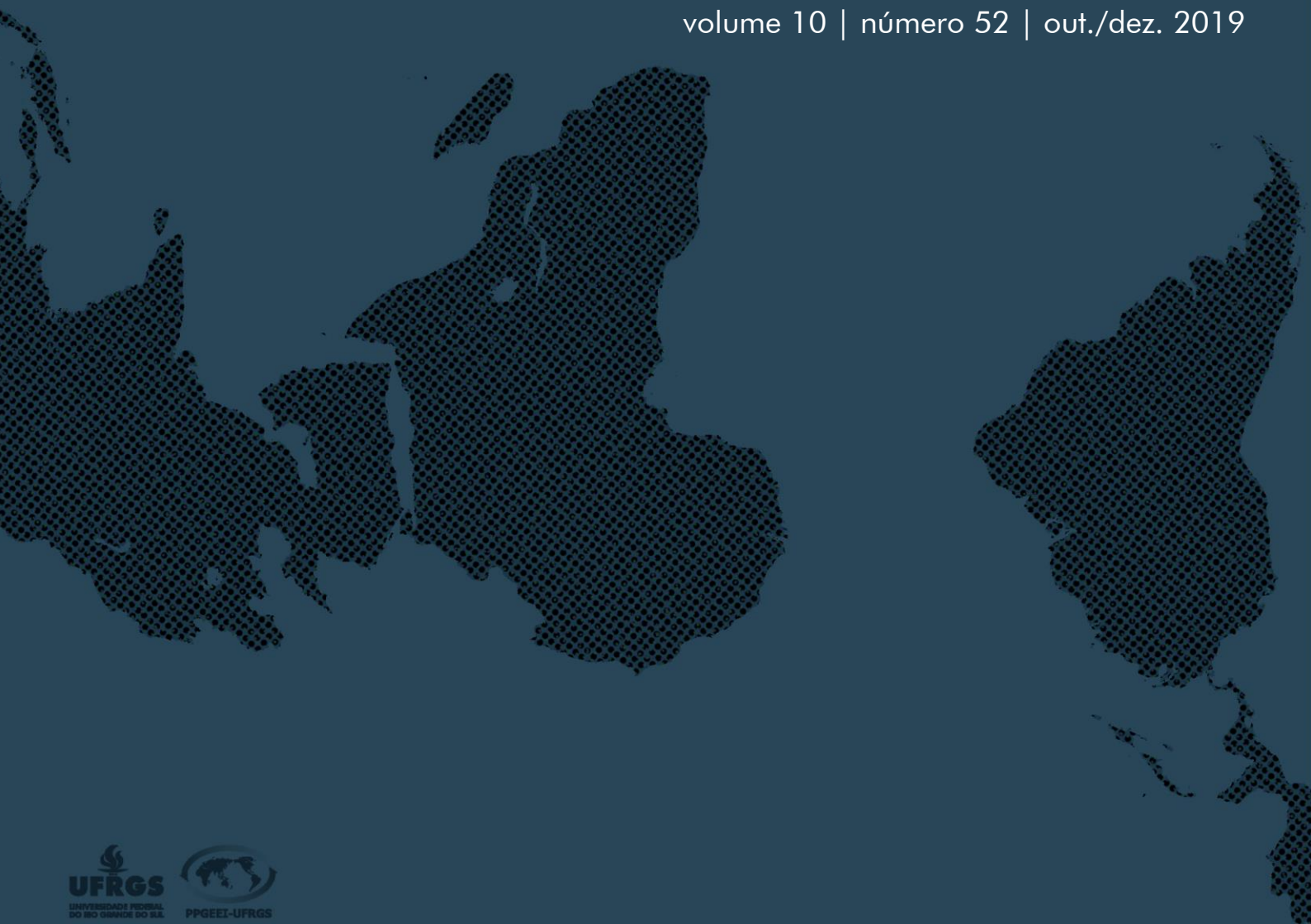


8
ANOS

ISSN: 2178-8839

✦ ✦ ✦
✦ ✦ ✦
✦ ✦ ✦
CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

volume 10 | número 52 | out./dez. 2019





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Trimestral, 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 (UFRGS, Brasil)
Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)
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 (UFRGS, Brasil)
Paulo Wache (Universidade Joaquim Chissano, Moçambique)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)
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)

COMITÊ EDITORIAL / *Editorial Committee*

André Luiz Reis da Silva (UFRGS, Brasil) – **Editor-Chefe**
André Moreira Cunha (UFRGS, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS, Brasil)
Leonardo Granato (UFRGS, Brasil)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)
Veronica Korber Gonçalves (UFRGS, Brasil)

EDITORES ADJUNTOS / *Adjunct Editors*

Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS, Brasil)
Sílvia Regina Ferabolli (UFRGS, Brasil)

EDITOR ASSISTENTE / *Assistant Editor*

Vinicius Henrique Mallmann (UFRGS, Brasil)

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL or “Journal of the Global South” is the peer-reviewed journal of the Graduate 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 pieces, and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). The journal aims to disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary field of International Relations.

Mission

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

EDITORES DE REVISÃO / *Copy Editors*

Camille Amorim Leite Ribeiro (UFRGS, Brasil)
Jose Oviedo Perez (Ohio State University, USA)

ASSISTENTES DE EDIÇÃO / *Edition Assistants*

Aline de Souza Correia Santos (UFRGS, Brasil)
Raquel de Holleben (UFRGS, 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.10	n.52	p. 1-123	out./dez. 2019
------------------	--------------	------	------	----------	----------------



Volume. 10, Número. 52 (out./dez. 2019)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

- O conflito tâmil no Sri Lanka: paz após 10 anos da vitória militar?..... p.5
Geraldine Rosas Duarte, Matheus de Abreu Costa Souza

ARTIGOS

- A Ucrânia independente após o fim da Guerra fria: uma análise geopolítica..... p.17
Ítalo Barreto Poty

- Crime organizado transnacional e missões militares: tensionamentos da
divisão interna/externo nas Relações Internacionais..... p.38
David P. Succi Júnior, Helena Salim de Castro

- Emergências globais do clima: soberania e a geopolítica ambiental sul-
americana..... p.59
Elany Almeida de Souza

- Porto de Gwadar: o eixo geoestratégico do corredor econômico
China-Paquistão..... p.80
Andrés Ernesto Ferrari Haines, Vinícius Lerina Fialho,

- As contradições da agenda da política externa venezuelana para a integração
regional entre 2004 e 2012..... p.100
Mariana Davi Ferreira

- Normas de Submissão / Submission Standards***..... p.120



O CONFLITO TÂMIL NO SRI LANKA: PAZ APÓS 10 ANOS DA VITÓRIA MILITAR?

Tamil conflict in Sri Lanka: peace after 10 years of military victory?

Geraldine Rosas Duarte¹

Matheus de Abreu Costa Souza²

Introdução

Em maio de 2009 o conflito separatista no Sri Lanka, que se arrastava desde 1986, chegou ao fim por meio de uma vitória militar do governo cingalês em relação aos Tigres de Libertação da Pátria Tâmil (LTTE). Após a derrota dos insurgentes e a execução das principais lideranças do grupo, muito se questionou em relação a como essa vitória militar poderia ser transformada num processo verdadeiro de resolução do conflito e promoção da paz. Como a literatura dos estudos de paz aponta, vitórias militares garantem o fim das hostilidades, mas não asseguram um tratamento profundo das causas que geraram o conflito, de modo que podem não ser determinantes na construção da paz de longo prazo.

Tendo isso em vista, este trabalho pretende analisar a situação atual do Sri Lanka, no que diz respeito à relação entre o governo central e a minoria tâmil, a fim de discutir os desdobramentos da vitória militar para a promoção da paz nos últimos dez anos. A hipótese aqui investigada é a de que a ausência de um processo de resolução de conflitos negociado, e não imposto por uma vitória militar, contribui para que as demandas da população tâmil, bem como o sentimento de marginalização desse grupo, continuem caracterizando o cenário pós-conflito no país. Investigar essa questão é de extrema relevância por duas principais razões. Em primeiro lugar, o ano de 2019, além de representar os 10 anos do fim do conflito no Sri Lanka, também evidenciou a manutenção de diversas tensões étnicas no país, o que demonstra que o Sri Lanka continua a ser um território propenso a crises políticas e sociais. Em segundo lugar, a literatura sobre paz e conflitos tende a focar em estudos sobre conflitos armados em andamento. Porém, este artigo busca evidenciar a relevância de que mesmo após a finalização formal da violência, tensões cotidianas entre grupos historicamente rivais tendem

¹ Professora do Departamento de Relações Internacionais e Programa de Pós-Graduação (PPGRI) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), doutora em Geografia e mestre em Relações Internacionais pela mesma instituição e graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH). Email: geraldine_ne_rosas@hotmail.com

² Professor temporário na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. Email: matheusdeacsouza@gmail.com

a se manter, sobretudo em casos de vitórias militares, que resultam em uma separação das partes beligerantes entre “vencedores” e “perdedores” do conflito, representados no Sri Lanka, respectivamente, pelo governo e pela população tâmil.

Desse modo, buscando realizar uma análise conjuntural sobre a situação do conflito tâmil dez anos após a vitória militar conquistada pelo governo do Sri Lanka, o texto estará dividido em três partes centrais, seguidas de considerações finais. A primeira delas traça uma breve contextualização histórica sobre o conflito separatista, enviando as causas principais da insatisfação da minoria tâmil e as diversas tentativas de resolução, todas elas fracassadas. A seção seguinte discute abordagens teóricas que problematizam as vitórias militares a partir de uma perspectiva da resolução de conflitos e da construção da paz de longo prazo. Por último, analisa-se o período de 2009 a 2019, refletindo sobre as fragilidades da paz que vem sendo construída no país. Em termos metodológicos, trata-se de um estudo de caso e o trabalho se assenta numa abordagem essencialmente dedutiva e qualitativa, utilizando análise de conteúdo e pesquisa bibliográfica e documental como técnicas centrais.

Separatismo tâmil: décadas de conflito e a derrota militar

A ilha do Sri Lanka foi colonizada, desde o início do século XVI, por portugueses, holandeses e, de forma mais expressiva, pelos ingleses, a partir do final do século XVIII. Para fortalecer o sistema de plantation estabelecido pelos colonizadores britânicos, tâmeis indianos foram trazidos do sul da Índia para o então Ceilão, que já contava com uma população dividida entre cingaleses e tâmeis. A independência do país foi conquistada em 1948 e, imediatamente, começaram a ser adotadas políticas discriminatórias em relação aos tâmeis. A primeira delas, conhecida como Ato de Cidadania, impediu que os mais de um milhão de tâmeis indianos tivessem direito à cidadania no país. Ao longo da década de 1950, outras medidas, como o Ato da Língua Oficial (Sihala Only), que decretou o cingalês como único idioma oficial, agravaram o sentimento de marginalização da população tâmil, culminando em diversos protestos e revoltas (FERNANDO, 2005).

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por divergências políticas entre partidos tâmeis e cingaleses e por novas políticas discriminatórias. Em 1967, por exemplo, o governo introduziu cotas para admissão nas universidades que restringiam as possibilidades de ingresso para a população tâmil. Em 1972, uma nova Constituição foi promulgada, estabelecendo a República do Sri Lanka e favorecendo a população cingalesa, além de reafirmar a centralidade política por não conter elementos de federalismo. Nesse momento, como sinal da insatisfação crescente dos tâmeis, surgiram vários grupos insurgentes, sendo o mais forte e organizado deles os Tigres de Libertação da Pátria Tâmil (LTTE, sigla em inglês) (ABEYRATNE, 2004; DEVOTA, 2005).

As divergências políticas e as ondas de violência entre tâmeis e cingaleses chegaram ao seu ápice na primeira metade da década de 1980, forjando o separatismo tâmil, manifesto na busca pela independência das porções norte e leste da ilha, em função da crescente realidade de marginalização política, econômica e social do povo tâmil. O episódio que marcou o início da violência em larga escala no Sri Lanka é conhecido como Black July, quando, em julho de 1983, em resposta a uma emboscada organizada pelo LTTE, que matou 13

soldados, um massacre contra a população tâmil resultou em mais de 3 mil mortos e cerca de 150 mil refugiados (GUNARATNA, 1997). Como aponta Sumatra Bose (2002), antes disso a insurgência tâmil operava por meio de ataques esporádicos, perpetrados por pequenos grupos de guerrilheiros. Poucos anos depois, o LTTE já contava com milhares de combatentes treinados e equipados, passando, gradativamente, a exercer um controle de facto de diversas províncias do norte e leste do país, o que só fez aumentar o desejo pela independência.

Diversas tentativas de paz ocorreram nos anos seguintes, sem grande sucesso. A Índia, por exemplo, enviou ao Sri Lanka uma força de manutenção de paz que deveria auxiliar na implementação de um acordo de paz estabelecido entre os dois países. Contudo, o LTTE não esteve envolvido nas negociações e, em função disso, obviamente, não se comprometeu com os termos. Inúmeras tentativas de negociação e de acordos de cessar-fogo ocorreram ao longo dos anos 1990, mas não houve avanços e as hostilidades continuaram.

Em fevereiro de 2000 a Noruega se propôs a mediar as conversações de paz entre o governo cingalês e os insurgentes tâmeis e, exatamente dois anos depois, esses esforços resultaram na assinatura de um acordo de cessar-fogo que criaria um ambiente favorável para as negociações de um acordo de paz. O LTTE se comprometeu com um processo de desarmamento, os dois lados trocaram prisioneiros de guerra e concordaram que a proposta de paz deveria estar baseada na autonomia política das províncias tâmeis. Em apoio ao processo de paz, o país recebeu cerca de US\$4,5 bilhões em doações, mas o LTTE, em meados de 2003, afirmou que os recursos estavam sendo monopolizados pelo governo enquanto os tâmeis continuavam sendo marginalizados (UYANGODA, 2005).

As negociações, a partir daí, ficaram estagnadas e em 2004 a ilha foi atingida por um grave tsunami, agravando a situação social das regiões norte e leste. Em 2005 a violência ressurgiu, colocando fim aos avanços em direção à paz. No início de 2008, oficialmente, o governo cingalês abandonou o processo de paz e lançou uma ofensiva para a retomada do controle das áreas ocupadas pelos Tigres do Tâmil. Essa ofensiva militar foi bem-sucedida, diante da dificuldade dos insurgentes de mobilizarem recursos internacionalmente, e em cerca de um ano e meio as forças cingalesas conseguiram recuperar áreas importantes, controladas há anos pelo LTTE. Em maio de 2009, o líder dos Tigres, Velupillai Prabhakaran, foi morto em combate, na retomada de um dos últimos redutos do LTTE, no norte da ilha (SRI LANKA PROFILE..., 2019).

A vitória militar obtida pelo governo cingalês desarticulou o grupo insurgente e colocou fim ao conflito separatista que durou quase três décadas, muito embora isso não tenha significado que as demandas tâmeis por autonomia e condições políticas, econômicas e sociais mais igualitárias tenham sido atendidas, como será demonstrado adiante. Estima-se que, entre 2005 e 2009, cerca de 20 mil insurgentes tenham sido mortos. Os impactos da ofensiva militar para a população civil localizada no norte e leste da ilha também não foram pequenos. Acredita-se que ao longo do ano de 2009, por exemplo, aproximadamente 8 mil civis tenham perdido a vida como consequência dos enfrentamentos. Quase 300 mil tâmeis se tornaram deslocados internos e milhares deixaram a ilha, aumentando ainda mais os números da já volumosa diáspora tâmil (AKHTAR, 2010).

As vitórias militares e suas implicações para a construção da paz

Seguindo a sua prerrogativa normativa e pragmática, os estudos de paz visam refletir sobre formas de promover a transição de uma sociedade violenta para uma sociedade não-violenta (RAMSBOTHAM, WOODHOUSE e MIAL, 2011). Peter Wallensteen (2007) observa que um “[...] conflito existe, de acordo com as partes, pois existem queixas particulares e, assim, o conflito não pode terminar até que essas queixas sejam resolvidas, terminadas ou pelo menos atendidas” (WALLENSTEEN, 2007, p. 24, tradução nossa³). Logo, a resolução efetiva de um conflito depende de uma transformação na estrutura social, alcançada pelo combate exaustivo das insatisfações, que servem como base para a ascensão de grupos armados não-estatais. A resolução demanda, então, o estabelecimento de um arranjo pacífico que delimita as formas práticas nas quais os variados interesses dos beligerantes serão acomodados em um cenário de superação da violência (BROWN, 1996; WALLENSTEEN, 2007; DEROUEN JR., 2014; KALDOR, 2012; RAMSBOTHAM, WOODHOUSE e MIAL, 2011).

Levando em consideração a demanda por separação defendida pelo LTTE, a análise conjuntural aqui proposta foca no término de conflitos internos de natureza separatista, definidos aqui como “[...] um confronto armado entre um Estado independente soberano e um movimento de base regional, buscando romper ou buscando uma forma estendida de autogoverno territorial interno” (HERACLIDES, 1997, p. 682, tradução nossa⁴). Nessa modalidade de conflitos, as queixas intergrupais estão relacionadas a uma marginalização de um grupo, espacialmente localizado, por parte do Estado nacional; à exclusão histórica na esfera política, econômica, social e cultural; à ligação com a parcela territorial na qual o grupo se localiza; dentre outras (WALLENSTEEN, 2007; BROWN, 1996). Assim, o processo de transformação de conflitos separatistas depende necessariamente de uma negociação que contemple essas contradições que serviram como gatilho para a deflagração da violência por parte do grupo minoritário historicamente negligenciado pelo Estado nacional (WALLENSTEEN, 2007).

Porém, a despeito da diretriz normativa dos estudos sobre a paz, o término dos conflitos não acompanha necessariamente o estabelecimento de um acordo de paz que contemple as causas dos conflitos internos. Na verdade, pesquisas apontam que estes são geralmente terminados por vitórias militares, que representam a superação armada do adversário, aspecto que marca o término de tais guerras sobretudo até 2009 (FEARON; LAITIN, 2007; WALTER, 2002; HERACLIDES, 1997). De 2009 em diante, identifica-se uma tentativa maior de resolução dos conflitos internos por meio do estabelecimento de arranjos de paz compreensivos (KOVACS; SVENSSON, 2013).

Mais especificamente no caso de conflitos separatistas, Alexis Heraclides (1997) ressalta que o término do conflito tende a estar relacionado a uma negociação da paz pelos beligerantes⁵. Embora parte dos

³ “Conflict exists, parties will say, because there are particular grievances and, thus, the conflict cannot end until such grievances are resolved, ended or at least attended to”.

⁴ “[...] an armed confrontation between a sovereign independent state and a regionally-based movement seeking to break away or seeking an extended form of internal territorial self-rule”

⁵ Na perspectiva do autor, doze aspectos contribuem para o término negociado de tais conflitos armados, que são: (1) ausência de perspectiva de vitória militar; (2) altos custos para a manutenção da luta armada; (3) acordo de paz provê um melhor cálculo custo-benefício; (4) exaustão econômica e militar; (5) transformações contextuais, como a mudança de lideranças e mudanças no regime político; (6) Estado em vantagem militar, mas aproveita a situação para negociar com o grupo armado; (7) perda de apoio político ou militar externo; (8) negação de anexação por parte de territórios vizinhos; (9) mediação de atores não-estatais; (10) mediação coercitiva

conflitos separatistas sejam resolvidos por uma via pacífica, Heraclides (1997) reconhece que em alguns casos as guerras são abruptamente terminadas por meio de vitórias militares, ou seja, quando há uma preparação estratégica e militar que consegue, por meio da coerção, superar o adversário por meio de enfrentamentos violentos diretos. Contudo, as vitórias militares não estão em conformidade com os processos de resolução de conflitos, como apontado por Mimmi Kovacs e Isak Svensson (2013), por se tratarem de imposições unilaterais da parte beligerante mais forte – geralmente o Estado nacional. Dessa forma, as vitórias militares não atendem à proposição de Wallensteen (2007), que gira em torno da finalização de conflitos por meio de acordos de paz que geram um compromisso formal entre as partes para tratar as causas que uma vez motivaram a utilização indiscriminada da violência.

Em argumento similar, Heraclides (1997) se posiciona contrariamente ao caráter impositivo característico das vitórias militares e expõe duas principais vantagens do estabelecimento dos acordos de paz negociados. Primeiro, o autor menciona que realizar concessões para o grupo separatista, relacionadas à autonomia e compartilhamento de poder, reduzem a possibilidade de recorrência à violência futura, na medida em que os interesses dos beligerantes seriam minimamente satisfeitos pelo acordo de paz no contexto pós-violência. Segundo, do ponto de vista humanitário, a implementação de estratégias que visam a vitória militar aumenta as chances de ocorrência de sucessivos abusos aos direitos humanos, que podem levar, inclusive, à atos de genocídio e limpezas étnicas contra a parcela da população que reivindica a separação/autonomia.

É válido ressaltar que na literatura que discute o término de conflitos e guerras, não há consenso se estratégias militares são mais ou menos eficazes em manter a paz pós-conflito quando comparados aos cenários em que há o estabelecimento de acordos negociados. Kovacs e Svensson (2013), contestam parte da literatura que defende a efetividade das vitórias militares em evitar o ressurgimento dos conflitos internos. Ao denunciar algumas falhas na codificação de dados utilizados para formulação de tais argumentos, Kovacs e Svensson (2013) demonstram que os acordos negociados conjuntamente pelas partes beligerantes tendem a garantir uma maior inclusão no processo de pacificação, além de facilitar o processo de democratização após o fim da violência, aspectos estes que levam à uma maior probabilidade de uma paz mais estável em tais cenários.

Em um argumento similar, Höglund e Kovacs (2010) afirmam que a forma na qual uma guerra é terminada afeta diretamente o tipo de paz estabelecido após o fim da violência. No caso de vitórias militares, as autoras argumentam que quando o governo é capaz de se impor sob o grupo rebelde, estes são exterminados – como em casos de limpeza étnica – ou são desmobilizados e forçadamente cooptados para o lado dos vencedores. Em contrapartida, em cenários em que a paz é negociada, “[...] antigos inimigos precisam encontrar uma forma de coexistirem” (HÖGLUND; KOVACS, 2010, p. 374, tradução livre⁶). Seguindo essa linha de argumentação, Höglund e Kovacs (2010) expõem que o término da violência física dentro de uma

para pressionar a assinatura de acordos; (11) assinatura prévia de um cessar-fogo e, por fim; (12) oferta de posições desejadas pelas lideranças do grupo separatista.

⁶ “[...] former enemies have to find a way of co-existing”.

sociedade não garante necessariamente a resolução efetiva do conflito, na medida em que assuntos cruciais para as partes em conflito podem ter sido deixados de lado; arranjos políticos podem continuar a promover a marginalização cultural, social, econômica e política do grupo perdedor; e a violência pode continuar a fazer parte da rotina social, seja por enfrentamentos esporádicos entre perdedores insatisfeitos e vencedores, seja pela intensificação da violência criminal cotidiana, que é uma herança das economias ilícitas estabelecidas em contextos de guerra (HÖGLUND; KOVACS, 2010). Tendo em vista as variações da paz que podem existir dentro de uma sociedade após o fim formal de um conflito armado, a seção que segue buscará investigar as características da paz estabelecida no Sri Lanka após a vitória militar do governo que deu fim ao LTTE.

O pós-conflito no Sri Lanka: problemas não resolvidos, marginalização e violência

O objetivo da presente seção é compreender os impactos da vitória militar do governo do Sri Lanka sobre o LTTE. Desse modo, a análise conjuntural empregada levará em consideração três principais variáveis, consideradas na abordagem de Höglund e Kovacs (2010): (i) problemas não resolvidos; (ii) a possibilidade de manutenção da marginalização da parte perdedora e, por fim, (iii) a dinâmica de violência dentro da sociedade.

Conflitos separatistas, de acordo com Wallensteen (2007), tendem a ser resolvidos por meio da negociação de arranjos de compartilhamento de poder, de modo a proporcionar maior autonomia para o grupo não-estatal em uma determinada região. Nesse sentido, observando a categoria dos “problemas não resolvidos”, observa-se que no caso do Sri Lanka não houve avanços em direção à concessão de autonomia. A Constituição do Estado se manteve durante o período analisado, e a participação dos tâmeis na esfera política deveria ser restrita à capacidade do grupo de emplacar a vitória de parlamentares tâmeis em eleições distritais, previstas pela 13ª emenda constitucional, de 1987. A continuidade da estrutura de poder do Sri Lanka desagradou a minoria tâmil, motivando uma série de protestos e oposições de representantes da Aliança Nacional Tâmil (TNA) – grupo de coalizão tâmil – desde a vitória militar. A exemplo dessa insatisfação, pode-se citar as eleições parlamentares de julho de 2018, em que o TNA adotou uma retórica altamente nacionalista, levando membros de uma ala mais radical da coalizão a cogitarem, inclusive, o retorno do LTTE para lidar com os vetos à autonomia tâmil empregados pelo governo e alcançar a liberdade do grupo étnico⁷ (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2019). Como a demanda principal do LTTE, relativa à concessão de autonomia ou separação, não foi adereçada em um acordo de paz no contexto pós-conflito, fica evidente que o processo de resolução não seguiu os pressupostos de tratamento efetivo das causas vistos em Heraclides (1997) e Wallensteen (2007), Kovacs e Svensson (2013). Sendo assim, considerando a mobilização recente de tal discurso, é possível inferir que a vitória militar do governo não foi capaz de eliminar a demanda tâmil por autonomia ou separatismo, e tal anseio ainda se faz presente mesmo após 10 anos do fim do conflito.

Em relação à marginalização da população tâmil, nota-se que, mesmo passados dez anos do fim do conflito, poucos avanços ocorreram. De acordo com os indicadores do Fragile States Index, muito embora a

⁷ Nos anos de 2010, e de 2014 em diante, identifica-se que o TNA tem pressionado o governo nacional para a realização de uma reforma constitucional que garanta a autonomia do grupo étnico. Porém, o governo tem se esquivado de discutir a questão (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2019).

situação geral do país apresente uma melhora, especificamente no que tange às insatisfações de grupos sociais, poucas mudanças podem ser observadas. O indicador Group Grievance, que reflete um dos aspectos de coesão social, avalia divisões e segmentações entre os grupos sociais, considerando o acesso a recursos e serviços e a inclusão nos processos políticos do Estado. Desde 2009, quando o valor atribuído a esse indicador era 9,8, pouco se alterou. Em 2019 esse valor é 9,0, o que indica que a realidade no país continua crítica⁸ (FRAGILE STATES INDEX, 2019).

Tabela 1 – Group Grievance – Sri Lanka

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2,8	9,6	9,4	9,1	9,5	9,3	9,3	9,2	9,0	8,7	9,0

Fonte: elaboração própria com base em FRAGILE STATES INDEX (2019).

Um dos aspectos relacionados a essa insatisfação diz respeito à impunidade associada à fase pós-conflito, uma vez que não houve grande esforço por parte do governo no sentido de promover justiça em relação aos crimes e à violência cometidos durante os anos de guerra. Em 2010, foi criada uma Comissão de Reconciliação, indicada pelo presidente Mahinda Rajapaksa, para investigar as causas do fracasso da tentativa de cessar-fogo de 2002, as lições aprendidas pelos eventos que se sucederam e as medidas necessárias para promover a unidade e a reconciliação entre as comunidades do país. Após um trabalho de 18 meses, foi publicado o resultado das investigações, o *Lessons Learnt and Reconciliation Commission Report*, um relatório que isentou o governo cingalês e o exército do Sri Lanka dos crimes de guerra, enquanto acusou os Tigres do Tâmil de repetidamente terem violado o Direito Internacional Humanitário (DIH) (THE NATIONAL PEACE COUCIL OF SRI LANKA, 2019). Além desta iniciativa não ter produzido na população tâmil um sentimento de justiça, os anos seguintes à vitória militar foram marcados por muitos desaparecimentos de ex-combatentes do LTTE que haviam se rendido às forças armadas do Sri Lanka. O ano de 2017, em particular, foi caracterizado por diversas ondas de protestos motivados pela impunidade e pela falta de informações a esse respeito (SRI LANKA BRIEF, 2019). Nota-se, então, que o contexto pós-conflito no Sri Lanka enraíza a relação entre “vencedores” e “perdedores”, em que há uma excludente de ilicitude para aqueles que cometeram crimes em favor do governo durante o conflito, ao passo que os crimes cometidos pelos combatentes do LTTE foram enquadrados como violações ao DIH.

Outras formas de violência política e de discriminação contra a população tâmil também contribuíram para a insatisfação. Segundo dados do International Crisis Group (2019), em 2011, foram registrados casos de assassinatos e sequestros de tâmeis por parte de grupos paramilitares de apoio ao governo. As eleições locais de 2011, por exemplo, foram marcadas por altos índices de violência eleitoral propagada pelo exército nacional, de modo a coagir a população que apoiava o TNA à época. O mesmo ocorreu nas eleições provinciais que ocorreram na região norte do país em 2013, e nas eleições presidenciais de 2014. Em dezembro de 2012, a violência se fez presente mais uma vez na tensa relação entre tâmeis e exército nacional, quando estudantes

⁸ Quando mais próximo de 10,0, mais grave é a realidade analisada.

tâmeis foram enviados para centros de reabilitação por comemorarem publicamente o conflito. Prisões arbitrárias voltaram a ocorrer em janeiro de 2013, quando a polícia antiterrorista realizou uma série de ataques e interrogatórios contra políticos e ativistas tâmeis. Em maio de 2014, após uma ofensiva do governo contra os tâmeis, alegando um suposto ressurgimento do LTTE, a população tâmil foi proibida de celebrar os mártires da guerra, dentre outras medidas de cerceamento dos direitos tâmeis.

Mais recentemente, em agosto de 2019, o presidente cingalês, Maithripala Sirisena indicou Shavendra Silva como novo comandante do Exército. A decisão foi considerada pelos tâmeis e pela comunidade internacional como uma afronta e como uma tentativa de boicotar os esforços de reconciliação, uma vez que o Tenente-general é acusado de diversos crimes de guerra e violações aos direitos humanos durante o conflito. Nos meses finais do confronto, em 2009, Silva comandou uma divisão do exército cingalês apontada, pelo relatório do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, como responsável por torturas, assassinatos, violência sexual e de gênero e ataques deliberados a instalações humanitárias, como hospitais (SRI LANKAN GENERAL..., 2019).

Outro fator determinante na insatisfação que continua caracterizando a população tâmil diz respeito à militarização do norte da ilha, bem como à questão dos deslocados internos. Durante os anos finais do conflito, milhares de tâmeis ficaram desabrigados e mais de 200 mil foram transferidos, forçadamente, para campos de deslocados (AKHTAR, 2010). Poucos meses após a vitória militar, a maior parte deles começou a ser reassentada em áreas devastadas pelas hostilidades, sem perspectivas de iniciativas de reconstrução. Nos anos seguintes, ao invés de se verificar um esforço nessa direção, o que vem sendo observado é um movimento de militarização e de ocupação, por cingaleses, de áreas tradicionalmente ocupadas pelos tâmeis, o que tem gerado protestos e crescentes reivindicações (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2019).

De acordo com o relatório do The Oakland Institute (2015), em 2015 ainda haviam 36 campos de deslocados na região norte da ilha. O maior deles, o campo de Konadpulam, abrigava cerca de 800 pessoas e é base, também, de um acampamento militar. Embora não haja dados precisos a esse respeito, em 2012, estimava-se que 60% do exército cingalês estivesse estacionado na região norte do país. Segundo o Internal Displacement Monitoring Centre (2019), ainda existem aproximadamente 37 mil deslocados internos originados pelo conflito. A esperança de reassentamento desses deslocados e de reconstrução e recuperação das áreas ainda destruídas, no norte do país, residem, atualmente, nas atividades do Escritório de Reparações, estabelecido no final de outubro de 2018, como parte das medidas voltadas para a reconciliação nacional. Diante de tantos desafios e de um cenário profundo de insatisfações e ocorrência de atos violentos no país, resta saber se essas medidas conseguirão, de fato, construir uma paz duradoura no Sri Lanka.

Tendo em vista as causas mais enraizadas que geraram o conflito, há décadas atrás, mais especificamente as diversas políticas discriminatórias, a limitada representação política e a falta de autonomia para a região tâmil (GANGULY, 1996; ABEYRATNE, 2004; FERNANDO, 2005), o que se pode inferir acerca dos desdobramentos futuros é que o descontentamento da população tâmil persistirá, já que não se vê esforços governamentais no sentido de modificar a realidade marginalizada desse grupo. Sobretudo na

ausência de uma oposição armada, as chances de que o governo cingalês faça concessões à autonomia e representação política tâmil é muito pequena.

A recente vitória nas eleições presidenciais, em novembro de 2019, de Gotabaya Rajapaksa, é mais um indicador de que as demandas tâmeis dificilmente serão acomodadas pelo governo central. Ele foi Secretário de Defesa durante o mandato do irmão, Mahinda Rajapaksa (2005 – 2015), sendo considerado um dos grandes responsáveis pela vitória militar que derrotou o LTTE em 2009, colocando-o também como alvo de acusações pelas violações de direitos humanos e crimes de guerra cometidos no processo. Durante a campanha eleitoral, ele foi categórico ao afirmar que o Sri Lanka derrotará o terrorismo fundamentalista novamente, em referência aos atentados ocorridos na Páscoa, assim como o fez no passado (referindo-se ao LTTE) (GOTABAYA RAJAPKSA: SRI LANKA'S..., 2019). Ao que tudo indica, esse será um governo marcado pelo forte nacionalismo cingalês, o que em nada contribui para que os interesses tâmeis sejam atendidos. Naturalmente, isso não significa dizer que o conflito armado ressurgirá imediatamente ou que novos grupos insurgentes se mobilizarão, mas seguramente significa que as causas que produziram o nacionalismo e o separatismo tâmil permanecem existindo.

Considerações finais

A literatura sobre as vitórias e seus impactos no contexto pós-conflito se divide acerca da efetividade de tais vitórias em evitar o ressurgimento do conflito. A situação no Sri Lanka, até hoje, permanece inconclusiva no que tange a possibilidade de ressurgimento do conflito armado, haja vista que a sociedade ainda permanece polarizada, embora existam poucos enfrentamentos diretos entre tâmeis e tropas cingalesas. Porém, o que se pode afirmar até o momento é que a vitória militar, no caso do Sri Lanka, não promoveu a resolução efetiva das causas que motivaram tâmeis a se mobilizarem violentamente em favor do separatismo.

A não resolução do conflito fica em evidência quando se analisa as três categorias aqui discutidas. Ainda existem impasses não resolvidos no que tange a possibilidade de concessão de autonomia, o que levou grupos tâmeis a reivindicarem ativamente por tal demanda durante os últimos dez anos. Também foi demonstrado que a violência, embora muitas vezes manifesta de maneira indireta e esporádica, ainda faz parte da tensa relação entre as forças armadas e a população tâmil. Por fim, também fica em evidência que a minoria étnica seguiu às margens da sociedade no contexto pós-conflito, sobretudo quando se observa a marginalização das demandas por justiça levantadas em protestos, a ineficácia dos mecanismos de justiça transicional, a política de assentamentos em terras historicamente ocupadas pelos tâmeis e, por fim, a situação dos deslocados que ainda é grave. Nesse sentido, o Sri Lanka presencia atualmente uma paz frágil e instável, já que o contexto pós-conflito vem sendo marcado pela ineficácia em promover uma resolução efetiva, além da contínua polarização social dentro da sociedade cingalesa.

REFERÊNCIAS

ABEYRATNE, Sirimal. Economic roots of political conflict: the case of Sri Lanka. **The World Economy**, vol. 27, n. 8. 2004.

- AKHTAR, Shaheen. Managing ethnic conflict in Sri Lanka: going beyond the LTTE. In: WIRSING, R.; AHRARI, E. **Fixing fractured nations: the challenge of ethnic separatism in the Asia Pacific**. Palgrave Macmillan, 2010.
- BOSE, Sumantra. **Flawed mediation, chaotic implementation: the 1987 Indo-Sri Lanka Peace Agreement**. In: STEDMAN, J.; ROTHCHILD, D.; COUSENS, E. Ending civil wars – the implementation of peace agreements. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.
- BROWN, Michael E. (Ed.). **The International Dimensions of Internal Conflict**. Cambridge: MIT Press, 1996.
- DEROUEN JR., Karl. **An Introduction to Civil Wars**. Thousand Oaks: CQ Press, 2015.
- DEVOTA, Neil. From ethnic outbidding to ethnic conflict: the institutional bases for Sri Lanka's separatist war. **Nations and Nationalism**, v. 11, n. 1. 2005.
- FEARON, James D.; LAITIN, David D. Civil war termination. Conference Paper, **Annual Meetings of the American Political Science Association**, Chicago, Illinois, 30 Agosto – 1 Setembro, 2007. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/4894/e3a3ba9778117453f15c17cfbd9c6280cf47.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2019.
- FERNANDO, Laksiri. Ethno-nationalism and youth dimension in the protracted social conflicts in Sri Lanka. **International Relations in a Globalizing World**, v.1, n.1. 2005.
- FRAGILE STATES INDEX. Sri Lanka. **Fund For Peace**, Disponível em <<https://fragilestatesindex.org/country-data/>>. Acesso em 20 set. 2019.
- GANGULY, Sumit. Conflict and crisis in south and southeast Asia in: BROWN, Michael E.(ed.). **The international dimensions of internal conflict**. Cambridge: MIT Press.1996
- GOTABAYA RAJAPKSA: SRI LANKA'S... Gotabaya Rajapaksa: Sri Lanka's powerful new president. BBC News. 25 de novembro de 2019. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-asia-50389014?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/topics/cywd23g0gxgt/sri-lanka&link_location=live-reporting-story> Acesso em 28 nov. 2019.
- GUNARATNA, Rohan. **International and regional implications of the Sri Lankan Tamil insurgency**. Bandaranaike Centre for International Studies. 1997. Disponível em <http://www.padippakam.com/document/srilankan_gov/gov002.pdf> Acesso em 20 nov. 2019.
- HERACLIDES, Alexis. The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars. **Millennium – Journal of International Studies**, 1997, v. 26, n. 3, pp. 679-707.
- HÖGLUND, Kristine; KOVACS, Mimmi S. Beyond the absence of war: the diversity of peace in post-settlement societies. **Review of International Studies**, v. 36, n. 2, Abril 2010, pp. 367-390.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Crisis Watch Sri Lanka. **International Crisis Group**, 23 set. 2019. Disponível em: < <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch> >. Acesso em: 23 set. 2019.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. Sri Lanka: country information. **Internal Displacement Monitoring Centre**, 23 set. 2019. Disponível em <<http://www.internal-displacement.org/countries/sri-lanka>>. Acesso em 23 set. 2019
- KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. 3ª ed. Cambridge: Polity Press, 2012.
- KOVACS, Mimmi S.; SVENSSON, Isak. The Return of Victories? The Growing Trend of Militancy in Ending Armed Conflicts. Conference Paper, **General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR)**, Science Po Bordeaux, 4-7 set. 2013. Disponível em:

<<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8b5c9fb5-9173-47da-969f-28d8124cbc67.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2019.

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

SRI LANKA PROFILE – TIMELINE. **BBC News**, 25 de abril de 2019. Disponível em <<https://www.bbc.com/news/world-south-asia-12004081>> Acesso em 13 ago. 2019

SRI LANKA BRIEF. Sri Lanka HR Reports. Disponível em <<https://srilankabrief.org/sri-lanka-hr-reports/>> Acesso em 23 set. 2019.

SRI LANKAN GENERAL... Sri Lankan general accused of war abuses appointed army chief. Al Jazeera. 19 ago 2019. Disponível em <<https://www.aljazeera.com/news/2019/08/sri-lankan-general-accused-war-abuses-appointed-army-chief-190819170119306.html>> Acesso em 23 set. 2019.

THE NATIONAL PEACE COUCIL OF SRI LANKA. LLRC Official Version. Disponível em <<https://www.peace-srilanka.org/media-centre/publications/item/92-llrc-official-version>> Acesso em 23 set. 2019.

The Oakland Institute. The long shadow of war: the struggle for justice in postwar Sri Lanka. 2015. Disponível em <<https://www.oaklandinstitute.org/long-shadow-war>> Acesso em 23 set. 2019.

Uyangoda, J. **Transition to civil war to peace: challenges of peace-building in Sri Lanka**. Working Paper. Social Scientist Association. Colombo, 2005.

WALLENSTEEN, Peter. **Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System**. London: Sage Publications, 2007.

WALTER, Barbara F. **Committing to Peace**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

*Recebido em 5 de outubro de 2019.
Aprovado em 03 de dezembro de 2019.*

RESUMO

Entre 1983 e 2009, o Sri Lanka presenciou um intenso conflito separatista envolvendo as forças armadas do governo e o grupo étnico tâmil, representados pelos Tigres de Libertação da Pátria Tâmil (LTTE). O conflito foi terminado forçadamente em 2009, após o sucesso de uma ofensiva militar lançada pelo governo, e, assim, nenhum acordo de paz foi assinado para selar a paz entre as partes. Desse modo, pretende-se elaborar uma análise conjuntural que discute os impactos da vitória militar para se pensar a relação atual entre o governo cingalês e a minoria étnica tâmil. Para tanto, foram mobilizados diversos relatórios de acompanhamento, que ressaltam avanços e retrocessos, na relação entre o governo do Sri Lanka e a minoria tâmeis entre maio de 2009 e setembro de 2019. As evidências aqui mobilizadas apontam para o fato de que a vitória militar não resultou em uma resolução efetiva do conflito, haja vista que os tâmeis não tiveram suas demandas por autonomia atendidas no momento pós-conflito, e, além disso, se mantiveram as tensões étnicas dentro do país, além da marginalização e repressão dos tâmeis no país.

Palavras-chave: Vitórias Militares; Conflitos Separatistas; Sri Lanka.

ABSTRACT

Between 1983 and 2009, Sri Lanka witnessed an intense separatist conflict involving the government armed forces and the Tamil ethnic group, represented by the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). The conflict forcibly ended in 2009 following the success of a government-launched military offensive, and therefore no peace agreement was signed to seal peace between the parties. Thus, we intend to elaborate an analysis that discusses the current impact of the military victory regarding the relationship between the Sri Lankan government and the Tamil ethnic minority. To do so, we resorted to a number of follow-up reports highlighting advances and setbacks in the relationship between the Sri Lankan government and the Tamil minority between May 2009 and September 2019. The evidence mobilized here points to the fact that military victory did not result in an effective resolution of the conflict, since the Tamils did not have their demands for autonomy met in the post-conflict context and, in addition, ethnic tensions remained within the country groups, as well as the marginalization and repression of Tamils in the country.

