



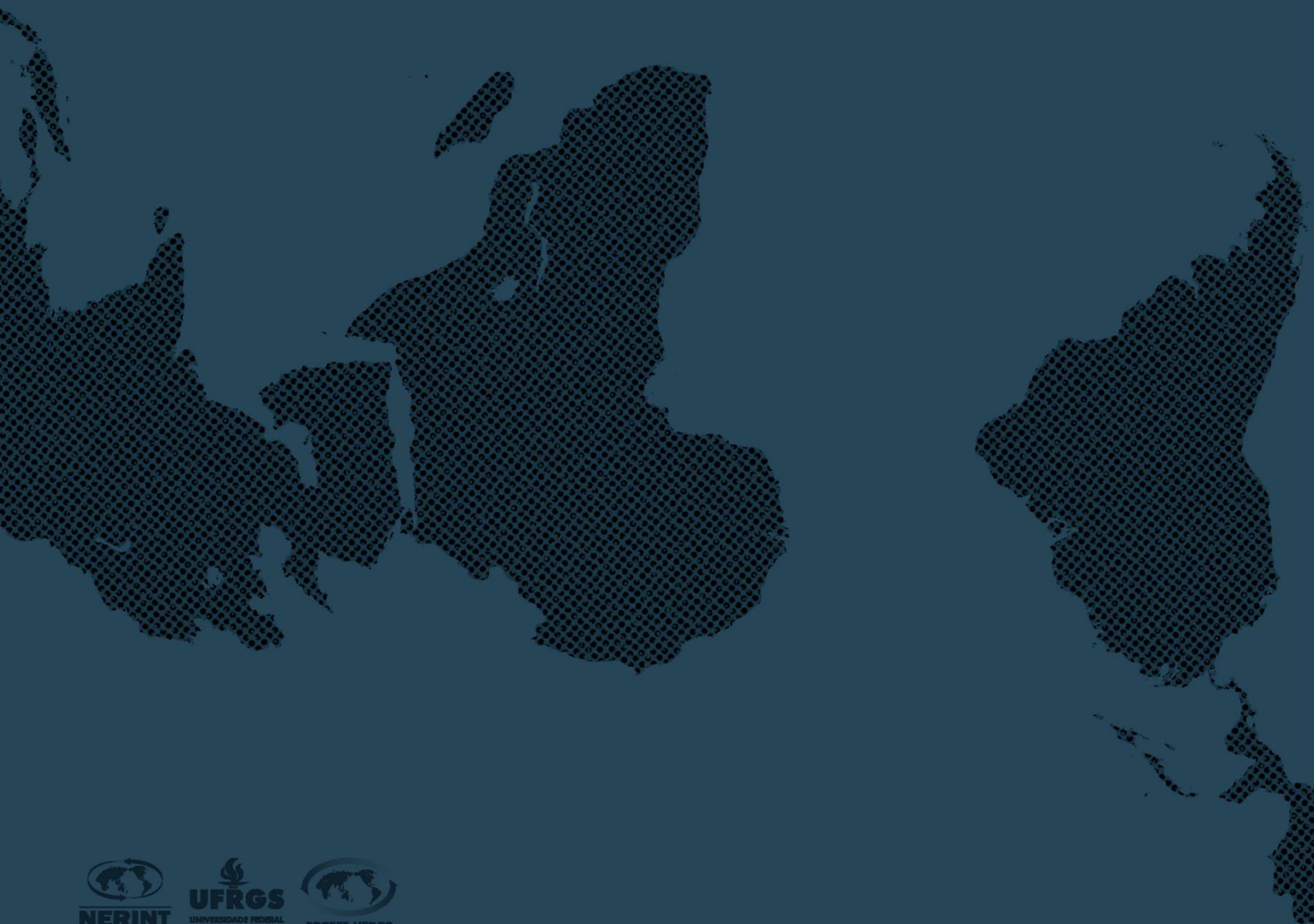
ISSN: 2178-8839



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

volume 8 | número 44 | out./nov. 2017





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo 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. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais.

Missão

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

CONSELHO EDITORIAL/Editorial Board

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

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - **Editor**
André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Veronica Korber Gonçalves (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

EDITORA ADJUNTA

Silvia Regina Ferabolli (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL Journal of the Global South is the peer reviewed journal of the Postgraduate Program in International Strategic Studies of the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI UFRGS, Brazil). Published quarterly, the journal welcomes research articles, scenario analysis and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). It aims at disseminating the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest for the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

Mission

Disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest for the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

EDITORES ASSITENTES / Assistant Editor

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Jose Oviedo Perez (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Vinícius Henrique Mallmann (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.8	n.44	p. 1-116	out./nov. 2017
------------------	--------------	-----	------	----------	----------------

Volume. 8, Número. 44 (out./nov. 2017)

ARTIGOS

- A importância do Tratado de Madri na formação da fronteira oeste: a dinâmica social na fronteira do Mato Grosso do século XVIII..... p.4
Tomaz Espósito Neto e Gabriela Luise Cavassini
- Seguridades internacionais: desigualdades globales y nuevas amenazas..... p.23
María Eugenia Cardinale
- As relações entre política externa e economia de defesa no Estado Novo (1937-1945)..... p.40
Bruna Rohr Reisdorfer e Josiane Simão Sarti
- A criminalização das migrações e as consequências da crise global de refugiados na Europa..... p.56
Thalita Franciely de Melo Silva e Anna Beatriz Leite Henriques
- Segurança ambiental em relações internacionais: perspectivas teóricas, unidades de análise e principais desafios no estudo sobre recursos hídricos internacionais. p.72
Eduardo Ernesto Filippi e Luciana Brandão
- A expansão dos investimentos externos diretos chineses. O caso do setor energético brasileiro..... p.90
Giorgio Romano Schutte e Victor Sant'Anna Debone
- Normas de Submissão / Submission Standards***..... p.114

A IMPORTÂNCIA DO TRATADO DE MADRI NA FORMAÇÃO DA FRONTEIRA OESTE: A DINÂMICA SOCIAL NA FRONTEIRA DO MATO GROSSO DO SÉCULO XVIII

The Importance of the Treaty of Madrid in the formation of the Western Frontier: Social Dynamics in Mato Grosso's 18th Century Frontier

*Tomaz Espósito Neto¹
Gabriela Luise Cavassini²*

Introdução

Os estudos da fronteira e dos limites internacionais são conhecidos como um dos temas centrais das Relações Internacionais, pois estiveram sempre relacionados a ideias de conflitos e a conceitos como o de soberania e de Estado (SCHERMA, 2015).

Na história do Brasil, os tratados territoriais estão presentes desde o seu período colonial, iniciados por questões de divisão de território entre Portugal e Espanha. Um dos principais acordos entre estas duas Coroas europeias foi o Tratado de Tordesilhas de 1494, porém essa fronteira não foi respeitada (ESPÓSITO NETO, 2015).

O não cumprimento da fronteira determinada pelo Tratado de Tordesilhas foi um dos diversos impasses territoriais entre as duas metrópoles ibéricas em suas colônias na América, o que produziu uma espiral de tensões entre a Coroa lusa e a Coroa castelhana, gerando sentimentos de desconfiança de ambas as partes (RAMOS, 2016).

Assim, estes dois Estados ibéricos, para garantir suas soberanias territoriais e resolver suas disputas coloniais, elaboraram uma série de tratados, que tinham por finalidade solucionar as disputas territoriais e questões fronteiriças entre eles. O Tratado de Madri merece destaque, pois foi bastante inovador, devido à sua dinâmica de negociação e pelo seu conteúdo, especialmente pelo seu grau de detalhamento em relação às possessões territoriais partilhadas (GOES FILHO, 2013; FERREIRA, 2007).

¹ Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais e do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da FADIR / UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados). Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. Email: tomazeneto@gmail.com

² Graduanda em Relações Internacionais da UFGD. Email: gabicavassini@hotmail.com

O Tratado de Madri, por sugestão de Alexandre de Gusmão, surgiu como um princípio inovador para a definição geral de limites – o *uti possidetis*, isto é, a posse efetiva de terras, fornecia a legitimação da soberania sobre o território. Até então, os negociadores usavam os meridianos nas demarcações de fronteiras.

A história do Brasil e, por conseguinte de suas relações internacionais, tem sua construção e memória fundadas na interação de diversos atores históricos. De acordo com parte da bibliografia utilizada, em especial as obras de Hélio Vianna (1974) e Capistrano de Abreu (1982), é possível afirmar que os portugueses que desembarcaram em terras brasileiras são considerados os agentes principais da história. Aos demais sujeitos históricos, como as sociedades indígenas, foi destinada pouca atenção, cabendo-lhes o papel de coadjuvantes. No entanto, a fronteira Oeste sul-americana das Coroas portuguesa e espanhola foi fruto da interação entre os diversos atores (portugueses, indígenas, entre outros) que serviram para legitimar um delineamento das fronteiras.

Assim, diante do exposto, o objetivo principal deste trabalho é examinar o processo de formação da fronteira Oeste Mato Grosso no século XVIII ao longo das negociações do Tratado de Madri. Para tanto, são examinados: (i) as estratégias utilizadas pela Coroa portuguesa, principalmente aquelas referentes às sociedades indígenas do Mato Grosso setecentista, que propiciaram uma nova abordagem sobre demarcação de território; (ii) o papel histórico ativo das sociedades indígenas, com destaque aos guaicurus e paiaguás, como participantes na formação da fronteira na região mato-grossense, limitando o expansionismo espanhol na fronteira brasileira com o Mato Grosso setecentista.

O texto defende a hipótese de que a ocupação e o domínio das terras da fronteira oeste foram fatores importantes nas disputas entre as duas Coroas, sendo que ambas visavam enfraquecer os domínios do país rival, chegando a estimular a fuga de escravos e a evasão de índios das fronteiras opostas para facilitar suas possessões, mas isso ganhou outra dinâmica com o novo conceito de fronteira criado por Alexandre de Gusmão, a partir do princípio do *uti possidetis*, do Tratado de Madrid.

Este trabalho tem sua fundamentação no marco teórico da Escola Francesa de Relações Internacionais, que enfatiza as Forças Profundas³ e o papel dos homens de Estado, seguindo as ideias de fronteiras e a visão do Estrangeiro apresentadas por Jean Baptiste Duroselle e Pierre Renouvin (1967). Assim, por meio do conceito destes de Forças Profundas, busca na Geografia, na Economia, na Demografia e no nacionalismo fatores determinantes na delimitação da fronteira oeste na região do Mato Grosso no século XVIII. O objetivo é demonstrar que as fronteiras, mesmo sendo caracterizadas por uma imposição humana, não ficam inertes, pois em sua dinâmica ocorrem negociações, como no caso de tratados, que se refletem nos conjuntos sociais que as constituem (DUROSELLE, 2000; CANESIN, 2008). Para a elaboração dos textos,

³ “Forças Profundas” – são forças que atuam sobre os elementos das relações internacionais, como os homens de Estado, o que produz as movimentações das dinâmicas internacionais, que podem ser pacíficas ou conflituosas (DUROSELLE, 2000). Essas forças são de diversos tipos; Renouvin as classifica em: geográficas; econômicas; da mentalidade coletiva; demográficas; e correntes sentimentais.

foram consultadas diversas referências bibliográficas e documentos históricos do Arquivo Histórico Ultramarino, dos Annaes de Cuiabá e dos Annaes de Vila Bela.

Além da introdução e das considerações finais, o presente estudo está dividido em duas partes: a primeira versa sobre o Tratado de Madri, o seu processo de negociação e as ideias de Alexandre de Gusmão; a segunda trata da dinâmica social existente na sociedade de fronteira desse Mato Grosso do século XVIII, abordando principalmente as sociedades indígenas e a nova dinâmica destas após o Tratado.

Papel do Tratado de Madri na formação da fronteira oeste brasileira

As disputas territoriais sempre estiveram presentes na história da humanidade, e uma dessas grandes disputas ocorreu no período da Expansão Ultramarina, também conhecido como o período das “Grandes Navegações”. Foi nesse momento da história que Portugal e Espanha dominaram o cenário internacional como grandes metrópoles, e rivalizaram entre si como as principais e primeiras nações envolvidas na expansão marítima (GOES FILHO, 1999). Esses acontecimentos colocaram em evidência a questão da definição de limites territoriais (ABREU, 1982).

Portanto, são abordados aqui os principais acordos territoriais entre Portugal e Espanha diretamente ligados às suas posses no continente americano, com destaque ao Tratado de Madri, de 1750.

O Tratado de Tordesilhas e seus antecedentes

A Santa Sé, na Idade Média e no início da Idade Moderna, desempenhava um papel de autoridade supranacional, tendo sua ascendência moral reconhecida através do pagamento de tributos. Assim, no início da expansão marítima, a Santa Sé era o sistema arbitrário responsável por acordos diplomáticos do período medieval, que era representado pelo Papa, a quem cabia mediar os conflitos existentes sobre questões de demarcação territorial (VIANNA, 1974). Synesio Sampaio Goes Filho ressalta, sobre as bulas papais após a descoberta da América por Cristóvão Colombo:

Sem perda de tempo no próprio ano em que Colombo regressou da sua viagem, Alexandre VI publicou as bulas *Eximiae Devotionis* e *Inter Caetera* que asseguravam à Espanha a posse das terras descobertas. Por uma terceira bula do mesmo ano, também iniciada pelas palavras *Inter Caetera* e conhecida por “bula da partição”, o Papa distinguiu as terras da Espanha das de Portugal, traçando a divisa pelo meridiano que passa a 100 léguas a oeste dos Açores e do Cabo Verde. Por essa bula, certamente inspirada pelos monarcas espanhóis, que se louvaram aqui nos conhecimentos teóricos e práticos de Colombo, a América seria integralmente da Espanha. Alexandre VI emitiu duas outras bulas (mais uma *Eximiae Devotionis* e *Dudum Siquidem*) ainda em 1493, confirmando à Espanha a posse das terras descobertas, que então não se imaginava fazerem parte de um novo continente [...] (GOES FILHO, 1999, p. 44).

A decisão papal, por meio dessas bulas, concedia segurança aos interesses espanhóis contra questionamentos contrários por parte de Portugal. A Espanha não desejava desavenças com a Coroa portuguesa, devido à sua recente unificação. Por isso estas duas Coroas chegaram a um acordo, em torno do qual as negociações foram concluídas na cidade de Tordesilhas, em 7 de junho de 1494. Este acordo recebeu o nome de “Capitulação da Participação do Mar Oceano”, mas ficou conhecido como Tratado de Tordesilhas (VIANNA, 1974).

O Tratado de Tordesilhas foi ratificado pela bula papal *Ea quae pro Bono Pacis*, em 1506, e seu principal parágrafo delimitava os domínios das duas Coroas ibéricas no Atlântico através do meridiano localizado a 370 léguas a oeste de Cabo Verde: em que a oeste seriam possessões da Espanha, e a leste seriam de Portugal (GOES FILHO, 1999). Entretanto, o Tratado de Tordesilhas não foi muito eficaz, como ressalta Barros Ferreira:

O acordo das 370 léguas medidas a partir das ilhas de Cabo Verde contornou o problema, mas não o resolveu. A solução baseava-se em possibilidades e não em coisas concretas, já conhecidas. Pelo tratado, no prazo máximo de dez meses, duas ou quatro caravelas partiriam da Grã Canária para ilhas de Cabo Verde, dando início à medição. Os monarcas espanhóis estavam vivamente interessados na medição. Mas o mesmo não acontecia com Dom João, mais preocupado com o caminho marítimo para a Índia e que tudo fizera para que fosse adotado o paralelo das Canárias. Dele para baixo, tudo seria de Portugal. E dez meses transcorreram sem que a medição fosse iniciada (FERREIRA, 1982, p. 61).

Depois de Tordesilhas, a Coroa espanhola passou a dominar uma enorme porção de terra, cheia de riquezas, como as encontradas nos grandes impérios asteca (1514) e inca (1528) e na montanha de Potosí, cheia de prata (1545) (GOES FILHO, 1999).

Por parte dos portugueses no período colonial, a busca por metais preciosos resultou em penetrações ao interior do continente, o que provocou uma expansão da ocupação do território brasileiro além dos limites territoriais estipulados pelo Tratado de Tordesilhas.

Diante dessa expansão provocada pelos portugueses, foram elaborados alguns tratados de limites entre as duas metrópoles ibéricas. O primeiro foi o Tratado de Lisboa, em 1681, que determinou que a Espanha devolvesse a Colônia de Sacramento a Portugal, e que teve o apoio da Inglaterra. Depois vieram os Tratados de Utrecht, que foram dois: o primeiro, em 1713, estabeleceu a fronteira portuguesa na região norte do Brasil, e o segundo, em 1715, tratou mais uma vez da devolução de Sacramento a Portugal (ABREU, 1982). Estes Tratados, no entanto, não resolveram as questões territoriais de Portugal e Espanha em suas colônias americanas, pois nenhuma das partes respeitava os acordos de limites. Portugal continuava com o seu processo de expansão para o oeste do meridiano de Tordesilhas, e a Espanha, em vista de seus interesses na Colônia de Sacramento, continuava com o seu domínio na região (GOES FILHO, 1999). Portanto, era notório o descumprimento do Tratado de Tordesilhas, principalmente devido à sua imprecisão quanto aos princípios de demarcação, que eram léguas e meridianos.

Ademais, Brandão (2010) demonstra que a discussão passa antes pelo Tratado de Saragoça ao Gusmão fazer uso das determinações de longitude dos jesuítas matemáticos franceses na China. A partir dessas informações cartográficas consegue demonstrar que a Espanha não obedeceu ao Tratado de Saragoça quando ocupou as Filipinas. Foi então apoiado na argumentação de que o retorno da América portuguesa ao limite estabelecido no Tratado de Tordesilhas deveria ter como contrapartida a entrega das Filipinas a Portugal que conseguiu impor a questão do *utis possidetis* na discussão. Portanto, foi nesse contexto que se iniciaram as negociações sobre os limites.

[...] o avanço vertiginoso decorrente das descobertas de Cuiabá e Mato Grosso até o Guaporé [...] intimaram a necessidade de atacar de frente a questão de limites entre as possessões portuguesas e

espanholas [...] Com este fim, os dois monarcas da península assinaram um tratado em Madrid, a 13 de janeiro de 1750 (ABREU, 1982, p. 268).

Alexandre de Gusmão e o Mapa das Cortes no processo de negociação do Tratado de Madri

Os primeiros contatos para as negociações se iniciaram em 1746, com a ida de Tomaz da Silva Teles, Visconde de Vila Nova de Cerveira e representante de Portugal, a Madri. Mas, apesar de Tomaz da Silva Teles ter sido o representante português nas negociações, foi Alexandre de Gusmão quem redigiu o Tratado e quem idealizou o *uti possidetis*, que será melhor abordado no próximo subtópico (CORTESÃO, 2006). Ao iniciarem as negociações, Portugal e Espanha reconhecem a ineficácia do Tratado de Tordesilhas:

Ambas as partes contratantes reconheceram nesse documento ter violado a linha de Tordesilhas, uma na Ásia, outra na América. Começaram, portanto abolindo a “demarcação acordada em Tordesilhas, assim porque se não declarou de qual das ilhas do Cabo Verde se havia de começar a conta das trezentas e setenta léguas, como pela dificuldade de assinalar nas costas da América Meridional os dois pontos ao Sul e ao Norte, donde havia de principiar a linha, como também pela impossibilidade moral de estabelecer com certeza pelo meio da mesma América uma linha meridiana”. Na mesma ocasião aboliram quaisquer outras convenções anteriores referentes a limites, que exclusivamente seriam regidos pelo tratado agora assinado (ABREU, 1982, p. 268).

Assim, esse novo contexto fez com que as duas Coroas ibéricas iniciassem novas negociações sobre limites territoriais de suas possessões. Em 1750, Espanha e Portugal assinaram o Tratado de Madri, que teve como principal articulador o diplomata brasileiro Alexandre de Gusmão (CORTESÃO, 2006).

Hoje se tem certeza de que foi Alexandre de Gusmão o propulsor de todas as ideias aí embutidas, o estadista que primeiro percebeu a conveniência de se utilizarem as regras do *uti possidetis* e das fronteiras naturais para limitar as imensas áreas coloniais do centro da América do Sul. Foi também quem teve a coragem de, depois de tantas lutas, aceitar a troca da Colônia do Sacramento, já reconhecendo que o desejo do Prata como limite do Brasil já não era mais realizável. Alexandre tinha também consciência de que a Espanha valorizava extremamente a posse das duas margens do rio e que, portanto, a Colônia teria um imenso valor de troca, numa eventual negociação, que deveria realizar-se assim que a conjuntura bilateral o permitisse (GOES FILHO, 1999, p.188-189).

Gusmão também compreendeu a necessidade de se fazer um mapa de base para a elaboração do Tratado, o que ocasionou um impulso ao estudo da cartografia e ao conhecimento do território, por parte dos portugueses. Para isso, Portugal financiou a vinda de clérigos estudiosos entendidos em astrologia, cartografia e matemática para o Brasil (CORTESÃO, 2006). Esses estudiosos coletaram material que servisse de informação em cartas, como os relatos e roteiros indígenas, em relatos de bandeirantes e sertanistas e em estudos cartográficos para elaborar o Mapa das Cortes (CINTRA, 2012).

O Mapa das Cortes é um mapa-síntese, que se apoia em dezenas de fontes, mas diverge de mapas mais precisos já disponíveis em Portugal, como o de D’Anville, e realiza uma composição deformada que torna a morfologia mais favorável à aprovação do Tratado. Ou seja, causou nos negociadores uma impressão de uma menor perda territorial por parte da Espanha, como se verá após se examinar as principais fontes desse mapa (CINTRA, 2012, p. 419).

Assim, com o objetivo de solucionar as questões das fronteiras territoriais entre as cortes portuguesa e espanhola na América, em 1749 foram feitos dois mapas idênticos que serviram de suporte para a assinatura do Tratado de Madri. Um dos mapas ficou com Portugal, e o outro com a Espanha, e foram

os primeiros mapas brasileiros com a forma triangular, que se assemelha ao desenho da nossa fronteira atual (GOES FILHO, 1999; CINTRA, 2012).

Os mapas foram muito importantes ao longo das negociações que levaram à assinatura do Tratado de Madri, pois serviram como importantes instrumentos visuais de trabalho, que justificaram e facilitaram a resolução dos litígios de fronteiras e as pretensões territoriais entre as duas metrópoles ibéricas (CORTESÃO, 2006). Portanto, no decorrer das negociações as cartas geográficas funcionaram como uma representação gráfica de todo o espaço territorial a delimitar.

Logo depois, no começo de 1749, Alexandre de Gusmão também despacha a Madri, para servir de apoio visual às negociações, uma carta geográfica, elaborada sob sua supervisão, onde estavam desenhados os limites propostos nas negociações. É o primeiro mapa do Brasil, com forma quase triangular hoje familiar a todos. Sob o nome de Mapa das Cortes, goza de merecida fama, pois foi fundamental para que as tratativas chegassem aonde os portugueses queriam. Nesse mapa, que combinava habilmente cartas conhecidas e confiáveis à América do Sul, a área extra Tordesilhas do Brasil era, entretanto, bastante diminuída, o que dava a impressão de haver poucos ganhos territoriais a oeste do meridiano (GOES FILHO, 1999, p. 186).

Mas mesmo com erros, o Mapa das Cortes era o melhor mecanismo visual que possuíam no momento, e por isso aprovado pelas duas cortes. Pois, por diversas vezes, D. José de Carvajal y Lancaster, o negociador por parte da Espanha, expressou o seu desejo de dispor de mapas das áreas em disputa, e essa necessidade se refletiu na carência espanhola em relação a conhecimentos cartográficos, pois desconheciam o tamanho do avanço português na região do Mato Grosso, e esse fato restringiu a capacidade espanhola nas negociações. Por isso “os erros crassos, que enxameavam nesta geografia imaginária, é justo atribuí-los não a Alexandre de Gusmão, mas à espantosa carência dos espanhóis que tão pouco haviam cuidado do estudo e exploração dessas regiões” (CORTESÃO, 2006, p. 324).

Durante esse processo de negociação entre as duas metrópoles, Alexandre de Gusmão, através de argumentos baseados nos estudos cartográficos e nos demais fatos que ocorriam nas áreas de fronteiras, enviou muitas cartas a Madri contendo suas propostas para a formulação do Tratado, e em contrapartida recebia as contrapropostas espanholas (GOES FILHO, 1999, p. 184-185).

Assim, o Tratado de Madri foi assinado, ratificado e promulgado em 13 de janeiro de 1750. Neste Tratado ficou decidido que a Espanha obtinha a posse legal das Filipinas e da Colônia do Sacramento, cedendo a Portugal as missões jesuíticas dos Sete Povos (atual oeste do Rio Grande do Sul). A Espanha também concordou em ceder a margem do rio Guaporé, em que hoje está localizado o Forte Príncipe da Beira. Sendo assim, foi legalizada a ocupação do Sul, da Amazônia e do Oeste do Brasil. Ou seja, o Tratado de Madri legalizou dois terços do território brasileiro atual (GOES FILHO, 1999).

Destacam-se no Tratado de Madri, no entanto, os dois princípios que o regiam: o princípio do *uti possidetis* e o princípio das “fronteiras naturais”. O princípio das “fronteiras naturais” facilita a demarcação de limitação entre dois domínios, se tornando até uma barreira de proteção, pois dificulta a entrada e invasões no Estado (ABREU, 1982; CINTRA 2012).

Não está, pois, o *uti possidetis* entre os princípios mais universalmente aceitos do Direito Internacional. Vinculado ao ato da ocupação, só é admissível o período de formação das fronteiras, não mais sendo quanto o território nacional já está definido por um tratado [...]. Os fatos mostram, entretanto, que, tal como conceituado pela diplomacia brasileira, funcionou no continente; resolveu sem grandes traumas os potencialmente imensos conflitos fronteiriços entre o Brasil e seus dez vizinhos [...] (GOES FILHO, 1999, p. 210).

Esse princípio do Tratado de Madri do direito de propriedade foi um grande legado para a diplomacia brasileira, pois norteou as discussões sobre as fronteiras. Outra questão importante sobre o Tratado foi em relação às fronteiras, que deixaram de ser linhas abstratas, como as estipuladas pelo Tratado de Tordesilhas, e passaram a ser facilmente identificadas, por estarem demarcadas por marcos geográficos. O Artigo I do Tratado de Madri é importante, pois o fundamenta como único acordo válido sobre as questões de limites territoriais. Assim, cancela todos os acordos ratificados anteriormente, como as bulas do Papa, o Tratado de Tordesilhas e os demais tratados.

ARTIGO I - O Presente Tratado será o único fundamento, e regra, que ao diante se deverá seguir para a divisão, e Limites dos dois Domínios em toda a América, e na Ásia; e em virtude disto ficará abolido qualquer direito e ação, que possam alegar as duas Coroas por motivo da Bula do Papa Alexandre VI de feliz memória, e dos Tratados de Tordesilhas, de Lisboa, de Utrecht, da Escritura de venda outorgada em Saragoça e de outros quaisquer Tratados, convenções e promessas; o que tudo, em quanto trata da Linha da demarcação, será de nenhum valor e feito, como se não houvera sido determinado, ficando em tudo o mais na sua força e vigor; e para o futuro não se tratará mais da dita Linha, nem se poderá usar deste meio para a decisão de qualquer dificuldade, que ocorra sobre Limites senão unicamente da fronteira, que prescreve nos presentes Artigos, como regra invariável, e muito menos sujeita a controvérsias (MADRI, 1750).

Os Artigos III e VII fazem menção à região do Mato Grosso, favorecendo a ocupação portuguesa no local, o que demonstra a importância desse Tratado na formação da fronteira brasileira na região do Guaporé.

ARTIGO III - Na mesma forma pertencerá à Coroa de Portugal tudo o que tem ocupado pelo rio Amazonas, ou Maranhão acima, e o terreno de ambas as margens deste rio até às paragens, que abaixo se dirão; como também tudo o que tem ocupado no distrito do Mato Grosso, e dele para a parte do Oriente, e Brasil, sem embargo de qualquer pretensão, que possa alegar-se por parte da Coroa de Espanha, com o motivo do que se determinou no referido Tratado de Tordesilhas; a cujo efeito Sua Majestade Católica, em seu Nome, e de seus Herdeiros e Sucessores, desiste e renuncia formalmente a qualquer direito, e ação, que em virtude do dito Tratado, ou por outro qualquer título possa ter aos referidos Territórios (MADRI, 1750).

ARTIGO VII - Desde a boca do Jauru pela parte Ocidental prosseguirá a Fronteira em linha reta até à margem Austral do rio Guaporé defronte da boca do rio Sararé, que entra no dito Guaporé, pela sua margem Setentrional; com declaração que, se os Comissários, que hão de despachar para o regulamento dos Confins, nesta parte na face do País acharem entre os rios Jauru e Guaporé outros rios ou balizas naturais, por onde mais comodamente, e com maior certeza se possa assinalar a Raia naquela paragem, salvando sempre a navegação do Jauru, que deve ser privativa dos Portugueses, e o caminho, que eles costumam fazer do Cuiabá para o Mato Grosso, os dois Altos Contraentes consentem, e aprovam, que assim se estabeleça, sem atender a alguma porção mais ou menos de terreno, que possa ficar a uma ou a outra parte. Desde o lugar, que na margem Austral do Guaporé for assinalado para termo da Raia, como fica explicado, baixará a Fronteira por todo o curso do rio Guaporé até mais abaixo da sua união com o rio Mamoré, que nasce na Província da Santa Cruz de La Sierra, atravessa a Missão dos Moxos, e formam juntos o rio chamado Madeira, que entra no das Amazonas, ou Maranhão, pela sua margem Austral (MADRI, 1750).

É interessante mencionar também o Artigo XIV, pois ele demonstra a aplicação do princípio do *uti possidetis*. Neste artigo, a Coroa espanhola concede a Portugal os territórios a oeste de Tordesilhas que foram ocupados em seu processo de expansão.

ARTIGO XIV - Sua Majestade Católica, em seu Nome e de Herdeiros e Sucessores, cede para sempre à Coroa de Portugal tudo o que por parte de Espanha se acha ocupado, ou por qualquer título ou direito possa pertencer-lhe em qualquer parte das terras, que pelos presentes Artigos se declaram pertencentes a Portugal, desde o Monte Castilho Grande, e sua falda Meridional e Costa do Mar, até à Cabeceira e origem principal do rio Ibicuí; e também cede todas e quaisquer Povoações e estabelecimentos, que se tenham feito por parte de Espanha no ângulo de terras compreendido entre a margem Setentrional do Ibicuí, e ao Oriente do Uruguai, e os que possam ter-se fundado na margem Oriental do rio Pepiri, e a Aldeia de Santa Rosa, e outra qualquer que se possa ter estabelecido por parte de Espanha na margem Oriental do Guaporé. E Sua Majestade Fidelíssima cede na mesma forma à Espanha todo o Terreno, que corre desde a boca Ocidental do rio Japurá, e fia entre meio do mesmo rio das Amazonas ou Maranhão, e toda a navegação do rio Isá, e tudo o que se segue desde este ultimo rio para o Ocidente, com a Aldeia de São Cristóvão, e outra qualquer por parte de Portugal se tenha fundado naquele espaço de terras; fazendo-se as mútuas entregas com as qualidades seguintes (MADRI, 1750).

Em relação aos temas discutidos no Tratado de Madri, nota-se que a questão da Colônia de Sacramento⁴ foi um dos temas mais presentes nas negociações e conteúdo do Tratado (CORTESÃO, 2006). Isso ocorreu devido ao interesse das duas metrópoles na região, principalmente por parte da Espanha, que através do Tratado de Madri ficou de posse de Sacramento, em troca da região das missões dos Sete Povos⁵, que passaria a pertencer a Portugal (ABREU, 1982).

O Tratado de 1750 dividiu o continente americano, fixando limites brasileiros, e isso foi feito no momento de sua negociação por meio de iniciativas de Gusmão. Logo após a assinatura do Tratado duas comissões foram formadas para a demarcação do território no continente americano, como relata Goes Filho:

Logo depois de sua assinatura foram formadas duas comissões para demarcação. A do Norte, presidida pelo Governador do Estado do Grão-Pará e Maranhão [...] Houve vários atritos entre os demarcadores portugueses e espanhóis na Amazônia, mas foi no Sul que as demarcações [...] chegaram ao impasse mais grave, com a resistência dos jesuítas e dos indígenas dos Sete Povos ao êxodo a que estavam condenados pelo Tratado. O episódio ficou conhecido como a Guerra Guaranítica (1755-1756) (GOES, 1999, p.188).

Os problemas encontrados na demarcação territorial no norte do país e as dificuldades no traslado das populações indígenas que habitavam a região das Missões jesuíticas localizadas no sul, conhecidas como Sete Povos, explicam a pouca duração deste tratado de limites, culminando, em 1761, com o Tratado de El Pardo, que anulava o Tratado de Madri. Porém, em 1777, através do Tratado de Ildefonso, os limites fronteiriços estabelecidos pelo Tratado de Madri foram retomados, exceto pela região dos Sete Povos, que voltou a pertencer à Espanha.

Portanto, sua brevidade deveu-se exatamente ao fato de ser este um tratado de limites, ou seja, um tipo de acordo que objetiva soluções permanentes. Mas mesmo com essa curta vigência formal, o Tratado de

⁴ A Colônia do Sacramento foi fundada em 1680, por portugueses que queriam estender suas possessões territoriais até o Rio da Prata. Tornou-se importante caminho de contrabando de metais preciosos, sendo assim um ponto estratégico. Por isso, também era de interesse da Espanha ter controle legal sobre a região, ou seja, por sua posição estratégica e para proteger suas posses dos contrabandos portugueses (ABREU, 1982).

⁵ Sete Povos ou Sete Povos das Missões, nome dado à região ocupada por aldeamentos indígenas, fundados por jesuítas espanhóis. Ou seja, região ocupada por missões (ABREU, 1982).

Madri continua sendo considerado fundamental na História do Brasil, pois moldou a fronteira brasileira atual. Assim, Goes Filho (1999, p. 4) defende que: “[...] ao lado do Tratado de Madri, o único da história que dividiu um continente, todos os demais acordos de limites são de pouca importância territorial”.

Assim, o Tratado de Madri desempenhou um papel de extrema importância na formação territorial do Brasil, que antes possuía um território amorfo, já que a expansão territorial portuguesa, por meio do bandeirantismo e das monções, não possibilitou que se tivesse uma real ideia das proporções das ocupações portuguesas no território colonial.

A fronteira oeste do Mato Grosso do século XVIII

Para se entender a ocupação da Fronteira Oeste da América Portuguesa é de suma importância que se entenda também as bandeiras e monções. As bandeiras foram a superação do tratado de Tordesilhas por parte dos portugueses, e constituíram um movimento de expansão territorial que proporcionou a configuração de uma nova expressão geográfica brasileira (VIANNA, 1974). O bandeirantismo objetivou a escravização de índios, a descoberta de jazidas de pedras preciosas e metais e a exploração de novas terras (VIANNA, 1980). Os novos estudos constataam que os movimentos de penetrações territoriais foram bastante complexos, pois apresentaram aspectos diferentes em tempos e lugares diversos (GOES FILHO, 1999; SÁ JUNIOR, 2011). Assim, Vianna divide o bandeirantismo em ciclos:

O bandeirantismo, designação dada ao movimento de penetração realizado principalmente por moradores da Capitania de São Vicente (depois denominada São Paulo), começou com o ciclo da caça ao índio, e ainda na segunda metade do século XVI, entrou no setor da mineração com o ciclo do ouro de lavagem; assumiu, depois o original aspecto apresentado pelo ciclo do sertanismo de contrato; continuou já em fins do século XVII e primeira metade do seguinte, com o grande ciclo do ouro, e terminou, ainda na era de setecentos, nos ciclos de povoamento (VIANNA, 1974, p. 312).

Na região do Mato Grosso foram os *ciclos da caça ao índio* junto com o *ciclo do ouro de lavagem* que culminaram no povoamento da região, de modo que a história colonial do Brasil teve como grande marco a expansão territorial patrocinada pelos portugueses, com o auxílio de escravos negros africanos e indígenas, por vias terrestres, conhecidas como bandeiras, e vias fluviais, conhecidas como monções (VIANNA, 1974). As monções, diferentemente das bandeiras, foram exclusivamente fluviais, com um roteiro fixo, que passava por pontos conhecidos, formando pelo caminho arraías, e que passaram a ter o objetivo de chegar ao ouro dos rios Guaporé e Cuiabá. Foram, assim, movimentos de expansão territorial responsáveis pelo povoamento da região do centro-oeste brasileiro, pois consolidaram a posse das terras nos atuais estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (GOES FILHO, 1999).

As monções cuiabanas, também conhecidas como monções do Cuiabá, podem ser consideradas um prolongamento das bandeiras paulistas na expansão rumo ao Brasil central, pois numerosos grupos armados trilham as terras mato-grossenses através dos rios da região, assolando as povoações castelhanas (HOLANDA, 2000).

A ocupação, a dinâmica e a formação da fronteira oeste – o Mato Grosso setecentista

A história do Mato Grosso do século XVIII foi escrita com base nos feitos relacionados ao ouro descoberto na região, em 1719, por bandeirantes que estavam sob a liderança de Pascoal Moreira Cabral. Assim, foi nas ribanceiras do rio Coxipó-Mirim, em 1719, que o desenvolvimento do Mato Grosso teve o seu início, quando foi criada a Capitania do Mato Grosso (MEIRELES, 1989).

No decorrer do século XVIII, o Mato Grosso passou por muitas modificações, e, de acordo com Carlos Rosa, pode-se identificar três momentos que caracterizaram a formação fronteiriça da região. O primeiro momento seria de 1719 a 1734, período das monções, que deram origem ao processo da colonização lusa na região, o segundo foi de 1735 a 1752, e o terceiro se iniciou em 1752, com a criação da Capitania do Mato Grosso com a fundação da sua capital, Vila Bela da Santíssima Trindade, à beira do Rio Guaporé. Rosa ressalta, em sua obra:

[...] implantação propriamente dita da Capitania de Mato Grosso, com dois distritos distintos: o de Cuiabá, que perde Lavrinhas e os Arraiais de Mato Grosso, mas é acrescido com Diamantino no eixo do Cuiabá, com Aricá-Açu e Aricá-Mirim e N. Sra. dos Remédios a Nordeste, com Araés/Santo Antônio do Amarante e Ínsua a Sudeste, com N. Sra. do Livramento, Poconé/S. Pedro del Rei, Tapanhoancanga, Sapateiro e Vila Maria a Oeste, e com Albuquerque, Coimbra e Miranda a Sudoeste; e o distrito de Vila Bela, com Jaurú e Lavrinhas a [L]Este, os antigos Arraiais (S. Francisco Xavier, S. Vicente, Pilar, Santana) acrescidos com Boa Vista e Ouro Fino a Norte/Nordeste, com Pamelas, Lamego, Leonil, Conceição/Bragança, Balsemão, Príncipe da Beira, Cubatão, Guarujus e N. Sra. da Boa Viagem do Pará no eixo Guaporé-Madeira e com Santa Bárbara e Caslavasco a Sul/Sudeste (ROSA, 1996, p. 4- 5).

Essas novas povoações foram fixadas na região de fronteira com as possessões espanholas, o que demonstra a preocupação dos portugueses em dominar territórios nessa região (GOES FILHO, 1999). E foi nesse momento de ocupação e povoamento que também teve início a escravidão negra na região, quando os negros escravos foram trazidos como mão-de-obra para as atividades de mineração. Esses negros escravos chegaram à região mato-grossense pelas monções fluviais e, em um segundo momento, por estradas que ligavam Goiás a Cuiabá e também com a Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, atingindo na primeira metade do século XVIII cerca de 85% da população que ocupava a região fronteiriça do Mato Grosso (MEIRELES, 1989). Sendo assim, a Capitania do Mato Grosso de 1700 também teve sua história marcada por lutas de libertação escravista, por fugas de escravos e pela formação de quilombos, como as demais regiões brasileiras em que se utilizava a mão-de-obra escrava.

Por essas razões não se pode ilustrar a história do Mato Grosso do século XVIII somente pelas atividades mineradoras, pois a estrutura social da região era bastante complexa, por ser composta de minas, espaços urbanos e indígenas locais. Existia, portanto, uma notável interação entre as muitas culturas e entre os diversos ambientes de vivência, cujas populações ora auxiliavam-se e ora confrontavam-se.

De modo que, nessa região do extremo oeste brasileiro nos anos dos setecentos, a dinâmica social era composta de diversos atores e diversos ambientes bastante complexos e que devem ser classificados, como buscou fazer David Davidson ao identificar uma “estrutura de relações nacionais e internacionais de quatro partes: os estados imperiais de Portugal e Espanha, seus respectivos grupos independentes – os paulistas, mineiros, e mercadores de Mato Grosso – e os jesuítas de Moxos e Chiquitos” (apud MORAES, 2003, p. 30).

