

Conclusion

The US delayed the IANA transition for 15 years. The American position sustains that any change in the current governance ecosystem could endanger the correct functioning of the network. They also claim that political struggles surrounding the control of the root could even lead to the fragmentation of the Internet as we know it (KLEINWÄCHTER, 2015). NETmundial inaugurated a new era in Internet governance

²¹More information available at: <<https://www.icann.org/resources/pages/transition-2014-03-23-en>> (accessed January 20, 2015).

for it reopened the stalled World Summit on the Information Society discussion on the symbolic meaning of US stewardship in the most relevant portion of the larger ecosystem (CHAKRAVARTY, 2007). In practical terms, the US role has been of attesting the correctness of the processes performed by the entities commissioned to operate the root through contracts with DoC and then authorize the distribution of the root-zone file that feeds the whole DNS system. As the Internet - once a project owned by some agencies of the US government - matured and spread all over the world, the American unilateral action lost any plausible justification.

The American shift may be interpreted in two ways. The first one - a more optimistic account - sees it as a direct result of the pressure that ensued from the Snowden revelations onwards. The second one is more pragmatic. As NETmundial would inevitably happen, the US government prior announced its intention to release its formal control over the root as means to set the event's agenda. Had the meeting been focused on the root management transition plan, cyber espionage and other security topics would probably be considered secondary topics. Both interpretations are plausible – cybersecurity was indeed regarded as secondary despite being a fundamental cause of change – and only future research will be able to determine precisely the rationales for the decision.

An important caveat might be raised at this point. The US imposed conditions for their acceptance of the transition solution to be presented in 2015. The solution, for instance, cannot replace the US supervision by an intergovernmental agency.²² Also, the risk of vertical unilateralist action by the American government in 2015 is still hovering over the field, for the decision is not entirely on the hands of the Executive branch. The Congress might block the Executive's handing over its stewardship position vis-a-vis the IANA functions. Some Bills on the subject have already been presented, determining that the government presents an assessment of the potential economic and strategic losses involved in any plan submitted by the ICANN community (Kruger, 2014).

²²More information available at: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/iana-transition-scoping-08apr14-en.pdf>> (accessed January 20, 2015).

It seems that no matter the final immediate results of IANA transition, the creation of a new track within the Internet governance ecosystem is a direct consequence of Brazil's recognition that the democratization of Internet governance is a necessary condition for the democratization of global governance as a whole. Brazil is bound in its foreign affairs by a commitment to the construction of a more democratic, inclusive and socially just order that contributes to human development in all of its aspects. It is not a sufficient condition though. The larger part of the true transformation of the playing field (either in relation to Internet governance or in relation to the governance of other transnational topics) demands investment in infrastructure, research and development, capacity building and other measures that can bridge the digital gap between the developed and the developing Worlds.

The NETmundial legacy can go a lot further than the mere democratization of the technical governance of the network. If the São Paulo declaration stands, it might provide a solid new foundation for the long-term institutional development of Internet governance. It enshrined a list of principles that shall guide Internet-related public policies in the national, the regional, and the global levels. Among them, the notion that such policies shall be developed with the participation of multiple stakeholders is closely related to discussions about the nature of political participation and democracy – domestically and internationally – in the 21st century.

In a context in which the Internet affects all sectors of life in society and is deeply affected by them in a circular relation (ABBATE, 2000), one can expect that multi-stakeholder processes become recognized as the cornerstone of an interconnected World. It seems that from 2014 onwards, Brazil has convened a lot of political capital and allies to uphold those values in the future of international relations. More than ever, the IR epistemic community faces the intellectual challenge of providing analytical and empirical guidance on how the notion "multistakeholder governance" impacts theory and practice in the field.

REFERÊNCIAS

- ABBATE, J. **Inventing the Internet**. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
- BARLOW, John Perry. A Declaration of the Independence of Cyberspace. **Electronic Frontier Foundation Website**, 1996. Disponível em: <<https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- BRAZIL. Statement by H. E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 68th Session of the United Nations General Assembly, 2013. Disponível em: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/BR_en.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- CANABARRO, Diego R.; BORNE, Thiago. Reflections on the Fog of (Cyber) War. **National Center for Digital Government Working Papers**, v. 13, n. 001, 2013, p. 01-18. Disponível em: <http://www.umass.edu/digitalcenter/research/working_papers/13_001_Canabarro-Borne_FogofCyberWar.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2015.
- CANABARRO, Diego R.; BORNE, Thiago. The Case of Brazil Reloaded: Interconnectivity and Customization as Key Variables for Cyber Security. **Paper presented at the 55th International Studies Association Annual Meeting**, March 27, 2014, Toronto, Canada. Disponível em <<http://ow.ly/O3iya>>. Acesso em: 08 jun. 2015.
- CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego R.; BORNE, Thiago Three Controversies on Cyberwar: a Critical Perspective. **Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting**, April 12, 2013, Chicago, USA. Disponível em <<http://ow.ly/O3iFz>>. Acesso em: 08 jun. 2015.
- CGI.BR (2009). Resolução CGI.br/RES/2009/003/P. Disponível em: <http://cgi.br/en_us/resolucoes/documento/2009/003>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- CGI.BR (2014). Marco Civil Law of the Internet in Brazil. Disponível em: <<http://cgi.br/pagina/marco-civil-law-of-the-internet-in-brazil/180>>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- CHAKRAVARTY, Paula. (2007). Governance Without Politics: Civil Society, Development and the Postcolonial State. **International Journal of Communication**, n. 1, p. 297-317.

- COLEMAN, Liv. (2013). 'We Reject: Kings, Presidents, and Voting': Internet Community Autonomy in Managing the Growth of the Internet. **Journal of Information Technology & Politics** v. 10, n. 2.
- DEIBERT, Ronald. Black Code: Censorship, Surveillance, and the Militarisation of Cyberspace. **Millennium - Journal of International Studies**, v. 32, p. 501-530.
- DEIBERT, Ronald. et al. **Access Contested: Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace**. Cambridge: The MIT Press, 2012.
- DENARDIS, Laura; RAYMOND, Mark. Thinking Clearly About Multistakeholder Internet Governance. **Paper presented at the 8th Annual GigaNet Symposium**, October 21, 2013, Bali, Indonesia. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2354377>>. Acesso em: 30 mai. 2015.
- DENARDIS, Laura. **Protocol Politics - The Globalization of Internet Governance**. Cambridge: The MIT Press, 2009.
- DENARDIS, Laura. The Emerging Field of Internet Governance. In: DUTTON, William H. **Oxford Handbook of Internet Studies**, p. 555-576. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- DENARDIS, Laura. The Global War for Internet Governance. New Haven: Yale University Press, 2014.
- DENARDIS, Laura. The Privatization of Internet Governance. **Paper presented at the 5th Annual GigaNet Symposium**, September 2010, Vilnius, Lithuania. Disponível em: <<http://ow.ly/O3iTg>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- DRAKE, William.; WILSON III, Ernst. **Governing Global Electronic Networks: International Perspective on Policy and Power**. Cambridge: The MIT Press, 2008.
- ERIKSSON, Johan.; GIACOMELLO, Giampiero.. **International Relations and Security in the Digital Age**. New York: Routledge, 2007.
- ESTES, Adam. Brazil is Keeping its Promise to Avoid the US Internet. **Gizmodo**, 2014. Disponível em: <<http://gizmodo.com/brazils-keeping-its-promise-to-disconnect-from-the-u-s-1652771021>>. Acesso em: 02 jun. 2015.
- FARREL, Paul. History of 5-Eyes. **The Guardian**, 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2013/dec/02/history-of-5-eyes-explainer>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

KARATZOIANNI, Athina. **Cyber Conflict and Global Politics**. London: Routledge, 2009.

KLEINWÄCHTER, Wolfgang. (2007). The History of Internet Governance. In: OSCE. **Governing the Internet: Freedom and Regulation in the OSCE Region**, p. 41-64. Vienna: OSCE, 2007. Disponível em: <<http://www.osce.org/fom/26169>>. Acesso em: 07 jun. 2015.

KLEINWÄCHTER, Wolfgang. Internet Governance Outlook 2015: Two Processes, Many Venues, Four Baskets. **CircleID**, 2015. Disponível em: <http://www.circleid.com/posts/20150103_internet_governance_outlook_2015_2_processes_many_venues_4_baskets/>. Acesso em: 12 jan. 2015.

KRUGER, Lennard. Internet Governance and the Domain Name System: Issues for Congress. **CRS Report**, 2014. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42351.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

KURBALIJA, Jovan; GELBSTEIN, Eduardo. **Gobernanza de Internet: Asuntos, Actores y Brechas**. Geneva: Diplo Foundation, 2015.

LASSWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Gloucester, Estados Unidos: Peter Smith Pub Inc., 1936.

LEMONS, Ronaldo et al. **Fighting Spam the Multistakeholder Way – A Case Study on the Port 25/TCP Management in the Brazilian Internet**, 2015. Disponível em: <<http://ow.ly/O3jVQ>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MACIEL, Marília; ZINGALES, N; FINK, Daniel. **The Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance (NETmundial)**, 2015. Disponível em: <https://publixphere.net/i/noc/page/IG_Case_Study_NETMundial>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MUELLER, Milton. **Networks and States: The Global Politics of Internet Governance**. London: The MIT Press, 2010.