Key-words: Military Victories; Separatist Conflicts; Sri Lanka.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



A UCRÂNIA INDEPENDENTE APÓS O FIM DA GUERRA FRIA: UMA ANÁLISE GEOPOLÍTICA (1991-2013)

The independent Ukraine after the end of the Cold War: a geopolitical analysis (1991-2013)

Italo Barreto Poty¹

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a trajetória da Ucrânia após a sua independência da União Soviética sob o prisma da geopolítica. Trata-se de uma análise histórica com ênfase nas relações internacionais sob o prisma da geopolítica, no período de 1991 a 2013, com base em revisão da literatura. Os principais trabalhos historiográficos que abordam este período na Ucrânia são: *A History of Ukraine: the Land and its People*, de Paul Magocsi (2010) e *The Gates of Europe: A History of Ukraine*, de Sehrii Plokhy (2015). O trabalho de Magocsi se concentra na construção político-social pós-soviética com a análise de questões de identidade nacional e diversidade cultural na Ucrânia, sem tratar questões de geopolítica. Plokhy, por sua vez, define como problema central neste contexto histórico a construção da democracia na Ucrânia independente, a partir da dimensão interna do país. Ambos os autores dão menor ênfase à dimensão da geopolítica que envolve a Ucrânia após o fim da União Soviética. Neste sentido, o presente trabalho pretende contribuir para preencher esta lacuna.

Desde a sua origem, no século XIII, com a dissolução da Rus Kievana², a Ucrânia foi marcada pela ausência de soberania, sendo um território frequentemente disputado por potências vizinhas, destacando-se o domínio russo na maior parte de sua história. Durante a Guerra Fria, o domínio soviético se estendeu até a Alemanha, o que deixou a Ucrânia numa posição segura em relação a ameaças externas, sob a perspectiva soviética (PLOKHY, 2015). Após o fim da Guerra Fria, ao ter alcançado a independência, a Ucrânia voltou a ser

¹ Doutorando e mestre em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e graduado em História pela mesma instituição. Email: italopoty29@gmail.com

² A Rus Kievana foi uma confederação de tribos eslavas existente entre os séculos IX e XIII, da qual se originaram posteriormente as nações russa, bielorrussa e ucraniana (MONIZ BANDEIRA, 2016).

alvo de disputa entre grandes potências, devido à sua condição de ser um dos pivôs geopolíticos da Eurásia (BRZEZINSKI, 1997).

Para compreender este processo, dividimos o texto em seis partes, além das considerações finais. Na primeira seção serão expostas as teorias geopolíticas clássicas elaboradas na primeira metade do século XX por Halford Mackinder e Nicholas Spykman e a influência de ambas no pensamento estratégico norte-americano de George F. Kennan e Zbigniew Brzezinski, na segunda metade do século XX. Na segunda, serão abordados o fim da URSS e a independência da Ucrânia, enquanto a terceira tem como objeto o papel da Ucrânia no cenário internacional pós-Guerra Fria. Na quarta seção será analisada a expansão da OTAN para o Leste europeu e a Revolução Laranja, como sinais do avanço da influência dos Estados Unidos para o entorno da Rússia e para a Ucrânia especificamente. Na quinta, a retomada da capacidade de projeção de poder da Rússia no seu entorno será o tema, nas crises de abastecimento de gás de 2006 e 2009 e na Guerra contra a Geórgia, em 2008. Na sexta seção, será feita a análise de como esta disputa por influência na Ucrânia entre Rússia e Estados Unidos contribuiu para o acirramento da divisão interna no país, que se refletiu nas eleições de 2010 e criou as condições que deflagraram o *Euromaidan* em 2013.

Os fundamentos da geopolítica norte-americana: a Eurásia e o seu entorno

O marco inicial do pensamento geopolítico norte americano se deu com as reflexões de Mahan (1889) sobre a superioridade do poder naval sobre as potências terrestres. De acordo com o autor, desde o século XVII o controle dos mares seria o fator determinante para o sucesso militar e econômico das grandes potências, tanto em termos militares quanto econômicos – através do controle de rotas comerciais. Ao defender a ideia de que os oceanos formam uma unidade, em contraposição aos continentes que são divididos, Mahan (1889) estabelecia que a condição geográfica permitiria o comando dos mares por uma única potência, que a levaria a uma posição hegemônica em relação às demais.

Mackinder (1904) afirmou que, até o século XIX, a tese de Mahan era verdadeira, o que se confirmava pela hegemonia britânica observada naquele contexto histórico, dada sua supremacia naval em relação aos demais países. No século XX, entretanto, tal supremacia teria chegado ao seu fim. Para Mackinder, a grande massa territorial da Eurásia, da qual a Rússia era o território central, com potencialidades em termos de recursos naturais e população que eram enormes, poderia torná-la uma vasta economia mais ou menos autônoma, cuja configuração geográfica a fazia inacessível às rotas comerciais marítimas. Tais características, aliadas ao processo de integração através de ferrovias, tornariam o poder terrestre da Eurásia capaz de suplantar as potências navais, caso se expandisse para o seu entorno, podendo assim definir os rumos da política internacional.

Mapa 1 - A área pivô do mundo segundo Mackinder.



Fonte: MACKINDER, 2004.

A Rússia, dentro desta interpretação, é o Estado pivô, devido a seu território coincidir na maior parte com a área pivô – o heartland (ver mapa 1 acima) – definida por Mackinder. As grandes ferrovias intercontinentais – como a Transiberiana – permitiriam a mobilidade de forças armadas e mercadorias de modo ágil, sendo capazes de competir com as vantagens das rotas marítimas. A expansão da Rússia para as áreas marginais da Eurásia tornaria possível a emergência de um poder global – *empire of the world*, nas palavras de Mackinder, que vislumbrava esta possibilidade numa possível aliança da Rússia com a Alemanha. Para o geógrafo inglês, a hegemonia mundial dependia do controle do *heartland*: “Quem domina o Leste da Europa, domina o *Heartland*. Quem domina o *Heartland*, domina a Ilha Mundial. Quem domina a Ilha Mundial, comanda o mundo” (MACKINDER, 1919, p. 186, tradução do autor).

A Ilha Mundial (*World-Island*) é formada por Europa, Ásia e África. Estes três continentes interligados representam, como um todo, a região mais populosa, mais rica em recursos naturais e maior em tamanho do mundo. Para Mackinder (1904), o conjunto de oceanos forma uma unidade, como pensava Mahan (1889), ao contrário da visão de que haveria quatro oceanos e seis continentes. Entretanto, a balança pesava em favor do poder terrestre, que estava concentrado na área pivô e era inacessível ao poder naval.

Tomando como base a teoria do *heartland*, o geoestrategista norte-americano Nicholas Spykman (1942) desenvolveu sua teoria do *rimland*, que desloca a importância fundamental da área pivô para o seu entorno. Ou seja, mais importante do que conquistar o *heartland* é obter o controle do *rimland*, que é exatamente o conjunto das áreas do seu entorno, que Mackinder havia nomeado como crescente marginal. De acordo com José Luis Fiori (2011)

Dentro desta tradição, não há dúvida que Nicholas Spykman foi o pai da “escola geopolítica norte-americana”. Ele partiu das idéias de Halford Mackinder, mas modificou sua tese central: para Spykman, quem tem o poder mundial não é quem controla diretamente o “coração do mundo”, é quem é capaz de cercá-lo, como os Estados Unidos fizeram durante toda a Guerra Fria, e seguem fazendo até os nossos dias (FIORI, 2011).

O *rimland* era mais importante para Spykman, porque tanto favorecia o domínio da Eurásia, quanto permitia o contato com outras regiões do mundo através dos mares (KAPLAN, 2012). Além disso, era mais rico em recursos naturais que o *heartland* e, devido as suas condições geográficas, estava sujeito à disputa tanto pelo poder terrestre da Rússia quanto pelas potências marítimas (SPYKMAN, 1942). De acordo com Brandão, pode-se notar que Spykman foi influenciado tanto pela teoria do poder terrestre de Mackinder, quanto pela teoria do poder naval de Mahan:

Discípulo de geopolíticos como Mahan e Mackinder, Spykman compreendia a importância da geografia política. Ao situar o epicentro do problema não apenas no “Estado que controla o Heartland”, mas nos países “comprimidos” entre as potências terrestres e navais, Spykman multiplicou os focos de tensão, ampliando o raio de ação da política exterior americana (BRANDÃO, 2016, p. 55).

As ideias de Spykman foram a referência para a geopolítica norte-americana durante a Guerra Fria, tanto para a definição da política de contenção elaborada por George Kennan, quanto para sua crítica feito pelo campo conservador nos EUA. De acordo com Henry Kissinger (1994), Kennan via a União Soviética essencialmente como uma combinação entre a ideologia comunista e o expansionismo czarista, este último estando relacionado ao problema histórico da vulnerabilidade da Rússia:

Desde os tempos imemoriais, argumentou Kennan, os czares já haviam tentado expandir seus territórios. Eles tentaram subjugar a Polônia e convertê-la em uma nação dependente. Consideravam a Bulgária como parte da esfera de influência russa e buscavam um porto de águas cálidas no mediterrâneo, impondo seu domínio sobre os Estreitos do Mar Negro (KISSINGER, 1994, p. 448, tradução do autor).

Kennan defendia que União Soviética caíria por si só, cabendo aos Estados Unidos uma postura reativa em relação ao que via como expansionismo soviético. Neste sentido, os EUA articularam, sob a mesma estratégia de contenção, pactos como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), definidos por Kennan como defensivos, e o Plano Marshall, que visava à reconstrução dos países aliados e a conter o avanço do socialismo na Europa (BRANDÃO, 2016).

Após o fim do conflito entre Estados Unidos e União Soviética, uma das principais referências no pensamento geopolítico norte-americano foi Zbigniew Brzezinski³. Na linha da teoria do heartland, ele definiu a preponderância sobre a Eurásia como principal objetivo geopolítico dos Estados Unidos, afirmando que isso havia sido alcançado com a vitória na Guerra Fria. Brzezinski (1997) afirmou que a primazia global norte-americana seria diretamente dependente da capacidade de sustentar sua proeminência na região eurasiática. Neste sentido, afastar a Ucrânia da órbita de influência russa – o que se consolidaria com a entrada da mesma

³ Cabe salientar que a importância de Brzezinski data de antes do fim da Guerra Fria, tendo sido Conselheiro de Segurança Nacional do Presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter (1977-1981) e publicando trabalhos relevantes como *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest*, em 1986.

na OTAN – reduziria a Rússia à condição de potência asiática, sem projeção geopolítica sobre a Europa. Além disso, excluiria dos russos o acesso às águas quentes do Mar Mediterrâneo via Mar Negro. Por isso, o autor definiu a Ucrânia como um pivô geopolítico da Eurásia (BRZEZINSKI, 1997).

O fim da URSS e a independência da Ucrânia

O fim da União Soviética é um fenômeno complexo, no qual diversos fatores tiveram papel importante⁴. Para fins da análise proposta neste artigo, daremos ênfase aos aspectos geopolíticos e econômicos. Sob a presidência de Ronald Reagan, os EUA deixaram de lado a doutrina da contenção de Kennan, que em geral era reativa e se baseava na ideia de que haveria um declínio inercial da URSS, e adotaram uma postura ofensiva contra a União Soviética. Os principais críticos da estratégia de contenção dentro dos EUA eram os conservadores, que viam tal estratégia como vantajosa para a URSS. A expansão das zonas de influência soviéticas nos anos 1970 confirmou esse argumento:

Entre a Guerra do Yom Kippur e a invasão do Afeganistão pelas tropas soviéticas, a União Soviética viveu seu apogeu em termos de projeção de poder em regiões geopoliticamente sensíveis. Estados importantes do *rimland* foram incorporados progressivamente à sua esfera de influência. Fator determinante para essa expansão foi a oferta de crédito em divisa estrangeira (um dos itens do acordo que estabeleceu a *détente*) e a sucessiva elevação do preço do petróleo, principal produto de exportação soviético. O comércio de petróleo favoreceu a acumulação de divisas que, por sua vez, possibilitaram a expansão territorial do poder (BRANDÃO, 2016, p. 142).

Nos anos 1980, os soviéticos enfrentavam uma corrida armamentista promovida pelo governo Reagan enquanto vinham sendo derrotados na guerra contra o Afeganistão, cenário cuja instabilidade também foi resultado da ação da inteligência norte-americana⁵ (GIBBS, 2000). Ao mesmo tempo em que aumentou sua projeção geopolítica na Guerra Fria, a URSS vinha percebendo dificuldades no campo econômico, que se aprofundaram com a pressão colocada pelos EUA. A partir dos anos 1960, houve uma diminuição significativa no crescimento anual médio da URSS. No período de 1951 a 1960, o crescimento econômico anual médio foi de 10,3%, enquanto que nos anos de 1981 a 1985 a média foi de 3,2% (SEGRILLO, 2015). Além disso, o governo soviético percebia a defasagem tecnológica em relação às potências ocidentais, no contexto da chamada “Terceira Revolução Industrial” ou Revolução Científico-Tecnológica. Gorbachev afirmou que “o hiato existente na eficiência da produção, na qualidade dos produtos, no desenvolvimento científico e tecnológico (...) começou a se alargar, e não a nosso favor” (SEGRILLO, 2015, p. 17). Tanto a estagnação econômica quanto a defasagem tecnológica da União Soviética coincidiram com transformações no paradigma de produção industrial no Ocidente, como a adoção de padrões flexíveis de produção, como o Toyotismo, em lugar do tradicional Fordismo (CARVALHO, 2017).

Gorbachev propunha o *Novo Pensamento*, conjunto de ideias inspiradas em parte nas políticas de Nikolai Bukharin e Nikita Krushev, que refletiam o interesse de empresários “cooperativados” ou “ilegais” e

⁴ Para uma análise mais aprofundada sobre o fim da URSS, ver : VISENTINI, Paulo. Os Paradoxos da Revolução Russa. Rio de Janeiro: Alta Books, 2007 ; KEERAN, Roger; KENNY, Thomas. Socialism Betrayed. Behind the Collapse of the Soviet Union. New York: International Publisher, 2008.

⁵ Em entrevista ao *Le Nouvel Observateur*, em 1998, Brzezinski, que foi conselheiro de segurança nacional do presidente Jimmy Carter, afirmou que a ajuda secreta da CIA aos Mujahidin induziu à intervenção militar soviética no Afeganistão em 1979 (GIBBS, 2000).

funcionários corruptos do partido. Tais ideias consistiam na adoção de valores ocidentais “universais”, tais como a democracia liberal, a economia de mercado, os direitos humanos, ambientalismo e a defesa de minorias étnicas e sociais, em contraposição à ideia de luta de classes (VISENTINI, 2007).

Neste cenário de crise econômica, pressão externa dos Estados Unidos e liderança com nova mentalidade, o governo soviético tentou implantar uma reforma econômica radical, a *Perestroika*, que consistia basicamente num conjunto de medidas de caráter liberalizante que visavam à retomada do crescimento por meio de gastos públicos civis, redução dos gastos militares e reforma das empresas públicas com objetivo de promover a inovação tecnológica, disciplina e combate à corrupção (MEDEIROS, 2008). Implantadas em 1987-88, as reformas desorganizaram o sistema econômico soviético, gerando problemas de abastecimento de alimentos, necessidade de grandes volumes de importações, aumento substancial da dívida externa e crise inflacionária (MAZAT, 2013).

Como os gastos militares constituíam o principal fardo da economia soviética, Gorbachev tinha como objetivo pôr fim à corrida armamentista com os Estados Unidos. Além disso, buscava-se evitar o desencadeamento de uma guerra com os Estados Unidos, considerando a ofensiva belicista do governo Reagan (VISENTINI, 2007). A proposta de redução de gastos militares, que significaria na prática uma diminuição de armas e tropas, levou Gorbachev a tentar redefinir toda a estratégia militar soviética, buscando a adoção de uma “doutrina defensiva”, o que contou com larga oposição da alta cúpula do Exército Vermelho e do complexo industrial-militar (MEDEIROS, 2008).

A condição dos militares para a redução de armas estratégicas ofensivas era que os Estados Unidos em contrapartida interrompessem a sua Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE). Entretanto, Gorbachev anunciou em 1988 nas Nações Unidas sua decisão de redução unilateral das forças soviéticas, enquanto que Reagan havia rejeitado abandonar a sua iniciativa. Isto representou um isolamento dos militares contrários às reformas – considerados “conservadores”, neste contexto – e um enfraquecimento do poder do exército, o que teve um peso considerável para a dissolução da União Soviética. Para Medeiros, “o Exército soviético era o principal instrumento de defesa do comunismo e, simultaneamente, o elemento de coesão das nacionalidades e grupos étnicos. O declínio do poder do Exército foi, assim, o estopim para o separatismo” (MEDEIROS, 2008, p. 222). Ao mesmo tempo, a derrota no Afeganistão também contribuía para o enfraquecimento do Exército. Após o fim da guerra, grupos étnicos não-russos passaram a protestar contra o alistamento militar e começaram a surgir movimentos separatistas (REUVENY e PRAKASH, 1999).

Na Ucrânia, o acidente de Chernobyl, em 1986, impulsionou o descontentamento da sociedade com o poder central em Moscou. O movimento ecológico, que responsabilizava governo soviético pelo desastre, tornou-se uma das primeiras formas de organização nacional ucraniana durante as reformas de Gorbachev (PLOKHY, 2015). Outra questão central que tomou forma de mobilização política foi a defesa da cultura nacional. Plokyh (2015) afirma que uma das primeiras organizações de massa na Ucrânia foi a Sociedade para Proteção da Língua Ucraniana, que em 1989 tinha 150.000 membros. Este grupo considerava que os fundamentos da nação ucraniana, que seriam a língua e a cultura, estavam sob ameaça, devido ao processo de “rus-

sificação” pela qual havia passado a Ucrânia durante a urbanização no período soviético. Nos anos 1980, apesar de a população ucraniana ser majoritária na maioria das cidades, a língua russa ainda era predominante. Em 1989, houve a primeira eleição indireta para o parlamento, surgiu a primeira organização política de massa, o Movimento Popular pela Perestroika, chamado *Rukh* – que chegou à marca de 300.000 membros neste mesmo ano – e a Igreja Católica foi legalizada (PLOKHY, 2015; MAGOCSI, 2010).

No verão de 1990, o parlamento ucraniano seguiu a decisão tomada pelos países bálticos e declarou a Ucrânia como país soberano, o que não a separou imediatamente da URSS, porém deu às suas próprias leis precedência sobre as leis soviéticas. Devido à crise econômica e ao enfraquecimento do exército, o governo central em Moscou estava numa condição de impotência para frear as aspirações de independência de suas repúblicas. Após a malograda tentativa de golpe de Estado de um grupo de militares contra Gorbachev, em 19 de agosto de 1991, o parlamento ucraniano votou pela independência, pelo placar de 346 votos a 1. No dia primeiro de dezembro, a declaração de independência foi confirmada via referendo popular (KUZIO, 2000).

Com o fim da Guerra Fria, os países que fizeram parte da União Soviética e do bloco socialista no Leste europeu se tornaram bastante vulneráveis a influências externas, sobretudo a americana, pois se situavam no *rimland*, região estratégica na perspectiva geopolítica dos Estados Unidos relativa à contenção da Rússia e ao objetivo de alcançar proeminência na Eurásia. Como veremos a seguir, o enfraquecimento da Rússia em decorrência do modo radical e problemático como foi feita a transição política e econômica favoreceu o avanço da influência americana para o seu entorno. Neste cenário, a Ucrânia teve prioridade na estratégia dos Estados Unidos, inicialmente, devido ao arsenal atômico herdado da URSS.

A conjuntura pós-Guerra Fria e a Ucrânia independente

O fim da União Soviética representou uma grande mudança no sistema internacional, que a partir de então se caracterizou por uma enorme assimetria tecnológica, militar e econômica entre os Estados Unidos e os demais países. A Rússia, que foi herdeira da maior parte do aparato militar e tecnológico soviético, passou por uma severa crise econômica e social em decorrência do modo abrupto como foi feita a transição para a economia de mercado (MAZAT, 2013). A Ucrânia, assim como as demais repúblicas que se separaram, sofreu grande queda na produção agrícola e industrial e passou por um processo de hiperinflação. Esta se deu principalmente por não haver instituições financeiras próprias na Ucrânia e pela necessidade de comprar produtos do mercado estrangeiro, que gerava um déficit orçamentário que era coberto com emissão de papel moeda e empréstimos (KRAVCHUK, 1998).

Em 1991, a Ucrânia era uma das repúblicas soviéticas mais pobres. As estatísticas disponíveis demonstram que o PIB per capita naquele ano era de US\$ 1,307, somente acima de Azerbaijão, Geórgia, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão (SUTELA, 2012). Havia expectativa em parte da sociedade que a integração com os países da Europa e os Estados Unidos, a adoção do livre-mercado e a construção de regimes democráticos fosse de fato melhorar as condições de vida no país. Entretanto, as políticas de privatizações, desregulamentação financeira e liberalização do comércio aprofundaram ainda mais a crise econômica, além de favorecer a

corrupção, em razão da falta de transparência na transferência dos bens estatais às mãos privadas. Neste processo emergiu uma nova classe de oligarcas que passou a constituir a elite político-econômica da Ucrânia, de modo similar ao que ocorreu na Rússia (ASLUND, 2005).

Devido às cadeias produtivas construídas no passado soviético, a Ucrânia continuou a ser dependente da Rússia em termos econômicos. A economia, que antes dos anos 1930 era baseada somente na agricultura, sofreu uma modernização no período da URSS, sobretudo nos setores de metalurgia e mineração. Com a industrialização, houve um aumento na demanda por petróleo e gás natural, o que tornou a Ucrânia dependente da Rússia nestes setores⁶ (SUTELA, 2012). O gás russo fornecido para a Ucrânia tinha o preço subsidiado em 70% e quase um terço do complexo industrial militar soviético estava localizado em território ucraniano. Aproximadamente 750 fábricas e 140 instituições técnicas, com quase 1 milhão de trabalhadores se mantinham integrados à economia russa. Com a dissolução da URSS, a Rússia removeu de lá dois terços do antigo aparato industrial soviético, reduzindo em 40% as importações de maquinário e equipamentos produzidos na Ucrânia (MONIZ BANDEIRA, 2016).

Nos EUA, uma das prioridades da política externa de Bill Clinton ao assumir a presidência foi o desarmamento nuclear da Ucrânia, por meio de negociações para a retirada do arsenal atômico soviético instalado no país. De acordo com Mearsheimer (1993), na perspectiva da administração do presidente Bill Clinton a Europa seria mais estável se a Rússia fosse o único Estado pós-soviético a possuir armas nucleares, posição com a qual o governo russo concordava, uma vez que os armamentos ucranianos seriam transferidos para a Rússia. O acordo foi assinado em janeiro de 1994, após intensos debates, tendo participado os Estados Unidos, a Inglaterra e a Rússia. A atuação dos Estados Unidos e Inglaterra tinha como base os acordos *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) e o *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT), que visavam à redução dos arsenais nucleares no mundo.

Além disso, os Estados Unidos criaram o programa *Partnership for Peace*, que tinha o objetivo de inserir as ex-repúblicas soviéticas dentro da estrutura da OTAN, a despeito dos interesses russos (USA, 1994). Na Ucrânia, um dos obstáculos a este objetivo era a base naval de Sebastopol, na Crimeia, devido a ser a cidade onde estacionava a 5ª esquadra soviética, que passou a ser uma base naval russa após o fim da URSS (KUZIO, 2000). A base naval na Crimeia tem importância geoestratégica crucial para a Rússia, pois permite o acesso às águas quentes do Mar Mediterrâneo e consequentemente a projeção de seu poder naval, evitando que o país se reduza à condição exclusiva de poder terrestre.

A Crimeia, de acordo com Sasse (2007), é um território cuja população é predominante formada por russos étnicos e com uma forte adesão aos valores soviéticos, o que constituiu um dos principais desafios à Ucrânia durante o seu processo de independência da União Soviética. Neste contexto, houve um rápido crescimento da mobilização política de nacionalistas russos que adotaram um caráter separatista na península, que culminaram numa tentativa de emancipação, em 1992. Entre os anos de 1994 e 1998, devido a negociações

⁶ Ao mesmo tempo, a Rússia dependia da Ucrânia para realizar as exportações de hidrocarbonetos ao seu principal mercado consumidor, a Europa, devido ao fato de os gasodutos russos passarem pelo território ucraniano.

no parlamento ucraniano que definiram um status constitucional de autonomia para a Crimeia, observou-se um recuo deste movimento separatista (SASSE, 2007).

Outro aspecto importante para os Estados pós-soviéticos foi a forma como se deu a relação entre a Rússia e os Estados Unidos nos anos 1990. Mesmo com os EUA descumprindo a promessa de não expandir a OTAN para países da antiga área de influência soviética, o governo de Boris Yeltsin centrou sua política externa no pós-Guerra Fria na ideia de “cooperação” com os Estados Unidos e o Ocidente. Em discurso no conselho de segurança da ONU, afirmou que a Rússia compartilhava os principais valores ocidentais, que segundo ele seriam os Direitos Humanos, a liberdade, o estado de direito e a moralidade. Na prática, Yeltsin concordou que países do antigo bloco socialista, como Polônia, Hungria e República Tcheca, se tornassem membros da OTAN, ao assinar em 1997 o Ato Fundador sobre as Relações, Colaboração e Segurança Mútua entre a Rússia e a OTAN. Este acordo significou um avanço dos Estados Unidos em sua estratégia de enfraquecer a Rússia do ponto de vista geopolítico (MAZAT e SERRANO, 2012), em consonância com a perspectiva geopolítica norte-americana de manter a primazia na Eurásia (BRZEZINSKI, 1997).

A expansão da OTAN e a Revolução Laranja na Ucrânia

A OTAN se expandiu na direção dos países que faziam parte do bloco socialista e da União Soviética ao longo dos anos 1990 e dos anos 2000. Em 1999, tornaram-se membros a Polônia, Hungria e República Tcheca. Em 2004, Eslováquia, Eslovênia, Romênia e Bulgária, além das ex-repúblicas soviéticas do Báltico: Estônia, Letônia e Lituânia (CANÊDO, 2006). Conforme se pode observar no mapa 2, após o fim da Guerra Fria a OTAN se expandiu na direção do entorno da Rússia.

A Ucrânia se aproximou da OTAN ainda no ano de 1997, por meio da adesão ao *Partnership for Peace*. Ao mesmo tempo, o presidente Leonid Kuchma tentava se aproximar da Rússia, devido à interdependência econômica entre ambos os países. Contudo, dada a assimetria de poder entre Rússia e Estados Unidos, o país norte-americano conseguiu estabelecer uma influência maior sobre a Ucrânia, avançando na aproximação desse país à OTAN (BUKKVOLL, 1997).

Mapa 2 - Expansão da OTAN



Fonte: COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS, 2017.

Um episódio que se destaca neste esforço de afastar a Ucrânia da Rússia e aproximá-la do Ocidente foi a *Revolução Laranja*, ocorrida em 2004, na qual protestos de parte da população levaram à mudança no resultado das eleições. Tal movimento consistiu na defesa da anulação da eleição de Viktor Yanukovitch para a presidência, sob a alegação de fraude, em favor do candidato que ficou na segunda colocação, Viktor Yuschenko. Yanukovitch, membro do Partido das Regiões, havia sido governador de Donetsk, localizada no leste ucraniano, onde a cultura russa é predominante, sendo considerado um candidato pró-Rússia. Yuschenko, por sua vez, era contrário ao acordo com a Rússia relativo à continuação da cessão da base de Sebastopol e defendia a integração da Ucrânia à União Europeia e à OTAN.

Após o resultado das eleições, ocorreram protestos de rua acusando fraude no processo eleitoral. Políticos europeus se envolveram na mediação da crise, destacando-se a atuação do presidente da Polónia, Aleksander Kwasniewski, que conseguiu convencer o presidente Leonid Kuchma, no fim do seu mandato, a apoiar a anulação das eleições (PLOKHY, 2015). Desta forma, a Revolução Laranja se saiu vitoriosa, com eleição de Yuschenko em dezembro de 2004, como presidente da Ucrânia. Plokyh interpreta a Revolução Laranja como um movimento de luta pela liberdade e pela justiça, conforme escreve a seguir

Enquanto as câmeras de televisão transmitiam imagens dos protestos do Maidan para todo o mundo, telespectadores europeus descobriam a Ucrânia por si mesmos, pela primeira vez enxergando como além de uma distante região no mapa. As imagens não deixaram dúvidas de que seus habitantes desejavam liberdade e justiça. A Europa e o mundo não poderiam ficar de fora (PLOKHY, 2015 p. 334, tradução do autor).

No trecho acima o autor sustenta sua análise com base na cobertura da mídia ocidental dos protestos e a sua reação no Ocidente, justificando no final a atuação de atores externos como a União Europeia na resolução da crise. Além disso, Plokhy utiliza os resultados das pesquisas eleitorais, que divergiram do resultado favorável a Yanukovitch, como fundamento para sua análise. Segundo McFoul (2007), a tecnologia para descobrir fraudes eleitorais foi importada dos Estados Unidos, além de haver a presença de monitores internacionais para fiscalizar o processo eleitoral e dar legitimidade ao pleito do ponto de vista ocidental, que era favorável à Yushenko.

De acordo com Sussman (2010), a Revolução Laranja se insere no contexto das “revoluções coloridas”, que levaram à derrubada de governos alinhados à Rússia na Sérvia, Geórgia e Quirguistão, além da Ucrânia, entre os anos de 2000 e 2005. Elas foram resultado da influência dos Estados Unidos e seus aliados nos Estados que eram parte do antigo bloco socialista, através de mecanismos de financiamento e de assistência à promoção da democracia, que contavam com técnicas de pesquisa de opinião pública, de boca de urna, métodos e treinamento para conflitos estratégicos não-violentos. Os principais agentes destes movimentos foram ONGs, como *Freedom House*, *American Enterprise Institute*, *National Democratic Institute*, que eram financiadas por agências norte-americanas e europeias além de grupos privados e estatais tais como *United States Agency for International Development* (USAID), *National Endowment for Democracy* (NED) e a *Central Intelligence Agency* (CIA), no sentido de apoiar grupos políticos e movimentos populares que se posicionavam politicamente como pró-ocidentais e contrários à aproximação com a Rússia (SUSSMAN, 2010).

Entre os anos de 2003 e 2004, foram gastos pelo governo de George W. Bush aproximadamente US\$ 65 milhões com os grupos ligados a Viktor Yushenko. Com efeito, tal política de apoiar financeiramente grupos políticos ucranianos favoráveis à aproximação da Europa e ao afastamento da Rússia estava em vigor desde o fim da União Soviética. A secretária de Estado para a Europa, Victoria Nuland, afirmou em 2013 que, desde 1991, os EUA haviam gasto US\$ 5 bilhões no “desenvolvimento de instituições democráticas” na Ucrânia (MEARSHEIMER, 2014).

Segundo Plokhy (2015, p. 335), os anos após a Revolução Laranja foram “cheios de contradições”. Em 2006, o Partido das Regiões ganhou a maioria do parlamento e nomeou Yanukovitch, cuja eleição havia sido anulada em 2004, como primeiro ministro. Com isso, o candidato que havia sido impedido de tomar posse dois anos depois voltou a ocupar lugar de destaque na política ucraniana através do voto popular de seu partido. Embora tenha tido sucesso na anulação da eleição de 2004 em favor do seu candidato, a Revolução Laranja não conseguiu se consolidar, perdendo espaço para o Partido das Regiões, que se aliou aos partidos comunista e socialista da Ucrânia. Em 2010, Yanukovitch foi eleito novamente presidente da Ucrânia, desta vez efetivamente tomando posse do cargo. Na perspectiva russa, a Revolução Laranja foi entendida como um golpe de Estado, conforme afirmou o presidente russo Vladimir Putin:

Viktor Yanukovitch venceu aquela eleição, mas aparentemente as ruas não concordaram com isto e eclodiram protestos populares. Tais protestos foram ativamente apoiados pelos Estados Unidos. Uma terceira rodada de eleições foi realizada, violando a constituição do país. Isso pode ser percebido como um golpe de estado (THE PUTIN..., 2017, parte 3, tradução do autor).

De acordo com George Friedman (2008), enquanto na perspectiva europeia e norte-americana este episódio na Ucrânia foi visto como um triunfo da democracia e da influência ocidental, do ponto de vista da Rússia, o movimento consistiu em uma intervenção da CIA nos assuntos internos da Ucrânia, com o objetivo de torná-la membro da OTAN, o que se inseria no que o autor classifica como estratégia de cercamento ocidental da Rússia. A perspectiva de Friedman segue a linha de raciocínio de Spykman, acerca da importância estratégica do *rimland*. Deste modo, pode-se observar, em certa medida, um avanço da estratégia de contenção da Guerra Fria, adaptada ao novo contexto político internacional, no qual um dos objetivos dos EUA é conter a influência do Estado russo no seu entorno. Por outro lado, o *modus operandi* para se alcançar a influência na Ucrânia pode ser entendido a partir da análise de Brzezinski sobre o tipo de hegemonia exercido pelos Estados Unidos, “indireta e aparentemente consensual” (BRZEZINSKI, 1997, p. 27), por meio da cooptação de elites estrangeiras em favor de seus interesses estratégicos.

A retomada da capacidade de projeção geopolítica da Rússia

Em 2006, houve uma drástica redução no abastecimento de gás para a Ucrânia, devido a uma disputa comercial com a Rússia em relação aos preços. Além disso, havia a acusação de desvio no fornecimento de gás realizado pelas autoridades ucranianas. Isto pode ser interpretado como uma reação da Rússia ao governo que tomou posse por ocasião da Revolução Laranja, cujo principal objetivo de política externa era a aproximação com o Ocidente. Além de pressionar a Ucrânia, este episódio trouxe à tona o problema da dependência energética dos Estados-membros da União Europeia, sobretudo no Leste Europeu, em relação ao fornecimento de gás russo.

Os países do Leste Europeu e da Europa Central são altamente dependentes do fornecimento de gás, que é transportado via gasodutos que passam pelo território ucraniano (ver mapa 3). Devido ao inverno rigoroso na maior parte destas regiões, o gás natural é um item de necessidade básica para o aquecimento das casas da população. Em 2006, a União Europeia chegou a duas conclusões, de acordo com Almeida (2008, p. 22): “Está dependente da energia russa, principalmente o gás; e Moscovo não hesita em usar a energia como arma política. Nada como a dependência energética simboliza tão bem a alteração no equilíbrio de poder entre a Rússia e a EU [União Europeia]”. Em 2009, houve outra crise relativa ao corte de fornecimento de gás proveniente da Rússia, no início de janeiro. Primeiramente, foi cortado o abastecimento da Ucrânia e mantido o da Europa, que posteriormente também foi interrompido. Países que dependiam totalmente do gás russo no Leste Europeu tiveram o fornecimento cortado (ALMEIDA, 2008).

A controvérsia estava relacionada novamente a um desacordo em relação aos preços. O motivo alegado pela Rússia foi que a Ucrânia havia roubado cerca de 50 milhões de metros cúbicos de gás russo – uma quantidade considerada pequena. Diferente da crise de 2006, quando o fornecimento de gás voltou ao normal em quatro dias, em 2009 o corte se prolongou por vinte dias, tendo um impacto muito maior e atingindo vários países da Europa. Rússia e Ucrânia trocaram acusações mútuas sobre a responsabilidade do corte do gás. As partes chegaram a um acordo ao final de vinte dias, o qual aumentou significativamente o preço do gás para

a Ucrânia e demonstrou como a Rússia passou a utilizar a dependência energética europeia como uma ferramenta de negociação e projeção de poder (PAUTASSO, 2014).



Fonte: HOTTEN; KROEGER, 2014.

A Ucrânia buscou uma alternativa a esta situação com a exploração das reservas de gás de xisto em seu território, a quarta maior da Europa. As empresas petrolíferas norte-americanas e europeias, como a Chevron, Exxon Mobil e Royal Dutch-Shell, manifestaram interesse na sua exploração, com objetivo de conquistar os mercados da Ucrânia e dos países do seu entorno, como a Polónia, Bulgária, França, República Tcheca, Hungria e outros. Durante a presidência de Viktor Yanukovitch (2010-2014), estas empresas assinaram acordos relativos ao investimento de bilhões de dólares no setor de petróleo e gás ucraniano (MONIZ BANDEIRA, 2016). A presença do capital norte-americano e europeu neste setor na Ucrânia tinha como um de seus objetivos estratégicos reduzir a dependência energética da União Europeia e da Ucrânia em relação à Rússia.

Assim como na Ucrânia, observou-se na Geórgia um forte avanço da influência ocidental nos anos 2000, o qual a Rússia respondeu com uso da força militar em 2008. A Geórgia também havia passado por uma revolução colorida, a “Revolução Rosa”, em 2003, a partir da qual passou a ter um governo pró-Occidente. O novo governo, liderado por Mikheil Saakashvili, enviou tropas para o Iraque em apoio aos Estados Unidos e definiu como prioridade a entrada do país na OTAN. Na cúpula de Bucareste da OTAN, realizada em abril de 2008, houve uma pressão dos EUA no sentido de encaminhar a candidatura da Geórgia e da Ucrânia para fazerem parte da organização. Todavia, os países-membros recusaram esta proposta, destacando-se a França e a Alemanha, que informaram que vetariam o convite para ambos os países, posição que foi apoiada por Itália, Hungria, Bélgica, Holanda e Luxemburgo (ERLANGER e MYERS, 2008). O objetivo dos países europeus com esta recusa era manter a estabilidade nas relações com a Rússia, devido à dependência energética da Europa em relação ao gás natural russo, como vimos anteriormente.

Em agosto de 2008, ocorreu a *Guerra dos Cinco Dias*, entre a Rússia e a Geórgia. A guerra foi deflagrada pela Geórgia, que tinha como objetivo reaver territórios separatistas na fronteira com a Rússia, de modo a estar apta a fazer parte da OTAN – uma das condições para os países que desejam se candidatar a membro da

organização é não ter áreas separatistas em seu território. O exército georgiano invadiu a Ossétia do Sul – região separatista da Geórgia na fronteira com a Rússia, assim como a Abecásia, desde o fim da URSS –, na noite do dia 7 de agosto, tentando tomar controle da capital Tskhinvali. Na manhã do dia seguinte, o exército russo respondeu avançando sobre o território sul-ossetiano com infantaria e blindados em conjunto com poder aéreo. No dia 10, as forças russas já haviam estabelecido o controle sobre a Ossétia do Sul. No dia 12, o presidente russo Dmitri Medvedev anunciou o cessar fogo e fim da operação militar russa na Geórgia. Foi assinado, posteriormente, pelos líderes de Rússia, Geórgia, Abecásia, Ossétia do Sul e França, um plano de seis pontos definindo o fim do conflito (MONIZ BANDEIRA, 2016).

A atuação da Rússia na Geórgia, ao optar pelo uso da força, demonstrou sua capacidade de agir unilateralmente a despeito das regras regionais estabelecidas (KING, 2008). A Ossétia do Sul e a Abecásia, apesar de formalmente fazerem parte da Geórgia, na prática são territórios independentes desde o fim da URSS. De acordo com Antonenko (2008), a Geórgia sempre considerou o uso da força para retomar as províncias separatistas, ao mesmo tempo em que a Rússia, desde o início dos anos 1990, possui tropas nestes territórios, tendo aumentado seu efetivo nas semanas anteriores ao conflito. A atuação militar efetiva do Exército russo demonstrou sua capacidade de projetar poder no seu entorno, conseguindo frear o avanço da OTAN para sua fronteira no Cáucaso.

Tanto a Ucrânia quanto a Geórgia se situam no *rimland* e a adesão de ambas à OTAN é vista como forte ameaça à defesa do território russo. Enquanto os Estados Unidos espraíram sua influência nestes países por meio das Revoluções Coloridas, a Rússia respondeu a cada caso de forma diferente: enquanto na Geórgia foi utilizado o poder militar, na Ucrânia foram utilizados instrumentos geoeconômicos⁷ relativos à dependência energética ucraniana, como forma de alcançar o objetivo de reduzir a influência americana que avançou com a Revolução Laranja.

Acirramento da divisão interna na Ucrânia

O governo de Yuschenko (2005-2010) foi marcado pelo fracasso na implantação das reformas de livre-mercado e no combate à corrupção, que continuam sendo uma das principais questões no debate político na Ucrânia após a independência (MAGOCASI, 2010). A sua principal aliada durante a Revolução Laranja, Yulia Timoshenko, ocupou o cargo de Primeira-Ministra do parlamento no início do governo e depois se converteu em sua adversária, tendo uma agenda própria de reformas diferente da do presidente. De acordo com Plokhyy (2015, p. 335), a rivalidade entre Timoshenko e Yuschenko se tornou uma “novela”, causando descrédito na causa da reforma econômica e da integração com a Europa.

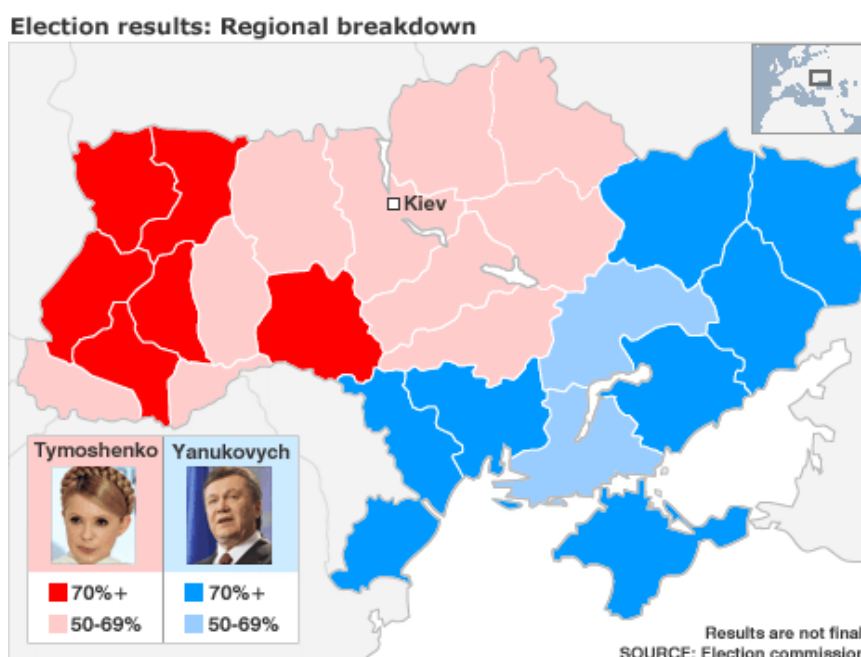
Além disso, Yuschenko tentou construir uma identidade nacional forte na Ucrânia baseada no episódio da Grande Fome de 1932-33 e celebrando o Exército de Insurgência Ucraniano que lutou contra os soviéticos ao lado da Alemanha nazista. Além disso, Yuschenko ainda concedeu a condecoração póstuma de “Herói

⁷ Blackwill e Harris (2016) definem a geoeconomia como a utilização de instrumentos econômicos para defender interesses nacionais e alcançar objetivos geopolíticos, assim como o impacto de ações econômicas de países estrangeiros nos objetivos geopolíticos de um país.

da Ucrânia” a Stepan Bandera, líder dos nacionalistas radicais de extrema-direita na Ucrânia e colaborador do regime nazista nos anos 1930 e 1940. A reação da população ucraniana e dos países europeus a esta homenagem, de modo geral, foi negativa. Neste sentido, Plokhyy afirma que “o caso Bandera provocou uma forte reação negativa não só no Leste e Sul do país, mas também entre a *intelligentsia* de Kiev e Lviv e alienou parceiros europeus da Ucrânia” (PLOKHYY, 2015, p. 335, tradução do autor).