Porém, nessa identificação Davidson não considera uma significativa parte que compõe a sociedade fronteiriça, que são os negros escravos, os indígenas e os brancos pobres. Assim, este trabalho buscará demonstrar como a dinâmica social entre todos esses grupos fronteiriços teve um importante papel na construção da fronteira oeste na região do Mato Grosso, principalmente considerando o olhar da metrópole portuguesa e seus movimentos em relação às sociedades indígenas. E isso ocorreu devido ao interesse português em afirmar suas possessões territoriais na região:

[...] a conquista do índio e a sua transformação em vassalo fez com que os lusitanos vissem nos povos indígenas da margem esquerda do Guaporé, súditos e tributários do rei de Castela; e vice versa. Esta concepção refletia as inúmeras contradições que envolviam a visão do índio: os portugueses estimularam o traslado de grupos inteiros para a margem direita. Nesse caso, havia não somente o desejo de povoar o território lusitano, mas a sua consequência: a de esvaziar o território espanhol, tornando-o mais vulnerável. O deslocamento desses índios diminuiria, portanto, os súditos de um rei para aumentar os de outro. O índio como guardião natural da fronteira é, sem dúvida, a visão que melhor caracteriza a mentalidade da elite do Guaporé setecentista (MEIRELES, 1989, p. 149).

Mas essa relação entre portugueses e as sociedades indígenas que ocupavam a região não se desenvolveu de uma forma pacífica e passiva restrita às vontades da Coroa portuguesa, tendo em vista que a dinâmica social na região do Mato Grosso esteve marcada por muitos momentos de antagonismos, o que demonstrou que os portugueses enfrentaram em seu processo de povoamento muitas dificuldades, como aponta novamente Meireles:

[...] o registro de fuga de devedores; registro de fuga de escravos; registro de fuga de índios; registro de chegada de desertores; a esperança de liberdade é uma das faces da fronteira, amplamente notificada pela documentação emanada do Forte de Bragança e do Forte Príncipe. Parecia ser este o cotidiano: índios que chegavam, índios que fugiam, notícias de escravos fugidos (MEIRELES, 1989, p. 176).

Outra resistência enfrentada pelos portugueses na ocupação dessa região mato-grossense foi dos espanhóis que já se encontravam no local, mais perto do Paraguai, em especial nas missões jesuíticas de Chiquitos e Moxos (GOES, 1999). Meireles aponta também essa questão em sua obra:

As missões de Mojo fomentaram a ocupação da fronteira oeste, caracterizada por uma geopolítica centrada na defesa e na estratégia da Capitania de Mato Grosso. Para os portugueses, as missões de Mojo seriam um obstáculo à sua hegemonia, um local muito mais ameaçador e poderoso do que a realidade. Já para os espanhóis, as missões em lugares estratégicos cumpriam a função de “estado-tampão”, isto é, de barrar o caminho às áreas de metais preciosos. Assim, a missão como “instituição de fronteira” seria uma característica da colonização luso-espanhola em muitas áreas, o que contribuiu para cristalizar ainda mais a imagem do índio como “guardião” natural da fronteira (MEIRELES, 1989, p. 46).

Por isso, as relações existentes entre essas duas Coroas ibéricas estiveram permeadas de receio, desconfianças e estratégias para assegurar suas soberanias na região de fronteira do Mato Grosso. E uma das estratégias usadas pela Coroa lusa para conter o avanço espanhol foi construir algumas estruturas como povoações e fortes, como: Forte Coimbra, Albuquerque, Miranda, o Forte Príncipe da Beira e a Vila Bela da Santíssima Trindade, que em 1752 foi denominada a nova capital da Capitania do Mato Grosso, isso devido à sua localização e importância estratégica (ROSA, 1996).

Um fator, no entanto, com o qual nem Portugal e nem Espanha contavam era o de que “os graus de resistência, ferocidade, mansidão e colaboração do indígena variavam no tempo e no espaço e também de grupo para grupo. As relações entre conquistadores e índios não podem ser vistas como homogêneas” (VASCONCELOS, 1999, p. 58).

Ao chegar à região do Rio Guaporé, no século XVI, os espanhóis encontraram as tribos dos mbayás e dos guaicurús, que se caracterizavam por serem caçadores, coletores, pescadores e nômades pedestres, pois se deslocavam constantemente por toda a região do Chaco. E foi através de relações comerciais que ocorreram as primeiras aproximações entre os espanhóis e os guaicurús, o que resultou na incorporação dos cavalos na cultura dessa sociedade indígena; entretanto, essas relações constantemente alteravam-se entre momentos de conflitos e momentos de aproximação (HERBERTS, 1998).

Os guaicurús eram também conhecidos como cavaleiros, “por andarem sempre a cavalo”, e utilizavam “lanças compridas e laços, porém nunca nos rios se podem servir tão bem deles” (TAUNAY, 1981, p. 209-210). De modo que, pelo uso do cavalo e suas armas de guerra, se encontravam localizados às margens dos rios. Assim, sua presença às margens dos rios foi responsável pelas constantes buscas por novos caminhos por parte dos portugueses.

A relação dos guaicurús com os portugueses durante o processo de invasão e povoamento do Mato Grosso no século XVIII também foi bastante conflituosa. Por meio das monções os portugueses foram adentrando este território a oeste de Tordesilhas através das vias fluviais que conduziam às minas de Cuiabá. A via mais utilizada era a de Ararituaba a Cuiabá, que contava com a presença de diversos grupos étnicos, como guaicurús, bororos e paiaguás, os principais adversários dos canoeiros portugueses (HOLANDA, 2000). Portanto, esses grupos étnicos eram vistos como “os índios ferozes, que prejudicavam o comércio regional com seus frequentes ataques, e deveriam ser submetidos e aproveitados como escravos ou eliminados” (VASCONCELOS, 1999, p. 59). Assim, essa relação conflituosa entre os portugueses e os guaicurús no século XVIII se fez presente nas documentações:

Cavaleiros habitantes das vizinhanças do mencionado Presídio de Coimbra, e de uma grande extensão da Margem ocidental do Rio Paraguai, bem conhecidos não só por serem uma Nação muito numerosa e que fazem os fins cursos a grandes distâncias, mas por Gentios dos mais fortes e guerreiros se tem domado, e se vão sendo o nosso respeito de melhor fé, e fazendo muito diferente conceito de que lhes tinham inspirado, e introduzido os Espanhóis a quem os ditos Gentios tem por medidas serem feito grandes perturbações, e estragos, e nós também os temos sentido, havendo menos de um ano que repentinamente fizeram um assalto na fazenda do Ilmo. de Camaquassa [?], onde mataram dois Escravos entre outros que andavam trabalhando em uma roça, e os mais com trabalho se escaparam recolhendo-se ao malte, retirando-se depois o dito Julio Cavaleiro com algumas ferramentas de machado e feriu [...] (PORTUGAL, 1607).⁶

Essa hostilidade notável por partes dos guaicurús também existiu por parte dos seus aliados, os paiaguás: “Flagelo incomparavelmente mais temível eram os ferozes paiaguás, cujos ataques, estimulados

⁶ Referência: Caixa: 28, Documento: 1607 - Local: Vila Bela. Autor: João de Albuquerque de Melo Pereira e Cáceres [Governador e Capitão da Capitania do MT]. Destinatário: Martinho de Mello e Castro [Secretário de Estado da Marinha e Ultramar]. Tipo de documento: Carta.

talvez pelos castelhanos das vizinhanças, tiveram princípios em 1725” (HOLANDA, 2000, p. 64). E como ressalta Goes Filho:

[...] Os índios da região navegada eram aguerridos e muitas monções foram por eles dizimadas. Duas tribos criaram legenda: os paiaguás, excelentes canoeiros do Pantanal, que destruíram, por exemplo, a monção de Diogo de Sousa, em 1725, composta por seiscentas pessoas, da qual só houve dois sobreviventes, e os guaicurús, os terríveis índios cavaleiros, originários do Chaco paraguaio-boliviano, os mais agressivos índios de que se tem notícias [...] (GOES FILHO, 1999, p. 148).

Assim, os payaguás eram gentios sem morada certa, que viviam navegando sobre as águas do Rio Paraguai e o pantanal, sendo que dos diversos ataques protagonizados por estes indígenas o mais célebre foi o de 1730, em que a monção liderada pelo ouvidor Antonio Alves Lanhas Peixoto sofreu uma grande emboscada que resultou em grandes perdas (HOLANDA, 2000). “Os paiaguás eram responsabilizados por ataques às monções que trafegavam entre São Paulo e Cuiabá” (VASCONCELOS, 1999, p. 59). No entanto, os papéis desses grupos étnicos não ficaram limitados somente às dinâmicas de travessia, pois se faziam presentes onde houvesse presença humana, em vilas, fortes e missões, o que os colocava em posições de importância na composição das sociedades desta região fronteiriça, sendo assim importantes para o processo histórico regional, principalmente porque tanto a Coroa lusa quanto a Coroa castelhana buscaram enfraquecer as possessões uma das outra, através de estímulos de fugas de escravos ou de ataques e evasões de índios nas fronteiras opostas às suas possessões (MEIRELES, 1989).

Assim, as dinâmicas de fugas que ocorreram no século XVIII na região de fronteira do Mato Grosso entre os domínios castelhanos e os domínios portugueses estiveram essencialmente ligadas às relações entre estas duas metrópoles. Tanto que, nos momentos de maior tensão e conflitos, foi possível perceber um aumento das fugas, que diminuía nos momentos de maior cordialidade, com ocorrências de negociações que tinham a finalidade de evitá-las.

Por isso, é importante compreender que essas questões que envolviam fugas e migrações destas sociedades de fronteira faziam parte de um contexto histórico bastante amplo, referente aos movimentos das fronteiras do oeste entre América portuguesa e espanhola. Como ressalva Moraes:

[...] O propósito de Portugal era ganhar o reconhecimento espanhol sobre a soberania portuguesa nos territórios ocupados no Rio Grande, nos distritos mineradores situados no Centro e no Oeste da colônia e parte do vale amazônico. Em contrapartida, por este reconhecimento, Portugal cederia para a Espanha, Sacramento e o total controle do estuário Platino. No Oeste, Alexandre de Gusmão pretendia estabelecer a comunicação fluvial na bacia amazônica desde o porto de Belém até o interior de Mato Grosso, pela via Guaporé-Mamoré e Madeira, criando uma fronteira entre as minas portuguesas e as missões espanholas (MORAES, 2003, p. 29).

Estes propósitos, no entanto, não foram totalmente exitosos, pois os diversos grupos que ocupavam essas regiões de fronteiras apresentavam atitudes de rebeldia em determinados momentos, pois possuíam suas próprias dinâmicas e interesses sociais, e isto afetou os interesses das duas metrópoles, como visto anteriormente.

Foi paralela a essa complexa dinâmica social de fronteira que as duas Coroas ibéricas fizeram negociações em relação às suas possessões territoriais. Buscaram, assim, resolver os seus conflitos nessas

regiões de fronteiras por meio de legislações internacionais e tratados (GOES FILHO, 1999). Essas negociações estiveram presentes em muitos tratados internacionais no século XVIII, como o Tratado de Madri (1750), o Tratado de El Pardo (1761) e o Tratado de Santo Ildefonso (1777).

O Tratado de Madri representou um marco na história diplomática entre as duas metrópoles ibéricas, sendo um acordo inovador, pois não apenas usou o tradicional conceito de fronteira física, que utiliza acidentes geográficos como limite natural, mas também criou o conceito do *uti possidetis*, o da posse efetiva de terra (CORTESÃO, 2006). Segundo Capistrano, este Tratado também foi de grande importância para afirmar as possessões lusas no oeste brasileiro, dando origem ao desenho da nossa fronteira atual:

Portugal saiu mais favorecido da sorte por ter criado a capitania independente do Mato Grosso logo depois do Tratado de 1750 [...] De Vila Bela via-se bem claro que o problema se descompunha em duas partes: absorver a navegação do Madeira, paralisando as hostilidades das vizinhas aldeias dos Moxos e dos Chiquitos [...] (ABREU, 1982, p. 274).

Assim os portugueses, baseando-se no conceito do *uti possidetis*, foram formando o seu cinturão arquitetônico por meio de grandes construções, e buscando uma estratégia para ocupá-las. Foi nesse contexto que a documentação pesquisada⁷, que teve como eixo de análise a dinâmica social entre os portugueses e os grupos indígenas do Mato Grosso setecentista, demonstrou que na segunda metade do século XVIII as relações continuaram contendo episódios de conflitos, principalmente devido à passagem destes grupos de uma zona colonial para outra, mas os portugueses buscaram fazer acordos. Dizem Amado e Azai sobre as conturbações:

[...] Chegou notícia que em 2 de maio [1775] subiram pelo rio Paraguai mais de duzentos índios selvagens, em vinte canoas, e que, chegando acima da confluência do rio Jauru, mataram, em uma fazenda, o seu morador com mais 15 pessoas. Parecem ser Guaicurus ou Cavaleiros, induzidos pelos castelhanos, segundo se conjectura. Traziam várias armas, adornos de prata, celestino, que bem deixam ver a comunicação que com eles têm (AMADO & ANZAI, 2006 p. 197).

Entretanto, os tratos entre os portugueses e os grupos indígenas rebeldes passaram por modificações, como percebe-se no caso dos guaicurus:

Nesse mesmo dia [1776] chegou notícia do presidio de Nova Coimbra, que por ali tinham tido alguma comunicação com o gentio Cavaleiro ou Guaicuru, tendo tido alguma comunicação com o gentio Cavaleiro ou Guaicuru, tendo tido algumas falas, e que lhe prometia comerciar com o seu gado por gêneros e ferramentas (AMADO & ANZAI, 2006, p. 207).

Nesse contexto de aproximação, os paiaguás, guaicurus e bororos deixam de ser frequentemente comentados nas documentações como povos violentos que perturbavam a paz na região de fronteira do Mato Grosso do século XVIII, e passam a ser registrados episódios de alianças entre os portugueses e estes

⁷ Documentação do “Projeto Resgate” do Arquivo Histórico Ultramarino, disponível no endereço eletrônico: http://www.cmd.unb.br/resgate_ahu.php. Documentação do acervo do Arquivo Público de Mato Grosso – APMT, conjunto intitulado “manuscritos avulsos do período colonial” e Anais de Vila Bela e Cuiabá.

grupos indígenas. Um dos acordos foi firmado entre lusos de Cuiabá e os índios bororós, que passaram nessa segunda metade do século a lutar contra jesuítas espanhóis nos arredores do rio Guaporé e a punir índios arredios (VASCONCELOS, 1999). E isso mesmo com momentos de violência por parte dos gentios, como é bem demonstrado no documento abaixo:

Em abril chegou notícia de ter matado o gentio Guaicuru ou Cavaleiro, no presídio do Coimbra Nova, 54 pessoas, em 6 de janeiro do presente ano [1778]; entre eles, foi [morto] o ajudante-de-auxiliares, com alguns dragões, soldados auxiliares e da ordenança, e alguns escravos. O dito gentio, vindo à conversão, não longe do dito presídio, cavilosamente persuadir os nossos que largassem as armas. Dessa mui culpável confiança se seguiu imediatamente aquela aleivosa mortandade (AMADO & ANZAI, 2006, p. 215).

A Coroa portuguesa adotou uma estratégia que buscou se aproveitar do conceito do *uti possidetis*, que prevaleceu como argumento na formação das fronteiras brasileiras a oeste no Tratado de Tordesilhas. E nesse contexto, João de Albuquerque de Melo Pereira e Cáceres, Capitão-General da Capitania do Mato Grosso, assina em 1791 um acordo de paz com os guaicurús, que acarretou a migração de gentios para Albuquerque, como visto na documentação:

Na dita Carta verá V. Exa. que o referido Sargento Mor vai dando exata execução às novas ordens que lhe dei, afim de se passar para a Povoação de Albuquerque: fazendo também executar as explorações de que o encarreguei por me parecerem necessárias e importantes; assim como também ficará V. Exa. inteirado do que se tem continuado a passar com a Nação dos Gentios Guaicurús, ou Cavaleiros, com os quais temos contratado a Paz, e amizade que já participei a V. Exa, e não deixarei de me esforçar cuidadosamente, e quanto me for possível para que ela seja permanente; o que espero se conseguirá, como tanto convém ao Real Serviço, e desta Capitania, e muito mais se sua Majestade se dignar de mandar dar a este respeito as providências que aqui não há, e que já supliquei a V. Exa. rogando-lhe agora haja de fazer chegar tudo o referido ao Real Conhecimento de sua Majestade para a mesma Senhora determinar o que for servida (PORTUGAL, 1791).⁸

Nota-se assim que, mesmo que estas relações, caracterizadas pela sua complexa dinâmica, tenham sido marcadas por intervalos de aproximação e afastamento, os resultados foram produtivos para a Coroa portuguesa, pois a ajudaram a assegurar a posse das terras ocupadas em sua expansão territorial na região fronteira do Mato Grosso no século XVIII. E que isto foi resultado da estratégia usada, que resultou do conceito *uti possidetis* do Tratado de Madri, em 1750, que mudou a dinâmica portuguesa em relação aos gentios da região dos rios Guaporé e Paraguai.

Portanto, a assinatura do Tratado de Madri proporcionou uma nova dinâmica social à região do Mato Grosso setecentista, contribuindo para a fixação portuguesa na região, que foi possível devido aos acordos entre os portugueses e as sociedades indígenas.

Considerações Finais

As disputas territoriais entre as duas Coroas ibéricas, no período da expansão marítima, ficaram mais evidentes com as novas descobertas territoriais na África, na Ásia e na América. A conquista das novas colônias fez com que estas duas metrópoles se preocupassem com questões de delimitação territorial.

⁸ AHU – Arquivo Histórico Ultramarino. Tema: Migração dos guaicurús para a povoação de Albuquerque - 1791. Data: 20/10/1791. Referência: Caixa 28, Documento: 1627. Local: Vila Bela. Autor: João de Albuquerque de Melo Pereira e Cáceres [Governador e Capitão da Capitania do MT]. Destinatário: Martinho de Mello e Castro [Secretário de Estado da Marinha e Ultramar].

Em um primeiro momento, estas delimitações territoriais eram feitas através das bulas Papais. Porém, o Tratado de Tordesilhas, ratificado pela bula papal *Ea quae pro Bono Pacis*, foi o primeiro tratado oficial entre Portugal e Espanha, em 1494.

Tordesilhas determinou que a divisão territorial entre as duas metrópoles ibéricas partiria do meridiano a 370 léguas a oeste de Cabo Verde, sendo que as terras a oeste do meridiano pertenceriam à Espanha, e as terras a leste, a Portugal. Contudo, não se especificou no Tratado a partir de qual das ilhas de Cabo Verde se iniciaria a contagem de 370 léguas, e isso levou a vários impasses entre a Coroa portuguesa e a espanhola.

Esses impasses, somados à expansão territorial portuguesa por meio das monções e bandeiras a oeste do meridiano de Tordesilhas, acarretaram o início de novas negociações sobre delimitações territoriais entre portugueses e espanhóis, que resultaram na assinatura do Tratado de Madri, em 1750.

O Tratado de Madri se destacou por dois princípios inovadores em delimitações territoriais que o regem: o princípio dos “limites naturais” e o *uti possidetis*, sendo o *uti possidetis* um princípio de limite territorial que se baseia no direito de propriedade, ou seja, o território pertence a quem o ocupa. Este princípio favoreceu a ocupação portuguesa, resultado da sua expansão para o oeste, o que foi vantajoso para o Brasil em seu processo de formação de fronteira.

Assim, o presente trabalho buscou demonstrar a importância do Tratado de Madri na formação fronteiriça na região do Mato Grosso do século XVIII, e sua contribuição à dinâmica social entre portugueses e sociedades indígenas naquele local.

A documentação e bibliografia pesquisadas atestam que o relacionamento entre portugueses e sociedades indígenas da região do Mato Grosso, no século XVIII, favoreceram as conquistas territoriais da Coroa lusa. O princípio do *uti possidetis* fez com que os portugueses adotassem uma estratégia de aproximação com os gentios.

No entanto, esta estratégia de aproximação por parte dos portugueses não prosperou passivamente, e muito menos foi subjugada pelos benefícios da metrópole lusa. A documentação aponta muitos momentos em que algumas sociedades indígenas, como os guaicurús e os payaguás, se afastam dos portugueses, protagonizando conflitos com os mesmos.

Mas, mesmo com esses momentos de afastamento entre as sociedades indígenas e os portugueses, a proximidade da fronteira com a América espanhola fez com que a Coroa lusa mantivesse a sua estratégia no domínio territorial da região. Esta estratégia resultou em povoações de vilas e fortes, como Albuquerque, Forte Príncipe da Beira e o Forte Coimbra.

A ocupação e domínio da região fronteiriça do Mato Grosso foi um episódio importante das disputas territoriais entre Portugal e Espanha, em que ambos os países buscaram enfraquecer as possessões do país rival, estimulando invasões indígenas e fugas de negros escravos.

Assim, nota-se que o Tratado de Madri foi muito importante para a ocupação territorial e formação da fronteira oeste, na região do Mato Grosso. E também modificou a dinâmica social na região, principalmente entre os portugueses e as sociedades indígenas – com destaque para os guaicurús e

paiaçuas. Ao se analisar a dinâmica entre estes e os portugueses, na segunda metade do século XVIII, nota-se por parte dos lusitanos uma estratégia de aproximação, com o objetivo de garantir suas posses territoriais na região mato-grossense.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Capistrano de. **Capítulos de História Colonial e Os Caminhos Antigos e o Povoamento do Brasil**. Brasília: Ed. Unb, 1982.
- AMADO, Janaína & ANZAI, Leny Caselli. **Anais de Vila Bela 1734-1789**. Cuiabá: Carlini e Caniato: EdUFMT, 2006.
- Brandão, Renato Pereira, A Questão da Longitude na Expansão Territorial da América Portuguesa: o Tratado de Madri e o mapeamento da China. In **Anais 3º Simpósio Iberoamericano de História da Cartografia**, SP, 2010
- CANESIN, Carlos H.. **A ordem e as forças profundas na Escola Inglesa de Relações Internacionais: Em busca de uma possível francofonia**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 51, p. 123-136, 2008.
- CINTRA, Jorge Pimentel. O Mapa das Cortes e as Fronteiras do Brasil. **Boletim Ciência Geodésia**. Curitiba, v. 18, n. 3, p. 421-445, jul/set. 2012.
- CORTESÃO, Jaime. **Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madrid**. São Paulo: FUNAG & Imprensa Oficial, 2006.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá**. Brasília, IPRI – Ed. UnB. 2002.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre. **Introdução à História das Relações Internacionais**. São Paulo, EDIPE.1967.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil**. 1. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ESPÓSITO NETO, Tomaz. **AS RELAÇÕES BRASIL - PARAGUAI: do litígio da fronteira brasileiro-paraguaia (1962) à Ata das Cataratas (1966)**. Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas, v. 7, p. 33-49, 2013.
- ESPÓSITO NETO, Tomaz. **A evolução da questão de limites nas relações entre Brasil e Paraguai de 1822 a 1864: da independência à guerra**. In: Henrique Sartori de Almeida Prado Tomaz Espósito Neto. (Org.). **Fronteiras e Relações Internacionais**. 1ed.Curitiba: Editora Ithala, 2015, v. 1, p. 239-267.
- HERBERTS, Ana Lucia. **Os Mbayá-Guiacurú: área, assentamento, subsistência e cultura material**. Dissertação (Mestrado em História), Universidade do Vale Do Rio Dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 1998.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Monções**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.
- MADRI, 1750. Tratado de Madri. In: CORTESÃO, J. **Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madrid**. São Paulo: FUNAG & Imprensa Oficial, 2006.
- MEIRELES, Denise Maldi. **Guardiães da fronteira: Rio Guaporé, século XVIII**. Petrópolis: Vozes, 1989.
- MORAES, Maria de Fátima Mendes Lima de. **Vila Maria do Paraguai: um espaço planejado para consolidar a fronteira oeste 1778-1801**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2003.

- RAMOS, Antônio. La independencia del Paraguay y el Brasil. FUNAG, Brasília. 2016;
- ROSA, Carlos Alberto. **A Vila Real do Senhor Bom Jesus do Cuiabá: vida urbana em Mato Grosso no século XVIII: 1722-1808.** Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1996.
- SCHERMA, Márcio A.. **As Fronteiras nas Relações Internacionais.** In: PRADO, Henrique; ESPÓSITO NETO, Tomaz. (Org.). **Fronteiras e Relações Internacionais.** 1ed. Curitiba: Ithala, 2015, v. 1, p. 13-36.
- VASCONCELOS, Cláudio Alves de. **A questão indígena na Província de Mato Grosso: Conflito, trama e continuidade.** Campo Grande: Editora UFMS, 1999.
- VIANNA, Hélio. **História do Brasil: Período Colonial.** São Paulo: Edições Melhoramentos, 1974.

*Recebido em 31 de janeiro de 2017.
Aprovado em 12 de dezembro de 2017.*

RESUMO

O presente trabalho examina a importância do Tratado de Madri na formação da fronteira do oeste brasileiro, em especial na região da Capitania do Mato Grosso, no século XVIII. Apresenta ainda uma análise da importância da dinâmica social na região do Mato Grosso setecentista, com destaque para as inter-relações entre os portugueses e as sociedades indígenas (guaicurus e paiaguás), para legitimar o pleito da Coroa portuguesa.

Palavras-chave: Tratado de Madri; Mato Grosso; fronteiras.

ABSTRACT

This paper examines the importance of the Treaty of Madrid in the formation of the western border of Brazil, especially in the region of the Captaincy of Mato Grosso, in the 18th century. It also presents an analysis of the importance of social dynamics in the region of Mato Grosso in that century, with emphasis on the interrelations between Portuguese and indigenous societies (Guaicurus and Paiaguás), to legitimize the Portuguese Crown.

Key-words: Treaty of Madrid; Mato Grosso; borders.

SEGURIDADES INTERNACIONALES: DESIGUALDADES GLOBALES Y NUEVAS AMENAZAS

International Securities: global inequalities and new threats

*María Eugenia Cardinale*¹

Introducción

En el tiempo transcurrido entre la Postguerra fría y los inicios del siglo XXI (especialmente a partir de la guerra preventiva al terrorismo de EEUU en 2002), se fue constituyendo una visión hegemónica de la seguridad internacional. La misma ha implicado: debilitamiento de la línea divisoria entre seguridad pública y defensa; multidimensionalidad (donde la referencia dejó de ser solo la amenaza militar externa al Estado); focalización en las nuevas amenazas, es decir, en fenómenos transnacionales con capacidad uso de la violencia de forma no tradicional y, además, consolidación de un eje Norte-Sur en la dirección de la seguridad mundial.

De hecho, el conjunto de fenómenos considerados amenazas, sus vectores y sus espacios geográficos de crecimiento y reproducción están situados en la Periferia del sistema. Desde el Centro, se considera que los “Estados fallidos”, los espacios vacíos y los “Estados peligrosos”² son nodos donde confluyen los actores ilegales.

Este artículo se focalizará en las relaciones Norte-Sur de la seguridad. Las implicancias que las nuevas definiciones y prácticas de seguridad internacional han tenido para las periferias del mundo, y en base a ello, las propuestas críticas emanadas desde el Sur global frente a la visión hegemónica de la seguridad.

La selección de este eje de análisis se vincula a los debates disciplinares en torno a la seguridad internacional, donde el *mainstream* disciplinar es primariamente anglosajón y suele soslayar, o interpretar externamente, los intereses del Sur Global, sin otorgar relevancia a las propuestas emanadas allí.

Partimos de considerar, entonces, que existen dos marcos o campos principales de debate que encierran las discusiones y los dispositivos a utilizar en torno a la seguridad: en primer lugar, se identifica

¹ Professor and Asistant Professor, reasercher. International Relations Office Coordinator. Email: cardinalemariaeugenia@gmail.com

² Ver su desarrollo en punto 3 del artículo.

una vertiente tradicional, restringida y racionalista; por otra parte, se despliega una mirada ampliada/expansiva y multidimensional de la seguridad³.

Tradicionalmente, las relaciones internacionales estuvieron signadas por el rol del Estado-nación como actor único, bajo los principios de soberanía territorial e igualdad jurídica de los Estados. En términos de defensa, en el plano externo de la realidad política, cada Estado tenía la facultad de autodefensa y la capacidad de utilizar los medios que crea necesarios (represalias o guerra). Se relaciona con los postulados de la teoría realista y supone ante todo la seguridad nacional, la *defensa* de la integridad territorial e institucional del Estado en un sistema anárquico. Tanto la amenaza como la seguridad son medidas objetivamente, en términos materiales.

Desde los años setenta y especialmente a partir de la Postguerra Fría, se empezó a cuestionar el foco de orientación de la seguridad. Se produjo una profundización y ampliación de los estudios sobre seguridad, que Buzan y Hansen (2009) definen como: “critical and widening perspectives”.

Los enfoques, desde la Seguridad Humana (surgida en 1994) en adelante, serán ampliatorios y extensivos porque: el objeto referente ya no será el Estado ni como sujeto a proteger ni como sujeto principal de amenaza externa; se reconocerán diferentes referentes de seguridad (el individuo, las sociedades, la humanidad en su conjunto); la focalización está en nuevas y amplias amenazas transnacionales.

Problemas globales, transfronterizos en su mayoría, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, la disputa por los recursos naturales, los flujos incontrolados de refugiados, la inmigración no regulada, la pobreza y el hambre se han convertido en riesgos para la humanidad de una importancia similar a la de la tradicional defensa militar (Iglesias, 2011: 2).

Las discusiones han sido planteadas contra el neorrealismo entendida como la perspectiva hegemónica y, en general, contra el *mainstream* racionalista, objetivista y materialista de los estudios en seguridad prevalecientes en EE.UU. (Buzan y Hansen, 2009. Booth, 2007. Krause y Williams, 2002. Burchill [et. al.], 2005). O en todo caso, centrados en Occidente.

A diferencia de Buzan (2009), no entendemos aquí que los estudios críticos o alternativos constituyen la mirada que se enfrenta a la hegemónica, es decir, la teoría realista. Por el contrario, se define la mirada prevalente en seguridad, como consenso generalizado entre los especialistas, a partir de las siguientes características:

1. Condición *interméstica*: la tradicional división entre seguridad pública y defensa ha desaparecido frente al reconocimiento del carácter transnacional de las amenazas. Existe por tanto una superposición de cuestiones de seguridad y defensa que diluye las diferencias y las medidas a tomar en cada caso.

2. *Multidimensionalidad*: la seguridad no trata exclusivamente de cuestiones estratégico-militares-territoriales sino que incorpora lo político, lo ambiental, lo económico, lo social, lo institucional, la salud como factores esenciales.

³ Ver Finnel (1999); Orozco (2006); Cardona (2004); Cardinale (2016).

3. *Nuevas amenazas* como foco de atención para la seguridad internacional: son no tradicionales, transnacionales y asimétricas dado que hacen uso de la violencia pero con modos diferentes a los estatales o son vectores/causa de ella. Se identifican: el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, riesgos ambientales, proliferación de armas de destrucción masiva, las migraciones, la exclusión social, entre otros. Estas amenazas mantienen entre sí una relación de interdependencia, están entrelazadas.⁴

Es evidente que existen problemas que afectan a nivel global y preocupan a todos los actores, pero no todos comparten las mismas prioridades en torno a la seguridad y por ello su abordaje debe ser en términos plurales. Toda significación de la seguridad internacional derivará de aquello que cada agente valore como primordial o más relevante para su supervivencia y sostenibilidad. Desde lo cual puede inferirse que los medios de acción serán divergentes, de acuerdo a lo que se pretenda asegurar y los actores con los que se quiera cooperar.

A partir de la identificación del enfoque hegemónico en seguridad internacional, es dable introducir la dirección Norte-Sur desde la que es comprendida la misma. Siguiendo a Chandler (2008):

[...] in a 'new world' of some 200 states, many regimes – probably between a quarter and a third – are poor and weak and cannot contain threats from rich and strong militias and mafias. Such 'failing' or 'failed' states are not aberrations, but rather continuing features of global inequalities (Shaw, MacLean & Black, 2006: 17 citado en Chandler, 2008).

En base a estos criterios, aquí se afirma que no existe una seguridad internacional en el sentido de poder aunar las necesidades y prioridades de cada individuo, sociedad o región frente al resto del mundo. Existen consideraciones comunes acerca de su valor global pero, muchas veces, lo que define el conjunto de elementos que garantizan la seguridad de un Estado, un grupo de ellos o de las comunidades constituye precisamente la fuente de amenaza para otros (o para el resto). Por lo tanto, proponemos hablar de *seguridades internacionales*⁵ como modo de incluir la diversidad. Tal como lo entiende López, (2003: 67) retomando la definición de Naciones Unidas, la seguridad es un concepto relativo antes que absoluto.

Se identificarán dos pilares principales para esas seguridades: no se desconoce la existencia de condiciones de anarquía en el sistema internacional, que pone a unidades jurídicamente iguales en relaciones horizontales a competir entre sí en búsqueda del logro de mayor seguridad nacional a través del poder; ahora bien, estas condiciones internacionales describen las relaciones *entre* actores poderosos, porque suponen precisamente la posesión de grados de poder para participar en la competencia entre las unidades del sistema. Esto constituye el núcleo del primer pilar.

Especialmente referido a los principios liberales en RRII, podemos resumir el primer pilar siguiendo a Miller (2010) quien afirma que las potencias occidentales frente a otras potencias aceptan el principio

⁴ Para ampliar estas consideraciones Ver: Tulchin, Manaut Benítez y Diamint (2006). López y Sain (2003). Buzan y Hansen (2009). Barrios (2009). Bartolomé (2013). Orozco (2006). Baldwin (1997). Buzan, Waever y Wilde (1998).

⁵ Este artículo está basado en la Tesis doctoral: "Seguridad Internacional y Derechos Humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur", defendida el 3 de mayo de 2016, Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Entre Ríos. La noción de seguridades internacionales, así como la clasificación de la visión hegemónica en seguridad es producto de esa investigación, con criterios propios. Parte de estos análisis han sido publicados como artículos, para profundizar en los mismos ver Cardinale (2016) y Cardinale (2017).

realista del balance de poder mientras que para los Estados periféricos es posible utilizar una serie de mecanismos de presión para imponer el libre mercado e inducir cambios de gobierno.

A su vez, no es un marco de análisis para la realidad de los actores periféricos. No rige para las relaciones de los centros de poder con los Estados débiles una condición de paridad sino de jerarquía, quienes pertenecen a la Periferia del sistema no compiten por el poder ni determinan su equilibrio, sino que se vuelven blanco y escenario de esa competencia. Aquí la seguridad se define, principal aunque no solamente, por la capacidad autonómica frente al Centro que determina las reglas de juego internacional y establece fórmulas de control o intervención. De hecho, la acumulación de poder que garantiza la seguridad de los actores centrales es para la Periferia una fuente de amenaza en sí misma. La jerarquía que determina la relación entre fuertes y débiles constituye el segundo pilar.

Definimos las seguridades internacionales, en general, como focalizadas en consideraciones sobre la violencia, es decir, la utilización de la fuerza o amenaza de uso tanto por Estados como por actores no gubernamentales, que afecten la autodeterminación (autonomía) de los pueblos, de las comunidades y los individuos en su vida y bienestar. Para ser internacional esta capacidad de fuerza debe tener efectivo alcance regional o mundial, sino constituye un conflicto intraestatal tal como se especifica el *Derecho Internacional Humanitario* en los Acuerdos de Ginebra de 1946. Para su abordaje se propone una estricta separación de los medios para la defensa y los de seguridad pública.

La forma en que se desplegó la vinculación entre seguridad y derechos humanos, a partir de la ampliación y extensión de la seguridad, fue a través de la intervención armada en aquellos espacios donde se suponían subyugados. Dos categorizaciones nos permitirán recorrer el camino a partir de los cuales se fue posicionando a los derechos fundamentales como justificativo del uso de la fuerza: *deber de injerencia* y *Responsabilidad de Proteger*.

Es posible afirmar, siguiendo a Engstrom y Pegram (2011) que se produjo una “securitización de los derechos humanos”, a través de la creciente aceptación en Naciones Unidas de la intervención armada en territorios donde se llevara a cabo una violación masiva de los mismos, como “intervención humanitaria”. Dos mecanismos han prevalecido: primero será el denominado deber de injerencia el que permitió cuestionar, extensivamente, la soberanía⁶ de determinados Estados. Es aquí donde empezó a delinearse más claramente el eje Norte-Sur de la seguridad. Segundo, la “Responsabilidad de Proteger” (surgida en 2001), cuyas bases serán aprobadas en 2005 en el marco de ONU, se define como obligación principal inherente a la soberanía del Estado, si este no estuviera en condiciones, no pudiera o no quisiera otorgar protección a sus ciudadanos, el principio internacional de no intervención cede ante la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger (Cardinale, 2006: 306).

La Carta de Naciones Unidas no contempla este tipo de acciones para el uso de la fuerza, sin embargo, se produjo un creciente consenso *de hecho* para que las problemáticas de derechos humanos sean enmarcadas en términos de seguridad, cuyo punto culminante sería, para los autores mencionados, la aprobación de la Responsabilidad de Proteger.

⁶ Ver su desarrollo en subtítulo 3.

Nos centraremos en una metodología cualitativa, no buscamos explicar ni verificar sino reflexionar sobre la problemática de la seguridad, pretendemos abrir campos de visibilidad y profundizar en posturas posibles en el contexto del Sur Global. Las herramientas son la revisión documental y la crítica de la bibliografía.

Segundo pilar o Eje Norte-Sur de la seguridad

Antes de abocarnos a la definición de conceptos y precisiones teóricas que sirven al análisis es necesario retomar brevemente los debates en torno a la seguridad internacional producidos en el subcampo de estudio, específicamente en cuanto a las visiones críticas.

En los debates profundizados y/o surgidos post 11 de septiembre de 2001 reconocemos la prevalencia de enfoques alternativos a la seguridad, y especialmente los denominados críticos por la bibliografía (BUZAN; HANSEN, 2009; BOOTH, 2007), entre ellos resalta el denominado cosmopolitismo crítico.

De acuerdo a Booth (2007), referente central de esta propuesta en seguridad internacional, estas posturas críticas se definen de manera amplia, están en tensión y no son homogéneas. Dicha tensión se da entre el neomarxismo, la Escuela de Frankfurt y el posestructuralismo en RRII. Lo que los une a todos, además de una sensibilidad postmarxista, es la democracia. Otro elemento central de influencia es, para el autor inglés, Kant.

Desde la perspectiva del autor los estudios críticos proponen un enfoque del mundo sustentado en las ideas inacabadas de la Ilustración, los puntos centrales que marcan esta opción filosófica son: privilegio de la razón (y de sujetos auto-constituidos); los principios de libertad, reciprocidad, tolerancia; universalismo, secularismo, reflexión crítica y disenso; una política que privilegia la equidad, la democracia, la emancipación, la transparencia, el republicanismo, la justicia social, la ley y las libertades civiles.

Serán precisamente estos elementos que toma el cosmopolitismo crítico como valores esenciales el foco de las críticas postcoloniales y estructuralistas. Justamente, el bagaje filosófico de la Ilustración sirvió de sustento ideológico para muchas de las acciones coloniales occidentales en el resto del mundo, al considerar las mismas como una acción positiva que permitía llevar el “progreso” (Cardinale, 2017: 133). Por esto, el artículo aborda el pilar Norte-Sur de seguridad combinando una serie de categorías del cosmopolitismo crítico, del postcolonianismo, del neomarxismo y de aportes autonomistas latinoamericanos. De este modo apostamos por una perspectiva heterogénea que pueda dar cuenta de la complejidad inherente al Sur global y sus intereses de seguridad.

Nos focalizaremos en las vinculaciones jerárquicas de las relaciones internacionales. Para ello utilizamos la categoría Norte-Sur porque en relaciones internacionales es bastante difundida, desde la Guerra Fría, la consideración de dos ejes: el que primó en las relaciones entre bloques y superpotencias o eje Este-Oeste y, a partir de la descolonización de los pueblos de Asia y África, un segundo eje explicativo con ubicación Norte-Sur; a modo de reconocer la continuidad de problemáticas y jerarquías utilizamos esta

categoría que, en la actualidad, está ampliamente difundida al hablarse de “Sur Global” (señala los procesos de cooperación o asociación entre actores no occidentales, sumando el crecimiento y mayor peso internacional de algunos Estados en particular como India, Brasil o Sudáfrica). No es una consideración netamente geográfica sino geopolítica e histórica. Abarca un proceso jerárquico en la historia de las relaciones internacionales.