MUELLER, Milton. Property and Commons in Internet Governance. In: BROUSSEAU, Eric; MARZOUKI, Maryem; MEÁDEL, Cécile. **Governance, Powers and Regulation on the Internet**, p. 39-62. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MUELLER, Milton. **Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace**. Cambridge: The MIT Press, 2002.

- NICHOLS, Michelle. U.N. Committee Spotlights 'Highly Intrusive' Digital Spying. **Reuters**, 2014. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2014/11/25/us-spying-un-idUSKCN0J92I120141125>>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- ORSINI, Amandine; MORIN, Jean-Frédéric; YOUNG, Oran. Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance? **Global Governance**, 19(1), 2013, pp. 27–39.
- POST, David. G. **In Search of Jefferson's Moose - Notes on the State of Cyberspace**. New York: Oxford University Press, 2009.
- RAYMOND, Mark; DENARDIS, Laura. Multistakeholderism: anatomy of an inchoate global institution. **International Theory**, May 2015, pp. 1-45. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S1752971915000081>. Acesso em: 02 jun. 2015.
- REUTERS. Dilma Rousseff Cancels U.S. Trips Over Claims Of NSA Spying On Brazil's President. **The Huffington Post**, 2013. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/2013/09/17/rouseff-cancels-us-trip_n_3941973.html>. Acesso em: 30 jan. 2015.
- RT. Brazil to Host Global Internet Summit in Ongoing Fight Against NSA Surveillance. **RT**, 2013. Disponível em: <<http://rt.com/news/brazil-internet-summit-fight-nsa-006/>>. Acesso em: 14 fev. 2015.
- RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. **International Organization**, 46(3), 1993, pp. 561–98.
- SOLON, Olivia. Brazilian Government Plans National 'Anti-Snooping' Email System. **Wired**, 2013. Disponível em <<http://www.wired.co.uk/news/archive/2013-09/03/brazil-anti-snooping-email>>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- THE GUARDIAN. **The NSA Files**, 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/us-news/the-nsa-files>>. Acesso em: 07 jun. 2015.
- USA. NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions. **National Telecommunications and Information Administration – Department of Commerce, United States of America**, 2014. Disponível em: <<http://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>>. Acesso em 30: mar. 2015.
- VALLONE, Giuliana. ONU Aprova Resolução Proposta por Brasil e Alemanha Contra Espionagem. **Folha de São Paulo**, 2014. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/11/1553381-onu-aprova-resolucao-proposta-por-brasil-e-alemanha-contra-espionagem.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

WATSON, Paul Joseph. BRICS Countries Build New Internet to Avoid NSA Spying. **InfoWars**, 2013. Disponível em: <<http://www.infowars.com/brics-countries-build-new-internet-to-avoid-nsa-spying/>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

WATTS, Jonathan. NSA Accused of Spying on Brazilian Oil Company Petrobras. **The Guardian**, 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2013/sep/09/nsa-spying-brazil-oil-petrobras>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

WINNER, Langdon. Cyberlibertarian Myths and the Prospects for Community. **SIGCAS Comput. Soc.**, v. 27, n. 3, 1997, p. 14-19.

YANNAKOGEORGOS, Pano. Internet Governance and National Security. **Strategic Studies Quarterly**, v. 6, n. 3, 2012, p. 102-125.

Recebido em 31 de março de 2015. Aprovado em 09 de junho de 2015.

RESUMO

Apesar do papel central da Internet para a compreensão atual do ciberespaço, as agendas de governança da Internet e de cibersegurança apenas convergiram a partir das revelações de Edward Snowden sobre os programas de espionagem digital dos Estados Unidos. O Caso Snowden aumentou a entropia do complexo ecossistema da Internet, e reacendeu tensões a respeito da proeminência americana na administração dos recursos críticos da Rede. Nesse contexto, muitos países demonstraram preocupações sobre o futuro da governança da Internet, e o Brasil ganhou destaque no debate. Este artigo (a) resume as preocupações oriundas do Caso Snowden e seus impactos gerais sobre o ecossistema de governança da Internet; (b) analisa as medidas políticas tomadas pelo Brasil no campo em questão, antes e depois dos vazamentos de Snowden; e (c) detalha como o Brasil utilizou o Caso para promover sua agenda política para governança da Rede internacionalmente, fomentando a adoção de um complexo de governança mais pluralístico e democrático. Ao fim, o texto reflete sobre as possibilidades de mudança no ecossistema de governança global da Internet após o anúncio da intenção estadunidense de renunciar seus privilégios na supervisão do funcionamento de recursos críticos da Rede.

Palavras Chave: Governança da Internet; Brasil; Cibersegurança;

ABSTRACT

Despite of the central role the Internet plays in cyberspace-related matters, it was only when Edward Snowden brought light to American-led digital espionage programs that Internet governance and cybersecurity agendas definitely converged. The Snowden Affairs increased the entropy within the broader Internet ecosystem and reignited political tensions that revolve around the US prominence within the narrower arena of critical Internet resources management. In this context, many countries have shown great concern regarding the governance of the Internet, and Brazil has gained a prominent role in the debate. This paper (a) summarizes the concerns arisen from Snowden's leaks and their general impacts over the Internet governance ecosystem; (b) tracks the policy actions undertaken by Brazil in the issue-area of Internet governance both before and after Snowden; and (c) details how Brazil seized the Snowden Affair as an opportunity to promote its broader political agenda internationally, fostering a more democratic and pluralistic Internet governance worldwide. In the end, the paper reflects upon the prospects for change in global Internet governance after the US government announced its intention to relinquish its privileged position vis-a-vis critical Internet resources.

Keywords: Internet; Governance; Brazil; Cybersecurity; Intelligence; Edward Snowden;

AGENDA SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: OS CASOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PRESTADA PELO MDS E PELA ABC

**Social agenda in Lula's foreign policy: the cases of
international cooperation provided by MDS and ABC**

*Luciana Pazini Papi¹
Klei Medeiros²*

Introdução

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2013, o Sul está hoje em posição de influenciar e reformular velhos modelos de cooperação para o desenvolvimento graças a recursos acrescidos e às lições colhidas no terreno. A publicação fez um grande elogio aos países emergentes e em desenvolvimento e estampou na capa uma bússola de ponta cabeça, onde o novo norte era o Sul. Nesse contexto de contestação da governança global do Norte vigente no século XXI, destaca-se o papel da política externa de Lula como elemento aglutinador na luta pelo desenvolvimento entre os países do Eixo Sul-Sul. A política externa levada a cabo desde o início do Governo Lula (2003-2010) caracterizou-se pela utilização de novas formas de cooperação com o Eixo Sul-Sul, no âmbito econômico, tecnológico e educacional, levados a cabo através da atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em parceria com diversos órgãos estatais. Dentre esses novos mecanismos de atuação externa, destaca-se o compartilhamento de conhecimentos e técnicas de *gestão social*. Tal prática ampliou-se concomitantemente ao reconhecimento internacional de

¹ Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Ciência Política e Bacharel em Ciências Sociais pela mesma universidade. É pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). (luppapi@yahoo.com.br).

² Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Graduando em Relações Internacionais na mesma universidade e Bacharel em Administração de Empresas na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). É pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). (kleimedeiros@gmail.com).

programas sociais aplicados pelo governo brasileiro no âmbito interno - como o Bolsa Família³, o Fome Zero⁴ e, mais recentemente, os programas que compõem o vasto Plano Brasil sem Miséria desenvolvido no Governo Rousseff.

Nesse sentido, a Agência Brasileira de Cooperação, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁵ têm cumprido um papel fundamental no sentido de compartilhar as técnicas e tecnologias sociais desenvolvidas a partir do *know-how* adquirido por órgãos e agências estatais atuando no Brasil (como o próprio MDS, a EMBRAPA, a SENAI, entre outras). A cooperação técnica, apenas uma das diversas modalidades de cooperação existentes, tem se mostrado uma prática extremamente relevante por valer-se do compartilhamento de conhecimento diretamente entre aquela minoria que está envolvida com o processo de tomada de decisão em seus respectivos governos, podendo alterar o rumo de estratégias e táticas em prol do desenvolvimento de seus países. Para além dos investimentos em infraestrutura, que outros países como a China têm feito na África, por exemplo, a cooperação técnica garante interdependência política, geração de afinidades ideológicas e teóricas e permite o aprimoramento constante de políticas públicas promotoras do desenvolvimento.

Assim sendo, na primeira parte deste artigo procura-se definir o lugar da cooperação social na política externa brasileira, compreendida em seu caráter estratégico como uma forma de inserção renovada do Brasil em questões globais. No âmbito da Cooperação Sul-Sul, a atuação em prol do desenvolvimento social é aqui analisada como uma espécie de ação coletiva, a qual surge com um duplo caráter idealista e pragmático, visando garantir maior afinidade ideológica e ao mesmo tempo uma maior influência sistêmica de países intermediários na arena internacional. Neste contexto, a Cooperação Sul-Sul é cada vez mais realizada através da *paradiplomacia*, em que ministérios e entes federados trabalham diretamente entre si, fortalecendo a ligação direta entre tomadores de

³ Em outubro de 2013, o Bolsa Família recebeu o Nobel Social do ISSA, na Suíça.