Em 2010, Viktor Yanukovitch disputou novamente a eleição presidencial, desta vez contra Yulia Tymoshenko, uma das líderes da Revolução Laranja. O resultado do pleito (ver mapa 4 adiante) refletiu a divisão interna que existe na Ucrânia entre os cidadãos de origem russa, que são maioria nas regiões leste e sul, e os ucranianos étnicos, que são predominantes na parte ocidental do país.

Mapa 4 - Eleição de 2010 na Ucrânia



Fonte: BBC NEWS, 2010.

A Revolução Laranja, além de ter sua candidata derrotada na eleição de 2010, contribuiu para o acirramento da polarização política na sociedade ucraniana entre a Rússia e o Ocidente. Nessas circunstâncias, Yanukovitch assumiu o governo e tomou medidas de aproximação com a Rússia. Primeiramente, assinou o acordo de Kharkov com o presidente Dimitri Medvedev, relativo principalmente ao fornecimento de gás, no qual a Ucrânia obteve um desconto de 30%. Além disso, o acordo previa cooperação nas áreas militar e tecnológica em diversos setores, como aeronáutica, energia nuclear e indústria bélica. Em contrapartida, a concessão da base naval de Sebastopol foi prorrogada até 2042, o que garantia por este período a impossibilidade de adesão da Ucrânia à OTAN (NEW YORK TIMES, 2010).

Após a celebração deste acordo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) aprovou um resgate (*bailout*) de US\$ 15 bilhões para a Ucrânia, com a condição de que o país passasse por um ajuste fiscal, que implicaria cortes no subsídio de energia, redução programas de sociais básicos, privatização de empresas estatais, demissão de funcionários públicos e desvalorização da moeda. Este resgate já havia sido oferecido em 2010 e foi

cancelado por Yanukovitch posteriormente, devido à alegação de impossibilidade de atender às condições do Fundo Monetário internacional (ROUDET, 2010).

Estava marcada para novembro de 2013 a celebração do *European Union Association Agreement*, cuja negociação havia sido retomada ainda no governo de Yuschenko. Entretanto, em outubro, a Rússia tomou algumas medidas para pressionar a Ucrânia no sentido contrário: aumentou as tarifas aduaneiras para os produtos da Ucrânia, reduzindo suas exportações em 25%; cobrou dívidas relativas ao fornecimento de gás natural, considerando aumentar o preço do combustível; e ameaçou restringir a entrada de ucranianos na Rússia (ASLUND, 2013).

Diante deste cenário, Yanukovitch decidiu interromper a negociação com a União Europeia e sinalizou uma aproximação com a Rússia, ato a partir do qual se deflagrou a crise de 2014, que resultou na queda do seu governo. Tal crise teve dimensão internacional (HENDLER, 2014; MELCNI AZUK, 2014), envolvendo interesses externos de Estados Unidos e Rússia, a partir da divisão interna existente no país, causando mudança do governo central para uma orientação pró-ocidental e a perda da Crimeia e a guerra separatista pró-Rússia no Leste ucraniano, além de uma severa crise econômica que persiste até os dias de hoje.

Considerações Finais

Ao analisarmos a trajetória da Ucrânia entre a sua independência, em 1991, e a crise de 2013, do ponto de vista das Relações Internacionais, podemos observar que sua definição como pivô geopolítico da Eurásia feita por Brzezinski (1997) é plausível. O território ucraniano é fundamental para Rússia, pelo fato de possibilitar o acesso a águas quentes, por funcionar como uma zona tampão na fronteira russa e por permitir a projeção geopolítica e geoeconômica da Rússia para a Europa. Com o fim da União Soviética e a transição desastrosa para a economia de mercado, houve um enfraquecimento do poder do Estado russo, o que favoreceu a expansão da influência dos Estados Unidos para o seu entorno.

A perspectiva geopolítica americana no pós-Guerra Fria, que tem como base as ideias geopolíticas de Mackinder e Spykman, conforme a análise de Fiori (2011), e de Brzezinski, consubstanciou-se na expansão da OTAN e da promoção de Revoluções Coloridas para o entorno da Rússia desde os anos 1990. Nesse processo, a Ucrânia teve um papel chave, tendo sido alvo, no período aqui tratado, de tentativa de aproximação da OTAN e de uma Revolução Colorida. Todavia, com o ressurgimento da Rússia como potência regional, voltando a ter capacidades para se projetar para o seu entorno, pôde-se observar uma contraposição à expansão da influência americana na Ucrânia, principalmente pela via geoeconômica, que ocorreu nas crises do fornecimento de gás em 2006 e 2009.

Esta disputa por influência entre Rússia e Estados Unidos contribuiu significativamente para o acirramento da divisão interna existente na Ucrânia, o que gerou uma forte polarização entre as regiões Leste e Sul, com uma tendência favorável à Rússia, e a região Oeste, mais ligada ao Ocidente, que se observou nas eleições de 2010. Nessas circunstâncias, a opção do governo eleito em não avançar nas negociações com a União Europeia desencadeou uma crise que levou a uma divisão ainda mais profunda na Ucrânia, levando ao

poder um governo alinhado ao Ocidente, que teve como consequências geopolíticas a separação da Crimeia, que se reintegrou à Rússia, e a guerra separatista no Leste da Ucrânia.

A análise geopolítica do período ora analisado, com base na revisão da literatura selecionada, com certeza não esgota o debate sobre o tema, porém contribui para entendimento da trajetória histórica da Ucrânia independente, considerando o cenário geopolítico do pós-Guerra Fria, no qual ocupou um papel importante. As disputas por influência e tentativas de ingerência externa no país, assim como as ações e respostas do governo ucraniano no cenário externo, são aspectos importantes que ajudam na compreensão da dinâmica interna da construção sócio-política e cultural da Ucrânia após a sua independência, para além da dimensão geopolítica. Igualmente, a análise proposta neste estudo pode contribuir para a compreensão sobre a Crise de 2013-2014, que foi objeto de muitas pesquisas no campo das Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, João Marques de. A União Europeia e a Rússia após a crise da Geórgia o fim do paradigma do «pós-Guerra Fria». **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 20, p. 17-29, dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992008000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 24 fev. 2018.
- ANTONENKO, Oksana. A war with no winners. **Survival**, Vol. 50, n.5, Outubro-Novembro de 2008. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396330802456445>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- ASLUND, Anders. Comparative Oligarchy: Russia, Ukraine and the United States. **Warsaw: CASE Network Studies and Analyses**, Nº 296, abril de 2005. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1441910>. Acesso em 04 abr. 2019.
- ASLUND, Anders. Ukraine's Choice: European Association Agreement or Eurasian Union? **Policy Brief - Peterson Institute for International Economics**, setembro de 2013. Disponível em <<https://piie.com/publications/pb/pb13-22.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- BBC NEWS. **Pro-Moscow Yanukovich 'to win Ukraine election'**, 08/02/2010. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8503177.stm>>. Acesso em 25 fev. 2019.
- BRANDÃO, Lázaro. **Poder e Petróleo: a Estratégia na era Reagan sob o prisma da longa duração**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives**. New York: Basic Books, 1997.
- BUKVOLL, Tor. Ukraine and NATO: The politics of soft cooperation. **Security Dialogue**, 28 (3), p. 363-374, 1997. Disponível em <<https://doi.org/10.1177/0967010697028003009>>. Acesso em 27 abr. 2019.
- CANÊDO, Sílvia Helena Guilherme. OTAN: evolução histórica. **Conjuntura Internacional**, ano 3, Nº 12, 2006. Disponível em <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/viewFile/7290/6334>>. Acesso em 27 abr. 2019.
- CARVALHO, André Simplício. A técnica logística no toyotismo: uma aproximação geográfica do just-in-time. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, 21 (1), p. 32-47, 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2017.96023>>. Acesso em 27 abr. 2019.

- COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. **The North Atlantic Treaty Organization**, 15 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgrounder/north-atlantic-treaty-organization-nato>>. Acesso em 25 fev. 2019.
- ERLANGER, S. e MYERS, S.L. NATO Allies Oppose Bush on Georgia and Ukraine. **New York Times**, 3 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/04/03/world/europe/03nato.html?mcubz=1>>. Acesso em 24 fev. 2019.
- FIORI, José Luis. Nicholas Spykman e a América Latina. **Carta Maior**, 05 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Nicholas-Spykman-e-a-America-Latina/20843>>. Acesso em 11 ago. 2017.
- FIORI, José Luís. A geopolítica anglo-americana. **Carta Maior**, 25/06/2011. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/A-geopolitica-angloamericana/20885>>. Acesso em 11 ago. 2017.
- FIORI, José Luís, MEDEIROS, Carlos & SERRANO, Franklin. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- GIBBS, David N. Afghanistan: The Soviet Invasion in Retrospect. **International Politics**, 37, no. 2, 2000, p. 241-242. Disponível em <<https://dgibbs.faculty.arizona.edu/sites/dgibbs.faculty.arizona.edu/files/afghan-ip.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- HENDLER, Bruno. A crise na Ucrânia e os níveis de análise em Segurança Internacional: um exercício analítico a partir da Escola de Copenhagen. **Conjuntura Austral**, v.5, n.26 (out-nov), p. 4–14, 2014. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/48442>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- HOTTEN, Russel e KROEGER, Alix. Ukraine-Russia gas row: Red bills and red rags. **BBC News**, 16/06/2014. Disponível em <<https://www.bbc.com/news/world-europe-26987082>>. Acesso em 27 abr. 2019.
- KAPLAN, Robert. **The revenge of geography: what the maps tell us about coming conflicts and the battle against fate**. New York: Random House. 2012.
- KING, Charles. The Five-Day War: Managing Moscow After the Georgia Crisis. **Foreign Affairs**, Vol. 87, No. 6 (November/December 2008), p. 2-11. Disponível em <<http://georgica.tsu.edu.ge/files/05-Security/King-2008.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.
- KRAVCHUK, Robert S. Budget Deficits, Hyperinflation and Stabilization in Ukraine, 1991-96. **Public Budgeting & Finance**, Winter 1998. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1046/j.0275-1100.1998.01149.x>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- KUZIO, Taras. **Ukraine: Perestroika to Independence**. Londres: Macmillan Press Ltd., 2000.
- MACKINDER, Halford J. The Geographical Pivot of History. Londres: **The Geographical Journal**, v. 170, n. 4, 2004, p. 298–321. Disponível em <https://www.iwp.edu/docLib/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf>. Acesso em 04 abr. 2019.
- MACKINDER, Halford J. **Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction**. New York: Henry Holt & Company. 1919.
- MAHAN, Alfred Thayer. **The influence of sea power upon history, 1660-1783**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

- MAZAT, Numa e SERRANO, Franklin. A geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: vulnerabilidade, cooperação e conflito. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli (org.). **O renascimento de uma potência? A Rússia no séc. XXI**. Brasília: IPEA, 2012.
- MAZAT, Numa. **Uma análise estrutural da vulnerabilidade externa econômica e geopolítica da Rússia**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- MCFAUL, Michael. Ukraine imports democracy: external influences on the Orange Revolution. **International Security**, Vol. 32, n.2, p.45-83, Fall 2007. Disponível em <<https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/isec.2007.32.2.45>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- MEARSHEIMER, John. The case for a Ukrainian Nuclear Deterrent. **Foreign Affairs**, Volume 72, N.3, Summer 1993. Disponível em <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0020.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- MEARSHEIMER, John. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. **Foreign Affairs**, September/October 2014 Issue. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>>. Acesso em 26 out. 2017.
- MIELNICZUK, Fabricio. A Crise Ucraniana e suas Implicações para as Relações Internacionais. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 23, p. 4–19, 2014. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/46849>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- NEW YORK TIMES. Ukraine Woos Russia With Lease Deal, 21/04/2010. Disponível em <<https://www.nytimes.com/2010/04/22/world/europe/22ukraine.html>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- MAGOCSI, Paul Robert. **A History of Ukraine: The Land and its People**. Toronto: University of Toronto Press, 2010.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A Desordem Mundial, o espectro da total dominação: guerras por procuração: terror, caos e catástrofes humanitárias**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 2ª edição.
- PAUTASSO, Diego. Da política de contenção à reemergência: a Rússia volta ao tabuleiro. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, v. 3, n. 6 (jul-dez), p. 73-94., 2014. Disponível em <seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/download/51284/33167>. Acesso em 04 abr. 2019.
- PLOKHY, Serhii. **The Gates of Europe: A History of Ukraine**. New York: Basic Books, 2015.
- REUVENY, Rafael e PRAKASH, Aseem. The Afghanistan war and the breakdown of Soviet Union. **Review of International Studies**, 25(4), p. 693-708, 1999. Disponível em <<https://faculty.washington.edu/aseem/afganwar.pdf>>. Acesso em 27 abr. 2019.
- ROUDET, Stéphane. IMF Survey: IMF approves \$15.1 Billion Loan for Ukraine. **IMF News**. Disponível em <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar081110a>>. Acesso em 04 abr. 2019.
- SEGRILLO, Angelo. **De Gorbachev a Putin: a saga da Rússia do Socialismo ao Capitalismo**. Curitiba: Prismas, 2015.
- SPYKMAN, N. **America's strategy in world politics: the United States and the balance of power**. Nova York: Harcourt, Brace and Company, 1942.
- SUSSMAN, Gerald. **Branding Democracy: U.S. Regime Change in Post-Soviet Eastern Europe**. New York: Peter Lang, 2010.

SUTELA, Pekka. The Underachiever: Ukraine's Economy since 1991. **Carnegie Endowment for International Peace**. Disponível em <<https://carnegieendowment.org/2012/03/09/underachiever-ukraine-s-economy-since-1991-pub-47451>>. Acesso em 04 abr. 2019.

THE PUTIN interviews, part 3. Diretor e produtor: Oliver Stone. Distribuidora: Showtime. Moscou, 2017.

*Recebido em 06 de setembro de 2019.
Aprovado em 18 de novembro de 2019.*

RESUMO

Este artigo visa a analisar a trajetória da Ucrânia independente entre os anos de 1991 e 2013, a partir de uma análise histórica e geopolítica com base em revisão da literatura. Primeiramente, serão examinados os fundamentos teóricos da geopolítica norte-americana, o fim da União Soviética e o processo de independência da Ucrânia. O objeto central do artigo é a disputa por influência na Ucrânia, devido à sua importância geopolítica na Eurásia, que vem ocorrendo desde o fim da Guerra Fria: por um lado, a expansão da influência dos Estados Unidos para o espaço pós-soviético desde o fim da URSS através da OTAN e das Revoluções Coloridas, como a Revolução Laranja na Ucrânia; por outro, o ressurgimento da Rússia como potência regional a partir do início do século XXI, voltando a ter capacidade de projetar influência no seu entorno. Isso se deu por meio da dependência energética europeia, em relação à qual a Ucrânia tem um papel fundamental, e da guerra, no caso da Geórgia, em 2008. Tal disputa externa por influência acirrou a divisão interna existente no país, cujas regiões leste e sul têm uma relação mais próxima com a Rússia, enquanto o oeste é mais ligado à Europa, e culminou na crise deflagrada em 2013.

Palavras-chave: Ucrânia; Estados Unidos; Geopolítica.

ABSTRACT

This article aims to analyze the independent Ukraine's historical trajectory between 1991 and 2010 from a geopolitical perspective. Firstly, we will approach the theoretical basis of American geopolitics, the end of the Soviet Union and the process of independence of Ukraine. The main object of this article is the quarrel over influence in Ukraine that has been occurring since the end of the Cold War: on one hand, the expansion of the United States' influence over the post-Soviet space after the USSR collapse through NATO and the Colored Revolutions, such as the Orange Revolution in Ukraine; on the other hand, the resurgence of Russia as a regional power since the beginning of the 21st Century, once again able to project influence on its surroundings. It happened through Europe's energetic dependence, in which Ukraine plays a central role, and the 2008 Russian-Georgian war. This external contest over influence in Ukraine escalated the internal division of the country, in which East and South regions are closer to Russia, while the West is more connected to Europe, culminating in the 2013 crisis.

Key-words: Ukraine; United States; Geopolitics; Russia.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.





CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL E MISSÕES MILITARES: TENSÕES DA DIVISÃO INTERNO/EXTERNO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Transnational organized crime and military missions: tensions of the internal/external division in international relations

David Succi Junior¹

Helena Salim de Castro²

Introdução

O estabelecimento das Relações Internacionais enquanto disciplina acadêmica fundamentou-se na oposição entre um âmbito doméstico pacificado, no qual a violência letal não constitui um instrumento legítimo de resolução de conflitos, e um sistema internacional anárquico, caracterizado por unidades políticas que se valem de seus instrumentos de força máxima para garantir a própria existência (BOBBIO, 2003; FREUND, 1995; WALTZ, 2002). Essa delimitação teórica entre o interno e o externo tem consequências diretas para a forma em que se compreende o uso da força e a definição da criminalidade.

Sob essa ótica, a polícia é entendida como o aparato do Estado destinado a atuar no interior de suas fronteiras, com a finalidade de garantir o cumprimento do sistema legal doméstico, através do uso mínimo da violência. As forças armadas, por sua vez, são entendidas como responsáveis por garantir a existência da unidade política, frente às suas homólogas, podendo, para tanto, valer-se da violência letal. Por outro lado, essa perspectiva pressupõe que o processo de construção do arcabouço jurídico interno, que define tanto aquilo que é ilegal, quanto os instrumentos para combatê-lo, está restrito ao plano doméstico (LÓPEZ, 2016; SAINT-PIERRE, 2011; WEISS, 2011).

O fenômeno do crime organizado transnacional, no entanto, coloca em questão a capacidade explicativa deste modelo teórico, uma vez que, por um lado, a definição daquilo que é ilegal está frequentemente inserida em processos internacionais de produção e disseminação de práticas e normas

¹ Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP). Email: david.succi.jr@gmail.com

² Professora de Relações Internacionais na Universidade Paulista (UNIP). Doutoranda e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/Puc-Sp). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (2014). Email: castrohelena281@gmail.com

(BIGO, 2008). Por outro, as ações definidas como criminosas são recorrentemente reprimidas através da mobilização de forças militares no interior das fronteiras do Estado (REITANO; LUGO; JESPERSON, 2017). Neste artigo argumentamos que tanto a definição do crime quanto a escolha do aparato de força utilizado para lidar com o mesmo refletem processos políticos e sociais complexos que não se restringem a delimitações territoriais entre o doméstico e o internacional.

Desenvolvemos nosso argumento através da análise de dois fenômenos inter-relacionados. Por um lado, mostramos a forma na qual a agenda de segurança estadunidense da “guerra às drogas” influenciou a regulamentação e as práticas de repressão a essa atividade na América Latina. Por outro lado, analisamos a repressão ao tráfico de drogas ilícitas no Brasil, tanto do ponto de vista da definição legal da prática delitiva, que se aproxima da agenda proibicionista estadunidense, quanto a mobilização de forças armadas no interior das fronteiras nacionais. Mostramos que esta última constituiu uma característica histórica do país, mas que desde a década de 1990 esteve majoritariamente relacionada à repressão de grupos vinculados ao narcotráfico. Antes de nos dedicarmos à análise desses dois processos, explicitamos a concepção teórica tradicional na área de Relações Internacionais e a forma na qual é tensionada pela noção de crime organizado transnacional e certas políticas de repressão ao mesmo.

Crime organizado transnacional e os instrumentos de força do Estado

O modelo teórico sobre a organização política, constantemente absorvido e reproduzido sem contestações pelos acadêmicos da área de Relações Internacionais e de Estudos de Segurança Internacional, tem sido o ponto de partida para o desenvolvimento das agendas de pesquisa nestas áreas. Este consiste na ideia de que a constituição do Estado significou o estabelecimento de uma linha divisória territorial entre uma comunidade doméstica homogênea e o internacional. Ao espaço interno são atribuídas algumas características distintivas, sendo o monopólio legítimo da violência a principal (WEBER, 2002). Esse representaria, por um lado, a garantia de proteção dos membros da comunidade interna contra o livre uso da violência letal e, conseqüentemente, o medo da morte violenta. Por outro lado, seria o instrumento mais eficaz para garantir o cumprimento do conjunto de leis acordadas pela comunidade. Estaria assim fundado um espaço doméstico agonístico, no qual o uso da violência como instrumento de resolução de conflitos está descartado, sendo as disputas internas protagonizadas por adversários, submetidos a um mesmo conjunto de regras. Nesse sentido, o rechaço à violência como método de resolução de conflitos é a normativa fundante de uma comunidade política, no interior da qual um arcabouço mais amplo de leis é acordado entre seus membros e passa a regular suas relações (BOBBIO, 2003; FREUND, 1995; GIDDENS, 2008).

Conseqüentemente, aquele indivíduo cujo comportamento não se adequa às normas estabelecidas no interior de um Estado não se configura um adversário, uma vez que não está empreendendo uma disputa baseado no cumprimento de normas previamente acordadas, mas também não se configura como um inimigo a ser eliminado, por ser um cidadão nacional. É, então, um criminoso, “um ‘desviante’ que deve ser ajustado às normas de comportamento aceitável como o definido pelas obrigações da cidadania” (GIDDENS,

2008, p. 205). De modo oposto, funda-se o internacional, espaço para o qual o Estado direciona seus instrumentos de máxima violência, por ser entendido como o espaço em que, não existindo um poder centralizado para garantir o funcionamento das normas, a força letal é sempre uma possibilidade, considerada em alguns casos legítima nas relações interestatais (ARON, 2002; MEARSHEIMER, 2001; WALTZ, 2002).

Para cada uma das responsabilidades do monopólio estatal do uso da força, como argumenta Saint-Pierre (2011; 2015), há um instrumento específico: a polícia, direcionada à coerção, tem como objetivo garantir o cumprimento do arcabouço jurídico interno, submetendo os criminosos ao sistema judiciário, mas, ainda assim, garantindo sua integridade física e moral; as forças armadas, por sua vez, são responsáveis por defender a existência do Estado diante de seus homólogos. É relevante indicar que o Estado não apenas monopoliza a violência no âmbito doméstico, mas também o faz internacionalmente, uma vez que deve controlar não apenas a violência que ocorre internamente, mas também aquela que é emanada a partir de seu território. Ainda que o internacional seja, sob esta ótica, compreendido como um âmbito incerto e ameaçador no qual o uso da força não foi eliminado como instrumento legítimo de resolução de conflitos, toda violência empreendida por atores não-estatais ou por agentes privados não chancelados por algum país é considerada ilegal. Em outras palavras, condena-se o uso da violência com fins privados (THOMPSON, 1994), como no caso das atividades do crime organizado transnacional.

O crime é tradicionalmente compreendido como a violação do conjunto de leis acordadas por uma comunidade política, isto é, no âmbito doméstico. Não obstante, a definição de crime, assim como o de Crime Organizado e Crime Organizado Transnacional, é tema de debate na literatura, em especial nas Relações Internacionais. Com efeito, Zabyelina (2009) assinala que as teorias mais tradicionais da área, realismo, institucionalismo liberal e construtivismo, apresentam perspectivas distintas sobre tais conceitos, mas que, de forma geral, nenhuma os explicam suficientemente, devido ao foco na ideia de soberania e controle estatal. A autora defende uma abordagem “pós-internacional”, que reflita a lógica de interdependência do sistema internacional e cuja análise se baseie nas estruturas transnacionais das organizações criminais (ZABYELINA, 2009).

Antes de abordarmos a discussão sobre a transnacionalidade do crime, devemos analisar o termo “organizado”. De acordo com Cepik e Borba (2011), o crime pode ser analisado por dois aspectos: a motivação e o dano causado. O ato de violar a lei pode conter uma motivação econômica (roubo ou tráfico de drogas) ou não (como no caso de homicídios sem roubo ou o crime de estupro), assim como, pode gerar um prejuízo direto ou difuso (quando não atinge um alvo específico). O crime organizado, para os autores, é, portanto, uma atividade ilegal, de caráter permanente, com motivação econômica e que promove um dano difuso nas sociedades (CEPIK; BORBA, 2011). Ao analisar os grupos criminosos, Cepik e Borba (2012, p. 378) conceituam o crime organizado como “coletivos que operam crimes regularmente (...) e que desenvolvem capacidades organizacionais, coercitivas, técnicas e políticas que são funcionais à execução desses crimes, sejam elas integrais ou parcialmente ilícitas”.

Para Marmo e Chazal (2016), o conceito de “crime organizado” remete à uma estrutura hierárquica de natureza controlada, a qual contradiz a realidade encontrada por muitas agências policiais: grupos organizados de forma horizontal e com fracas conexões. Para incorporar à análise grupos com estes tipos de dinâmica, as autoras utilizam o conceito de “crime transnacional”. Tal conceito abarca os crimes que possuem dimensões transfronteiriças, assim como ocorre com as definições de “crimes domésticos” – compreendidos como ilegais por leis nacionais e que podem ter um alcance transfronteiriço – e “crimes internacionais” – geram um prejuízo para toda a humanidade por violarem a lei criminal internacional. A diferença do conceito de “crime transnacional” com os demais, é que esse causa prejuízo a vários Estados e, mesmo não sendo considerados uma ofensa a toda a humanidade, constituem-se como um problema global (MARMO; CHAZAL, 2016). Segundo as autoras: “é convencional descrever crimes transnacionais como comportamento e atividades que têm um impacto negativo sobre os interesses de mais de um Estado-nação, implicando que esses tipos de crimes sempre ocorrem através das fronteiras e deveriam, consequentemente, serem tratados no nível internacional.” (MARMO; CHAZAL, 2016, p. 10, tradução própria).

Ao optar pelo conceito de “crime transnacional”, as autoras consideram que utilização da denominação “crime organizado transnacional” poderia limitar o entendimento de pesquisadores sobre os crimes transnacionais. A referência ao termo “organizado” não permitiria uma observação da ampla gama de atividades ilegais cometidas por diferentes grupos (MARMO; CHAZAL, 2016). Não obstante, conforme observamos nos debates e instituições internacionais, foi o conceito de “crime organizado transnacional” que se disseminou e foi incorporado internacionalmente, como consequência de um processo de construção política do termo.

A definição de quais atividades violam a lei escrita, a priori, varia em cada país e localidade. Não obstante, observa-se na política mundial uma internacionalização e quase universalização de conceitos e definições. Pereira (2011) assinala que o conceito de crime é definido socialmente, sendo as unidades políticas soberanas responsáveis pela determinação das proibições, distinguindo o lícito do ilícito, e pelo estabelecimento de medidas de restrição e coerção às sociedades (PEREIRA, 2011, p. 40). De acordo com Edwards e Gill (2003, p. 3), os Estados Unidos podem ser considerados o “lar” do conceito e do fenômeno do crime organizado. No início do século XX, o crime organizado era compreendido como uma “atividade sistemática” de grupos e indivíduos no país que extorquiam agentes policiais (PEREIRA, 2011). Foi a partir dos anos 1950, devido à forte presença de máfias italianas no país, que o crime organizado passou a ser considerado uma ameaça estrangeira (PEREIRA, 2015; WOODIWISS, 2003). O caráter transnacional do crime organizado começou a ser adotado, portanto, em detrimento da vinculação das atividades ilícitas com grupos estrangeiros e marginalizados.

Na década de 1990, o conceito de crime organizado transnacional (COT) ganhou impulso e passou a ser adotado em resoluções e convenções internacionais. Em setembro de 1994, foi realizada em Washington uma conferência sobre um novo entendimento global pluralista do crime organizado. A preocupação com o caráter transnacional das atividades criminosas gerou um ímpeto nas autoridades e agências estadunidenses em exigir o compartilhamento de informações entre policiais e oficiais de inteligências de diversos países.

No mesmo ano, foi realizada a Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional, na Itália, sob o escopo das Nações Unidas. O teor das discussões e análises da Conferência foi semelhante àquele apresentado pelas autoridades dos Estados Unidos, reafirmando a capacidade de influência do país no delineamento da questão do crime (WOODIWISS, 2003).

Em 21 de outubro de 1995, o presidente estadunidense Bill Clinton instituiu uma diretiva presidencial, a *Presidential Decision Directive 42* (PDD-42), que assinalou a ameaça do caráter transnacional da criminalidade (UNITED STATES, 1995). Com essa diretiva, o crime organizado transnacional foi alocado na agenda de segurança dos Estados Unidos e houve um grande ímpeto por apoio internacional na luta contra essa ameaça (PEREIRA, 2015). Como decorrência da PDD-42, em 1996, o governo dos Estados Unidos elaborou e apresentou, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a Declaração das Nações Unidas Sobre o Crime e Segurança Pública, a fim de incentivar uma maior cooperação internacional para combater o crime organizado transnacional. A Declaração juntou-se à Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (CCPCJ), que havia sido criada em 1992, e, posteriormente, ao Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), estabelecido em 1997 (PEREIRA, 2015). Esses órgãos conformam até os dias atuais o sistema das Nações Unidas para o enfrentamento do crime organizado transnacional.

A fim de convergir os debates e resoluções realizados anteriormente, foi estabelecida, no ano 2000, a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional. O documento elaborado assinala que o caráter transnacional das atividades criminosas ocorre quando: “a) for cometida em mais de um Estado; b) for cometida em um só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação [...] tenha lugar em outro Estado; c) for cometida em um só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou d) for cometida em um só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado” (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Há na literatura um debate sobre a intensificação do fenômeno do crime organizado transnacional. Alguns autores compartilham do entendimento de que o COT vivenciou um crescimento exponencial a partir dos anos 1990, como decorrência da globalização, uma vez que o desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação gerou um maior fluxo de pessoas e mercadorias, tanto lícitas quanto ilícitas. Ademais, com os projetos neoliberais, característicos da década de 1990, que culminaram na privatização de empresas e maior liberdade de ação no mercado mundial, tornou-se mais difícil o controle das transações internacionais por parte dos governos (FRASCINO; CASTRO, 2017).

Cockayne (2007), afirma que, mesmo sendo uma preocupação antiga dos Estados, o crime organizado tem ocupado um papel central nos fóruns internacionais nas últimas décadas. O processo de globalização, que expandiu o alcance global dos meios de comunicação, das finanças e dos meios de transporte, intensificou e facilitou o transbordamento das atividades criminais (MARMO; CHAZAL, 2016). Além da significativa demanda internacional, as organizações criminosas têm-se beneficiado das novas dinâmicas mais fluidas da economia internacional e das diferenças legais entre as regulações nacionais, que contribuem para um contexto de diminuição da capacidade de controle estatal sobre os fenômenos

transfronteiriços, tanto legais quanto ilegais (ZABYELINE, 2009). A interconexão entre tais fenômenos atinge diariamente a vida dos indivíduos ao redor do globo, como ocorre com o tráfico de drogas (MARMO; CHAZAL, 2016).

Por outro lado, criticando o foco atribuído ao pós-Guerra Fria como ponto chave para analisar o crime organizado transnacional, Andreas (2011) assinala que a globalização ilícita não é algo novo. Desde o período da mercantilização, com o comércio transoceânico e as restrições de mercadorias impostas pelas metrópoles, houve o desenvolvimento de trocas comerciais de caráter ilícito (ANDREAS, 2011). De acordo com o autor, “o crime organizado transnacional é, portanto, simplesmente um termo novo para uma antiga prática econômica”. (ANDREAS, 2011, p. 406). O que há de mais recente, na verdade, é a globalização do controle do crime. As próprias organizações e convenções que visam definir o conceito de crime organizado transnacional também se enveredam na construção de mecanismos conjuntos e internacionais para lidar com as atividades e grupos criminosos. A expansão das atividades de policiamento e os avanços tecnológicos dos mecanismos de vigilância e controle estatais contribuem para a transnacionalização do combate dos fluxos ilícitos (ANDREAS, 2011).

Diante da internacionalização e universalização dos conceitos e mecanismos de controle, compreende-se, portanto, que o fenômeno do crime organizado transnacional e as respostas ao mesmo retiram do âmbito estatal doméstico a exclusividade da definição da atividade criminosa. Ademais, do ponto de vista do uso da força, a resposta a essas atividades ilícitas tem sido acompanhada de uma série de fenômenos que contrastam a delimitação convencional entre forças armadas e polícia. Nesse sentido, podemos citar a utilização de técnicas e equipamento militar pelas forças policiais, o uso de técnicas e equipamento policiais pelas forças armadas, a atuação do instrumento militar em espaços e com funções convencionalmente policiais, o emprego das forças de segurança pública em âmbitos tradicionalmente militares e a atuação conjunta entre as duas agências, que são caracterizadas por um conjunto de autores como um processo de rompimento com a clara delimitação entre segurança interna e defesa externa (ANDREAS; PRICE, 2001; BIGO, 2016; KRASKA, 2007; LÓPEZ, 2016; SAINT-PIERRE, 2011).

A inadequação da perspectiva convencional sobre os instrumentos estatais de força acentua-se diante das especificidades latino-americanas. Com efeito, Pearce (2010) argumenta que a violência recorrente nos países da região não representa uma falha das estruturas estatais, mas reflete uma forma particular de Estado, cuja legitimidade não se sustenta no monopólio do uso da força, mas na ausência do mesmo. Deste modo, como a autora argumenta, o enfrentamento de grupos violentos internos constitui uma fonte de legitimidade para estes Estados. Para avançarmos nosso argumento, mostraremos como a agenda estadunidense influenciou a caracterização do narcotráfico como ameaça à segurança internacional e regional. Posteriormente analisaremos, de forma mais específica, o combate ao narcotráfico no Brasil.

A construção da “guerra às drogas” nas Américas

A experiência e a elaboração de uma agenda de segurança pelo governo dos Estados Unidos foram essenciais para a construção do que se conformou internacionalmente como crime organizado

transnacional. O esforço despendido pela grande potência na construção do crime organizado como uma ameaça influenciou as discussões regionais e globais sobre essa temática. Um dos maiores êxitos estadunidense no estabelecimento de uma agenda de segurança na América Latina foi a expansão da chamada “guerra às drogas” (FRASCINO; CASTRO, 2017). Iniciada a partir de um discurso do presidente Richard Nixon, em 1971, no qual afirmou que o abuso de drogas era o “inimigo público número um dos Estados Unidos” (NIXON, 1971), essa política antidrogas impulsionou uma série de instituições e instrumentos para o combate ao tráfico de entorpecentes.

Em 1974, foi criada a principal agência do país voltada para o controle e repressão da produção e comércio de drogas, a *Drug Enforcement Administration* (DEA). A DEA ampliou suas ações para outros territórios por meio do estabelecimento de escritórios nas grandes capitais latino-americanas a fim de garantir a manutenção de uma luta regional contra essa suposta nova ameaça. Ao longo da década de 1980, a política de “guerra às drogas” expandiu-se para a América Latina. O presidente Ronald Reagan estabeleceu, em 1986, uma nova Diretiva Nacional, denominada *Narcotics and National Security*, cujo objetivo foi aumentar a eficácia das ações de combate ao tráfico de drogas. Ademais, esse documento afirmava que era preciso uma atuação para além das fronteiras estadunidenses. Os países de origem das drogas eram considerados incapazes de combater, ou condescendentes com, os grupos traficantes, necessitando assim do apoio dos Estados Unidos (UNITED STATES, 1986).

Em paralelo a essa Diretiva, foi desenvolvido o mecanismo de certificação unilateral. Esse mecanismo consistia em um acordo entre o governo estadunidense e demais governos latino-americanos, estabelecendo que estes últimos deveriam apoiar as medidas antidrogas impostas pelos Estados Unidos para evitar a aplicação de sanções comerciais e econômicas (HERZ, 2002). A partir de então, uma série de políticas e instrumentos de ação foram despendidos na luta regional contra o tráfico de drogas, com a participação de governos e organismos multilaterais da América Latina.

Uma das primeiras operações antidrogas no continente, que contou com a atuação direta dos Estados Unidos, ocorreu em 1986 na Bolívia, a Operação *Blast Furnace*. O governo estadunidense enviou uma grande força tarefa, composta por soldados e técnicos militares norte-americanos, além da atuação da DEA, para liderar e apoiar as forças de segurança bolivianas com o objetivo de destruir laboratórios de refinamento da pasta base de cocaína, localizados no país (RODRIGUES, 2012a). Em 1989, no governo de George H. W. Bush (1989-1993), foram estabelecidas a *National Security Directive* de número 18, nomeada de *International Counternarcotics Strategy* e a *National Drug Control Strategy*, as quais reforçaram a política de proibição das drogas e a militarização do combate ao tráfico. Essas estratégias afirmavam a necessidade de atuação e assistência militar nos países da região andina (Bolívia, Colômbia e Peru), reforçando a percepção do tráfico de drogas como uma ameaça regional (RODRIGUES, 2012b). A Operação Causa Justa no Panamá, em 1989, pode ser compreendida enquanto consequência dessas Diretivas. Conhecida como o marco da guerra às drogas no continente, nessa operação treze mil fuzileiros da marinha estadunidense invadiram o país para capturar o então presidente Noriega, que havia sido acusado de envolvimento com o narcotráfico pela justiça dos Estados Unidos (VILLA, 2009; RODRIGUES, 2012a).

O governo posterior, do presidente Bill Clinton (1993-2001), iniciou seu mandato com uma postura menos repressiva quanto ao combate ao abuso de drogas. Em 1994, por exemplo, realizou-se a primeira Cúpula das Américas, a qual resultou no “princípio da responsabilidade compartilhada”, que afirmava a necessidade de um enfrentamento coletivo a essa ameaça que atingia a todos (RODRIGUES, 2012b). Não obstante, no final do governo Clinton, em 1999, foi elaborado um dos principais planos de combate ao tráfico de drogas do continente, o Plano Colômbia. Com a intenção de expandir o Plano Colômbia para outros países da região, como o Panamá e o Brasil, na administração de George W. Bush (2001-2009) foi criada, em 2001, a Iniciativa Regional Andina, denominada posteriormente de Iniciativa Andina Antidrogas (VILLA; OSTOS, 2005). No ano de 2007, os governos estadunidense e mexicano assinaram um acordo que deu origem à Iniciativa Mérida. Tal acordo propunha uma maior militarização do combate às organizações narcotraficantes no México. Dois anos depois, em 2009, durante o governo de Barack Obama, foi implementada a Iniciativa Mérida II, ou *Beyond Merida*, que, não apenas manteve o caráter repressivo da proposta anterior, como também buscou ampliá-lo em alguma medida, principalmente ao assinalar a necessidade de construção de “comunidades fortes e resilientes” (RODRIGUES, 2012b; LYRA, 2004, p.69).

Para além dessas iniciativas bilaterais, a consolidação da “guerra às drogas” na América Latina foi possível graças ao desenvolvimento de organismos multilaterais. O principal organismo responsável por incentivar as discussões e a implementação de medidas para romper com o tráfico na região foi a Organização dos Estados Americanos (OEA), tendo os Estados Unidos como principal liderança. No âmbito da OEA, foi criada a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Com a sua Primeira Sessão Ordinária realizada em abril de 1987, em Washington, a CICAD instituiu-se como um foro de coordenação política entre os países do hemisfério, a fim de incentivar a cooperação nos níveis bilateral e multilateral (SILVA, 2013).

Apesar da importância e diversos avanços promovidos pela CICAD, permaneciam algumas críticas sobre seu funcionamento, em especial no que concerne à influência direta dos Estados Unidos. Em resposta às críticas, foi desenvolvido outro organismo multilateral no hemisfério para lidar com a ameaça das drogas. Restrito a um âmbito sub-regional, os países independentes da América do Sul criaram, em 2010, o Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), organismo setorial pertencente ao quadro geral da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). O CSPMD pretendia, em sua origem, impulsionar políticas de combate ao consumo e comércio de drogas que se desvinculassem das medidas orientadas pela repressão. Os países membros do Conselho deveriam dividir-se em grupos de trabalho para executar as diversas atividades dos Planos de Ação, os quais abarcavam desde a necessidade de redução da oferta de drogas, até ações de redução da demanda e o combate de lavagem de ativos. De maneira geral, o objetivo era garantir a eficácia do controle das drogas na região a partir da troca de informações e a cooperação entre os países membros (CASTRO, 2016). Em fevereiro de 2018, foi realizada a VI reunião do CSPMD, na cidade de Buenos Aires (Argentina), em que o foco foi tentar estabelecer uma agenda de trabalho para o biênio 2018-2019, voltada, principalmente, para a realização de seminários e informes sobre várias

áreas temáticas como a redução da oferta e da demanda, saúde, direitos humanos, gênero, desenvolvimento alternativo, entre outros (UNASUR, 2018).

Do ponto de vista das missões militares, o conceito de ameaça multidimensional, que se conformou no âmbito da OEA, produziu uma agenda de segurança que insere o crime organizado transnacional em um amplo conjunto de fenômenos de diversas naturezas e origens, que requerem diferentes respostas, como terrorismo, corrupção, ataques cibernéticos, pobreza extrema, deterioração do meio ambiente e riscos à saúde (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003). Saint-Pierre (2012), considera que essa agenda de segurança contempla o interesse estadunidense de manter a atenção dos militares latino-americanos voltada para questões domésticas, como havia acontecido durante a Guerra Fria (LÓPEZ, 1987). A concepção da multidimensionalidade da segurança e da ameaça repetiu-se nas Conferências de Ministros de Defesa das Américas, âmbito no qual os responsáveis pelas pastas de defesa e, portanto, das forças armadas dos países da região, eram chamados a debater questões que transcendem suas competências internas, como segurança interna, saúde pública e desenvolvimento.

Por outro lado, no âmbito da Unasul houve uma clara distinção institucional entre as questões de defesa, crime organizado transnacional e drogas ilícitas. O debate relativo à defesa e, portanto, às funções militares ficaram restritas ao Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), enquanto as questões de criminalidade transnacional foram delegadas ao Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT) e, como já citamos, os problemas vinculados às drogas ilícitas estão circunscritos no âmbito do CSPMD.