Se trata de analizar las relaciones globales de poder. Para eso tomaremos la clasificación Centro-Periferia en sus rasgos geopolíticos y securitarios que proponen Russell y Calle (2009), así como las consideraciones acerca de las jerarquías en el sistema internacional sostenidas por los enfoques autonomistas. Definimos la desigualdad en relaciones internacionales entendiéndola básicamente como asimetría de poder, tal como la definen los autores mencionados.

Toda Periferia puede ser caracterizada por la asimetría de poder con el núcleo o Centro, ese es su rasgo político principal. “La política denota un espacio con distintos grados de subordinación a un centro dominante con el que mantiene relaciones de colaboración y de oposición” (Russell y Calle, 2009: 33). Los límites geográficos serían las fronteras entre la Periferia y el Centro, límite que éste último intentará ampliar a nivel mundial; el alcance geográfico del Centro es una frontera móvil que construye políticamente según sus intereses. “Lo inmutable es la voluntad del centro de ejercer sobre ese territorio una cierta autoridad y diversas formas de control e influencia mediante ideologías, discursos, prácticas e instituciones” (Ibíd.).

El concepto de “periferia turbulenta”, propuesto por Russell, comprende que esta es la interpretación del centro hegemónico, donde la turbulencia está dada por procesos (autónomos o inducidos) en el exterior de ese Centro y que son leídos por éste como opuestos o negativos a sus intereses de seguridad (Russell y Calle, 2009: 35). Desde esa óptica la inestabilidad y el conflicto están en la Periferia, el rol que determinen sus elites en relación al Centro es fundamental: pueden solicitar su intervención, permanecer inactivos, observando el Centro una necesidad de intervención o bien pueden resistirse a cualquier intento de intromisión. Ahora bien:

[...] la resistencia al centro es en sí misma una forma de turbulencia a los ojos de la metrópoli: constituye un desafío a la ley, los intereses, la credibilidad y los valores del centro que no pueden quedar desatendidos y, por lo general, sin castigo. La represalia adopta numerosas formas, entre otras, el aliento y apoyo a cambios de gobierno, embargos, bloqueos e intervenciones militares directas o indirectas (Ibíd.).

Básicamente se trata de subordinación, esto es, de negación de la autonomía de la Periferia para decidir libremente su destino. Es la negación del derecho a la autodeterminación.

De allí, que la definición de Puig (1985) del sistema internacional sea como escenario jerárquico, donde el Centro es entendido políticamente como “repartidor supremo de la decisión,” es un *sistema de repartos de asignación universal*. Esta configuración jerárquica muestra a potencias principales como repartidores supremos de la decisión, frente a ellas están los *recipiendarios* de las mismas con escaso poder en el tablero internacional y los *repartidores intermedios* con mayor margen de decisión frente al poder hegemónico, induciendo las decisiones emanadas de los centros. Los repartos son internacionales cuando

afectan, cuando en su decisión “atribuyen potencia o impotencia”, a sujetos en diferentes poblaciones nacionales.

Al pensar en la posibilidad de obtener mayor margen de autonomía afirma: “En el fondo, el verdadero y definitivo recurso con que cuentan los países que desean aumentar su margen de autonomía es la unión, y especialmente la unión concebida como instrumento estratégico para anular la voluntad dominante” (Puig, 1986: 66).

¿Qué es, entonces, la autonomía? El nivel de autonomía se refiere a aquellos Estados donde, aún sin contar con la inexpugnabilidad de su territorio (algo propio del Estado con Primacía Global), sus titulares tienen suficientes condiciones o medios para imponer “severas penalidades” materiales y morales a quien intente agredirlos. Además, cuentan con un apreciable margen de autodeterminación de sus asuntos internos y de una considerable capacidad de acción internacional independiente (Jaguaribe, 1979: 92). Aquí sumaremos la noción de autonomía de sujetos y grupos sociales, como una vida no determinada externamente sino con capacidad de participar, elegir y consensuar aquello que se valora para una “vida buena” (ver Booth, 2007).

Ya en la década del setenta, en las propuestas de seguridad de los Estudios para la Paz, Galtung (2006) definía, desde una postura neomarxista, las grandes brechas Centro/Periferia en términos de “violencia estructural”:

[...] the tremendous inequality, within and between nations, in almost all aspects of human living conditions, including the power to decide over those living conditions; and the resistance of this inequality to change. The world consists of Center and Periphery nations; and each nation, in turn, has its centers and periphery (Galtung, 2006: 81).

Es la inequidad, entonces, la mayor forma de violencia estructural y en su reverso se basan todas las posibilidades de la construcción de una paz duradera.

La desigualdad es una condición transnacional que atraviesa todas las naciones. Se trata de relaciones verticales, el intercambio asimétrico entre Centro y Periferia debe entenderse en cinco dimensiones del imperialismo de acuerdo al autor: económico, político, militar, comunicacional y cultural (Ibíd. 91).

La Desigualdad de las Seguridades. Nuevas amenazas situadas: la periferia como nodo de proliferación

Para comenzar es necesario señalar que las tradicionales debilidades de los Estados del Sur terminaron redefiniéndose como potenciales amenazas globales. Comenzó a identificarse a la Periferia como “turbulenta” a partir de los cambios producidos en la seguridad internacional desde la “guerra preventiva global contra el terror.”

Tres han sido las categorizaciones que permitieron situar a la Periferia como fuente de inestabilidad y conflicto: espacios vacíos, Estados Fallidos y Estados Peligrosos. Las unifica la cuestión de la soberanía condicional de los Estados periféricos.

Krasner sentó las bases para una diferenciación teórica de la soberanía entre el Centro y la Periferia. En 1999, el autor hablaba de una diferencia de grado en las condiciones soberanas dependiendo de tres categorías: la soberanía legal internacional (reconocimiento de un Estado por parte de sus pares y participación en organizaciones internacionales); la soberanía “westfaliana” (cada Estado es autónomo y se refleja internacionalmente en el principio de no intervención); la soberanía doméstica (estructuras de autoridad interna y la efectividad de las mismas) (Krasner, 2008 en Schouten. Entrevista).

¿Qué pasa con aquellos Estados que no alcanzan una “soberanía responsable”? La propuesta es una “soberanía compartida” dado que no logran cubrir los tres aspectos que conciernen a la misma, según Krasner, los Estados débiles pueden “querer” subcontratar algunas capacidades de gobernabilidad o dejarlo en manos de actores externos. Desde la perspectiva de la elección racional, supone un “contrato” para la soberanía compartida, no exclusiva.

Acorde al pensamiento prevalente en el mundo en torno a la seguridad, Krasner (2005) afirma que los Estados fallidos son una de las principales amenazas en el mundo:

In today's increasingly interconnected world, weak and failed states pose an acute risk to U.S. and global security. Indeed, they present one of the most important foreign policy challenges of the contemporary era. [...] When chaos prevails, terrorism, narcotics trade, weapons proliferation, and other forms of organized crime can flourish.

Ahora bien, la acción que propone no es solo intervenir y luego propiciar actividades de mantenimiento de la paz: “[...] but also influencing the choices that troubled countries make about their economies, their political systems, the rule of law, and their internal security” (Krasner, 2005). Entonces, influenciar la decisión de esa sociedad en su régimen económico, su sistema político, en garantizar el Estado de derecho y operar sobre su seguridad interna. Negación de toda autonomía y determinación propia, es decir, establecimiento de “cuasi protectorados”.

Desde el análisis y visión del Norte se distingue entre una soberanía jurídica y una “soberanía empírica”, donde la primacía está dada por la obligación y efectividad del Estado para cumplir con el bienestar de sus ciudadanos y con los principios internacionales. Su incumplimiento daría lugar a una “preeminencia de la decisión de la sociedad internacional” sobre la situación de los ciudadanos en un Estado particular (Mc Donald, 2009: 139).

Por tanto, si un Estado “débil o fallido” no está en condiciones de imponer efectivamente el imperio de la ley en su territorio, la sociedad internacional tiene el deber y la preeminencia en la decisión. La distinción en los arquetipos de soberanía, y la ubicación espacial de los Estados débiles o fallidos y canallas, convierte la fractura Centro/Periferia en un lugar esencial en los análisis de la seguridad, es en la “periferia turbulenta” donde se evidencian estos casos particulares de estatalidad.

De acuerdo a Tokatlián (2009), la importancia de los Estados fallidos en términos de seguridad surgirá desde autores como Krasner o Buzan en los noventa. La definición del autor es la siguiente:

En la Posguerra Fría, comenzó a percibirse, en especial en la comunidad de seguridad en Washington, que una de las amenazas más preocupantes surgía de la debilidad—es decir; de los estados débiles. La proliferación de lucrativos negocios ilícitos (drogas, armas ligeras, desechos tóxicos, blanqueo de capitales subterráneos, tráfico de seres humanos, etc.); la erosión de facto de la soberanía territorial ante actores violentos fuertemente dotados (terroristas, mafias, etc.); la fractura de sociedades cada vez más paupérrimas; la imposibilidad de controlar internamente los efectos más nocivos de la globalización; y la pérdida de sentido de amplios núcleos humanos y vastas culturas se fueron transformando en fenómenos que podían culminar en verdaderas implosiones domésticas y producir millones de víctimas a lo largo y ancho de las naciones periféricas. Por lo tanto, resultaba que cuanto más débil era un país, más se afectaba la paz y la seguridad internas e internacionales (Tokatlián, 2009b: 213).

Última referencia a los Estados fallidos, si bien durante los noventa se leía bajo el prisma “humanitarista” y las intervenciones eran decididas en el marco del deber de la comunidad internacional, frente a poblaciones cuya vida estaba en peligro, a partir de la guerra al terrorismo fue la vinculación con esta amenaza principal el lente bajo el cual se analizaron los casos de Estados fallidos, pues podían ser localización de grupos terroristas, por su escaso control y baja capacidad institucional en su territorio (ver Tokatlián, 2009). En palabras de Richard Haas, funcionario estadounidense durante el gobierno de Bush (hijo):

Por tanto, nuestra noción de soberanía debe ser condicional, incluso contractual, en lugar de absoluta. Si un estado no hace su parte del trato, y patrocina el terrorismo, ya sea transfiriendo o utilizando armas de destrucción masiva o cometiendo genocidio, invalida los beneficios normales de su soberanía y se abre a un ataque, un derrocamiento o una ocupación (Haas, 2006).

Mencionábamos en el apartado anterior que las intervenciones del Centro no necesariamente aparecen como directas sino que pueden conllevar una serie de acciones político-diplomáticas, de imposiciones o presiones (económicas, financieras, políticas, entre otras). En ese aspecto resulta ejemplificador el proceso de “certificación” que realiza el Departamento de Estado de EEUU sobre los Estados periféricos a quienes se analiza brindar ayuda financiera, particularmente para la seguridad y la defensa.

Se le exigen a los destinatarios una serie de medidas “a certificar”, que de ser cumplidas habilitan la aprobación de los recursos previstos como asistencia o ayuda. En total se consideran 12 puntos, entre ellos, el más importante es en materia de derechos humanos (civiles y políticos) pero también se consideran acciones contra la corrupción, programas de transparencia y fortalecimiento de la democracia, aspectos económicos como reforma fiscal y acciones contra las nuevas amenazas como crimen organizado o terrorismo (Diario La Prensa, 21/10/2016. Ver Salinas Figueredo, 2017).

Esto evidencia claramente relaciones jerárquicas, un Estado se arroga el derecho de definir si otro Estado es lo suficientemente democrático, si realiza las reformas económicas indicadas, si es lo suficientemente transparente. La supuesta ayuda no significa más que financiamiento, devengando intereses y generando obligaciones en materia de asesoramiento militar y provisión de armamentos cuando

se trata de cuestiones de seguridad. La certificación denota una práctica sustentada en la primacía (político-estratégica) y la superioridad (cultural y de desarrollo) por parte de una potencia. No se exige cumplir con parámetros establecidos por organizaciones internacionales que generen legitimidad de la comunidad internacional sino que se exigen condiciones definidas arbitrariamente por un Estado y externamente a la sociedad civil donde deben aplicarse.

Tal como se retoma en una página oficial del gobierno colombiano, para el año fiscal 2015 en relación a la certificación otorgada por EE.UU:

De conformidad con lo establecido en la Ley de Asignaciones para Operaciones en el Extranjero, Financiamiento de Exportaciones y Programas Relacionados del año fiscal 2015, y basado en la decisión de certificar a Colombia según los criterios señalados en la Sección 7045 de la referida Ley, el Departamento de Estado puede liberar el 25 por ciento de los recursos de ayuda militar condicionados al cumplimiento previo de este requisito (Consejería de DDHH, Colombia, sitio oficial).

Si tomamos a Alaminos (2014) en su análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional española, en consonancia con la estrategia de seguridad de la Unión Europea, el conflicto en determinados países de África se lee a través del lente del propio interés de seguridad propiciando para ello la intervención:

La actuación en Malí, en la que se conjuga el apoyo material a sus fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo, la cooperación para reforzar sus fuerzas de seguridad y la ayuda para fortalecer las estructuras del Estado y las capacidades de la sociedad civil, muestra las amplias posibilidades de cooperación con estos países, para reforzar su seguridad y la nuestra (Estrategia de Seguridad Nacional, España en Alaminos, 2014).

Para las cuestiones de seguridad, un componente medular de las formas indirectas de intervención del Centro, tal como se desprende de la cita anterior, ha sido la creciente indiferenciación entre *seguridad pública* y *defensa*, instando a los Estados periféricos a endurecer leyes, aumentar la vigilancia de fronteras, incrementar el control social, “profesionalizar” a las fuerzas policiales a través de cuerpos de elite militarizados o directamente hacia el involucramiento de las fuerzas armadas en cuestiones internas (ver Larroca, 2012. Bertonha, 2012).

Con respecto a los Estados canallas, se estableció su peligrosidad internacional a partir de considerarlos gobernados por “tiranos” que, en general, tenían malas relaciones con EE.UU. y que en algunos casos, como Corea del Norte, se encontraban en posesión de armas de destrucción masiva o procurándolas. La principal observación es que no respetan las normas internacionales y, por tanto, ponen bajo amenaza a sus vecinos y al mundo (Chomsky y Achcar, 2007).

En este escenario destacamos la primer orden ejecutiva contra Venezuela, de marzo de 2015, donde se define la crisis en dicho país como “amenaza inusual y extraordinaria” a la seguridad nacional de EE.UU. (Salinas Figueredo, 2017). El régimen político venezolano es tipificado como no democrático y su gobierno como autoritario. Sin embargo, el gobierno estadounidense no se expidió oficialmente contra el golpe institucional en Honduras en 2009, tampoco lo hizo frente a la dudosa destitución de Lugo en Paraguay durante 2012, que el resto de los Estados de Suramérica definieron como golpe institucional y violación a la democracia.

Los “espacios vacíos” existen en los Estados que, sin ser fallidos, no alcanzan presencia institucional íntegra en sus territorios, allí el Estado “se ha esfumado o está en desaparición” (Tokatlián, 2004: 42), dicha ausencia aumenta la peligrosidad de ser utilizados por formas de criminalidad internacional. Ejemplos de espacios vacíos son, de acuerdo a EE.UU; la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina o el Amazonas.

El “deber de injerencia” se planteó originalmente como nuevo principio para el orden internacional, a modo de hacer respetar los derechos humanos, luego, estas prerrogativas de la “comunidad internacional” serán ampliadas y tipificadas bajo la categoría de “Responsabilidad de Proteger.” En el informe que lleva el mismo nombre, de 2001, se declaran como sus objetivos: crear un marco para regular las acciones internacionales en aquellos casos donde es necesario proteger las vidas humanas dentro de un Estado. Trasciende la intervención humanitaria porque considera aspectos preventivos y acciones post- conflicto.

De acuerdo al Informe, la Responsabilidad de Proteger es, ante todo, una obligación inherente a la soberanía del Estado, sin embargo, si el Estado falla en proteger a sus ciudadanos –por acción u omisión– prevalece la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger.

En la página de la Oficina del Asesor Especial para la Prevención de Genocidio de Naciones Unidas, puede leerse: “La soberanía ya no significa únicamente protección de los Estados frente a injerencias extranjeras, sino que constituye una carga de responsabilidad que obliga a los Estados a responder del bienestar de su población” (Sitio Naciones Unidas/preventivegenocide).

Tres son los pilares de la Responsabilidad de Proteger:

1. Incumbe al Estado la responsabilidad primordial de proteger a sus habitantes contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos;
2. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad;
3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados para proteger a las poblaciones de esos crímenes. Si resulta evidente que un Estado no protege a su población la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para hacerlo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Naciones Unidas/preventivegenocide).

Debe reunir tres criterios básicos para su aplicabilidad: gravedad de la amenaza, proporcionalidad de la acción y probabilidad de éxito. La consideración esencial es que la intervención debe poder demostrar que: logrará frenar la violencia masiva ejercida sobre una población y, además, no causará más daños a las víctimas sino que efectivamente podrá aliviar su sufrimiento.

Se trató, desde ONU, de ordenar bajo parámetros multilaterales las intervenciones humanitarias que se venían realizando desde los noventa, y complementarlas con acciones preventivas y reconstructivas post-conflicto. En ese marco, se adoptaron una serie de resoluciones para hacer efectivo este principio y lograr mayor eficiencia mediante la participación de instancias regionales en la prevención e intervención.

El Consejo de Seguridad tomó en cuenta esta máxima de Responsabilidad de Proteger, por primera vez, en una resolución de 2006 referido a Sudán. Con ese mismo criterio se definió la situación de Libia en 2011 mediante Resolución 1973.

Ahora bien, en un sistema internacional jerárquico la “comunidad internacional” refiere, principalmente, a las grandes potencias. Tomando solamente las intervenciones de la última década, se evidencia que las mismas son decididas y ejecutadas por el Centro: Afganistán como Estado fallido, Irak como Estado canalla, Libia como una combinación de ambos o el caso de Siria, son muestras claras de este tipo de operaciones⁷.

Se trata de opciones que representan una visión reduccionista:

[...] donde el Sur global presenta desafíos de seguridad ingentes, y el Norte (Occidente), con su visión cosmopolita, actúa en el Sur global para promover su enfoque basado en la paz, la democracia y los valores liberales. De aquí surge el enfoque de la paz liberal y la persecución de esos valores y principios a través de la intervención en el Sur (Alaminos, 2014: 162)

En un sistema desigual los territorios de la Periferia se vuelven objeto, no sujeto, de la intervención. La decisión recae sobre las consecuencias visibles de la debilidad/vulnerabilidad de determinados países, ignorando los reclamos del Sur en relación a sus causas y las medidas a tomar para generar modificaciones estructurales.

Alaminos (2014: 161) afirma que se trata de una visión del mundo que sigue un eje norte-sur, en tanto representación de dos mundos opuestos: “Por un lado, un norte próspero, industrializado y en paz. Por otro lado, un sur (donde se inserta África Subsahariana) pobre, donde florece el conflicto, la violencia y el subdesarrollo”.

A fines del siglo XX, Acharya (2002: 313) afirmó que lo humanitario como justificación de la intervención en los Estados fallidos creó desconfianzas en los países del Sur, quienes lo interpretaron como imperialismo reciclado o también, en una visión menos radical, como preocupante por los efectos de éstas sobre la soberanía. La propuesta del autor para la seguridad internacional hace foco en que los propios actores regionales, frente a determinados conflictos o amenazas, puedan definir las acciones a tomar, las formas de protección y las prioridades.

“In this context, regional security arrangements, developed by the Southern actors themselves, could theoretically provide greater opportunity and scope for *regional autonomy* and help the maintenance of international order” (Acharya, 2002: 314. El resaltado es propio).

Este enfoque se basa en arreglos regionales de seguridad, entre los propios actores del Sur para resolver cuestiones que hacen a sus intereses y preocupaciones. En ese marco, Acharya (2002) entiende que los enfoques regionales permitirían una *descentralización* de la paz global y de los regímenes de seguridad teniendo en cuenta los elementos diferenciados y particulares de cada región, persiguiendo con esto una *democratización* del régimen global de seguridad. Para ser efectivo un marco normativo global debe

⁷ Ver la presentación realizada por Brasil ante el Consejo de Seguridad denominada Responsabilidad al proteger. La misma cuestiona las acciones llevadas a cabo bajo la máxima de Responsabilidad de Proteger y propone una serie de mecanismos de control para evitar mayor violencia y violaciones a los DDHH (ONU, Asamblea General, A/66/551-S/2011/701).

contemplar realidades locales y regionales, por ello la descentralización de seguridad mediante su regionalización daría lugar a un desplazamiento de la verticalidad en la decisión y la acción del Norte.

De acuerdo a Buzan y Hansen (2009: 201) los pensadores postcoloniales en seguridad sostienen que “lo fallido” de los Estados de la Periferia es efecto de un desigual encuentro con el colonialismo occidental y que, en términos históricos, existe una recurrente relación de inequidad económica, social y militar entre Occidente y el resto del mundo.

En esa línea, Barkawi (2010) entiende que la actual configuración de seguridad mundial, a partir de la guerra al terrorismo, debe ser entendida en el marco de un conflicto de larga data entre el Norte y el Sur. Mientras que los estudios convencionales en seguridad basaron la interpretación de estos conflictos como “small wars” y derivados de la acción principal de las potencias, a partir de la Postguerra fría lo periférico se volvió central para la seguridad.

De acuerdo a Barkawi (2010: 332), hay que empezar a abordar la seguridad a través del proceso de constitución mutua del fuerte y el débil, en medio de relaciones de dominación y subordinación, para entender cómo los procesos de la Periferia determinan también la acción del Centro. Los grandes poderes necesitan y dependen -para sostener su poder- de la Periferia. Es necesario considerar la complejidad de las relaciones de poder y el proceso que instituye su mantenimiento.

Todas las perspectivas ampliadas/expansivas y multidimensionales de la seguridad coinciden en ubicar las principales amenazas en la Periferia y allí han recaído las consecuencias de las acciones de fuerza, directas o indirectas. Las derivaciones de ello se reflejan en la crisis de refugiados en Europa, las víctimas civiles en conflictos como Irak, Libia o Siria y la negativa a aceptar la autodeterminación para esas poblaciones.

Consideraciones Finales

Reconocer la pluralidad de interpretaciones y definiciones de las seguridades en relaciones internacionales permite identificar las diferencias estructurales que subyacen en los procesos históricos del sistema internacional. Es necesario tener en cuenta la dinámica de las instituciones, las ideas y las capacidades materiales en tres niveles del mundo social: la producción, las formas de Estados y los órdenes mundiales (Cox, 1996: 10-11).

Es dable reconocer una diferencia inherente a las relaciones Norte-Sur. Por tanto, a la hora de reflexionar sobre la seguridad las propuestas emanadas del Centro contradicen y hasta ponen en riesgo los intereses del Sur global. Asociados históricamente a la falta de autonomía y autodeterminación, suponer la necesidad de la intervención en territorios de países débiles, impide que los propios pueblos y regiones desplieguen herramientas para enfrentar sus conflictos.

La imposición de regímenes de gobierno, modelos económicos y, más aún, la intervención armada en territorios conflictivos ha demostrado que no resuelve problemas estructurales asociados a la pobreza, la desigualdad, el abuso de poder o la falta de libertad. Los pueblos tienen derecho a la autodeterminación, a

elegir su destino a través de “determinar libremente su condición política, perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, tal como lo especifica Naciones Unidas” (ONU, 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena, Artículo 2: 18).

Descentralizar y democratizar los regímenes internacionales de seguridad es una apuesta concreta para la búsqueda de una paz y una seguridad respetuosa de las mayorías. Aun cuando se solicite intervención, ésta debe estar supeditada a las decisiones de las poblaciones afectadas no solo en el hecho de su realización sino también en la modalidad de la misma, que no necesariamente deberá ser mediante el uso de la fuerza.

Esto habilitará seguridades internacionales en términos de reciprocidad (Booth, 2007) ya que solo cuando puede ser alcanzada en términos iguales y equitativos para todos los miembros (sean individuos, grupos sociales o Estados) la seguridad puede considerarse garantizada.

REFERÊNCIAS

- ALAMINOS, María Ángel (2014) “La Estrategia de Seguridad Nacional: la perspectiva y el enfoque estratégico de África Subsahariana”, Revista *UNISCI*, Discussion Papers N° 35, Mayo/junio. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/issue/view/2567> [Consultado: 30/03/2017]
- BALDWIN, David (1997) “The concept of security” en *Review of International Studies*, N° 23. British International Studies Association. Pp. 5-26.
- BARKAWI, Tarak (2010) “Empire and Order in International Relations and Security Studies” en DENEMARK, Robert (ed.) (2010) *The International Studies Encyclopedia*, Blackwell Publishing, The International Studies Encyclopedia, Vol. III, Chichester: Wiley- Blackwell. Pp. 1360-1379.
- BARRIOS, Miguel Ángel (director) (2009) *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- BARTOLOMÉ, Mariano (2013) “Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea” en Revista *Relaciones Internacionales*, N°23, Septiembre. Universidad Autónoma de Madrid. Pp. 35-64. Disponible en: www.relacionesinternacionales.info [Consultado: 12/02/2014]
- BERTONHA, Joao Fábio (2012) “¿Seguridad o defensa? Dilemas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los comienzos del siglo XXI” en Revista *Relaciones Internacionales*, Año 21, N° 43, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, segundo semestre.
- BOOTH, Ken (2007) *Theory of World Security*. UK, Cambridge University Press.
- BUZAN, Barry. [Wæver](#), Ole y [Wilde](#) de, Jaap (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. UK, Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN, Barry y HANSEN, Lene (2009) *The evolution of International Security Studies*. UK; Cambridge University Press.
- CARDINALE, María Eugenia (2006) “Perspectivas para la Seguridad Humana en el Nordeste Asiático” en DI MASI, Jorge y CRISCONIO, María Magdalena (Comp) (2006) *Corea y Argentina: percepciones mutuas desde una perspectiva regional*. Editores: Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de la Plata. Editorial: Asociación Argentina de Estudios Coreanos.

- (2016) “Debates en seguridad internacional: hacia una redefinición de la perspectiva dominante”, *Revista Tensoes Mundiais*, Vol. 12, N° 22, Fortaleza, Brasil. Pp. 49-78. Disponible en: <http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/444>
- (2017) “Seguridad Internacional y Derechos Humanos: una reflexión a partir de los aportes del cosmopolitismo crítico y el liberalismo ofensivo”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 3, N° 1. Granada, España. Pp. 127-148. Disponible en: <http://www.ugr.es/~resi/Vol3-No1-7.pdf>
- CHANDLER, David (2008) “Review Essay: Human Security: The Dog That Didn't Bark” en *Security Dialogue*, Vol. 39, N° 4. Pp. 427-438. Disponible en: <http://sdi.sagepub.com> [Consultado: 15/09/2014]
- CHOMSKY, Noam y ACHCAR, Gilbert (2007) *Estados Peligrosos. Oriente medio y la política exterior estadounidense*. Madrid, Paidós.
- COX, Robert (2014) “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales” reproducido en *Revista Relaciones Internacionales*, N° 24, Universidad Autónoma de Madrid, Octubre (2013)-enero (2014). Pp. 129-162. Disponible en: www.relacionesinternacionales.info [Consultado: 20/09/2014]
- Diario La Prensa*, “Honduras logra la certificación para acceder a fondos de EUA”, 21 Octubre 2016, Honduras. Disponible en: <http://www.laprensa.hn/honduras/1010379-410/honduras-logra-certificación-para-acceder-a-fondos-de-eua> [Consultado: 30/09/2017]
- ENGSTROM, Par y PEGRAM, Thomas (2011) “Responsibility to Protect and the Coercive Enforcement of Human Rights”. Paper prepared for *International Studies Association Annual Conference*, 18/03. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2004335> [Consultado: 10 de enero 2015]
- FINNEL, Bernard. “New Thinking about Security? Analytical Pitfalls and Applications to the Americas” Presentation to the Organization of American States, Forum on the Future of International Security in the Hemisphere, 19 and 20 April 1999, Washington, DC. This paper is adapted from Bernard, Finel, “What is Security? Why the Debate Matters” en *National Security Studies Quarterly*, Vol.4, N° 4, Fall. Pp. 1-18.
- GALTUNG, Johan (1971) “A Structural Theory of Imperialism” en *Journal of Peace Research*, Vol. 8, N° 2. Pp. 81-117. Disponible en: www.jstor.org [Consultado: 29/09/2014]
- HAAS, Richard (2006) “Reevaluar la soberanía” en *Project Syndicate*, 14/02/2006. Disponible en: www.project-syndicate.org [Consultado: 28/05/2012]
- IGLESIAS, Mario (2011) “La evolución del concepto de seguridad”. Documento Marco N° 5 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa de España. Disponible en: www.ieee.es [Consultado: 17/08/2014]
- JAGUARIBE, Helio (1979) “Autonomía periférica y hegemonía céntrica” en *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 12, N° 46, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16458> [Consultado: 05/2011]
- KRASNER, Stephen D. y PASCUAL, Carlos (2005) “Adressing State Failure” en *Foreign Affairs*, Vol. 84, N° 4, July/August.
- LAROCCA, Valeria (2012) “Defensa y política exterior” en DERGHOUGASSIAN, Khatchik (2012) *La defensa en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- López, Ernesto y Sain, Marcelo Fabián (comp.) (2003) “Nuevas Amenazas”. *Dimensiones y Perspectivas*. Bernal, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes editorial.

- Mc DONALD, Paul (2009) "Distancia y resistencia: las relaciones entre el centro y la Periferia en la política internacional" en HIRST, Mónica (2009). *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*. Buenos Aires, Edhasa. Pp. 131-142.
- OROZCO, Gabriel (2006) *Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización*. Universidad Autónoma de Madrid. Reproducido en Centro Argentino de Estudios Internacionales: caei.com.ar [Consultado: 14/08/2014]
- PUIG, Juan Carlos (1985) *Políticas Exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RUSSEL, Roberto y CALLE, Fabián (2009) "La 'periferia turbulenta' como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina" en HIRST, Mónica (comp.) (2009) *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*. Buenos Aires, Edhasa.
- SALINAS FIGUEREDO, Darío (2017) "Cambios en la ecuación de poder, constantes estratégicas estadounidenses y procesos políticos en América Latina" en GANDÁSEGUI, Marco (hijo) (coord.), *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*, México, Siglo XXI Editores-CLACSO. Pp. 288-311
- SCHOUTEN, P. (2008) "Theory Talk #21: Stephen Krasner on Sovereignty, Failed States and International Regimes", *Theory Talks*, <http://www.theory-talks.org/2008/10/theory-talk-21.html> (19-10-2008) [Consultado: 21/09/2014]
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004) "Más terrorismo, menos democracia. La doctrina de George W. Bush" en *Revista Política Exterior*. N° 99, Mayo/Junio, España.
- (2009) "La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia" en HIRST, Mónica (comp) (2009) *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*. Buenos Aires, Edhasa. Pp. 207-248.
- Tulchin, Joseph; Manaut Benítez, Raúl y Diamint, Rut (2006) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires, Editoriales Prometeo y Bononiae.

Documentos

- NACIONES UNIDAS (1993) Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y programa de acción de Viena. Documento A/CONF.157/23. Disponible en: www.unhchr.ch [Consultado: 05/10/2014]
- NACIONES UNIDAS (2011) "Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas" A/66/551-S/2011/701 http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/seguranca/ONU_Assembleia_Geral_Conselho_seguranca_fev_2012.pdf [Consultado: 19/10/2014]
- NACIONES UNIDAS, Oficina del Asesor Especial sobre Prevención del Genocidio, Sección "La responsabilidad de proteger". Disponible en: <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> [Consultado: 30/07/2014]
- Consejería de DDHH, Presidencia de la Republica, Colombia. "Departamento de EEUU certifica a Colombia en derechos humanos", 5 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2015/Paginas/Departamento-Estado-Certificacion-DDHH.aspx> [Consultado: 15/09/2017]

Recebido em 12 de abril de 2017.
Aprovado em 26 de setembro de 2018.

RESUMO

Este artigo propõe-se apresentar uma interpretação plural da segurança internacional. Dividimos a análise da segurança em dois pilares: uma perspectiva desde os centros de poder e uma segurança que considera hierarquias internacionais onde é possível identificar desigualdades globais. Buscamos reflexionar sobre o segundo pilar entendendo que autonomia é o principal fundamento da segurança no Sul Global.

Palavras-chave: Segurança internacional; hierarquia; novas ameaças

ABSTRACT

This article proposes to present diverse perspectives on international security. We divide the analysis in two pillars: an approach characteristic of the strongest powers and, on the other hand, a security view that take into account international hierarchies, where is possible to identify global inequalities. We examine the second pillar, understanding that autonomy is the basis for security considerations from the Global South.

Key-words: International securities; hierarchy; new threats.

AS RELAÇÕES ENTRE POLÍTICA EXTERNA E ECONOMIA DE DEFESA NO ESTADO NOVO (1937-1945)

The relations between foreign policy and defense economy in the Estado Novo period (1937-1945)

*Bruna Rohr Reisdorfer¹
Josiane Simão Sarti²*

Introdução

A transição de um Brasil agroexportador para um industrial pode ser percebida de modo gradual, já que a elite cafeeira detinha grande autonomia e controle sobre a política e a economia do país. Após a crise econômica de 1929, as condições que faltavam para alterar a elite dominante e trazer o grupo urbano-industrial ao poder surgiram: diminuição das exportações de café e disputa de mercado pelos países capitalistas, por exemplo (CERVO, 2008). O presidente Getúlio Vargas, após a Revolução de 1930 e, principalmente, durante o chamado Estado Novo (1937-1945), utilizou-se de diversos instrumentos, como a barganha, para fomentar essa industrialização e, além disso, moldar uma racionalidade de segurança e defesa nacional com grande interação com as forças militares (MANI, 2011). No período de 1937 a 1945 houve: a) coesão entre a classe dirigente em torno de um Projeto de Desenvolvimento Nacional (CERVO, 2008); b) intencionalidade estatal em promover o desenvolvimento – na época, sinônimo de industrialização (FONSECA, 2003)³ e c) conjuntura externa favorável. Consequentemente, nesse período, o Brasil alcançou resultados significativos de barganha diplomática como a Siderurgia Nacional e equipamentos militares (MOURA, 1980).

Portanto, o trabalho tem como objetivo apresentar a relação entre política externa e economia de defesa no Estado Novo, a fim de exemplificar a importância da coesão entre ambas para o desenvolvimento nacional. Pretende-se demonstrar – através de revisão das bibliografias selecionadas – que a relação entre elas se deu por forte coesão e complementaridade – já que a política externa, utilizando-se da conjuntura

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI – UFRGS). Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: brunareisdorfer@gmail.com

² Mestranda em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e bolsista CAPES do Programa de Demanda Social. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: josisarti@gmail.com

³ Mais sobre a intencionalidade do Estado brasileiro em prol do desenvolvimentismo, ver Fonseca (2003).

interna e externa favoráveis, serviu de instrumento para a consecução e o bom desempenho da política econômica de defesa (SVARTMAN, 2008). Dentre os aspectos abordados na pesquisa, destaca-se como o Brasil, em primeira fase, utilizou sua política externa para se beneficiar das economias diversificadas de Alemanha e Estados Unidos (EUA) e, em segunda fase, como barganhou com a posição estratégica da região nordeste do país para negociar acordos com estadunidenses (MOURA, 1980).

Como metodologia de pesquisa, utiliza-se a revisão crítica de bibliografia. Segundo Knopf (2006, p. 127, 128), a revisão de literatura pode ser utilizada em três contextos: i) revisar o conhecimento já produzido sobre determinado assunto para verificar o “estado da arte” do conhecimento ou da prática, ii) utilizar a revisão bibliográfica como o primeiro passo para o desenvolvimento de um projeto de pesquisa maior a fim de contextualizá-lo no conhecimento já desenvolvido e, o seu inverso, iii) ser o componente de um relatório de pesquisa concluído, a fim de relacionar posteriormente as conclusões encontradas com o conhecimento prévio sobre o assunto. Segundo o autor, em qualquer um desses contextos, a revisão bibliográfica pode ser utilizada para acessar o conhecimento teórico e prático disponível sobre como lidar com certas questões, focando nas lições aprendidas de situações anteriores (KNOPF, 2006). Este é o objetivo da pesquisa e por isso ela foi desenvolvida através das seguintes etapas: 1) determinar o objeto a ser analisado (a saber, a política externa e a economia de defesa no Estado Novo) e qual corpo de teorias buscar. Isto é, devido ao objetivo do trabalho, detectou-se a necessidade de revisar bibliografia de Relações Internacionais acerca de política externa e de Economia acerca de economia de defesa. 2) A partir daí, buscou-se encontrar a intersecção entre as duas áreas de conhecimento no período do Estado Novo. 3) Por fim, os principais achados, das duas áreas, com validade prática para o desenvolvimento nacional foram sumarizados nas duas seções do trabalho.

Como principal instrumento de coesão da pesquisa e de análise da revisão bibliográfica sobre a política externa da época, utiliza-se a análise paradigmática de Amado Cervo (2008), por entender que ela detecta e relaciona variáveis que tratam a política externa como parte de um sistema e de um projeto nacional e não como um segmento insulado das demais políticas do Estado. Ela é, portanto, útil para entendermos a intersecção entre política externa e economia de defesa no Estado Novo e as especificidades dessa relação em comparação com outros modelos na história do Brasil. A análise paradigmática é um método que se utiliza da observação empírica para a construção de conceitos, principalmente a partir das experiências históricas em três níveis: o diplomático, o político e o das relações internacionais (CERVO, 2008, p. 65). O autor introduz os pressupostos dessa análise tendo em primeiro plano a existência da ideia de nação que o povo (ou seus dirigentes) faz de si mesmo e a visão que projeta do mundo, além da relação entre esses elementos. Em segundo plano, Cervo (2008) inclui a percepção de interesses nacionais dos dirigentes, seja em âmbitos nacionais, políticos, de segurança, econômicos e/ou culturais. Em terceiro plano, o paradigma envolve a elaboração política, condicionando tendências de médio ou longo prazos, explicando também suas rupturas. Envolve, assim, as relações entre interno e externo e a manipulação de informação para orientar a tomada de decisão e o cálculo estratégico (CERVO, 2008, p. 66). A análise

paradigmática pretende, então, entender quais as determinações internas e os condicionantes externos, os fins da política e o peso da ideia de nação, permitindo avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada numa longa duração (CERVO, 2008, p. 66).

Convém explicitar que se entende por Política Econômica de Defesa ou Economia de Defesa – ainda que não exista uma conceituação consolidada na literatura – como a tentativa de se ter um olhar econômico sobre as questões de defesa (SANDLER; HARTLEY, 1995). O trabalho está estruturado da seguinte forma: após a introdução, a segunda seção apresenta o paradigma de política externa brasileira para o período adotado. A terceira seção aborda a revisão bibliográfica sobre a economia de defesa durante o Estado Novo e a quarta, sobre a política externa brasileira e as questões estratégicas da época. Por fim, seguem as considerações finais sobre os achados práticos da revisão bibliográfica acerca da relação entre política externa e economia de defesa no Estado Novo e proposta de futuras agendas de pesquisa.

O paradigma do Estado Desenvolvimentista

Apresentado o conceito de análise paradigmática de Amado Cervo, é possível compreender a importância da política externa nas negociações envolvendo defesa nacional no período do Estado Novo. Antes de entrar no paradigma desenvolvimentista, cabe apresentar o conceito de *desenvolvimentismo*. Esse termo apresenta robusto debate sobre sua conceituação, e Fonseca (2015, p. 40) o conceitua como

“[...] a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista”.⁴

Assim, a nova fase da Política Externa Brasileira, a partir da década de 1930, teve impulsionamento com Getúlio Vargas e seu protótipo de Brasil, em um ambiente regional de expansão industrial (CERVO, 2008, p. 44). Nesse contexto, Amado Cervo (2008) aponta o paradoxo que a crise do capitalismo trouxera à América Latina: um processo de modernização rápido. O paradigma liberal-conservador⁵ de política exterior não mais combinava com a nova conjuntura externa e interna, já que as elites provenientes da economia primária foram perdendo seu poder para as lideranças urbanas – as quais cultivavam uma visão moderna de interesses e das relações internacionais (CERVO, 2008, p. 44). Além disso, o que favoreceu essa mudança foi a divisão do mundo em dois blocos, e os países fora do corredor de conflito negociavam sua adesão à guerra dos outros em troca de elementos promotores da indústria, como crédito para exportações, investimentos empresariais, fornecimento de máquinas (CERVO, 2008, p. 44).

Cervo (2008, p. 44) destaca que, até a eclosão da II Guerra Mundial, a América Latina abriu-se à competição internacional, provocando respostas de potências rivais preocupadas em assenhorear-se, não

⁴ Para mais detalhes, ver Fonseca (2015).