⁴ Em junho de 2013, o Brasil fora premiado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura por ter reduzido a fome pela metade antes de 2015, prazo estabelecido para o cumprimento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (EBC, 2013)

⁵ Resultado da fusão entre o temporário Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional, criado em 2003 e o antigo Ministério da Assistência Social, existente no governo FHC.

decisão em políticas públicas. Para tanto, são analisados, na terceira seção do artigo, o caso específico da atuação internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), como um caso de atuação interministerial com países do Eixo Sul-Sul, e na quarta seção, e o caso da cooperação internacional prestada diretamente pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC-Itamaraty) aos países em desenvolvimento, com destaque para os projetos desenvolvidos com o continente africano. Por se tratarem de dois estudos de caso independentes, o objetivo não é estabelecer algum tipo de comparação entre a atuação do MDS e da ABC, e sim demonstrar a importância da articulação direta entre o Itamaraty e outros ministérios para a geração de interdependência governamental entre países do Sul, permitindo, sobretudo a partir de uma perspectiva técnica, o surgimento de uma espécie de laboratório de ideias sobre novas formas de atuação estatal em países do Sul, sem fórmulas ou receitas prontas vindas do Norte.

A cooperação sul-sul na área social e a atuação brasileira

Durante muito tempo, cooperação internacional era sinônimo de “assistência” ou “ajuda” internacional. Após a Segunda Guerra Mundial, verifica-se um aumento da preocupação com a reconstrução econômica dos países atingidos pela guerra, sobretudo a Europa e o Japão (Cooperação Norte-Norte), sendo os países do Terceiro Mundo relegados à um segundo plano, a não ser como espaço de projeção geopolítica das duas superpotências da época. Com a criação das Nações Unidas⁶, colocou-se o princípio da cooperação como um dos pilares do novo arranjo internacional que estava em surgimento. No contexto da Guerra Fria, a “ajuda” e as “doações” internacionais funcionaram como uma forma de vincular os países do Terceiro Mundo à esfera de influência de cada uma das superpotências.

Entretanto, adjacente a este processo, surge uma espécie de ação coletiva global entre os países do Sul, preocupados em garantir o não-alinhamento à nenhuma das superpotências da Guerra Fria e em promover o diálogo e a concertação em prol do desenvolvimento comum. Se em um momento inicial o terceiromundismo teria

⁶ Em 1959, a Assembleia Geral da ONU substituiu o conceito de "assistência técnica", por "cooperação técnica", acreditando ser um termo mais adequado para representar relações de trocas e de interesses entre as partes.

contornos ideológicos e afroasiáticos (a se julgar pelos princípios explicitados na Conferência de Bandung de 1955), nos anos 1990 e 2000, por sua vez, se verifica uma forma de cooperação revestida de caráter mais pragmático e estratégico, simbolizada no nascimento de coalizões de geometria variável como BRICS e IBAS. Assim sendo, o Brasil, em meio a esses novos arranjos políticos do Sul Global, estaria “na busca contínua e flexível de espaço de atuação internacional, [resultado] de uma leitura realista das mudanças em curso no sistema internacional” (VISENTINI, 2009, p.1)

Assim sendo, após um período de arrefecimento em função da fase mais crítica da Guerra Fria, observa-se um renascimento, em termos quantitativos e qualitativos, das relações Sul-Sul, na década de 90 e sobretudo na virada do milênio. Se é possível observar um certo esgotamento das políticas e estruturas que formam a tradicional arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento, por outro lado surgem oportunidades de reconfiguração dessa arquitetura, através da Cooperação Sul-Sul, que vive um estado de efervescência, considerando a “amplitude e incremento de programas e projetos entre países em desenvolvimento ou pela proliferação de fóruns de debate na OCDE e na ONU, ou, ainda, pelas referências nas declarações finais de conferências internacionais a suas contribuições ao desenvolvimento e à nova arquitetura da ajuda” (MELLO; SOUZA, 2014, p. 80).

A cooperação internacional, de forma geral, engloba um conjunto de trocas entre ‘doadores’ e receptores, que vão desde a financeira, o apoio técnico, a formação de recursos humanos, os processos de transferência de tecnologia, a doação de equipamentos e materiais, entre outros mecanismos. Entre as diversas modalidades de cooperação internacional, ganha destaque na última década a cooperação técnica na área *social*. A agenda de desenvolvimento social afasta-se de modelos precedentes – que eram fortemente arraigados às diretrizes de organismos internacionais, como o Banco Mundial (MADEIRA; HELLMANN; MEDEIROS, 2011). Na América Latina, especificamente, a desilusão em relação à ortodoxia econômica das décadas de 1980 e 1990, somada aos níveis alarmantes de pobreza e desigualdade⁷, produziram uma maior

⁷ Na América Latina, no período entre 1980 e 1999, o número de pessoas pobres na região mais do que dobrou. Em 2000, a América Latina era a região mais desigual do mundo, com 5% da população de

preocupação com o desenvolvimento social, com destaque para ações ligadas à inclusão social e a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (LEITE, 2012, p. 21). A realização da Cúpula de Copenhague em 1995 mobilizou a opinião pública mundial em torno da causa, sinalizando a necessidade de práticas de gestão mais atentas à pobreza e à desigualdade em países em desenvolvimento. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em informe divulgado em 2000, relacionou a pobreza a uma “violação de direitos humanos”, considerando-a, portanto, como um dos grandes desafios para o século XXI (PNUD, 2000).

Assim sendo, novas abordagens teóricas passaram a buscar uma revisão do paradigma de desenvolvimento em curso, de uma visão deste como equação relativa ao crescimento econômico, à produção e geração de riqueza para uma visão focada no combate à desigualdade e à pobreza no curto e médio prazo. Trata-se de colocar o desenvolvimento social em pé de igualdade com o desenvolvimento econômico. Com a ideia de romper com a “inevitabilidade do atraso”, a garantia de uma renda mínima⁸ (como é o caso do Bolsa Família no Brasil), dentre outros mecanismos de gestão social, passaram a ser encarados como alternativas eficazes nesse sentido, por combater o ciclo retroalimentador da miséria e garantir resultados no curto e longo prazo (KLIKSBERG, 2000). No nível tático-estratégico, essa ideia de “desenvolvimento autossustentável” passou a nortear a gestão social de uma gama significativa de governos na virada do milênio.

No caso brasileiro, diversos programas sociais implantados desde a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2003, receberam reconhecimento internacional por contribuírem para reduzir a taxa de pobreza (de mais

maior renda detendo 25% do PIB e 30 % da população de menor renda possuindo apenas 7,6% do PIB (NOLETO; WERTHEIN, 2003, p. 18)

⁸ A ideia da transferência de renda em espécie pode ser remontada a diversos autores, desde Van Parijs (2000) à Milton Friedman que, ao tratar do problema da pobreza, defendeu que o repasse de uma renda mínima é mais adequado que os subsídios frequentemente concedidos pelos governos, por garantir a liberdade no consumo das famílias sem ocasionar falhas no mercado (FRIEDMAN, 1985). Nesse sentido, entendemos que as críticas a esses tipos de programas sociais por parte de uma parcela da sociedade brasileira, que os considera assistencialistas, é infundada, visto que mesmo teóricos liberais o defendem como instrumento justo de distribuição de renda.

de 35% em 2003 a cerca de 15% em 2012) e a desigualdade de renda, bem como diminuir a subalimentação, a mortalidade infantil, o trabalho infantil, e aumentar o acesso de jovens negros e em situação de pobreza ao ensino superior (IBGE, 2013). Dessa forma, aumentou substancialmente o número de missões estrangeiras visitando o Brasil para conhecer de perto as técnicas e tecnologias sociais aplicadas no âmbito interno, bem como o número de projetos de cooperação técnica firmados entre o MDS, com a intermediação do Itamaraty, e ministérios de países estrangeiros.

No âmbito do combate à miséria e a fome, verifica-se uma consonância do discurso brasileiro a nível internacional e as políticas implementadas em âmbito interno. Ao mesmo tempo em que Lula da Silva implantava internamente a Estratégia Fome Zero e o Programa Bolsa Família, em seus discursos internacionais procurava enfatizar a necessidade de uma ação coletiva global em prol do combate à fome e a miséria. O assunto foi mencionado no Diálogo Ampliado da Cúpula do G-8 (2003), na abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global” (2005), na abertura da Cúpula África-América do Sul (2006), na Reunião de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Bioenergia (2008), só para citar alguns exemplos. Em um destes discursos, Lula destacou que:

O combate à fome e à miséria, pela minha própria trajetória de vida e experiência política, é uma prioridade pessoal. Sempre tive consciência de que essa tarefa não era apenas dos brasileiros, mas de todas as nações. A fome e a pobreza têm determinações internacionais. Isso não quer dizer que os países não devam assumir suas responsabilidades para reduzir as desigualdades e garantir a todos uma vida digna. Mas é inegável que o esforço de cada país, principalmente dos menos desenvolvidos, ganhará muito se for respaldado internacionalmente. (LULA DA SILVA, 2005).