Além da divisão estrutural, a clara diferenciação entre as questões de defesa, operacionalizadas pelas forças armadas, e de segurança pública, cujo instrumento são as forças policiais, ficou explícito em relatório do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), órgão permanente do CDS, segundo o qual não cabe a este conselho tratar de políticas de segurança pública, uma vez que esta não está no escopo dos ministérios de defesa (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2012). No âmbito da CSSCJDOT, por outro lado, as respostas aos problemas de segurança pública vinculados ao crime organizado transnacional não se baseiam no instrumento militar, mas na cooperação policial, que prevê mecanismos de troca de informações, procedimentos compartilhados, cooperação em ações operativas e de investigação e assistência técnica. Mesma linha de ação que se observa com os Planos de Ação estabelecidos pelo CSPMD. Ademais, parte dos objetivos do CSSCJDOT não se restringem à repressão do crime organizado, abrangendo também questões vinculadas à garantia dos direitos humanos como violência intrafamiliar, contra a mulher e comunidade LGBT, além do fortalecimento de um sistema de assistência jurídica gratuita nos Estados-membros (VIGGIANO, 2018).

Apesar da relevância política de uma organização regional em que não apenas o problema das drogas e do crime organizado transnacional são discutidos na ausência dos Estados Unidos, mas na qual se estabeleceu uma agenda divergente daquela vinculada à perspectiva estadunidense pautada na repressão, devemos destacar as críticas à fraca efetivação das políticas propostas no âmbito do CSPMD e do CSSCJDOT, principalmente considerando o aumento e avanço da violência e do crime na região (FERREIRA, 2017). Por

abordarem temáticas sensíveis e complexas para os governos, há uma dificuldade na obtenção e compartilhamento de informações, não somente entre os países, mas também com a sociedade civil. Viggiano (2018) assinala ainda a diferença entre os cargos e níveis dos representantes enviados pelos Estados-Membros (há desde representantes vinculados ao Ministério da Justiça, até aqueles vindo dos Ministérios da Defesa), o que dificulta o diálogo. Autora destaca ainda a ausência de participação de atores não-governamentais nas discussões e projetos do CSSCJDOT, como um dos principais desafios desse mecanismo. No que concerne a questão das drogas, podemos considerar como desafio a dificuldade de harmonização entre as legislações (FERREIRA, 2017). As políticas antidrogas são distintas entre os países da região, como no caso da recente legalização do uso recreativo da maconha no Uruguai em oposição à manutenção, e até recrudescimento, de uma abordagem proibitiva e repressiva no Brasil.

Ademais, em ambos os Conselhos há um número reduzido de reuniões e pouco aprofundamento nos projetos – a maioria das atividades realizadas são seminários e debates, em comparação ao pequeno número de políticas concretas. Deve-se pontuar ainda, que o funcionamento da Unasul está comprometido. Além de se encontrar sem um Secretário-Geral, desde 2017, quando Ernesto Samper deixou o cargo, a organização encontra-se em dificuldades financeiras e a maior parte de seus conselhos não realiza reuniões há anos. Em 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru suspenderam sua participação no bloco. Em 2019, o governo equatoriano também se retirou e pediu a devolução do prédio que é sede da organização (JAEGER, 2019).

O combate ao tráfico de drogas no Brasil e o emprego interno das forças armadas

Para sustentar o argumento de que a distinção entre legalidade e ilegalidade – assim como a escolha entre o instrumento policial e o militar para lidar com determinada questão – reflete escolhas políticas e processos históricos complexos, que não se restringem à divisão estática entre o doméstico e o internacional, nesta seção apresentamos um breve panorama do desenvolvimento da criminalização das drogas no Brasil e da constante atuação doméstica das forças armadas deste país.

O consumo e o tráfico de drogas são preocupações antigas da sociedade e governo brasileiros. Nos anos 1970, paralelamente ao início da guerra às drogas nas Américas, tais aspectos ganharam espaço na agenda de segurança nacional. Duas leis importantes nesse período foram a de nº 5.726/71 e a Lei de Tóxicos de 1976, que destacavam a necessidade de maior atenção do governo às ameaças das drogas e o desenvolvimento de políticas para a prevenção do uso de substâncias ilícitas (RODRIGUES, 2004). Não obstante, foi ao longo da década de 1990 que houve um aumento da repressão ao consumo e tráfico de drogas. Em 1990, o tráfico de entorpecentes passou a ser considerado um crime hediondo pela lei brasileira (RODRIGUES, 2012b) e o Departamento da Polícia Federal (DPF) e o Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), criado em 1980, eram as principais instituições responsáveis pelo controle e repressão ao tráfico no país no período.

O início do século XXI marca a intensa participação do Brasil nos mecanismos regionais antidrogas. O governo brasileiro adotou uma postura ativa com relação à CICAD (SILVA, 2013), assim como estabeleceu-se como membro do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD),

apesar de não ter assumido a liderança em nenhum plano de ação deste organismo. Paralelamente, os anos 2000 caracterizam-se pelo desenvolvimento de leis e políticas nacionais voltadas para a prevenção e repressão às drogas. Em 2002, foi estabelecido o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), instituição responsável pela organização e compilação de informações sobre o problema das drogas no país (SILVA, 2013). Em 2005, foi aprovada a nova Política Nacional sobre Drogas (PNAD). No ano seguinte, em 2006, foi criado o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad). No artigo primeiro da lei que o estabelece (11.343/06) está determinado que o Sisnad “prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes”.

Recentemente, em abril de 2019, o presidente da República, Jair Bolsonaro, estabeleceu o Decreto Nº 9.761, que instituiu algumas mudanças na Política Nacional de Drogas. As mudanças mais expressivas referem-se à substituição de uma abordagem de recuperação de danos pelo fortalecimento da política de internação forçada de usuários e aos mecanismos de diferenciação entre usuários e traficantes, os quais devem considerar, de acordo com o novo texto, “a quantidade da substância apreendida [critério presente na PND anterior], o local e as condições em que se desenvolveu a ação de apreensão, as circunstâncias sociais e pessoais e a conduta e os antecedentes do agente.” (BRASIL, 2019).

Esse conjunto de políticas e normativas expressa o caráter proibitivo da legislação antidrogas do Brasil, a qual conta com um aparato coercitivo e repressivo para garantir sua aplicabilidade. A Constituição Federal brasileira, no seu artigo 144, assinala que é de responsabilidade da Polícia Federal (PF) a prevenção e repressão ao tráfico de ilícitos (BRASIL, 2016). Diante da necessidade de promover uma cooperação nacional na luta antidrogas, a PF atua, recorrentemente, de forma conjunta com a Polícia Federal Rodoviária e as polícias militares e civis das unidades federativas do país. Não obstante, além das forças policiais, as forças armadas têm ampliado a sua participação nas tarefas de combate às drogas. Exército, Marinha e Força Aérea do Brasil compõem e ampliam o aparato repressivo estatal, atuando, inclusive, em operações antidrogas no âmbito doméstico; fortalecendo, assim, a “guerra às drogas” no Brasil.

A atuação interna das forças armadas brasileiras, que passou, principalmente a partir da década de 1990, a ser associada com a repressão ao tráfico de drogas, especialmente na cidade do Rio de Janeiro, não é um ineditismo na história do país. Os militares brasileiros foram, ao longo da história, constantemente mobilizados no interior das fronteiras nacionais. Tais intervenções estão diretamente vinculadas ao papel de garantidores da ordem, que se cristalizou enquanto função, como indicado por Mathias e Guzzi (2010), na quase totalidade das constituições nacionais, estando ausente apenas nas cartas constitucionais de 1824, no Império, e na de 1937. Durante o império no Brasil, as forças armadas foram mobilizadas na contenção de uma série de revoltas internas. Ademais, deve-se indicar que a instituição castrense teve participação direta na queda do Império e da República Velha, além de ter dado base à ditadura do Estado Novo e à destituição de Getúlio Vargas, em 1945 (McCANN, 2007; SOUZA, 2017).

Em 1964, os militares, por meio de um golpe de Estado, instituíram um governo autoritário no país, que durou até 1985. Nesse período, as forças armadas estiveram intensamente engajadas na repressão

política no âmbito doméstico (ROUQUIÉ, 1984). A transição do regime autoritário para a democracia no Brasil foi caracterizada pelo intenso controle com o qual os militares levaram a cabo a própria saída do centro do poder político, com o objetivo de prevenir as consequências de um possível colapso do governo. Nesse sentido, a participação das forças armadas em assuntos internos não se tornou uma questão a ser debatida no país, como ocorreu durante com o fim do regime militar argentino (MATHIAS, 1995; OLIVEIRA, 1994; SOARES, 2006).

A Constituição de 1988, marco do estabelecimento da democracia no Brasil, manteve em seu artigo 142 a garantia da lei e da ordem (GLO) como uma das funções das forças armadas, juntamente com a defesa nacional e a garantia dos poderes constitucionais. O que se observou a partir de então foi uma série de legislações infraconstitucionais visando regulamentar essa atribuição militar, que passou cada vez mais a ser direcionada à repressão do tráfico de drogas ilícitas. A primeira foi a Lei Complementar 69 de 1991, que restringiu a definição constitucional acerca de quais poderes poderiam requisitar a atuação castrense no interior das fronteiras nacionais, limitando essa prerrogativa ao presidente da República. A regulamentação foi estabelecida após um juiz ter decretado a mobilização do Exército para reprimir a greve na Companhia Siderúrgica Nacional, em 1988 (OLIVEIRA, 1994). A primeira norma foi substituída pela Lei Complementar 97 de 1999, a qual determinou que a atuação militar nesse tipo de operação deve ocorrer quando os instrumentos destinados à segurança pública forem considerados esgotados.

Em 2001, o Decreto 3897 fixou as diretrizes para o planejamento, coordenação e execução das operações de GLO. A norma estabeleceu que na hipótese de alocação das forças armadas para a garantia da lei e da ordem, as mesmas serão incumbidas de executar tarefas de polícia ostensiva, atividades de repressão e prevenção. Determina ainda que as operações GLO devem ocorrer de modo episódico, com área e tempo de atuação limitados e previamente definidos. Em 2004, a Lei Complementar 117 alterou a norma de 1999 e definiu que os mecanismos de segurança públicos são considerados esgotados quando o chefe do Executivo Federal ou Estadual reconhece formalmente a indisponibilidade, inexistência ou insuficiência dos mesmos, o que abre espaço para a atuação das forças armadas. Nesse mesmo ano, através do Decreto nº 5.144, foi criada o que ficou conhecida como Lei do Abate. De acordo com o estabelecido no decreto, a Força Aérea Brasileira poderia atacar aeronaves que sobrevoassem o espaço aéreo brasileiro sem identificação, após a autorização do presidente da república. Essa lei voltou-se principalmente para a apreensão de aeronaves suspeitas de tráfico de drogas.

Assim, de janeiro de 1992 a agosto de 2018, foram realizadas 133 operações de GLO no país (BRASIL, 2018). Nos anos de 1990, podemos destacar a operação de segurança da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), que segundo Soares (2006) fortaleceu a figura dos militares como instrumentos de segurança pública no Rio de Janeiro. Entre 1994 e 1995 foi desenvolvida a Operação Rio, conjunto de ações militares visando combater o narcotráfico na cidade, que contou com o envolvimento direto e indireto de setenta e um mil soldados. No sertão nordestino houve uma série de operações das forças armadas entre 1995 e 1999, visando também reprimir práticas ilegais vinculadas ao tráfico de narcóticos (SOARES, 2006; ZAVERUCCHA, 2005).

Nos anos 2000 nota-se a intensificação destas ações, assim como a progressiva institucionalização das mesmas. Em 2005, foi estabelecido na cidade de Campinas, no estado de São Paulo, o Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, subordinado à 11ª Brigada de Infantaria Leve, destinado ao adestramento e produção de doutrina militar voltada à atuação em operações de GLO. Em 2006, operações das forças armadas visando recuperar armamentos roubados por grupos criminosos ocuparam doze favelas no Rio de Janeiro. No ano seguinte, houve a ocupação do morro da Providência, cujo encerramento foi decretado em 2008 quando onze militares foram acusados de entregar jovens a criminosos da comunidade rival (SUCCI JUNIOR, 2018).

O ano de 2010 configura-se como um ponto importante no processo aqui descrito. No mês de agosto foi estabelecida a Lei Complementar nº 136, a qual deu a prerrogativa para que as três forças militares brasileiras (exército, marinha e aeronáutica) tivessem poder de polícia para o combate ao tráfico de drogas nas regiões de fronteira. O artigo 16 da Lei nº 136/10 determina que:

(...) cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (BRASIL, 2010).

Neste mesmo ano houve grandes operações conjuntas entre polícias civil, militar e federal e forças armadas na cidade do Rio de Janeiro. Na ocasião, foi criada a Força de Pacificação, que ocupou os complexos de favelas do Alemão e da Penha e passou a atuar em questões que vão além do tráfico de drogas ilícitas, como o mercado ilegal de botijões de gás e de ligações clandestinas de televisão. Em 31 de março de 2014, a recém-eleita presidente, Dilma Rousseff, autorizou uma nova operação para garantia a lei e da ordem no Complexo da Maré, com vistas a garantir a segurança da cidade durante Copa do Mundo de Futebol, que seria realizada entre junho e julho de 2014. A partir de então, empregou-se as forças armadas em uma série de operações destinadas à ocupação das comunidades e implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) (MATHIAS; CAMPOS; SANTOS, 2016; PASSOS, 2018). No ano anterior, o Ministério da Defesa havia publicado um documento, que foi reeditado em 2014, com o objetivo estabelecer orientações para o planejamento e emprego das forças armadas nas ações de GLO, o Manual de Operações para a Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2013; 2014).

A mobilização de tropas no interior das fronteiras nacionais para cumprir missões que envolvem o emprego da força marcou também a gestão de Michel Temer. Apesar de o seu primeiro ministro da Defesa, Raul Jungmann, no início da gestão ter denunciado o que chamou de banalização do uso das Forças Armadas em segurança pública, o ministro logo assumiu uma posição proeminente nas declarações sobre a segurança do Rio de Janeiro nos noticiários, relegando ao segundo plano o ministro da Justiça, Torquato Jardim (GARCIA, 2017). A título de exemplo, pode-se citar, entre outros casos, o emprego dos militares no estado do Espírito Santo, diante da greve da Polícia Militar (CAMPOS, 2017); em varreduras de presídios (DELGADO, 2017); em operações de segurança pública na região metropolitana de Natal (BENITES, 2017); e

em diversas ações na cidade do Rio de Janeiro, culminando na intervenção federal em segurança pública no estado (BETIM, 2018). Ademais, em outubro de 2017, diante de pressões das forças armadas, envolvidas nesta intervenção, foi sancionada a Lei 13.491, segundo a qual os militares que venham a cometer crimes dolosos contra a vida não devem ser julgados pela justiça comum, mas por uma Corte Militar.

Podemos notar, portanto, que o direcionamento das forças armadas brasileiras para o interior das fronteiras nacionais é uma característica recorrente na história do país, cujas especificidades variam de acordo com o grupo conjunturalmente definido como inimigo interno. Em relação às especificidades conjunturais, destaca-se, visto o objeto aqui analisado, que as transformações legais vinculadas ao uso do instrumento militar, que foram empreendidas após a redemocratização, estiveram centradas majoritariamente na resposta ao crime organizado vinculado ao tráfico de drogas ilícitas. Deste modo, foi a preocupação com o combate a esta atividade ilícita específica que moldou a institucionalização de uma maior permissividade em relação ao uso doméstico do instrumento militar.

Considerações finais

Como debatemos ao longo do artigo e evidenciamos com o caso do combate ao tráfico de drogas no Brasil, pensar o crime organizado transnacional em suas diversas facetas e o tipo de força empregada para lidar com o mesmo requer a compreensão mais profunda dos processos sociais e políticos que definem e redefinem as atividades consideradas criminosas e os métodos considerados adequados para lidar com as mesmas. Discorremos sobre a dificuldade de compreender o crime organizado transnacional, e a resposta ao mesmo, com base em uma divisão estática entre interno e externo, que concebe as relações internacionais a partir de unidades políticas territorialmente definidas e mutuamente excludentes. Conforme observado na condução da “guerra às drogas” na América Latina e, mais especificamente, no caso do Brasil, o processo de definição jurídica do crime não se limita à territorialidade do Estado, uma vez que a capacidade de influência de determinados governos e países permite a universalização e institucionalização de normas e regras. De forma correlata, a definição do tipo de força empregada para responder ao crime transnacional não pode ser compreendida pela localização doméstica ou internacional dos grupos criminosos. Isto porque, por um lado, as atividades ilícitas transcendem as delimitações territoriais de um Estado e, por outro, é crescente a cooperação internacional entre agências de segurança, além de a atuação militar no âmbito doméstico ser recorrente na história de muitos países. Desta forma, o modelo teórico que associa forças militares ao âmbito internacional e policiais ao doméstico representa mais um princípio normativo do que uma descrição da forma em que o uso da força é organizado.

REFERÊNCIAS

- ANDREAS, P.; PRICE, R. From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. **International Studies Review**, v. 3, n. 3, p. 31–52, 2001.
- ANDREAS, Peter. Illicit globalization: myths, misconceptions, and historical lessons. **Political Science Quarterly**, v. 126, n. 3, p. 403-425, 2011.

- ARON, R. **Paz e Guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BENITES, Afonso. Temer anuncia envio militares para conter violência em Natal. **El País**, Jan. 2017. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/19/politica/1484848066_982240.html?rel=mas>. Acesso: 14 out. 2018.
- BETIM, Felipe. Intervenção federal no Rio decretada por Temer abre inédito e incerto capítulo. **El País**, Fev. 2018. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518803598_360807.html>. Acesso: 14 out. 2018.
- BIGO, D. Globalized (in)security: The field and the ban-opticon. In: BIGO, D.; TSOUKALA, A. (Eds.). . **Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 9/11**. New York: Routledge, 2008. p. 10–48.
- BIGO, D. Rethinking security at the crossroad of international relations and criminology. **British Journal of Criminology**, v. 56, p. 1068–1086, 2016.
- BOBBIO, N. Relações Internacionais. In: **O filósofo e a política: antologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 317–382.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 2016, 124p. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC92.pdf>. Acesso em 5 jul. 2016.
- BRASIL **Decreto Nº 5.144, de 16 de julho de 2004**. Regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de jul. 2004a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm>. Acesso em 5 jul. 2016.
- BRASIL. **Decreto Nº 9.761, de 11 de abril de 2019**. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm>. Acesso em 17 mai. 2019.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 69 de 23 de julho de 1991**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1991/leicomplementar-69-23-julho-1991-364952-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 31 jul. 2019.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 97 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 117 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 136 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.

BRASIL. **Lei 13.491 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei no 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm>. Acesso em 14 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS. **Histórico de GLO**. 2018. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/13092018/2_tabelas_glo_atualizada_em_13_SET_18.pdf>. Acesso em 14 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem**. 2013. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33.pdf>>. Acesso em 21 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem**. 2014. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf> Acesso em 21 abr. 2017.

CAMPOS, Ana C. Espírito Santo transfere controle de segurança pública para as Forças Armadas. **Agência Brasil**, fev. 2017. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-02/espírito-santo-transfere-controle-da-seguranca-publica-para-forcas-armadas>>. Acesso em 14 out. 2018.

CASTRO, H. S. O processo de socialização do Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas. **Conjuntura internacional**, v. 13, n. 2, p. 56-67, 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/11586>>. Acesso em 20 dez. 2016.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, estado e segurança internacional. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 375-405.

COCKAYNE, James. Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat. Coping with Crisis – **Working Paper Series**, Abril 2007.

DELGADO, Malu. Militares nos presídios "é mais marketing do que solução". **Deutsche Welle**, Jan. 2017. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/militares-nos-pres%C3%ADdios-%C3%A9-mais-marketing-do-que-solu%C3%A7%C3%A3o/a-37184648>>. Acesso em 14 out 2018.

DIAMINT, R. A New Militarism in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 4, p. 155–168, 2015.

EDMUNDS, T. What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe. **International Affairs**, v. 82, n. 6, p. 1050–1075, 2006.

FERREIRA, M. A. S. V. Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response. **International Studies Perspectives**, v. 18, p. 64–80, 2017.

FRASCINO, Priscila V.; CASTRO, Helena S. A Globalização Envolve uma Dimensão de Segurança? O Crime e Policiamento Transnacional. In: MOITA, Luís; PINTO, Luís Valença (Coord.). **Espaços económicos e espaços de segurança**. Lisboa: UAL; OBSERVARE, 2017. P. 133-158.

FREUND, Julien. **Sociología del conflicto**. [s.l.]: Ministerio de Defensa de España, Secretaría General Técnica, 1995.

GARCIA, Gustavo. Ministro diz que há 'banalização' do uso das Forças Armadas na segurança pública. **G1**, jun. 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/ministro-diz-que-ha-banalizacao-do-uso-das-forcas-armadas-na-seguranca-publica.ghtml>>. Acesso em 14 out 2018.

- GIDDENS, A. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- GRAHAM, S. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- GUITTET, E.-P. Military activities within national boundaries: the French case. In: BIGO, D.; TSOUKALA, A. (org.). **Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 9/11**. New York: Routledge, 2008. p. 121–145.
- HARIG, C. Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil. **BRASILIANA– Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, p. 142–168, 2015.
- HEAD, M.; SCOTT, M. **Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights**. Farnham: Ashgate Publishing, 2009.
- HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300007&script=sci_arttext> Acesso em 18 jun. 2015.
- JAEGGER, Bruna Coelho. Crise e colapso da Unasul: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. **Conjuntura Austral: journal of the global South**, v. 10. n. 49, p 5-12, 2019. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/88358>>. Acesso em 18 jun. 2015.
- KRASKA, P. Militarization and policing—Its relevance to 21st century police. **Policing: a journal of policy and practice**, v. 1, n. 4, p. 501–513, 2007.
- LÓPEZ, Ernesto. Atajar la sudestada. In: WINAND, É.; AGUILAR, S.; RODRIGUES, T. (Eds.). **Defesa e Segurança do Atlântico Sul**. São Cristóvão - SE: Editora UFS, 2016. v. 1p. 269.
- LÓPEZ, Ernesto. Seguridad Nacional y Cedición Militar. Buenos Aires: Legasa, 1987.
- LYRA, Mariana. P. O.. Plano Colômbia e Iniciativa Mérida: uma análise à luz da Segurança Humana. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 6, n.2, p. 64-75, jul./dez. 2014.
- MATHIAS, S. K. **Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)**. Campinas: Papirus, 1995.
- MATHIAS, S. K.; CAMPOS, B. S.; SANTOS, L. F. S. Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH. **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 55, p. 115–138, 2016.
- MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 41–57, 2010.
- MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (EDS.). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.
- MARMO, Marinella; CHAZAL, Nerida. Transnational Crime and Criminal Justice. SAGE Publications Ltd. Los Angeles | London | New Delhi | Singapore | Washington DC | Melbourne. 2016.
- MCCANN, F. D. **Soldados da Pátria: História do Exército Brasileiro 1889-1937**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- MEARSHEIMER, JOHN. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferência das Nações Unidas Contra o Crime Organizado**. Palermo, 2000. Disponível em:

<http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf>. Acesso em 31 jul. 2019.

- OLIVEIRA, E. R. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia**. Campinas: Papirus Editora, 1994.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração sobre segurança nas Américas**. Cidade do México, 2003. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf>. Acesso em 15 nov. 2017.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD)**, 2013. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_eng.asp>. Acesso em 6 jul. 2015.
- PASSOS, A. M. Fighting crime and maintaining order: shared worldviews of civilian and military elites in Brazil and Mexico. **Third World Quarterly**, v. 39, n. 2, p. 314–330, 2018.
- PEARCE, J. Perverse state formation and securitized democracy in Latin America. **New Patterns of Militarized Violence and Coercion in the Americas**, v. 17, n. 2, p. 286–306, 2010.
- PEREIRA, Paulo. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 84–107, 2015.
- PEREIRA, Paulo. **Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas (s.n.), 2011.
- REITANO, T.; LUGO, L. B. R.-B. DE; JESPERSON, S. (EDS.). **Militarised Responses to Transnational Organised Crime: the war on crime**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2017.
- RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 9–41, 2012b. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a01.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2015.
- RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico: uma guerra na guerra**. 2.ed. São Paulo: Desatino, 2012a. 144p.
- RODRIGUES, Thiago. **Política e drogas nas Américas**. São Paulo: EDUC:FAPESP, 2004, 334p.
- ROUQUIÉ, A. **O Estado militar na América Latina**. São Paulo: Alfa-Omega, 1984. v. 16
- SAINT-PIERRE, Héctor L. Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas. **Voces en el Fénix**, v. 48, 2015.
- SAINT-PIERRE, Héctor L. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011.
- SAINT-PIERRE, Héctor L. El concepto de la seguridad multidimensional: una aproximación crítica. In: MEJÍAS, S.; RICAURTE, V. (Eds.). **El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR**. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2012.
- SCHULTZE-KRAFT, Markus. Actualización y ampliación de los mapeos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina, 2008–2009. In: MATHIEU, H; GUARNIZO, C. N (Eds.). **Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá, oct. 2010.
- SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. Legislação e políticas públicas sobre drogas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, **Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas**, 2011.

- SILVA, Luiza. L. **A Questão das Drogas nas Relações Internacionais**: uma perspectiva brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- SOARES, S. A. **Controles e autonomias: as Forças Armadas e sistema político brasileiro (1974-1999)**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- SOARES, S. A. **Forças armadas e segurança pública: a construção do padrão de emprego militar na argentina e no brasil entre 2005 e 2015**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), 2018.
- SOUZA, A. B. DE. Mito de Estado, Estado é: Duque de Caxias e as práticas pacificadoras do Exército Imperial. In: **Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2017. p. 175-195.
- THOMPSON, J. **Mercenaries, pirates and sovereigns : state-building and extraterritorial violence in early modern Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas**. Quito, Ecuador. Abril 2010. Disponível em <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf>>. Acesso em 8 maio 2015.
- UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS. Acta de La VI Reunion del Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) de la UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR). Presidencia Pro Tempore Argentina (2017-2018). Buenos Aires, 09 de febrero de 2018. Disponível em <<http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/04/bo-alatina.63-unasur-actaproblemamundialdrogas.pdf>>. Acesso em 3 nov. 2019.
- UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. **Relatório Preliminar do CEED ao Conselho de Defesa Sulamericano sobre os termos de referência para os conceitos de segurança e defesa na região sul-americana**. Buenos Aires, 2012. Disponível em <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Biblioteca/SEGURIDAD-DEFENSA-PORT.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2017.
- UNITED STATES. The White House. **National Security Directive Number 221**: Narcotics and National Security. Washington, April 8, 1986. Disponível em <<http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2015.
- UNITED STATES. The White House. **Presidential Decision Directive/NSC-42**: International Organized Crime. Washington, October 21, 1995. Disponível em <<https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-42.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2015.
- VELASCO, C. A. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR. Logros y desafios 2012-2013. **Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas**, marzo 2013.
- VIGGIANO, Juliana. COOPERAÇÃO REGIONAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: AVALIAÇÃO DO QUADRO NORMATIVO NO CONTEXTO DA UNASUL. **AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 7, n. 14. Disponível em <<https://www.seer.ufrgs.br/austral/article/view/87986>>. Acesso em 03 nov. 2019.
- VILLA. R.. A securitização, o overlapping das guerras às drogas e ao terror, na agenda de segurança dos Estados Unidos: caso Colômbia. In: NASSER R. M (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo, Unesp, 2009, p.191-201.
- VILLA, R.; OSTOS, M. P. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 86-110, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a05v48n2.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2015.

- WOODIWISS, M. Transnational organised crime: The global reach of an American concept. In: Edwards, A. and Gill, P., eds. (2003) **Transnational Organised Crime: Perspectives on Global Security**. Routledge, 2003, pp. 13-27.
- ZABYELINA, Yuliya. Transnational organized crime in International Relations. **Central European Journal of International & Security Studies**, v. 3, n. 1, 2009.
- ZAVERUCCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.
- WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WEBER, M. **Economia y Sociedad: Esbozos de sociología comprensiva**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- WEISS, T. The blurring border between the police and the military: A debate without foundations. **Cooperation and Conflict**, v. 46, n. 3, p. 396-405, 2011.

*Recebido em 24 de setembro de 2019.
Aprovado em 25 de novembro de 2019.*

RESUMO

A área de Relações Internacionais constituiu-se por meio da divisão teórica entre o doméstico pacificado e o internacional anárquico. Os Estados, enquanto agentes soberanos, possuiriam o monopólio legítimo da força dentro de suas fronteiras, ao passo que lutariam por sua sobrevivência no sistema internacional. No entanto, certas dinâmicas e atores desafiam essa divisão. O objetivo neste artigo é analisar como a construção política do crime organizado transnacional como uma ameaça e a definição dos meios de força empregados para combatê-lo, em especial as Forças Armadas, rompem com a divisão entre o doméstico e o internacional. Ao discorrer sobre o caso do combate ao tráfico de drogas no Brasil, compreende-se que a definição de tal atividade como uma ameaça no país foi o resultado de um processo de expansão e internacionalização da política de “guerra às drogas”, iniciado pelo governo estadunidense. A definição do crime não ficou, portanto, limitada à territorialidade de um Estado. Paralelamente, o emprego das forças armadas no combate da criminalidade interna, recorrente na história do Brasil, demonstra que divisão teórica em questão representa um princípio normativo e não a descrição de um padrão histórico.

Palavras-chave: Crime Organizado Transnacional; Forças Armadas; Brasil.

ABSTRACT

The International Relations field constituted itself through the theoretical division between a pacified domestic sphere and an anarchic international system. States, as sovereign actors, are understood to have the legitimate monopoly of force within their borders, while struggle to survive in the international realm. However, certain dynamics and actors challenge this division. This paper aims to show how the political construction of transnational organized crime as a threat and the definition of the means of force employed to combat it, especially the armed forces, break with the sharp division between domestic and international. In discussing the case of combating drug trafficking in Brazil, it is understood that the definition of such activity as a threat results from a process of expansion and internationalization of the "war on drugs" policy, fostered by the United States government. The definition of crime was therefore not limited to the territoriality of the Brazilian state. At the same time, the deployment of the armed forces to combat internal crime, which is recurrent in Brazilian history, demonstrates that the theoretical division in question represents a normative principle and not a description of a historical pattern.

Key-words: Transnational Organized Crime; Armed Forces; Brazil.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



EMERGÊNCIAS GLOBAIS DO CLIMA: SOBERANIA E A GEOPOLÍTICA AMBIENTAL SUL-AMERICANA

Global climate emergencies: sovereignty and South American environmental geopolitics

Elany Almeida de Souza¹

Introdução

A governança global do meio ambiente gradualmente tem se tornado pauta na agenda dos países. Essa discussão perpassa necessariamente pela Amazônia, em especial por sua sociobiodiversidade mundialmente conhecida e sua relevância em termos geopolíticos, geoestratégicos e geoeconômicos. As emergências globais do clima, entendidas como a gravidade representada pelo aquecimento global e pela ameaça que o desequilíbrio ambiental pode oferecer para a sociobiodiversidade, têm aspecto global porque os problemas ambientais não se limitam às fronteiras físicas ou imaginárias (espaço ou território) e têm impacto direto à soberania dos países. A imbricação entre o que hoje se entende por emergências globais do clima e a necessidade da adoção de uma perspectiva da geopolítica Sul-Americana, como lente de análise para as questões ambientais, se dá exatamente no sentido de enfatizar a importância do protagonismo dos países amazônicos, quando o assunto é governança ambiental.

Isso porque a securitização e dessecuritização da Amazônia já comportou ao longo da história diversos discursos e em diferentes matizes. Nesse sentido, importante investigar como construções discursivas instigam processos de securitização das questões ambientais, que em regra, são pautados por uma única narrativa, alçando um tema da agenda de *low politics* para a de segurança de *high politics*. É nesse aspecto, que se torna primordial que sejam discutidos, pelos e para os países amazônicos, caminhos que os coloquem como atores determinantes na elaboração e aprimoramento de mecanismos para o tratamento de questões acerca do desenvolvimento, sustentabilidade e proteção da sociobiodiversidade. Elementos que são

¹ Doutoranda em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria /UFSM. Especialista em Direito Civil e Metodologia do Ensino Superior pela Universidade do Sul de Santa Catarina/UNISUL. Bacharel em Direito pela Faculdade de Rondônia (FARO). Email: elanyalmeidas@gmail.com

centrais em debates de nível regional específicos, eis que apresentam dinâmicas de seguranças próprias e por isso requerem soluções conjuntas.

Essa análise tem como pano de fundo os processos de securitização no continente sul americano, que foi enfatizado com o combate às drogas e ao narcotráfico e reforçado pela guerra global ao terror pós 11 de setembro de 2001. O tratamento da questão ambiental, sob a perspectiva regional e de segurança, pretende apontar, ainda, a importância do regionalismo nesse esforço, em especial entre países que têm elementos em comum: a sociobiodiversidade e a necessidade de sua preservação e defesa.

Trazer à essa discussão a possibilidade de construção de um complexo de segurança regional é propor uma cooperação em regiões de fronteira, com fundamento em uma política externa que vise a integração do continente e projeção internacional a partir da proteção da sociobiodiversidade da Amazônia. A fim de conduzir a pesquisa, adotou-se uma abordagem sistêmica. Como procedimentos, foram eleitos a pesquisa bibliográfica e documental. Como técnica, a construção de resumos e fichamentos da literatura interdisciplinar que trata do tema, dentre eles autores que enfrentam a problemática sob a perspectiva da Geopolítica Sul-Americana, Estudos de Segurança e Defesa, Estudos Estratégicos e das Relações Internacionais.

O presente trabalho apresenta-se em três momentos distintos. Inicialmente, far-se-á uma breve análise acerca da securitização e seus reflexos na questão ambiental. Em seguida, delinear-se-á um panorama de como ocorre a securitização da região sul-americana, seus principais focos e agendas e como esses esforços regionais poderiam ser incrementados a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano. Esse, como fórum capaz de pensar estratégias e convergir os interesses nacionais e regionais, como a proteção e defesa da sociobiodiversidade. Não somente dar respostas às agendas globais (Guerra ao Terror e guerra às drogas), mas propor a formação de um Complexo Regional de Segurança na América do Sul.

Por derradeiro, uma abordagem da temática a partir da perspectiva da geopolítica ambiental Sul-Americana, para discutir a necessidade de uma agenda regional que fomente mecanismos regionais de cooperação e defesa da sociobiodiversidade da Amazônia. E assim, reafirmar a importância da OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica), como espaço de diálogo próprio para a construção de soluções conjuntas que corresponda às necessidades dos países amazônicos. Em considerações finais, demonstra-se a importância do protagonismo dos países amazônicos na gestão da Amazônia, diante do contexto de justaposição de atores e agendas que refletem mecanismos de projeção de poder e que se reinventam a cada nova ameaça de mudança estrutural e reorganização do equilíbrio de poder no sistema internacional.

A securitização e seus reflexos na questão ambiental

A securitização ambiental apresenta algumas agendas específicas de ordem global e, dentro de uma abordagem mais micro, encontra assimetrias regionais e/ou diferenças que fazem com que o tratamento seja mais ou menos intenso. No caso da Amazônia cabe uma atenção maior, sobretudo quanto aos discursos de securitização e internacionalização da mesma em detrimento da soberania dos países que a detém. Conforme demonstra o mapa abaixo, os países que compõem a Amazônia internacional são Bolívia, Brasil,

Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela e Guiana Francesa, porém, esse último, não integra a Organização de Cooperação do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA.



Fonte: Mapa da região Pan-Amazônica (RESK, 2019).

O que se propõe no tocante à temática ambiental e em relação à Amazônia, é uma abordagem contextualizada, que leve em conta as diferenças de perspectivas política, de segurança e de defesa, bem como especificidades locais e regionais. À análise de como a agenda de securitização ambiental tem sido posta, importa se apropriar do que há de não oficial na relação entre o agente securitizador e o objeto securitizado (SOUZA, 2018). Isso porque a abordagem discursiva entende que a “segurança não pode ser definida em termos objetivos e que, portanto, tanto as concepções objetivas quanto as subjetivas são enganosas” (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 68).

No campo dos estudos de segurança internacional, há que se verificar epistemologicamente de início a “distinção entre as concepções objetivas, subjetivas e discursivas de segurança” (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 67). Os Estudos de Segurança Internacional sob a perspectiva da Escola de Copenhague têm como objetos de referência a coletividade e o meio ambiente. Sob esse prisma, se tem como epistemologia o ato da fala, sendo através dele possível identificar visões da política de segurança, os setores envolvidos, os níveis de ameaça, se internos ou externos (BUZAN e HANSEN, 2012).

Perquirir sobre a securitização ambiental, em específico a partir e para os países amazônicos, importa visitar debates travados nas Relações Internacionais e no âmbito do Realismo Político. Esse, “constrói cenários em que o conceito de securitização (ato de fala) é o que letigima a securitização do objeto e, por consequência, legitima intervenções e ingerências ecológicas” (SOUZA, 2018, p. 4). Isso porque “A construção discursiva de “ameaças à segurança” será influenciada pela história de um Estado, sua posição geográfica e estrutural, além das reações (discursivas) que obtém de outros, internacional ou domesticamente” (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 69).

O importante em distinguir os elementos que compõem a variável discursiva, implica diretamente em considerar os limites da abordagem teórica, eis que quando trazidos a dialogar com outras variáveis, podem alterar a avaliação do agente securitizador, bem como de sua audiência. Como, por exemplo, as

relações hierárquicas de poder no cenário internacional, as dicotomias ‘colonizador x colonizado’, ‘norte x sul’, os desacordos culturais, ‘desenvolvimento x sustentabilidade’. São elementos que auxiliam na melhor compreensão de como questões são levadas ao patamar de políticas de segurança e/ou defesa. Quando a análise parte de pré-compreensões universalistas, as armadilhas estão postas, uma vez que a própria teoria deixa de aprofundar e problematizar outras variáveis, a lente de observação se torna míope (SOUZA, 2018).

Ao acrescentar outras variáveis à teoria de securitização, ela continua a ter o mesmo viés explicativo e justificador, ou pode revelar outra vertente? Essa avaliação deve ser feita no contexto das políticas globais e como o tratamento das mudanças climáticas tem sido conduzido e eleito como tema relevante da agenda de segurança internacional. Em especial, compreender a debilidade dos mecanismos de *soft law* (Convenção da Biodiversidade, por exemplo) frente aos de *hard law* (mercado) e a implicação direta na ineficiência das políticas de governança global em matéria ambiental.

Assim, denota-se que a Escola de Copenhague oferece uma lente de observação da securitização ambiental e como medidas tangenciais ao arcabouço normativo podem ser instrumentalizadas. Contudo, é somente com os estudos regionais que se permite perceber a limitação de teorias clássicas que preconizavam uma “leitura de uma realidade internacional em que a insegurança e a competição impediam iniciativas de cooperação” (TANNO, 2003, p. 49). Cabe ainda considerar que, “as concepções teóricas tradicionais das relações internacionais só alcançam até determinado ponto na explicação da problemática ambiental atual” (GEHRE, 2009).

Aliás, Barry Buzan desde os anos 90 já entendia que a análise isolada de setores e atores não seria suficiente para compreender e conceituar a segurança internacional. Para isso, partia da premissa que só uma ideia inclusiva e que permeasse as diversas especificidades regionais, seria capaz de dar um diagnóstico do quadro da segurança internacional. No final da década de 90 WAEVER *et al.* (1998) passam a afirmar que:

Segurança é o movimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão, ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende. [...] Segurança é, assim, uma prática auto-referida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real mas porque é apresentada como ameaça (WAEVER *et al.*, 1998, pp. 59-60).

Importante ressaltar que o “foco da opinião pública mundial tem despertado diferentes formas de discursos securitizadores, e levou o debate sobre a Amazônia do campo da política para o campo da segurança” (URT e PINHO, 2010, p. 34). Esse cenário teve a Amazônia como objeto de referência em momentos distintos da história mundial, pois após a 2ª Guerra (1939-1945), com a perda do caráter estratégico da borracha para a indústria bélica, a relevância diminuiu consideravelmente. Contudo, a Amazônia volta aos palcos de discussão por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1972 em Estocolmo.

Desde então, a adesão de países aos acordos e convenções internacionais dos vários temas ambientais aumentou e houve grande mobilização para a formulação de conceitos operacionais da ordem ambiental internacional, como os de desenvolvimento sustentável e de segurança ambiental global. Esse último, entendido como o conjunto de estratégias que objetivam alcançar as condições necessárias para a

reprodução de todas as formas de vida. Consolidados em regras internacionais que implementam políticas globais aptas a evitar catástrofes ambientais e asseguram a manutenção e a reprodução da ordem de poder mundial já existente (RIBEIRO, 2001).

Os debates passam então a girar em torno de como a governança do meio ambiente tem sido levada à sério, ou não, pelos países. Em especial, como é operada a gestão dos recursos naturais, para questionar em alguns momentos a capacidade de gestão pelos países que os possuem. Miyamoto (2010) recorda que o Relatório Brundtland apresenta a ideia de necessidade de soberania compartilhada ou de soberania limitada, o que demonstra que há uma espécie de consenso na sociedade internacional de que a governança ambiental dos países amazônicos não necessariamente estaria sob uma única e exclusiva responsabilidade.

Trata-se de um dilema de securitização ambiental que gera uma sensação de insegurança pelos setores político e militar e uma falsa ideia de que há uma falha ou má gestão do objeto securitizado (SOUZA, PINTO, SOUZA, 2017). Assim, ensejariam medidas excepcionais, como abertura para ingerências ecológicas e relativização de soberania, afirma Bachelet (1995). Conforme alertam Souza et al. (2017), os mecanismos que ativam os processos de securitização são disparados conforme a percepção de ameaça se mostra latente. No caso da questão ambiental chamam atenção para o que Boeno et al. (2015) aludem ao demonstrar que em 2015 as alterações climáticas foram elevadas ao mesmo nível de ameaça que armas de destruição em massa e ataques terroristas, passando a compor a agenda da National Security Strategy of United States of America. Traz assim, para o campo da segurança a temática ambiental, inclusive como objeto de deliberação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Nesse sentido, vale recordar que as ameaças de ingerências ocorrem, não por expressão de hard power, mas sim pela influência exercida pelas grandes potências. Ou seja, “não mais visa a apropriação direta dos territórios, mas sim o poder de influir na decisão dos Estados sobre seu uso” (BECKER, 2007, p. 34). Diante desse cenário, denota-se a importância da percepção que o continente sul americano possui dinâmicas de seguranças próprias e por isso reclama um tratamento a partir de suas específicas necessidades.

É o que será tratado a seguir, em especial para demonstrar, em breves linhas, como tem ocorrido a securitização da região sul americana, seus principais focos e agendas e, ao final, alertar para a necessidade de um esforço regional de defesa e proteção da sociobiodiversidade por meio de um Complexo Regional de Segurança na América do Sul.