⁵ O paradigma liberal-conservador é o primeiro paradigma de política externa brasileira apresentado por Amado Cervo. Esse perpassa o século XIX e se estende a 1930, destacando-se as relações econômicas a que o Brasil se submeteu: importações industriais e exportações primárias, com o prestígio externo conivente a oligarquias de dominação interna e crédito junto ao Reino Unido (CERVO, 2003, p. 11).

somente do mercado de consumo, mas também do sistema produtivo local – que se expandia e se diversificava. O autor aponta os elementos que caracterizam a mudança do modelo de inserção internacional que se operava desde 1930:

a) a inconveniência de prolongar o modelo anterior da agroexportação, que na década de 1920 cultivava o prestígio externo e procurava manter o crédito na praça de Londres e que era objeto de críticas por parte do movimento tenentista, de intelectuais e do meio político; b) a consciência que a crise do capitalismo despertou de se estar vivenciando uma fase de transição que permitia que o desenvolvimento fosse convertido em objetivo-síntese da política exterior; c) a convicção de se poder utilizar a diplomacia para alcançar resultados, a exemplo dos países de centro, então guiados pela introspecção estratégica e econômica; d) a descoberta das condições e eficiência de uma diplomacia voltada para o desenvolvimento: autonomia decisória, ação cooperativa, comércio exterior flexível sem amarras doutrinárias, subordinação da segurança aos fins econômicos e a concomitância de boas relações com os grandes e os vizinhos (CERVO, 2008, p. 44).

Para exemplificar essa mudança de paradigma, Cervo apresenta a política de comércio exterior do Brasil, orientada por três princípios: 1) aproveitar a rivalidade entre os blocos que dividiam o mundo com o intuito de aumentar a competição interna e o poder de barganha externo; 2) manter o comércio liberal com os EUA, levando esse país a decisões que aquele poder de barganha requeria; 3) realizar comércio compensado com Alemanha e Itália, mais adequado à expansão industrial nacional (CERVO, 2008, p. 45). É nesse contexto que o Brasil utilizou a política externa para barganhar e trazer a indústria nacional de base; podendo a partir daí, desenvolver uma racionalidade direcionada à defesa nacional. Além da política de comércio exterior, a II Guerra Mundial também foi fator favorável para os propósitos de desenvolvimento brasileiro e latino-americano, em que o Brasil de Vargas soube manipular habilmente essa cooperação bilateral com EUA, enquanto a Argentina insistia na neutralidade (CERVO, 2008, p. 45).

Entre 1930 e 1945, a industrialização se converteu no objetivo principal da política exterior, já que se esperava o aumento da riqueza, o provimento de meios de segurança, a abertura de oportunidades de negócios para a burguesia nacional, a expansão do emprego para as massas urbanas e a modernização da sociedade como um todo (CERVO, 2008, p. 46). Esse é o fio condutor para o entendimento do trabalho, já que as políticas industriais foram o embrião para as políticas de defesa, que na Era Vargas começaram a ter maior visibilidade e importância, principalmente considerando o paradigma do Estado desenvolvimentista.

A economia de defesa no Estado Novo (1937-1945)

Sob essa conjuntura, no que tange especificamente à economia de defesa, segundo Mani (2011, p. 38), a experiência da I Guerra Mundial explicitou a dependência brasileira dos países industrializados, especialmente no setor de armamentos, abrindo a discussão em torno da necessidade de uma base industrial de defesa no país. Corsi (2007, p. 249) nos lembra que a crise econômica de 1929 representou um estrangulamento externo para a economia brasileira devido à queda nos preços internacionais do café, fuga de capitais e desvalorização da moeda brasileira. A incerteza e o menor fluxo de transações comerciais advindos da crise acabaram afetando a economia de defesa através de impacto na importação de petróleo, matéria-prima industrial e armamentos (MANI, 2011, p. 38). A conjuntura interna e regional também

pressionava por maior capacidade de defesa autônoma brasileira: a Revolução Constitucionalista de 1932 (em que as forças federais tiveram que lutar para desmobilizar o movimento); a Guerra do Chaco (1932-1935), em que potências estrangeiras estavam interessadas no controle de áreas de exploração de petróleo e a possibilidade de uma nova guerra mundial constranger novamente a importação de armas e produtos industrializados (MANI, 2011, p. 38). Segundo Monteiro (1938), nessa época, a Argentina já havia nacionalizado uma empresa de petróleo e de siderurgia nacional, além de possuir Forças Armadas mais equipadas.

Conforme explicitado na seção anterior acerca da conjuntura para a consolidação do novo paradigma no Estado brasileiro após 1930 - com a emergência do protagonismo de nova classe econômica - Vargas percebe a importância da indústria como forma de se projetar no Sistema Internacional e assim manter o crescimento econômico e a legitimação do seu governo (CORSI, 2008). Por isso, durante o período do Estado Novo, de forma geral, havia forte coesão entre os interesses da corporação militar, dos empresários civis e de Getúlio Vargas (CARVALHO, 1999, p. 55). Segundo Carvalho (1999, p. 65), no que diz respeito à Segurança Nacional, duas figuras importantes para essa coesão foram General Góes Monteiro (Ministro da Guerra 1934-1935 e Chefe do Estado Maior do Exército 1937-1943) e Eurico Gaspar Dutra (Ministro da Guerra 1936-1945). Mesmo que pudesse não haver unanimidade, a maioria da literatura acerca do período explicita (mesmo que de forma indireta) a forte influência de seus pensamentos sobre o alinhamento entre Segurança Nacional e Economia de Defesa no projeto de desenvolvimento nacional adotado por Vargas (MONTEIRO, 1938; SILVA, 2012; RAHMEIER, 2009; SVARTMAN, 2008).

Segundo Silva (2012), a chamada Doutrina Góes Monteiro, nome dado ao conjunto de ideias de Góes Monteiro, explicita a visão que se tinha entre poder militar e econômico no período: haveria um vínculo entre Potência Militar e Potência Industrial através de um Estado forte e centralizado. Essas características podem ser encontradas nas diversas análises acerca das políticas e do modelo estatal (não só na economia de defesa) instaurado com o novo regime político adotado a partir da instauração do Estado Novo. Isso é, o desenvolvimento nacional (que passaria pela industrialização e esta pela siderurgia) era pré-condição para se alcançar a segurança nacional. Isso ocorreu pois se acreditava que somente ele poderia diminuir a dependência de fornecimento externo, trazendo maior autonomia regional para o país e maior estabilidade externa e interna (SEITENFUS, 1985; SVARTMAN, 2008; RAHMEIER, 2009; CORSI, 2007).

Segundo Silva (2012), sob essa conjuntura, a Doutrina Góes Monteiro, tinha como sua base de sustentação a defesa nacional (com uma vertente interna e externa), a promoção das indústrias de base e a exportação. Ela defendeu que houvesse uma perfeita união das Forças Armadas na organização da política. Isto é, não haveria poder civil nem militar, pois os dois se uniriam na concepção de Estado: militarização do Estado e integração das Forças Armadas na nação. De fato, 40 dos 87 interventores do Estado Novo eram militares, localizados especialmente em áreas tidas como estratégicas para a defesa nacional: Comissão Nacional de Siderurgia, Comissão Nacional do Petróleo, Companhia Siderúrgica Nacional e Fábrica Nacional de Tratores (SILVA, 2012, p. 130). Como afirma Silva (2012, p. 130),

O que de fato a Doutrina pretendia era a aplicação sistematizada de uma política coerente, praticada em etapas, visando à disciplina do corpo social, que provocaria o desenvolvimento econômico. A consequência natural desse desenvolvimento seria a construção de uma sólida e eficiente defesa nacional.

Góes Monteiro pretendia estender as funções das Forças Armadas, defendendo que elas fossem um órgão político e com capacidade de exercer papel de força construtora da nação. Ele via a política militar como sendo totalmente interligada com todas as esferas estatais (desde o sistema de comunicações, o regime político, a educação até o sistema produtivo, enfim, todas as esferas de “existência coletiva”). Por isso, todas tinham de estar coesas (SILVA, 2012, p. 120). Segundo Silva (2012, p. 117), para Góes Monteiro, o modelo de federalismo adotado pelo Brasil quando da proclamação da república, com alta autonomia para os governos estatais impedia a construção de uma identidade nacional a fim de construir um Estado nacional forte e centralizado. Estas ideias têm convergência com o movimento tenentista da década de 1920, no qual militares brasileiros (a maioria tenentes) - influenciados pela conjuntura do pós primeira guerra mundial com descrédito das políticas liberais, forte nacionalismo, busca por centralização política e necessidade de modernização militar - defendiam a reforma do Estado brasileiro, melhores condições para a corporação militar e no fim da década de 20, começaram a desenvolver proposta de intervenção direta na vida política do país (FGV, 2018). Segundo documentos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2018), mesmo que divididos, o movimento tenentista teve importante papel na revolução de 1930 que colocou Getúlio Vargas no poder, especialmente com a presença de Góes Monteiro que buscava maior proeminência do exército no novo governo. Por isso também, segundo Seitenfus (1985, p. 146-154), o golpe dado em 1937 com a implementação de uma nova constituição que dava proeminência ao executivo sob o legislativo, aumentando a centralização política e com forte influência militar foi o movimento necessário para a efetiva consolidação dos ideais da Revolução de 30 e da nova classe econômica.

Nesse sentido, Mani (2011, p. 34, 35) argumenta que, no período do Estado Novo com pressões internas e externas à estabilidade do governo Vargas, surgiu um projeto nacional no qual a coalizão entre as forças dirigentes civis e militares possibilitava o desenvolvimento de projetos e infraestrutura institucional mais duráveis e viáveis ao longo do tempo, com recursos adicionais, capacidade inovativa e suporte político. Assim, através da interpretação da bibliografia selecionada acerca das políticas econômicas de modo geral de Getúlio Vargas (visando buscar industrialização e menor dependência do investimento externo através de forte controle estatal e mecanismos de financiamento (SVARTMAN, 2008; CORSI, 2007; MANI, 2011)), pode-se concluir que sob influência da Doutrina Góes Monteiro, o Governo Vargas durante 1937-1945 desenvolveu a sua economia de defesa no sentido de construir infraestrutura nacional para a construção de armamentos e assim modernização das Forças Armadas (aspirações que serviram de incentivo ao apoio militar para a Revolução de 30 e o golpe do Estado Novo (MANI, 2011, p. 10; SEITENFUS, 1985). Como afirmou McCann (2006, p. 120 *apud* MANI, 2011, p. 39, tradução nossa): “Góes e Dutra deveriam dar a Vargas segurança e paz interna, e ele lhes daria armas e indústrias modernas que iriam dar suporte ao

contínuo desenvolvimento militar”⁶. Foi criada, assim, a infraestrutura institucional necessária para o fomento da industrialização brasileira, tida como essencial para o desenvolvimento nacional e consequentemente para a segurança nacional. Os militares tiveram, portanto, papel importante na criação de leis e agências estatais que visavam a nacionalização da produção industrial (SVARTMAN, 2008, p. 80-81). A criação da indústria nacional de petróleo e de aço eram planos militares. Foi o engenheiro militar coronel Edmundo de Macedo Soares que liderou as negociações com os EUA para a criação da Siderurgia Nacional (MANI, 2011, p. 39). A economia de defesa estava totalmente interligada com a política econômica nacional de Vargas, que utilizou a política externa como instrumento delas.

O aparelhamento completo das nossas forças armadas é uma necessidade que a Nação inteira compreende e aplaude. (...) às pequenas unidades já construídas sucederão outras, maiores e mais numerosas, e os monitores e caça-minas de hoje terão irmãos mais fortes nos torpedeiros e cruzadores de futuro próximo (VARGAS, 1940).

A colaboração civil-militar industrial envolvia que o Estado garantisse assistência, também em tempos de crise, às empresas privadas que contribuía para a produção de defesa. Essa política visava a promoção de empresas que pudessem competir internacionalmente e criar *links* entre produtores nacionais (MANI, 2011, p. 39). No âmbito da cooperação civil-militar havia os programas técnicos militares abertos para civis, que contribuía assim para o desenvolvimento de uma base tecnológica nacional e davam influência militar sob os parceiros privados civis domésticos (MANI, 2011, p. 39).

O projeto de desenvolvimento nacional de Vargas visava aumentar a capacidade industrial militar brasileira, diminuindo a dependência do capital externo, uma vez que seria dificultada a importação desses materiais em caso de guerra (SVARTMAN, 2008; CORSI, 2008). Todavia, segundo Hilton (1994, p. 113), primeiramente deveria se buscar no exterior o mínimo indispensável para alavancar tal desenvolvimento. Góes Monteiro tinha o plano de conseguir maquinário para as novas indústrias brasileiras no exterior, a fim de se tornar o mais perto de autossuficiente para materiais de guerra que pudesse. Com o intuito de financiar o reaparelhamento das Forças Armadas, o ministro da Casa Civil, General Pantaleão Pessoa, defendia a necessidade da criação de um fundo militar especial através do aumento dos impostos sobre o consumo. Através do Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de Janeiro de 1939, Vargas institucionaliza as bases para o financiamento do “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional” (BRASIL, 1939). Por ele ficava estruturado um orçamento para cinco anos destinado, conforme Art. 4º, para “a criação de indústrias básicas, execução de obras públicas produtivas e aparelhamento da defesa e segurança nacionais” (BRASIL, 1939). Ficava estipulado que cada Ministério não poderia gastar mais de 10% do orçamento a ele destinado para despesas de pessoal. Os recursos seriam estimados anualmente e viriam de:

a) taxas criadas ou a serem criadas sobre as operações cambiais; b) lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha coparticipação; c) produto das cambiais provenientes do ouro metálico já adquirido e a adquirir, que exceder a 28 toneladas e for remetido para o exterior; d) produto de

⁶ Do original: Góes and Dutra were to give Vargas internal peace and security, and he would get them the arms and the modern industries that would support continued military development (MCCANN, 2006, p. 120 *apud* MANI, 2011, p. 39).

quaisquer operações de crédito realizadas para o fim especial de que trata o presente decreto-lei, exclusive emissão de papel-moeda; e) juros da conta especial aberta no Banco do Brasil para a centralização dos recursos previstos neste decreto-lei; f) o saldo porventura verificado com a execução do plano no exercício anterior (BRASIL, 1939).

Com a estrutura de financiamento organizada, pode-se buscar recursos no exterior. Plantas produtivas do Exército, utilizando novo maquinário da Alemanha, produziam cartuchos de artilharia, bombas, barris e partes de rifle, explosivos, fusíveis, foguetes de sinalização e máscaras de gás. Ao final dos anos 1930, o Exército estava produzindo pequeno número de aviões com projeto brasileiro que utilizavam maquinário americano (HILTON, 1994, p. 113).

Segundo Moura (1980, p. 147), os americanos se mostravam pouco dispostos a fornecer armamento aos brasileiros. A estratégia americana para a América Latina era que a região lhe suprisse com matéria-prima e que mantivesse a ordem interna em cada país - assegurando a coesão do sistema americano - e não a sua participação direta no conflito. A Alemanha, por sua vez, possibilitava o comércio através de marcos de compensação. De forma simplificada, o Brasil poderia utilizar seus produtos de exportação para a compra de produtos alemães através de caixas de compensação em cada país com suas respectivas moedas. Além disso, o governo americano destinava os armamentos mais modernos às suas Forças Armadas e à exportação somente o material que estava sendo retirado de serviço (FGV, 2009). A Alemanha demonstrava maior disposição para a exportação de material bélico e de capital, pois o governo necessitava desenvolver capacidade de produção em larga escala (estava se preparando para entrar em ritmo de produção de guerra). As exportações serviriam para camuflar essa expansão (FGV, 2009).

Dessa forma, segundo Bastos (2012), em março de 1938, o governo brasileiro assinou contrato estratégico com a empresa alemã Fried Krupp. Ele previa a venda de munição, o maquinário necessário para a sua produção e a concessão do direito de produção. Previa também a venda de 1180 peças de artilharia (entre eles canhões e obuses), 646 viaturas hipomóveis para tração, transporte de munição e da guarnição das peças. O contrato previa a aquisição por parte do governo brasileiro de caminhões e tratores militares com a Krupp, com a Bussing Nag Vereeinigte Nutekraftwagen, Daimler-Benz, Henschel & Sohn e a Locomotivfabrik Krauss & Comp. Somente 64 peças de artilharia e 11 viaturas automotoras foram entregues. Isso se deveu ao bloqueio comercial marítimo imposto pelo Reino Unido à Alemanha em 1939, bem como da escolha brasileira por lutar ao lado dos Aliados (BASTOS, 2012).

Segundo documentos da FGV, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro adquiriu modernas peças de artilharia de campanha e antiaérea da Alemanha, comprava dos EUA material inferior para a artilharia de costa. Após 1941, a lei americana de empréstimo e arrendamento de armas e munições serviu de arcabouço legal para os acordos de fornecimento de material bélico dos EUA ao Brasil. Em maio daquele ano, o Banco do Brasil e o governo americano assinaram um contrato de crédito de 12 milhões de dólares para a compra de armamento. De extrema importância, foram as negociações com os EUA para o financiamento e a implementação de uma indústria siderúrgica nacional no Brasil (vista como um dos pilares do desenvolvimento nacional e da defesa). Em 1940, Moura (1980, p. 154 afirma que as negociações

ainda estavam estagnadas e as que visavam a implantação da siderurgia através da associação privada brasileira ao capital privado externo, haviam fracassado. O governo brasileiro decidiu, então, pela construção de uma indústria nacional com financiamento pela agência governamental americana EXIMBANK e pela transferência de tecnologia de empresas privadas americanas. Em setembro de 1940, foram assinados os acordos de financiamento entre os dois governos e até 1942 os EUA facilitaram a produção e o transporte do maquinário necessário para a construção da Siderúrgica Nacional brasileira (MOURA, 1980, p. 154).

Aliado a essa captação de recursos no exterior, Dutra no Ministério da Guerra, buscou destinar esforços na reformulação e ampliação das fábricas do exército já existentes. Em 1937 foi completada a construção da fábrica de projéteis de artilharia no Rio de Janeiro e a de estojos e espoletas em Minas Gerais. Ampliou-se a fábrica de canos e sabres também em Minas Gerais e a de pólvora no Rio de Janeiro, além de ter sido construída outra de pólvora de base dupla em São Paulo (1941). Ainda em 1937 foi reformado o Arsenal de Guerra e a Fábrica de Realengo, ambos no Rio de Janeiro; bem como se iniciou a construção do Arsenal de Guerra do Rio Grande do Sul. A fábrica de viaturas militares no Paraná e a de máscaras de gás no Rio de Janeiro foram remodeladas. Como efeito dos estímulos da captação de recursos no exterior, projetos de empresas privadas também foram se maturando a partir de 1943: a Companhia Brasileira de Cartuchos, a Laminação Nacional de Metais S.A. (metralhadoras Madsen), a D. F. Vasconcelos e a Companhia Nacional de Forjagem de Aço Brasileiro (Confab) (FGV, 2009).

Portanto, da análise da bibliografia selecionada, podemos dizer que o que se viu no período para a economia de defesa foi que a saída de uma economia agroexportadora para uma industrial, a fim de produzir uma realidade mais autônoma e menos dependente do exterior, passava por uma primeira fase que seria a construção de indústrias de base a fim de trazer o centro decisório econômico da época para dentro do país (FONSECA, 2003). A segurança nacional passava pela prosperidade econômica geral e pelo desenvolvimento autônomo para conter as forças internas e externas que ameaçavam a estabilidade do governo. Ou seja, a economia de defesa na época tinha como objetivo buscar o desenvolvimento nacional através da industrialização, pois essa era a condição necessária para a segurança nacional. Dessa forma, havia forte coesão interna entre as esferas dirigentes estatais (civis e militares) a fim de se buscar este objetivo. Para tanto, especificamente na área de defesa, buscaram no exterior o maquinário e os armamentos necessários para dar mínimo poder de combate ao Brasil e começar a produzir internamente (SVARTMAN, 2008). A grande influência da Doutrina Góes Monteiro no Estado Novo demonstra o porquê o objetivo síntese da economia de defesa perpassava pelo desenvolvimento nacional como um todo, pois havia o entendimento de que deveria haver esforços únicos na concepção de Estado. A seguir, demonstra-se como a política externa auxiliou nesse sentido.

A política externa brasileira de 1937-1945

Com base na contextualização anterior, ficam explícitas as condições para o novo paradigma das relações internacionais no Brasil. Há o rompimento com a diplomacia agroexportadora que se baseava na

doutrina europeia de mercado, conferindo nova funcionalidade ao Estado e se apoiando no pensamento diplomático, na imprensa e na opinião pública (CERVO, 2008, p.72). A América Latina apresentou dinamismo econômico em direção ao mundo moderno. O Brasil recebia pressões da queda de importações e exportações (reflexos da crise econômica dos anos 1930), somado à disputa por mercado pelas potências capitalistas, à divisão do mundo em blocos e à política de boa vizinhança de Franklin D. Roosevelt (CERVO, 2008, p. 71). Esse fora um movimento latino-americano, apresentando características comuns entre diversos países, a saber:

a) acionar a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria de modo a satisfazer as demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências (CERVO, 2008, p. 72).

No período de Getúlio Vargas no poder, sobressai principalmente o desenvolvimentismo autônomo, segundo Cervo (2008, p.74), tocado essencialmente pelas forças da nação, criador de autonomia política e de forte núcleo econômico. Gerson Moura (2012) caracteriza a política externa do Brasil na década de 1930 como uma oscilação entre uma grande potência e outra em termos comerciais, políticos e militares, denominada equilíbrio pragmático - também chamado equidistância pragmática, refere-se à postura brasileira de neutralidade em relação à Alemanha e aos EUA. Essa política trouxe diversos benefícios comerciais e aumentou o poder de barganha do Brasil nos anos seguintes (MOURA, 2012, p.51). Exemplo dessa barganha pode ser visto na visita que Osvaldo Aranha fez aos EUA, a convite do presidente Roosevelt, em 1939. Nessa visita, denominada Missão Aranha, deixou-se claro que Vargas poderia contar com os EUA e foram firmados diversos acordos, ainda que com poucos resultados econômico-financeiros (FGV, 2009). Conforme Gerson Moura,

Se houve um resultado positivo imediato, este foi o início de um processo de colaboração militar, que se consubstanciou nas visitas do general George Marshall ao Brasil, em maio de 1939, e do general Góes Monteiro aos Estados Unidos, em junho do mesmo ano. O primeiro considerou sua visita um êxito completo, enquanto o segundo foi alvo das maiores atenções das autoridades norte-americanas (FGV, 2009).

Outro evento destacável foi a reunião do Conselho de Segurança Nacional, em que se determinou a neutralidade brasileira em relação à iminente guerra europeia e uma votação decidiu continuar comprando armas dos países europeus (FGV, 2009). Mas, com a viagem de Góes Monteiro aos EUA, o general viu a oportunidade de melhorar o potencial militar brasileiro, também por temer que a Argentina se tornasse o principal aliado militar do EUA na região (FGV, 2009). Assim, quando voltou ao Brasil, Monteiro escreveu ao general Marshall afirmando a disponibilidade do Brasil em colaborar, em caso de guerra, com os EUA – porém, não deixou de salientar a necessidade de armar os brasileiros e de buscar mais vantagens do que ofereciam os alemães. Como resposta, Marshall afirmou poder vender qualquer material militar excedente

para um país amigo. Foi a partir do reequipamento militar e econômico, desde a Missão Aranha, que houve o rompimento da equidistância na política externa brasileira, resultando na aproximação e colaboração entre Brasil e EUA (MOURA, 1980, p. 156).

Cabe destacar que os EUA se interessaram em enviar tropas para o Saliente Nordeste – Natal, Recife e Fernando de Noronha – devido ao posicionamento estratégico da região (FGV, 2009). Tais esforços visavam assegurar a defesa do Nordeste, considerado essencial pelos planejadores estadunidenses (MOURA, 2012, p. 68). A área de Natal não era somente um trampolim para operações ofensivas contra a área de Dakar, na África. Mas era a base territorial que poderia, caso mantida segura pelos EUA, ter controle efetivo das costas leste e norte da América do Sul, trazendo proteção a ataques do Eixo a partir do Atlântico, além da área vital do Caribe, incluindo o canal do Panamá (MOURA, 1980, p. 93).

Os EUA mediarão disputas do Brasil com o Reino Unido – o governo brasileiro tentou transportar materiais bélicos comprados na Alemanha, a bordo do navio Siqueira Campos. Porém, o governo britânico manteve seu bloqueio e impediu que o navio partisse para o Brasil. Além desse incidente, outro navio brasileiro, denominado Buarque, fora inspecionado e dele retirados 70 caixotes (MOURA, 2012, p.71). Mais um episódio ocorreu, dessa vez envolvendo o navio a vapor Bagé, o qual também carregava material bélico de origem alemã. Esse chegou a Lisboa para transferir a carga para o Siqueira Campos, que já tinha partido, ficando em Lisboa até que se chegasse a um acordo com o Reino Unido (MOURA, 2012, p.71)

Moura (2012, p.72) afirma que ainda que essas mediações dos estadunidenses não tenham alterado significativamente as relações militares entre Brasil-EUA, elas abriram caminhos para uma série de iniciativas, como acordos e compras de materiais estratégicos. Em suma, as tentativas dos EUA de obter quaisquer concessões brasileiras enfrentavam grandes rejeições, ao mesmo tempo em que os esforços estadunidenses de obter definições e planos claros para a defesa do Nordeste no âmbito da Comissão Mista Brasil-EUA enfrentavam a insistência brasileira de se ter garantias sobre aeronaves e armamentos providenciados pelos americanos (MOURA, 2012, p. 74).

Apesar da visão de Gerson Moura (2012) estar bem delineada e ser a base de parte desse artigo, é necessário destacar o debate acerca dessa visão, conforme abordagem de Bueno (2006). Além dessa interpretação amparada na história, existe a versão dos economistas, que consideram a interpretação histórica errônea, superestimando o papel da Alemanha nos ganhos econômicos para o Brasil. Em resumo, existe a necessidade de corrigir indicadores sobre a balança comercial Brasil-Alemanha dos anos 1930 por parte dos historiadores, mas isso não desqualifica a noção de pragmatismo construída (BUENO, 2006). Bueno (2006, p. 189) apresenta em sua conclusão que tanto historiadores quanto economistas se equivocaram sobre a proposta alemã, e que somente foi oferecido a usina siderúrgica e a intensificação do comércio com o Brasil para depois do término da guerra.

Apresentada essa ressalva, pode-se verificar, então, que o presidente Getúlio Vargas se utilizou da diplomacia e da política externa, primeiramente mantendo a equidistância pragmática entre Alemanha e EUA, barganhando com ambas até o momento em que se alinhou aos EUA e entrou na II Guerra Mundial. Dessa forma, desenvolveu a indústria internamente, trouxe investimentos externos e consolidou seu projeto

de desenvolvimento nacional – tendo negociado habilmente, ainda que alguns acordos não tenham sido tão efetivos. Ainda nesse período, a defesa nacional se mostrou como variável dependente dos objetivos de desenvolvimento, concebidos como expansão industrial (CERVO, 2008, p. 128).

Nota-se que o aumento da barganha com os EUA ocorreu principalmente na fase do equilíbrio pragmático, já que os estadunidenses viam a necessidade de construir seu sistema de poder. Assim, os maiores ganhos de política externa de Vargas ocorreram quando da quebra desse equilíbrio, justamente para servir aos países Aliados (MOURA, 1980, p.185). Ainda, o peso político das Forças Armadas no Estado Novo explica o motivo de o reaparelhamento militar ter grande protagonismo nas reivindicações de política externa, criando nexos entre economia de defesa e política externa.

Considerações Finais

Pode-se concluir que no período de 1937-1945 a segurança e a defesa nacionais passaram a ser vistas como a articulação de todas as esferas de poder do Estado. A Doutrina Góes Monteiro influenciou na articulação da estratégia militar, política, econômica e psicossocial a fim de se alcançar o objetivo nacional, representados pelo desenvolvimento industrial, unidade nacional, segurança e prosperidade crescente. Nesse sentido, a política econômica de defesa se sobressaiu como um dos pilares do projeto de desenvolvimento nacional encabeçado por Vargas, estando fortemente interligado com a política externa. Segundo Visentini (2009, p. 53), a Era Vargas iniciou uma nova etapa da política externa brasileira, ao introduzir a problemática da subordinação das relações exteriores às necessidades do projeto de desenvolvimento industrial. Portanto, detectou-se que a forte relação entre a política externa e a economia de defesa durante o Estado Novo trouxe ganhos substanciais ao país, lançando as bases para o que se consolidou nos períodos posteriores no Brasil.

A Política Externa foi utilizada para fomentar, através de captação de recursos estrangeiros, o desenvolvimento econômico do país visto como essencial para diminuir o atraso histórico frente às grandes potências. O desenvolvimento era sinônimo de indústrias de base e a segurança do país perpassava pelo desenvolvimento industrial. Para tanto, buscaram no exterior o maquinário e os armamentos necessários para dar mínimo poder de combate ao Brasil e começar a produzir internamente. Nesse sentido, a Política Externa foi de extrema importância, pois conseguiu manter, por determinado período, a barganha com Alemanha e EUA simultaneamente, caracterizada pela equidistância pragmática. Depois, alinhou-se aos americanos e colheu os resultados das negociações diplomáticas. Como afirma Moura (1980, p. 188).

O alinhamento não é um resultado automático da economia ou da geografia: é um processo longamente negociado e isso supõe alguma força por parte do aliado subordinado. Sé é verdade que os EUA determinaram o momento das decisões, estas não se realizaram segundo sua exclusiva vontade.

Percebe-se, então, que a coesão entre Política Externa e Economia de Defesa foi extremamente importante para que o país alcançasse os objetivos nacionais da época, pois uma esfera serviu de instrumento da outra. Por conseguinte, o presente trabalho pode servir de ponto de partida para aprofundar

no debate sobre a construção de uma Grande Estratégia Brasileira que seja duradoura, a fim de que se possa alcançar resultados efetivos para os interesses nacionais. Atualmente, percebe-se uma descontinuidade do que se entende por projeto de nação, justamente por políticas que são descontinuadas ou alteradas. Essa possível agenda de pesquisa engloba não só questões de segurança e de defesa, que são determinantes para a proteção da soberania brasileira e afirmação dos instrumentos de poder, mas também de Ciência Política, fora do escopo deste trabalho e que também apresenta relevância para o entendimento da formação do Estado brasileiro e seus reflexos para as relações contemporâneas.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Expedito Carlos Stephani. **Motorização no Exército Brasileiro 1906-1941**. Juiz de Fora: O Autor e UFJF/Defesa, 2012. Disponível em: <https://issuu.com/defesa/docs/motoriza___o_release_baixa>. Acesso em: 28 nov. 2016.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 1058, de 19 de janeiro de 1939. Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional**. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1058-19-janeiro-1939-349207-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 set. 2016.
- BUENO, Ironildes. Estados Unidos versus Alemanha: o falso dilema sobre o início da indústria de base brasileira. **Revista Cena Internacional**, Brasília, v. 8, p. 171-192, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. Vargas e os Militares: Aprendiz de Feiticeiro. In: D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). **As Instituições Brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ; Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 46, p.5-25, out. 2003.
- CORSI, Francisco Luiz. Política Externa e Desenvolvimento no Estado Novo. **Locus, Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 247-260, 2007. Disponível em: <<https://locus.ufjf.emnuvens.com.br/locus/article/view/2232>>. Acesso em: 16 jan. 2018.
- _____. Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo. **Política & Sociedade**, [s.l.], v. 7, n. 12, p.67-93, 23 out. 2008. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2008v7n12p67>. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2008v7n12p67>>. Acesso em: 16 jan. 2018.
- FGV. Movimento Tenentista. In: FGV CPDOC. **A Era Vargas: dos anos 20 a 1945**. [2018]. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CrisePolitica/MovimentoTenentista>>. Acesso em: 16 jan. 2018.
- _____. Verbete Eurico Gaspar Dutra. In: FGV CPDOC. **Dicionário**. [2009]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dutra-eurico-gaspar>>. Acesso em: 29 set. 2016.

- FONSECA, Pedro C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Textos para Discussão IPEA**, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2018.
- _____. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. I (89), jan-mar. 2003.
- HILTON, Stanley E. The Armed Forces and Industrialists in Modern Brazil: The Drive for Military Autonomy, 1889-1945. In: RODRIGUEZ, Linda A. **Rank and Privilege: The Military and Society in Latin America**. Wilmington: Scholarly Resources, 1994.
- KNOFF, Jeffrey W. Doing a Literature Review. **PS: Political Science and Politics**, v. 39, no. 1, jan (2006), p. 127-32. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20451692>>. Acesso em: 15 jan. 2018.
- MCCANN, Frank D. The Military and the Dictatorship: Getúlio, Góes, and Dutra. In: HENTSCHEKE, Jens R. **Vargas and Brazil: New Perspectives**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 109-41.
- MANI, Kristina. Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 53, n. 3, p. 25-55, ago. 2011. Disponível em: <<https://new.oberlin.edu/dotAsset/4690465.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.
- MONTEIRO, Pedro Aurélio de Góes. **Estudo de Góes Monteiro sobre a capacidade, as necessidades e o objetivo do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro, 1938.
- MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência. A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.
- _____. **Relações exteriores do Brasil 1939-1950 - Mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial**. Brasília: FUNAG, 2012.
- RAHMEIER, Andrea Helena Petry. **Relações diplomáticas e militares entre a Alemanha e o Brasil: da proximidade ao rompimento (1937-1942)**. Tese (Doutorado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith (eds.). **Handbook of Defense Economics**. Amsterdam: Elsevier, 1995.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio. **O Brasil de Getúlio Vargas e a Formação dos Blocos: o processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.
- SILVA, Luiz Carlos Tomaz. **A liderança do General Góes Monteiro nas transformações políticas do Exército, na Era Vargas**. 2012. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.
- SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura Política Nacional: o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.
- SVARTMAN, Eduardo Munhoz. O pragmatismo brasileiro na cooperação militar com os Estados Unidos nas décadas de 1930 e 1940. **Estudos Ibero-Americanos**, v. XXXIV, n. 1, p. 76-91, 2008.
- VARGAS, Getúlio. **No limiar de uma nova era: Discurso Pronunciado a Bordo do Encouraçado Minas Gerais, Capitânea da Esquadra Nacional, a 11 de Junho de 1940**. Rio de Janeiro: Biblioteca da Presidência da República, 1940. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1940/21.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil II (1930-1964): o nacionalismo, da Era Vargas à Política Externa Independente**. Petrópolis: Vozes, 2009.

*Recebido em 22 de maio de 2017.
Aprovado em 05 de janeiro de 2018.*

RESUMO

O artigo apresenta revisão bibliográfica sobre a importância da Política Externa e de Defesa para o desenvolvimento nacional durante o Estado Novo (1937-1945). Conclui-se que, nesse período, essa relação se deu por forte coesão e complementaridade entre ambas.

Palavras-chave: Política Externa; Economia de Defesa; Estado Novo.

ABSTRACT

The article presents bibliographic review about the importance of the Foreign and Defense Policies to national development during the Estado Novo period (1937-1945). It is concluded that, in this period, this relation has developed through strong cohesion and complementarity between those previously mentioned.

Key-words: Foreign Policy; Defense Economy; Estado Novo.

A CRIMINALIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES E AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE GLOBAL DE REFUGIADOS NA EUROPA

The criminalization of migration and the consequences of the global refugee crisis in Europe

Thalita Franciely de Melo Silva¹

Anna Beatriz Leite Henriques²

Introdução

O termo "crise global de refugiados" tornou-se amplamente utilizado no cenário internacional como resultado do número sem precedentes de refugiados e migrantes que se deslocam em direção à Europa em busca de asilo³. O deslocamento de pessoas em direção a essa região é ocasionado por uma combinação de fatores, dentre os quais, pode-se destacar a instabilidade política nos países de origem, conflitos internos, violência generalizada, perseguições, entre outros.

É válido apontar que a Europa recebe não apenas refugiados - enquadrados por Castles (2005) na categoria de migrantes forçados -, mas também os chamados migrantes voluntários. Para efeitos de diferenciação, os refugiados, segundo o 1º, A, § 2º da Convenção Relativa para os Estatuto dos Refugiados de 1951 (ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967⁴) são aqueles que, temendo ser perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país de sua nacionalidade e que não podem ou, em virtude desse temor, não querem valer-se da proteção desse país; ou, ainda, se não têm nacionalidade e se encontram fora do país em que tinham residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não podem em ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. Já o migrante, para a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009, p. 43), "compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por

¹ Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Contato: thalita.fmelo@gmail.com

² Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Contato: annablh@icloud.com.

³ Cabe pontuar que há discrepância no que tange aos conceitos de "asilo" e "refúgio" na América Latina e no mundo. Na Europa, os termos "asilo" e "refúgio" são sinônimos. Em inglês, o solicitante de refúgio é denominado como "asylum seeker". Assim, as políticas referentes a esse grupo de indivíduos são sempre denominadas "políticas de asilo", e não "políticas de solicitação de refúgio". O artigo tratará os termos como sinônimos em igual medida.

⁴ As cláusulas geográficas e temporais foram retiradas no Protocolo Adicional de 1967, possibilitando que qualquer pessoa, independentemente da data de 1 de janeiro de 1951 e da localização, goze desse instrumento em sua totalidade.

razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de fatores externos que o forcem a tal”. A distinção entre essas categorias é fundamental porque ambas constituem regimes diferenciados de proteção e regulamentação jurídica.

A OIM (2015) afirma que, em 2015, o número de migrantes internacionais em todo o mundo, isto é, pessoas que residem em um país diferente do país de nascimento - foi o mais alto já registrado, tendo atingido a marca de 244 milhões. Quanto ao número de pessoas deslocadas forçadamente, o relatório anual Tendências Globais do ACNUR (2015, p. 1), aponta que, em 2015, um total de 65,3 milhões de pessoas seriam deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2015 – um aumento de quase 10% se comparado com o total de 59,5 milhões em 2014.

A entrada de um número demasiado de migrantes e refugiados na Europa tem requerido que os Estados desenvolvam políticas de ações conjuntas na gestão da crise migratória. Contudo, percebe-se um crescente processo de criminalização dos migrantes e refugiados que pode ser caracterizado pelo restrito controle das fronteiras, deportações, detenções, práticas xenofóbicas e racistas que acabam por legitimar a violação de direitos humanos desses indivíduos vulneráveis.

Nesse sentido, o presente artigo visa analisar o fenômeno da criminalização das migrações e as consequências da crise global de refugiados na Europa, em especial, nos Estados Membros (EM) da União Europeia (UE). A fim de alcançar o objetivo supracitado, opta-se pela pesquisa de caráter exploratório que almeja desvendar ideias e soluções, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno de estudo (SELLTIZ; JAHODA; DEUTSCH, 1974). Utiliza-se ainda, o método fenomenológico, em que a realidade aparece de múltiplas formas sem se prender a explicações causais ou a generalizações.

Para tanto, busca-se, inicialmente, explanar sobre a crise migratória e de refugiados na Europa, levando em consideração os fatores de atração nos países de destino e os fatores de repulsão nos países de origem. Em seguida, discute a maneira pela qual se configura o processo de criminalização das migrações e dos refugiados na Europa, especialmente nos Estados Membros da UE.

A crise migratória e de refugiados na Europa: fatores de atração e repulsão

A Europa tem vivido sua maior crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial, que tem ocasionado um impacto significativo para seus Estados, em especial os Estados Membros da União Europeia. O deslocamento forçado dessas pessoas constitui apenas uma das dimensões de situações mais amplas conduzidas por conflitos, instabilidades, falhas do Estado e violações graves dos direitos humanos.

A crise migratória e de refugiados, para Toygür e Benvenuti (2016), pode ser entendida como a situação enfrentada pelos Estados Membros da União Europeia e das instituições políticas em gerir o fluxo maciço de migrantes e refugiados, podendo ser considerado também um impasse político, uma vez que os líderes não conseguiram responder com eficiência a essa questão. Costa Júnior (2016), por sua vez, considera que a primeira ponta da atual crise migratória se deu com a saída de pessoas dos países que

passaram pela chamada Primavera Árabe⁵, em 2011, que, mediante a situação de crise, não conseguiram prover os bens públicos necessários à população. Para Sørensen et al. (2017), a crise migratória e de refugiados na Europa teve início a partir do ano de 2012, quando a Europa recebeu um número recorde de aproximadamente 1.1 milhão de pessoas advindas do Mediterrâneo.

Dados da EUROSTAT (2017) apontam que o número de requerentes de asilo aumentou consideravelmente, com 431 mil pedidos em 2013, 627 mil em 2014 e cerca de 1,3 milhões em 2015 e 2016. Esse número é aproximadamente o dobro do número registrados na UE-15⁶ durante o pico relativo ao ano de 1992. Quanto aos requerentes que solicitaram asilo pela primeira vez na UE, entre os anos de 2014 e 2015, registrou-se o total de 694 mil; em 2015, cerca de 1,26 milhões; e em 2016, 1,20 milhões⁷.