Assim sendo, apesar das limitações em termos de capacidade militar e mesmo econômica, o Brasil aposta em uma diplomacia de alto impacto, tendo como grande ativo o conhecimento que, compartilhado sob a forma da cooperação técnica, faz do seu interesse um bem público global, e por isso inevitavelmente garante um certo status de liderança entre os países do Eixo Sul-Sul. A vocação pacífica, a tradição negociadora do povo brasileiro e o potencial para construir consenso são grandes ativos do Brasil

(BURGES, 2013). Se por um lado estes ativos diminuem as desconfianças entre aqueles países que também lutam pelo desenvolvimento e buscam parceiros para se desenvolver, asseguram ao Brasil uma maior influência sistêmica e a condição de portavoz legítimo de uma agenda do Sul.

A atuação internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): compartilhando experiências exitosas

A política externa brasileira assistiu, sobretudo na última década, ao fenômeno da internacionalização de órgãos públicos, no qual as atividades de cooperação técnica passaram a se dar não apenas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas também de outros ministérios que começaram a atuar em projetos de cooperação técnica internacional, em seus respectivos eixos temáticos (FARIA, 2012; CEPIK; SOUSA, 2011; RODRIGUES *et al*, 2009; KLEIMAN, 2004). Um dos principais vetores da ação brasileira global em prol da redução da pobreza e da desigualdade foi o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assistiu, desde sua criação em 2004, a um aumento significativo na demanda por cooperação internacional.

Em entrevistas realizadas pelos autores com gestores do MDS e do Itamaraty⁹, os entrevistados ressaltaram a questão do arrefecimento da distinção entre política externa e interna, o que levou a um protagonismo crescente dos diversos ministérios brasileiros por intermédio das assessorias nas discussões internacionais. Neste sentido, o MDS e o Itamaraty vêm empreendendo esforços no intuito de dar conta das demandas a eles direcionadas. Apesar da Assessoria Internacional do MDS e do MRE possuírem sistemas de controle distintos, o MRE solicita à Assessoria Internacional do MDS que “*as demandas (por conhecimento, por celebração de memorandos de entendimento e*

⁹ Esta seção do artigo beneficiou-se das entrevistas realizadas de janeiro a março de 2012, no âmbito da consultoria para Relatoria do Seminário Internacional “Políticas Sociais Para O Desenvolvimento”, contratada pela Assessoria Internacional do MDS e financiada pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido no Brasil (DFID/UK/Brazil). Foram realizadas entrevistas com um Assessor da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS-MDS), com uma Assessora da Secretária Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP-MDS), com um funcionário da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com um diplomata atuando na Divisão de Temas Sociais (DTS-MRE).

outros tipos de acordos de cooperação) sejam sempre encaminhados para o Itamaraty, para que se tenha um registro das solicitações e um histórico das demandas internacionais apresentadas” (BRASIL, 2012). Segundo destacou um dos gestores que atua na Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, o MDS atualmente possui grande autonomia no desenvolvimento das atividades de cooperação, sendo a participação do MRE apenas como intermediário nesse processo. Segunda destaca o entrevistado,

A gente vive num mundo em que esse monopólio do contato entre os governos e as sociedades já não é das chancelarias. A gente tem tentado fazer com que isso se canalize pelo Itamaraty mais por uma questão formalística, porque isso muitas vezes envolve presença de autoridades, tem uma série de questões de visto, da própria relação entre os países e também é essencial para garantir um mínimo de coordenação e organização. (BRASIL, 2012).

Desde o início, a cooperação prestada pelo MDS partiu do modelo de cooperação técnica, baseada no compartilhamento de práticas de gestão pública e gerenciamento das “mazelas comuns”. Para o Brasil, a Cooperação Sul-Sul tem-se mostrado mais atrativa e com resultados concretos, na medida em que desenvolve a cooperação técnica, permite aos gestores brasileiros compartilhar experiências e possibilita que o país receptor se aproprie da tecnologia social tema da cooperação, o que garante maior sustentabilidade das ações. A cooperação internacional realizada pelo MDS é majoritariamente executada na modalidade “cooperação prestada”, ou seja, o governo brasileiro apenas responde às demandas por cooperação, sem ofertá-las. Essa característica reflete o êxito alcançado pelas políticas sociais no Brasil e seu extenso reconhecimento no cenário internacional, refletido em distintas pesquisas internacionais que apontam as políticas sociais brasileiras como modelo exitoso (BRASIL, 2012).

Vale ressaltar que a ideia do compartilhamento de “boas práticas” leva em consideração as diferenças na realidade interna dos países demandantes. Assim sendo, o MDS trabalha com diretrizes fundamentadas na consolidação de uma base institucional no país receptor, para depois garantir uma aplicação eficiente das políticas sociais. A ideia é transferir tecnologia social que seja adaptável ao contexto local, sem a imposição

de uma fórmula ou modelo pronto a ser seguido. Apesar disso, o ministério afirma valorizar relações com países de maior proximidade cultural, histórica e linguística em relação ao Brasil, partindo do pressuposto de que, nestes casos, há maior facilidade na aplicação de práticas de gestão (BRASIL, 2012).

Figura 1 – Diretrizes do MDS para a Cooperação Sul-Sul na área social



Fonte: BRASIL (MDS), 2012.

O produto final almejado a partir do cumprimento dessas diretrizes é uma maior disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais através de um efeito multiplicador entre os países. Esse tipo de cooperação se contrapõe a práticas típicas das interações Norte-Sul, em que muitas vezes se impõem condicionalidades aos países receptores de ajuda. Segundo destaca um gestor da Assessoria Internacional do MDS,

A gente sabe que em alguns países esse tipo de ajuda que nós fornecemos ocorre com uma série de contrapartidas e com uma série de exigências, com uma perspectiva de monitoramento. E nós favorecemos uma postura um pouco diferente, que é de transferência de conhecimento e de respeito à autodeterminação das prioridades e da maneira com que os representantes de cada um dos países vai utilizar esse conhecimento. (BRASIL, 2012).

A partir desses eixos norteadores, de 2004 a 2011, o MDS desenvolveu 17 projetos de cooperação e firmou mais de 30 acordos internacionais na área social. Deste total, 51,4% destinam-se a países da América Latina e Caribe, 25,7% à África e Ásia e

22,9% à América do Norte e Europa. Um indicador do aumento da demanda por cooperação com o ministério foi o crescimento significativo na quantidade de missões estrangeiras recebidas ao longo dos anos. Em 2004, foram recebidas apenas três missões, ao passo que em 2011 foram 34 (sendo 29 delas provenientes de países localizados na África, Ásia e América Latina). As principais demandas apresentadas ao MDS por parte das delegações estrangeiras dizem respeito ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Há especial interesse no funcionamento da gestão intersetorial e descentralizada dos programas, bem como na forma de operacionalização de pagamento aos beneficiários, que atualmente é realizada pela Caixa Econômica Federal.

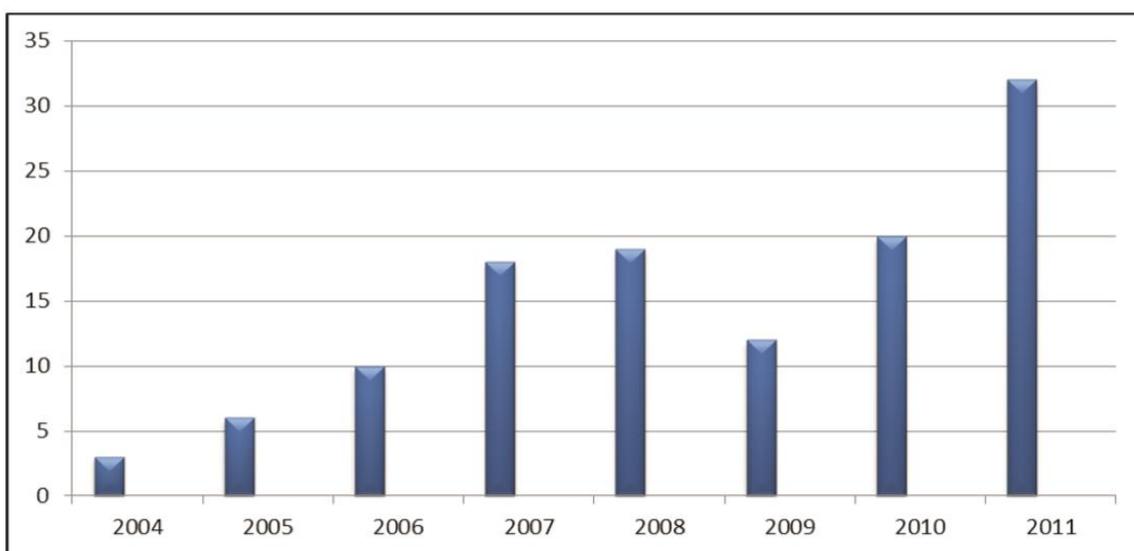


Gráfico 1 – Número de missões estrangeiras recebidas no MDS (2004-2011)

Fonte: os autores, com base em dados fornecidos pelo MDS (2012).

Algumas delegações buscam conhecer melhor e implantar nos seus países ferramentas de gestão específicas utilizadas pelo MDS, como o Cadastro Único (utilizado no registro da população em situação de pobreza e extrema pobreza) e a Matriz de Informação Social (utilizada para monitoramento e avaliação das políticas sociais). Vale destacar que cada um destes temas vincula-se a distintas secretarias dentro do ministério. Como consequência, uma grande parte dos acordos de cooperação

se dá majoritariamente no âmbito de duas secretárias: a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pela gestão nacional do Bolsa Família, e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável pela antiga Estratégia Fome Zero.