A regionalização da securitização na América do Sul a necessidade de um concerto regional na proteção da sociobiodiversidades

À luz do que preconiza Aron (2006), aos interessados em saber quais as porosidades que envolvem o contexto de paz ou guerra entre as nações, é imprescindível investigar as regularidades históricas, os padrões de comportamento, bem como os incidentes decorrentes da atuação dos países em determinado contexto histórico. Essas premissas são plenamente aplicáveis ao contexto da região sul-americana.

No tocante à regionalização da securitização na América do Sul, questões elevadas ao nível da segurança internacional têm, por consequência, a atuação militar de grandes potências na aplicação de

medidas emergenciais e excepcionais. Não tem sido diferente no continente sul-americano, pois, ainda que a região não tenha sido palco, nos últimos anos, de conflitos em âmbito global, algumas questões específicas têm causado preocupação à medida em que podem ter efeitos transnacionais, como no caso do narcotráfico e do terrorismo.

Nesse sentido, Villa (2013) identifica que na América do Sul a securitização tem correspondido às novas formas de operacionalizar presença militar dos EUA. Essa, combina o atendimento às necessidades decorrentes de percepções de ameaças de cada Estado à vontade política dos EUA de se fazer presente, seja por ações militares com viés humanitário ou até mesmo em auxílio às nominadas guerra às drogas ou Guerra Global ao Terror. A estratégia hemisférica reside em adequar percepções de ameaças não territoriais e alocar novas bases militares, ou *Forward Operation Locations* (FOLs), com vista a explorar motivações não tradicionais. Isso decorre da mudança de percepção de ameaça Pós-Guerra Fria, que deixa de ser apenas territorial e passa a ser transfronteiriça, como é o caso do terrorismo, narcotráfico entre outros. Assim, há uma inversão nos papéis das agências de segurança (polícia) que por vezes adotam a função de defesa, e as agências de defesa (forças armadas), que passam a ter também função de segurança (VILLA, 2013).

O conceito de segurança multidimensional não só coloca no mesmo nível de segurança questões (terrorismo, narcotráfico, migrações) que por sua natureza, origem e consequências devem ter tratamento diferentes, como também sugere que é da competência das forças armadas a solução desses problemas, o que transforma uma agência de defesa em uma de segurança. Essa mudança de perspectiva traz consigo a estratégia da política externa americana, que passa buscar novas alternativas para viabilizar a presença militar dos EUA e avoca para si a responsabilidade da guerra às drogas e da Guerra ao Terror. O resultado é não só a presença militar, como também a instalação de várias bases na América Latina (VILLA, 2013).

A instalação das FOLs se dá por meio de acordos de cooperação com os estados hóspedes, em específico aqueles conhecidos como zonas de trânsito e zonas de fontes de drogas (Caribe, América Central, Pacífico Norte e América do Sul). Elas atuam com a permissão dos governos hóspedes e ampla proteção dos militares e equipamentos, além de imunidade diplomática para militares e civis americanos (extremamente questionável do ponto de vista da responsabilização e *accountability*) e fornecimento de infraestrutura. Outros mecanismos, inclusive normativos, também são utilizados para validar e legitimar a retórica da guerra às drogas e ao terror, que podem ampliar o escopo de ações e tarefas conjuntas. Nesse conjunto de ações, interesses de segurança nacional se misturam a interesses privados, de modo que ingerências são operadas a partir da administração de empresas estatais de recursos naturais (VILLA, 2013).

Rodrigues (2012), a respeito, chama atenção para o fato de que o vetor biopolítico perpassa várias políticas públicas não só no norte global, mas também é adotado por todo o mundo, inclusive na América Latina, seja por meio de participação em acordos bi e multilaterais, bem como na ratificação de tratados comprometidos com o tema. Resulta daí um regime internacional de controle às drogas que tem como fundamento a existência de um consenso global de que essa é uma guerra de todos, porque seus efeitos são transnacionais. Esse consenso atualmente vem incrementado pela Guerra ao Terror, que traz semelhanças tão latentes resultantes em interpretações simplistas que desaguam no mesmo maniqueísmo e

reducionismo securitizadores e/ou macrossecuritizadores de questões nacionais e regionais, de modo a justificar medidas extremas de efeito global (RODRIGUES, 2012).

A busca por consenso e o sucesso na macrossecuritização apontam para um respaldo regional e local na securitização do tema guerra às drogas. O discurso macrossecuritizador é global, porém necessita de um lastro e contexto local/regional que o legitime, do contrário o efeito pode não ser exatamente o esperado. Estar-se-ia, portanto, diante do que Villa (2014) denomina como o paradoxo da macrossecuritização e alerta que “a própria incapacidade de atores regionais sul-americanos em gerar agendas autônomas regionais de segurança contribui para o sucesso do discurso da macrossecuritização” (VILLA, 2014, p. 376). O autor chama ainda atenção para o fato de que negociações multilaterais e regionais atenuam os efeitos da securitização e também reduzem possíveis ingerências e intervenções por outros Estados ou organismos internacionais em assuntos locais.

Saint-Pierre (2011), nesse sentido, adverte o risco que é multidimensionar e/ou incorporar acriticamente conceitos e agendas hemisféricas de ameaças. Isso porque a segurança multidimensional mistura indiscriminadamente vários elementos de naturezas diferentes e que reclamam respostas diversas. Não considerar, eleger suas próprias agendas de interesses e assumir ameaças globais como locais e regionais, sem qualquer análise mais aprofundada das medidas emergenciais receitadas, são “claros sintomas de soberanias incompletas e consequências indesejadas de democracias deficientes” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 415).

Saint-Pierre (2011) ao deixar implícita a necessidade da descolonização do pensamento de defesa, diz que isso pressupõe “reconhecer seus próprios problemas, formular suas perguntas, burilar seus conceitos, ensaiar seus métodos e construir suas teorias com a precisão de quem não teme discutir com autonomia e universalidade seus resultados” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 427). A possibilidade de formalização de arranjos cooperativos é consequência de particularidades históricas, demandas originais, percepções e vulnerabilidades específicas, bem como de condições institucionais próprias dos países e regiões. Esse é o cerne de iniciativas regionais na área da segurança como o Conselho de Defesa Sul-Americano, criado em 2008 como órgão pertencente à União das Nações Sul-Americanas – UNASUL (SAINT-PIERRE, 2013).

Tratar desses elementos no intuito de fomentar a formação de um complexo regional de segurança para a proteção e defesa da sociobiodiversidade é, à luz do que instrui Saint-Pierre (2013), conjugar interesses convergentes e buscar a construção de medidas de confiança entre as nações e fortificação do setor de defesa Sul-Americano. Isso porque permite identificar os fatores de ameaça e risco para a região e a articulação de políticas regionais em matéria de defesa e segurança, com o compromisso em construir uma “visão compartilhada de Defesa e Segurança Regional”. “A construção de ideias e expectativas sul-americanas passa por um entendimento compartilhado de conceitos que, por sua vez, permitam operacionalizar a cooperação” por meio de uma identidade estratégica regional capaz de, cooperativamente, “defender a região, sua sociedade, suas riquezas culturais e naturais e a particular forma de ser sul-americana de eventuais cobiças estranhas à região” (SAINT-PIERRE, 2013, p. 300, 306 e 307). Gehre (2009, p. 89), a esse respeito, preconiza que é preciso dinamizar “uma diplomacia climática regional, suportada em interesses regionais e em instituições, como a OTCA e a UNASUL”.

A ideia de cooperação ganha escopo e processos de integração regional e são levados a cabo, uns com menos ou mais sucesso, menor ou maior tempo de durabilidade. Hurrell (2007), nesse sentido, esclarece que um sistema de Estados preconiza uma cultura comum, o que exige certo grau de unidade. Assim, as necessidades endógenas ou exógenas dos países da região podem representar reflexos das pressões sistêmicas resultantes da distribuição internacional de poder. O enfrentamento dessa dinâmica determinará como esses fatores podem afetar ou contribuir para as relações entre os vizinhos. No bojo desse arcabouço teórico acerca do regionalismo, é importante refletir como a integração regional tem papel estratégico na conservação da sociobiodiversidade, bem como os documentos de defesa brasileiros versam sobre a temática ambiental. Da leitura dos documentos de defesa brasileiros, denota-se que:

A defesa da soberania ambiental é intrínseca aos documentos de defesa brasileiros (Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e Livro Verde de Defesa (LVD)), que em sua maioria destacam de forma contundente e expressa, a importância que possui a Amazônia e seus recursos naturais para o país. Contudo, embora a interoperabilidade e atuação interagências em âmbito nacional sejam práticas cotidianas e resultados de políticas públicas no combate ao crime organizado transnacional, ao narcotráfico, crimes ambientais e demais crimes transfronteiriços, há uma assincronia no tocante a uma percepção epistemológica acerca da defesa e proteção da biodiversidade. Essa assincronia se verifica pela ausência de iniciativas e parcerias regionais para a proteção da biodiversidade que confirmem uma dimensão regional da defesa em matéria ambiental, bem como a existência de uma cultura estratégica de cooperação (smart power), que entendam o meio ambiente como ativo de poder no cenário internacional.
(...)

Essa lacuna cada vez mais vem sendo intensificada dada a distância de um concerto regional de integração, que por consequência inviabiliza que interesses, potencialidades e maximização de capacidades inerentes aos países detentores da Amazônia assim se percebam e sejam percebidos. A adoção de agendas de macrosecuritização em torno do combate ao narcotráfico e ao crime transnacional acaba por desviar o foco do que deveria ser a principal agenda regional de segurança e defesa (SOUZA, 2018, p. 4).

Verifica-se que, ainda que as disposições normativas destaquem a relevância da defesa da Amazônia e de seus recursos naturais, não se observam ações concatenadas e muito menos uma harmonia das políticas de defesa e das políticas externas que se coadunem com tais propósitos. Essa compreensão perpassa por fatores como rever e readequar às novas tecnologias políticas já consolidadas, como, por exemplo, a estratégia da presença, mas também perceber que os arranjos normativos e acordos regionais é que serão capazes de dissuadir interesses externos quanto à gestão dos recursos da região.

A importância estratégica da Amazônia brasileira chama atenção para fatores que levam à reunião de agendas em matéria ambiental na América do Sul, por meio da integração e cooperação, com geração de benefícios para o país e demais vizinhos fronteiriços. Fuccille *et al.* (2017, p. 64) alvitra que a Amazônia é fundamental para a articulação e integração da América do Sul, dadas suas “extraordinárias possibilidades e desdobramentos sobre o subcontinente, seja pelas limitações e preocupações que enseja, constituindo verdadeiro ponto nevrálgico da defesa dos recursos naturais da região.” Note-se que “no âmbito da cooperação, a criação de convergência depende muito mais do compromisso político dos Estados-membros envolvidos, pois nem sempre há consenso...” (RODRIGUES, 2013, p. 56). Por isso, a proteção da sociobiodiversidade deve ser conduzida por meio de estratégias que considerem os interesses comuns, identidade e demais elementos de convergência (SOUZA, PINTO, SOUZA, 2017). Nesse sentido,

“Transforma-se, assim, uma linha de fissura em cimento que liga duas nacionalidades e proporciona o desenvolvimento integrado” (CUNHA E MENEZES, 2015, p. 202- 203).

Assim, o regionalismo cognitivo é um dos caminhos, uma vez que é baseado em instituições de cooperação regional para fins de segurança e bem-estar, onde a identidade pode se dar através da interação mútua, semelhanças geográficas e interesses políticos e econômicos coincidentes (AYOOB, 1999). Por essa razão, políticas convergentes devem se amoldar aos contornos das ações externas, de modo a apontar caminhos para a formação de complexos regionais de segurança. Sobre o tema, Fuccille e Resende (2013) entendem que o Brasil tem papel centralizador dos dois subcomplexos sul-americanos (Norte-Andino e Cone-Sul) e por isso foi protagonista nessa constelação de segurança, uma vez que atuou como fiador na estruturação do Conselho de Defesa Sul-Americano (FUCCILLE, RESENDE, 2013). Nesse sentido, vale recordar que:

Complexos de segurança resultam da estrutura anárquica do sistema internacional moderno e consistem em estruturas anárquicas em miniatura ou subsistemas. Fazem parte, portanto, de um nível intermediário de análise, localizado entre as dinâmicas interestatais e sistêmicas de segurança (TANNO, 2003, p. 69).

Deve-se observar que a distribuição de poder, os padrões de interação entre os Estados, a interdependência entre suas relações e a classificação entre Estados fortes ou fracos, a depender da capacidade de projeção de poder, são os fatores determinantes na possibilidade de gerar complexos de segurança. Assim, não somente os Estados seriam os únicos atores capazes de gerar complexos, mas também as nações, os grupos ambientalistas e comunidades epistêmicas etc. (STRITZEL, 2007). Acerca do tema, importante frisar que:

Um complexo de segurança é definido como um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira separada (WÆVER *et al.*, 1998 *apud* TANNO, 2003, p. 70).

Souza *et al.* (2017) salientam que pensar o território amazônico sob a perspectiva geopolítica e geoestratégica, além de fortalecer a defesa e segurança, também promove uma projeção internacional do país, na medida em que influencia e promove a integração regional por meio de medidas de infraestrutura, normativas, entre outras. Esse foi o cerne da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, quando propôs uma maior aproximação entre os países do entorno regional a fim de viabilizar a construção de uma perspectiva estratégica comum para mitigar possíveis dissensões na esfera da cooperação dos Estados e possibilitar o enfrentamento dos interesses externos que perpassam esse território (SANTOS, 2014).

O que traz grande preocupação atualmente está exatamente no vazio que a agenda diplomática brasileira trata as possibilidades de integração regional, inclusive a maneira como a UNASUL foi abandonada. Não só a posição de liderança brasileira nos aspectos voltados à região, bem como o afastamento da multilateralidade característica da política externa do Brasil, tem sido o comportamento vigente e com isso tem deixado de ocupar espaços tidos como cruciais.

Lima (2005) e Pecequillo (2008) reforçam que ao Brasil cabe a posição e atuação efetiva alicerçada nas arenas multilaterais, uma vez que a ambição por exercer destaque e poder de influência junto às grandes potências sempre permeou a história e o pensamento da política externa brasileira, dada sua tradição global-multilateral. Esse vazio significa também afastar-se da posição de *paymaster*, que como cita Saraiva (2011), essa foi a tônica da liderança exercida pelos governos Lula na América do Sul, onde atuou para absorver os custos da integração e prover o coletivo de bens públicos necessário para o êxito dos processos de integração dos quais fez parte.

O governo Dilma já não deu a mesma atenção que foi dedicada nos mandatos de Lula (2003 a 2011), ainda que tenha mantido algumas premissas em seus primeiros anos, mas que perderam a amplitude até serem completamente abandonadas após impeachment, em 2016. Esse atual quadro é extremamente preocupante, porque em grande medida os caminhos para os mecanismos de cooperação haviam sido delineados desde a década de 1960, quando a importância da Amazônia fomentou novos contornos ao ser exposto seu potencial mineral, agrícola e energético (SOUZA, PINTO, SOUZA, 2017).

Nesse sentido, Santos (2014) rememora que foi nesse cenário que Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela envidaram esforços de cooperação, o que resultou no Tratado de Cooperação Amazônica – TCA. Posteriormente com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA, teve como base a reafirmação da soberania estatal e o diálogo entre os países amazônicos que visavam promover o desenvolvimento sustentável (SANTOS, 2014).

A importância da percepção que a região em comento possui dinâmicas de seguranças próprias e por isso reclama um tratamento a partir de suas específicas necessidades, reafirma a necessidade de um complexo regional de segurança como mecanismo estratégico e eficaz na defesa e proteção da sociobiodiversidade. Esse é o papel do Brasil, por meio de uma liderança regional que precisa ser retomada e reiterada. São as iniciativas de concertos regionais e de cooperação estratégica, como a OTCA, que podem evitar o avanço de processos de securitização e macrossecuritização, bem como possíveis ingerências ecológicas de grandes potências e organismos internacionais com interesses alheios à região.

A próxima seção será dedicada a uma abordagem da temática a partir de uma perspectiva da geopolítica ambiental Sul-Americana, para discutir a necessidade de uma agenda regional que fomente mecanismos regionais de cooperação e defesa da sociobiodiversidade da Amazônia.

Geopolítica Ambiental Sul-Americana: a agenda regional e os mecanismos regionais de cooperação e defesa da Amazônia.

A Geopolítica, enquanto relação entre poder e espaço geográfico, é uma perspectiva de análise para diversas dinâmicas globais. No tocante aos países amazônicos, a geopolítica ambiental se torna imprescindível para compreender o lugar que ocupa não só geograficamente, mas principalmente do ponto de vista dos interesses e pressões políticas que recaem sobre a região. Por essa razão, é importante discutir as variáveis que influenciam diretamente na dificuldade reiterada em pensar e elaborar políticas públicas adequadas ao desenvolvimento e defesa da região amazônica, que atendam mais aos interesses endógenos que às demandas externas.

Como abordado na seção anterior, a grande problemática em torno da questão ambiental na região reside em identificar qual a estratégia regional para a defesa do meio ambiente e conservação da sociobiodiversidade dos países amazônicos. Decorrencia, talvez, do fato de que os problemas de segurança e defesa eleitos, pouco tangenciam a questão ambiental e quando o fazem, restringem-se às abordagens afetas aos crimes ambientais e transfronteiriços não como centro do problema, mas como consequência de outras redes de ilícitos como o narcotráfico e demais crimes transnacionais.

Fomentar mecanismos regionais de cooperação em defesa da Amazônia necessariamente remete à elaboração do Tratado de Cooperação Amazônica (1978) e à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA. A abordagem a partir da geopolítica como ferramenta analítica da questão ambiental permite compreender as nuances que permeiam as leituras políticas, geográficas e históricas em torno da temática ambiental. O termo “geopolítica” foi cunhado inicialmente por Rudolf Kjellen (1899) com a preocupação quanto à influência da geografia e da política. A geopolítica passa a ter sua compreensão modificada a depender dos períodos históricos e a mudança das estruturas globais.

Interpretada a priori como conhecimento imperialista a serviço da política externa, no final da guerra fria, representou controle e influência sobre recursos estratégicos do mundo. Na década de 1970, seu significado passou a ser sinônimo de jogo de superpotência e equilíbrio de poder no cenário global. A geopolítica, portanto, pode ser compreendida como instrumento que confere dinâmica ao mapa político mundial, que relaciona a dinâmica regional ao sistema internacional como um todo indivisível (TUATHAIL et al., 2003).

Tucídides (2001), em a História da Guerra do Peloponeso, demonstra que a dimensão de poder de um Estado é manifestada não apenas por poder *hard*, mas também por meio de intenções e interesses externalizados por recursos de natureza *soft*, como a assinatura de tratados, acordos de cooperação, ameaça e/ou rompimentos destes. Essa dimensão sistêmica fornece uma perspectiva de análise do sistema internacional. Com isso, dinâmicas são impressas face às leituras geopolíticas que as potências fazem das regiões que possam lhes despertar interesses. Predizer os movimentos de poder e as possibilidades de cooperação, é o que se espera de atores que pretendem maximizar os ganhos e diminuir os custos que os riscos de conflitos podem gerar no tempo e espaço que ocupam (TUATHAIL et al., 2003).

Essa compreensão do tempo e do espaço é agora incrementada por influências tecnológicas pautadas por processos desencadeados em rede, permeados por fluxos de pessoas, bens e serviços que exigem novas abordagens, mas que não fogem à ferramenta analítica atemporal da geopolítica. A globalização e as demandas externas decorrentes dos fluxos de comércio, investimentos, cadeias globais de valor e buscas por recursos naturais ressignificam as noções de soberania e geografia. É por influência direta de aspectos geoeconômicos e geoestratégicos que se dá a imbricação da relação de interdependência e sobrevivência no sistema internacional, que não mais se limitam a conflitos de *hard power*, mas por forças transnacionais que impõem ameaças de diversas ordens (BECKER, 2007). Entre essas ameaças estão o terrorismo e o transbordamento de problemas ocasionados por conflitos externos de origem étnica, religiosa, ou até mesmo os desastres naturais.

Como evoca Maria Regina Soares de Lima *et al.* (2017), a segurança ambiental, as mudanças climáticas e as variáveis que envolvem essa complexidade problematizam categorias de vulnerabilidade e risco do país e de sua população. Assim, dadas as assimetrias de poder na ordem global, as respostas precisam ser coletivas na medida em que entrecruzam questões de segurança, modelos de desenvolvimento e relações Norte-Sul. Nesse sentido, salienta que “a questão ecológica é especialmente importante para a política de defesa brasileira”, não só pela tradicional leitura histórica que a diplomacia do Brasil revela sobre a problemática ambiental, como também ao enfatizar que as responsabilidades para suas soluções devem ser comuns a todos. Ressalta ainda, a necessidade de assegurar a defesa de um crescimento sustentável, capaz de rejeitar teorias neomalthusianas, ou de crescimento zero, a serviço de uma imutabilidade da assimetria internacional de poder e adverte, por fim, que a proteção de ecossistemas já foi justificativa de ingerências ecológicas nos países amazônicos (SOARES DE LIMA *et al.*, pg. 39, 2017).

Cabrera (2018) demonstra que o principal problema da perspectiva geopolítica sul-americana é que embora desenvolvida no âmbito dos estudos das Relações Internacionais, seu real conhecimento não tem sido aprofundado no tocante às reflexões teóricas com aplicação para a realidade regional. O autor entende que é necessário incorporar novos conceitos teóricos e epistemológicos que facilitem a difusão e entendimento dos interesses da região, que não se resumem aos interesses estritamente militares. Cabrera (2017) reitera que não é possível desenvolver um pensamento geopolítico regional com base em parâmetros externos e derivados de vivências anglo-saxãs, isto é, alheias aos problemas regionais. Ressalta ainda, o fato de que os problemas e processos os quais a região enfrenta não podem ser explicados por uma única matriz de pensamento (CABRERA, 2018). Nesse sentido, Tickner e Hertz (2012) advertem que deve haver um esforço necessário que considere as perspectivas críticas e interpretativas, típicas dos estudos estratégicos, que levem em conta o ponto de vista próprio da região.

Bruckman (2012) salienta que é imprescindível que se tome em conta, na concepção geopolítica regional, os interesses e perspectivas dos Estados Unidos, haja vista ser a potência militar e econômica do continente. Importante, portanto, dimensionar os interesses que a região desperta e o fato de que é na América do Sul que se encontra a Amazônia, com diversas fontes de água doce e demais recursos naturais. Cabrera (2018) aponta que não há na região uma consciência de proteção dos seus recursos naturais, tampouco a percepção de como atores extra regionais podem querer interferir na gestão dos referidos recursos. Por essa razão, a relevância geopolítica de fomentar mecanismos de gestão regionais e proteção dos recursos naturais é clara, uma vez que as posturas adotadas pelos países que compõem a região é que determinará os parâmetros de comportamento dos demais atores internacionais. Diante desse cenário, Cabrera (2018) assevera que: “Siendo así, la perspectiva de considerar los intereses de Estados Unidos en la región, la protección de los recursos naturales y el fenómeno del narcotráfico, son comunes denominadores a la hora de generar y construir un modelo de pensamiento geopolítico regional” (CABRERA, 2018, p. 188).

Como defendeu Becker (1995), o desenvolvimento na Amazônia depende de uma nova racionalidade tecnológica e científica onde o meio ambiente seja pautado pela inclusão da sociobiodiversidade e pelo planejamento territorial dos países que a compõem, mediante cooperação. Contudo, não só nas questões ambientais, mas em demais áreas que reclamam cooperação, o que se tem verificado é que os Estados

progressivamente se isolam e deixam de atuar de forma cooperativa. As instituições anteriormente financiadas e pensadas para regular as relações entre os soberanos têm sido esvaziadas propositalmente e enfraquecidas em um verdadeiro (des)governo dos interesses. Essa também é a dinâmica imposta a diversas instituições como a UNASUL e, mais especificamente no tocante aos países amazônicos, à OTCA.

É dentro dessa relação ‘homem - espaço geográfico - natureza - política’ que se entende como necessário revisitar os fundamentos da OTCA à luz da geopolítica ambiental, para pensar o lugar e papel dos países amazônicos nas conversações políticas em matéria ambiental. O fortalecimento desse mecanismo de cooperação estratégica permite predizer quais os prováveis pontos de fricção frente ao cenário geopolítico mundial, bem como reestruturar as construções teóricas e práticas que fazem ainda da região uma zona de confluência de paz. Em tempos em que líderes mundiais questionam a validade dos estudos acerca das mudanças climáticas, outros avançam no sentido de se preparar para lidar com as adversidades decorrentes de fenômenos da natureza, porém há ainda quem aposte na sorte em não estar na próxima rota, seja de um tornado, enchente ou até mesmo da ausência de água potável.

Ribeiro (2001, p. 4-5) ressalta que “a ideia de segurança ambiental global não está configurada como um conceito que leva à ação, mas sim à implementação de estratégias por uma unidade política”. Villa (1997, p. 209) salienta que “a singularidade da segurança global multidimensional é que conflitos que podem derivar dos fenômenos transnacionais não admitem a guerra como meio de solução.” Isto é, a problemática ambiental é transnacional e por isso enseja soluções cooperativas e que não admitem o uso da força, porque seria ineficaz para as partes.

Barros-Platiau *et al.* (2004, p. 102), ao discorrer sobre a crise ambiental, detecta que os “os problemas que constituem esta crise perpassam fronteiras tradicionais e demandam uma ação conjunta de todos os atores envolvidos”. Alerta ainda, para o fato de que as abordagens regionais ou em bloco tem sido as melhores vias para soluções, pois evitam entraves e impedimentos encontrados na cooperação internacional para a governança ambiental (BARROS-PLATIAU *et al.*, 2004).

Pensar o meio ambiente e como as dinâmicas globais foram, são e serão condicionadas a partir de suas mudanças, é sobretudo ter a clareza que sua característica sistêmico-complexa não só traz intrínseca a relação necessária entre homem e a natureza, mas principalmente determina como a economia, saúde, segurança entre outros fatores estruturais de uma sociedade podem, ou não, existir. A geopolítica global, e em específico a ambiental, tem apontado na direção cada vez maior de conflitos por recursos naturais. Nesse cenário, aos países detentores de grande sociobiodiversidade como os países amazônicos, cabe predizer os movimentos dessa dinâmica e agir propositivamente para fomentar o desenvolvimento e ampliação de mecanismos de cooperação estratégica regional para a defesa do meio ambiente. Importante organizar e visualizar os diferentes atores (locais, regionais e globais) em um mesmo tabuleiro geográfico e conceitual, para assim primar pelos elementos objetivos (interdependência e sobrevivência) e menos pelos subjetivos e ideológicos (TUATHAIL *et al.*, 2003).

É dentro dessa estrutura de busca pela efetiva segurança e paz regional que se encontra a OTCA e é a partir da sua essência e finalidades, bem como da relação de interdependência entre seus signatários, que as soluções conjuntas devem emergir. Isso porque a complexidade do pensamento geopolítico demonstra que,

face à impossibilidade de desvincular o debate político dos espaços e a clara simbiose entre a geopolítica e a geoeconomia, é inegável que o alcance a recursos como água, alimentos, energia, entre outros, podem ser mediados por acesso regulado por comércio, com meios pacíficos e regras de jogo pré-estabelecidas, como também podem ser alvo de aquisição por meio da força e ocupação do espaço.

Nesse aspecto, o reforço à cooperação estratégica em matéria ambiental e ao fortalecimento da região quantos a esses mecanismos apontam para a necessidade de retomada do multilateralismo, de modo a guiar-se por princípios como: a) pluralismo, onde os sistemas de governança nacional, regional e global trabalham em conjunto e não existam regimes de sobreposição, mas sim de equilíbrio; b) fortalecimento dos processos multilaterais e fortalecimento das organizações internacionais; c) bem como uma maior responsabilização dos governos por meio de regimes de *accountability*² (WOODS *et al.*, 2013). Como afirmou o Secretário Geral das Nações Unidas, António Guterres, a renovação do compromisso com o multilateralismo se faz primordial em tempos em que, embora o mundo esteja mais conectado, as sociedades estão mais fragmentadas, as relações de poder se mostram cada vez menos claras, os valores universais, os princípios democráticos e o Estado democrático de direito têm sido minados. Assim, diante de problemas como as alterações climáticas, tensões geopolíticas e as crises decorrentes, são necessárias ações e políticas coletivas capazes de transcender as fronteiras nacionais (ECOSOC, 2018).

A ocupação dos espaços está condicionada às necessidades que os fluxos contemporâneos requerem. Seja a necessidade de recursos essenciais à vida ou estratégicos para a maximização de ganhos e poder. Nesse sentido, a paisagem é transformada pela ação do homem. Daí a importância em pensar o espaço transformado pela política, pois na medida em que as sociedades redesenham suas interações e objetivos, novas leituras geopolíticas são redefinidas. Diante da breve síntese, vale chamar atenção para o fato de que o realismo adotado nos cenários de governança global não permite ignorar essas dinâmicas, pelo que se entende como melhor alternativa, conhecer melhor os instrumentos para ter condições de avaliar em que medida uma ou outra decisão auxilia pensar o problema da guerra e aponta caminhos para a paz.

Considerações finais

A complexidade que envolve os processos de securitização e dessecuritização da questão ambiental demonstra que a proteção da sociobiodiversidade da Amazônia pressupõe estratégias que possam convergir os interesses nacionais e os regionais. O Conselho de Defesa Sul-Americano, ainda que não tenha recebido a devida importância, poderia ser tido como uma iniciativa apta para fomentar e desenvolver a formação de um complexo regional de segurança.

Contudo, verifica-se que as expressões de acordos regionais ainda se restringem às agendas globais (Guerra ao Terror e guerra às drogas) e não apresentam grandes preocupações e/ou percepções de ameaças com relação a situações específicas, como a proteção e defesa da sociobiodiversidade. Como aventado, o

² Rached (2016) em *The Concept(s) of Accountability: Form in Search of Substance*², elucida *accountability* como uma ferramenta de controle do processo decisório, isto é, mecanismo capaz de restringir a autonomia de organismos internacionais, a fim de estabelecer um elo entre aquele que toma a decisão (*power holder*) e aquele que sofre os efeitos desta (*account holder*). Além é claro, de atender os devidos regimes de *accountability*, devem poder ponderar suas necessidades, características e peculiaridades, de maneira que as políticas sejam pensadas, discutidas, elaboradas e executadas de forma conjunta e cooperativa.

tratamento da questão ambiental sob a perspectiva regional e de segurança pretende demonstrar a importância do regionalismo nesse esforço, em especial entre países que têm elementos em comum: a sociobiodiversidade e a necessidade de sua preservação e defesa.

A construção de um complexo de segurança regional e o reforço aos mecanismos de cooperação estratégica como a OTCA, devem ser prioridades para a região Sul-Americana. Com auxílio de uma política externa brasileira que vise a integração do continente e projeção internacional a partir da proteção da sociobiodiversidade da Amazônia. E assim, possa retomar a tradição global-multilateral e a posição de *paymaster* da qual o Brasil nunca devia ter se afastado.

A securitização ambiental não pode ser vista apenas como vetor de segurança e instrumento facilitador de ingerências de grandes potências e organismos internacionais. Deve sim, ser a mola propulsora para o desenvolvimento de movimentos e concertos regionais no sentido de fomentar mecanismos estratégicos e eficazes na defesa e proteção da sociobiodiversidade. Organizações internacionais são pensadas por seus soberanos no sentido de reduzir os custos das transações, inspirar regras e dinâmicas, cumprem o papel de mediadoras e reguladoras das relações entre os Estados em suas necessidades de comércios, fluxos de pessoas, bens e serviços. A OTCA oferece esse espaço de diálogo e construção de soluções conjuntas, de modo a atender às necessidades dos países amazônicos diante da atual geopolítica ambiental, permeada por movimentos de ingerência ecológica e corrida por recursos naturais.

Abordar a temática é de grande relevância no contexto de justaposição de atores e agendas, que a cada dia apresentam mecanismos de projeção de poder e que se reinventam a cada nova ameaça de mudança estrutural e reorganização do equilíbrio de poder no sistema internacional. Os países amazônicos devem ser protagonistas na gestão da Amazônia, desde as suas políticas públicas internas e externas, até na responsabilidade pela manutenção da paz e segurança regional.

REFERÊNCIAS

- AYOOB, Mohammed. From Regional System to Regional Society: Exploring Key Variables in the Construction of Regional Order - **Australian Journal of International Affairs**. Vol.53, N.3, 1999.
- ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. O Direito da Sociobiodiversidade. In **Direitos emergentes na sociedade global: anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM**. Organizador Jerônimo Siqueira Tybusch, Luiz Ernani Bonesso de Araujo e Rosane Leal da Silva. v 1. p. 271-291. Unijuí-RS. Ed. Ijuí, 2013.
- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Ed. UnB, 2006.
- BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica: Direito Ambiental em questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a04.pdf>>. Acesso em 01 set. 2019.
- BECKER, Bertha K. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**, Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- BECKER, Bertha. K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de

Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

- BOENO, Raul Kleber de Souza; BOENO, Renate Kottel; MARQUES, Viriato Soromenho. Alterações Climáticas e Securitização: a construção da dissuasão climática. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 36, p. 595-605, set./dez. 2015. Editora ECEME. Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/22441/1/ICS_Boeno_Alteracoes_ARI.pdf>. Acesso em 15 abr. 2019.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. Tradução Flávio Lira. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.
- BRUCKMAN, Monica. **Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana**. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2012.
- CABRERA, Lester Toledo. Geopolítica en América del Sur: desde la militarización de la disciplina a la necesidad del debate académico. **Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política**, v. 8, n. 2, 2017. p.167-188. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6379974>>. Acesso em 10 mai. 2019.
- CABRERA, Lester Toledo. La construcción de la geopolítica en suramérica: puntos de encuentro y desencuentro de una disciplina relegada. **Anal. Polit.** Bogotá, v. 31, n. 94, p. 175-192, Dec. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052018000300175&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 mai. 2019.
- CUNHA E MENEZES, Pedro de Castro da. **Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia**. Brasília. FUNAG, 2015.
- ECOSOC. **Renovando o Compromisso com o Multilateralismo: Um Diálogo de Alto Nível dos Presidentes da Assembleia Geral**, ECOSOC, o Conselho de Segurança e o Conselho de Direitos Humanos 31 de outubro de 2018, 1: 15-14: 30, Câmara do ECOSOC, UNHQ, Novo Iorque.
- FUCCILLE, Luís Alexandre; RESENDE, Lucas Pereira. Complexo de Segurança Regional da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, Junho de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 mai. 2019.
- FUCCILLE, Luís Alexandre; BRAGATTI, Milton Carlos; LEITE, Maria Luísa Telarolli de Almeida. Geopolítica dos Recursos Naturais na América do Sul: um panorama dos recursos hídricos sob a ótica da Segurança Internacional | Geopolitics of Natural Resources in South America: a panorama of water resources under the view. **Mural Internacional**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 59-75, jun. 2018. ISSN 2177-7314. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/32569>>. Acesso em 01 set. 2019.
- GEHRE, Thiago. O Brasil e a agenda ambiental no século 21: clima, energia e segurança. **Revista Múltipla**, Brasília, v. 21, n. 27, p. 69-94, dezembro - 2009. Disponível em: <https://upis.br/biblioteca/pdf/revistas/revista_multipla/multipla27.pdf> Acesso em 01 set. 2019.
- HURREL, Andrew. One world? Many worlds? The place of Regions in the Study of International Society. **International affairs**, v. 83, n.1, pp.127-146, 2007. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ia/article-abstract/83/1/127/2435051?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em 10 jun. 2019.
- LIMA, M. R. S. de. A Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 82, p. 4-19, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/82-MRSL.pdf>>. Acesso em 05 jun. 2019.

- MIYAMOTO, Shiguenoli. **AMAZÔNIA: meio ambiente, fronteiras e segurança**. Campinas: IFCH, UNICAMP, 2010.
- RACHED, D.H. 'The Concept(s) of Accountability: Form in Search of Substance', *Leiden Journal of International Law*, 29(2), pp. 317-342, 2016. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/leiden-journal-of-international-law/article/the-concepts-of-accountability-form-in-search-of-substance/8E481D883DC5B5E9752C3CCA9BE39884#>>. Acesso em 26 mai. 2019.
- RESK, Sucena Shkrada. A carência de uma visão e ação integradas panamazônicas. In **EcoDebate**, ISSN 2446-9394, Mangaratiba-RJ, 29/08/2019. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2019/08/29/a-carencia-de-uma-visao-e-acao-integradas-panamazonicas-por-sucena-shkrada-resk/>>. Acesso em 01 set. 2019.
- RIBEIRO, Wagner Costa. Desenvolvimento sustentável e segurança ambiental global. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. v. 6, n. 312, p. 1-8, 2001. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-312.htm>>. Acesso em 01 set. 2019.
- RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. MILANI, Carlos R.S. DUARTE, Rubens de S. ALBUQUERQUE, Marianna R. A. de. ACÁCIO, Igor D.P. CARVALHO, Tássia C. MEDEIROS, Josué. NOVACEK, Niury. COSTA, Murilo Gomes da. COSTA, Hugo Bras M. da. LEMOS, Juliana P. Prefácio de Celso Amorim. **Atlas da política brasileira de defesa**. 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 51, n.2, p. 136-156, dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 mai. 2019.
- RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 9-41, junho de 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 jun. 2019.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A Amazônia como foco da integração: a convergência entre a UNASUL e a OTCA. **Revista Extraprensa** (USP), v.7, n.1, p. 54-61, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/77279>>. Acesso em 01 set. 2019.
- SARAIVA, Miriam Gomes. **Integração regional na América do Sul: processos em aberto**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3. 2011, São Paulo.
- SAINT-PIERRE, Hector Luís. 'Defesa' ou 'Segurança'? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 407-433, dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 mar. 2019.
- SAINT-PIERRE, Hector Luís; DA SILVA, Diego. A Torre de Babel Sul-Americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa. In: CARMO, Corival Alves do. WINAND, Érica C. A. BARNABÉ, Israel Roberto. PINHEIRO, Lucas Miranda (Org.). **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. p. 281-314, Brasília: FUNAG, 2013.
- SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A Amazônia como Instrumento da Política Externa Brasileira. **Revista Aurora**, Marília, v. 7 n. 2, p. 109-122, Jan-Jun, 2014. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/3854>>. Acesso em 01 jun.

2019.

- SOUZA, Elany Almeida de. **Perspectivas Regionais para a Defesa da Soberania Ambiental: uma análise dos documentos de Defesa brasileiros e parcerias regionais para a proteção da biodiversidade.** In ABED – Associação Brasileira de Estudos de Defesa Volume 1. 1ª Edição - Novembro de 2018. Anais do 10º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa FFLCH/USP São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1534727367_ARQUIVO_PERSPECTIVASREGIONAISPARAADEFESADASOBERANIAAMBIENTAL.pdf>. Acesso em 20 jun. 2019.
- SOUZA, Elany Almeida de. **Defesa da soberania ambiental do brasil: a desconstrução da retórica da securitização como instrumento de afirmação do poder no cenário internacional.** Anais do 4º Seminário de Relações Internacionais, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), 2018. Disponível em: <<https://www.seminario2018.abri.org.br/site/anaiscomplementares2?AREA=1#E>>. Acesso em 20 jun. 2019.
- SOUZA, Elany Almeida de. PINTO, Danielle Jacon Ayres. SOUZA, Mariana de Castro Silva. **Variáveis relevantes na proteção da biodiversidade da Amazônia: securitização, regionalismo e defesa.** In: O lugar da Amazônia nas Relações Internacionais: novas abordagens. Whitney Cabral e Daniel Chaves (orgs.) Macapá, Editora da Unifap, 2017. Disponível em: <<https://www2.unifap.br/editora/files/2018/12/O-lugar-da-Amaz%C3%B4nia-nas-rela%C3%A7%C3%B5es-internacionais.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2019.
- STRITZEL, Holger. Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. **European Journal of International Relations.** Vol. 13, nº 3, p. 357-383, September 2007. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066107080128>>. Acesso em 10 mai. 2019.
- TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional.** Vol. 25, nº 1, p. 47-80, janeiro/junho 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>>. Acesso em 12 mar. 2019.
- TICKNER, A.; HERTZ, M. **No Place for Theory? Security Studies in Latin America.** In: A. Tickner y D. Blaney (eds.). Thinking International Relations Differently, p. 92-114. Nueva York: Routledge, 2012.
- TUATHAIL, Gearóid Ó; DALBY, Simon and ROUTLEDGE, Paul. **The Geopolitics Reader.** Taylor & Francis e-Library, 2003.
- TUCÍDIDES (c. 460 - c. 400 a. C) T532h **História da Guerra do Peloponeso/Tucídides;** Prefácio de Helio Jaguaribe; Trad. do grego de Mário da Gama Kury. - 4ª edição - Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, XLVII, 584 p., 23 em -(Clássicos IPRI, 2), 2001.
- URT, João Nackle; PINHO, Alexandre Felipe. Securitização e dessecuritização da Amazônia contemporânea. **Meridiano 47,** Journal of Global Studies v. 11, n. 114, p. 34 a 35, jan. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3940>> Acesso em 10 abri. 2019.
- WÆVER, Ole; BUZAN, Barry; e WILDE, Japp de. **Security: a New Framework for Analysis.** Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- WOODS, Ngaire; BETTS, Alexander, PRANTL, Jochen, SRIDHAR, Devi. **Transforming Global Governance for the 21st Century.** 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdro_1309_woods.pdf>. Acesso em 01 jun. 2019.
- VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional.** Tese de Doutorado (Ciência Política) São Paulo: FFLCH/USP, 1997.

- VILLA, Rafael Antonio Duarte. FOLs: as novas formas de operacionalização da presença militar estadunidense na América do Sul. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 75-90, 2013. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/80>> Acesso em 04 mar. 2019.
- VILLA, Rafael Antonio Duarte. O Paradoxo da Macrossecuritização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza Outras “Guerras” na América do Sul. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 349-383, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000200349&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 mar. 2019.