No contexto da crise migratória e de refugiados, os primeiros fatores de expulsão nos países de origem a ser mencionado são as guerras, a violência e a perseguição. Segundo o ACNUR (2015), quase 15 conflitos se iniciaram ou foram retomados na África (Costa do Marfim, República Centro Africana, Líbia, Mali, nordeste da Nigéria, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Burundi), Oriente Médio (Síria, Iraque e Iémen), Europa (Ucrânia) e Ásia (Quirguistão, Mianmar e Paquistão).

Sobre isso, cabe destacar que grupos terroristas - como o Talibã no Afeganistão e Paquistão; o Estado Islâmico no Iraque, Síria, Palestina e na maior parte do Oriente Médio; Al Shabab na Somália; Boko Haram na Nigéria, Jemaah Islamiyah na Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Brunei - trazem à cena o extremismo do terror, com mortes, estupros, decapitações e crucificações que fazem com que pessoas busquem um lugar seguro em outros Estados. Segundo a Cruz Vermelha Espanhola (2015), os principais países de origem dos requerentes de asilo na Europa são a Síria, que representa mais da metade (54%), seguido do Afeganistão (13%), Eritreia (7%), Nigéria (3%), Iraque (3%) e Paquistão (3%).

O segundo fator de expulsão nos países de origem é a saída de pessoas de países pobres em direção à Europa. “É a procura de um bem-estar econômico, mas também cultural, político, social, porque frequentemente, nos seus países, os migrantes, sobretudo jovens, não encontram qualquer tipo de esperança de melhoria à escala de uma vida” (CUNHA, 2007, p. 352). Por outro lado, os países da África se tornam também receptores de fluxos migratórios, por receberem um número elevado de pessoas. Segundo o ACNUR (2017), a maioria das 3,2 milhões de pessoas forçadas a fugir de suas casas em 2016 encontrou refúgio em países de baixa e média renda. O Líbano e a Jordânia são dois dos países que abrigam a maior quantidade de refugiados; o Chade e o Sudão do Sul foram os países que sofreram com o maior peso dos migrantes.

É válido mencionar ainda que, além dos fatores de expulsão nos países de origem que contribuíram para o aprofundamento da crise migratória e de refugiados na Europa, os fatores de atração também devem ser considerados. O primeiro deles diz respeito à proximidade geográfica e a facilidade nas rotas marítimas e terrestres entre os países da Europa e os emissores de migrantes e refugiados.

⁵ Nome dado à onda de protestos em prol da democracia e contra regimes autoritários, que se espalhou por vários países do Oriente Médio e do Norte da África, a exemplo de Tunísia, Egito, Síria, Iémen e Barein.

⁶ UE-15 se refere aos 15 Estados então membros da Comunidade Europeia.

⁷ Os aumentos registrados foram, principalmente, nos países da Croácia, Eslovênia, Grécia, Alemanha e Itália.

A Frontex (2017) identifica que entre janeiro de 2014 e março de 2017, as principais rotas migratórias de entrada na Europa referem-se à rota do Mediterrâneo (Leste, Oeste e Central) com destino à Itália⁸, que registrou o número total de 1.683.494 requerentes de asilo. A segunda rota é a dos Bálcãs, que passa pelos países da antiga Iugoslávia (Macedônia, Sérvia, Croácia e Eslovênia, juntamente com a Hungria), com destino aos países do centro e norte europeu, com o número de 941.163 migrantes. A terceira rota é da África Ocidental, oriunda de duas rotas principais: a rota transaariana para o Marrocos e a rota para a Grécia via Turquia, com o número de 1.896⁹ requerentes de asilo.

Nesse contexto de grave crise humanitária, muitos arriscam suas vidas em trajetos marítimos em embarcações pequenas e lotadas com destino à Europa. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2017), durante o ano de 2017 (até junho), foram registrados 71.418 migrantes e refugiados que entraram na Europa pela via marítima, com quase 85% chegando na Itália e o restante na Grécia, Chipre e Espanha. Desse número, 1.650 morreram no trajeto. No mesmo período de 2016, foram contabilizadas 206.790 chegadas e 2.512 mortes na região.

As várias operações de transporte de refugiados através do mar são operacionalizadas por redes de intermediários, traficantes e facilitadores que organizam operações *ad hoc* com a finalidade de facilitar a entrada dessas pessoas na Europa. A respeito disso, torna-se fundamental mencionar que os grupos mais vulneráveis, como mulheres e crianças, podem se tornar potenciais alvos de tráfico, violência, abuso e exploração sexual. A ONU (2017) destaca que crianças desacompanhadas e separadas de suas famílias representaram 92% de todas as crianças que chegaram à Itália por mar em 2016, sendo a África Subsaariana (64%) e a América Central e do Caribe (62%) as regiões que apresentam as maiores proporções de crianças entre as vítimas de tráfico identificadas.

A crise destacou a dificuldade dos Estados Membros da União Europeia em encontrar soluções comuns. Ademais, colocou pressão sobre o controle das fronteiras, o policiamento, os encargos compartilhados e o gerenciamento do pedido de asilo. O deslocamento populacional quando a situação migratória do indivíduo é regular, bem como o asilo, são considerados legítimos e amparados pelos instrumentos internacionais vigentes¹⁰. Contudo, o que se verifica é o crescente processo de criminalização dos migrantes e dos refugiados que resultam em políticas migratórias restritivas e estereótipos negativos, gerando aversão à entrada desses indivíduos nos países da União Europeia.

Outrossim, torna-se fundamental entender o processo de criação de uma política migratória na União Europeia, com ênfase no asilo e seus mecanismos, afim de compreender de que forma a proteção internacional é concedida a esses indivíduos no âmbito da UE.

Política migratória na União Europeia

⁸ As regiões italianas principais são Lampedusa, Calabria, Sicília e Apulia

⁹ Pode mencionar ainda, a rota [Puglia](#) e da [Calábria](#); a rota circular da [Albânia](#) para a [Grécia](#); e a rota das [fronteiras orientais](#).

¹⁰ No caso dos migrantes voluntários, cita-se a [Declaração Universal dos Direitos Humanos](#); a [Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias](#); e o [Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Quanto aos refugiados, a Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967](#).

Na União Europeia, os Estados membros que a compõem são os principais envolvidos na formulação e no estabelecimento das leis referentes ao refúgio. Contraditoriamente, os governos, cada vez mais, levam questões críticas relativas às políticas migratórias ao nível de decisão supranacional (GRAY, 2013). Essa tendência a incluir temáticas no escopo do *acquis* europeu - referência ao termo *acquis communautaire*, do latim, que significa “acervo comunitário” e remete ao âmbito de decisão supranacional - não é nova e remete à remoção das fronteiras internas entre os EM iniciada com o Acordo de Schengen¹¹, assinado em 1985, que estabeleceu regras comuns em relação a vistos, direito ao asilo e controle das fronteiras externas, mas que só entrou em vigor em 1999.

O objetivo desse acordo era garantir a liberdade de circulação, que só ocorreu em 1995 com a abolição dos controles nas fronteiras. Atualmente, engloba 26 países¹², e tanto os cidadãos da União Europeia como os nacionais de países terceiros podem viajar livremente dentro do Espaço Schengen, sendo alvos de controle apenas quando atravessam as suas fronteiras externas (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Até 1997, as questões dessa natureza, na UE, eram tratadas de forma intergovernamental (GRAY, 2013; HATTON, 2005).

A fim de debater a criação de um espaço de liberdade e segurança na UE, foi realizado uma sessão extraordinária Conselho Europeu em outubro de 1999, em Tampere, na Finlândia. Nessa sessão, foi ressaltada a necessidade de criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra. O relatório final Conselho Europeu de Tampere (1999, A, I, 11,15) afirmou que:

a União Europeia carece de uma abordagem global do fenómeno da migração que contemple questões políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento em países e regiões de origem e de trânsito. [...] A mais longo prazo, as regras comunitárias deverão conduzir a um processo comum de asilo e uniforme para aqueles a quem é concedido asilo aplicável em toda a União.

O comprometimento formal para desenvolver uma política de asilo comum em Tampere teve como consequência posterior a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), que foi adotado no Programa da Haia pelos Chefes de Estado e de Governo em 05 de novembro de 2004. O SECA objetivou estabelecer a “harmonização das normas de proteção e de acolhimento na UE, que garante aos requerentes de asilo o direito de beneficiarem das mesmas oportunidades de proteção internacional em toda a União Europeia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 10).

O mais recente tratado da UE, o Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, afirma que a estrutura do SECA deve estar fundada em dois princípios fundamentais, segundo o artigo 80 do Tratado de Funcionamento da UE: a solidariedade e o compartilhamento justo de responsabilidades entre os Estados membros (GRAY, 2013). Apesar de definir os princípios do sistema, o artigo 80 não deixa claro como se deve dar o relacionamento dos EM em relação a esses princípios.

¹¹ Foi assinado pelos países da Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos.

¹² 22 dos países são Estados-Membros da União Europeia: Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia, assim como a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e a Suíça

A fase inicial do SECA (1999-2005) teve a finalidade de harmonizar os quadros jurídicos dos EM com base em normas mínimas comuns. A segunda fase, por sua vez, objetivou criar um espaço de asilo comum através de um procedimento harmonizado, que foi estabelecido com o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, aprovado em junho de 2008. Por fim, a terceira fase se iniciou com a "crise migratória global", particularmente, devido à tragédia humanitária no Mediterrâneo. Essa fase acarretou a criação da Agenda Europeia para a Migração e novas medidas para reformar o SECA.

Na mesma linha de considerações, foi criado pelo Regulamento (UE) n. 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO). O gabinete entrou em funcionamento em junho de 2011, desempenhando atividades conjuntas com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e com a Comissão Europeia, com o objetivo precípua de reforçar a cooperação prática em matéria de asilo e auxiliar os EM no cumprimento da sua obrigação, a nível europeu e internacional.

Cabe mencionar ainda, que uma atenção foi dada à proteção das crianças desacompanhadas no contexto da migração, uma vez que elas são vítimas de violência, exploração, tráfico, abusos psicológicos e sexuais. Nesse sentido, a União Europeia, juntamente com os seus EM, desenvolveu o Plano de Ação relativo a menores não acompanhados (2010-2014). Segundo a Comissão Europeia (2017, p. 2-3):

a Recomendação da Comissão intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade» forneceu orientações para reduzir a pobreza infantil e melhorar o bem-estar das crianças, através de medidas gerais ou específicas. Assim, existe todo um manancial de conhecimentos e boas práticas nos Estados-Membros em matéria de proteção das crianças no contexto da migração.

No âmbito da UE, foram desenvolvidas várias diretrizes que tratam sobre refúgio, que, atualmente, são objetos de propostas de modificação ou substituição: a Diretriz de Qualificação 2011/95/UE, a Diretriz de Procedimentos 2013/32/UE, a Diretriz de Condições 2013/33/UE e o Regulamento de Dublin (UE) 604/2013.

A Diretriz de Qualificação 2011/95/UE estabelece normas relativas aos requisitos para o reconhecimento de nacionais de terceiros países ou apátridas como beneficiários de proteção internacional, a um estatuto uniforme para os refugiados ou para as pessoas com direito a proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida¹⁵. O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia propõem que a essa diretriz deve ser revogada e substituída por um novo regulamento. Dentre as alterações propostas, pode-se citar a proposta de regulamento (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 7):

3-A) Atualmente, os Estados-Membros apenas reconhecem as decisões em matéria de asilo proferidas por outros Estados-Membros quando essas decisões recusam a concessão de proteção internacional. A fim de assegurar a correta aplicação do artigo 78.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que exige um estatuto uniforme de asilo válido em toda a União, os Estados-Membros devem avançar no sentido do reconhecimento mútuo das decisões em matéria de asilo proferidas por outros Estados-Membros que concedam proteção internacional às pessoas que dela necessitam.

¹⁵ Os refugiados na UE se referem àqueles que se beneficiaram do Convenção Relativa do Estatuto de Refugiados de 1951 (1º, A, § 2º), ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, conforme artigo 2º da Diretiva 2011/95/CE. Além do mais, pode ser concedido por um Estado Membro, segundo a alínea g) do artigo 2º da mesma Diretiva, proteção subsidiária para um nacional de um terceiro país ou um apátrida com pessoa de direito; bem como a autorização de permanência por razões humanitárias, conforme legislação nacional relativa à proteção internacional.

A Diretriz de Procedimentos 2013/32/UE trata dos procedimentos comuns para a concessão ou a retirada da proteção internacional. Nessa diretriz, segundo a Comissão Europeia (2016), o princípio de base continuará o mesmo, isto é, os requerentes devem, se não tiverem família em outro local, pedir asilo no primeiro país de entrada¹⁴. Contudo, objetiva-se que se crie um novo mecanismo de equidade que assegurará que nenhum EM gere uma pressão desproporcional sobre o sistema de asilo. Isso se aplicará, principalmente, para aqueles Estados que foram colocados sob pressão devido ao fluxo migratório alto advindo da crise migratória global.

A Diretriz de Condições 2013/33/UE estabelece normas para a acolhida dos requerentes de proteção internacional. Seu artigo 8º afirma que essas normas deverão aplicar-se em todas as fases e tipos de procedimentos de solicitação de proteção internacional, em todos os lugares e instalações nos quais se alojem os requerentes em todo o período em que se permita permanecer no território dos EM como requerentes. Na proposta de mudança dessa diretriz, a Comissão Europeia (2016, p. 4) destaca que:

en algunos de ellos, se han planteado persistentemente problemas a la hora de garantizar el respeto de los estándares de acogida necesarios para dispensar un trato digno a los solicitantes, mientras que, en otros, los estándares previstos son más generosos. Estas disparidades han contribuido a los movimientos secundarios y han ejercido presión sobre algunos Estados miembros en particular.

O Regulamento de Dublin (UE) 604/2013 visa estabelecer os critérios e os mecanismos de determinação do EM responsável pela análise do pedido de proteção internacional apresentado em um dos EM por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. O Regulamento de Dublin visa garantir que o pedido de asilo chegue às autoridades do país responsável pela análise, e que o requerente não apresente vários pedidos em países diversos, com o intuito de prolongar sua estadia. Além disso, inclui ainda o desenvolvimento de um mecanismo de alerta precoce, preparação e gestão de crises.

É importante destacar que o Sistema EUDODAC [2725/2000](#) permitiu a criação de um sistema para a comparação de impressões digitais com o objetivo de auxiliar na identificação dos requerentes de asilo e pessoas interceptadas em relação ao cruzamento irregular das fronteiras da UE. Em 2013, “o sistema introduziu a possibilidade de as autoridades de aplicação da lei acederem à base de dados para fins de prevenção, detenção e investigação de terrorismo e outras infrações graves” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 8765/1/16, p. 2).

A Comissão Europeia, em 2016, sinalizou a intenção de iniciar um processo de reforma do SECA, que inclui, dentre outros pontos, a criação de sistema justo e sustentável para a determinação do EM responsável pelos requerentes de asilo; uma maior harmonização dos procedimentos e normas de asilo; o reforço do sistema Eurodac; um procedimento comum de proteção internacional; e a reformulação da

¹⁴ Os requerentes de asilo são aqueles que apresentaram um pedido de solicitação de refúgio e cujo pedido aguarda ser analisado por uma autoridade competente. O requerente pode solicitar refúgio num determinado país e, posteriormente, requerê-lo em outro país, deixando assim, de se enquadrar como primeiro pedido de asilo.

legislação relativa às normas de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Diante do exposto, entende-se que, apesar dos avanços na gestão de uma política migratória e de refúgio nos Estados Membros da EU, há ainda muitos desafios que se colocam como obstáculos no estabelecimento de uma proteção equitativa, integradora e eficiente. Nesse sentido, um dos principais entraves à plena proteção é o processo de criminalização das migrações e dos refugiados, objeto de estudo do presente artigo, que será abordado na seção seguinte.

A criminalização das migrações e dos refugiados

Os estudos e o debate acadêmico acerca da migração forçada têm ganhado destaque, em especial, devido ao crescente processo de criminalização dos migrantes e refugiados ocorrido nos últimos anos em toda a Europa. Esse processo se manifesta de várias formas, desde a tipificação da irregularidade migratória e a construção de estereótipos preconceituosos até a efetivação de políticas restritivas à entrada do migrante.

O processo de criminalização é recente e, para Lussi, (2009, p. 4):

já foi utilizada a categoria de bode expiatório para explicar tal fenômeno. A criminalização é um processo mais recente e está ligada ao enrigedimento das políticas migratórias ligadas à sua identificação com políticas, leis, tratados e discursos sobre segurança nacional, já a inimização do 'outro' é, literalmente, o medo da alteridade ou xenofobia.

Marinucci (2005, p. 7), por sua vez, entende a criminalização das migrações como “o processo de transformação da fuga de milhões de migrantes e refugiados em bode expiatório, com o objetivo de encobrir as reais causas das crises sociais, políticas, econômicas e bélicas que assolam numerosos países”. Isso ocasiona a criação de uma ideia de supostos inimigos, que tem como uma das consequências a construção de políticas restritivas à entrada do migrante e do refugiado no país de destino.

Nesse sentido, constrói-se a ideia de uma possível ameaça que estaria ligada aos migrantes e aos refugiados. Isso pode ser observado no Regulamento (UE) 2016/1624, que criou a Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras¹⁵, dentre seus objetivos, destacam-se a gestão dos fluxos migratórios e a garantia do alto nível de segurança na UE. Na prática, a Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras tornou-se um órgão de controle, que visa expandir a vigilância nas fronteiras e criminalizar o migrante irregular.

Pode-se citar como exemplo as fracassadas operações lideradas pela Frontex, como a Operação Triton, iniciada em 2013, na Costa do Mediterrâneo. As operações de busca e resgate não alcançaram os resultados esperados, principalmente pelo número elevado de mortes e desaparecidos. Sobre essa operação, o ACNUR (2015, s. p.) destaca que “a agência europeia de proteção de fronteiras não está focada em busca e resgate e não provê os instrumentos necessários para cooperar neste momento de crise”. Até abril de 2016, 179.552 refugiados e migrantes chegaram à Europa pelo mar, atravessando o Mar Mediterrâneo e o Mar

¹⁵A Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras é composta pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e pela guarda costeira e pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras.

Egeu. Além disso, o número de pessoas desaparecidas ou mortas nessa travessia foram de 761 (ACNUR, 2016).

Outra característica associada à criminalização dos migrantes e refugiados é a associação a sentimentos antimigrantes e o uso de uma linguagem inadequada, que remete à termos como migrantes "ilegais", cuja conotação negativa traz consigo a ideia do migrante criminoso, consolidando assim, uma visão de que esse grupo de indivíduos constitui um problema a ser resolvido. Maneri (2011) afirma que a utilização de categorias coletivas carece de coerência ou precisão descritiva, mas que estão repletas de conotações, como os termos clandestinos, ciganos, muçulmanos etc.

A conotação negativa empregada aos refugiados pode ser identificada também na mídia, como na charge do semanário francês "Charlie Hebdo", em 2015, que retratou a foto de uma criança morta em uma praia da Turquia ao tentar cruzar o Mar Mediterrâneo. A caricatura expressava o rosto da criança afundado na areia, ao lado de um cartaz de propaganda que divulgava a promoção de duas refeições infantis pelo preço de uma. Outra charge do mesmo semanário trouxe a referência de que o menino morto se tornaria um possível agressor sexual quando crescesse.

Por outro lado, o Estado pode se tornar um ator fundamental na criação do estereótipo negativo do migrante e do refugiado. Na Hungria, o primeiro-ministro húngaro, Victor Orban, a partir de um discurso de defesa do estilo de vida cristã húngara, acentuou a xenofobia e o sentimento anti-islã contra os migrantes e os refugiados. A ONU (2015) destaca que as medidas criadas a partir dessa imagem refletem posturas que violam os direitos humanos, como a criação de uma cerca entre a Hungria e a Sérvia, e o ataque a refugiados com gás lacrimogêneo e canhões de água.

É importante ressaltar que, a escolha da terminologia é crucial na formação das percepções, uma vez que podem contribuir para que o Estado crie obstáculos administrativos, financeiros e práticos, como o acesso aos direitos básicos dos migrantes e dos refugiados. Além disso, possibilita para a ulterior alienação, discriminação e marginalização desses indivíduos em situação já vulnerável.

Esse processo é reproduzido, geralmente, segundo Marucini (2016), a partir de um círculo vicioso que cria estereótipos e tipificações que dificultam o processo de integração dos estrangeiros e a coesão social, que tem como finalidade garantir a segurança do Estado e preservar a identidade dos nacionais. Isso pode acarretar na criminalização tanto social quanto cultural dos migrantes. A criminalização também toma a forma de atos não criminalizados, mas igualmente prejudiciais, comumente perpetrados pelo Estado contra aqueles criminalizados, conforme apropriado e necessário. De forma semelhante, Palidda (2011) afirma que a criminalização das migrações se refere a todos os discursos, fatos e práticas cometido pela polícia, autoridades locais, governos locais, meios de comunicação e uma parte da população que detém migrantes/estrangeiros.

A esse respeito, é importante destacar que, no caso da detenção, segundo o Art. 8(3) da Diretriz de Condições 2013/33/UE, só pode ocorrer a fim de: (a) determinar ou verificar a identidade ou nacionalidade do requerente de asilo; (b) determinar os elementos em que se baseia o pedido, que não pode ser obtida na ausência de detenção, em especial, quando há um risco de fuga do requerente; (c) decidir, no marco de um

procedimento, sobre o direito do requerente de entrar no território; (d) quando o detido está sujeito a um procedimento de devolução, isto é, quando há motivos razoáveis para acreditar que o requerimento de asilo objetiva atrasar ou impedir a aplicação da decisão de regresso; e, por fim, (e) quando exista a proteção de segurança internacional e a ordem pública.

Cabe mencionar ainda, que o Art. 9 (1) alude que o período de detenção deve ser o mais "curto possível", embora não haja nenhum prazo específico, podendo variar de 1,5 mês na França a 18 meses na Holanda. As regras relativas à revisão judicial da ordem de detenção, segundo Art. 9 (3) - (6), podem variar de 02 dias, na França, até 182 dias na Bulgária¹⁶. O Art. 9 (7) expressa que os EM devem fornecer acesso a assistência jurídica gratuita para revisão de detenção, não sendo essa regra aplicada, na prática, em países como Bulgária, Chipre, Grécia, Polónia, Hungria, Espanha, Reino Unido e Turquia.

A detenção pode ser permitida a grupos vulneráveis, como os menores não acompanhados. Segundo o *Asylum Information Database* (AIDA, 2017), na Bulgária, cerca de 1.821 crianças desacompanhadas foram detidas em 2016. Nos Estados Membros da UE, a *Global Detention Project* (2017) menciona que, em 2014, foram contabilizados 7.763 menores detidos¹⁷.

No que se refere à detenção, os centros são utilizados para efeitos de afastamento dos migrantes irregulares e dos requerentes de asilo. Na Grécia, a capacidade para pessoas detidas chega a 5.365 e, no Reino Unido, a 4.000. Segundo o *Global Detention Project* (2017), existem cerca de 412 centros de detenção em funcionamento na Europa; apenas nos Estados Membros da UE, em 2014, havia 149.391 pessoas detidas. Outro aspecto do processo de criminalização das migrações é apontado por Guia e Pedroso (2015) ao se referirem à construção teórica de Stumpf (2006) chamada de "crimigração". Esse conceito reconhece a perda progressiva de direitos dos migrantes e a crescente criminalização com a aplicação simultânea da lei penal a migrantes.

O processo de criminalização redefine, ainda, atos particulares como crime e indivíduos como criminosos e, portanto, os sujeita à penalidade criminal. Ademais, representa um modo particular de compreender e ordenar o mundo que produz categorias bem definidas, que reduzem a ambiguidade da mobilidade humana e justificam o uso da força coercitiva pelo Estado. A criminalização da migração, por exemplo, tornou uma ampla gama de atividades e pessoas sujeitas a penalidades criminais, como o cruzamento de fronteiras, o uso de documentos de identidade falsos, o acolhimento de migrantes, o casamento, a facilitação da entrada e da permanência do requerente (CHACON, 2009).

A respeito disso, cabe destacar que a pena para facilitação da entrada na Bélgica é de prisão de 8 dias a 01 ano e multa de um valor entre € 1.700 e € 6.000; na Bulgária, a pena é de prisão de 01 a 10 anos e multa que varia de BGN 1000 a BGN 3.000 (€ 500 a € 1.500) e confisco de parte ou a totalidade da propriedade do perpetrador; na França, a pena para facilitação da permanência é de prisão de 05 anos e multa de € 30.000; na Itália a pena é de prisão de 05 anos e multa de € 30.000.

¹⁶ Bélgica, Chipre, Croácia, Polónia, Reino Unido, Sérvia e Turquia não fornecem tribunal *ex officio* para revisão da legalidade da detenção.

¹⁷ Na Suécia, as crianças podem ser detidas quando alternativas à detenção falham e, na Grécia, os menores não acompanhados podem ser detidos e ficam sob custódia da polícia.

A criminalização pode ser expressa também, segundo Lussi (2015), quando se tem um tratamento discriminatório da lei ou das políticas quando estas exigem, dos migrantes, condições e comportamentos que não são exigidos dos nacionais. Assim, é aplicada, de forma distinta, a mesma lei para o migrante e o estrangeiro de forma discriminatória. Nesse sentido, destaca-se ainda, mecanismos de criminalização como a exclusão jurídica, que se expressa na não regularização do migrante a partir de seus direitos fundamentais. A *crimigração* traz elevada intolerância em relação aos indivíduos não nacionais, tendo como consequência o não acesso aos direitos por parte dessas pessoas¹⁸. Os custos esperados com programas de treinamento e iniciativas de integração de 01 (um) refugiado nos países da UE pode variar entre € 8.000 e € 12.000; já as despesas reais representam quase 0,5% do PIB europeu (PODDAR, 2016). Portanto, as despesas adicionais de contribuintes em migrantes colocariam mais estresse nas economias já tensas. Ademais, a insegurança laboral traz a ideia da queda potencial dos salários devido ao aumento da oferta de mão de obra no mercado, o que resultaria em uma concorrência insalubre entre a população nativa e os refugiados.

Em abril de 2016, a Comissão Europeia lançou um processo para reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo, que incluía, dentre outras medidas, opções para um sistema justo e sustentável de alocação de solicitantes de refúgio entre os Estados membros; uma maior harmonização dos procedimentos de asilo e padrões para reduzir os chamados *pull factors* e, assim, reduzir os movimentos secundários irregulares; e, por fim, o fortalecimento do mandato do Escritório Europeu de Apoio ao Asilo (em inglês, *Asylum Support Office* - EASO). Contudo, até 2017, o que se testemunhou foi um descompasso entre as propostas apresentadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de Ministros, órgãos legisladores que possuem visões e entendimento assaz distintos a respeito de questões migratórias.

A sueca Cecilia Wikström, parlamentar responsável pela Regulação de Dublin, atestou que *“the proposed system (...) is very far from what could be an acceptable solution for the European Parliament. If the Council were to agree on such a position it would make negotiations between the co-legislators very difficult (...)”*. O Parlamento propõe mudanças profundas à hierarquia do critério de responsabilidade, que inclui a incorporação de um esquema de realocação mandatário, enquanto o Conselho advoga por mudanças mais superficiais (CERE, 2017).

Conforme visto acima, a criminalização das migrações e dos refugiados tem criado vários obstáculos à entrada dessas pessoas nos Estados Membros da EU. Nesse sentido, percebe-se que esse é um processo complexo e preconceituoso, perpetrado nos países de entrada, que não considera a legalidade da mobilidade presente nos instrumentos internacionais vigentes e a situação vulnerável dessas pessoas.

Considerações Finais

A crise migratória e de refugiados na Europa foi ocasionada por uma multiplicidade de fatores nos países de origem, especialmente por guerras, violações dos direitos humanos e pobreza, fatores esses que foram fundamentais para a saída forçada de seus países em busca de segurança e melhores condições de

¹⁸ A *crimigração* se caracteriza como uma técnica de controle migratório que pode ser observada em dois aspectos principais, o plano político-social e o jurídico. O primeiro se centra nos processos de constituição do desvio, observando o modo de aplicação dos estereótipos e demais elementos. Já o segundo, objetiva fazer uma análise da aproximação das Leis de imigração com as Leis Penais.

vida. Esse problema demanda atenção especial dos países que os recebem, principalmente dos Estados Membros da União Europeia, que se caracterizam como um dos principais destinos finais desses indivíduos.

A criminalização dos migrantes e refugiados tem trazido consequências negativas para essas pessoas, como políticas restritivas que dificultam a estrada nos países de destino e a criação de um estereótipo negativo que dificulta o processo de integração e coesão social, que acentua a vulnerabilidade já existente. Todos esses fatores reforçam a ideia de que o processo integracionista desses indivíduos nos países de acolhimento deve levar em conta a situação de vulnerabilidade e o respeito aos seus direitos humanos.

No que se refere à União Europeia, muitos avanços já foram feitos ao longo dos anos e dos tratados e conferências intergovernamentais para regulamentar e harmonizar as políticas migratórias. Contudo, é flagrante a necessidade de criar mecanismos que previnam processos xenofóbicos e discriminatórios contra os solicitantes de refúgio e demais migrantes que chegam à Europa em busca de melhores condições de vida. Além do mais, ressalta-se a importância dos Estados-Membros em oferecer tratamento digno e humano para tais migrantes.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Worldwide Displacement Hits All time High as War and Persecution Increase**. ACNUR. Publicado em 18 de junho de 2015a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html>>. Acesso em 22 de junho de 2017.
- _____. **Tragédia no Mediterrâneo: 300 migrantes e refugiados estão desaparecidos**. 2015b. ACNUR. Publicado em 11 de fevereiro de 2015b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/tragedia-no-mediterraneo-300-migrantes-e-refugiados-estao-desaparecidos/>>. Acesso em 22 de junho de 2017.
- _____. **Global Trends Forced Displacement 2015**. UNHCR Global Trends, 2015.
- _____. **Relatos apontam que um grande número de pessoas morreu em tragédia no Mediterrâneo**. ACNUR. Publicado em 20 de abril 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatos-apontam-que-um-grande-numero-de-pessoas-morreu-em-tragedia-no-mediterraneo/?sword_list\[\]=mediterr%C3%A2neo&no_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatos-apontam-que-um-grande-numero-de-pessoas-morreu-em-tragedia-no-mediterraneo/?sword_list[]=mediterr%C3%A2neo&no_cache=1)>. Acesso em 22 de junho de 2017.
- _____. **Países mais pobres acolhem maioria dos deslocados por guerras e conflitos**. ACNUR. Publicado em 02 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/paises-mais-pobres-acolhem-maioria-dos-deslocados-por-guerras-e-conflitos/>>. Acesso em 22 de junho de 2017.
- AIDA. **Detention of asylum seekers**. AIDA, 2017.
- CASTLES, Stephen. **Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios**. Lisboa: Fim de Século, 2005.
- CENTRO EUROPEU PARA REFUGIADOS E EXILADOS. **CEAS reform process: State of play of negotiation on Dublin IV Regulation and the Reception Conditions Directive**. 2017. Disponível em: <

<https://www.ecre.org/ceas-reform-process-state-of-play-of-negotiation-on-dublin-iv-regulation-and-the-reception-conditions-directive/>> Acesso em fevereiro de 2018.

CHACÓN, Jennifer M. Managing Migration through crime. **Columbia Law Review Sidebar**. New York, n.109, p. 135-148, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Europa sem fronteiras: O Espaço Schengen**. União Europeia: Radu Razvan, 2014.

_____. **Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)**. 2016/0222. Comissão Europeia. Publicada em 13 de junho de 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=PT>>. Acesso em 30 de junho de 2017.

_____. **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n. °439/2010**. Comissão Europeia. Publicada em 04 de maio de 2016. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-271-PT-F1-1.PDF>>. Acesso em 30 de junho de 2017.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Reglamento (CE) N.2725/2000 Del Consejo de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín**. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 15 [diciembre de 2000](#).

COSTA JÚNIOR, Carlos Nogueira da. Crise Migratória na Europa em 2015 e os Limites da Integração Europeia: uma abordagem multicausal. **Conjuntura Global**. Curitiba, v. 5 n. 1, p. 19-33, 2016.

CRUZ VERMELHA. **Crisis Refugiados em Europa**. Informe de situación 6, 2015.

CUNHA, Albino. Migrações e desenvolvimento: lógicas de terreno entre a Europa e a África. **Revista Antropológicas**. Porto, n. 10, p. 349-367, 2007.

EUROSTAT. **Asylum statistics**. 2017. Eurostat. Publicada em 13 de março de 2017. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics>. Acesso em 22 de junho de 2017.

FRONTEX. **Migratory routes map**. 2017. Frontex. Publicada em 03 de julho de 2017. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>>. Acesso em 22 de junho de 2017.

GLOBAL DETENTION PROJECT. **Detention centres**. Global Detention Project, 2017.

GUIA, Maria João; PEDROSO; João. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da União Europeia. **REMHU**. Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 129-144, 2015.

GRAY, Harriet. Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System. **Liverpool Law Rev.**, v. 34, p. 175-193, 2013.

LUSSI, Carmem. **Conflitos e vulnerabilidades no processo migratório**. Centro Brasília: Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2009.

_____. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicologia USP**. São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-144, 2015.

MANERI, M. Media discourse on immigration: Control practices and the language we live. IN: PALIDDA, S. (ed.). **Racial criminalization of migrants in 21st Century**. Farnham: Ashgate, 2011.

- MARINUCCI, Roberto. Criminalização das migrações e dos migrantes. **REMHU**. Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 7-10, 2015.
- _____. **A criminalização das migrações e os direitos dos refugiados**. Brasília: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2016.
- OIM. **Glossário sobre migração**. OIM, 2009.
- _____. **Global Migration Trends**. OIM, 2015.
- _____. **Mediterranean Update**. Migration flows Europe: arrivals and fatalities. OIM, 2017.
- ONU. **Ações do governo húngaro equivalem a violações claras do direito internacional', afirma alto comissário da ONU**. ONU. Publicada em 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acoes-do-governo-hungaro-equivalem-a-violacoes-claras-do-direito-internacional-afirma-alto-comissario-onu/>>. Acesso em 23 de junho de 2017.
- _____. **UNICEF: 300 mil crianças refugiadas e migrantes viajaram desacompanhadas em 2015-2016**. ONU. Publicada em 18 de maio de 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unicef-300-mil-criancas-refugiadas-e-migrantes-viajaram-desacompanhadas-em-2015-2016/>>. Acesso em 23 de junho de 2017.
- PALIDDA, S. (ed.). **Racial criminalization of migrants in 21st Century**. Farnham: Ashgate, 2011.
- PARLAMENTO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999**. Conselho Europeu. Publicada em 17 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm#a>. Acesso em 30 junho de 2017.
- _____. **PROJETO DE RELATÓRIO. Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. 2016/0223**. Parlamento Europeu. Publicada em 02 de março de 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/PR/2017/04-24/1118879PT.pdf>. Acesso em 30 jun. 2017.
- PODDAR, Shubham. **European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?** Social Impact Research Experience (SIRE) 43, 2016.
- SELLTIZ, C, M. JAHODA, M. DEUTSCH. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EDUSP, 974.
- SØRENSEN, Ninna Nyberg. **Europe and the refugee situation human security implications**. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2017.
- STUMPF, Juliet. **The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime & Sovereign Power**. American University Law Review, v. 56, n. 2, 2006, p. 368-419.
- TOYGÜR, İlke; BENVENUTI, Bianca. **The european response to the refugee crisis: Angela Merkel on the move**. IPC-Mercator Policy Brief, June, 2016.
- UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). **Diario Oficial de la Unión Europea**, 20 de diciembre de 2011.
- _____. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013. Por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). **Diario Oficial de la Unión Europea**, 29 de junio de 2016.

- _____. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). **Diario Oficial de la Unión Europea**, 29 de junio de 2016.
- _____. Regulamento (UE) N.604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). **Jornal Oficial da União Europeia**, 29 de junho de 2013.
- _____. Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016. Relativo a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n. 63/2007 do Parlamento Europeu do Conselho, o Regulamento (CE) n. 007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. **Jornal Oficial da União Europeia**, 16 de setembro de 2016.
- .

*Recebido em 28 de agosto de 2017.
Aprovado em 07 de janeiro de 2018.*

RESUMO

Este artigo objetiva analisar a criminalização das migrações e as consequências da crise global de refugiados na Europa, em especial, nos Estados-Membros da União Europeia. Argumenta-se que esse processo se reproduz com o restrito controle das fronteiras, deportações, detenções, práticas xenofóbicas e racistas que legitimam assim, a violação de direitos humanos desses indivíduos vulneráveis.

Palavras-chave: Criminalização; Crise; União Europeia.

ABSTRACT

This article aims to analyze the criminalization of migration and the consequences of the global refugee crisis in Europe, especially in the European Union's member states. It argues that this process reproduces itself through the restrictive border control, deportations, detentions, and xenophobic and racist practices that validate, in this sense, the violation of the human rights of these already vulnerable people.

Key-words: Criminalization; Crisis; European Union.

SEGURANÇA AMBIENTAL EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS: PERSPECTIVAS TEÓRICAS, UNIDADES DE ANÁLISE E PRINCIPAIS DESAFIOS NO ESTUDO SOBRE RECURSOS HÍDRICOS INTERNACIONAIS.

Environmental security in International relations: theoretical perspectives, units of analysis, and the main challenges for the study of international hydraulic resources

*Eduardo Ernesto Filippi¹
Luciana Brandão²*

Introdução

Tradicionalmente, a disciplina de Relações Internacionais (RI) preocupou-se em estudar as interações entre os Estados e outras instituições consideradas importantes agentes do sistema internacional moderno. No entanto, desde a segunda metade do século XX, problemas relacionados com o tratamento inadequado do meio ambiente emergiram como um tema central nos debates nacionais e internacionais. Novos desafios como a liberação excessiva de gases poluentes na atmosfera, a disputa interestatal por recursos naturais escassos, a destruição da biodiversidade, entre outros, passaram a ser objeto recorrente de disputas políticas.

A maioria das tentativas de inserção do meio ambiente nas agendas de segurança deu-se por meio do processo de "securitização", conforme terminologia de Buzan e Wæver (2003), utilizando a prática do ato-discurso para engendrar novas ameaças ambientais e até mesmo legitimar ações intervencionistas em áreas do sul. Por outro lado, a materialidade do fenômeno da crise ambiental contemporânea é inegável, assim como o fato de que tanto suas causas quanto consequências estão distribuídas de formas desiguais ao redor do globo, sem necessariamente coincidir com as fronteiras dos Estados.

¹ Professor do Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais/UFRGS. Doutor em Economia Política (Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, França, 2004), Mestre em Economia Rural (UFRGS, 1997). Email: edu_292000@yahoo.com.br

² Graduação em Relações Internacionais (UFRGS). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UFRGS). Email: luciana.costa.brandao@gmail.com

A partir deste impasse, este trabalho busca traçar um panorama do atual estado da arte nas pesquisas de Segurança Ambiental a partir de uma revisão crítica da literatura produzida nos últimos 50 anos para, a partir disso, demonstrar como tal discussão se articula no debate sobre uma questão ambiental específico, no caso o compartilhamento de recursos hídricos transfronteiriços. As principais abordagens teóricas em segurança ambiental podem ser agrupadas em dois grandes grupos: de um lado, a Tese dos Conflitos Ambientais, com forte diálogo com as teorias realistas e neorrealistas de RI; do outro, os teóricos da Segurança Humana e Ecológica, mais alinhados a alguns pressupostos liberais e de forte identificação com itens da agenda ecologista.

O estudo sobre os recursos hídricos permite observar que há uma polarização da pesquisa. A Tese dos Conflitos Ambientais busca provar a existência das “guerras pela água”, identificar quais elementos influenciam na emergência dos conflitos violentos e compreender como tais dinâmicas afetam a segurança regional dos Estados. Já a abordagem da Segurança Humana e Ecológica, mais alinhada às teorias críticas, destaca a importância de direcionar a análise para outros agentes que não apenas os Estados nacionais, como por exemplo as pessoas e comunidades afetadas por diversas inseguranças em âmbitos como saúde, alimentação, energia, entre outros, além da necessidade de incluir uma visão ecológica sobre o ambiente em questão.