No âmbito da América Latina, destacam-se inúmeros projetos que visam a redução das assimetrias sociais regionais. Com a *Argentina*, estabeleceu-se uma cooperação bilateral com o objetivo de ampliar o intercâmbio de informações e indicadores entre ministérios, estados ou prefeituras, bem como efetivar ações conjuntas na área social. Foi criado o Instituto Social Brasil-Argentina (ISBA), onde foram realizadas diversas plenárias, seminários e troca de informações políticas. Com o *Uruguai*, destacam-se as iniciativas em prol do combate à fome e a pobreza das populações fronteiriças. Para tanto, foi firmado um convênio que dispensa cidadãos de baixa renda do pagamento de taxas para obtenção do documento especial do fronteiriço. Para o *Paraguai*, foram realizadas atividades de assistência humanitária: o Brasil doou 28 toneladas de alimentos para os flagelados da seca no Chaco em 2008, bem como doou US\$ 100 mil para a compra de alimentos da agricultura familiar e atuou em benefício às vítimas das inundações no Alto Paraná, em 2009. Em 2010, o Paraguai foi incluído como beneficiário de cooperação triangular do Projeto Brasil-Espanha para a construção de cisternas, que viabilizam a captação de água da chuva em regiões de seca. Com a *Bolívia*, foi assinado um Memorando de Entendimento sobre a luta contra a desnutrição, a fome e a pobreza e um Projeto de Cooperação Técnica de Apoio ao Programa Multissetorial “Desnutrição Zero”.

Acentuaram-se, significativamente, as iniciativas de cooperação na área de desenvolvimento social entre Brasil e *Chile*, inclusive no que se refere a projetos conjuntos em benefício de terceiros países, como no auxílio ao Haiti, por exemplo, bem como se implantaram programas conjuntos e ações integradas para famílias de baixa renda. Iniciativas e projetos de cooperação no combate à pobreza rural e ao trabalho infantil foram firmados entre Brasil e *Equador*. Desenvolveram-se atividades de formação de Fiscais do Trabalho equatorianos, bem como workshops sobre oportunidades de comercialização de produtos da biodiversidade. No âmbito das

relações bilaterais do Brasil com o *Peru*, foram dispensados esforços no sentido de assegurar o atendimento a mulheres migrantes na fronteira, especialmente aquelas vítimas de violência de gênero, e facilitar seu encaminhamento a serviços especializados, quando for o caso. Já os temas de desenvolvimento social com a *Venezuela* ganharam impulso com a reunião do “gabinete social”, grupo instruído pelos Presidentes para aprofundar o diálogo e a cooperação sobre os programas sociais que vêm sendo implementados nos dois países. Assim como no Peru, cabe destacar também a cooperação entre os Ministérios encarregados de políticas para as mulheres no Brasil e na Venezuela, que permitiu a criação de centros de atendimento especializados na fronteira. O estímulo à cooperação em desenvolvimento social com a Venezuela parte da constatação de que os governos do Brasil e da Venezuela vêm dando prioridade aos programas sociais em seus países e que há, portanto, grande potencial para a troca de experiências.

No âmbito da América Central e Caribe, têm-se a cooperação na área de desenvolvimento industrial e inclusão digital com *Cuba*, na área de inclusão produtiva com *El Salvador* e na área de segurança alimentar e nutricional com a *Guatemala*. De grande importância também é o projeto de construção de cisternas para captação e armazenamento de água de chuva no *Haiti*, sem contar a atuação brasileira que garantiu assistência humanitária através da MINUSTAH.

Com a África, destacam-se ações levadas a cabo com Angola, Egito e Senegal. Com *Angola*, firmou-se uma Carta de Intenções em que as partes se comprometem a desenvolver diversas ações, como a troca de experiências na identificação de mecanismos de coordenação entre os órgãos da política social nas ações de assistência e integração social das pessoas vulneráveis, notadamente crianças e adolescentes, portadores de deficiência, idosos e mulheres; auxílio na elaboração de legislação de proteção dos direitos sociais das pessoas vulneráveis; a troca de experiências de modelos de articulação de parcerias institucionais e não-institucionais na promoção de ações sociais; entre outros. Em relação ao *Egito*, foi estabelecida uma Declaração Ministerial em que o lado brasileiro se mostrou interessado em apoiar a Política Egípcia de Reforma Social, por meio por meio de métodos e meios apropriados de cooperação,

bem como foi acordado o intercâmbio de métodos e políticas para identificar os grupos vulneráveis, o intercâmbio de estudos, pesquisas, avaliações na área social, visitas de especialistas de diversas áreas sociais. Através de um Memorando de Entendimento, Brasil e *Senegal* concordaram em estabelecer um programa de cooperação bilateral em segurança alimentar e desenvolvimento rural, com a participação da FAO, utilizando, inclusive, o Acordo para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, patrocinado pela FAO.

Na Ásia, as iniciativas de cooperação social se centraram sobretudo em três países: Líbano, Paquistão e Vietnã. Com o *Líbano* e *Vietnã*, foram assinados Memorandos de Entendimento com vistas a compartilhar políticas e estratégias de proteção e inclusão social, com foco nos direitos de comunidades vulneráveis e marginalizadas. Foram disponibilizados pelo Brasil para o Líbano sistemas de monitoramento de serviços sociais e técnicas de planejamento descentralizado. Um Memorando de Entendimento também foi firmado entre Brasil e o *Paquistão* visando ao estabelecimento de estratégias comuns, quando necessário, em fóruns internacionais relacionados à segurança alimentar e nutricional e à luta contra a fome, especialmente na esfera da ONU, do PNUD, da FAO e do Programa Mundial de Alimentos (PMA). As atividades em cooperação entre os dois países destinam-se sobretudo ao estímulo à população a adotar hábitos alimentares baseados na produção regional ou local; ao fomento à produção local; ao estímulo à produção e ao auto-abastecimento; ao uso dos espaços comunitários; ao consumo de alimentos produzidos e comercializados localmente e ao estímulo à convivência nas regiões semiáridas por meio da facilitação do acesso à água, entre outras.

Em termos financeiros, os gastos dispensados pelo MDS com atividades de cooperação representam uma pequena fatia do total gasto em cooperação internacional no Brasil. Estimativas realizadas pelo IPEA (2010, 20-21) apontam que, em 2009, a modalidade técnica respondia por cerca de 13% do orçamento com cooperação internacional. Deste total, cerca de 6% é utilizado em projetos de cooperação específicos na área social (BRASIL, 2011, p.1). Embora modestos, os gastos aplicados em cooperação técnica no Brasil mais do que triplicaram de 2005 a 2009, respondendo

ao aumento significativo das demandas internacionais e indicando a importância crescente do Brasil e, mais especificamente, do MDS na Ação Coletiva Sul-Sul para o desenvolvimento social¹⁰. Vale ressaltar que embora a cooperação técnica se valha da troca de conhecimento, e portanto, não implique em gastos financeiros elevados, ela tem se mostrado de alto impacto social, como no caso exemplificado em que se apoiou a Política Egípcia de Reforma Social, e de grande valia para a defesa das posições brasileiras em negociações internacionais, como no caso do acordo com o Paquistão para a defesa de estratégias comuns em fóruns internacionais relacionados à segurança alimentar.

Assim sendo, diversas evidências quantitativas e qualitativas demonstram o papel estratégico desempenhado pelo MDS no âmbito externo e interno. Segundo dados oficiais, o Ministério situa-se entre aqueles com maior orçamento do Governo Federal, ultrapassando os R\$60 bilhões em 2013¹¹ e foi o terceiro em aumento de orçamento em valores absolutos entre 2012 e 2013 (7 bilhões em apenas um ano). Estima-se que o número de servidores públicos trabalhando para este órgão tenha aumentado 78% entre 2004 e 2009, um dos maiores incrementos percentuais no período (SOUZA, 2013). Vale destacar também que o Brasil, em 2013, criou o primeiro centro mundial de redução da pobreza, chamado World Without Poverty (WWP, ‘Mundo sem Pobreza’, em português), que se tornará uma espécie de mercado de ideias e experiências na aplicação de programas para a superação da pobreza e da desigualdade social.

Mesmo sendo de fundamental importância, a atuação internacional do MDS ainda representa uma pequena fatia da cooperação internacional prestada pelo Brasil durante o Governo Lula. Com projetos mais abrangentes e contando com a parceria com

¹⁰ Um dos principais obstáculos na análise sobre gastos em cooperação internacional é a ausência de dados completos e atualizados (não só no Brasil), o que dificulta a comparação entre as despesas efetuadas pelos países do Sul em matéria social. Tal comparação seria útil no intuito de verificar se o Brasil arca com maiores custos financeiros em relação aos demais países. Em 2010 e 2011, Brasil e China publicaram pela primeira vez dados consolidados sobre cooperação prestada, mas – conforme aponta Leite (2012, p. 32) – “além de terem seguido metodologias distintas, não há garantia de que seguirão publicando os dados em bases anuais”.