*Recebido em 4 de agosto de 2019.
Aprovado em 19 de novembro de 2019.*

RESUMO

A securitização ambiental tem despertado discussões em âmbito global e, em razão desse aspecto macro, nem sempre questões regionais são devidamente consideradas. Nesse sentido, questiona-se: um complexo regional de segurança sul-americano pode ser eficiente e eficaz em reunir agendas aptas à proteção da sociobiodiversidade? Pretende-se investigar a existência de mecanismos e estratégias de Defesa regionais capazes de compreender os processos de securitização e, sobretudo, os interesses que envolvem as discussões ambientais no cenário internacional. A criação da dimensão regional de defesa em matéria ambiental é essencial para a formação de um pensamento autônomo e estratégico de Defesa, dada a relevância geoestratégica, geopolítica e geoeconômica da Amazônia. Partindo de uma matriz epistemológica pragmático-sistêmica, dada a relação sistêmico-complexa que envolve o tema, adota-se para melhor compreensão, uma abordagem de pesquisa interdisciplinar, bibliográfica e documental. Demonstrou-se ao final que a formação de um Complexo Regional de Segurança na América do Sul apresenta-se como uma possibilidade de reunir agendas semelhantes em um concerto de vontades capazes de produzir normas e acordos que atendam às necessidades endógenas da região em matéria ambiental, valendo-se de fóruns de diálogo como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica/OTCA e de mecanismos como o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Palavras-chave: Geopolítica Ambiental; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica-OTCA; Complexo Regional de Segurança.

ABSTRACT

Environmental securitization has sparked global discussions and because of this macro aspect, regional issues are not always properly considered. In this sense, the question is: can a South American regional security complex be efficient and effective in putting together agendas suitable for the protection of socio-biodiversity? The aim is to investigate the existence of regional defense mechanisms and strategies capable of understanding securitization processes and, above all, the interests that involve environmental discussions on the international scene. The creation of the regional defense dimension in environmental matters is essential for the formation of an autonomous and strategic defense thought given the geostrategic, geopolitical and geoeconomic relevance of the Amazon. Based on a pragmatic-systemic epistemological matrix, given the systemic-complex relationship that surrounds the theme, an interdisciplinary, bibliographical and documentary research approach is adopted for better understanding. In the end it was demonstrated that the formation of a Regional Security Complex in South America presents itself as a possibility to bring together similar agendas in a concert of wills capable of producing norms and agreements that meet the region's endogenous environmental needs, using dialogue forums such as the Amazon Cooperation Treaty Organization /ACTO and mechanisms such as the South American Defense Council.

Key-words: Environmental Geopolitics; Organization of the Amazon Cooperation Treaty-ACTO; Regional Security Complex.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



PORTO DE GWADAR: UM EIXO ESTRATÉGICO PARA AS RELAÇÕES PAQUISTÃO-CHINA

Gwadar Port: a strategic axis for Pakistan-China relations

Andrés Ernesto Ferrari Haines¹

Vinícius Lerina Fialho²

Introdução

Este artigo tem como objetivo debater sobre a importância do Porto de Gwadar³. Para isso, identifica-se, primeiramente, o contexto regional do Oceano Índico, no qual este Porto se encontra, e suas condicionantes internas presentes na região do Baluchistão. Dentro desses parâmetros, iremos nos ater, em um primeiro momento, ao contexto geopolítico do Oceano Índico, no qual o Paquistão está inserido, quanto à estratégia chinesa da Iniciativa Cinturão e Rota⁴ através do China-Pakistan Economic Corridor (CPEC), que é considerado o Corredor mais importante para o desenvolvimento, e a consolidação da Iniciativa. Embora os dados sejam um pouco difusos quanto aos investimentos para a implementação do Corredor, o valor total inicial gira em torno dos US\$ 62 bilhões, significando uma gama de projetos dentro do território paquistanês nos mais diversos setores, tais como: energético; rodoviário; ferroviário; transporte coletivo; Porto de Gwadar; e fibras ópticas, por exemplo. Com estes projetos, o Paquistão espera tornar-se autossuficiente em produção de energia, o que geraria ganhos econômicos, políticos, militares e sociais para o país, tendo em vista sua alta dependência de importação energética.

Sendo assim, o Porto, que passou a receber investimentos chineses no início do século XXI, foi inserido na Iniciativa Cinturão e Rota como um eixo estratégico para as relações Paquistão-China, significando, além disso, um exemplo para a consolidação dos investimentos chineses no Paquistão no século XXI. Com isso, objetiva-se a responder o seguinte problema de pesquisa: como o Porto de Gwadar

¹ Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Economia pela mesma instituição. Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1998) e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Email: afhaines@hotmail.com

² Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Email: viniciuslerina@gmail.com

³ De acordo com a declaração de visão da Autoridade Portuária de Gwadar, "o porto de alto mar de Gwadar é o segundo grande monumento da amizade Paquistão-China após a Rodovia Karakoram, que liga o Paquistão à China" (KANWAL, 2018, p. 3, tradução nossa).

⁴ Iremos trabalhar neste artigo com o termo Iniciativa Cinturão e Rota em inglês *Belt and Road Initiative* (BRI).

passa a ser um importante instrumento para as relações Paquistão-China, o que culmina com sua inclusão na Iniciativa Cinturão e Rota e, conseqüentemente, no CPEC? Metodologicamente, a problemática será estudada a partir de uma breve análise histórica, bem como uma abordagem teórica amparada em fontes bibliográficas e levantamento de dados sobre as características técnicas do Porto. Procura-se, assim, compreender ou, ao menos, encontrar indícios para uma melhor compreensão a respeito da importância deste Porto para as relações entre o Paquistão e a China.

Estruturalmente, para atingir o objetivo apresentado, divide-se o artigo em três seções, além desta introdução. Na seção 2, visa-se compreender o contexto geopolítico do Oceano Índico, demonstrando sua importância regional para o Paquistão e para a China. Na seção 3, busca-se apresentar as condicionantes internas da região do Baluchistão. Na seção 4, tem-se como objetivo identificar a importância do Porto de Gwadar. Por fim, levantam-se algumas considerações finais sobre o tema desenvolvimento nesta pesquisa.

Oceano Índico: o contexto regional do Porto de Gwadar

Esta seção tem como perspectiva analisar o contexto regional no qual o Porto de Gwadar está inserido, no jogo geopolítico do Oceano Índico. Com isso, a Figura 1 ilustra a posição estratégica do Porto e seu entorno regional de proximidade com o Estreito de Ormuz, no Golfo Pérsico, e Mar Árábico. Arelado a isso, por haver uma maior proximidade aos países da Ásia Central, é colocado como um importante elo regional e global (MALIK, 2016; 2018; IQBAL, 2016).

Figura 1 - Posição regional do Porto de Gwadar



Fonte: CPEC's Regional Spread (2016) FWO.

Neste primeiro momento, identifica-se que é preciso compreender o contexto geopolítico contemporâneo do Oceano Índico, que está respaldado em um “jogo de soma zero”. A respeito disso, Fiori

(2011) trabalha a partir da perspectiva de que toda relação política é assimétrica, em que os países mais fortes disputam entre si cada vez mais por maiores parcelas de poder no sistema internacional enquanto os estados mais fracos buscam seguir a agenda dos Estados mais poderosos. Assim, o que de fato acontece nada mais é do que uma “pressão sistêmica” por poder e riqueza entre as nações (FIORI, 2009). Ou seja, o Oceano Índico, a partir de vários estudos depreendidos por Giovanni Arrighi (1996; 2008) e Wallerstein (1992), estaria no epicentro das disputas do século XXI. Nesse sentido, segundo Yiwei (2016):

(...) a Rota da Seda Marítima do Século XXI reflete a nova ideia da China sobre a cooperação marítima no século XXI. Essa nova ideia sustenta a inovação de modelos de cooperação de transporte, como franquias e coconstrução e compartilhamento de portos. Uma característica proeminente do conceito de cooperação marítima é que ele é inovador e contemporâneo. Em outras palavras, que os defensores da lei são um caminho pacífico de igualdade, sinceridade, benefício mútuo, resultados em favor de todos e desenvolvimento sustentável (YIWEI, 2016, p. 153, tradução nossa).

Fiori (2009) demonstra que a “manutenção do poder”, do *status quo*, conseqüentemente, leva à “acumulação de poder” e, por fim, chega-se à “acumulação de riqueza”, pois o sistema capitalista está assentado em bases materiais. De fato, a China tem buscado, progressivamente, angariar parceiros para sua projeção internacional, tendo como enfoque prioritário incrementar seu poder de barganha no sistema contemporâneo, conceituado por Oliver Stuenkel (2018) como “O Mundo Pós-Occidental”, tendo no Paquistão importante parceiro para essa projeção, tanto pelos laços históricos quanto pela posição geográfica.

Nesse sentido, o contexto geopolítico do Oceano Índico pode ser estruturado a partir da perspectiva da construção do “sistema mundo moderno” trabalhado por Luís Fiori (2011), pois este autor propõe uma análise tridimensional, na qual os estados em posição inferior na hierarquia internacional se inserem das seguintes formas: por desenvolvimento associado, quando um estado se desenvolve a partir de uma ou mais potências centrais; *catch up* (alcançar o líder); e, por fim, os estados periféricos, que se mantêm como meros fornecedores de insumos para as potências centrais (FIORI, 2011).

Além disso, a obra de Fiori (2011) identifica cinco transformações estruturais e de longo prazo no século XXI, e são elas: integração de novos Estados soberanos no sistema internacional; deslocamento do eixo articulador da economia mundial para a Ásia; crescente importância chinesa como centro articulador do sistema periférico internacional; questões referentes ao poderio norte-americano desde a consolidação do sistema monetário internacional ‘dólar flexível’, até a globalização e expansão do seu “poder global”; bem como elevação gradual da competição geopolítica entre Estados Unidos e China no sistema internacional, mais acentuada no contexto asiático.

Anshuman Rahul (2018) corrobora ao debate sobre o contexto geopolítico entre Estados Unidos e China no século XXI, quando analisa o jogo pela hegemonia regional, colocando a Índia como ‘parceira’ dos interesses norte-americanos na região do Oceano Índico em contrapartida aos interesses regionais e internacionais chineses. Dessa forma, segundo o autor, os indianos são “da opinião de que a construção e operação de portos em Bangladesh, Myanmar, Sri Lanka e Paquistão pela China estão de acordo com a teoria

do Colar de Pérolas, pela qual a Índia é cercada por esses portos chineses construídos no Oceano Índico que podem ser usados para fins comerciais e militares” (RAHUL, 2018, p. 186).

Nesse sentido, o conceito de Colar de Pérolas reflete a disputa que tem sido estabelecida entre os Estados Unidos e a China por posição na região do Oceano Índico, peça chave para dominação do *Heartland*⁵, conforme conceito de Marckinder (2004). Com isso, a Índia, como potência regional, independente do “auxílio” ou não dos Estados Unidos, uma vez que tem almejado contrabalancear os interesses mútuos de Pequim junto, principalmente, a Islamabad. Assim, com o controle chinês do Porto de Gwadar, levantaram-se grandes suspeitas por parte do *establishment* indiano sobre uso da China, tanto em nível econômico como militar (RAHUL, 2018).

Além disso, com a necessidade de demanda por energia, matérias primas e exportação de sua mão de obra, a China tem buscado materializar o controle do Oceano Índico e, assim, estabelecer linhas de comunicação marítima (LCM) para abastecimento do crescente mercado chinês. Com isso, o “colar de pérolas”, que Índia, Estados Unidos e Irã temem, tem sido um foco estratégico de Pequim para sua expansão marítima (CARRIÇO, 2007), considerada a ligação do Índico aos outros oceanos, como Pacífico e Atlântico, sendo a Iniciativa Cinturão e Rota primordial para este plano geopolítico e geoeconômico (YIWEI, 2016; PAUTASSO; UNGARETTI, 2017).

O colar se estenderia da ilha de Hainan, arquipélago das Spratly, “pelo Camboja, Tailândia, por Mianmar (ilhas Coco, ilha de Hainggyi, ilha Zadetkyi Kyun, portos de Sittwe, Kyaukpyu, Bassein e Mergui), Sri Lanka e Bangladesh até à entrada do Golfo Pérsico (porto de Gwadar)” (CARRIÇO, 2007, [s.p.]). Pequim passaria a ter crescente controle por meio de monitoramento e vigilância das LCM, com enfoque na interconexão do Golfo Pérsico com a Costa Oriental da África em direção ao Estreito de Málaca (CARRIÇO, 2007). O sistema de satélites Beibou é um exemplo da ascensão estratégica chinesa na região do Índico, assim o Paquistão tem utilizado este sistema de satélites de tecnologia chinesa no âmbito militar, o qual tem como objetivo final substituir a rede Global Positioning System (GPS) de satélites, que é controlada pelos Estados Unidos. Assim, Islamabad, na Iniciativa Cinturão e Rota, passa a ser um campo de testes da China, também vinculado aos parâmetros estratégicos de monitoramento, tendo, por fim, uma orientação mais precisa de mísseis, navios e aviões (ABI-HABIB, 2018).

Além disso, conforme Jianwei Wang (2005), há um “crescente interesse de Pequim em estabelecer uma ordem internacional menos instrumental, mais baseada em regras e normas, particularmente em torno de sua periferia” (WANG, 2005, p. 160, tradução nossa). Ou seja, a perspectiva das atuações de instituições como a Organização de Cooperação para Xangai (OCX); o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB); e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) dos BRICS reflete este novo ambiente de influência chinesa, em que a convergência de fatores econômicos tem ganhado crescente abrangência e construído uma rede de parceiros ao longo da rota marítima, tendo como exemplo o Oceano Índico (STUENKEL, 2018).

⁵ Este termo passou a ser utilizado na literatura de política e estratégia internacional a partir da obra *The geographical pivot of history* (1904) do geógrafo e político britânico Halford John Mackinder identificou a região da Eurásia como o grande pivô estratégico do sistema internacional. Assim, segundo ele, os estados que tiverem domínio desta região irão ditar as regras de poder do SI no longo prazo.

Nesse cenário, a China tem almejado a cooperação através da regionalização (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017; ARRIGHI, 2008; NEVES, 2014). Soma-se a isso “o novo conceito de segurança também significa ‘segurança cooperativa’, ou seja, buscar segurança por meio da cooperação” (WANG, 2005, p. 128). Dentro desta temática mais assertiva chinesa, também está uma característica fundamental que a diferencia, qual seja, a promoção da globalização econômica a partir de objetivos políticos melhor orientados, buscando uma maior democratização das relações internacionais e significando, em termos práticos, um mundo multipolar, no qual a China seria protagonista de sua região de influência, se expandindo com a consolidação da Iniciativa Cinturão e Rota (MOORE, 2005; PAUTASSO, 2017).

Nesse debate, o tema da segurança tem uma nítida correlação com os demais temas nas áreas da economia, política, monetária e financeira. Assim “a segurança não é mais uma preocupação puramente militar. Ela permeou a política, a economia, as finanças, a ciência, a tecnologia, a cultura e muitas áreas” (MOORE, 2005, p. 136). Com isso, o jogo do Oceano Índico e a estratégia do Colar de Pérolas estão intrinsecamente ligados ao pensamento estratégico chinês de segurança e desenvolvimento (MOORE, 2005). Arelado a isso, segundo Jianwei Wang (2005, p. 163), “um dos principais objetivos da política externa chinesa no pós-Guerra Fria é a multipolarização como uma função de mudança do equilíbrio de poder”.

Considerado o contexto geopolítico no Oceano Índico, a China lançou sua Iniciativa para uma Rota da Seda reformulada de acordo com os padrões e as necessidades do sistema internacional contemporâneo. A grande diferença da Iniciativa Cinturão e Rota para a antiga está, justamente, em abranger uma vasta rota marítima, interligando portos que vão do Pacífico até o Atlântico, cuja principal passagem é o Índico (YIWEI, 2016). A Estratégia do Colar de Pérolas, conforme exposto anteriormente, tem sido alvo de fonte de preocupação por países como, em especial, Índia e Estados Unidos, os quais têm procurado barrar o expansionismo chinês (RAHUL, 2018). Nessa perspectiva, o Japão também tem entrado como parceiro da Índia para contrabalancear a estratégia chinesa, assim foi definido entre o Primeiro Ministro japonês Shinzō Abe e o Primeiro Ministro Narendra Modi, que ambos os países irão investir no Porto de Colombo no Sri Lanka, combatendo a Iniciativa Cinturão e Rota (ASIAN NIKKEI, 2019).

Ainda, um dos grandes impactos negativos do II Fórum da Nova Rota da Seda, realizado em abril de 2019 na China, foi o fim do projeto ligado ao Corredor Bangladesh-China-India-Myanmar, pois o governo indiano posiciona-se contra a Iniciativa Cinturão e Rota, uma vez que essa passa pela região da Caxemira a partir do CPEC (THE HINDU, 2019). Segundo Visentini (2011, p. 120), “o Oceano Índico têm sido palco de novas descobertas. Assim, [há] a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança dos Oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços”. Ou seja, a conjuntura regional tem sido protagonizada resumidamente pelos interesses entre Pequim e Nova Dehli, com os quais, de um lado, estão o Paquistão como ‘amigo para todos os climas’ junto aos chineses e do outro lado está o Japão como forte ‘aliado’ da Índia (RAHUL, 2018).

Em contrapartida a esse quadro de “rivalidade regional”, em julho de 2015, foi decidida, pelos membros plenos da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), a entrada do Paquistão e da Índia, passando estes a serem membros plenos. De acordo com isso, o ponto chave para maior compreensão do

entrelace estratégico do Oceano Índico tem sido o fator indiano, que trabalha sob uma perspectiva de potência regional frente à China, cooperando em muitos temas, como no âmbito da OCX, BRICS, do mesmo modo que rivalizando em outros temas, no que tange, principalmente, ao apoio chinês ao Paquistão (RAHUL, 2018; YIWEI, 2016; STUENKEL, 2018; PAUTASSO, 2017). De fato, os investimentos diretos externos chineses no Porto de Gwadar suscitam o receio indiano, que passou a investir fortemente no Porto de Chabahar no Irã (RAHUL, 2018).

De acordo com as circunstâncias políticas, econômicas e de segurança e defesa, Gwadar poderá vir a se tornar um *hub*⁶ asiático, possuindo como pano de fundo o efeito gravitacional angariado pela China ao longo destas duas décadas do Século XXI (PAUTASSO, 2011). Segundo Diego Pautasso (2011, p. 51), “o fato [da China] de ter se tornado a maior potência comercial do mundo em 2009 capacita o país a exercer um efeito gravitacional sobre a região. [Sendo este] o principal parceiro comercial de antigos aliados dos EUA (Taiwan, Japão, Coreia do Sul) e da Rússia (Vietnã, Quirquístão e Tadjiquístão)”.

Além disso, de acordo com Wolf (2018, p. 85, tradução nossa), “basicamente um corredor econômico é um projeto de desenvolvimento visando o aumento do crescimento econômico ao longo de um período de tempo e em uma área específica”. No contexto do Oceano Índico, o CPEC tem como um de seus focos interligar a região de Xianjiag, na China, ao grande fluxo de gasodutos e oleodutos do Oriente Médio e da Ásia Central, afora Europa e África. De fato, o Projeto ligado ao Porto de Gwadar tem como objetivo tornar este porto e sua região em um *hub* logístico, de modo que os vínculos das cadeias produtivas, comerciais e de infraestrutura fomentariam um maior poder de barganha da China no Sistema Internacional, isso junto a uma política externa de proximidade com Islamabad (WOLF, 2018; YIWEI, 2016).

Somada a isso, a visão estratégica de Gwadar para a China está vinculada a dois pontos principais, segundo Wolf (2018), são eles: comercial e militar. O primeiro trabalha com a ideia de ampliar os fluxos de mercadorias e produtos, enquanto que o segundo ponto trata sobre a ótica da defesa e da segurança, cujo pano de fundo é o âmbito regional (DANIELS, 2013). Daniels (2013) utiliza dois termos definidores para esta estratégia regional de Pequim a partir do Porto de Gwadar, por um lado *Go West* e por outro *String of Pearls*. A estratégia do *Go West* “busca desenvolver suas regiões ocidentais paralelamente à costa oriental altamente desenvolvida e, assim, reduzir a diferença econômica entre as duas regiões domésticas” (DANIELS, p. 95, 2013, tradução nossa). No que tange à estratégia do *String of Pearls*, “que prevê portos estratégicos ao longo do Mar da Arábia e do Oceano Índico” (DANIELS, p. 95, 2013, tradução nossa). Por fim, há um subterfúgio para o caso do Afeganistão.

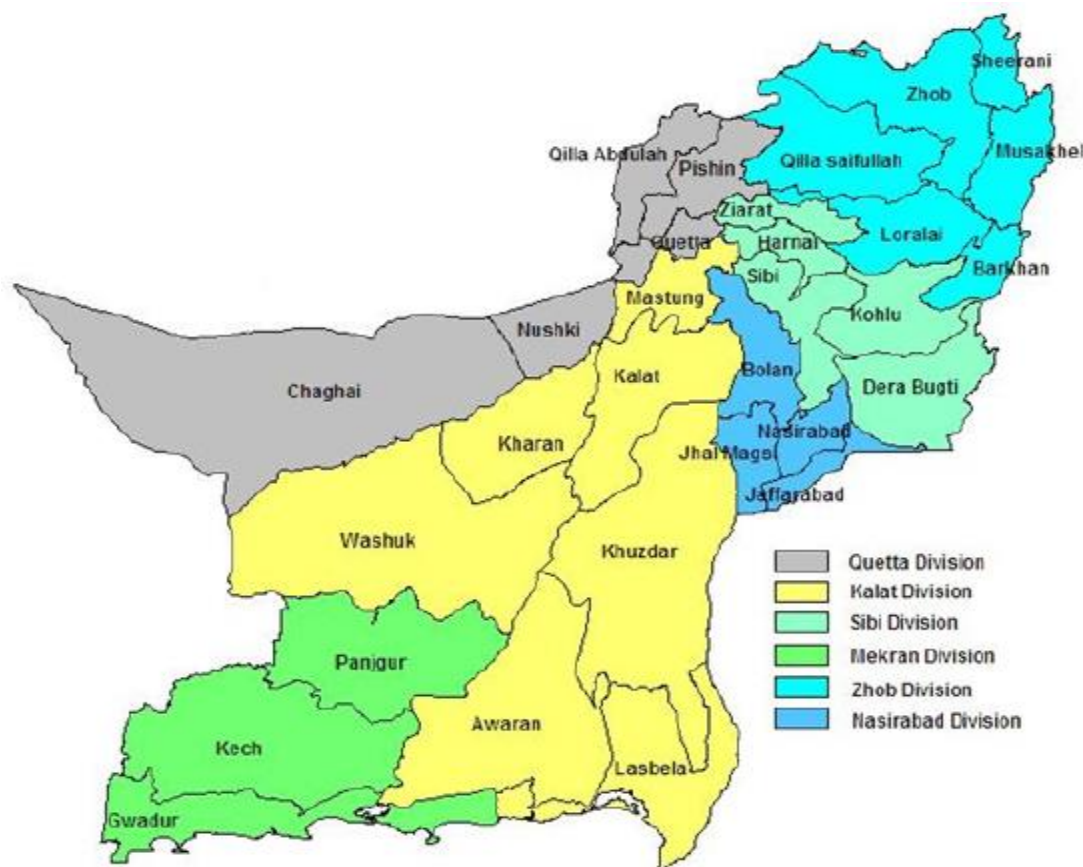
Baluchistão: o contexto interno do Porto de Gwadar

Tendo em vista as condicionantes de Gwadar, temos como objetivo, nesta seção, compreender o contexto interno no qual o Porto está inserido. Com isso, a Figura 2 ilustra as seis sub-regiões do Baluchistão, bem como a localização de Gwadar. Primeiramente, identifica-se que as condicionantes

⁶ Este termo passou a ser utilizado na literatura para identificar portos com elevada capacidade de movimentação de navios e containers, significando em termos gerais como um ponto estratégico por sua alta capacidade de concentração econômica, comercial e militar.

históricas são os maiores problemas para a estabilidade atual da região. Conforme Cohen (2004) identifica, “essa região tinha sido governada ou não governada pelos britânicos e continham alguns dos estados principescos mais regressivos do subcontinente” (COHEN, 2004, p. 42, tradução nossa). Dessa maneira, o reflexo para os governantes atuais, tanto da província quanto do país, é a forma da colonização britânica e suas ramificações por estados principescos, resultando em rivalidades internas que dificultam a atual estabilidade interna da região e, por corolário, do Paquistão (BURKI, 2010).

Figura 2 - Mapa do Baluchistão por Divisões



Fonte: Center for Strategic and International Studies (2018).

Ademais, de acordo com Cohen (2004), para a região do Baluchistão, falta uma classe média, uma liderança, além de a população ser pequena em relação ao Paquistão no contexto geral. De fato, Irã e Afeganistão não têm interesse qualquer em propagar o separatismo *baloch*, pois isso afetaria a estabilidade territorial destes países também. Ou seja, embora haja preocupação quanto aos insurgentes nesta região, promovendo sua importância, para além dos aspectos geopolíticos, é pouco provável que ocorra uma independência do Baluchistão (IQBAL, 2016).

Andrew Small (2015), ao trabalhar com separatismo e regionalismo, trouxe a perspectiva securitária ao contexto do Porto de Gwadar. Isso porque o Baluchistão detém os mais diversos grupos terroristas, tornando-se capazes de interferir no processo de desenvolvimento de projetos como malhas rodoviárias, ferroviárias e projeção para gasoduto em Gwadar, por exemplo, todos ligados à melhoria econômica regional

(SMALL, 2015). Autores paquistaneses como Malik (2016; 2018), Khuram Iqbal (2018) e o autor indiano Gurmeet Kanwal (2018) também apoiam a perspectiva de que os maiores desafios para a consolidação do Porto de Gwadar estão ligados aos temas do separatismo e do terrorismo (MALIK, 2016; 2018; IQBAL, 2018; KANWAL, 2018).

No âmbito econômico, a província tem pouca representatividade dada sua geografia árida, ou seja, pouco propensa à produção, sendo que o Paquistão é um estado fundamentalmente agrário. Com isso, a importância dos investimentos diretos externos adquire um maior grau de relevância, de forma que os objetivos de crescimento e desenvolvimento econômico corroborem para uma maior estabilização interna dos grupos insurgentes. Vinculado a essas condicionantes, o âmbito social está intrinsecamente ligado a um sentimento de nação separado dos interesses dos *Punjabs*, região mais rica e desenvolvida do Paquistão e onde se encontra Islamabad, a capital do país. Assim, tendo como exemplo prático, quando o CPEC foi assinado entre China e Paquistão, em 2015, nos parâmetros estabelecidos pela Iniciativa Cinturão e Rota, a disputa entre os projetos da Rota Leste e Oeste colocaram, mais uma vez, em jogo a verdadeira importância do Baluchistão, pois Punjab foi priorizada mais uma vez, aumentando a instabilidade interna entre os representantes políticos do Leste com o Oeste (COHEN, 2004; MALIK, 2016; 2018; QAZI, 2016).

Ainda no âmbito securitário, a região do Baluchistão conta, conforme Small (2015), com duas condicionantes fundamentais, que são os interesses geopolíticos e ideológicos. Embora ambos se complementem, o autor identifica o segundo como o ponto principal para a instabilidade interna do Paquistão. Ou seja, os grupos terroristas paquistaneses geram uma forte instabilidade através de preceitos ideológicos fundamentalistas, que refletem uma preocupação baseada nos preceitos chineses dos chamados “três males”: separatismo, extremismo e terrorismo (VISENTINI, 2011; PAUTASSO, 2017; XI JINPING, 2014). Dentro do escopo geopolítico, para Small (2015), este estaria em segundo plano, porém não deixando de ser importante para definir as políticas estratégicas de segurança e defesa nacional do país. Assim, o entrelace dos interesses do Paquistão, em conjunto com os Estados Unidos e a China desde o período da Guerra Fria, demonstra o quanto o fator localização é importante para definir as estratégias territoriais. Isso ficou evidente, por exemplo, na década de 1970, quando, no período que precedeu a Guerra do Afeganistão, o Paquistão recebeu amplo apoio da China e dos Estados Unidos, tendo, na região do Baluchistão, um importante eixo estratégico para a estabilização do Afeganistão frente à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (COHEN, 2014; RAFFESTIN, 1993).

Sendo assim, o fator da localização geográfica evidencia a importância da estabilidade territorial do Baluchistão para a política interna e externa do Paquistão. Nesse sentido, compreende-se que a territorialidade está intrinsecamente vinculada à relação de poder do Estado com a região (RAFFESTIN, 1993). Os movimentos insurgentes e a ideia de Estado Islâmico são grandes inquietudes geradas na fronteira entre Paquistão e Afeganistão, onde os grupos extremistas não identificam as fronteiras políticas como representativas de si próprios (COHEN, 2004; MALIK, 2016; 2018; IQBAL, 2018). Segundo Raffestin (1993, p. 155), “os limites políticos administrativos são mais ou menos estáveis, enquanto os limites econômicos o são bem menos, pois são bem mais dinâmicos, isto é, se adaptam às mudanças de estruturas e de

conjunturas”. De fato, Islamabad tem investido fortemente no Porto de Gwadar junto aos chineses, visando ampliar a projeção de poder do político para o econômico na região, corroborando a análise de Raffestin (1993) a respeito do poder político e econômico, em que pese o fator securitário esteja intrinsecamente ligado a essas condicionantes também.

A entrada do século XXI e seus desdobramentos políticos, econômicos e militares, principalmente no que tange aos ataques de 11 de Setembro, demonstraram, ao longo do período, a importância que os Estados Unidos passaram a dar à região do Oceano Índico, em suma, no Oriente Médio, ensejando duas guerras de grandes proporções: a Guerra do Afeganistão, iniciada em 2001, e a Guerra do Iraque, iniciada em 2003 (ARRIGHI, 2008). A Guerra Contra o Terror, instituída pelo governo de George W. Bush (2001-2008), vislumbrou deteriorar grupos terroristas como o Talibã e a *Al Qaeda*, ambos articulados em vários Estados e que possuem, no Oriente e na Ásia, suas principais bases, sendo o Paquistão um destes países. Foi no Paquistão que Osama Bin Laden foi encontrado e assassinado em 2011, por exemplo. Kaplan (2010), em seu livro *Monsoon: The Indian Ocean and the future of American Power*, identifica a importância da região para os desdobramentos da política externa norte-americana. Segundo Malik, Kaplan prevê que o “Novo Grande Jogo da Ásia será jogado no Oceano Índico, chamando a atenção para os Estados Unidos, China e Índia para a busca por “novas colônias” na forma de controle de água e influências” (KAPLAN, 2010 apud MALIK, 2016, p. 112, tradução nossa).

Somado a isso, o Porto tem um aspecto fundamental na interconexão da economia do Paquistão à rota marítima internacional. A sua posição reflete os interesses das grandes e médias potências mundiais, estando em um jogo que, se bem utilizado pelo governo do país, poderá servir como margem de barganha para ganho em curto, médio e, sobretudo, longo prazo. Ou seja, Gwadar como parte do Corredor significa, em termos práticos, a redução da “distância da rota marítima entre a Europa e a China Ocidental para menos da metade” (QAZI, 2016, p. 136).

Anshuman Rahul (2018) identifica a importância dada pelo Estado chinês a projetos que tenham em vista reduzir a dependência de Pequim pelo estreito de Málaca, em que pesem os interesses indianos e norte-americanos no Mar do Sul. Assim, aproximar-se via Gwadar do Golfo Pérsico é uma vantagem estratégica, já que quase 40% do petróleo comercializado mundialmente passam por essa região (RAHUL, 2018, p. 188). O “Dilema de Málaca” enfrentado pelos chineses é uma das justificativas que fazem parte do discurso de Xi Jinping para estreitar progressivamente os laços de amizade fraterna entre China e Paquistão (MALIK, 2016; 2018; PAUTASSO, 2017).

Nos planos internos de desenvolvimento econômico paquistanês, a região do Baluchistão, que abrange Gwadar, está inserida como um importante polo de consolidação da Iniciativa Cinturão e Rota. Assim, importantes projetos estão inclusos, tais como universidades, hospitais, zonas econômicas especiais, rodovias, ferrovias e a ligação ao porto de Karachi. Neste ponto, a estabilidade da região representa uma relação mais amistosa e de maior proximidade com o Afeganistão também (MALIK, 2016; 2018; QAZI, 2016).

Em contrapartida aos investimentos, o “fator Baluchistão” tem significado um entrave para o CPEC, pois os grupos rebeldes têm realizado ataques sistemáticos às obras na região. O interesse fundamental

deles é que a região se desenvolva apenas se for considerada independente do Paquistão. Ainda, temem um aumento de fluxo de estrangeiros em seu território, haja vista a ampliação do Porto e outras obras de infraestrutura que estão sendo realizadas na região. Os investimentos diretos chineses, bem como seus civis (trabalhadores chineses) têm sido os principais alvos destes ataques (ABID; ASHFAQ, 2016; IQBAL, 2018).

Outro fator de instabilidade no Paquistão está ligado às suas relações bilaterais com a Índia, marcadas por rivalidades regionais históricas, que acabam interferindo no maior desenvolvimento da região como um todo. Nesse sentido, a China tem aumentado sua presença militar no Mar do Sul, vislumbrando seguir, em Gwadar, a sua estratégia ligada ao “colar de pérolas”, interligando este a outros portos da região e provocando um cerco à presença indiana em âmbitos comerciais e militares (RAHUL, 2018; CARRIÇO, 2007).

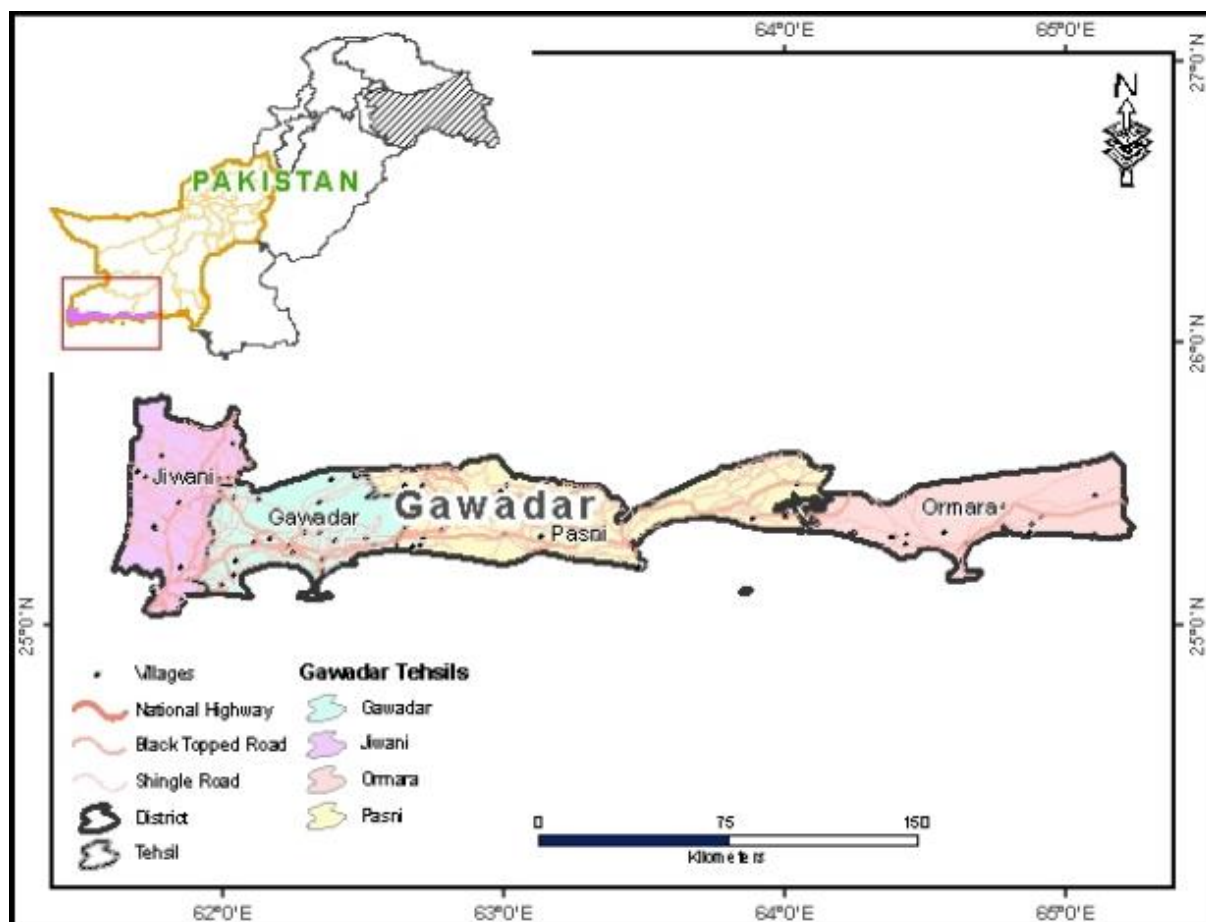
Concomitante a isso, a Índia tem se aproximado dos Estados Unidos e este tem fomentado a permanente participação indiana no Oceano Índico. Dessa forma, para contrabalancear essa atuação, a China tem trabalhado em conjunto com o Paquistão. Essa estratégia chinesa representa um novo modelo calcado pelo protagonismo chinês no século XXI, o novo sistema sinocêntrico, o qual atua dentro da perspectiva da nova ordem global (ARRIGHI, 2008; PAUTASSO, 2017). Gwadar ganha um status de importância fundamental para a Iniciativa Cinturão e Rota além dos termos econômicos e como geopolíticos, enquanto estabilizador regional frente aos interesses, em suma, dos Estados Unidos e de Nova Délhi.

Atrelado a isso, os países da Ásia Central (Cazaquistão, Uzbequistão, Quirquistão, Tajiquistão, Turcomenistão) não têm acesso ao mar, quanto menos a um Porto de águas profundas. Diante disso, constata-se a importância da região do Baluchistão como um território que liga importantes regiões da Ásia ao Paquistão. Isso além de possuir uma das maiores populações do mundo e deter armamento nuclear, sendo compreendido, desta forma, como um estado com potencial estabilizador a partir de sua posição estratégica (MALIK, 2016; 2018). Assim, países como os Estados Unidos procuram trabalhar com Islamabad para garantir acesso, por exemplo, ao Afeganistão (ANWAR, 2013). De fato, a posição estratégica da região tem como um de seus pilares o desenvolvimento do Porto (XIGUANG, 2016; KHAN, 2016; HALI, 2016; YOUKANG, 2016; ASHRAF, 2016; MUHAMMAD KHAN, 2016; MALIK, 2016; 2018; QAZI, 2016).

Porto de Gwadar

Esta seção tem-se como objetivo identificar a importância do Porto de Gwadar para o Paquistão e para a China dentro da perspectiva da parceria estratégica de longo prazo entre os dois países. Com isso, a construção do Porto visa ampliar e melhor conectar a região ao poder central do Punjab, bem como ao Porto de Karachi, o que será um fator determinante para a estabilidade, no longo prazo, do Baluchistão. A consolidação dos projetos dentro da perspectiva do Corredor Econômico faz parte desta compreensão frente às ondas separatistas, mesmo que possam não representar um alto grau de risco evidente no que tange à separação territorial. Abaixo, a Figura 3, que ilustra a região de Gwadar:

Figura 3 - Gwadar



Fonte: CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (2018).

O desenvolvimento do Porto está intrinsecamente ligado à estabilidade do Baluchistão, como também às relações entre Islamabad junto ao Afeganistão. A Linha de Durand, marcada por conflitos históricos desde a independência paquistanesa, é um reflexo destas disputas territoriais, nas quais se misturam com os grupos separatistas e, muitas vezes, se confundem com as ações de próprios grupos extremistas como o Talibã. Há um receio veemente do Paquistão por uma articulação entre afegãos e indianos, que poderiam unir-se para desestabilizar as fronteiras ocidentais do país (FAIR, 2014).

No ano de 1958, Gwadar foi inserida ao território paquistanês. Anteriormente, fazia parte do Sultanato de Omã, que, por sua vez, esteve sob posse britânica por volta de 200 anos. Com a independência do Paquistão e da Índia, em 1947, o território passou a ser administrado por um indiano, muito embora, segundo fontes oficiais, não houvesse ocorrido interesse por parte de Nova Délhi em anexá-lo. Assim, o Paquistão comprou a região por aproximadamente 3 milhões de dólares e a região pesqueira passou a fazer parte do Baluchistão (KANWAL, 2018).

A anexação do território com características naturais para um porto de águas profundas tornava-se cada vez mais importante para os interesses paquistaneses em nível econômico e securitário. Identifica-se, também, que, pelo fato de os portos de Karachi e Qasim, os outros dois portos paquistaneses, estarem operando quase em seus limites, o Porto de Gwadar ganha maior evidência. Assim, historicamente, o

governo de Islamabad solicitou a construção do Porto em 1964, sendo que a empresa norte-americana *US Geological Survey* havia realizado um estudo sobre a viabilidade da construção do Porto em 1954, identificando a região como tendo importantes características portuárias. Porém, na época, o Paquistão não detinha recursos suficientes para a consolidação desta obra, até mesmo pelo conturbado período entre duas guerras contra a Índia entre 1965 e 1971, esta última resultando na independência de Bangladesh (MALIK, 2016; SMALL, 2015; KANWAL, 2018).

Dessa forma, o período que podemos chamar de entre guerras (1965-1971) foi identificado como crucial para a estabilidade interna do Paquistão como estado recém-independente. Nesse sentido, a região do Baluchistão, onde está inserido Gwadar, passou a ser uma alternativa estratégica para o país, haja vista que, em 1971, as tropas militares indianas ocuparam o Porto de Karachi, “principal base operacional para a marinha paquistanesa” (SMALL, 2015, p. 103), significando, em termos práticos, que o governo de Islamabad teria de angariar recursos e parceiros para desenvolver o Porto de Gwadar o mais breve possível.

Partindo dessa percepção estratégica, em 1977, Gwadar tornou-se um distrito e, assim, a região passou a contar com uma administração mais independente frente ao Baluchistão e, ao mesmo tempo, com uma atenção especial aos problemas a serem resolvidos para que o Projeto pudesse ser concretizado. De fato, este Porto passaria a ser o terceiro do país, junto ao de Karachi e de Qasim, com uma geografia de aproximadamente 600 km de extensão da sua costa e capacidade para receber submarinos e porta-aviões (QAZI, 2016; MALIK, 2016).

Diante disso, mesmo com a percepção paquistanesa acerca do desenvolvimento da região, a década de 1970 representou um momento de instabilidade interna de grandes proporções, considerados assim: 1. os embates que se sucederam até a independência do Bangladesh em 1971; 2. os movimentos separatistas no Baluchistão (1973-1975); e, 3. os antecedentes para a Guerra do Afeganistão, em 1979. Ou seja, os gastos e o enfoque nesses conflitos postergavam, mais uma vez, a concretização do projeto de Islamabad, que tinha, naquela década, forte apoio chinês para o seu desenvolvimento nuclear frente ao estado indiano (SMALL, 2015; MALIK, 2016). Além disso, o Paquistão foi, na década de 1980, “um parceiro vital [dos Estados Unidos] para expulsar a União Soviética do Afeganistão” (COHEN, 2004, p. 1).