Em um terceiro momento, realizamos algumas proposições para o avanço dos estudos acerca da temática de segurança ambiental na disciplina de Relações Internacionais, focando na importância de desenvolver uma visão inclusiva acerca da ideia de segurança, articulando os múltiplos agentes implicados assim como as múltiplas esferas de ameaças que, na realidade, apresentam-se imbricadas umas com as outras. Destacamos também a necessidade de alinhar o nível de pesquisa e análise com as características próprias dos objetos estudados, o que no caso dos recursos hídricos aponta para a realização de estudos que superem o nível das fronteiras políticas entre Estados e direcionem o olhar para as bacias hidrográficas como unidades analíticas. Por fim, destaca-se a importância de aprofundar a discussão sobre metodologias a serem empregadas nas pesquisas, reforçando a contribuição de métodos e conceitos de outras áreas do conhecimento em prol de uma abordagem transdisciplinar.

Histórico e debates na formulação do conceito de Segurança Ambiental

O debate sobre a inclusão de questões ambientais dentro do campo dos estudos de segurança em Relações Internacionais toma corpo a partir da década de 1980 (DAUVERGNE, 2005). Neste momento, o debate se fortalece no meio acadêmico e político, com a organização de workshops, publicações em revistas científicas e citações em discursos. Em relatório de 1980 da Comissão Brandt sugere-se que a sobrevivência da humanidade depende da cooperação global em prol da garantia de um ambiente (MYERS, 1986). Ainda na mesma década, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, convocada pela ONU, publica o famoso relatório intitulado "Nosso Futuro Comum" no qual um capítulo inteiro é dedicado a explorar a

relação entre segurança, ambiente e desenvolvimento, concluindo que "o desgaste ambiental é tanto uma causa quanto uma consequência das tensões políticas e dos conflitos militares" (WCED, 1987, p.239).

Como resultado destes debates, alguns teóricos propõem a reformulação do conceito de segurança, de modo que este tome um caráter mais abrangente e dinâmico, levando em conta os vários tipos de inseguranças que afetam os indivíduos – e não apenas as tradicionais ameaças militares (MÜLLER, 1986). Tal processo ocorre dentro de um debate mais abrangente sobre a reformulação do conceito de Segurança Internacional. Com o final da Guerra Fria, pesquisadores, políticos e veículos da mídia começam a enquadrar nos seus discursos a percepção de múltiplas ameaças difusas. Questões como pobreza, epidemias e desastres ambientais passam a ser interpretados sob o prisma da segurança de modo que o conceito tradicional de segurança mostrava-se insuficiente para analisar tais fenômenos.

Centralizado na agenda de pesquisa da Teoria Realista de RI, o conceito tradicional de segurança internacional havia sido formulado durante a Guerra Fria para analisar as ameaças militares frente aos Estados nacionais, em especial às Grandes Potências. No entanto, na entrada do novo século, tal conceito pouco teria a dizer sobre como a sociedade do pós-Guerra Fria poderia se proteger do vírus HIV, das crises econômicas ou das emergentes ameaças ambientais. Novas formulações teóricas alternativas aos pressupostos realistas propõem a reformulação do conceito de segurança e a mudança de foco dos estudos para além do Estado e das ameaças militares a partir do "aprofundamento" e do "alargamento" do conceito de segurança (MARTINOVSKY, 2011; PEOPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2010).

Para além dos debates de segurança, a problemática ambiental passava a ocupar cada vez mais espaço nas agendas políticas, tornando-se uma preocupação global institucionalizada e culminando na formação de um regime internacional específico. Como marcos deste processo podemos citar o lançamento do relatório "Os Limites do Crescimento" (MEADOWS et al, 1972), a organização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Neste contexto as questões ambientais começam a ocupar cada vez mais um lugar de destaque na agenda política internacional e nos estudos de segurança em RI sob a categoria de "segurança ambiental" (DYER, 1996; MATTHEW, 2005; DALBY, 2008).

Ainda não se alcançou um consenso ou uma definição principal sobre o que significa "segurança ambiental" ou sobre quais fenômenos esse campo de estudo deveria se debruçar. Não obstante, é possível delinear duas grandes correntes teóricas distintas que tratam do tema. Uma destas correntes baseia-se na *Tese dos Conflitos Ambientais*³ e a outra poderia ser agrupada a partir da ideia de *Segurança Humana e Ecológica*. O que ambos os grupos têm em comum é seu foco em estudar de que forma as questões ambientais estão relacionadas com as questões de segurança. Elas se diferenciam em relação à forma como conceituam a noção de "segurança", a partir de diferentes objetos referentes e diferentes ameaças e, portanto, se diferenciam também quanto às diferentes soluções que podem embasar.

³ Do inglês, *environment-conflict thesis*. A tradução do termo anglicano aqui empregada - Tese dos Conflitos Ambientais - não deve ser confundida com o campo de estudos em conflitos ambientais desenvolvida por pesquisadores no âmbito da sociologia ambiental, no qual se busca investigar as múltiplas relações entre sociedade e natureza e as hierarquias de poder entre elas. Para o debate na sociologia ver: FLEURY et al., 2014.

Abordagens tradicionais sobre segurança ambiental

Pesquisas relacionadas à Tese dos Conflitos Ambientais analisam a relação causal entre degradação ambiental e eclosão de conflitos violentos. Os trabalhos relacionados à esta visão alertam para a eclosão generalizada de crises ambientais relacionadas à escassez de recursos e ao crescimento populacional em países do Sul (BARNETT, 2000). Lester Brown (1977) e Jessica Tuchman Matthews (1989) listam uma série de problemas ambientais que seriam fatores desestabilizadores da segurança internacional, como: escassez de alimentos a nível global, esgotamento dos combustíveis fósseis, crescimento populacional exacerbado em países do Terceiro Mundo, esgotamento de recursos naturais, desmatamento de florestas nativas, erosão do solo e aquecimento global são algumas.

Em um contexto de escassez de recursos vitais e competição acirrada entre os Estados, tais desequilíbrios poderiam levar à eclosão de conflitos militares. Robert Kaplan (1994) em seu texto "The Coming Anarchy" defende que tais instabilidades ambientais seriam típicas dos países do Sul e possivelmente transbordariam para as zonas de maior fluência do Norte, justificando a inserção de tais questões na agenda securitária de países como os EUA (DALBY, 2008, p.263). Para Peter Gleick (1991; 1993), tendências históricas de guerras por recursos escassos, como a água, estariam se exacerbando conforme aumentam as disparidades entre nações ricas e pobres, de modo que a agenda de segurança ambiental deveria focar-se em regiões como o Oriente Médio e o sul da Ásia (GLEICK, 1993, p.80). Já Paul R. Ehrlich (1968), alinhado a uma perspectiva neo-malthusiana, argumenta que o crescimento populacional nos países em desenvolvimento seria o principal indutor de violência,

O modelo analítico mais aperfeiçoado dentro da Tese dos Conflitos Ambientais é o proposto por Homer-Dixon (1999). Este autor critica tanto os trabalhos simplistas sobre guerras por recursos escassos quanto as teses neomalthusianas sobre a "bomba populacional". Para ele, tais argumentos retratam o mundo de uma maneira que não condiz com a realidade, mas que geralmente acaba sendo difundida através de representações midiáticas e discursos políticos. No lugar disso, alerta que "não há, de fato, praticamente nenhuma evidência de que a escassez ambiental seja a causa principal de guerra entre os Estados" (HOMER-DIXON, 1999, p.138) e conclui que a conexão entre estas duas variáveis se dá de maneira indireta e multifacetada, de modo que os problemas ambientais não são uma causa necessária nem suficiente para que conflitos militares ocorram. Os fatores ambientais atuam de forma indireta na causa de conflitos étnicos e guerras civis internas e são em geral intermediados por efeitos sociais que, se não forem solucionados, podem acabar gerando conflitos violentos (HOMER-DIXON, 1991; PEOPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.96).

Na análise do autor, a interação complexa entre os problemas ambientais pode causar quatro efeitos sociais: i) declínio da produtividade agrícola; ii) declínio da atividade econômica; iii) deslocamento de populações; iv) dismantelamento de instituições e padrões de comportamento social. Estes quatro "efeitos sociais" se desdobram em diversos tipos de conflito, tais como: guerras civis, confrontos entre grupos de diferentes identidades étnicas ou culturais e até mesmo conflitos interestatais pelo acesso a recursos

escassos (HOMER-DIXON, 1991, p.106-113). O autor conclui que o mais importante seria a capacidade das sociedades de responderem efetivamente aos desafios ambientais e sociais, se adaptando ou desenvolvendo soluções inovadoras, o que dependeria de um conjunto de fatores ideacionais, como instituições, relações sociais, preferências dos agentes, sistemas de crenças, valores, normas, etc. (DALBY, 2008).

As principais críticas à Tese dos Conflitos Ambientais se centram em dois amplos conjuntos de argumentos: por um lado, destacam-se as falhas na construção do modelo teórico; por outro, critica-se os desdobramentos político-normativos desta abordagem. Alguns dos principais problemas elencados são: falta de clareza na definição dos conceitos, falta de análises e evidências empíricas para sustentar os modelos teóricos, estudos de caso enviesados cujos exemplos são selecionados a partir dos valores da variável dependente (por exemplo, analisar somente casos de conflito por recursos e ignorar casos de cooperação bem sucedida), e utilizar como evidência para o argumento eventos que ainda não ocorreram, baseados em uma visão catastrofista da realidade (GLEDITSCH, 1998; BARNETT, 2000; DALBY, 2008; DEUDNEY, 1991; GRÆGER, 1996).

Abordagens críticas sobre segurança ambiental

A partir das críticas em relação à abordagem tradicional de segurança ambiental, desenvolveram-se outras interpretações para pensar como o ambiente interage com as diversas dimensões da violência. Estas são apresentadas sob o guarda-chuva da segurança ambiental crítica por compartilharem o entendimento de que o discurso tradicional dominante e estadocêntrico é limitado e insuficiente para analisar as questões ambientais sob a ótica dos estudos de segurança, além de terem um interesse comum derivado da literatura de ecologia política crítica baseado especialmente nos trabalhos de Simon Dalby (BILGIN, 2008; PEOPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2010; SCHNURR; SWATUK, 2012).

Tais pesquisadores se recusam a começar suas análises partindo do pressuposto que a escassez de recursos levaria à eclosão de conflitos violentos. No lugar disso, compartilham com os ecologistas políticos a opinião de que o estudo da segurança – e da violência – ambiental deveria focar nas relações político-econômicas de acesso, controle e luta pelos recursos naturais, enfatizando as desigualdades derivadas destes processos (SCHNURR; SWATUK, 2012, p.2).

Autores alinhados à perspectiva crítica argumentam que a origem de grande parte das ameaças ambientais está relacionada ao modo de vida das nações industrializadas e ricas. Tal dinâmica de distribuição desigual de riscos ambientais engendra um novo dilema de segurança. Sociedades industrializadas ao buscarem aumentar sua segurança expandindo suas atividades econômicas e industriais acabariam minando a segurança de outras sociedades, ameaçando suas economias e a sobrevivência de inúmeras pessoas (DALBY, 1992). Ao mesmo tempo, a degradação ambiental gerada por estas atividades econômicas e industriais afetaria o equilíbrio ecológico global como um todo, diminuindo, no limite, a segurança de todas as sociedades.

Em geral, as pessoas mais sensíveis às transformações ambientais são aquelas mais dependentes de recursos naturais e de serviços ecossistêmicos em suas vidas (BARNETT; MATTHEW; O'BRIEN, 2010). Para

Dalby "a evidência é clara que pessoas pobres, especialmente no Terceiro Mundo, estão se tornando mais vulneráveis às ameaças derivadas de desastres 'naturais'" (DALBY, 1992, p.113). A estes fatores somam-se as questões raciais e de gênero, dado que determinados setores da população foram histórica e sistematicamente marginalizadas, tornando-se ainda mais vulneráveis (MELOSI, 1995; TICKNER, 1992). Para compreender as facetas da vulnerabilidade e suas complexas interações é, portanto, essencial levar em conta as diversas intersecções de gênero, raça, poder aquisitivo, idade, etc. que compõem as dinâmicas de segurança ambiental.

Alguns teóricos da abordagem crítica sugerem que se foque no próprio ambiente enquanto objeto referente dos estudos de segurança. A ideia central é que o ambiente precisa ser *assegurado* frente os inúmeros processos que ameaçam a sua existência em equilíbrio (ELLIOT, 2004, p.220). As instituições militares e os processos nos quais estão envolvidas são compreendidas não como elementos que trazem proteção, mas sim como uma das principais ameaças à segurança ambiental. Destacam-se os efeitos nocivos da guerra e da preparação militar em termos de degradação ambiental, da destruição de ecossistemas e dos danos de longo prazo às espécies e seus habitats (WESTING, 1975; 2013; BECKER, 2013). A atenção dos estudos de segurança ambiental deveria então recair sobre formas de prevenir a degradação ambiental, identificando suas causas e desenvolvendo sistemas efetivos de alerta (ELLIOT, 2004).

Para Dalby (2002), o próprio conceito de "ambiente" é problemático. Ao ser interpretado como "o pano de fundo para as atividades humanas", o ambiente se tornaria uma ideia generalista e vazia (DALBY, 2002, p.100). No lugar disso, o autor sugere que "tomadores de decisão deveriam focar mais especificamente na ideia de *ecologia*" (DALBY, 2002, p.101). Para o pensamento ecológico, a raiz dos problemas ambientais atuais está exatamente nesta forma dissociada como a sociedade moderna entende e percebe a natureza, fruto do paradigma tecno-científico dominante. A reformulação da segurança ambiental em termos de segurança ecológica permitiria compreender o complexo funcionamento dos sistemas vivos e as suas múltiplas interações com o ambiente. Pensar ecologicamente significa entender segurança como a garantia de que sistemas ecológicos permaneceriam relativamente imperturbados e estáveis em todas as partes da biosfera. Somente por meio desta abordagem seria possível resolver a crise ecológica contemporânea em sua magnitude (DALBY, 2002; 2013; 2014). A segurança ambiental crítica constrói-se, portanto, buscando a harmonização entre a emancipação dos indivíduos mais vulneráveis e a preservação do ambiente natural local e global.

Autores que levantam os pontos problemáticos desta abordagem argumentam que o compromisso com tal projeto seria idealista e impossível de ser alcançado dentro dos moldes de um sistema internacional baseado no princípio da soberania. Ressalta-se que as estratégias de desenvolvimento necessárias para tirar as pessoas da situação de pobreza e insegurança acabam por gerar, inevitavelmente, impactos ambientais indesejáveis (IUCN, 2002, p.50). A complementaridade entre segurança humana e segurança ambiental não é, portanto, óbvia e, muitas vezes, constitui um paradoxo de complexa resolução, especialmente no contexto do sistema capitalista vigente.

As críticas elencadas evidenciam as limitações de cada uma das abordagens para se pensar as dinâmicas de segurança ambiental. Nota-se também que cada uma destas perspectivas compreende as questões de segurança a partir de uma ótica própria, com pressupostos distintos e focando-se em fenômenos diferentes. Cabe agora questionar como estas diferenças e limitações emergem no estudo de problemáticas ambientais específicas, como é o caso das disputas por recursos hídricos transfronteiriços, a qual será analisada na próxima seção.

Quadro 1: Sistematização das abordagens de segurança ambiental

	Tese dos Conflitos Ambientais	Segurança Humana e Ecológica
Objeto referente	Estado	Pessoas e ecossistemas
Principais ameaças	Escassez de recursos Crescimento populacional	Degradação Ambiental Fatores de vulnerabilidade (ex: pobreza, desigualdade, fome...)
Conceitos chave	Conflitos armados Guerras por recursos Migrações	Violência estrutural Justiça ambiental Equilíbrio ecológico
Principais autores e autoras	Homer-Dixon, Peter Gleick, Lester Brown, Robert Kaplan	Jon Barnett, Daniel Deudney, Simon Dalby, J. Ann Tickner

Segurança ambiental dos recursos hídricos transfronteiriços

Um dos pressupostos que embasa as teorias dos conflitos por recursos hídricos é a ideia de que a utilização de um mesmo curso d'água necessariamente engendra dinâmicas competitivas entre os atores (TATEMOTO, 2015). Segundo uma lógica de segurança ambiental tradicional conforme os recursos fossem ficando cada vez mais escassos eclodiriam também conflitos de caráter violento e militar. Uma revisão dos estudos sobre segurança dos recursos hídricos ressalta alguns elementos comuns que são identificados pelos autores como principais fatores que levariam à eclosão dos conflitos violentos. São eles: escassez absoluta e relativa de recursos hídricos, crescimento populacional, Estados fracos com instituições políticas pouco desenvolvidas e recente crescimento na demanda por água. Como consequência, entre as principais regiões apontadas como possíveis focos de tensão, destacam-se o Oriente Médio, a África e a Ásia (STARR, 1991; SPRING; BRAUCH, 2009, p.189-190; GLEICK, 1993; GLEICK; HEBERGER, 2014).

Haveria uma tendência a associar climas áridos e secos, de baixo índice de precipitação, à eclosão de conflitos violentos pela água. No entanto, ao investigarem a correlação entre clima e precipitação e ocorrência de conflitos, Yoffe et al. (2003, p. 1119) não encontraram nenhuma ocorrência estatisticamente significativa, contrariando a tese ambientalmente determinista das "guerras pela água". Já Gleditsch et al. (2006) identificou que, ao contrário do que é geralmente esperado, "países vizinhos com baixa média pluviométrica apresentam maior risco de entrarem em conflitos interestatais somente se eles *não*

compartilham uma bacia hidrográfica" (GLEDITSCH et al., 2006, p.375). Ou seja, sob determinadas circunstâncias climatológicas, os recursos hídricos compartilhados atuam como catalizadores de cooperação, e não de conflito, sugerindo que há incentivos de longo prazo para que os países que compartilham uma mesma bacia invistam em medidas de manejo conjunto a fim de preservar o recurso hídrico comum, visto que eventuais conflitos poderiam levar ao desgaste deste, resultando em altos custos e riscos para todas as partes.

Para além dos debates acerca da escassez hídrica, outros estudos apontam para a incorporação de elementos de ordem geopolítica para a análise da segurança ambiental dos recursos hídricos (SPRING; BRAUCH, 2009; GLEDITSCH et al., 2006; HOMER-DIXON, 1999, p.139; YOFFE; WOLF; GIORDANO, 2003). A dinâmica geográfica específica dos fluxos hídricos engendra uma desigualdade relativa entre os países que compartilham uma mesma bacia hidrográfica. Atores localizados a montante são naturalmente mais privilegiados; já os que estão a jusante são mais vulneráveis, pois toda vez que algum ribeirão alto utiliza os recursos daquele sistema hídrico os ribeirinhos baixos são prejudicados com uma diminuição da água disponível. Haveria um tipo de situação particularmente ameaçadora para a segurança tradicional, qual seja aquela em que "o ribeirão baixo é mais poderoso e tem o maior interesse nas águas, conquanto os ribeirinhos altos também tenham interesse considerável" (FREY, 1993, p.62 apud ZEITOUN; WARNER, 2006, p.436). Arranjos de capacidades altamente assimétricas ou que permitem ao ribeirão inferior considerar a utilização da força armada contra seus vizinhos para salvaguardar o fluxo de água tendem a aumentar a instabilidade da região, podendo atuar como potenciais catalizadores de conflitos interestatais.

Outros trabalhos sugerem que o tamanho absoluto das bacias hidrográficas são um fator de risco para a ocorrência de conflitos. Grandes fluxos hídricos permitem que os países ribeirinhos instalem maiores obras de infraestrutura e desenvolvam projetos de maior porte e magnitude, exacerbando a intensidade dos conflitos entre os autores. Tal ideia assemelha-se ao argumento da "maldição dos recursos", alegando que quanto mais abundante for um recurso, mais conflito haverá sobre ele. Assim, grandes rios com maior potencial de ganhos econômicos e estratégicos tenderiam a estimular uma rivalidade mais séria entre os Estados, do que rios cujos recursos sejam apenas trivialmente utilizados. Além disso, bacias hidrográficas maiores tendem a ser compartilhadas por vários Estados, de modo que emergem mais possibilidades de desentendimento que podem escalar para eventuais conflitos (GLEDITSCH et al., 2006, p.379).

Em vez de uma relação causal direta entre escassez de recursos hídricos e conflitos violentos, sugere-se, portanto, que as interações envolvendo água e violência são mais complexas. Uma das principais causas identificadas para a eclosão de conflitos envolvendo água seria a ocorrência de mudanças abruptas e/ou extremas nos sistemas hídricos, tais como a construção de grandes barragens, por exemplo. Tais pesquisas argumentam que há maior chance de ocorrência de conflitos quando mudanças desta ordem ocorrem em regiões ou bacias em que não há a presença de mecanismos institucionais que facilitem a cooperação, ou quando tais mudanças ocorrem em um ritmo tão rápido que os arranjos institucionais existentes não dão conta de se adaptarem e responder com efetividade à transformação (WOLF, 2005, p.6).

Para além das dinâmicas de segurança operando a nível interestatal é importante reconhecer a ocorrência de outras formas de violência e os múltiplos riscos associados à disponibilidade ou à escassez de água, inclusive em termos ecológicos. De acordo com as teorias de segurança crítica, o problema da escassez de recursos hídricos, para além de um possível catalisador de conflitos entre Estados, age como forma de violência estrutural contra as populações que dependem desta água para sua sobrevivência e condução de suas atividades diárias.

A utilização de águas contaminadas seria um grave componente de risco à saúde humana, principalmente em regiões menos desenvolvidas. Cerca de 780 milhões de pessoas carecem de acesso a águas tratadas e próprias para consumo (LAL, 2015, p.1529). Doenças causadas pelo consumo de águas contaminadas ou de baixa qualidade e pela falta de saneamento adequado são um dos principais problemas de saúde nos países em desenvolvimento. Não raro o consumo de águas poluídas ocorre em associação a uma realidade de desnutrição crônica, agravando ainda mais a situação de vulnerabilidade dos habitantes (SPRING; BRAUCH, 2009, p.199).

A segurança hídrica de determinada região depende fortemente do manejo correto e da disponibilidade de recursos econômicos e tecnológicos para fazer o uso adequado da água (LAL, 2015). Esta deve ser compreendida a partir da sua conexão com outros elementos imprescindíveis para a garantia da segurança humana como as esferas de segurança alimentar e energética. A alta variabilidade nos regimes de chuva ou a modificação anormal dos fluxos de água de uma bacia hidrográfica afeta a produtividade agrícola, podendo inclusive acarretar na ruína de determinados sistemas produtivos. Em termos de segurança energética, a mudança nos fluxos hídricos pode influenciar na oferta de energia, principalmente em regiões que dependem da geração de hidroeletricidade para seu abastecimento energético.

Por outro lado, a construção de barragens e usinas hidroelétricas sobre cursos d'água abundantes e com as características físicas adequadas pode servir como forma de promover a insegurança energética de outras sociedades (VEILLEUX, 2003). De forma similar o desvio de cursos d'água com o objetivo de abastecer determinadas regiões, seja para irrigação ou para fornecimento de água e energia no meio urbano, costuma envolver a diminuição da quantidade e qualidade de água disponível para outras regiões (WOLF, 2005, p.15-16). Desta forma, os conceitos de segurança e insegurança ambiental devem ser relativizados, e não interpretados de forma absoluta. Em um mesmo contexto, determinada ação pode acarretar o aumento da segurança para determinados grupos de pessoas e, ao mesmo tempo, engendrar novas ameaças para outras comunidades.

Além dos problemas que afetam diretamente as populações de uma bacia, inúmeros outros afetam as dinâmicas ecológicas e o ambiente natural da região. Tanto a escassez de água quanto a poluição dos mananciais têm efeitos graves sobre o equilíbrio dos ecossistemas, prejudicando a dinâmica populacional das espécies de animais que dependem destes recursos e degradando a vegetação local. Entre os principais problemas ecológicos envolvendo a qualidade da água destaca-se poluição por excesso de sais, nutrientes e partículas sólidas suspensas (WOLF, 2005, p.12). Tais problemas podem causar alterações no ecossistema aquático, levando ao desaparecimento de animais e plantas. Muitas vezes tais componentes da fauna e flora

local são também necessários para a alimentação e outros hábitos de vida das populações locais. Assim, as perspectivas securitárias ecológicas e humanas encontram-se inter-relacionadas.

Cabe citar os casos em que as bacias hidrográficas estão envolvidas em confrontos militares como instrumento, alvo ou "vítima" do conflito. De acordo com uma perspectiva de segurança ecológica, os ecossistemas e seus componentes são considerados objetos referentes ameaçados e entes a serem segurados. Em diversas ocasiões os sistemas hídricos acabam correndo riscos e tendo sua segurança ameaçada devido às ações militares e conflitos internacionais. Segundo a cronologia de conflitos organizada pelo Pacific Institute, dos 343 eventos listados, 141 utilizaram de alguma forma a água como alvo e/ou ferramenta militar (PACIFIC INSTITUTE, 2014). Tais práticas podem causar danos permanentes aos ecossistemas hídricos e inclusive à biosfera como um todo, caso tais manipulações do ambiente natural durante o estado de guerra tomem proporções maiores (WESTING, 2013, p.78-86). Desta forma, a proteção da água durante conflitos armados e a necessidade de prevenir que ela seja usada como armamento e tática de guerra têm sido objetos de discussão na esfera do direito humanitário e do direito na guerra, bem como questão de diversos acordos internacionais (SPRING; BRAUCH, 2009, p.188; TIGNINO, 2006; BECKER, 2013).

Desta forma, percebe-se que os conceitos de segurança e insegurança ambiental devem ser relativizados, levando em consideração as múltiplas interações ecológicas entre as comunidades e os recursos dos quais dependem. De modo a incorporar esta complexidade na análise, a próxima seção traz a construção de três conceitos que podem contribuir para o debate.

Interdependências securitárias, múltiplos agentes e unidades de análise: em direção a um conceito inclusivo de segurança ambiental

Ao analisar como as questões ambientais de um modo geral e as questões hídricas mais especificamente vêm sendo abordadas no âmbito dos estudos de segurança ambiental, evidenciam-se algumas limitações impostas pela clivagem e dissonância das duas principais perspectivas teóricas. No entanto, observa-se também uma série de potencialidades para a produção de novos estudos mais inclusivos, que permitam superar barreiras disciplinares e encontrar soluções para alguns dos obstáculos identificados.

O primeiro grande obstáculo que encontramos ao colocar as perspectivas teóricas em diálogo é a marcante diferença de foco sobre quem são considerados os principais "objetos referentes" das dinâmicas de segurança. Cabe notar que a própria utilização do termo "objeto" já implica uma opção epistemológica que considera todos os possíveis entes ameaçados não como agentes, colocando-os em uma posição estática. Se de um lado as teorias tradicionais de segurança ambiental restringem as análises aos fenômenos considerados potenciais ameaças ao Estado nacional, como as guerras por recursos, as teorias de segurança humana e ecológica ao direcionarem o olhar para comunidades e ecossistemas acabam por identificar como elementos de ameaça o que outros estudos classificam contrariamente como fatores de segurança.

A construção de barragens sobre bacias compartilhadas para a geração de hidroeletricidade pode ser citado aqui como um exemplo de prática que coloca em disputa as diferentes visões sobre segurança ambiental. Nota-se que para um determinado Estado o que pode ser considerado um empreendimento extremamente necessário em termos de garantia da sua segurança energética, para as comunidades afetadas pela barragem a realidade vivenciada é muitas vezes de conflito e de percepção de novos riscos, de novas inseguranças, gerando inclusive mobilizações e movimentos migratórios a partir de desalojamentos (MOORE et al., 2007). Já o compartilhamento com Estados vizinhos da eletricidade gerada por estes mesmos empreendimentos pode ser um dos fatores centrais para o aumento da segurança regional, promovendo um maior grau de estabilidade regional para certo conjunto de países (BRANDÃO, 2015).

O reconhecimento de agentes não-estatais como sujeitos referenciais a serem assegurados acaba levantando uma segunda questão, qual seja a adequação das principais instituições responsáveis pela provisão da segurança às ditas ameaças de cunho ambiental. Mais do que investigar se haverão ou não mais guerras por recursos escassos em uma realidade de mudanças climáticas e de impactantes alterações ambientais, cabe questionar como as atuais instituições que atuam no âmbito da segurança e defesa estão aptas a agir em um contexto de transformações ambientais bruscas. Frente a novas ameaças emergentes, a segurança dos múltiplos atores é posta em cheque, de modo que o aparelho Estatal desenvolvido para responder às ameaças contra o próprio Estado, geralmente de forma militarizada, recebe novas demandas.

A interdependência entre as múltiplas esferas de segurança também é um aspecto ressaltado a partir da análise dos estudos. O que se percebe é que a multiplicidade de ameaças e de elementos que contribuem para constituir a vulnerabilidade de uma sociedade em seus variados níveis – desde o nível individual até a forma coletiva de organização estatal – não se apresentam de forma isolada na realidade, dificultando a percepção sobre como se dão as influências de fatores específicos nas dinâmicas gerais de segurança. A questão da escassez de recursos hídricos, por exemplo, não está relacionada apenas à disponibilidade absoluta de água, mas encontra-se intrincada com uma série de outras dinâmicas que afetam a saúde dos agentes, assim como suas possibilidades de desenvolvimento econômico, qualidade da alimentação, acesso à energia, etc. Nota-se que não é possível isolar a questão “ambiental”, mas que existe um potencial para buscar nas zonas de intersecção com outros elementos de segurança novas soluções minimizadoras de vulnerabilidades.

Por fim, nota-se que entre os principais trabalhos da literatura de segurança ambiental inexiste uma preocupação em especificar o nível de análise, ou que este é confundido com o próprio objeto referente. Por exemplo, ao se estudar a segurança estatal, a análise é desenvolvida no nível do Estado. A questão que se coloca é: qual nível de análise utilizar para analisar a problemáticas ambientais específicas?

O caso dos recursos hídricos sugere uma pista na direção de confluir o nível da análise com o nível do fenômeno ambiental em questão. O nível de análise não deve ser definido *a priori*, mas sim a partir do problema ambiental que se está analisando e conforme requisitado por ele, dadas as características de suas interações ecológicas específicas. A fim de não correr o risco de deixar a análise demasiada ampla, sugere-se

a utilização do menor nível possível capaz de englobar a totalidade dos componentes e interações do problema ambiental analisado (GRÆGER, 1986). A este nível denomina-se unidade ecológica indivisível.

Visto que as fronteiras políticas nem sempre coincidem com as fronteiras ecológicas e que grande parte das soluções para os problemas ambientais requer o manejo conjunto de ecossistemas compartilhados, Arthur Westing sugere a utilização do nível das regiões ecogeográficas (WESTING, 2013b). O termo região se refere a uma área que é unificada no sentido ecológico, adquirindo coesão e integridade a partir daí. Desta forma, as regiões ecogeográficas são dotadas de alguma coerência lógica, “de uma unidade composta por componentes vivos e não-vivos de um ambiente que interagem e formam um sistema de suporte à vida” (WESTING, 2013b, p.35). Tais regiões podem ser tanto terrestres quanto aquáticas ou incluir elementos de ambas. Ainda que não seja possível determinar as suas fronteiras com precisão, limites aproximados podem ser geralmente estabelecidos com confiança razoável. O principal elemento que define uma região ecogeográfica e que justifica sua utilização enquanto unidade analítica é a integridade ecológica da qual são dotadas. Como exemplos desse tipo de sub-região pode-se citar os mares, sistemas hídricos (como bacias hidrográficas e aquíferos), agregados insulares, florestas, cadeias montanhosas, desertos, áreas permanentemente cobertas por gelo, entre outras.

Recentemente, as regiões ecogeográficas vêm também sendo reconhecidas como unidades políticas nos arranjos cooperativos internacionais. Diversos acordos assinados ao longo das últimas décadas levam em consideração tais espaços ou se baseiam neles para gestão e manejo dos recursos compartilhados. Pode-se citar, por exemplo, o Tratado de Cooperação da Amazônia de 1978, a Convenção sobre a Proteção do Ambiente Marinho do Mar Báltico de 1973, e o Acordo estipulando a Comissão Internacional para Proteção do Reno contra Poluição de 1963 (WESTING, 2013b, p.35-41).

Considerações Finais

A partir de uma análise dos principais estudos que vêm sendo realizados sobre segurança ambiental o presente trabalho buscou demonstrar como as diferentes perspectivas teóricas tratam o tema, identificando suas limitações, pontos de divergência e explorando potenciais espaços para o estabelecimento de um diálogo e de uma síntese que permita realizar pesquisas mais inclusivas nessa área. A escolha de uma problemática ambiental específica envolvendo recursos hídricos transfronteiriços permitiu identificar como que as diferentes perspectivas teóricas articulam seu pensamento na produção de pesquisas, gerando resultados distintos conquanto, complementares.

Argumentamos que evidenciar estas divergências e buscar incluir os diversos atores e fatores de vulnerabilidade nas análises é um esforço importante para alcançar resultados mais inclusivos e em acordo com a realidade de cada local. Observamos também a importância de buscar uma adequação entre as unidades de análise e o fenômeno que se está analisando, no sentido de conduzir as análises de segurança ambiental a partir de unidades ecológicas indivisíveis, o que no caso dos estudos sobre recursos hídricos implicaria um olhar político sobre as dinâmicas de segurança entorno das bacias hidrográficas.

Por fim, cabe destacar a importância de avançar os estudos sobre a temática na academia brasileira, assim como incentivar uma maior troca interdisciplinar. Uma questão que ficou perceptível a partir deste estudo é que a grande maioria das pesquisas e das teorias de segurança ambiental são desenvolvidas em centros de pesquisa localizados em países desenvolvidos. No entanto, estas geralmente realizam suas análises sobre casos em países em desenvolvimento, notadamente em regiões como África e Oriente Médio. Essa discrepância entre quem está pesquisando e quem está sendo pesquisado levanta uma série de desafios para a produção intelectual autônoma dos países em desenvolvimento, evidenciando a necessidade de avançar na proposição e aplicação de metodologias que atendam às demandas de segurança ambiental das realidades locais. Neste sentido, a busca por uma maior transdisciplinaridade capaz de agregar conhecimentos e métodos de áreas como a geografia, a sociologia, a antropologia, a ecologia, o direito, entre outras, sugere um caminho para o fortalecimento das análises em segurança ambiental.

REFERÊNCIAS

- BARNETT, Jon. Destabilizing the environment–conflict thesis. **Review of International Studies**, v. 26, p. 271–288, 2000.
- BARNETT, Jon; MATTHEW, Richard A.; O'BRIEN, Karen L. Global Environmental Change and Human Security: An Introduction. In: MATTHEW, Richard A. et al. **Global Environmental Change and Human Security**. Cambridge : London : Massachusetts Institute of Technology, 2010.
- BECKER, Evaldo. O Direito na Guerra e os Impactos Ambientais dos Processos Bélicos. In: VII ENABED - DEFESA DA AMAZÔNIA, 2013, Belém. **Anais...** Belém, 2013, p. 259-274.
- BILGIN, Pinar. Critical theory. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Security Studies: An Introduction**. Oxon: Routledge, 2008. 551 p.
- BOOTH, Ken. Security and Emancipation. **Review of International Studies**, v. 17, n. 04, p. 313-326, out. 1991.
- BRANDÃO, Luciana. **Segurança ambiental dos recursos hídricos internacionais: conflito e cooperação na Bacia do Zambeze**. Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Econômicas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2015.
- BRANDÃO, Luciana; GERBASE, Livi. Geopolítica dos recursos hídricos transfronteiriços: conflito e cooperação no compartilhamento da bacia do Rio Nilo e do Rio Zambeze. *No prelo*.
- BROWN, Lester. **Redefining National Security**. Washington: World Watch Institute, 1977.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CARIUS, Alexander; DABELKO, Geoffrey D.; WOLF, Aaron T. Water, Conflict, and Cooperation. In: **ECSP Report**, n. 10, p. 60-66, 2004.
- COLLISCHONN, Walter; DORNELLES, Fernando. **Hidrologia para engenharia e ciências ambientais**. Porto Alegre : Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2013.
- DABELKO, Geoffrey D. Foreword. In: MATTHEW, Richard A. et al. **Global Environmental Change and Human Security**. Cambridge : London : Massachusetts Institute of Technology, 2010.

- DALBY, Simon. Biopolitics and climate security in the Anthropocene. **Geoforum**, n. 49, p.184–192, 2013.
- DALBY, Simon. Environmental Change. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.) **Security Studies: An Introduction**. Oxon: Routledge, 2008.
- DALBY, Simon. Environmental Geopolitics in the Twenty-first Century. **Alternatives: Global, Local, Political**, v. 39, n. 1, p. 3-16, 2014.
- DALBY, Simon. Security and ecology in the age of globalization. **ECSP Report**, n. 8, p. 95-108, 2002.
- DALBY, Simon. Security, Modernity, Ecology: The Dilemmas of Post-Cold War Security Discourse. **Alternatives: Global, Local, Political**, v. 17, n. 1, p. 95-134, 1992.
- DAUVERGNE, Peter. (Ed.) **Handbook of Global Environmental Politics**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2005.
- DEUDNEY, Daniel. Environment and security: muddled thinking. **The Bulletin of Atomic Scientists**, abr. 1991.
- DINAR, Shlomi. Scarcity and Cooperation Along International Rivers. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 1, p. 109-135, fev. 2009.
- DYER, Hugh C. Environmental security as a universal value: implications for international theory. In: VOGLER, John; IMBER, Mark F. **The environment and international relations**. London: Routledge, 1996.
- EHRlich, Paul R. **The Population Bomb**. New York : Ballantine Books, 1968.
- ELLIOT, Lorraine. **The Global Politics of the Environment**. 2. ed. New York: Palgrave MacMillan, 2004.
- FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione; PREMEBIDA, Adriano. O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva. **Sociologias**, Porto Alegre, v.16, n.35, p. 34-82, Apr. 2014.
- FREY, F. W. The political context of conflict and cooperation over international river basins. **Water International**, v. 18, n. 1, p. 54–68, 1993.
- GLEDITSCH, Nils P. Armed Conflict and The Environment: A Critique of the Literature. **Journal of Peace Research**, n.35, 1998.
- GLEDITSCH, Nils P. et al. Conflicts over shared rivers: Resource scarcity or fuzzy boundaries? **Political Geography**, v. 25, p. 361-382, 2006.
- GLEICK, Peter H. Environment and security: the clear connections. **The Bulletin of the Atomic Scientists**, abr. 1991.
- GLEICK, Peter H. Water and conflict: fresh water resources and international security. **International security**, v. 18, n. 1, p. 79-11, 1993.
- GLEICK, Peter H.; HEBERGER, Matthew. Water and Conflict: Events, Trends, and Analysis (2011– 2012). In: PACIFIC INSTITUTE for Studies in Development, Environment, and Security (Org.). **The World's Water: Volume 8: The Biennial Report on Freshwater Resources**. Washington : Island Press, 2014.
- GRÆGER, Nina. Environmental Security? **Journal of Peace Research**, v. 33, n. 1, p. 109-116, fev. 1996.
- HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. **Science**, New Series, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez. 1968.

- HOMER-DIXON, Thomas F. **Environment, Scarcity and Violence**. Princeton : Princeton University Press, 1999.
- IUCN. **State-of-the-Art Review on Environment, Security and Development Co-operation**. International Union Conservation of Nature. OECD Development Assistance Committee, 2002.
- KAPLAN, Robert D. The Coming Anarchy: How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet. **The Atlantic**, fev. 1994.
- LAL, Ratten. World Water Resources and Achieving Water Security. **Agronomy Journal**, v. 107, n. 4, p. 1526-153, jul. 2015.
- LAURIOLA, Vincenzo. 'Elinor Ostrom: Um nobel heterodoxo e rosa-verde. Sinal de esperança?' In: **ECOECO Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, n. 21, 2009.
- MARTINOVSKY, Petr. Environmental Security and Clasical Typology of Security Studies. **The Science for Population Projection**, v. 3, n. 2, nov. 2011.
- MATHEWS, Jessica. Redefining Security. **Foreign Affairs**, p. 162-177, 1989.
- MATTHEW, Richard E. Man, the state and nature: rethinking environmental security. In: DAUVERGNE, Peter (Ed.). **Handbook of Global Environmental Politics**. Cheltenham: Northampton: Edward Elgar, 2005.
- MCDONALD, Matt. Constructivism. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Security Studies: An Introduction**. Oxon: Routledge, 2008. 551 p.
- MEADOWS, Dennis et al. **The Limits to Growth**. New York: Universe Books, 1972.
- MELOSI, Martin V. Equity, Eco-Racism and Environmental History. **Environmental History Review**, v. 19, n. 3, p. 1-16, 1995.
- MOORE, Andy E. et al. The Zambezi River. In: GUPTA, A. (Ed.). **Large Rivers: Geomorphology and Management**. John Wiley & Sons Ltd, 2007.
- MÜLLER, Harald. Security and the Environment: Report on the International Workshop on Security and the Environment. In: **Security and the Environment: Exploring Some Key Issues of Our Time**. Oslo, Report on a workshop organized by the Royal Norwegian Ministry of Defense in support of the World Commission on Environment and Development, 1986.
- MYERS, Norman. The Environmental Dimension to Security Issues. **The Environmentalist**, v. 6, n. 4, p. 251-257, 1986.
- PACIFIC INSTITUTE for Studies in Development, Environment, and Security (Org.). **The World's Water: Volume 8: The Biennial Report on Freshwater Resources**. Washington: Island Press, 2014.
- PEOPLES, Columba; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Critical Security Studies: An Introduction**. Oxon : Routledge, 2010.
- RAMALHO, Cristiano. 'Páginas da resistência: Os escritos de Elinor Ostrom'. In: **ECOECO Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, n. 21, 2009.
- ROMM, Joseph J. **Defining National Security: The Nonmilitary Aspects**. New York : Council on Foreign Relations Press, 1993.
- SCHNURR, Matthew A.; SWATUK, Larry A. (Eds.). **Natural Resources and Social Conflict: Towards Critical Environmental Security**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- SCHULZ, Michael. 'Turkey, Syria and Iraq: A Hydropolitical Security Complex'. In: OHLSSON, Leif. (Ed.) **Hydropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint**. London: Zed Books, 1995.