¹¹ Estima-se que somente o orçamento da assistência social tenha crescido 306% (BOSCHETTI, 2013). O Gasto Social Federal per capita, que mede o “esforço orçamentário do governo federal destinado à política social brasileira” cresceu 70% acima da inflação (IPCA) entre 2003 e 2010, enquanto que entre 1995 e 2002 este índice fora de 32% (CASTRO et al., 2012).

diversos órgãos estatais (como EMBRAPA, SENAI, FIOCRUZ, ANS, entre outros) a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem desenvolvido inúmeros projetos de cooperação na área da saúde, educação e tecnologia, sobretudo com países do continente africano, conforme será visto na próxima seção.

O caso da Agência Brasileira de Cooperação (ABC): o compartilhamento de grandes projetos estruturantes

Conforme já abordado, a modalidade ‘cooperação técnica internacional’ tem origem no pós- II Guerra Mundial, inicialmente intitulada de ‘assistência técnica’, e teve por objetivo ajudar na reconstrução dos países afetados pelos conflitos. Esta modalidade nasce concomitantemente com as instituições internacionais FMI e o Banco Mundial. Cabe salientar, contudo, que inicialmente tal modalidade de *ajuda para o desenvolvimento* dava-se principalmente a partir do eixo Norte-Sul, em que os doadores (geralmente países da OCDE) possuíam maiores prerrogativas na formulação de políticas, colocando um fardo sobre os sistemas administrativos dos países receptores que deveriam despende um volume significativo de recursos e responder às demandas dos doadores (RENZIO, 2008), assumindo em grande medida sua agenda política (CHANG, 2008).

Contudo, nos últimos anos, sobretudo a partir da importância alçada pelos BRICS na economia mundial e no reconhecimento da Cooperação Sul-Sul como uma prática relevante no campo do desenvolvimento internacional, parte-se para uma releitura sobre a modalidade de “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetivo” (ESTEVEZ et al., 2011), em que as assimetrias entre Norte e Sul são alvo de superação, dando espaço para a atuação de novos atores globais. Neste cenário se insere a atuação da ABC na última década.

A Agência Brasileira de Cooperação remonta a década de 1950 em que tem origem a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) que, no contexto de *ajuda assimétrica para o desenvolvimento (grifos nossos)*, objetivava estabelecer prioridades nas solicitações de ajuda técnica do exterior aos países industrializados por parte das instituições brasileiras (MRE, 2010). Até a década de 1980, este padrão não possui

grandes mudanças, sendo que, do ponto de vista institucional, optou-se por uma centralização das competências de cooperação internacional na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE), dado o adensamento de programas e projetos de cooperação entre o Brasil e os países ‘doadores’. A partir da década de 1980, foi feito um reexame nos mecanismos de gestão do sistema de forma que fundiram-se as funções técnicas de projetos, a cargo da Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), com aquelas envolvidas nos fins políticos da cooperação técnica, ligada a Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty. As duas divisões extintas deram espaço à criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), por meio do Decreto 94.973, de 1987, como parte do MRE. Tal fusão, conforme documento institucional, *representou um avanço no sentido de dotar o país de uma Agência especializada em CTI, unificando as funções técnica e de política externa* (ABC, 2014).

A partir de então, o Brasil passou a ter uma agência especializada que procurou atuar em âmbito internacional de forma mais programática. Entretanto, se inicialmente suas ações voltaram-se mais à busca de ‘ajuda’ com países doadores (ABC, 2014), na última década a atuação da ABC evoluiu paulatinamente para a oferta de cooperação com os países em desenvolvimento, tendo como eixo central a Cooperação Sul-Sul, buscando um modelo mais horizontalizado de relações entre os envolvidos e a adequação aos novos conceitos sobre CSS emergidos na última década. Este novo modelo orienta-se, segundo Esteves et al (2011):

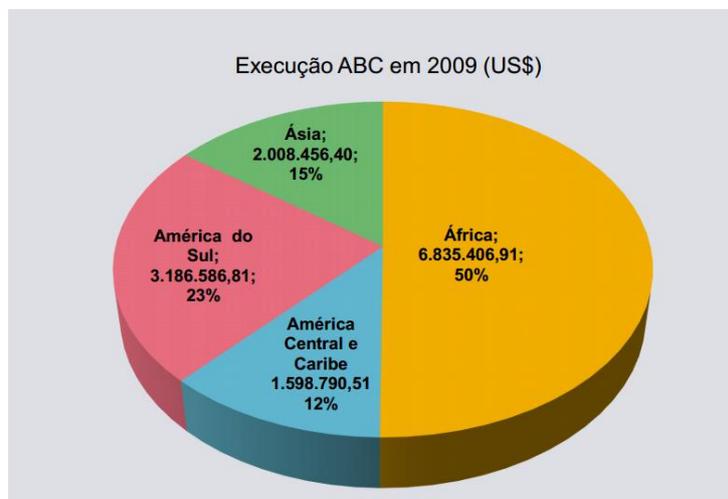
[...] como “um processo consciente, sistemático e politicamente motivado” que objetiva o desenvolvimento em observância aos princípios de não interferência dos países cooperantes nos assuntos domésticos, igualdade entre parceiros do desenvolvimento e respeito pelas suas independências e conteúdos locais de desenvolvimento. (ESTEVEES et al, 2011, p.9).

Ademais, de acordo com documento institucional da ABC (2009, p.3), a agência passou a orientar-se pelos princípios da diplomacia solidária; da atuação em resposta a demandas dos países em desenvolvimento; pelo reconhecimento da experiência local e adaptação de experiências brasileiras; da não imposição de condicionalidades e da não

ingerência em assuntos internos dos países parceiros. Nestes marcos, a ABC passou a ter papel central nos projetos de cooperação para o desenvolvimento internacional, sendo responsável pela coordenação de projetos e seus respectivos financiamentos. A partir de 2003, com a eleição do governo Lula e a chegada do Ministro Celso Amorim, a agência passou por uma revitalização política e financeira. Entre 2003 e 2009, houve a multiplicação de projetos firmados que passam de 23 em 2003 para 413 em 2009, assim como um aumento nos recursos que passam de R\$ 18.661.993,00 em 2006 para R\$ 52.562.628,00 em 2010 (ABC, 2009).

Dentro desta nova configuração da ABC, e tendo em conta a política do governo Lula de reaproximação com a África como principal vetor da cooperação Sul-Sul, mas também como forma de minimizar a dívida moral e social com o continente, um conjunto de ações são propostas pela agência, para promoção do desenvolvimento africano. Conforme documento institucional (2009), em termos de investimentos da ABC em cooperação internacional no governo Lula, a África representa 50% dos valores investidos, seguidos da América do Sul, Ásia, América Central e Caribe. Ademais, os valores dispostos e executados têm crescido desde 2005 de maneira exponencial.

Gráfico 2 – Divisão dos gastos em cooperação da ABC por continente



Fonte: ABC, 2009.

Em termos de projetos de cooperação técnica desenvolvidos, em 2008 mais 115 ações de cooperação foram implementadas (VISENTINI, 2013) a 35 países africanos nas mais diversas áreas, tais como: a agricultura, saúde, educação, formação profissional, governo eletrônico, administração pública, meio ambiente, tecnologia da informação, empreendedorismo, artesanato, cooperativismo, prevenção de acidentes de trabalho, desenvolvimento urbano, saneamento básico, biocombustíveis, transporte aéreo, turismo, justiça, cultura, comércio exterior, direitos humanos e esportes.

Nestes marcos, a agricultura tem se destacado no âmbito da cooperação técnica na África, uma vez que grande parte da população vive em zona rural e o projeto liga-se igualmente ao tema da segurança alimentar, sendo os governos africanos altos demandantes desta tecnologia. A EMBRAPA tem sido a principal articuladora e implementadora da transferência de tecnologia agropecuária e florestal, por meio, sobretudo, do projeto da *Cotton – 4* (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) que busca promover o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão. Além destes, ainda são implementados o ProSAVANA¹² (Moçambique), a Rizicultura¹³ (Senegal); o Fortalecimento do IIAM¹⁴ (Moçambique). De forma geral, as ações desenvolvidas são: seminários internacionais sobre o tema; visitas técnicas de acompanhamento; cursos de capacitação de técnicos africanos, fomento à pesquisa na área de biocombustíveis, a adaptação de tecnologias brasileiras às condições de solo e clima de cada país, desenvolvimento regional de produção de alimentos em longo prazo, programas de agricultura familiar, segurança alimentar e sustentabilidade nas práticas agrícolas.

Estas últimas iniciativas ligam-se ao programa estruturante de combate à fome e à pobreza na África, tais como o Programa Nacional da Refeição na Escola em São Tomé e Príncipe, e o programa Educacional de Nutrição em Moçambique, que objetiva orientar grupos desfavorecidos no cultivo de colheitas de baixo custo e com altos níveis nutricionais (ABC, 2009). Na área da saúde, as iniciativas encontram-se ligadas

¹²Programa de cooperação Triangular para o desenvolvimento agrícola das Savanas Tropicais em Moçambique, com orçamento de Orçamento Previsto para os próximos 20 anos: US\$ 500,000,000.00;

¹³Contribuir para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do arroz, cujo orçamento da ABC transita entre US\$ 1,842,278.00 e o valor do projeto Orçamento do Projeto: US\$ 2,384,078.00

¹⁴Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique, Orçamento Previsto para o período de 4 anos: US\$ 4,200,000.00

sobretudo ao combate ao HIV, à malária e à anemia falciforme. As ações envolvem de maneira geral a doação de medicamentos antirretrovirais, capacitação de médicos e enfermeiros, inclusive no Brasil, diagnóstico da saúde pública, fortalecimento do sistema de saúde, análise de laboratório, medidas de combate ao DST/HIV/Aids, controle de epidemias, apoio e monitoramento à vigilância sanitária, prevenção e controle da malária e da doença falciforme, melhorias nas instalações hospitalares, além da transferência de tecnologia brasileira para Bancos de Leite Humano.