Na década de 1990, com o eminente fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os Estados Unidos passaram a “abrir mão” de suas parcerias com o Paquistão, pois havia uma compreensão de que o risco socialista não se fazia mais presente, ou seja, Islamabad, assim como os outros estados do mundo, teria de se adaptar às condicionantes “irreversíveis” do capitalismo ocidental (RAMO, 2004; HOBBSAWN, 1995; IQBAL, 2018; PAUTASSO, 2011; SWASTRÖN, 2011; VIZENTINI, 2004).

Nessa perspectiva, as relações de amizade com a China passariam a ter um status fundamental na estabilidade interna e na inserção externa do país. Partindo desta premissa, no ano de 1993, o governo paquistanês apontou, mais uma vez, para a construção do Porto e a sua importância estratégica no que tange a ser o terceiro porto de água profunda no país, além da necessidade de uma melhor conexão do território com o restante do Estado através de rede de rodovias e ferrovias (MALIK, 2016).

Nesse sentido, a entrada do século XXI, com a preeminência do crescimento econômico chinês, a partir da perspectiva *Going Global* (BERNASCONI-OSTERWALDER; JOHNSON; ZHANG, 2013), e o próprio contexto interno do Paquistão frente ao pós-Guerra de Kargil, no ano de 1999, contra a Índia, corroborava o entendimento para a construção definitiva do Porto. De acordo com isso, a partir de 2001, após a desistência de investidores da Cingapura, que alegaram falta de segurança na conflituosa região do Baluchistão, a empresa chinesa *Chinese Overseas Ports Holding Company Ltd* (COPHCL) interessou-se pelo Projeto, passando a financiar o seu desenvolvimento, criando a Autoridade Portuária de Gwadar em 2003 e obtendo concessão de 40 anos a partir da finalização da primeira fase em 2006, sendo criada a empresa *China Overseas Ports Holding Company Pakistan (Pvt.) Ltd.* em 2013, filial no Paquistão de capital chinês (MALIK, 2016; SMALL, 2015).

Tanto em análises técnicas anteriores como em análises técnicas chinesas que precederam a formalização dos investimentos no Porto de Gwadar, foram identificados, conforme a Tabela 1, importantes informações relacionadas às suas características náuticas, demonstrando seu potencial no que tange, especialmente, a um porto de águas profundas.

Tabela 1 – Informação náutica⁷

Item	Descrição
1. Canal de abordagem	
Comprimento (m)	4.7 km.
Comprimento (m)	206 m (canal externo) / 155 m (canal interno)
Profundidade (m)	14,5 m (canal externo) / 13,8 m (canal interno)
2. Torneamento	
Diâmetro (m)	590 m
Profundidade (m)	13.8 m
LOA permitido (m)	295 m
3. Rebocadores – disponíveis	Dois
Cavalos-força	2400 hp x 2
Tipo	Rebocadores ASD
4. Piloto / barco piloto	Acessível
5. Profundidade ao lado do cais	14,5 metros
6. Parede principal do cais	602 metros
7. N° de Beliches	Três beliches polivalentes
8. Instalações de RO-RO	Acessível
9. Berço de Serviço	Um 100 metros
10. Rascunho máximo permitido	12,5 metros
11. DWT máximo permitido	Até 70.000 DWT

Fonte: COPCH-PAKISTAN (2019).

⁷ Os planos futuros do porto de Gwadar incluem a construção de tanques de óleo para armazenamento a granel, refinaria de petróleo, estabelecimento de indústrias petroquímicas, estaleiro de conserto de navios, cultivo de camarões, estaleiros de construção de navios, armazéns frigoríficos e fábricas de gelo e esportes aquáticos recreativos. Esses tipos de indústrias e atividades aumentarão ainda mais as oportunidades de emprego no país, o que melhorará a economia e colocará o Paquistão entre os principais países econômicos da região. O CPEC desempenhará um papel importante em tornar o Paquistão uma das rotas comerciais de trânsito mais atraentes do mundo. Essa rota comercial, no futuro, pode ligar a Ásia central através do Afeganistão e dar aos países da Ásia Central um acesso mais fácil à rota marítima para o Extremo Oriente e a Austrália. Assim, o CPEC tem um forte potencial para reviver a antiga Rota da Seda, com o Paquistão sendo o centro do palco em todo o processo de renascimento (FAHAD, 2015, S/P, tradução nossa).

De acordo com as características técnicas descritas na Tabela 1, identifica-se que o Porto de Gwadar tem potencial para ser um *hub* no longo prazo as margens do Oceano Índico. A inclusão do Porto nos projetos do CPEC demonstra o novo status que Gwadar passou a ter. Assim, outros vários projetos estão sendo realizados na região para dar sustentabilidade e maior acessibilidade à região tanto no âmbito do território paquistanês quanto regionalmente. Estes são alguns dos projetos: Via expressa East-Bay de Gwadar; Novo Aeroporto Internacional de Gwadar; Construção de quebra-mares; Dragagem de áreas e canais de atracação; desenvolvimento da Zona Franca; instalações necessárias de tratamento de água doce, abastecimento e distribuição de água; Hospital da Amizade Pak-China; Instituto Técnico e Profissional Pak-China em Gwadar; Plano Diretor da Gwadar Smart Port City; Bao Steel Park, petroquímico, aço inoxidável e outras indústrias em Gwadar; Desenvolvimento da Universidade de Gwadar (Desenvolvimento do Setor Social); Projeto de subsistência de Gwadar (CPEC, 2019).

Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo trabalhar o Porto de Gwadar sob a perspectiva da sua posição estratégica como instrumento para as relações Paquistão-China. Sendo assim, buscou-se ensaiar resposta à seguinte questão: como o Porto de Gwadar passa a ser um importante instrumento para as relações Paquistão-China, o que culmina com sua inclusão na Iniciativa Cinturão e Rota e, conseqüentemente, no CPEC? Identificamos que o Porto de Gwadar apresenta importante significado para o Paquistão, tanto em aspectos ligados ao âmbito econômico, quanto aos vinculados ao social, político e militar. No que tange à China, o Porto significa a materialização inicial do extenso projeto da Iniciativa Cinturão e Rota, sendo Islamabad um parceiro estratégico.

Os elementos estratégicos para o Paquistão e para a China estão vinculados às alternativas geradas pelo desenvolvimento de Gwadar, enquanto, para o Paquistão, é um Porto mais distante da Índia, para a China, além de ligar a cidade de Kashgar, na província de Xinjiang, ao mar, significa, principalmente, uma alternativa ao Estreito de Malaca. Trabalhando com o conceito de Mackinder (2004), o *Heartland* encontra-se, em síntese, na Ásia Central e quem tiver domínio desta região conseguirá deter o poder global. Assim, o CPEC possui elementos estratégicos e logísticos: estando em uma posição de proximidade com a Eurásia, o Corredor coloca-se como essencial para os interesses chineses e paquistaneses nesta perspectiva teórica (MACKINDER, 2004).

Neste sentido, os aspectos econômicos e geopolíticos estão ligados, segundo a teoria de Fiori (2008), à expansão do poderio militar. Dessa forma, a construção da base naval chinesa neste Porto se justifica pela sua presença no Oceano Índico, uma vez que a Índia está investindo fortemente no Porto de Chabahar no Irã, gerando grandes questionamentos quanto ao desenvolvimento da BRI em longo prazo (KAWAL, 2018). Arelado a isso, o Porto de Gwadar, a partir de sua posição regional no Oceano Índico, bem como sua localização interna em uma das regiões mais pobres economicamente do Paquistão, reflete a importante projeção deste porto como um novo *hub*, alavancando o crescimento e o desenvolvimento econômico do

Baluchistão e melhor conectando a China e sua região de Xinjiang ao contexto regional e internacional (MALIK, 2016; 2018).

Somado a isso, identifica-se, a partir desta pesquisa, que o Porto de Gwadar tem características técnicas fundamentais para se tornar um dos maiores portos da região no longo prazo. A profundidade de seu calado foi reconhecida, conforme visto na seção 4, ainda na época da Guerra Fria pelo governo paquistanês, e a materialização de seu desenvolvimento junto a China, em 2001, é identificada como mais um acordo de estratégia bilateral entre Islamabad e Pequim. Embora haja desafios internos para a consolidação deste Porto, bem como desafios regionais, Paquistão e China mantêm e ampliam os investimentos em Gwadar dentro da perspectiva da Iniciativa Cinturão e Rota e, em consequência, o CPEC (RAHUL, 2018).

Não há como negar a relevância estratégica do terceiro porto paquistanês para os países envolvidos, embora tenham se intensificado os debates sobre os verdadeiros interesses de Islamabad junto a Pequim e as formas de financiamentos das obras. De acordo com isso, na teoria de Brzezinski (1997), o estado paquistanês seria um Estado Pino no que tange ao seu grau de vulnerabilidade militar e econômica, estando este a serviço de uma ou mais potências. Mesmo diante dessas incertezas, as relações com a China aparecem como uma oportunidade para o estado paquistanês se redefinir no sistema internacional (MALIK, 2016; 2018; SMALL, 2015). Em suma, nota-se, a partir deste estudo, a importância do Porto de Gwadar para as relações estratégicas entre paquistaneses e chineses, porém assume-se que se faz necessário ampliar a pesquisa em trabalhos futuros, de modo que abranjam os outros portos e os corredores que circundam o jogo do Oceano Índico e da Iniciativa Cinturão e Rota, tendo como perspectiva compreender o novo ambiente regional e global que está sendo estruturado pela China no século XXI, sendo o Paquistão “um parceiro para todos os climas” (MALIK, 2016; 2018).

REFERÊNCIAS

- ABID, Massarrat; ASHFAQ, Ayesha. CPEC: Challenges and Opportunities for Pakistan. **Pakistan Vision**, v. 16, n. 2, p. 142-169, 2016. Disponível em: <<http://pakistanhouse.net/wp-content/uploads/2016/11/CPEC-challenges.pdf>>. Acesso em 12 mar. 2018.
- ABI-HABIB, Maria. Iniciativa econômica da China no Paquistão toma um rumo militar: Pequim obtém favores e influência com um vizinho estratégico. **Estadão**. Islamabad, 29 dez. 2018. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/nytiw,iniciativa-economica-da-china-no-paquistao-toma-um-rumo-militar,70002659207>>. Acesso em 29 dez. 2018.
- AHMAD KHAN, Rashid. Impact of the China Pakistan Economic Corridor on the People-to-People Contacts. In: KHAN, Minhas Majeed; IJAZ, Ahmad Rashid Malik Saira, FARWA, Ume (eds.). **China-Pakistan Economic Corridor: A Game Changer**. Islamabad: The Institute of Strategic Studies Islamabad (ISSI), 2016, p. 14-33. Disponível em: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/04/CPEC_Book_2016.pdf>. Acesso em 20 mar. 2018.
- ANEJA, Atul. Bangladesh-China-India-Myanmar (BCIM) Economic Corridor no longer listed under BRI umbrella. **The Hindu**. Pequim, 28 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.thehindu.com/news/international/bangladesh-china-india-myanmar-bcim-economic-corridor-no-longer-listed-under-bri-umbrella/article26971613.ece>>. Acesso em 04 mai.

2019.

- ANWAR, Zahid. Pakistan and the Geopolitics of Supply Routes to Afghanistan. **Journal of Political Studies**, v. 20, n. 2, p. 105-123, 2013. Disponível em: <[http://documents.pk/docs/Punjab_University_\(PU\)_Pakistan_and_the_Geopolitics_of_Supply_Routes_to_Afghanistan_by_Zahid_Anwar](http://documents.pk/docs/Punjab_University_(PU)_Pakistan_and_the_Geopolitics_of_Supply_Routes_to_Afghanistan_by_Zahid_Anwar)>. Acesso em 15 abr. 2018.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**. Origens e fundamentos do Século XXI. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ASHRAF, Malik. China Pakistan Economic Corridor: Analysing the Indian Factor. In: KHAN, Minhas Majeed; IJAZ, Ahmad Rashid Malik Saira, FARWA, Ume (eds.). **China-Pakistan Economic Corridor: A Game Changer**. Islamabad: The Institute of Strategic Studies Islamabad (ISSI), 2016, p. 73-85. Disponível em: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/04/CPEC_Book_2016.pdf>. Acesso em 20 mar. 2018.
- BERNASCONI-OSTERWALDER, N.; JOHNSON, L.; ZHANG, J. Chinese **Outward Investment: An Emerging Policy Framework**. Winnipeg: The Institute for Sustainable Development, 2013.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives**. United States: Basic Books, 1997.
- BURKI, Shahid. Pakistan's Politics and its Economy. In: BRASS, Paul. **Routledge Handbook of South Asian Politics: India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, and Nepal**. Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, 2010.
- CARRIÇO, Manuel. Uma “pérola” perto de um mar de petróleo: a importância do Porto de Gwadar para a China. **Revista Militar**, [s.v.], n. 2465/2466, jun/jul. 2007. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo.php?artid=217>>. Acesso em 20 mar. 2018.
- COHEN, Stephen. **The Idea of Pakistan**. Washington: Brookings Institution Press, 2004.
- COPHC. China Overseas Ports Holding Company Pakistan (Pvt.) Ltd. **Gwadar International Terminals Limited**. [s.d.]. Disponível em: <<http://cophcgwadar.com/gitl.aspx>>. Acesso em 08 nov. 2018.
- CPEC. China Pakistan Economic Corridor. **CPEC Gwader Projects**. [s.d.]. Disponível em: <<http://cpec.gov.pk/gwader>>. Acesso em 18 out. 2019.
- CSIS. Center for Strategic and International Studies. **Pakistan's Gwadar Port: A New Naval Base in China's String of Pearls in the Indo-Pacific**. 2 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/pakistans-gwadar-port-new-naval-base-chinas-string-pearls-indo-pacific>>. Acesso em 08 nov. 2019.
- DANIELS, Rorry. Strategic Competition in South Asia: Gwadar, Chabahar, and the Risks of Infrastructure Development”. **American Foreign Policy Interests**, v. 35, [s.n.], p. 93-100, 2013.
- DUARTE, Simone. Paquistão, o atalho para a China chegar ainda mais depressa ao mundo. **Publico**. Islamabad e Gwadar, 26 maio 2019. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/05/26/mundo/reportagem/queremos-corredor-comercio-nao-corredor-armas-1873904?fbclid=IwAR1B0SuLOKujnU21IT7SLBVMCfnH5jt48UL6UgyHQpa1VHE88bCvj3luFPo>>. Acesso em 26 mai. 2019.

- FAIR, C. Christine. **Fighting to the End: The Pakistan Army's Way of War**. Oxford University Press, 2014.
- FAHAD, Sheikh. **China Pakistan Economic Corridor and Defense Pact**. Economic Review, 2015. Disponível em: <<http://www.stratagem.pk/economic-review/china-pakistan-economic-corridor-and-defense-pact/>>. Acesso em 27 abr, 2018.
- FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2009.
- FWO. **CPEC's Regional Spread**. 2016. Disponível em: <<https://fwo.com.pk>>. Acesso em 20 maio, 2018.
- HALI, S. M. **Regional and Global Scenarios of the China Pakistan Economic Corridor**. In: KHAN, Minhas Majeed; IJAZ, Ahmad Rashid Malik Saira, FARWA, Ume (eds.). **China-Pakistan Economic Corridor: A Game Changer**. Islamabad: The Institute of Strategic Studies Islamabad (ISSI), 2016, p. 34-6. Disponível em: <<http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/04/CPECBook2016.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2018.
- HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IQBAL, Khuram. Securing CPEC: Challenges, Responses and Outcomes. In: ARDUINO, Alessandro; GONG, Xue. **Securing the Belt and Road Initiative**. Risk Assessment, Private Security and Special Insurances Along the New Wave of Chinese Outbound Investments. Xangai: Palgrave Macmillan, 2018, p. 197-214.
- KANWAL, Gurmeet. **Pakistan's Gwadar Port**. A New Naval Base in China's String of Pearls in the Indo-Pacific. Center For Strategic International Studies, 2018. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/pakistans-gwadar-port-new-naval-base-chinas-string-pearls-indo-pacific>>. Acesso em 22 set. 2018.
- KHAN, Muhammad. Domestic and External Dimensions of the China Pakistan Economic Corridor. In: KHAN, Minhas Majeed; IJAZ, Ahmad Rashid Malik Saira, FARWA, Ume (eds.). **China-Pakistan Economic Corridor: A Game Changer**. Islamabad: The Institute of Strategic Studies Islamabad (ISSI), 2016, p. 86-109. Disponível em: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/04/CPEC_Book_2016.pdf>. Acesso em 20 de mar. 2018.
- MACKINDER, Halford J. The Geographical Pivot of History (1904). **The Geographical Journal**, v. 170, n. 4, Royal Geographical Society, 2004.
- MALIK, Ahmad. The China-Pakistan Economic Corridor (CPEC): A Game Changer for Pakistan's Economy. In: DEEPAK, B.R. (ed.). **China's Global Rebalancing and the New Silk Road**. Nova Délhi: Springer, 2018, p. 69-84.
- MALIK, Ahmad. Impact of Gwadar Port on the Economy of Pakistan under the China Pakistan Economic Corridor. In: KHAN, Minhas Majeed; IJAZ, Ahmad Rashid Malik Saira; FARWA, Ume (eds.). **China-Pakistan Economic Corridor: A Game Changer**. Islamabad: The Institute of Strategic Studies Islamabad (ISSI), 2016, p. 110-129. Disponível em: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/04/CPEC_Book_2016.pdf>. Acesso em 20 mar. 2018.
- MOORE, Thomas. Chinese Foreign Policy in the Age of Globalization. In: DENG, Young; WANG, Fei-Ling. **China rising: power and motivation in Chinese foreign policy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- NEVES JR., Edson. O Paquistão e o Combate ao Terrorismo na Ásia Meridional: entre o Intervencionismo Estadunidense e a Regionalização da Segurança. In: SOUZA, André de Mello e; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.). **Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI**. Brasília: Ipea, 2014, p. 129-160. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_11%20de%20setembro_w

eb.pdf#page=131>. Acesso em 10 set. 2017.

JAPAN AND India to develop Colombo port, countering Belt and Road: With Sri Lanka, partners take on China's expanding Indian Ocean presence. **Nikkei Asia**. Tóquio, 20 maio 2019. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-and-India-to-develop-Colombo-port-countering-Belt-and-Road>>. Acesso em 20 mai. 2019.

PAUTASSO, Diego; UNGARETTI, Carlos R. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, ISSN 2317-773X, v. 4, n. 3, p. 25-44, mar. 2017. Disponível em: <<http://200.229.32.55/index.php/estudosinternacionais/article/view/13874>>. Acesso em 10 set. 2017.

PAUTASSO, Diego. CHINA, RÚSSIA E A INTEGRAÇÃO ASIÁTICA: O SISTEMA SINOCÊNTRICO COMO PARTE DA TRANSIÇÃO SISTÊMICA. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 5, p. Pág. 45-60, abr. 2011. ISSN 2178-8839. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/18688/11653>>. Acesso em 10 dez. 2019..

QAZI, Hussain. China Pakistan Economic Corridor: Infrastructure Development. In: KHAN, Minhas Majeed; IJAZ, Ahmad Rashid Malik Saira, FARWA, Ume (eds.). **China-Pakistan Economic Corridor: A Game Changer**. Islamabad: The Institute of Strategic Studies Islamabad (ISSI), 2016, p. 130-156. Disponível em: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/04/CPEC_Book_2016.pdf>. Acesso em 20 mar. 2018.

RAHUL, Anshuman. O jogo pela hegemonia regional: a OBOR chinesa e a resposta estratégica indiana. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.7, n. 13, p. 172-213, jan./jun. 2018. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/82338/49730>>. Acesso em 20 set. 2018.

RAMO, Joshua. **The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power**. London, Foreign Affairs Policy Centre, 2004.

RAFFESTIN, Claude. **Por Uma Geografia do Poder**. Trad. Maria Cecília França. Série: Temas. Volume 29. Geografia e política. São Paulo: Ática, 1993.

SMALL, Andrew. **The China-Pakistan Axis Asia's New Geopolitics**. Nova York: Oxford University Press, 2015.

STUENKEL, Oliver. **O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global**. Trad. Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

SWASTRÖN, Niklas. **China and Greater Central Asia - New Frontiers?** Washington: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2011.

VIZENTINI, Paulo. **O descompasso entre as nações: os porquês da desordem mundial mestres explicam a globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

XIGUANG, Li. Analysis of the Interplay between the China Pakistan Economic Corridor and One Belt One Road. KHAN, Minhas Majeed; IJAZ, Ahmad Rashid Malik Saira, FARWA, Ume (eds.). **China-Pakistan Economic Corridor: A Game Changer**. Islamabad: The Institute of Strategic Studies Islamabad (ISSI), 2016, p. 62-72. Disponível em: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/04/CPEC_Book_2016.pdf>. Acesso em 20 mar. 2018.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Geopolitics and geoculture**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

WANG, Jianwei. China's Multilateral Diplomacy in the New Millennium. In: DENG, Young; WANG, Fei-Ling. **China rising: power and motivation in Chinese foreign policy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

- WOLF, Siegfried. China–Pakistan Economic Corridor (CPEC): Regional Cooperation in the Wider South Asian Region. In: DEEPAK, B. R. **China's Global Rebalancing and the New Silk Road**. New Delhi: Springer Nature Singapore Pte Ltd., 2018, p. 85-100.
- YIWEI, Wang. **The Belt and Road Initiative**. What Will China Offer the World in Its Rise. Pequim: New World Press, 2016.
- YOUKANG, Du. Impact of the China Pakistan Economic Corridor on the People-to-People Contacts. In: KHAN, Minhas Majeed; IJAZ, Ahmad Rashid Malik Saira, FARWA, Ume (eds.). **China-Pakistan Economic Corridor: A Game Changer**. Islamabad: The Institute of Strategic Studies Islamabad (ISSI), 2016, p. 14-33. Disponível em: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/04/CPEC_Book_2016.pdf>. Acesso em 20 mar. 2018.

*Recebido em 9 de setembro de 2019.
Aprovado em 3 de dezembro de 2019.*

RESUMO

Este artigo debate a importância do Porto de Gwadar. Para isso, identifica-se, primeiramente, o contexto regional do Oceano Índico, no qual este Porto se encontra, e suas condicionantes internas presentes na região do Baluchistão. A pesquisa objetiva responder como o Porto de Gwadar passa a ser um importante instrumento para as relações Paquistão-China, o que culmina com sua inclusão na Iniciativa Cinturão e Rota e, conseqüentemente, no China-Pakistan Economic Corridor (CPEC). Parte-se da hipótese de que, para o Paquistão, o Porto significa uma alternativa estratégica frente à proximidade territorial com a Índia, enquanto que, para a China, serve como principal rota de acesso para o Oceano Índico, Golfo Pérsico e Mar Árábico, diminuindo a dependência de Pequim da utilização do Mar do Sul. Diante disso, estruturalmente, este trabalho é realizado a partir de três seções. Em primeiro lugar, visa-se compreender o contexto geopolítico do Oceano Índico. Em seguida, busca-se apresentar as condicionantes internas da região do Baluchistão. Posteriormente, tem-se como objetivo identificar a importância do Porto de Gwadar. Por fim, levantam-se algumas considerações finais sobre o tema desenvolvimento nesta pesquisa.

Palavras-chave: Paquistão; China; Porto de Gwadar.

ABSTRACT

This article discusses the importance of Gwadar Port. In order to do so, we first identify the regional context of the Indian Ocean, where the Port is, and its internal conditions present in the Baluchistan region. The research aims to answer how the Gwadar Port becomes an important instrument for Pakistan-China relations, which culminates in its inclusion in the Belt and Road Initiative (BRI) and, consequently, in China-Pakistan Economic Corridor (CPEC). It is assumed that, for Pakistan, the Port means a strategic alternative to the territorial proximity with India, while for China, it serves as the main access route to the Indian Ocean, the Persian Gulf, and the Arabian Sea, reducing Beijing's dependence on the use of the South Sea. Given this, structurally, this work is carried out from three sections. In the first place, it aims to understand the geopolitical context of the Indian Ocean. Next, it seeks to present the internal constraints of the Baluchistan region. Subsequently, the objective is to identify the importance of the Port of Gwadar. Finally, some final considerations are raised on the theme development in this research.

Key-words: Pakistan; China; Gwadar Port.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



AS CONTRADIÇÕES DA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA VENEZUELANA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL ENTRE 2004 E 2012¹

The contradictions of Venezuela's foreign policy towards regional integration between 2004 and 2012

Mariana Davi Ferreira²

Introdução

As transformações que marcam o cenário político venezuelano a partir de 1998 configuram o processo denominado como “Revolução Bolivariana”³, que se desenvolveu concomitantemente à emergência de governos de esquerda e centro-esquerda em outros países da América Latina. Neste artigo, abordamos as contradições imbricadas na construção da *política externa venezuelana (PEV) para a integração regional entre 2004 e 2012*. Debruça-se, assim, sobre a configuração do projeto de integração regional presente na agenda da PEV durante o governo de Hugo Chávez Frías (1999-2013), levando em consideração a sua condição de economia dependente (MARINI, 2005) e exportadora de petróleo, a partir da sua inserção subordinada na divisão internacional do trabalho (DIT).

O cenário latino-americano no qual o objeto aqui analisado se insere é marcado por inflexões que resultam da crise das políticas de ajustamento neoliberais, abrindo espaço para que, principalmente, no campo da política, sucedessem mudanças de percepção e imagens coletivas que têm como síntese uma *agenda antineoliberal*. Mesmo apontando para uma possível unidade em torno do questionamento ao neoliberalismo, essa inflexão conduziu a diferentes experiências nacionais, em virtude das particularidades das formações sociais de cada Estado. O processo político vivenciado na Venezuela destacou-se pelo caráter

¹ Este artigo apresenta parte dos resultados da dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC, em 2016, sob a orientação de Jaime Coelho.

² Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), vinculada ao Centro de Estudos Marxistas (CEMARX). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Email: marianadaviferreira@gmail.com

³ O termo “Revolução Bolivariana” é utilizado pelo governo para denominar o processo em curso na Venezuela a partir de 1998.

anti-imperialista e de maior radicalidade em comparação aos demais governos que configuram o ciclo de líderes progressistas na América Latina (vide Brasil e Argentina, entre 2003 e 2015).

Assim, a análise da política externa da Venezuela pressupõe considerar a especificidade da “Revolução Bolivariana”. A experiência venezuelana é *sui generis* pelo caráter mais radicalizado do governo e pelo rentismo petroleiro que torna sua situação de economia dependente particular. Desde o início do século XX, quando se iniciou a exploração petroleira em território venezuelano, o petróleo é um elemento norteador da sua política externa, conformando uma *diplomacia petroleira* (SERBIN, 2011; MARINGONI, 2004).

Sendo traço norteador da inserção internacional do Estado venezuelano, o petróleo foi central na construção do projeto de *integração bolivariana*⁴ defendido pelo governo Chávez. Nesse período, a integração regional passou a compor espaço de destaque na agenda da PEV, constituindo-se como *instrumento* para a construção de um *polo de poder alternativo* em contraposição à unipolaridade estadunidense (VENEZUELA, 2012a).

Sobre o recorte temporal da pesquisa, ressaltamos que este abarca acontecimentos que têm forte impacto no objeto estudado. O ano de 2004 foi de mudanças importantes na política externa e na política doméstica venezuelana: a vitória no Referendo Revogatório para a continuidade do mandato presidencial de Hugo Chávez e a criação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba). Já 2012 diz respeito ao último ano de Chávez na presidência da República⁵.

O objetivo deste artigo consiste em analisar a plataforma de PEV para a integração regional no contexto do governo Chávez entre 2004 e 2012. A análise aqui construída considera as *contradições* implicadas nesse processo entre as possibilidades advindas da renda petroleira para financiar um projeto de integração latino-americanista e os limites de consolidação deste ante as dificuldades de superação do rentismo. A *hipótese* aqui aventada é que o Estado venezuelano, baseado na renda petroleira, fez uso da diplomacia petroleira para impulsionar seu projeto de integração de conteúdo claramente anti-imperialista e latino-americanista.

Para compreender o lugar da integração regional na agenda da PEV no período supracitado, partiu-se dos pressupostos teórico-metodológicos da Teoria Social Crítica, com base em análises do pensamento social e político latino-americano. A partir desse recorte teórico-metodológico, foram analisados documentos oficiais do *Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores* (MPPRE) e dos processos de integração regional dos quais o Estado venezuelano participou entre 2004 e 2012, além da análise de dados da economia venezuelana.

Por fim, o artigo está dividido em três momentos. 1º) apresentam-se os condicionantes da economia petroleira que particularizam o subdesenvolvimento venezuelano e como isso se expressa na política

⁴ *Integração bolivariana* refere-se ao projeto de integração regional para a América Latina e o Caribe, construído pela PEV no governo Chávez. Tem como princípio a busca pela unidade latino-americana ao retomar o ideal de Simón Bolívar, que, por isso, adjetiva o projeto.

⁵ Aqui não tratamos dos impactos da morte de Chávez sobre os rumos da PEV. Existem novos elementos para a análise do objeto aqui estudado após 2012, pois o projeto da integração bolivariana sofreu impacto da atual crise venezuelana e dos processos mais amplos vivenciados na região, podendo constituir uma interessante agenda de estudo. Entretanto, por apresentar resultados de uma pesquisa de mestrado já concluída, este trabalho não adentra nesta seara.

externa centrada na diplomacia petroleira, com o recorte da política externa no governo de Hugo Chávez. 2º) analisam-se as movimentações do Estado venezuelano para implementar o projeto da *integração bolivariana*. E 3º) apresentam-se as contradições que obstaculizam a consolidação da *integração bolivariana*.

Subdesenvolvimento em abundância de divisas: o rentismo e a diplomacia petroleira na Venezuela

A conformação do caráter rentista da economia venezuelana, ao longo do século XX, e como consequência, a reconfiguração das frações da burguesia, com foco no período democrático da Venezuela, resultaram na configuração da *diplomacia petroleira* como perfil da inserção internacional do Estado venezuelano. Dessa maneira, compartilha-se aqui a consideração metodológica de que “para entender o governo Chávez e o que de fato está em disputa nele, é preciso compreender a estreita inter-relação entre petróleo, poder, dinheiro e sociedade” (MARINGONI, 2004, p. 85).

A inserção dependente da Venezuela na dinâmica do capitalismo mundial foi consolidada com a posição da sua economia na DIT, a desempenhar prioritariamente o papel de exportadora de produtos primários (café e cacau), da mesma forma que as demais economias da América Latina. Entretanto, no início do século XX, com a descoberta de grandes reservas de petróleo em Zulia e na região costeira do país, este passou a ser o principal componente da pauta exportadora venezuelana.

Mediante esta mudança na pauta exportadora da Venezuela, o aparelho estatal passou a ter um papel ainda mais central na economia, pelo petróleo ser um recurso natural do qual o Estado é proprietário. A renda petroleira tornou-se uma importante fonte de divisas para o país, com implicações estruturais para a composição da renda nacional e destaque para a participação estatal no “negócio”. Esta renda petroleira é “a classe de remuneração a que tem direito o proprietário [o Estado] de meios de produção não produzidos [o petróleo], quando esses meios são parte de uma relação econômica [...] moderna” (BAPTISTA, 2005, p. 98, tradução nossa). Deste modo, o Estado recebe uma porcentagem do resultado da exploração do petróleo, a partir da relação estabelecida com as companhias que exploram o recurso em solo venezuelano. Portanto, “a renda resulta das relações sociais nas quais se realiza a exploração. Ela não poderia resultar da natureza mais ou menos sólida, mais ou menos durável da terra. A renda não provém do solo, mas da sociedade” (MARX, 2009, p. 182).

Para Baptista e Mommer (1989), existe uma particularidade na composição da *renda petroleira* que a diferencia do *ingresso nacional*, porque a primeira é uma remuneração internacional do petróleo (enquanto recurso natural nacional). Na leitura desses autores, a renda petroleira constitui parte da renda nacional da Venezuela e não do produto, pois é uma remuneração da renda territorial do petróleo originada no mercado internacional. Segundo Baptista (2005, p. 99, tradução nossa), a renda do petróleo “não deve formar parte do produto pela elementar razão de que nem o trabalho nem o capital nacional estão por trás de sua geração”.

Assim, a renda nacional na Venezuela possui dois componentes: o *ingresso nacional* e a *renda petroleira*. Esses elementos se diferenciam no que tange à *origem* e ao *destino*. Em relação à origem, Baptista e Mommer (1989, p. 15, tradução nossa) apontam que:

O primeiro componente varia com o desenvolvimento da produtividade e com o tamanho da população economicamente ativa; Em vez disso [...], a renda petroleira depende do grau de monopólio que se exerça sobre o recurso natural; das diferenças entre a produtividade natural dos campos de petróleo venezuelanos ou a de localizados nos países consumidores e das fontes alternativas de energia.

O *ingresso nacional* tem seu destino determinado no processo de produção, a partir das relações capital $\times$ trabalho, influenciado também pela dinâmica do mercado. Já a *renda petroleira* tem seu destino determinado pela orientação do gasto público. Essa característica aponta: i) a *influência de variáveis políticas na distribuição da renda petroleira* e ii) a centralidade do Estado, proprietário do recurso natural, como *agente distribuidor* dessa renda na economia venezuelana. Nessa direção, Furtado (2008, p. 57) infere que “os fatores dinâmicos primários do desenvolvimento venezuelano são a expansão petroleira e a forma como o governo utiliza a parte que lhe cabe dos frutos dessa expansão”.

Em síntese, aponta-se a centralidade do Estado enquanto *agente distribuidor* em uma economia petroleira. Ao se tornar o principal produto da pauta exportadora do país, o petróleo passa a ser determinante no modelo de inserção internacional do Estado venezuelano.

A expansão do setor se deu de forma rápida na Venezuela e resultou na ampliação da exportação e em mais divisas para o Estado. Já em 1930, a Venezuela era o maior exportador de petróleo do mundo e tinha mais de cem companhias trabalhando na exploração petroleira em seu território (EWELL, 2002). Destarte, a renda petroleira passou a ser o elemento dinamizador do desenvolvimento capitalista venezuelano. Entretanto, Furtado (2008, p. 43) ressalta que “a rigor, porém, não são as exportações o verdadeiro fator dinâmico da economia venezuelana. Esse papel cabe à parte do valor das exportações petroleiras que retorna ao país, pois somente essa parte gera um fluxo de renda no território nacional”.

Devido ao caráter internacional da renda petroleira, o crescimento das exportações de petróleo não possuía vinculação direta com o desenvolvimento dos demais setores da economia venezuelana. Essa questão é evidenciada com a ampliação da capacidade fiscal do Estado e, com isso, a expansão da capacidade de importação. Houve aumento do consumo de bens importados, mediante diminuição do consumo de artigos de produção interna, demonstrando que o crescimento da entrada de divisas derivadas da exportação de petróleo não resultou, de imediato, no desenvolvimento do setor produtivo nacional. Estruturalmente, acentua-se a dependência em detrimento da diversificação produtiva. A elevação do preço do petróleo no mercado internacional beneficia os termos de intercâmbio externo para a Venezuela. Entretanto, a vulnerabilidade externa torna a economia venezuelana refém das variações do preço do petróleo.

Nesse processo, a elevação do índice de importações trouxe implicações sobre os demais setores da economia venezuelana. A agricultura estagnou, o que levou a um enfraquecimento da fração da burguesia⁶ ligada à exportação de produtos agrícolas. Os lucros do setor petroleiro tendiam a concentrar-se no grupo de importadores de bens de consumo duráveis e de qualidade e de bens de capital (FURTADO, 2008). Ocorreu,

⁶ A noção de “fração de classe” foi sistematizada por Nicos Poulantzas, mas possui suas bases teóricas nas formulações de Marx e Engels. No *Manifesto do Partido Comunista*, de 1848, ao caracterizar as classes dominantes, advertiam: “A burguesia vive em conflitos permanentes: inicialmente contra a aristocracia; mais tarde, contra segmentos da própria burguesia, cujos interesses passaram a se opor ao progresso da indústria; e sempre contra a burguesia dos demais países” (MARX; ENGELS, 2012, p. 24).

assim, o fortalecimento da fração da burguesia comercial ligada ao comércio/negócios de importação e da fração da burguesia ligada ao capital financeiro.

A rearticulação das frações da classe dominante corresponde às mudanças no regime de acumulação rentista venezuelano. Segundo Seabra (2012), o mecanismo de acumulação capitalista, pautado na renda petroleira, origina uma oligarquia formada pelas frações da burguesia vinculadas ao modelo rentista, no qual o Estado – enquanto agente distribuidor – e o capital internacional têm importante participação. Inaugurou-se, em razão disso, uma relação direta entre o rentismo petroleiro e os regimes políticos na Venezuela, desde o período ditatorial até o período democrático, que se estabelece a partir de 1958, com o pacto de conciliação de classes puntofijista (MARINGONI, 2004). Esse processo só é alterado, conjunturalmente, com a eleição de Chávez como Presidente, em 1998.

A dinâmica da economia rentista em um país subdesenvolvido demandou a consolidação de um aparato estatal com capacidade de ordenar os interesses das frações da classe dominante que passaram a se movimentar diferentemente nesse novo cenário. A alteração nas relações de classe levou à formação de um novo *bloco no poder*⁷. O Estado venezuelano passa a ter uma centralidade como: i) proprietário do recurso natural e ii) “agente distribuidor” (BAPTISTA, 2005) da renda petroleira que retorna ao país. Por um lado, o aparato estatal tem a tarefa de estabelecer a legislação para a exploração do recurso natural, o que pressupõe estabelecer relação com as demandas do capital externo, diante da necessidade do investimento estrangeiro para o desenvolvimento do setor, tendo em vista que a exploração do petróleo era feita majoritariamente por meio de concessões às empresas estrangeiras. Por outro, como “agente distribuidor”, o Estado tem de administrar as relações relativas aos interesses das diferentes frações de classes.

Até 1958, diferentes regimes ditatoriais governaram a Venezuela. É neste ano que se consolida o regime democrático na Venezuela, por meio do *Pacto de Punto Fijo*⁸. A configuração da economia rentista anteriormente apresentada prossegue, nesse contexto, com diferenciações diante de um período “democrático”. No que concerne à política externa, o petróleo continua a ser elemento determinante na inserção internacional venezuelana, no período *puntofijista*, sendo altamente delimitada pela disputa em curso no cenário internacional que se materializou na região latino-americana.

O fato é que a PEV, de 1958 a 1998, foi a expressão do sistema de conciliação de elites, no qual se baseou o *Pacto de Punto Fijo*. A aliança entre diferentes frações da burguesia buscou atenuar os conflitos e controlar qualquer possibilidade de ebulição popular, com base na renda do petróleo. No plano internacional seguiu-se a cartilha de *defesa dos regimes democráticos e da estabilidade política na América Latina* a partir da busca de projeção como “exemplo de país democrático” (RUIZ, 2011).

No plano econômico, destaca-se o protagonismo venezuelano na articulação internacional da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1960. Com a brusca queda do preço do

⁷ Poulantzas (1978) caracteriza a relação do Estado capitalista com as classes e frações de classe por meio do conceito de *bloco no poder*, que é uma unidade contraditória entre diferentes frações da classe dominante a fim de manter o seu interesse político geral, a saber: a manutenção do modo de produção capitalista.

⁸ Pacto estabelecido entre os partidos com mais expressão naquele cenário político: AD, Copei e URD. Foi possível a composição de um pacto social pelo consenso de determinadas forças políticas que se comprometem com uma agenda que garanta a estabilidade da “ordem democrática recém-surgida”.

petróleo em 1959, as nações exportadoras de petróleo protagonizaram articulações que resultariam na criação da Opep. A liderança venezuelana decorreu de sua maior experiência como exportador de petróleo (CORONIL, 2015). Compreende-se que a Venezuela buscou na articulação da Opep um mecanismo que proporcionasse maior margem de manobra do país ante a dependência das oscilações do preço do petróleo.

Esse transcurso demonstrou a centralidade do petróleo para as definições da plataforma da política externa do país. Ruiz (2011) defende a tese de que a Venezuela possui uma *diplomacia petroleira* como resultado da *projeção internacional do rentismo*. A análise da política externa no *puntofijismo* levou à hipótese⁹ de que existem duas conformações possíveis para essa *diplomacia petroleira*, quais sejam: i) *o petróleo como fim*: a busca por articulações internacionais que tenham como *objetivo* o aumento dos rendimentos do petróleo para o Estado e ii) *o petróleo como meio* – a utilização da renda petroleira como *instrumento* para promover a projeção internacional do Estado venezuelano, de acordo com os interesses e o direcionamento de cada governo, no delineamento da política externa¹⁰. Com Chávez a *diplomacia petroleira* conforma-se como fim ou como meio? É o que será problematizado a seguir.

A política externa venezuelana no governo Chávez: diplomacia petroleira e a integração bolivariana

A eleição de Hugo Chávez Frías (1998) resultou na construção de uma agenda de política externa na qual a integração regional passou a ter centralidade. Em resposta ao desgaste do pacto de conciliação, baseado na renda do petróleo, como resultado de uma década de intensa mobilização popular, emergiu uma nova etapa da vida política venezuelana, intitulada pelos bolivarianos como a fundação da “V República”. Iniciou-se a construção de um novo sistema político no país, que não superou todas as contradições presentes no período *puntofijista* e a condição petroleira da economia, mas buscou construir uma nova cultura democrática no país, a partir da retomada de elementos do bolivarianismo. A análise, a seguir, aborda as mudanças que ocorreram no plano da PEV para a integração regional no governo Chávez.

A nova estratégia de política externa da Venezuela pode ser definida em quatro metas-síntese: i) construção de uma ordem mundial multipolar; ii) fortalecimento da cooperação dos países que compõem o eixo Sul-Sul; iii) impulso ao ideal bolivariano de integração e iv) combate à agenda neoliberal (RUIZ, 2011, p. 59).

A Assembleia Nacional Constituinte foi um marco nesse processo que permitiu a formulação de uma nova Constituição Nacional em 1999. No campo da política externa, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela concedeu grande relevância à integração regional, sobre a qual trata o artigo 153, ao apontar a necessidade de “impulsionar e consolidar a integração latino-americana de acordo com o princípio de não intervenção e autodeterminação dos povos” (VENEZUELA, 1999, *online*, s.p., tradução nossa).

A promoção de uma unidade latino-americana é constituída em contraposição ao projeto regional alinhado à política externa estadunidense, percebendo o projeto estadunidense para a América Latina como

⁹ As experiências da PEV a partir da segunda metade do século XX demonstram o uso da *diplomacia petroleira* como fim e como meio. Em um mesmo governo, as duas conformações podem se apresentar. Entretanto, em momentos nos quais o preço internacional do petróleo esteve elevado, a *diplomacia petroleira* tendeu a se configurar no uso do *petróleo como meio*.