- SPRING, Úrsula Oswald; BRAUCH, Hans Günter. 'Securitizing Water'. In: BRAUCH, Hans Günter et al. (Org.). **Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts**. Berlin: Springer, 2009.
- STARR, Joyce R. Water Wars. **Foreign Policy**, n. 82, p. 17-36, 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1148639?&seq=4#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 14 de novembro de 2015.
- STOETT, Peter. What Are We Really Looking For? From Eco-Violence to Environmental Injustice. In: SCHNURR, Matthew A.; SWATUK, Larry A. (Eds.). **Natural Resources and Social Conflict: Towards Critical Environmental Security**. New York : Palgrave Macmillan, 2012.
- TATEMOTO, Leticia B. Rios de incerteza: águas transfronteiriças e as disputas sobre esse recurso estratégico. In: SOUZA, Matilde de; TEIXEIRA, Rodrigo Correa; ZAHREDDINE, Danny. (Orgs.). **Meio ambiente: debate político central do século XXI**. Belo Horizonte : Editora PUC Minas, 2015.
- TICKNER, J. Ann. **Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security**. New York : Columbia University Press, 1992.
- TIGNINO, Mara. Book Reviews: Governing Water – Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. **RECIEL**, v. 15, n. 3, 2006.
- TURTON, Anthony. **The political aspects of institutional developments in the water sector: South Africa and its international river basins**. 2003. Tese de Doutorado (PhD on International Politics). Faculty of Humanities, University of Pretoria. Pretoria, South Africa.
- ULLMAN, Richard. Redefining Security. **International Security**, v. 8, n. 1, 1983.
- UNDP. **Human Development Report 1994**. United Nations Development Programme. New York : Oxford : Oxford University Press, 1994.
- VEILLEUX, Jennifer C. The Human Security Dimensions of Dam Development: The Grand Ethiopian Renaissance Dam. **Global Dialogue**, v. 15, n. 2, 2013.
- VÖRÖSMARTY, C.J. et al. Global threats to human water security and river biodiversity. **Nature**, v. 467, set. 2010.
- WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (Ed.). **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995.
- WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, jun. 1991.
- WCED. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. World Commission on Environment and Development, United Nations, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>> . Acesso em: 14 nov. 2015.
- WESTING, Arthur H. Environmental Consequences of the Second Indochina War: A Case Study^[1]. **Ambio**, v. 4, n. 5/6, War and Environment: A Special Issue (1975), pp. 216-222, 1975.
- WESTING, Arthur H. **Pioneer on the Environmental Impact of War**. New York : Springer, 2013.
- WESTING, Arthur H. **From Environmental to Comprehensive Security**. New York : Springer, 2013b.
- WOLF, Aaron T. et al. Water can be a pathway to peace, not war. **Navigating Peace**, n. 1, jul. 2006.
- WOLF, Aaron T. Hydopolitical Vulnerability and Resilience: series introduction. In: UNEP (Org.). **Hydopolitical Vulnerability and Resilience along International Waters: Africa**. 2005.

YOFFE, Shira; WOLF, Aarton T.; GIORDANO, Mark. Conflict and Cooperation Over International Freshwater Resources: indicators of basins at risk. **Journal of the American Water Resources Association**, out. 2003

ZEITOUN, Mark; JEROEN, Warner. Hydro-hegemony – a framework for analysis of trans-boundary water conflicts. **Water Policy**, v. 8, p. 435-460, 2006.

*Recebido em 10 de agosto de 2017.
Aprovado em 20 de janeiro de 2018.*

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal traçar um panorama das atuais perspectivas teóricas para o estudo das questões ambientais dentro da disciplina de Relações Internacionais, em especial na área dos estudos de segurança. Para isso foi realizada uma revisão da bibliografia produzida acerca da temática de segurança ambiental nos últimos 50 anos, quando o termo passou a compor a agenda de debates políticos e acadêmicos no âmbito da política internacional. Percebemos que as principais teorias de segurança ambiental podem ser sistematizadas em dois grandes grupos: de um lado, teóricos que dialogam com a Tese dos Conflitos Ambientais (do inglês, *environment-conflict thesis*) e do outro aqueles que estudam as dinâmicas de Segurança Humana e Ecológica. A análise das pesquisas produzidas sobre a questão dos recursos hídricos internacionais demonstrou que tal divisão também se reflete na literatura produzida sobre este assunto específico, limitando as possibilidades de análise do problema. Por fim, propomos alguns elementos que podem contribuir para o desenvolvimento de análises de segurança ambiental mais inclusivas, como a adequação do nível de análise, a incorporação de múltiplos agentes e a articulação das diferentes esferas de segurança.

Palavras-chave: Segurança Ambiental; Relações Internacionais; Recursos hídricos; Bacias hidrográficas.

ABSTRACT

This paper intends to draw an overview of the main theoretical perspectives researching environmental questions within the discipline of International Relations (IR), mainly those related with security studies. In order to accomplish that, we carried on a review of the literature produced on the subject for the past 50 years, when the discussion entered in the political and academic agenda. We noticed that the main theories of environmental security can be systematic organized in two major groups: on one side, theories that discuss the Environment-Conflict Thesis, and on the other side those that focus on the dynamics of Human and Ecological Security. The analysis of the research produced on the issue of international water resources showed that such division is also present in this literature, limiting the possibilities of investigation. Finally, we propose a series of elements that can contribute to further develop this area of research in the direction of a more comprehensive inquiry into environmental security. These suggestions include adjusting the level of analysis, incorporating multiple agents, and articulating different security issues.

Key-words: Environmental Security; International Relations; Water resources; Water basins.

A EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS CHINESES. O CASO DO SETOR ENERGÉTICO BRASILEIRO

The expansion of Chinese foreign investment: the case of the Brazilian energy sector

*Giorgio Romano Schutte¹
Victor Sant'Anna Debone²*

Introdução

A ascensão econômica chinesa foi um dos grandes fenômenos na trajetória do capitalismo global nas últimas duas décadas do século XX. Nessa fase, a internacionalização da economia chinesa se dava prioritariamente pela exportação. A China aumentou sua participação no comércio internacional de uma média de 1,4%, na década de 1980, para 4,3%, em 2001, quando formalizou sua entrada na Organização Mundial de Comércio (OMC). E, em 2010, já superava a marca de 10%, o que provocou uma acumulação extraordinária de reservas internacionais, que aumentaram de um patamar de US\$ 2,2 bilhões, em 1980, para US\$ 3,2 trilhões, em julho 2016³.

A abertura de Deng Xiaoping, a partir de 1979, focava na atração dos Investimentos Externos Diretos (IED) com capitais da diáspora chinesa e, em seguida, das empresas transnacionais dos países centrais (ARRIGHI, 2008). A atração dos IED era considerada um elemento crucial para modernizar a

¹ Possui mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Amsterdam (1987) e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente é Professor Adjunto IV, Coordenador do Curso de Relações Internacionais (BRI) e membro do corpo docente do Programa de pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais (PCHS) e do Bacharelado em Ciências Econômicas (BCE) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Foi Técnico em Planejamento e Pesquisa e Coordenador da área de estudo de economia e política internacional do IPEA. Atuou como professor em RI do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e consultor senior do Banco Mundial como Regional Advisor na América do Sul da Aliança de Cidades/ Cities Alliance. Ocupou cargos na administração pública federal (Presidência da República) e municipal (Prefeituras de São Paulo e Santo André). Tem experiência na área de Ciências Sociais, com ênfase em Relações Internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Economia Política Internacional, Geopolítica da Energia, América do Sul, Política Externa Brasileira, Integração e Economia Brasileira Contemporânea. Membro do Grupo de Estudos da Conjuntura da Fundação Perseu Abramo (FPA), do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) e do Grupo de Conjuntura Internacional da USP (GACINT). Membro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Email: giorgio.romano@ufabc.edu.br

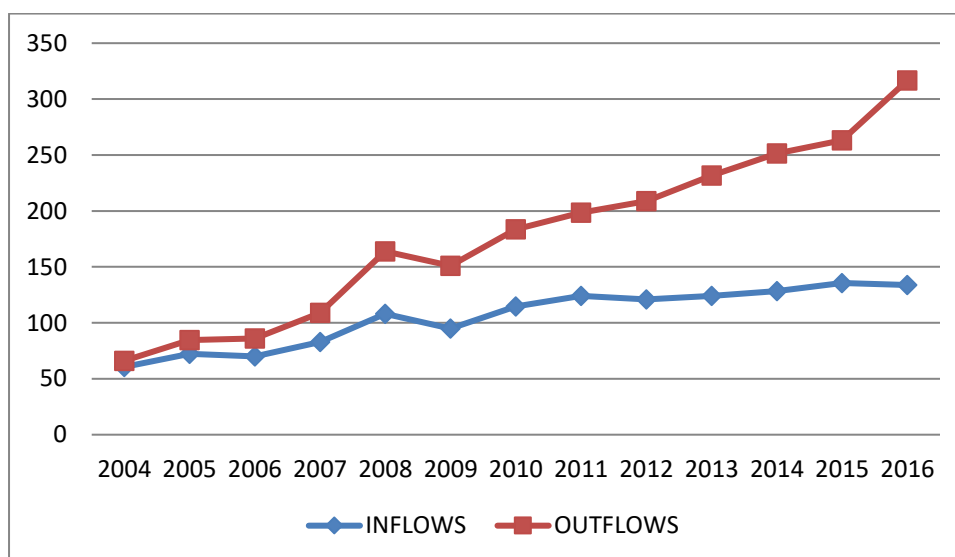
² É Bacharel em Relações Internacionais e em Ciências e & Humanidades pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Foi bolsista de Iniciação Científica pelo CNPq no período 08.2015-07.2016 e 06.2016-01.2017 e bolsista Fapesp no período 07.2017-01.2018. Email: debonev@gmail.com

³ <http://www.tradingeconomics.com/china/foreign-exchange-reserves>

economia chinesa (ACIOLY, 2005). Outro elemento era um conjunto de políticas econômicas de estímulo para que as empresas chinesas pudessem aproveitar os investimentos das multinacionais dos países do capitalismo avançado e entrar em uma trajetória de incorporação de tecnologias e aumento da produtividade (FLASSBECK, 2005). Nesse período, os IED da China para fora apresentavam volumes irrisórios e as empresas estavam sujeitas a restrições por parte do governo (WOO, ZHANG, 2006)

Foi em 2001 que o vice-premier Wu Bangguo anunciou a política conhecida a partir de então como *go global*, que seria confirmada como estratégia pelo próprio presidente Wen Jiabao, em 2004, quando declarou, no Congresso Nacional do Povo, que precisava acelerar a implementação desta política e guiar os investimentos para o exterior (WILLIAMSON & RAMAN, 2011). A partir de então começou um crescimento expressivo dos IED chineses (tabela 1), tornando o país a segunda origem de IED em volume, somente atrás dos Estados Unidos (UNCTAD, 2017).

Gráfico 1 Fluxos de entrada e saída de IED na China 2004-2016 (em bilhões de US\$)



Fonte: Unctad (2017), elaboração própria.

Após a crise global de 2008, e, sobretudo, a partir da ascensão do Xi Jinping à presidência, em 2013, começou a ser delineada uma nova política econômica, conhecida como o *New Normal*.⁴ É mais comum referir-se ao *New Normal* somente em termos de busca de um novo modelo de crescimento interno, com maior prioridade para os setores de consumo, em detrimento dos investimentos pesados, característica da fase anterior. E com mais ênfase no meio ambiente, no contexto de manutenção do foco no *comprehensive development*, em vez de meramente crescimento econômico. Há, porém, outro pilar dessa nova política, que aponta para a busca de uma inserção internacional mais ativa. Em 2014, considerando a totalidade da conta

⁴ Durante um discurso no encontro de CEOs na Cúpula de Asean, em 2014, em Beijing, o presidente Xi Jinping detalhou pela primeira vez as características do *New Normal* para o desenvolvimento da economia chinesa. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=JOMcwqIC6_E, Acessado 25 de julho de 2016.

de capitais, a China se tornou, pela primeira vez, um exportador líquido de capitais⁵ e, em 2016, o fluxo de IED para fora superou as entradas dos investimentos produtivos, como pode ser observado no gráfico 1.

Nessa estratégia o Brasil ocupou um papel de destaque. No período entre 2005 e 2016, ficou em quarto lugar entre os países receptores de IED chineses, com US\$ 45,6 bilhões de investimentos acumulados de um total de US\$ 858,2 bilhões, atrás somente dos EUA (US\$ 149,7 bilhões), da Austrália (US\$ 84,6 bilhões) e do Canadá (US\$ 46 bilhões) e à frente do Reino Unido (US\$ 44,7 bilhões), principal porto de entrada na Europa⁶. Houve um destaque para os investimentos nos setores de energia, mais especificamente petróleo e eletricidade, aos quais são dirigidos mais de dois terços do total dos IED chineses no Brasil (CEBC, 2017). O objetivo deste artigo é analisar a dinâmica desses investimentos a partir da estratégia global das empresas estatais no âmbito da busca de uma nova inserção do país na divisão internacional de trabalho.

A fim de realizar esta discussão, o trabalho está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, recupera-se a discussão sobre os IED para identificar as referências e analisar a atuação das estatais chinesas. Na terceira seção, foca-se nos investimentos chineses em petróleo no Brasil, a partir de uma análise da dinâmica do setor e seus atores na China. Os investimentos no setor elétrico serão objeto da quarta seção, seguida de considerações finais.

A lógica dos investimentos externos diretos

Na Economia Política Internacional, há um amplo debate sobre a interação entre Estado e empresas multinacionais. Os Estados são os principais responsáveis pela ordenação do sistema internacional, mas também estão sujeitos às mudanças na ordem econômica global. Segundo Robert Gilpin,

States, particularly large states, establish the rules that individual entrepreneurs and multinational firms must follow, and these rules generally reflect the political and economic interests of dominant states and their citizens. However, economic and technological forces also shape the policies and interests of individual states and the political relations among states, and the market is indeed a potent force in the determination of economic and political affairs. The relationship of economics and politics is interactive (GILPIN, 2001, p. 23).

A expansão global do capitalismo americano no período pós-Segunda Guerra Mundial tinha as empresas multinacionais como um de seus elementos constitutivos. Foi por meio de seus investimentos que se integrou a reconstrução da Europa ocidental ao processo de acumulação estadunidense em um processo que Pijl chamou de “*ofensiva Marshall*” (PIJL, 2012 p.138). Com outra abordagem, Servén-Schreiber (1967) também havia identificado os investimentos das empresas americanas como parte da dominação política cultural dos EUA sobre a Europa. Esse movimento ganhou uma nova dimensão a partir do final da década de 1970, no processo de reestruturação capitalista. Diante das conquistas dos trabalhadores nos países centrais, do avanço das forças autônomas a partir de estados nacionais em países em desenvolvimento e do

⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/BN.TRF.KOGT.CD?locations=CN>

⁶ Dados do China Global Investment Tracker (CGIT) da American Enterprise Institute/ Heritage Foundation. Em números totais há uma relativa convergência com os dados divulgados pelo próprio governo chinês por meio do Ministério de Comércio (Mofcom), mas há diferenças nos dados de destino, porque o CGIT tenta acompanhar os fluxos até seu destino final.

acirramento da concorrência intercapitalista, em particular com a ascensão econômica do Japão e da Alemanha. A partir de meados da década de 1980, consolidou-se a reorganização do capitalismo global liderada pela expansão das finanças, mas também por um crescimento expressivo dos IED (tabela 1). Em termos quantitativos os IED superaram as taxas já expressivas de crescimento do comércio internacional.

Tabela 1 - IED global 1980-2016 em US\$ constantes de 2016

Período	Média anual em US\$ em preços constantes de 2016
1980-1985	US\$ 141,2 bilhões
1986-1990	US\$ 310,2 bilhões
1991-1995	US\$ 372 bilhões
1996-2000	US\$ 1,15 trilhão
2001-2005	US\$ 928,5 bilhões
2006-2010	US\$ 1,691,8 trilhão
2011-2016	US\$ 1,631,6 trilhão

Fonte: UNCTADstat; para a conversão em valores constantes: Bureau of Labor Statistics (<https://data.bls.gov/cgi-bin/cpicalc.pl>).

Elaboração própria.

Entre 1990 e 2016, o PIB Mundial cresceu 77,8% (de US\$ 42,339 trilhões para US\$ 75,259 trilhões em dólares constantes de 2016), contra um aumento de 156% das exportações totais, de 372% no fluxo de IED e de 308,5% das vendas totais das filiais das multinacionais no mesmo período (ver tabela 2). Esses dados corroboram a tese de uma aceleração do processo de internacionalização puxado pelos IED. Há de se considerar ainda que não estão computados nesses dados os fluxos comerciais a partir de empresas subcontratadas. Nesse mesmo período, o percentual de fusões e aquisições internacionais sobre o total de IED aumentou de 40% para 60%, indicando o processo de centralização de capital como outra característica desse movimento (UNCTAD, 2017).

Tabelas 2 - Comparação entre exportação global, fluxos de IED e vendas das subsidiárias de multinacionais (em US\$ constantes 2016)

	1990	2005-2007 Média anual	2014	2016	Varição entre 1990 e 2016 em %
Exportações totais mundiais	US\$ 7,983 trilhões	US\$ 17,888 trilhões	US\$ 24,224 trilhões	US\$ 20,437 trilhões	156%
Fluxo IED global	US\$ 370 bilhões	US\$ 1,7 trilhões	US\$ 1,36 trilhão	US\$ 1,75	372%
Vendas totais das filias de empresas multinacionais	US\$ 9,197 trilhões	US\$ 23,895 trilhão	US\$ 34,420 trilhões	US\$ 37,570 trilhões	308,5%
Exportações das filiais de empresas multinacionais	US\$ 2,598 trilhões	US\$ 5,953 trilhões	US\$ 8,075 trilhões	US\$ 6,812 trilhões	162,2%

Fonte: UNCTAD (2017, p. 26); para a conversão em valores constantes: Bureau of Labor Statistics (<https://data.bls.gov/cgi-bin/cpicalc.pl>). Elaboração própria.

Analisando as mudanças quantitativas e qualitativas dos fluxos de IED, Nunnenkamp (1997) falou no surgimento de uma “*produção globalizada*”, com novas formas de organização e uso de novas tecnologias. A utilização da telemática permitiu uma coordenação muito maior das cadeias produtivas (da pesquisa à distribuição) em nível internacional. Esse processo combina uma descentralização da produção com a centralização do controle e apropriação do valor agregado. Panitch e Gindin chamam a atenção para o reforço do papel do capital americano:

[...] the commanding Heights of global accumulation had shifted to these high-tech sectors, and to a range of business services (management, legal, accounting, engineering, consultancy and financial) in which American corporations overwhelmingly dominated (PANITCH, GINDIN, 2015, p. 37)

Para esses atores, é preciso ainda identificar a centralidade do Estado americano na garantia da infraestrutura monetária e regulatória, como teria sido demonstrado com as operações do US Federal Reserve (FED) diante da crise global de 2008 (idem, p. 41).

A abertura de Deng a partir do início de 1980 encontrou sua contrapartida nessa expansão dos IED globais descrita acima, gerando uma versão chinesa do “*desenvolvimento-dependente associado*”⁷. O crescimento da participação chinesa na economia mundial a partir da década de 1980, mas, sobretudo, a partir de 2000, tinha se dado em uma relação complementar à economia norte-americana. A China se tornou a nova fronteira de expansão do capitalismo americano, e as reservas em dólar acumuladas com a capacidade exportadora serviam para o endividamento do hegemon, garantindo, por sua vez, a demanda pelas importações chinesas. A tabela 3 mostra o crescimento expressivo da participação da China como destino dos IED globais, que pulou de próximo a zero até o início da década de 1980 para uma média de 8% dos IED globais anuais na década de 1990, mantendo, a partir de então, esse patamar.

Tabela 3: Participação da China e de Hong Kong no total FDI inflows e outflows em % no período de 1980 a 2010

Período	Média anual % China		Média anual Hong Kong ⁸	
	Inflows	Outflows	Inflows	Outflows
1980-1990	1,7%	0,34%	2%	1,1%
1991-2000	8%	1,5%	2,5%	4,9%
2001-2010	7,4%	2%	3,5%	3,6%
2011-2016	8,2%	8,2%	6,7%	6%

Fonte: UNCTADstat (<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>)

Mas como tinham insistido os próprios Cardoso e Faletto: “...este tipo de desenvolvimento, ou crescimento econômico é desigual e assimétrico, entre os países e no interior de cada país”. O controle

⁷ Termo cunhado por Cardoso e Faletto (2004, p. 11) para mostrar que os interesses dos grupos dominantes locais dos países periféricos eram conciliáveis com os interesses da classe dominante internacional.

⁸ Hong Kong foi devolvido para a China em 1997, mas com alto grau de autonomia. Tanto antes como depois ela serviu como um elo entre a China e os mercados financeiros globais. Desta forma, grande parte de dados sobre fluxos de investimento e comércio de Hong Kong deve ser entendida como parte da entrada e saída da China.

hierarquizado garante uma apropriação da mais valia de forma concentrada na cadeia global de valor (HART-LANDSBERG&BURKETT, 2006). O exemplo clássico é a produção global de um iPhone, que quando custava US\$ 300 para consumidor nos EUA deixava somente 1,8% desse valor para remunerar a produção final na China (PANITCH; GINDIN, 2012, p. 288). Nesse sentido, seria possível falar em uma integração subalterna da China às cadeias globais de valor, por depender da tecnologia, mercados e marcas controlados pelas transnacionais dos países centrais, em particular dos EUA, e ter de operar em dólar. O surgimento e crescimento dos IED chineses devem, portanto, ser entendidos como parte de uma estratégia de desenvolvimento para superar essa relação de dependência.

A partir do final da década de 2000, e, sobretudo com a chegada do Xi Jinping à presidência, começou a se consolidar outro cenário. A crise global de 2008 evidenciou a força relativa que a economia chinesa havia ganhado. A superação da crise dependeria, em grande medida, da capacidade da economia chinesa de manter seu dinamismo. O papel da China na economia mundial não estava somente baseado em sua capacidade produtiva e exportadora. A transformação do G-7 em G-20 significava um reconhecimento do papel daquele país na garantia da governança do sistema econômico internacional. Uma China mais autônoma e assertiva precisaria, e poderia, disputar o controle de tecnologia, marcas e mercados para ela mesma organizar e centralizar cadeias globais de valor, subir na hierarquia da divisão internacional de trabalho e se apropriar de uma parcela maior do valor adicionado. Ou seja, na era Xi Jinping, os fluxos de IED chineses tendem a ganhar importância estratégica no contexto de uma nova visão geoeconômica e geopolítica que pretende gerar outras dinâmicas de acumulação de capital a partir de investimentos e financiamentos chineses que disputam os espaços na economia internacional, comprando ativos voltados para o controle de mercados, tecnologias e marcas, tanto nos países centrais quanto nos emergentes. Qingyun (2014), assessor do Conselho de Estado da China, mencionou, nesse contexto, explicitamente, o uso das reservas internacionais para aumentar os Investimentos Externos Diretos.

O 13º Plano Quinquenal fala explicitamente em “*a new stage in China’s opening up*” (Central Committee CCP, 2015, p. 141) e especificamente afirma: “*We will support enterprises in increasing overseas investment and becoming more deeply integrated into global production, value, and logistics chains*” (idem, p. 143). E, apesar do crescente papel do setor privado⁹, ou melhor, de empresas não diretamente controladas pelo o Estado, o Plano refirma o papel das estatais:

We will remain firmly committed to ensuring that state-owned enterprises (SOEs) grow stronger, better, and bigger and work to see that a number of such enterprises develop their capacity for innovation and become internationally competitive, thereby injecting greater life into the state-owned sector, helping it exercise a greater level of influence and control over the economy, increasing its resilience against risk, and enabling it to contribute more effectively to accomplishing national strategic objectives (idem, p. 34).

⁹ Scissors questionou a relevância em enfatizar a diferença entre SOE’s e empresas privadas: “*Genuinely private Chinese entities have no more protection from the CP than SOEs*”. (SCISSORS, 2017, p. 8)

Dentro da perspectiva que adotamos é questionável concluir que os IED chineses se diferenciam da dinâmica dos IED dos países do capitalismo avançado simplesmente por terem um componente político e estarem vinculados a um projeto de projeção nacional que possa envolver uma disputa pela hegemonia¹⁰. Na abordagem da Economia Política Internacional sempre houve uma atenção para a relação dos estados nacionais e, em particular, o papel do Estado norte-americano em relação às estratégias das empresas multinacionais, embora essa relação seja mais direta no caso da China pela predominância das empresas estatais e o controle político mais direto sobre as privadas. Elas foram cada vez mais estimuladas a competir nos mercados internacionais, lançando mão das estratégias de seus concorrentes dos países capitalistas avançados, sobretudo no que diz respeito à conquista de mercados, recursos tecnológicos e organizacionais. A abertura de capitais das estatais com listagem nas bolsas de valores tem também esse objetivo de submeter estas empresas à busca de eficiência capitalista. De outro lado, não se pode perder de vista que a China continua sendo um país socialista com controle do Estado e do Partido Comunista, não somente no âmbito político, mas também para direcionar e orientar as atividades econômicas. Pijl caracterizou essa realidade como *capitalismo de Estado*, que se diferencia, sobretudo pela “*defence of state sovereignty against the sovereignty of transnational capital championed by the West.*” (PIJL, 2017, p. 4)¹¹. A capacidade de controle e de planejamento econômico do governo, no curto e no longo prazo, é elemento crucial para explicar a capacidade deste país emergente em projetar-se no sistema internacional globalizado.

Nas próximas seções, serão analisados os investimentos no setor energético no Brasil que constituem uma das prioridades desta expansão dos IED chineses globais. Dunning & Lundan (2008) elaboraram uma tipologia para diferenciar várias estratégias de internacionalização de empresas que se torna também útil para o caso dos investimentos chineses. *Resource seeking*: que visa garantir o acesso a recursos naturais (comum em setores extrativistas, como o do petróleo); *Market seeking*: que visa à entrada em novos mercados (comum em setores de bens de consumo, mas também em infraestrutura); *Strategic assets*: que visa ao controle de ativos estratégicos, buscando o desenvolvimento de competências tecnológicas ou organizacionais. *Efficiency seeking*: que visa à ampliação da eficiência produtiva. No caso do setor petrolífero (seção 3), os IED chineses seguem prioritariamente a lógica da *resource seeking*, mas, no caso do setor elétrico (seção 4), há claro indício de uma lógica voltada para *market-seeking* e projeção de liderança tecnológica.

¹⁰ Essa conclusão aparece, entre outros, em um levantamento internacional de estudos mais convencionais sobre os IED chineses feito por Berning e Holtbrugge (2012) e também em Santos e Milan (2014)

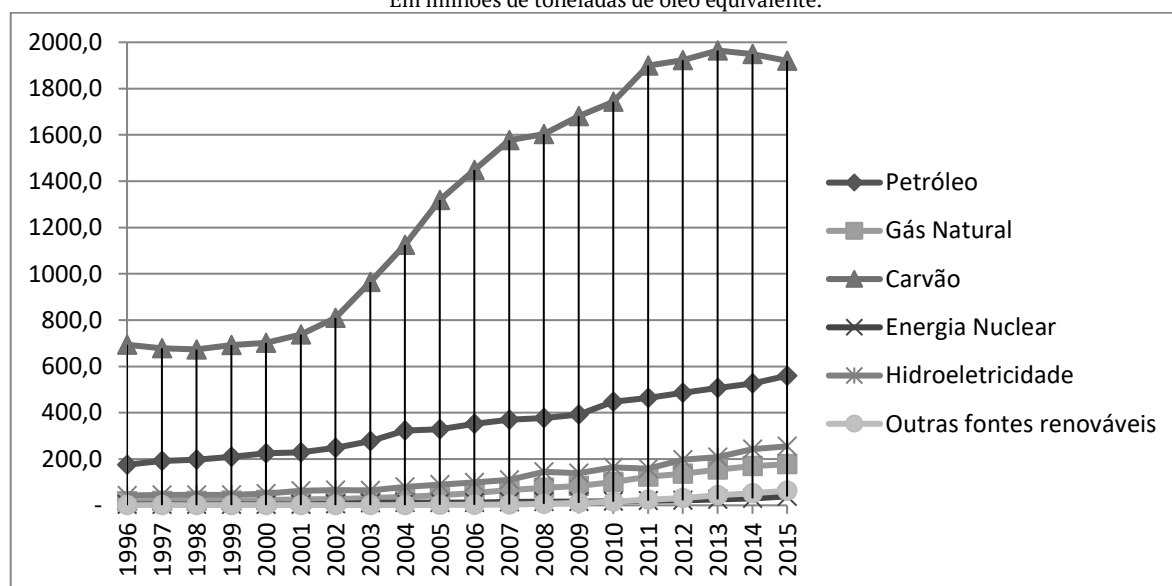
¹¹ Na cabe no âmbito desse trabalho entrar no debate sobre a formação de novas classes sociais a partir das várias etapas do processo de internacionalização da economia chinesa. Fato é que de um lado surgiu uma classe operaria urbana ligada à produção global com potencial para aspirar uma organização social independente da estrutura estatal. E, de outro, houve a formação de uma classe capitalista com relativa autonomia com relação à estrutura estatal, e sobretudo ao Partido Comunista da China (PCC) e que tem na internacionalização uma forma de aumentar esta autonomia.

Segurança energética e a procura de petróleo

Evolução do setor petrolífero na China

O *boom* industrializante conduzido na China na primeira década do século XXI refletiu-se em uma média de crescimento do PIB superior a 10% ao ano, impulsionando o aumento em sua demanda por energia. Com isso a China se tornou, a partir de 2009, o maior país consumidor de energia primária no mundo (BP, 2016), sendo o carvão a principal fonte, conforme pode ser observado no gráfico 2. Apesar de seu esforço gigantesco de ampliar as fontes não fósseis (nuclear, hidrelétrica, solar e eólica), a dependência das fontes fósseis ainda é enorme (SCHUTTE&DEBONE, 2016). O 13º Plano Quinquenal tem como uma de suas metas obrigatórias aumentar o consumo de energia não-fóssil de 12%, em 2015, para 15%, em 2020 (Central Committee CCP, 2015, p.18).

Gráfico 2 - China: Evolução da matriz energética (1996-2015)
Em milhões de toneladas de óleo equivalente.



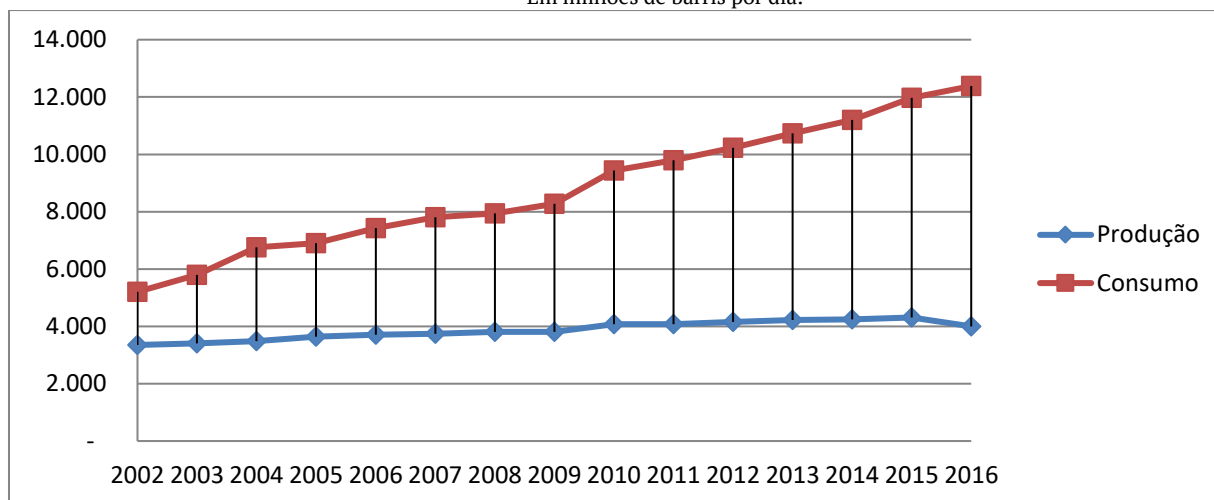
Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2016. Elaboração própria.

O carvão, porém, apesar do seu impacto negativo sobre o meio ambiente, tem como vantagem não depender de importações.¹² A China detém a terceira maior reserva energética comprovada de carvão, atrás apenas dos Estados Unidos e da Rússia (BP, 2016), e é de longe o maior produtor. No caso do petróleo, a situação é muito diferente. Em duas décadas, o consumo de petróleo na China mais que triplicou, de 3,4 mbd (milhões de barris por dia) em 1995, para 12 mbd em 2015 (ver gráfico 3). Enquanto isso, a produção aumentou em um ritmo muito menor, alcançou 4,3 mbd em 2015, consolidando a China como o maior importador de petróleo do mundo.¹³

¹² Embora a China tenha passado, em 2009, da tradicional posição de exportador do minério para se tornar o segundo importador líquido de carvão, em 2015 as suas importações eram de 204 Mt contra uma produção local de 3527,2 Mt (IEA, 2016).

¹³ Ainda longe da dependência da União Europeia, que registrou, em 2015, um consumo de 12,7 mbd contra uma produção de 1,5 mbd.

Gráfico 3 -China: evolução do consumo e produção de petróleo (2001-2015)
Em milhões de barris por dia.



Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2015. Elaboração própria

Strange (1987) já havia identificado a energia como fator de maior relevância para a manutenção das estruturas de poder global. O petróleo, embora esteja perdendo sua importância relativa, continua a principal fonte de energia, sendo por excelência motivo de disputa política e militar (FUSER, 2008; NYE, 2011). A Comissão Europeia elaborou, em 2014, o documento “Estratégia europeia de segurança energética”, no qual alerta que: “A segurança energética da UE também tem de ser entendida no contexto de uma crescente procura de energia em âmbito mundial, a qual se espera que aumente 27% até 2030”. Também Yergin (2011) prevê um aumento das vulnerabilidades para garantir a segurança energética, que, de acordo com o autor depende: a) da proteção de ativos, de redes de abastecimento e rotas comerciais e provisões para casos de emergências; b) da capacidade de produzir e adquirir energia, isto é, o acesso físico às fontes; c) das políticas nacionais destinadas a manter o fluxo constante de abastecimento energético; e, o mais importante, d) das políticas em favor da promoção de investimentos e de desenvolvimento das fontes e infraestrutura, o que exige um visão de longo prazo.

Sem dúvida, a crescente demanda por petróleo representa uma das principais ameaças à segurança energética da China. Já em 1998 o governo efetivou uma reestruturação do setor petrolífero, provocando uma integração vertical produtiva e uma concorrência entre as estatais atuantes no setor. Até então, havia uma divisão entre os segmentos na qual cada uma das grandes empresas estatais do país dominava. A CNPC (*China National Petroleum Corporation*) era responsável pelo *upstream* (exploração e produção) no ramo *onshore* (campos de exploração terrestres); a CNOOC (*China National Offshore Oil Corporation*) cuidava do ramo *offshore* (plataformas de exploração marítimas); a *China Petrochemical Corporation* (Sinopec) era a grande empresa do segmento *downstream* (refino, petroquímica e logística comercial com empresas locais); e a *Sinochem Corporation* cuidava das importações e exportações e também do setor petroquímico. A distribuição ficava por conta das empresas locais menores. Com a reestruturação, as empresas passaram a se verticalizar para operar em todos os segmentos. Nos anos seguintes, o governo provocou uma abertura de capital com oferta pública inicial (IPO, na sigla inglesa) nas bolsas de valores de Hong Kong, Xangai e Nova

York. Em todos os casos, o Estado se manteve como controlador e detentor da maioria das ações.¹⁴ O objetivo do governo com essa reorganização era preparar as empresas para defender melhor a segurança energética do país sob a palavra de ordem “*caminhar sobre duas pernas*”: uma para desenvolver a indústria doméstica e outra para a expansão internacional (YERGIN, 2011, p. 253).

Assim, sob a orientação do governo, as grandes companhias petrolíferas estatais da China têm se expandido no exterior e, em 2013, já trabalhavam no segmento *upstream* de 42 países, com destaque para aqueles da região do Oriente Médio, de onde provieram 26% da produção petrolífera chinesa além-mar em 2013 (EIA, 2015). Estas companhias, com apoio dos bancos chineses, têm comprado ativos para participação em consórcios responsáveis pelo desenvolvimento e produção de hidrocarbonetos em campos estrangeiros de exploração. De acordo com dados do *China Global Investment Tracker* (AEI, 2016), dos US\$ 282,41 bilhões em investimentos chineses no setor energético de outros países, entre 2005 e 2015, US\$ 170,61 bilhões (60,4%) foram conduzidos pelas quatro grandes companhias petrolíferas: Sinopec, CNPC (PetroChina), CNOOC e Sinochem. Sobretudo após a crise global de 2008, essas empresas vêm fazendo uma série de aquisições, com destaque para a compra pela Sinopec da Addax Petroleum (braço petrolífero do grupo suíço AOG) por US\$ 7,2 bilhões, em 2009, e a incorporação da companhia de petróleo e gás canadense Nexen Inc por US\$ 15,1 bilhões pela CNOOC, em 2013¹⁵. Após uma série de aquisições menores, a CNOOC se tornou, inclusive, a maior operadora de petróleo no Mar do Norte.¹⁶

Foi nessa busca para ativos estratégicos que as empresas entraram na exploração em águas ultraprofundas no Brasil, na área conhecida como pré-sal, caracterizada por Yergin (2011) como uma das mais promissoras da nova fronteira da indústria mundial de petróleo.

Atuação das companhias petrolíferas chinesas no Brasil

A Sinopec está presente no Brasil desde 2004, quando deu início à onda de investimentos chineses no país, liderando a construção do maior trecho do Gasoduto Sudeste Nordeste (Gasene), operado pela Transpetro (subsidiária da Petrobrás). Em outubro de 2010, a Sinopec fechou acordo com a Repsol Brasil para a compra de 40% de suas ações, pelo montante de US\$ 7,1 bilhões – segunda maior operação já realizada pela Sinopec fora da China, atrás apenas da mencionada aquisição da Addax. Com a ampliação de capital, o nome da subsidiária no Brasil foi atualizado para *Repsol Sinopec Brasil*, e a entrada de recursos da petroleira chinesa foi anunciada como importante impulso para desenvolver de forma completa os seus ativos brasileiros, especialmente dos campos do bloco BM-S-9 (campos de Lapa e Sapinhoá), localizados na Bacia de Santos, onde possui 25% de participação. O ano de 2010 foi central para a reformulação da

¹⁴ De acordo com os relatórios anuais das empresas, em 2015, o Estado controlava no caso da Sinopec 72% das ações e no caso da PetroChina 87%.