Para tanto, outros órgãos, como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), o Instituto Nacional do Câncer (INCA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério da Saúde (MS) são envolvidos para a implementação das ações. Cabe salientar no cômputo dessas ações a construção de fábrica de medicamentos antirretrovirais em Maputo, a estruturação do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique, a Escola Nacional de Saúde Pública de Angola e o estabelecimento do Sistema Nacional para tratamento de pessoas com anemia em Gana, que visa diagnosticar recém nascidos com anemia (ABC, 2009).

No que diz respeito à educação, destacam-se os projetos de alfabetização de jovens e adultos, a transferência da metodologia do Bolsa Escola, ambos em Moçambique e São Tomé e Príncipe, e a criação de centros brasileiros de ensino técnico visando à formação profissional por meio do SENAI. Sobre este ponto vale ressaltar que tal iniciativa volta-se a dar conta de um dos principais obstáculos para o desenvolvimento africano: a escassez de mão-de-obra qualificada. Neste sentido, foram abertos Centros de Treinamento Profissional em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, com um orçamento que ultrapassou 20 milhões de dólares (ABC, 2009). Foram desenvolvidos no âmbito destas ações estruturantes cursos de treinamento profissional em motores mecânicos, na área da construção, eletricidade, vestimenta e computadores.

Os projetos de cooperação na área da educação contemplam ainda os mais variados setores, muitos desempenhados através de parceria com o Ministério da Educação (MEC), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

(CAPES) e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Neste cômputo, destacam-se projetos voltados ao fortalecimento educacional como um todo; educação ambiental; desenvolvimento social; desenvolvimento urbano; formação profissional; alfabetização voluntária; oficina de trabalhos; fortalecimento da democracia; voltando-se sobretudo, para o desenvolvimento institucional de Guiné-Bissau. Outro elemento relacionado à educação foi a ampliação dos programas de incentivo à pesquisa científica e intercâmbio de alunos e professores no âmbito da PEC-G e PEC-PG (VISENTINI, 2013) que busca aproximar o Brasil dos países de língua portuguesa.

No âmbito da América Latina, mais de 70% dos gastos em cooperação se centram no Haiti, Chile e Argentina, até 2010 (IPEA, 2013). Com o Haiti, destaca-se o Programa Emergencial em Educação Superior para o Haiti (Pró-Haiti), que tem como finalidade estimular a reconstrução do país por meio de apoio à qualificação de recursos humanos, bem como a reestruturação das instituições de ensino superior haitianas (IPEA, 2013). Foram doadas dezenas de toneladas de gêneros alimentícios no contexto do terremoto de 2010, sem contar a atuação da Missão de Paz para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) que contou com mais de 2.000 tropas brasileiras.

Este breve apanhado das ações da ABC não buscam esgotar o conjunto de projetos e iniciativas existentes (pois são inúmeras e diversas), mas apenas evidenciar o papel da transferência de *expertise* em políticas públicas e a geração de maior interdependência política e social através do compartilhamento de estratégias para o desenvolvimento, em um contexto em que países em desenvolvimento compartilham diversas mazelas comuns. Com efeito, foi possível observar, através dos dados trazidos, a centralidade do continente africano como vetor de Cooperação Sul-Sul e as consequências do projeto defendido pela diplomacia brasileira baseado no conceito de “diplomacia solidária”, que promoveu um conjunto de ações no continente, observando os princípios de não imposição de condicionalidades, o respeito às condições locais de adaptação dos projetos e à não ingerência em assuntos internos dos países.

Conclusões

A cooperação brasileira durante o Governo Lula atuou em diversos eixos temáticos (educação, saúde, desenvolvimento social, tecnologia) em parceria com diferentes ministérios responsáveis por transferir sua experiência e *expertise* em políticas públicas sobretudo com países do Eixo Sul-Sul. Essa nova forma de cooperação, que conta com o papel da paradiplomacia, contribui para a geração de uma maior interdependência política entre países em desenvolvimento, a geração de novas ideias e soluções para o combate às mazelas comuns e, sobretudo, permite ir além da visão de que cooperação se mede através dos gastos financeiros dispendidos, colocando o impacto social como principal objetivo. Ademais, coloca o desenvolvimento social em um mesmo patamar de importância do desenvolvimento econômico, por ter reflexos profundos na mudança das condições de vida das populações mais vulneráveis, o que tem se demonstrado em diversas pesquisas que apontam os programas sociais brasileiros como fundamentais na redução da desigualdade e da pobreza.

Nesse sentido, o MDS presta uma cooperação mais técnica, visando troca de experiências e conhecimento na área social e a ABC funciona como uma agência diretamente ligada ao órgão responsável pela diplomacia brasileira (Itamaraty) e centraliza os recursos da cooperação brasileira para o desenvolvimento, sendo responsável por grandes projetos estruturais que vão além da cooperação técnica (IPEA, 2011). Esse tipo de atuação reflete uma nova concepção de política externa com base numa nova visão da política interna, que se diferencia daquela que predominava nas décadas de 1980 e 1990 com o Consenso De Washington, que relegava os gastos sociais a um segundo plano. É certo que há um componente da solidariedade entre os países do Sul, demonstrada em diversos discursos do Presidente Lula ao longo de seu mandato, mas também existe uma pretensão do Brasil em exercer papel de liderança nesta ação coletiva.

O Governo Lula implementa um conjunto de mudanças conceituais que resultarão em uma nova matriz de inserção internacional, com a multiplicação de parcerias com os países em desenvolvimento e valorizando o bloco regional, não apenas do ponto de vista econômico e político, mas também *social*.

Como em outras alianças do Sul, a administração Lula da Silva parece acreditar que essa coalizão possui interesses que vão além da ampliação dos benefícios econômicos individuais, e que seus integrantes compartilhariam uma identidade comum, buscando uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária”. (VIGEVANI E CEPALUNI (2007, p. 298).

Assim sendo, a interface entre políticas sociais internas e a política externa brasileira faz da superação das mazelas comuns entre países do Sul um esforço conjunto, uma espécie de ação coletiva, na qual os países são livres para contribuir com propostas de desenvolvimento e ao mesmo tempo absorver aqueles projetos políticos que lhe parecem importantes. O respeito à autodeterminação política, a ausência de condicionalidades, o diálogo técnico, político e social são os grandes diferenciais da Cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil, contrapondo-se à tradicional cooperação dos países do Norte, que muitas vezes impuseram uma agenda política e econômica próprias que não se aplicavam à realidade de países em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Documento Informativo 2009**. Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2014.

BOSCHETTI, Ivanetti. **Aumento do orçamento da assistência social fortalece políticas públicas**. Mesa-redonda no Encontro Nacional do Congemas. Assessoria de Comunicação do MDS, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/abril/aumento-do-orcamento-da-assistencia-social-fortalece-politicas-publicas>>. Acesso em: 26 set. 2013.

BRASIL. **Brazilian Technical Cooperation: Agriculture, Food Security and Social Policies**. Brasília: Secretaria da Comunicação Social da Presidência, 2011.

BRASIL. **Guia do Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento**. Brasília: Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

- BRASIL. **Relações Internacionais do MDS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>>. Acesso em: 15 set. 2013.
- BURGES, Sean. **Brazil as a bridge between old and new powers?** Londres: International Affairs, vol. 89, n° 3, p. 577–594, 2013.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. IPEA: Nota Técnica n° 9, Brasília, setembro de 2012.
- CEPIK, Marco; SOUSA, Rômulo Paes de. **A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no Começo do Governo Lula**. Porto Alegre: Século XXI – Revista de Relações Internacionais, v. 02, p. 109-134, 2011.
- CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.
- EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Prêmio da FAO reconhece resultados do Brasil no combate à fome**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/11/premio-da-fao-reconhece-resultados-do-brasil-no-combate-a-fome>>. Acesso em: 28 jan. 2015.
- ESTEVES, Paulo; MAIA, Fernando Neves da Costa; ABREU, Aline; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra. **BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2011.
- FARIA, Carlos Alberto. **O Itamaraty e a Política externa brasileira. Do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e cooperação com os agentes societários**. Contexto Internacional, vol, 34, 2012, p. 311-355.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.
- IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: ABC e IPEA, 2013.

- KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Europeia-América Latina: o novo papel internacional dos governos locais**. Dissertação de mestrado. PROLAM/USP, 2004.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: 14 jul. 2000.
- LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. Observatório Político Sul-Americano, v.7, n. 03, mar. 2012.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso na Abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”**. Paris, julho de 2005. In: Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- MADEIRA, Lígia Mori; HELLMANN, Aline; MEDEIROS, Klei. **O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social**. Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Vol. 6, n. 2, jul.-dez., p. 16-30, 2011.
- MACIEL, Tadeu Morato. **Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento Socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal**. 2010.
- MELLO E SOUZA, André. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. 277 p.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Poverty report 2000: overcoming human poverty**. Nova Iorque, UNDP, 2000.
- RENZIO, Paolo de. **Reforming foreign aid practices: what country ownership is and what donors can do to support it**. Global Economic Governance Programme, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2008.
- RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.
- VAN PARIJS, Philippe. **Basic Income: Guaranteed Minimum Income for the 21st Century?** Editora: Fundació Rafael Campalans, 2000.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Rio de Janeiro: Revista Contexto internacional, vol. 29, n°2, p. 273-335, 2007.



Conjuntura Austral

VISENTINI, Paulo. **O G-3 e o G-20: O Brasil e as Novas Coalizões Internacionais.** Porto Alegre: NERINT, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo0644.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

VISENTINI, Paulo. **A África e as Potências Emergentes: Nova partilha ou cooperação Sul-Sul?** Porto Alegre, LEITURA XXI, 2013.

Recebido em 18 de março de 2015. Aprovado em 12 de junho de 2015.

RESUMO

O presente artigo visa a analisar a cooperação internacional prestada pelo Brasil através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) durante o Governo Lula (2003-2010). Trata-se de estudos de caso complementares que trazem uma visão tanto da atuação mais ampla do ABC, órgão que centraliza a cooperação internacional brasileira, quanto de um ministério específico, o MDS, que trabalha conjuntamente com a ABC em iniciativas de cooperação técnica na área social. A atuação da ABC tem cumprido um papel fundamental no sentido de compartilhar as técnicas e tecnologias sociais desenvolvidas a partir do *know-how* adquirido por órgãos e agências estatais atuando no Brasil (como a EMBRAPA, a SENAI, entre outras). Por outro lado, a cooperação técnica do MDS tem se mostrado uma prática extremamente relevante por valer-se do compartilhamento de conhecimento diretamente entre aquela minoria que está envolvida com o processo de tomada de decisão em seus respectivos governos, podendo alterar o rumo de estratégias e táticas em prol do desenvolvimento de seus países. Durante o Governo Lula, a atuação de ambos os órgãos garante uma maior interdependência política, geração de afinidades ideológicas e teóricas e permitem o aprimoramento constante de políticas públicas promotoras do desenvolvimento no Sul Global.

Palavras Chave: Cooperação Sul-Sul; Política Externa Brasileira; Governo Lula; Políticas Sociais; ABC; MDS;

ABSTRACT

This article aims to analyze the international cooperation provided by Brazil through the Brazilian Cooperation Agency (ABC) and the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) during the Lula government (2003-2010). These are complementary case studies that bring a vision of both the wider work of the ABC, the body that centralizes the Brazilian international cooperation, and a specific ministry, MDS, which works in conjunction with ABC in technical cooperation initiatives in the social area. The performance of ABC have played a fundamental role in order to share technical and social technologies developed from the know-how acquired by government agencies operating in Brazil (such as EMBRAPA, SENAI, among others). On the other hand, the MDS technical cooperation has been an extremely important practice. For sharing knowledge directly among that minority which is involved with the decision-making process in their respective governments, it can alter the course strategies and tactics for the development of the countries involved. During the Lula government, the actions of both bodies ensures greater political interdependence, generating ideological and theoretical affinities and allow continuous improvement of public policies promoting development in the South.

Keywords: South-South cooperation; Brazilian Foreign Policy; Lula government;

RESENHA

Bookreview

OS DESAFIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM UM MUNDO EM TRANSIÇÃO¹

Paulo Henrique da Silva²

A primeira década do século atual, foi marcada por eventos que provocaram modificações no sistema internacional, como a crise financeira de 2008, a ascensão da China e a recuperação econômica dos países emergentes. Esse novo cenário internacional exigiu do Brasil uma nova postura de política externa. O país passa a participar ativamente das coalizões e dos mecanismos multilaterais, como o G-20 agrícola e financeiro, BRICS, IBAS e, junto com outros países emergentes, sai em defesa de um sistema internacional mais democrático e igualitário.

Diante desse novo ambiente externo, o livro *Os desafios da Política Externa Brasileira em um Mundo em Transformação*, fruto do seminário realizado pela Comissão de Relações Exteriores e de defesa nacional (CREDN), pela Câmara dos Deputados e pelo Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), nos dias 18 e 19 de setembro de 2012, traz uma discussão sobre o posicionamento da política externa brasileira na atual conjuntura internacional, fornecendo elementos para uma melhor compreensão das potencialidades e fragilidades do Brasil nas relações internacionais contemporâneas.

O livro, que discute seis temas relevantes da atual conjuntura internacional, foi produzido a partir das falas dos palestrantes. No primeiro tema *O Mercosul e a Unasul: desafios para o aprofundamento da Integração Sul-Americana*, os expositores refletem

¹ ALMEIDA, Perpétua. ACIOLY, Luciana; CALIXTRE, André Bojkian (org.) Os desafios da Política Externa Brasileira em um Mundo em Transição. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

² Mestrando em Relações Internacionais pela UEPB e Graduado em Economia pela UFPB. (paulo.henriquedasilva@hotmail.com).

a importância do Mercosul para o Brasil na esfera comercial, mas frisam que a inserção brasileira na América do Sul não pode ter somente uma agenda. Expandir a integração para outras áreas de cooperação é fundamental, beneficiar-se de outras agendas em matéria energética, social, política, produtiva e financeira. O país pode utilizar-se da Unasul para estreitar as relações e criar projetos cooperativos em temas variados – como saúde, infraestrutura, transporte, educação e energia – que beneficiem a região como um todo.

O segundo capítulo traz como discussão *O Contexto Geopolítico Internacional e os Desafios à Política Externa Brasileira*. Para os palestrantes, o momento exige uma política externa ativa, criando e aproveitando as oportunidades externas. Com relação à América do Sul e à África, acredita-se que o Brasil precisa aproveitar melhor as semelhanças com seus vizinhos, fortalecendo laços e criando oportunidades de cooperação em áreas distintas. Com relação à China, o Brasil pode aproveitar o investimento e a demanda chineses para criar, por exemplo, novas parcerias na área de ciência e tecnologia, que permitam ampliar seu desenvolvimento industrial. Em relação ao Oriente Médio, o país precisa estabelecer diálogos mais sólidos, visto que é uma região que controla uma das maiores reservas petrolíferas do mundo. Utilizar, por exemplo, a Cúpula América do Sul-Países Árabes-ASPA, para promover parcerias de interesses mútuos, em áreas como agrícola, petrolífera, social e educacional.

O terceiro tema discutido é a *Crise e Reforma do Sistema Financeiro Internacional*. A crise não é vista apenas como financeira, nela pode-se observar fenômenos superpostos, como a questão do reequilíbrio da economia mundial, que veio à tona com a reunião do G-20, onde o Brasil teve participação ativa no processo de busca por reforma do sistema financeiro internacional. Neste novo ambiente, o Brasil obteve conquistas e engatou um novo padrão de inserção externa, o de investidor externo. Tornou-se um dos dez maiores acionistas do FMI e passou, junto com os outros países emergentes, a participar de fóruns internacionais como: o Fórum de Estabilidade Financeira e o Comitê Basileia de Supervisão Bancária.

Já o tema *O Brasil e a Geopolítica da Energia* é discutido na quarto capítulo. Os palestrantes tecem comentários sobre importância do setor energético para o

desenvolvimento do Brasil e frisam que o país tem grande potencial para tornar-se líder mundial na utilização e exploração de energias renováveis. Enfatizam a disponibilidade positiva de recursos energéticos e o empenho brasileiro em descobrir novos poços exploratórios nas regiões *offshore* como também *onshore*. Discutem a ideia de integração energética da América do Sul, visto que a região tornou-se uma grande indústria petrolífera, com a exploração de petróleo no Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Venezuela.

A quinta parte traz o tema *O Brasil e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Neste capítulo, os expositores apresentam o plano de atuação de órgãos especializados no fomento e financiamento de projetos no segmento de cooperação para o desenvolvimento, como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU), e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Defendem a cooperação como um instrumento político no combate à pobreza e na diminuição da desigualdade social, mas questionam a ideia de que a cooperação resolve todos os problemas. Para solucionar as contradições do mundo atual, faz-se necessário propor novas ideias, não repetir velhas fórmulas do passado.

E na última parte, é discutido o tema *Ascensão da China: desafios para o Brasil*. Debatem o progresso e desenvolvimento chinês e seus reflexos na cena internacional. Chamam a atenção para o período de readaptação da economia chinesa diante da crise mundial, e da necessidade do Brasil em definir uma política externa específica para a China, que permita estabelecer e consolidar relações estreitas, e que atenda interesses mútuos.

Assim, os temas discutidos no livro *Desafios da Política Externa Brasileira em um Mundo em Transformação*, entrelaçam-se e permitem que o leitor obtenha um melhor entendimento das transformações atualmente em curso e do novo sistema internacional que se configura. Cumpre com o objetivo de analisar as potencialidades e fragilidades da política externa brasileira na atual conjuntura internacional, além de discutir os instrumentos que o Brasil dispõe para estabelecer parcerias estratégicas e projetos cooperativos, que o possibilitem continuar crescendo.



Recebido em 07 de abril de 2015. Aprovado em 03 de julho 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