¹⁰ Na década de 1970, com o aumento dos rendimentos do petróleo, ganha contornos mais claros a utilização da *diplomacia petroleira* como *instrumento* para concretizar no plano internacional a projeção do país.

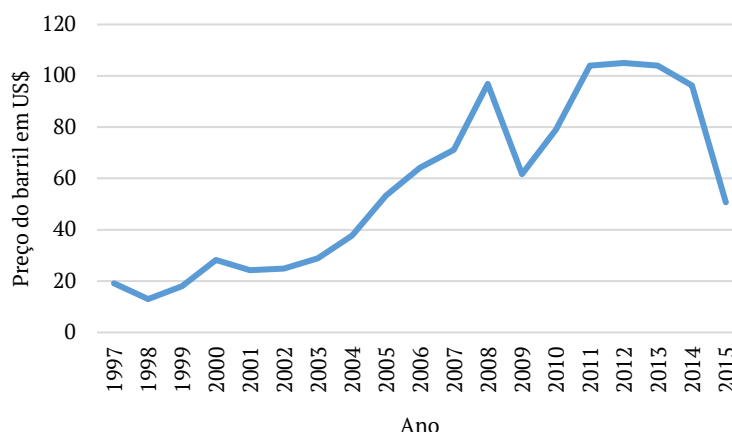
um aprofundamento da dominação externa. Dessa forma, “[...] este novo horizonte – fixado pelo governo revolucionário – encerra uma radical mudança das regras do jogo, cujo ponto determina que a PEV não será traçada desde Washington e que a integração constituirá um escudo ante a agressão imperial” (VENEZUELA, 2012a, p. 73, tradução nossa). Aqui fica claro o projeto político que orienta a inserção internacional da Venezuela na construção de processos de integração regional. A construção de uma integração latino-americana tem como objetivo consolidar um *polo alternativo de poder* e é norteadas por valores que remontam ao ideário de unidade construído por Simón Bolívar, no século XIX.

Parte-se da hipótese de que 2004 corresponde a um período de inflexão para o país, no que tange à política interna e externa. Em agosto de 2004, ocorreu o Referendo Revogatório, no qual o mandato de Chávez foi ratificado por 59% da população que foi às urnas. Nesse mesmo ano, foi lançado *El Nuevo Mapa Estratégico*, que colocou como centralidade a crítica ao capitalismo, a necessária construção do socialismo e a conformação de uma política externa com objetivos mais definidos. Nele, constam dez objetivos estratégicos da “Revolução Bolivariana”, entre os quais se acha o objetivo de “seguir impulsionando o novo sistema multipolar e internacional” (VENEZUELA, 2005, p. 53). Esse processo influenciou também na PEV para a integração regional, haja vista que no ano de 2004 a Venezuela foi incorporada como Estado-associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e protagonizou a construção da Alba, em oposição à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que seria arquivada no ano seguinte.

Dois importantes processos influenciaram nos acontecimentos acima explicitados: o golpe de Estado, em 2002, seguido pela paralisação da atividade petroleira nacional. O golpe contou com forte apoio de ONG's internacionais, como o *National Endowment for Democracy* (NED) e o *International Republican Institute* (IRI) que, na Venezuela, atuavam junto a setores políticos de oposição ao governo Chávez. Os dois organismos financiaram a *Cordinadora Democrática*, agrupamento de vários partidos que faziam oposição ao governo Chávez, junto ao *SÚMATE*, organização de setores da sociedade civil. Assim, o golpe de 2002 teve participação de setores das Forças Armadas, da mídia privada e da *Coordinadora Democrática* (OLIVEIRA, 2011). Em seguida, entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003, ocorreu o *Paro Petrolero*, produto de uma articulação entre setores oposicionistas, a *FedeCámaras* e membros da direção da PDVSA. No primeiro trimestre de 2003, foi registrada uma queda de 27% do PIB venezuelano. O diálogo entre oposição e governo foi mediado internacionalmente e resultou na indicação da realização do Referendo Revogatório (CÍCERO, 2015).

Outra variável importante no que tange à nossa hipótese foi o aumento do preço do petróleo. Como demonstra o Gráfico 1, a média anual do barril do petróleo cru subiu de 13 dólares no ano das eleições presidenciais, 1998, para 96,9 em 2008, quando retorna uma tendência de queda. Esse aumento foi central para o desenvolvimento da *diplomacia petroleira* na construção da *integração bolivariana*.

Gráfico 1 – Média anual do preço do barril do petróleo cru (1997-2015)



Fonte: WORLD BANK DATA (elaboração própria).

Nesse cenário, a recondução da PEV estabeleceu como traço prioritário da agenda diplomática da Venezuela a integração regional. O país delineou um projeto político específico para a América Latina e Caribe, atrelado ao objetivo estratégico da PEV: a construção de uma ordem multipolar. No documento *Emancipación de la Política Exterior de Venezuela* (2012), afirma-se que: “Se o caminho para a pluripolaridade (sic) é a integração, então, tenhamos como norte a consolidação de nossas alianças regionais imediatas, construindo e consolidando as distintas fases de atuação” (VENEZUELA, 2012a, p. 74, tradução nossa).

No documento *El Nuevo Mapa Estratégico* (2004), Chávez menciona a existência de dois diferentes eixos na geopolítica regional, que representam projetos políticos opostos para a América Latina, a saber: o *Eixo Bolívar*, formado por Brasília, Caracas, Havana e Buenos Aires, e o *Eixo Monroísta*, composto pelas conexões entre Bogotá, Quito, Lima, La Paz e Santiago, sob a influência do Pentágono. Entretanto, é importante mencionar que após a eleição de Evo Morales (2006) e Rafael Correa (2007), como presidentes da Bolívia e do Equador, respectivamente, La Paz e Quito se tornaram parceiros prioritários de Caracas, passando a compor o *Eixo Bolívar*.

A centralidade de um novo modelo de integração regional, na agenda da PEV compõe as estratégias de enfrentamento ao modelo neoliberal de integração hegemônico, iniciado na década de 1990, num movimento de inflexão que conforma um campo de disputa entre diferentes projetos políticos para a América Latina. Esta pesquisa compartilha o entendimento de que vigoram, no período estudado, três projetos políticos em disputa para a América Latina: i) o projeto imperialista neoliberal, alinhado ao projeto da política externa estadunidense para os países latino-americanos, com participação de frações burguesas associadas e dependentes do capital internacional¹¹; ii) o projeto neodesenvolvimentista, que corresponde aos interesses do “empresariado regional”; e iii) o projeto do “Socialismo no século XXI”, representado pela PEV (BOCCA, 2013, p. 12; KATZ, 2010). É importante ressaltar que a configuração de tais projetos políticos é um movimento híbrido, que expressa conexões e contradições no campo das experiências históricas concretas.

¹¹ Representado regionalmente pela Aliança para o Pacífico.

Nesse contexto, tais projetos políticos estão presentes nos diferentes processos de integração em curso na região. Os processos de integração regional que remetem à unidade latino-americana, com caráter anti-imperialista declarado e de contestação à dependência externa, se inserem no Eixo Bolívar, com o protagonismo da PEV. Esse processo ocorre por meio da emergência do projeto do “Socialismo no século XXI”, que reivindica o projeto latino-americanista e a construção de uma *integração bolivariana*. Esses arranjos se configuram como alternativa aos ajustes neoliberais, direcionada à busca por autonomia, seja ela de forma associada a outras potências emergentes do século XXI, na busca de um modelo próprio de desenvolvimento, seja com um direcionamento de enfrentamento mais direto aos interesses imperialistas¹².

Assim, a partir de 2004, torna-se mais definido o teor dessa proposta de integração regional defendida pela *Casa Amarilla*, que se aproxima mais da dimensão política, ideológica e militar. A plataforma dessa *integração bolivariana* tem como centralidade os princípios da igualdade, da equidade e da solidariedade entre os povos e nações, e da unidade para a superação da pobreza. Assim, a partir da coesão política entre os Estados envolvidos, a promoção da *integração bolivariana* “se propunha a criar um bloco de poder sul-americano capaz de influenciar na política mundial” (ALTMANN, 2011, p. 79, tradução nossa). Entre os processos de integração desse contexto destacam-se a Alba e a Celac.

As mudanças institucionais permitem apontar a inflexão na PEV e a centralidade da integração regional no governo Chávez, que se apresentam: i) no destaque apontado para a integração na nova Constituição de 1999; ii) no teor dos documentos governamentais, remetendo a Bolívar, à unidade latino-americana e à centralidade da integração da região; iii) nas iniciativas do Estado venezuelano em fomentar arranjos regionais desde 2004.

O objetivo do MPPRE era projetar o Estado venezuelano como “potência energética mundial” e liderança na construção da *integração bolivariana*, por meio da diplomacia petroleira, para a conformação de um polo contra-hegemônico de poder. É importante apontar que o uso do petróleo como instrumento para a construção de uma agenda de política externa não é particular do governo Chávez, mas constitui um traço de continuidade em relação à diplomacia exercida no período *puntofijista*. Entretanto, no governo Chávez, as movimentações em torno da indústria petroleira iniciaram-se com a proibição da privatização da *Petróleos de Venezuela, S.A* (PDVSA). O artigo 303 da Constituição de 1999 prevê o controle total do Estado sobre o petróleo.

No plano internacional, a Venezuela exerce a *diplomacia petroleira* na tentativa de diversificar os países com os quais comercializava petróleo e retorna às articulações com os países produtores de petróleo, tornando-se, novamente, um membro ativo na Opep. Nessa movimentação, o objetivo das articulações internacionais tem o *petróleo como fim*. Por outro lado, a segunda forma que adquire a *diplomacia petroleira*, tendo o *petróleo como meio*, foi utilizada para a promoção da plataforma da política externa do governo Chávez, principalmente no que tange à integração regional. Nas palavras de Chávez: “O acervo energético do país possibilita uma estratégia que combina o uso soberano do recurso com a integração regional e mundial” (VENEZUELA, 2007, p. 4, tradução nossa). De maneira nítida, o documento aponta que: “Dada a

¹² Representa o projeto político da Alba em oposição à proposta da Alca.

privilegiada posição da demanda de energia no mundo e os recursos do país, a economia dos hidrocarbonetos deverá seguir tendo um papel relevante na política internacional da Venezuela para o fortalecimento das relações multipolares no planeta e, em particular, para a política de integração regional” (Ibid., p. 40, tradução nossa).

Nessa citação, demonstra-se o uso da condição petroleira da economia venezuelana na estratégia de inserção internacional do Estado e no fomento a um novo formato de arranjos regionais. Nesse contexto, é importante ressaltar que as mudanças em curso, interna e externamente, não alteraram o caráter rentista da economia venezuelana. Desse modo, a efetivação do modelo de integração regional, desenvolvido pela PEV no período analisado, dependia fortemente do nível dos preços do petróleo no mercado internacional.

Movimentação da Venezuela para a construção da integração bolivariana

Compartilha-se a compreensão de que, no período estudado, existiam três projetos em disputa nos processos de integração em curso na América Latina, como apresentado (BOCCA, 2013): 1º) o projeto neoliberal, representado por articulações como a Aliança para o Pacífico, o Nafta e os Tratados de Livre Comércio (TLC); 2º) o projeto neodesenvolvimentista, representado por arranjos como a Unasul e o Mercosul, por conseguirem abranger a participação de Estados latino-americanos com concepções diferenciadas de integração regional; 3º) o projeto do “Socialismo no Século XXI”, que tem como síntese a proposta da *integração bolivariana*, impulsionado pela PEV e que vem se delineando em arranjos regionais como a Alba. Este último foi desenvolvido por meio de processos de integração regional nos quais os Estados são os atores, mas também por meio da *diplomacia dos povos*, que prevê a articulação regional de movimentos sociais e outros atores políticos, como partidos e organizações políticas, entre outras.

Nesse cenário, a hipótese aqui desenvolvida é de que a PEV buscou projetar seu modelo de integração bolivariana por dois caminhos. O primeiro, na construção de novos arranjos regionais como a Alba e o PetroCaribe, a partir da diplomacia petroleira, nos quais a Venezuela cumpre a função de liderança. O segundo caminho refere-se à participação em arranjos regionais mais plurais, como o Mercosul, a Unasul e a Celac. A participação nesses processos também possuía a intencionalidade de projetar os princípios da *integração bolivariana*, entretanto não se obteve êxito em “reformular” esses arranjos entre 2004 e 2012. Em publicação do MPPRE, em 2012, há a síntese das movimentações da Venezuela com relação à integração regional:

A política externa bolivariana, depois de anular a ALCA por meio da ALBA, Petrocaribe, PETROSUR e PETROAMERICA, tem como prioridade o ingresso da Venezuela no MERCOSUL, o Banco do Sul e a consolidação da CELAC. A revolução bolivariana aponta para sua própria insubordinação fundante – o socialismo no século XXI –, justo quando o capitalismo global entrou em uma crise profunda. (VENEZUELA, 2012a, p. 15, tradução nossa).

A partir de 2004, para além de mudanças no âmbito doméstico e de formulações mais nítidas do MPPRE no que tange aos objetivos estratégicos, visualizou-se uma série de movimentações do Estado venezuelano no campo da integração regional latino-americana e caribenha. Inicialmente, o ano foi marcado pela articulação de diferentes forças sociais em torno da questão referente à Alca. A PEV teve papel protagonista na resistência à Alca, construindo – em oposição – a proposta da Alternativa Bolivariana para

as Américas (Alba)¹³. No ano seguinte, na 4ª Cúpula das Américas, em *Mar del Plata*, a proposta da Alca seria derrotada¹⁴. Outra mudança significativa foi a retirada da Venezuela da Comunidade Andina das Nações (CAN), arranjo do qual foi Estado membro-fundador, em 1989. Nos anos seguintes, a Venezuela continuou a participar da construção de outros arranjos regionais, como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Principais processos de integração regional com participação da República Bolivariana (2004-2012)

2004	- Formação da Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que futuramente se tornaria Unión de Naciones Suramericanas (Unasul); - Formação da ALBA, na qual a Venezuela tem papel protagonista; - Torna-se Estado-associado do Mercosul.
2005	- Petrocaribe nasce em 9 de junho de 2005, através do Acordo de Cooperação Energética assinado por 14 nações do Caribe durante o Primeiro Encontro Energético de Chefes de Estado e de Governo do Caribe sobre PetroCaribe.
2006	- Saída da Comunidade Andina (CAN). Com obrigações, direitos e vigência até abril de 2011; - Entrada do protocolo de adesão da Venezuela como Estado-membro do Mercosul; - O Tratado de Comércio dos Povos (TCP) é adicionado à Alba. Suas obrigações e direitos, com vigência até 22 de abril de 2011, restringem-se aos que assinaram o programa de liberalização comercial.
2008	- Criação da Unasul, da qual a Venezuela participa como Estado-membro fundador.
2011	- Criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac); - Incorporação da IIRSA como Foro Técnico para temas de planificação da integração física regional do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL.
2012	- A Venezuela torna-se Estado-membro do Mercosul.

Fonte: VENEZUELA (elaboração própria).

No levantamento e sistematização das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo, das quais a Venezuela participou no período de 2004 a 2012, verificou-se uma grande regularidade nos encontros e uma grande multiplicidade de iniciativas, demonstrando a centralidade da integração na agenda da sua política externa. Destaca-se a participação da Venezuela nas Cúpulas¹⁵ que ocorreram nos âmbitos da *Celac*, *Associação dos Estados do Caribe (AEC)*, *Cúpula das Américas (OEA)*, *Unasul*, *Petrocaribe*, *Alba-TCP*, *CAN* e *Mercosul*.

Para além da participação em iniciativas como o Mercosul e a Unasul, destacam-se aqui as iniciativas que têm centralidade para a construção da integração bolivariana:

1. CELAC: a fundação da CELAC, um novo eixo de institucionalidade regional semelhante à OEA, mas sem a participação dos Estados Unidos e do Canadá, foi um passo importante em relação aos objetivos estratégicos da PEV dispostos no Plano Socialista Simón Bolívar. Desde a Cúpula de Fundação até o final de 2012, não ocorreu nenhum encontro entre os Chefes de Estado. Entretanto, desde 2013 até 2016, ocorreram Cúpulas anualmente.

¹³ Depois tem seu nome substituído por Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América.

¹⁴ Na 4ª Cúpula das Américas, ocorrida em Mar del Plata, em novembro de 2005, a articulação entre alguns Estados latino-americanos – Venezuela e os Estados membros do Mercosul – resultou no arquivamento do projeto da Alca.

¹⁵ Os encontros das representações dos Estados no Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA) e na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) ocorrem por meio de Conselho de Ministros, que se reúne anualmente. Informações: <http://www.sela.org/es/consejo-latinoamericano/reuniones-ordinarias>

2. Integração energética: a Venezuela buscou construir arranjos regionais com foco no petróleo por meio da PetroAmérica, da PetroAndina, da PetroSul e da PetroCaribe. Cícero caracteriza a PetroAmérica como um “convênio complementar aos processos formais de integração” (2015, p. 159). A ideia é que a PetroAmerica se construa como um “guarda-chuva” no qual se desenvolveriam as iniciativas da PetroAndina e PetroCaribe. Entretanto, as demais iniciativas não avançaram tanto quanto a PetroCaribe que tinha como foco o fornecimento de petróleo em condições especiais para os países-membros. A PetroAndina acabou significando mais um espaço de articulação entre os países andinos produtores de hidrocarbonetos. Foram realizadas oito Cúpulas no período analisado.

3. Alba-TCP: para além de um novo modelo de integração baseado nos princípios de solidariedade e complementaridade, seria a configuração de um “projeto político estratégico” da Venezuela para ter o respaldo de outros Estados a suas propostas em organismos internacionais. As ações cooperativas da Alba estavam vinculadas, principalmente, às áreas de saúde e de educação, por meio da regionalização das *Misiones Sociales*, experiência antes desenvolvida em âmbito doméstico na Venezuela. Esse processo remete aos acordos cooperativos energéticos entre a Venezuela e Cuba, que estabelecem cooperação, com objetivo de fornecer os instrumentos para garantia dos direitos sociais da população. Nesse caso, a Venezuela oferta petróleo enquanto Cuba oferece serviços em matéria de saúde e educação. Destaca-se a *Misión Milagro*, programa social voltado para a população com problemas de saúde referentes à visão, e a regionalização de um método de alfabetização de jovens e adultos desenvolvido em Cuba, o “Yo sí puedo”.

Os arranjos com liderança venezuelana que retratam mais claramente o projeto *da integração bolivariana* se detiveram, majoritariamente, no fomento de articulação com países do Caribe. Isso retrata uma continuidade da PEV no que concerne à liderança na relação com os países caribenhos, traço já existente na atuação internacional do país no período do Pacto de *Punto Fijo*. Por outro lado, o conteúdo das relações passa a ter um forte cerne ideológico, mais que puramente pragmático. Assim, visualizam-se nas experiências da Alba-TCP e do PetroCaribe os principais exemplos desse processo. Aqui se confirma a hipótese de que a Venezuela buscou projetar a integração bolivariana por meio da *diplomacia petroleira*. Nessa perspectiva, Cícero (2015) considera que o eixo estruturante das iniciativas da PEV foi construído por meio do comércio cooperativo de petróleo. Em síntese, a renda petroleira é utilizada como instrumento para a projeção de um projeto de integração regional anti-imperialista e latino-americanista, ligada ao objetivo estratégico de construção de polos alternativos de poder, nesse caso, por meio do fomento à unidade latino-americana.

Limites para a consolidação da integração bolivariana

Após a explanação de como a PEV buscou impulsionar a construção da *integração bolivariana*, torna-se importante compreender os obstáculos colocados para a consolidação desse modelo de integração regional no período estudado. No plano econômico, o principal elemento foi a diminuição do preço do petróleo no mercado internacional e, por consequência, a necessidade de a PEV voltar seu foco para estratégias que atenuassem o impacto dessa queda na economia nacional (CÍCERO, 2015).

A condição de dependência estrutural da economia venezuelana torna-se ainda mais complexa pela condição rentista de sua economia. Parte-se da hipótese de que a conjuntura externa favorável às economias dependentes, com o aumento da demanda e dos preços das *commodities* (CARCANHOLO, 2013), associada à ascensão de líderes de esquerda na região, possibilitou a construção de arranjos regionais de teor alternativo na América Latina. De maneira específica, no tocante ao caso venezuelano, essas duas variáveis acima destacadas traduzem-se na elevação do preço do barril do petróleo e na eleição de Chávez como Presidente. Esses dois fatores, associados, resultaram no uso da diplomacia petroleira como instrumento para a construção de um projeto de política externa contra-hegemônico, com destaque para as iniciativas no plano da integração regional.

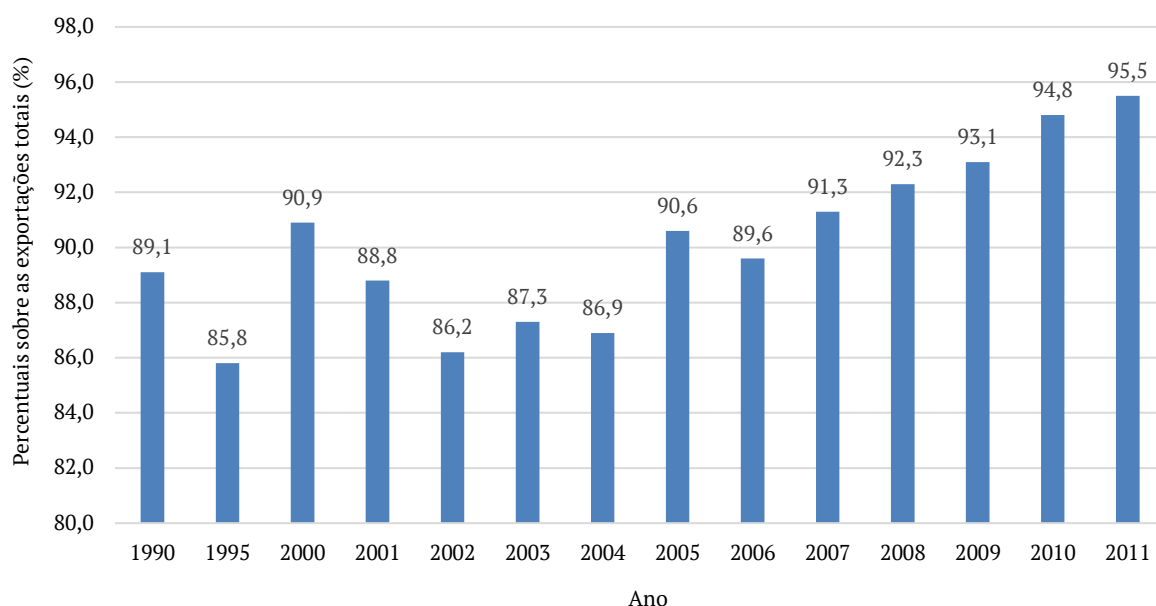
Entretanto, diante da reversão desse cenário externo favorável, ou seja, com a queda do preço do petróleo no mercado internacional, estancou-se a principal fonte de recursos para o financiamento do projeto de integração regional acima descrito. Essa realidade confirma a análise de que os condicionantes estruturais da dependência se articulam aos fatores da conjuntura, ou seja, a situação concreta das economias dependentes varia de acordo com o momento histórico.

O agravamento dos elementos conjunturais torna ainda mais perversa a condição dependente das economias latino-americanas. No caso aqui analisado, a construção de arranjos regionais contra-hegemônicos depende da diplomacia petroleira venezuelana e, por consequência, de um cenário externo favorável no qual o preço do petróleo possibilite o uso da renda do petróleo para o financiamento dessas iniciativas.

Compreendendo a queda do preço do petróleo como fator definidor do avanço ou da retração da *integração bolivariana*, verifica-se a dimensão estrutural da dependência latino-americana diante da sua inserção subordinada na divisão internacional do trabalho. A composição da pauta exportadora latino-americana, formada majoritariamente por produtos primários, torna nossas economias dependentes da variação do preço desses produtos na economia internacional.

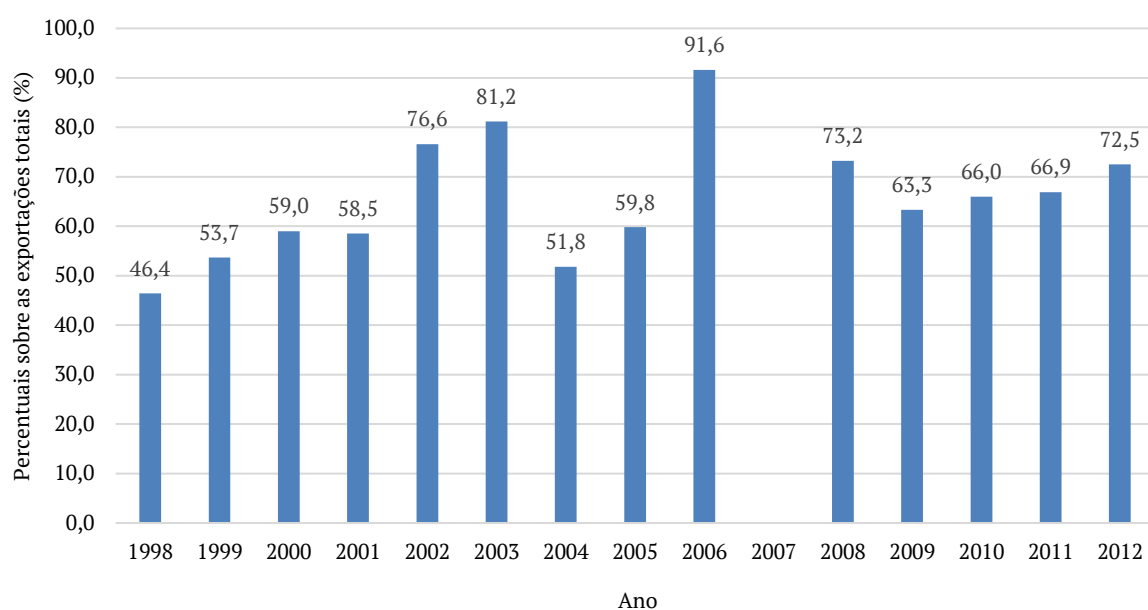
Em razão disso, os limites da consolidação da *integração bolivariana* estão totalmente ligados ao *padrão exportador de especialização produtiva* (OSÓRIO, 2012) da economia venezuelana. Os dados do Gráfico 2 apontam uma tendência ao crescimento da participação de bens primários no total das exportações venezuelanas, chegando a 95,5%, em 2011. Em particular, visualiza-se uma tendência ao aumento da exportação do petróleo cru, como demonstram os dados do Gráfico 3. Essa realidade evidencia, em suma, que o novo padrão exportador de especialização produtiva se intensifica no governo Chávez.

Gráfico 2 - Exportações de bens primários segundo a participação no total das exportações (percentuais sobre as exportações totais)



Fonte: Elaboração própria com base em CEPAL (2005, 2012, 2013).

Gráfico 3 - Exportações de petróleo cru com porcentagem do valor total das exportações (1998-2004)



Fonte: Elaboração própria com base em CEPAL¹⁶.

Por mais que a integração bolivariana signifique um avanço na consolidação de arranjos regionais (com foco em outras temáticas que consigam dar ressonância a valores da unidade latino-americana como mecanismo para combate ao imperialismo), há empecilhos estruturais que obstaculizam o avanço desse

¹⁶ Dados BADECEL/CEPAL, no qual há a ausência do ano de 2007. Cf. <https://bit.ly/3708pKK>

projeto regional. Especificamente, no que tange à integração bolivariana, isso se dá pela dependência direta do fluxo da renda petroleira, que se torna refém das variações supracitadas.

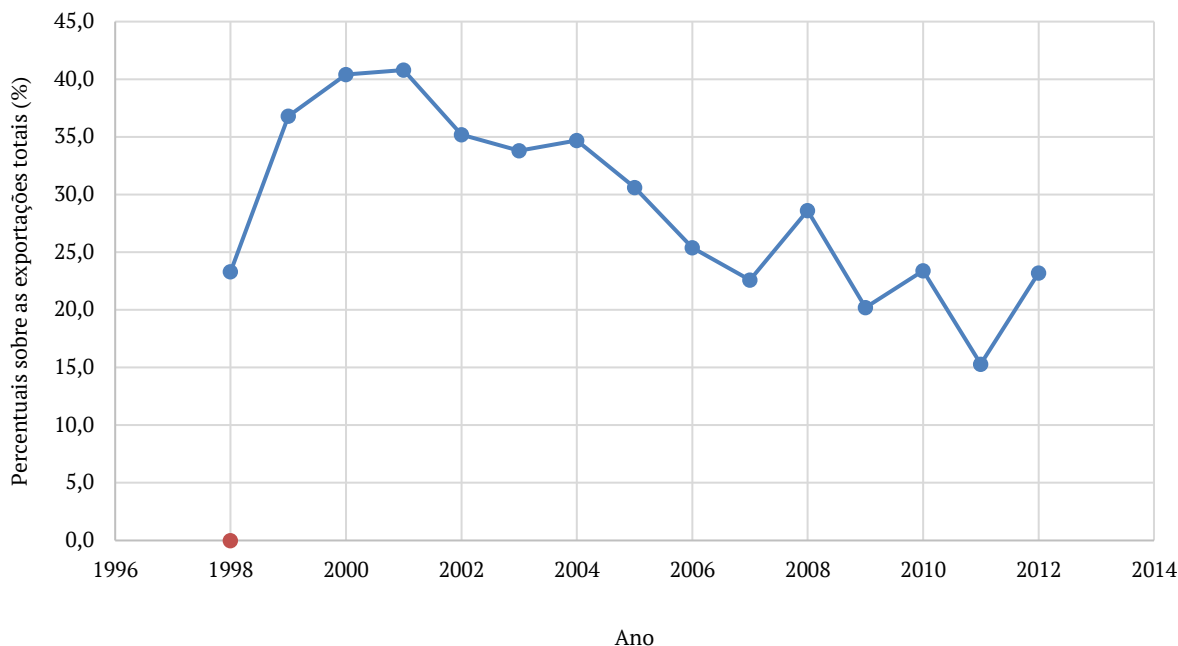
Nessa perspectiva, conjunturalmente, Cícero (2015) aponta que os impactos da queda do preço do petróleo e da crise internacional afetaram a economia venezuelana a partir de 2008. Isso incidiu na reformulação da prioridade da inserção internacional venezuelana com vistas a reduzir os impactos derivados dessa queda do preço do petróleo, o que acabou por prejudicar o andamento da *integração bolivariana*, pois a renda do petróleo conformava o principal instrumento propulsor dos novos arranjos regionais liderados pela Venezuela. Nesse sentido, a estratégia de enfrentamento do cenário externo desfavorável foi priorizar o fortalecimento da relação com a China no que tange à exportação de petróleo.

Entende-se que as dificuldades também se expressaram, no plano político, devido à centralidade da liderança da Venezuela na articulação e no impulso das iniciativas que se enquadram na perspectiva da *integração bolivariana*. Já no plano econômico, a queda do preço do petróleo impossibilitou a continuidade dos acordos que previam o fornecimento de petróleo em condições especiais para os países da PetroCaribe (CÍCERO, 2015) e o financiamento das demais iniciativas regionais a partir da renda petroleira, principalmente no campo dos projetos sociais ligados às áreas de saúde e educação, por exemplo.

Com a queda do preço do petróleo no final de 2008, a Venezuela estabelece uma série de acordos comerciais com a China para fornecimento de hidrocarbonetos. Quanto à dinâmica da economia internacional, esse aumento das exportações de petróleo da Venezuela para a China diz respeito à grande demanda energética da economia industrial chinesa em ascensão. Segundo Cícero (2015), a tentativa venezuelana de garantir o cumprimento dos acordos estabelecidos com a China esbarrou em limites estruturais. O primeiro deles refere-se à necessidade de aumentar a produção de petróleo ou remanejar parte das exportações petroleiras dos Estados Unidos para a China. O segundo alude aos gastos decorrentes da logística de transporte, tendo em vista a distância entre China e Venezuela. Além disso, a dificuldade das refinarias chinesas no refino do petróleo venezuelano, mais pesado que o petróleo exportado do Oriente Médio.

Nesse sentido, mantém-se a histórica relação de exportação com os Estados Unidos. Os dados do Gráfico 4 apontam a porcentagem das exportações da Venezuela para os Estados Unidos em comparação à oferta do total de exportações e demonstram a manutenção de cerca de 20% das exportações para esse país.

Gráfico 4 - Exportações venezuelanas para os Estados Unidos segundo a participação no total das exportações (percentuais sobre as exportações totais)



Fonte: Elaboração própria com base em VENEZUELA (2012b).

Outro limite analisado diz respeito ao combate ao regionalismo aberto. Visualiza-se o avanço dos arranjos regionais de cunho político na América Latina, muitos deles protagonizados pela Venezuela (Alba e PetroCaribe), e a inserção de outras temáticas, para além da econômica, na agenda da integração regional (Unasul, Mercosul, Celac, entre outras). A derrota da Alca, como principal representação do regionalismo aberto, não resultou em uma diminuição de articulações pautadas pelos princípios neoliberais; essas continuaram a ocorrer por meio da formação de diversos Tratados de Livre Comércio (TLCs).

Por fim, consideram-se também as contradições imbricadas na tentativa de consolidação de um projeto de integração regional de cunho socialista numa realidade na qual vigora a dinâmica do modo de produção capitalista. A construção de alternativas, como a Alba e a PetroCaribe, através do modelo de vantagens cooperativas e comércio compensado, representa um avanço na projeção de novas possibilidades de enfrentamento à transferência de valor dos países de economia dependente.

Considerações Finais

Este artigo apresentou a hipótese de que a integração regional ocupou um lugar central na agenda da PEV entre 2004 e 2012. Entende-se que, no período analisado, delineou-se uma forte vinculação entre a viabilização da proposta de integração bolivariana e a renda petroleira. Assim, observou-se uma inflexão no que tange ao projeto político para a região latino-americana, mas persistiu a centralidade do petróleo como elemento definidor e norteador da política externa.

Considera-se a integração bolivariana como uma possibilidade de construir modelos e experiências alternativas no âmbito da integração latino-americana. Essas experiências construíram acúmulos, mas

certamente não é o elemento da integração regional de maneira isolada que levará à superação do modo de produção capitalista – ainda mais quando o avanço da *integração bolivariana* está condicionado à renda petroleira. Por consequência, o avanço ou o estancamento desse projeto de integração tornou-se refém da variação do preço do petróleo na economia internacional.

Dessa forma, a integração bolivariana consolidou-se como uma proposta inovadora no campo da integração latino-americana e caribenha, retomando o elemento da unidade latino-americana e a importância de se construir mecanismos de combate às relações de dominação externa em voga na América Latina, a partir da luta anti-imperialista. Entretanto, os condicionantes estruturais da dependência das economias latino-americanas, e neste caso especificamente o rentismo petroleiro venezuelano, limitaram o avanço dessas experiências.

REFERÊNCIAS

- ALTMANN, Josette (Ed.). **América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?** Buenos Aires: Teseo/FLACSO, 2011, 242 p.
- BAPTISTA, Asdrubal. El capitalismo rentístico: elementos cuantitativos de la economía venezolana. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, nº 60, ano 22, Tercera Época, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000300005>. Acesso em 10 ago. 2016.
- BAPTISTA, Asdrubal; MOMMER, Bernard. Renta petrolera y distribución factorial del ingreso. In: NISSEN, Hans Peter, MOMMER, Bernard (Orgs.) **¿Adiós a la Bonanza? Crisis de la Distribución del ingreso en Venezuela**. Caracas: Nueva Sociedad, 1989.
- BOCCA, Pedro P. **Livre-comércio dependente, lutas sociais e a formação de um campo antineoliberal na América Latina**. 2013. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, PUC – SP, São Paulo, 2013.
- CARCANHOLO, Marcelo. O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 191-205, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v11n1/a11v11n1.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2014.
- CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004**. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2005. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/918/1/S0411860_mu.pdf>. Acesso em 12 set. 2016.
- CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012**. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2012. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/927/1/S1200867_mu.pdf>. Acesso em 19 set. 2016.
- CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013**. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35864/1/S2013688_mu.pdf>. Acesso em 21 set. 2016.
- CEPAL. **Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADACEL)**. [s.d.]. Disponível em: <www.interwp.cepal.org/badacel/index.html>. Acesso em 12 set. 2016.

- CÍCERO, P. H. M. **O rentismo petrolero e seus impactos para a política externa venezuelana**. 2015. 245f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Unicamp, Campinas, 2015.
- CORONIL, Fernando. La naturaleza de la nación: fetichismo del Estado y nacionalismo In: BRACAMONTE, L.; CAROSIO, A.; LÓPEZ, L. (Org.). **Antología del pensamiento crítico venezolano contemporáneo**. 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2015. p. 315-361.
- EWELL, Judith. “Venezuela 1930-1990”; In: BETHELL, Leslie (org.) **História de América Latina. Tomo XVI: Los países andinos desde 1930**. Barcelona: Crítica, 2002.
- FERREIRA, Mariana Davi. **A política externa venezuelana para a integração regional (2004 – 2012): entre a dependência estrutural e a unidade latino-americana**. 2016. 228p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro Sócio- Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- FURTADO, Celso. **Ensaio sobre a Venezuela**: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. 188 p.
- KATZ, Claudio. Tres proyectos en disputa. In: KATZ, Claudio. **La página de Claudio Katz, textos de ciencias sociales**, América Latina, 2010. Disponível em: <www.katz.lahaine.org/?p=198>. Acesso em 10 ago. 2016
- MARINGONI, Gilberto. **A Venezuela que se inventa**: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, R; STEDILE, J. P. **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- MARX, K. **Miséria da Filosofia**: resposta à filosofia da miséria. S. Paulo: Exp. Popular, 2009.
- OLIVEIRA, Renata Peixoto de. **Velhos fundamentos, novas estratégias? Petróleo, Democracia e a política Externa de Hugo Chávez (1999-2010)**. 2011. 182 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2011.
- OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva - estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. **Padrão de reprodução do capital: contribuições da Teoria Marxista da Dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 103-133.
- POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- RUIZ, José Briceño. Los cambios en la política exterior de Venezuela y “el giro hacia el sur” de Chávez. In: BIZZOZERO, Lincoln; CLEMENTE, Isabel (Org.). **La política internacional en un mundo en mutación**. Montevideo: EBO, 2011. p. 47-75.
- SEABRA, Raphael. **A primeira revolução do século XXI? Bolivarianismo e socialismo na Venezuela**. 2012. 237 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – UNB, Brasília, 2012.
- SERBIN, Andrés. **Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2010.
- SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas de integração. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, Vol. 11, nº 1, p. 87-126, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/296/168>. Acesso em 20 jan. 2015.

- VENEZUELA. Constituição (1999). **Constitución da República Bolivariana da Venezuela**: promulgada em 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.mp.gob.ve/LEYES/constitucion/constitucion1.html>>. Acesso em 20 jul. 2016.
- VENEZUELA. HARNECKER, Marta (Org.). **Taller de Alto Nivel “El nuevo mapa estratégico” 12 y 13 de noviembre de 2004**: intervenciones del presidente de la república Hugo Chávez Frías. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información, 2005.
- VENEZUELA. Presidência da República Bolivariana da Venezuela. **Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista – PPS – Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013**, 2007. Disponível em: <<http://www.mppeuct.gob.ve/el-ministerio/politicas/leyes-y-planes/proyecto-nacional-simon-bolivar-primer-plan-socialista-pps>>. Acesso em 20 jun. 2016.
- VENEZUELA. **Emancipación de la política exterior de Venezuela**. Caracas: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2012a. 175 p.
- VENEZUELA. **Instituto Nacional de Estadística**. Económicos. Comercio Exterior. Series de Exportaciones. 2012b. Disponível em: <<http://www.ine.gov.ve/>>. Acesso em 26 ago. 2016.
- VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. **Organismos Multilaterales**. [s.d.]. Disponível em: <<http://mppre.gob.ve/organismos-multilaterales>>. Acesso em 12 set. 2016.
- WORLD BANK. **World Bank Commodity Price**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>>. Acesso em 23 jul. 2016.

*Recebido em 24 de outubro de 2019.
Aprovado em 3 de dezembro de 2019.*

RESUMO

Este artigo objetiva analisar a plataforma de política externa venezuelana (PEV) para a integração regional entre 2004 e 2012, no contexto do governo de Hugo Chávez Frías. Para tal, a análise considera as contradições implicadas entre as possibilidades advindas da renda petroleira para financiar um projeto de integração latino-americanista e os limites de consolidação deste ante as dificuldades de superação do rentismo e do subdesenvolvimento como traço estrutural de uma economia dependente. A hipótese aqui aventada é a de que o Estado venezuelano fez uso da diplomacia petroleira para impulsionar seu projeto de integração anti-imperialista e latino-americanista. A pesquisa, de cunho qualitativo e caráter exploratório, centrou-se na análise bibliográfica e documental: exame de documentos oficiais do *Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores* e de dados da economia venezuelana. Os resultados encontrados apontam que a integração bolivariana ocupou um lugar central na agenda da PEV e que os limites para sua consolidação derivam da forte vinculação entre a implementação desse modelo de integração e a renda petroleira.

Palavras-chave: Integração Bolivariana; Capitalismo Dependente; Diplomacia Petroleira

ABSTRACT

This article aims to analyze Venezuela's foreign policy platform towards regional integration between 2004 and 2012, in the context of Hugo Chávez Frías government. Therefore, the focus is on the contradictions between the possibilities generated from oil revenue to finance a Latin-Americanist integration project and the limitations of its consolidation, considering the difficulties to overcome underdevelopment as a structural element of a dependent economy. In this sense, the hypothesis presented is that the Venezuelan State enforced oil diplomacy to promote its anti-imperialist and Latin-Americanist integration project. The research, qualitative and exploratory in its nature, is centered on bibliographic and documental analysis: review of official documents from *Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores* and economic data. The results point that Bolivarian integration occupied a central place of Venezuela's foreign policy and that the limits to its consolidation are based on the strong linkage between its implementation and oil revenue.

Key-words: Bolivarian Integration; Dependent Capitalism; Oil Diplomacy.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



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):

- Academia.edu
- BASE
- BIBLAT
- CLASE
- Diadorim
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- EBSCO
- EuroPub
- FLACSO Argentina
- GIGA IZ
- Google Scholar
- Journal Tables of Contents (TOCs)
- Latindex
- LatinREV
- LivRE
- MIAR
- Mundorama
- OCLC WorldCat
- PKP Index
- Portal de Periódicos Capes
- Portal de Periódicos Científicos UFRGS
- REDIB
- Sumários.org
- Scientific Indexing Services
- ULRICHWeb