¹⁵ Cabe aqui lembrar que, em 2005, a CNOOC teve, sob forte pressão política, de desistir da aquisição do controle acionário da petroleira norte-americana Unicol, embora sua oferta de US\$ 18,5 bilhões era maior que a da concorrente Chevron. <http://www.ogj.com/articles/print/volume-103/issue-30/general-interest/cnooc-withdraws-bid-for-unocal-citing-politics.html>

¹⁶ Daily Mail, 23 ago 2016. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3754249/China-BIGGEST-crude-oil-operator-North-Sea-amid-concerns-growing-influence-Britain.html>>. Acesso em: 17 dez 2016; CNOOC Limited, Index. Disponível em: <<http://www.cnooc.com/col/col7321/index.html>>. Acesso em: 17 dez 2016.

estratégia da Repsol Sinopec Brasil: além da reestruturação de portfólio e aporte de capital da Sinopec, foi a empresa petrolífera estrangeira que mais investiu em exploração no país, evidenciando seu novo foco no segmento *upstream*. Em novembro de 2011, a Sinopec assinou com a portuguesa Galp Energia um acordo no valor de US\$ 5,18 bilhões para a aquisição de 30% da subsidiária Petrogal Brasil, em um programa de ampliação de capital da companhia. Conforme acordado, a Sinopec desembolsou US\$ 3,54 bilhões na compra de 30% dos papéis da Petrogal Brasil e Galp Brasil, sendo de US\$ 1,64 bilhão restante as despesas envolvendo a transação e o pagamento de dívidas que a Petrogal mantinha com a Galp Energia. O negócio permitiu à Sinopec entrar no pré-sal, o que é condizente com os interesses da China em buscar a absorção de *expertise* na exploração em campos de águas ultraprofundas. Desconsiderando as associações com Repsol e Galp, a Sinopec Corporation tem ainda, sozinha, participação em dois blocos exploratórios da Petrobrás na Bacia do Pará-Maranhão, as quais foram parte resultante do Acordo de Cooperação Estratégica entre a Petrobras, a Sinopec e o *China Development Bank* (CDB). Dados do ANP (2016) mostram como a Repsol Sinopec se tornou a terceira maior produtora de petróleo e gás no país, atrás da Petrobras e do Grupo Shell/BG. A Sinopec considera o Brasil “*um dos projetos-chave para seu crescimento [pois] O pré-sal brasileiro é, sem dúvida, uma das áreas petrolíferas mais promissoras no mundo*”.¹⁷

A Sinochem Petróleo, segunda maior chinesa no que diz respeito às operações no Brasil, está presente no país desde maio de 2010, quando anunciou a compra de 40% do campo de Peregrino, na Bacia de Campos. A companhia chinesa desembolsou US\$ 3,07 bilhões pela parcela que pertencia à norueguesa Statoil, reduzindo para 60% a participação desta, que ainda mantém o controle operacional sobre o bloco. Em entrevista à Bloomberg, o presidente da Sinochem Corp. Han Gensheng, comentou: “*This transaction will significantly increase Sinochem’s interests in the exploration and production business and consolidate our position as one of the leading global players in the oil and chemicals business*”¹⁸. Dos campos em que a Sinochem atua, Peregrino é o único que, em 2015, já estava na etapa de produção de petróleo, mas a companhia também possui 40% de participação no campo de Pitangola, na Bacia de Campos, em consórcio formado com a Statoil Brasil (60%). Em janeiro de 2012, a Sinochem assinou acordo com a anglo-francesa Perenco para a compra de 10% dos ativos em cinco blocos de exploração do pré-sal, na Bacia do Espírito Santo.¹⁹

No caso das outras duas estatais chinesas, a CNPC e a CNOOC, sua atuação no Brasil se deve primordialmente à participação no consórcio vencedor do direito de exploração do campo de Libra no primeiro leilão sob o marco regulatório do pré-sal, realizado em outubro de 2013. O bloco de Libra está localizado em águas ultraprofundas da Bacia de Santos e compreende uma área de cerca de 1.550 km² e profundidade de 2.200 metros. O volume total recuperável está estimado entre 8 e 12 bilhões barril de óleo equivalente, BOE, (ANP, 2013). O consórcio vencedor do bloco era formado pela Petrobras (40%), pela

¹⁷Repsol Sinopec Brasil: Atividades [sem data]. Disponível em: <<http://www.repsolsinopec.com.br/web/10157/77>>. Acesso em: 17 set 2016.

¹⁸<http://www.theaustralian.com.au/business/chinas-sinochem-takes-36bn-stake-in-brazilian-oilfield/news-story/47bd886a4d2d36287bd7f4b068e1b0cc>

¹⁹<http://www.offshoreenergytoday.com/perenco-farms-out-brazilian-offshore-concessions-to-sinochem/> e China Daily, 09 fev 2012. Disponível em: <http://usa.chinadaily.com.cn/business/2012-02/09/content_14567582.htm>. Acesso em: 14 ago 2016.

anglo-holandesa Royal-Dutch Shell (20%), pela francesa Total (20%), e pelas chinesas CNPC (10%) e CNOOC (10%). Sendo o primeiro leilão no novo marco regulatório, havia uma preocupação com relação à participação das empresas multinacionais. Por isso, a participação das duas estatais chinesas foi de grande relevância. Foi também a primeira vez que empresas chinesas participaram diretamente de um leilão, uma vez que, até então, sua entrada se dava por meio de compras de participações em blocos já arrematados. A própria CNOOC comentou em seu relatório anual:

In 2015, a successful appraisal was made in the Libra project, which further reinforced the confidence in exploration and appraisal in the block. Brazil is one of the world's most important deepwater oil and gas development regions. The Company will fully leverage on the development opportunities of the Libra project in Brazil to seek a new growth point for production growth (CNOOC, 2015, p. 6).

Uma característica importante das estatais do petróleo é a atuação conjunta com os bancos estatais chineses para alcançar os objetivos estabelecidos pelo governo chinês. Exemplo disso foi o acordo envolvendo Sinopec, CDB e a Petrobras. O Acordo de Cooperação Estratégica firmado em 2010 entre a Petrobras e o China Development Bank (CDB) garantiu empréstimo à companhia brasileira no montante de US\$ 10 bilhões, a ser liberado pelo banco no decorrer de dez anos, enquanto a Petrobras se comprometeu com o fornecimento de petróleo à Sinopec – 150 mil barris por dia no primeiro ano de contrato e 200 mil barris por dia nos nove anos seguintes.²⁰ Observe-se, portanto, que não é um contrato padrão *loan-for-oil*, mas um acordo triangular. A Petrobras pagará sua dívida para o CDB em dólar. Em 2016, a Petrobras assinou novo contrato de financiamento com o CDB no valor de US\$ 5 bilhões. E, ao mesmo tempo, assinou também acordos comerciais de fornecimento de petróleo com três companhias chinesas menores — *China National United Oil Corporation*,²¹ *China Zhenhua Oil*²² e *Chemchina Petrochemical*²³. Os três contratos, em conjunto, estabelecem o fornecimento preferencial às empresas de um volume total de 100 mil barris de óleo por dia, por um período de dez anos.²⁴ Essa negociação foi resultado do Acordo de Cooperação assinado pela Petrobras e o CDB em 2015, durante visita do primeiro-ministro da China, Li Keqiang. Observe-se que, em 2016, a Petrobras enfrentou mais dificuldades financeiras, com *rates* baixas e *yields* altos. Os acordos com a China serviram quase como contraponto ao tratamento dado pelas instituições financeiras ocidentais. Não significa que havia um interesse político, mas muito mais, uma visão de médio e longo prazo visando garantir o suprimento de petróleo que se contrapôs a uma visão de curto prazo guiada pelo comportamento das bolsas de valores. Em setembro 2017, durante visita do presidente Temer a China, foi assinado novo memorando de entendimento para o financiamento de novamente US\$ 5 bilhões igualmente ligado a contratos de fornecimentos com petrolíferas chinesas²⁵.

²⁰ Petrobras, 15/04/2010. Disponível em: <<http://fatosedados.blogspot.com.br/2010/04/15/>>. Acesso em: 13/08/2016.

²¹ Subsidiária da CNPC com atividade em comercialização (*trading*) de petróleo.

²² Estatal de menor porte, que desde 2003 está envolvida em operações internacionais para garantir o fornecimento de petróleo.

²³ Subsidiária da estatal ChemChina.

²⁴ Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4809595/petrobras-acerta-financiamento-de-us-5-bi-com-china-development-bank>>.

²⁵ Valor Econômico, 2 de setembro de 2017. <http://www.valor.com.br/empresas/5104878/petrobras-faz-acordo-estrategico-com-banco-chines> Acessado 2 de setembro de 2017.

Outros contratos de financiamento foram assinados entre a Petrobras com o China Export-Import Bank²⁶ e o ICBC Leasing.²⁷ Nesse caso, a conclusão é que esses bancos operam com uma dupla lógica: de rentabilidade igual à dos bancos ocidentais, mas, de outro lado, aliados às empresas produtivas, em função de objetivos estratégicos alinhados com o governo chinês. Na interpretação da Cintra & Pinto (2015, p. 19-20), trata-se de um transbordamento de capital monetário e bancário para além das fronteiras chinesas, em movimento que, para a China, significa reduzir sua dependência das reservas em títulos do Tesouro americano. Para estes autores, a estratégia financeira chinesa está intimamente ligada à estratégia produtiva e geopolítica da China. E tanto a atuação das petrolíferas quanto a dos bancos confirmaram que o Brasil, a partir das descobertas do pré-sal, é parte da preocupação estratégica de garantir os suprimentos de petróleo. Com isso, se enquadra nos IED da categoria “*resource-seeking*”, embora haja também um interesse em acompanhar a tecnologia de perfuração em alta-profundidade. A tabela 4 dá um panorama dos principais aquisições das petrolíferas chinesas no Brasil entre 2010 e 2013.

Tabela 4 – Aquisições por parte de petrolíferas chinesas no Brasil 2010-2013

Empresa chinesa	Ano	Aquisição ou investimento	Valores	Observações
Sinochem	2010	40% Statoil	US\$ 3 bilhões	Participação campos pré-sal Peregrino
Sinopec	2010	40% Repsol	US\$ 7,1 bilhões	Mudou nome para Repsol Sinopec
Sinopec	2011	30% Petrogal Brasil (da portuguesa Galp Energia)	US\$ 5,18 bilhões	Campos de Pão de Açúcar e Sapinhoá no pré-sal
Sinochem	2012	Compra participações da ex-OGX em acordo com Perenco	nd	Cinco blocos na Bacia do Espírito Santos no pré-sal
CNPC	2013	10% Leilão Libra	R\$ 1,5 bi em Bônus de assinatura	Maior campo do pré-sal, primeiro leilão partilha
CNOOC	2013	10% Leilão Libra	R\$ 1,5 bi em Bônus de assinatura	Maior campo do pré-sal, primeiro leilão partilha

Fontes: CEBEC; CGIT; Valor Econômico.

²⁶ Petrobras, 09/05/2016. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/financiamento-com-o-china-exim-bank.htm>>. Acesso em: 15/08/2016.

²⁷ Petrobras, 13 out 2015. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/contrato-de-financiamento-com-o-icbc-leasing.htm>> e <<http://www.icbcleasing.com/node/100>>. Acesso em: 15 ago 2016.

Os gigantes do setor elétrico e sua internacionalização

Evolução do setor elétrico na China

O setor elétrico chinês, desde 2011 o maior do mundo em produção TWh, passou por várias reformas desde 1985. Li, Ma e Jorgensen (2016) identificam três fases. Na primeira, de 1985 até 1997, houve um esforço para superar os problemas crônicos de fornecimento que tinham sido identificados como obstáculos para o crescimento. Nesse processo, houve a transformação do monopólio total em um monopólio relativo do Estado. Atingido esse objetivo, iniciou-se a segunda fase, de 1997 a 2002, quando houve um esforço de aumentar a eficiência e a inovação tecnológica. Ocorreu uma clara separação entre as empresas e estrutura do Executivo com a dissolução do Ministério de Indústria elétrica e a transferências de seus ativos para a nova estatal *State Power Corporation* (SPC), que nasceu com um controle de toda a rede de transmissão e 40% da capacidade de geração. A reforma de 2002 quebrou a SPC e deu origem a cinco empresas estatais para a geração, com destaque para a *China Power Investment Group*, e duas para a transmissão, sendo a principal a *State Grid*. Observe-se, porém, que apesar da descentralização, todas estas empresas ficaram sob o controle direto da *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASEC), ligada ao Conselho do Estado, ou seja, o governo central. A desverticalização, separando geração da transmissão e distribuição, seguia uma tendência internacional do setor (WANG & CHEN, 2012). No caso da transmissão, o governo optou por grandes investimentos para a ampliação e a integração da rede diante da realidade de termelétricas a carvão concentradas no norte do país e as hidrelétricas no sudoeste, ou seja, ambas longe dos centros de consumo. Foi também em 2002 que a construtora Three Gorges Corporation, responsável pela construção da maior hidrelétrica do mundo no Rio Yangtze, começou a administrar a geração destas usinas por meio da subsidiária *China Yangtze Power*. Controladora de outras cinco grandes hidrelétricas, além da Three Gorges, a China Three Gorges (CTG) tornou-se a maior produtora de energia hidrelétrica do mundo, com capacidade instalada de aproximadamente 100 GW, tanto já em operação como em construção²⁸. Com isso, a China conseguiu expandir sua capacidade instalada de produção elétrica, superando, em 2011, os EUA (ver tabela 5).

Tabela 5 - Evolução anual da produção de eletricidade: China, EUA e o mundo em TWh

	2002	2011	2015
China	1,7	4,7	5,7
EUA	4	4,4	4,3
Mundo	16,2	22,2	24

Fonte: Global Energy Statistical Yearbook, Enerdata, 2016

²⁸<http://ctgbr.com.br/a-empresa/>

A State Grid, que se tornou a maior companhia do mundo em transmissão e distribuição de energia, com receita de US\$ 339 bilhões em 2015, lucro de US\$ 10 bilhões e em torno de 1,9 milhão de funcionários.²⁹ Como mencionado, ela foi fundada em 2002 como resultado da aglutinação de capacidades técnicas em diversos segmentos do setor e da crescente capacidade chinesa em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Desta forma, na China ela opera como um “quase monopólio” no desenvolvimento e operação das redes de ultra alta tensão (*ultra-high voltage*, UHV) em âmbito doméstico. Ela atua de acordo com o planejamento estatal para lograr a construção de um sistema nacional unificado com menor perda possível na transmissão.³⁰ A partir da década de 2010, houve um aumento do esforço em inovação tecnológica, especialmente nas áreas de renováveis e fontes alternativas de um lado e, de outro, a otimização da geração e transmissão por meio de investimentos de pesquisa como o *State Grid Smart Grid Research Institute* em colaboração com universidades de excelência (LI, MA e JORGENSEN, 2016).

O Paulson Institute (2015) analisou os esforços da China em favor da internacionalização da tecnologia de transmissão em linhas de UHV, tendo em vista que a China é o único país onde, desde 2010, se desenvolveu esta tecnologia em larga escala. O estudo concluiu que, “*State Grid can use its market power to influence international standardization and allow Chinese companies to include national preferences in international UHV standards*” (2015, p. 2). Foi durante o 12º Plano Quinquenal (2011-2015) que, nas palavras da própria empresa, ela fez o *catch-up* tecnológico que culminou em liderança tecnológica (SGCC, 2015, p. 29). A chave foi os investimentos em P&D que resultaram em patentes e padrões de produção industrial. Com isso, apesar de ter iniciado o desenvolvimento das linhas UHV somente em 2008, a China avançou muito mais rápido que países que iniciaram pesquisas e projetos-pilotos nesta tecnologia durante a década de 1960, entre as quais os Estados Unidos. Assim, a State Grid logo se projetou como referência global em tecnologia UHV e já começou a ampliar sua presença internacional. A SGCC atua internacionalmente por meio da subsidiária *State Grid International Development Limited* (SGID). Segundo a agência de classificação de risco de crédito, Moody's³¹, ao fim de 2015, a total dos ativos da SGID já tinha alcançado US\$ 16 bilhões, sendo que suas operações no Brasil constituíam cerca de 16% deste valor.

Há de se destacar o papel crucial da internacionalização de padrões tecnológicos. Nas palavras da OCDE (2016, p. 45)

Standardisation work is increasingly conducted internationally, since, in a globalised economy, compatibility and interface across borders are increasingly important. Firms that play primary roles in setting international standards gain advantages from doing so, to the extent that the new standards align with their own standards and/or features of their productive base.

²⁹ Disponível em: <<http://fortune.com/global500/2015/state-grid-7/>> e <http://www.sgcc.com.cn/ywlm/aboutus/profile.shtml>>. SGBH (2017).

³⁰ A companhia afirma, porém, que a implementação de uma ampla rede de linhas UHV transcende esta vantagem de redução das perdas. Ela deve permitir também uma redução dos sistemas de transporte viário e ferroviário de carvão ao ligar as termelétricas no Noroeste do país com os centros consumidores de energia no Leste e facilitar a incorporação da energia renovável na rede.

³¹ Moody's, 08 jul 2016. Disponível em: <https://www.moody.com/research/Moody-State-Grid-International-Developments-overseas-investments-have-no-immediate-PR_351793>. Acesso em: 11 set 2016.

E, no caso da tecnologia UHV, esse padrões ainda estão em aberto. State Grid pretende exatamente definir esses padrões, que permitiriam harmonização operacional e, logo eliminar barreiras técnicas.³² Não deve causar surpresa que a internacionalização da State Grid, igual a movimentos parecidos em outros setores sensíveis, enfrenta considerável resistência política em razão dos riscos que são atribuídos pela segurança nacional de cada país: o de deixar um serviço fundamental como o abastecimento elétrico a cargo de uma empresa controlada diretamente por outro Estado. Exemplo disso foi a reação do governo australiano diante da vertiginosa expansão da State Grid no setor elétrico do seu país. Em agosto de 2016, ele barrou ofertas de empresas estrangeiras para compra de parcela majoritária da companhia estatal Ausgrid, alegando que a operação iria contra o interesse nacional. A State Grid havia oferecido valor superior a US\$ 7,6 bilhões, por 50,4% dos ativos da Ausgrid.³³ Não obstante esses riscos, a promessa de eficiência energética para transmissões a longa distância soa bastante vantajosa para países onde as fontes de energia são localizadas distantes dos grandes centros consumidores (comum no caso de usinas hidrelétricas e fazendas eólicas e solares no Brasil).

Outros players do setor elétrico chinês também seguiram a política de “go-global” após terem adquirido escala e competência tecnológica no mercado interno. A TGC, por exemplo, incorporou a *China International Water and Electric Corporation* (CWE) para realizar de projetos de construção de novas hidrelétricas, inclusive com apoio do China Exim Bank. Em dezembro de 2011, ela aproveitou o programa de privatização do governo português no âmbito das condicionalidades do pacote de resgate da União Europeia e do FMI, para adquirir 21,35% do capital da estatal *Energias de Portugal* (EDP) por 2,69 bilhões de euros, sua maior aquisição até então.

Atuação das elétricas chinesas no Brasil

Em 2010, o Brasil foi escolhido pela State Grid para a realização do primeiro grande investimento do conglomerado em países não asiáticos (SGBH, 2017). Ela repetiu sua estratégia de realizar movimento duplo de firmar parcerias como forma de ganhar experiência e aquisição de ativos de grandes companhias garantindo fatias expressivas do mercado. A State Grid Brazil Holding (SGBH) investiu, em dezembro daquele ano, US\$ 989 milhões na compra do controle de sete das doze empresas de transmissão subsidiárias da companhia Plena Transmissoras.³⁴ Em março de 2012, a SGBH conquistou a licitação para construir dois trechos do linhão da hidrelétrica de Teles Pires, e firmou parceria com Furnas – Centrais Elétricas S.A. para liderar a construção de duas subestações. Em maio do mesmo ano, a estatal chinesa pagou R\$ 1,86 bilhão

³² De acordo com o padrão internacional, a transmissão de alta tensão (HV) abrange de 35 a 220 kV, enquanto a extra-alta tensão (EHV) atinge o intervalo de 330 a 750 kV. Para mérito de comparação, a maioria das linhas de transmissão de longo alcance nos Estados Unidos operam entre 230 kV e 400 kV. Fonte: Reuters, 19 jun 2014. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-china-electricity-grid-kemp-idUSKBN0EU19B20140619>>. Acesso em: 11 set 2016.

³³ Bloomberg Markets, 19 ago 2016. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-19/australia-bars-foreign-investors-from-buying-50-4-of-ausgrid-is1gmaue>>. Acesso em: 19 dez 2016.

³⁴ A State Grid adquiriu 75% do capital da Expansão Transmissão de Energia Elétrica e 75% da Expansão Transmissão Itumbiara Marimbondo; os 25% restantes permaneceram com a espanhola Abengoa. Fonte: O Globo, 18 jun 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/estatal-da-china-compra-controle-de-sete-empresas-de-energia-no-brasil-diz-valor-3007244#ixzz4VV9zN0ZA>>. Acesso em: 19 dez 2016.

pelos ativos de sete linhas de transmissão no Brasil, as quais totalizam 2.800 quilômetros e pertenciam ao grupo espanhol *Actividades de Construcción y Servicios* (ACS)³⁵. Dados oficiais da companhia mostram que, no final de 2012, a State Grid Brazil Holding já era a quinta maior empresa de transmissão no Brasil.³⁶ Em 2014, o consórcio IE Belo Monte – liderado pela SGBH (51% de participação) em parceria com duas companhias brasileiras subsidiárias da Eletrobras – Eletronorte (24,5%) e Furnas (24,5%) – foi o vencedor do leilão da linha de transmissão de Belo Monte. Com investimento previsto em R\$ 5 bilhões, o consórcio se responsabilizou pela construção e operação da Linha de Transmissão Xingu-Estreito, de 2.092 quilômetros e capacidade de ± 800 kW, e duas estações conversoras de energia, em projeto de escoamento de energia do Pará aos centros de carga na região Sudeste do país.³⁷ Será o primeiro projeto no país com a tecnologia UHV e há grande expectativa com relação à redução de perdas que poderá ser alcançada. Em seguida, a SGBH venceu também o leilão para a segunda linha de transmissão de Belo Monte para a região Sudeste, cujas obras preveem investimentos em torno de R\$ 7 bilhões, destinados à construção de 2.550 km de linhas de transmissão de 800 kW e duas subestações. A previsão para o término das obras é janeiro de 2019, com entrada em operação em janeiro de 2020.³⁸

Em 2016, a companhia aproveitou as dificuldades pelas quais a Camargo Corrêa estava passando e adquiriu sua participação na CPFL Energia, o maior grupo privado de geração e distribuição no Brasil, por um valor de R\$ 5,85 bilhões. A SGBH acabou ficando também com as ações do Previ, Petros, entre outros menores, ficando com o 54,64% do capital social com um investimento total de R\$ 14,19 bilhões.³⁹ No final de 2016 controlava 18 companhias com 100% de participação societária e 5 com mais de 51% (SGBH, 2017).

A estratégia da SGBH corresponde a objetivos globais. Além de representar oportunidade para desenvolver pesquisa, planejamento e técnicas em design e construção, em meio ambiente diferente, os projetos de linhas UHV no Brasil, se bem-sucedidos, reforçarão a confiança mútua na relação sino-brasileira (PAULSON INSTITUTE, 2015, p. 24). Sobretudo, conforme a própria empresa, o sucesso com as linhas de transmissão de Belo Monte servirá como exemplo da competência operacional e tecnológica chinesa (SGCC, 2015, p. 46). E isso deve contribuir com a estratégia de liderar a padronização das linhas de transmissão UHV. No caso da aquisição do controle majoritário da CPFL Energia, a maior empresa privada do setor elétrico brasileiro, esta segue a lógica de aquisições de ativos de grandes empresas do setor elétrico já realizadas nas Filipinas, em Portugal, na Austrália e na Itália: a propriedade sobre estes ativos estratégicos em variados países corresponde a uma estratégia de prazo mais longo de afirmação internacional da

³⁵ O Globo, 10 nov 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/gigante-chinesa-escolhe-brasil-como-destino-de-investimentos-6694778#ixzz4KRH6ZwDk>>. Acesso em: 17 set 2016.

³⁶ Final de 2012 ela possuía 5,785 Km de linhas de transmissão, 12,803 MW de capacidade de transformação, e 14 subestações. State Grid Brazil Holding (sem data). Disponível em: <<http://www.stategridbr.com/about-us.html>>. Acesso em: 17 set 2016.

³⁷ State Grid Brazil Holding, 07 fev 2014. Disponível em: <http://www.stategridbr.com/highlights/belo_monte.html>. Acesso em: 17 set 2016.

³⁸ State Grid Brazil Holding (sem data). Disponível em: <<http://www.stategridbr.com/highlights/belo-monteII.html>>. Acesso em 17 dez 2016.

³⁹ Valor Econômico, 15 ago 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4671985/fundos-vao-decidir-pela-venda-de-suas-aco-es-na-cpfl-para-state-grid>>. Acesso em: 18 dez 2016; idem, 23 set 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4723313/previ-adere-proposta-da-state-grid-e-vende-aco-es-na-cpfl-energia>>. Acesso em: 18 dez 2016; idem, 28 set 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4728105/fundo-energia-sp-aprova-venda-de-fatia-da-cpfl-state-grid>>. Acesso em: 18 dez 2016.

companhia, que pretende, por meio de controle ou participação em subsidiárias estrangeira, implementar novos projetos de infraestrutura. É nesse contexto que a State Grid e a China estão apostando no sucesso de sua expansão no Brasil, pois este é mais um passo rumo à liderança do gigante asiático em um mercado global que tende a crescer e cujo domínio ainda está em disputa aberta.

A atuação da State Grid tem algo em comum com a das estatais do petróleo e a dos atores estatais que correspondem diretamente ao poder central do governo chinês e que atuam no Brasil como parte de uma estratégia global de longo prazo. Mas, no caso da SGBH, os investimentos não são de tipo *resource-seeking*. Porém, seguindo a classificação do Dunning & Ludan, correspondem a uma mistura de *market* e *strategic assets seeking*, buscando a liderança mundial.

Seguindo os passos da State Grid, também a CTG escolheu o Brasil como prioritário em sua estratégia de crescimento internacional. Desde que chegou ao país, em 2013, por meio de uma parceria com a Energias do Brasil, realizou alianças estratégicas com empresas reconhecidas no setor. Assim, em 2014, a empresa adquiriu 50% de participação da hidrelétrica de Santo Antônio do Jari (PA), 50% da hidrelétrica de Cachoeira Caldeirão (AP) e 33,3% da hidrelétrica de São Manoel (MT). Em 2015, a CTG adquiriu da Triunfo Participações 100% das usinas de Salto (GO) e de Garibaldi (SC). Com a concessão adquirida no leilão do Ministério de Minas e Energia, das usinas Jupia (SP) e Ilha Solteira (SP), assinada em janeiro de 2016, passou a ser a maior geradora de energia do país, após a Eletrobrás. Em dezembro de 2016, o Grupo CTG concluiu a aquisição dos ativos da Duke Energy no Brasil, por um valor de US\$ 946,7 milhões⁴⁰. No início de 2017, ela participava de 17 hidrelétricas e 11 parques eólicos, com uma capacidade instalada de 9,27 GW que estão sob sua gestão⁴¹. O processo de internacionalização do CTG, do qual o Brasil tornou-se uma peça importante, reflete o esgotamento de oportunidades na própria China. Bi Yaxiong, um alto dirigente da empresa, comentou em entrevista a esse respeito:

Once the downstream Jinsha river (Upper Yangtze) project is completed in 2020, we face the serious situation of having no large-scale hydropower plants left to build, and we won't be able to take full advantage of our core expertise⁴².

Por último, cabe mencionar a oferta vinculante, no final de 2016, do *State Power Investment Corporation* (SPIC) para comprar a hidrelétrica de Santo Antônio, no Rio Madeira (RO), por R\$ 8 bilhões, e o compromisso de assumir as dívidas líquidas no valor de R\$ 15 bilhões⁴³. A SPIC, uma das cinco maiores geradoras de energia elétrica da China, com presença em 35 países, sobretudo da Ásia e África, é fruto de uma fusão realizada em 2015 entre a *China Power Investment Corporation* e a *State Nuclear Power Technology Corporation*. Esta última tinha aberto, em 2013, um escritório de representação no Rio de Janeiro, visando ao mercado de tecnologia nuclear no Brasil. Essa entrada rápida e em grande escala das estatais CTG e SPIC

⁴⁰Valor Econômico, 29/12/2016.

⁴¹<http://ctgbr.com.br/a-empresa>

⁴²<https://www.internationalrivers.org/campaigns/china-three-gorges-corporation> Acessado 20 de março de 2017.

⁴³Valor Econômico, B2, 12 de abril de 2017. A Usina é controlada por um consórcio composto por Furnas (39%), Amazônia Energia (20%), Odebrecht Energia (18,6%), Andrade Gutierrez (12,4%), Cemig (10%).

reflete não só a busca de oportunidades de mercados fora do país, mas também a oportunidade gerada pela crise econômica e financeira das empresas brasileiras do setor.

Tabela 6 – Principais aquisições de ativos no setor elétrico no Brasil por parte de empresas chinesas 2010- 2017

Empresa chinesa	Ano	Aquisição ou investimento	Valores	Observações
StateGrid	2010	Compra de 7 das 12 empresas Plena Transmissoras (espanhola Elecnor)	US\$ 1,7 bilhões	Linhas de transmissão
StateGrid	2012	5 empresas de transmissão de Plena Transmissoras do grupo espanhol Abengoa	US\$ 989 milhões	
StateGrid	2012	51% consórcio Matrinchã -linha de transmissão Teles Pires		Linhas de transmissão de cerca 1005 km
StateGrid	2012	Compra de 7 linhas de transmissão da espanhola ACS	R\$ 1,86 bilhão	
China Three Gorges (CTG)	2014	50% hidrelétrica Santo Antônio do Jari (PA)		
CTG	2014	50% hidrelétrica Cachoeira Caldeirão (AP)		
CTG	2014	33,3% hidrelétrica São Manoel (MT)		
StateGrid	2014	51% consórcio IE Belo Monte- linha Belo Monte		Cerca de 2092 km de Xingu (PA)-Estreito (MG)
StateGrid	2015	2ª linha de transmissão Belo Monte	Previsão de investimentos R\$ 7 bilhões	Cerca de 2550 km de Xingu (PA)- Nova Iguaçu (RJ)
CTG	2015	Compra das usinas de Salto (GO) e Garibaldi (SC) de Triunfo Participações	R\$ 1,9 bilhões	
CTG	2015	49% na EDP renováveis		11 parques eólicos
State Grid	2016	Compra participação Camargo Corrêa e dos fundos de pensão (Previ,	R\$ 14,19 bilhões	Entre outros ativos: oito usinas hidrelétricas Rio Paranapanema

		Petros, entre outros) na CPFL Energia		
State Grid	2016	Compra CPFL Renováveis do Camargo Correa	R\$ 3,17 bilhões	
CTG	2016	Concessão hidrelétricas Jupiá (SP) e Ilha Solteira (SP), que pertenciam à CESP	R\$ 13,8 bilhões em bônus de outorga	Anuncio de R \$ 2,5 a 3 bilhões de investimentos em modernização até 2026
CTG	2016	Compra ativos Duke Energy Brasil	US\$ 1,2 bilhões	Alteração do nome para CTG Paranapanema
SPIC	2017	Hidrelétrica Santo Antônio	R\$ 8 bilhões	Compromisso de assumir a dívida de R\$ 15 bilhões

Fontes: CEBC; CGIT; Valor Econômico.

Considerações Finais

Tudo indica que o início da década de 2010 marcou uma nova fase da inserção chinesa na economia internacional. Conhecido por sua força exportadora de produtos manufaturados, o país se tornou uma das maiores fontes de Investimentos Externos Diretos, liderado, sobretudo, por conglomerados e empresas estatais, embora também com presença cada vez mais marcante de capital privado. Essas empresas operam no ambiente de concorrência oligopolista capitalista e, nesse sentido, podem ser analisadas usando as categorias desenvolvidas para estudar os fluxos de investimentos produtivos liderados pelas multinacionais ocidentais. Há, porém, algumas diferenças, principalmente a noção de fazer parte de estratégias de médio e longo prazo do próprio governo chinês. Nesse sentido, a atuação das estatais chinesas está associada a um processo de expansão apoiado pelo Estado no âmbito de uma luta geopolítica e geoeconômica visando maior influência e liderança, sobretudo na Ásia, na América Latina e na África. Entre os países alvos dessa estratégia se encontra o Brasil.

Neste ensaio, se focou na principal área de atuação das estatais chinesas no país, a da energia. Foi no ano 2010 que houve a entrada por meio de grandes aquisições das estatais Sinochem, Sinopec e State Grid. Analisou-se a diferença de atuação no segmento petrolífero, determinada pela busca de recursos para segurar o abastecimento do mercado chinês no qual o hiato entre a demanda e a produção interna continua em expansão. De outro lado, a atuação da State Grid no setor elétrico, que escolheu o Brasil como primeiro mercado não asiático para testar e consolidar sua liderança na tecnologia de transmissão e ultra-alta tensão (UHV). Seguindo a State Grid, outras duas gigantes estatais, a CTG e a SPIC também aproveitaram a oportunidade de ampliar rapidamente sua presença visando, sobretudo, ao controle de mercado na busca de uma liderança mundial.

Em todos os casos analisados trata-se de empresas controladas e consideradas estratégicas pelo governo central e sua entrada no Brasil foi relativamente rápida por meio de aquisições de ativos e participações em licitações públicas. E, também, em ambos os setores, embora por motivos diferentes, a previsão é que estes investimentos se ampliem ainda mais. A importância de um entendimento dessas dinâmicas está na necessidade de o Brasil se preparar para aproveitar da melhor forma a presença delas em prol de seu desenvolvimento industrial-tecnológico. Qualquer debate sobre o desenvolvimento no Brasil deveria refletir sobre a internacionalização de setores tão estratégicos.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, Luciana. China: uma inserção externa diferenciada. *Economia Política Internacional – Análise estratégica*. Nº 7, Out/dezembro, 2005.
- AEI – AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE; THE HERITAGE FOUNDATION. *China Global Investment Tracker*. Washington DC: American Enterprise Institute. Base de dados disponível em: <<http://www.aei.org/China-global-investment-tracker/>>. Acesso em: 30 de maio de 2017.
- ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. Boletim Petróleo e P&D. ed. 3. Rio de Janeiro, 2013.
- _____. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2016*. Rio de Janeiro: ANP, 2016.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo, Boitempo, 2008.
- BERNING, Claire; HOLTBRUGGE, Dirk. STATE-OF-THE-ART Chinese outward foreign direct investment—a challenge for traditional internationalization theories? *Journal Betriebswirtschaft*, Vol. 62, 2012.
- BP – BRITISH PETROLEUM. *Statistical Review of World Energy 2016*. Base de dados disponível em: <<http://www.bp.com/statisticalreview>>. Acesso em: 20 jul 2017.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FILHO, Edison Benedito da Silva; PINTO, Eduardo Costa (Organizadores). *China em Transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- CNOOC. Annual Report 2015. Bejing, 2015.
- COMITÊ CENTRAL DO PARTIDO COMUNISTA DA CHINA. 13th Five Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China. Bejing, 2015.
- Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). Investimentos chineses no Brasil 2016. São Paulo, 2017.
- DUNNING, John Harry; LUNDAN, Sarianna. Theories of foreign direct investment. In: DUNNING, John Harry; LUNDAN, Sarianna. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

- EIA – U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *International Energy Outlook 2016*. Washington, 2016.
- ENERDATA INTELLIGENCE. *Global Energy Statistical Yearbook 2016*. Grenoble, 2016.
- FENBY, Jonathan. *Tiger Head, Snake Tails: China today, how it got there and where it is heading*. London: Simon&Schuster, 2012.
- FLASSBECK, Heiner. China's spectacular growth since the mid-1990: macroeconomic conditions and economic policy changes. In: United Nations. *China in a globalizing world*. New York/Geneva, 2005.
- FUSER, Igor. *Petróleo e Poder. O envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- HART-LANDSBERG, M.; BURKETT, P. China and the dynamics of international accumulation: causes and consequences of global restructuring. *Historical Materialism*, Vol. 14, nº 3, 2006.
- IEA. INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Key Coal Trend Statistics*. Paris, IEA, 2016.
- LI, Qingnan; MA, Zheng; JØRGENSEN, Bo N. Discussion on China's Power Sector Reforms and Where to Next? Catalog 13th, International Conference on the European Energy Market. Porto, 2016.
- NUNNENKAMP, Peter. Foreign direct investment in Latin America in the era of globalized production. *Transnational Corporations*. Vol. 6, nº 1, abril 1997.
- NYE, Joseph S. *The Future of Power*. ReadHowYouWant, 2011.
- OECD. *Science, Technology and Innovation Outlook 2016*. Paris: OECD Publishing, 2016.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. Rethinking production, finance and hegemonic decline in IPE. In: Pijl (Org) *Handbook of the International Political Economy of Production*. Cheltenham/ Northampton: Elgar Publishing, 2015.
- _____. *The Making of Global Capitalism. The political Economy of American Empire*. Random House, 2012.
- PAULSON INSTITUTE. *Power Play: China's Ultra-High Voltage Technology and Global Standards*. Lemont: Center for Energy, Environmental, and Economic Systems Analysis (CEEESA) – Argonne National Laboratory, 2015.
- PIJL, Kees van der. *Can China's Rise Continue Without Conflict?* Paper presented at the Regional Perspectives for China and its Neighbours, conference, Confucius Institute, Leiden University, 5-6 January 2017.
- _____. *The Making of an Atlantic Ruling Class*. London/ Brooklyn: Verso, 2012.
- QINGYUN, Li. As reformas econômicas da China. Palestra organizada pelo Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), em 14 de maio de 2014, na FAAP, em São Paulo. <http://www.cebc.org.br/pt-br/evento/palestras-e-seminarios/palestra-professor-li-qingyun-reformas-economicas-da-china> Acessado 14 de maio de 2017.

- SANTOS, Leandro; MILAN, Marcelo. Determinantes dos Investimentos Diretos Externos Chineses: aspectos econômicos e geopolíticos. *Revista Contexto Internacional*, Vol.36, n.2, 2014.
- SCISSORS, Derek. Chinese Outward Investment: more opportunity than Danger. *Backgrounder* nº 2579. The Heritage Foundation, July 2011.
- [SCHUTTE, G. R.](#); DEBONE, V. S. . Trajetória e desafios da matriz energética chinesa. *Economia e Políticas Públicas*, v. 4, 2016.
- SERVEN-SCHREIBER, Jean-Jacques. *O Desafio Americano*. São Paulo: Expressão Cultural, 1971.
- SGBH – STATE GRID BRAZIL HOLDING. Demonstrações Financeiras 2016. Publicado no Valor Econômico, 24/03/2017.
- SGCC – STATE GRID CORPORATION OF CHINA. White Paper on Green Development. Shanghai: SGCC, 2010.
- _____. CSR Report 2015. Shanghai: SGCC, 2015.
- STRANGE, Susan (1998). *States and Markets*. New York: Ed. 2, Continuum. 2004.
- UNCTAD. *World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy*. Genebra: United Nations, 2017.
- WANG, Qiang; CHEN, Xi. China's electricity market-oriented reform: From an absolute to a relative monopoly. *Energy Policy*. Vol 51, dec. 2012.
- WILLIAMSON, Peter; RAMAN, Anand. The Globe: how China reset its global acquisition agenda. *Harvard Business Review*, April, 2011.
- WOO, Yuen Pau; ZHANG, Kenny . China Goes Global: The Implications of Chinese Outward Direct Investment for Canada. Canadian Economics Association. Annual Congress. Paper nº 892, 2006.
- YERGIN, Daniel (2011). *A Busca*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca. Ed. digital: 2014.

Recebido em 06 de setembro de 2017.
Aprovado em 19 de março de 2018.

RESUMO

A partir do final da década de 2000, houve um fluxo de investimento expressivo de estatais chinesas do setor energético para o Brasil, em particular para os segmentos de petróleo e elétrico. Esses fluxos corresponderam a movimentos mais amplos, que transformaram a China de importador líquido em exportador líquido de capital. Este artigo analisa a dinâmica dessa presença no Brasil no contexto da busca por uma nova inserção internacional por parte do governo chinês e da atuação internacional das empresas envolvidas. Os investimentos no setor de petróleo refletem principalmente uma dinâmica anterior de *resource-seeking* que continua atual devido à alta dependência da matriz energética de fontes fósseis no geral e de importação de petróleo em específico. De outro lado, os investimentos das estatais do setor elétrico correspondem a uma estratégia de exportação de capitais e à conquista de mercados mais recentes, baseadas na liderança tecnológica.

Palavras-chave: China; IED; petróleo; setor elétrico; Brasil.

ABSTRACT

Since the end of the 2000s there has been a considerable amount of Chinese investments in Brazil's energy sector, specifically in oil and electricity. These flows are part of a wider movement that transformed China from a net recipient to a net exporter of capital. This article analyses the dynamics of this new reality in the Brazil case, in the framework of Chinese strategy for a new stage in its internationalization and the strategies of the companies involved. Investments in the oil sector correspond basically to a resource-seeking strategy that has been a reality for a longer period of time and reflects China's high dependence of fossil energy in general and import dependency of oil in specific. On the other hand, the investment flow in the electricity sector corresponds to a new strategy of capital export and market-seeking based on technological supremacy.

Key-words: China; FDI; petrol; electricity sector; Brazil.

NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

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

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.
SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.
SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.
SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.
14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

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

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

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

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

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

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

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

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

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

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

Submission Preparation Checklist

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

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

INDEXADORES

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

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