



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic. Behind the text are several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, and green. To the right of the text, there is a cluster of small, stylized star or asterisk symbols.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(suas) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referência, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Adjuntos

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Sílvia Regina Ferabolli *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Assistentes

Mateus Webber Matos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Assistente Editorial

Beatriz Ferreira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

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
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabrizio Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- iFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia University Libraries
- Semantic Scholar

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref

Volume. 13, Número. 63 (jul./set. 2022)

EDITORIAL

CPLP: the first twenty-five years.....p. 7
Joseph Marques

25 ANOS DE CPLP: SUCESSOS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

The relationship between Portuguese and indigenous languages in the Community of Portuguese Language Countries: an existential sociolinguistics perspective.....p. 13
David M. Balosa

Estudo comparativo das trajetórias de cooperação bilateral estruturante em saúde entre o Brasil e os membros da CPLP e da Unasul: lições dos acordos internacionais.....p. 29
Ademar Pozzatti e Luiza Witzel Farias

A agenda de segurança e defesa da CPLP e o Atlântico de língua portuguesa: da dimensão histórico-política à técnico-estratégica...p. 45
Daniele Dionísio da Silva

Angola no Atlântico Sul: a lacuna da política externa para a CPLP (2002-2020).....p. 57
Nathaly Silva Xavier Schütz

Relações Cívico-Militares na CPLP: desafios e perspectivas.....p. 70
Emílio Jovando Zeca

Negotiations in international procurement management: the case of Bank BIC internationalization project within the CPSC space.....p. 81
José Abel Moma

ARTIGOS

A redução das assimetrias regionais em meio à crise da integração sul-americana: a atuação do FOCEM no Paraguai.....p. 95
André Mendes Pini e Guilherme Fenício Alves Macedo

Relações Internacionais e interseccionalidade: primeiras aproximações a partir de mobilizações transnacionais.....p. 110
Gabriela M. Kyrrillos

Normas de Submissão/Submission Standards.....p.125

CPLP: the first twenty-five years

CPLP: os primeiros vinte e cinco anos

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.122950>

Joseph Marques
Webster University Geneva, Genebra, Suíça
joseph.marques@webster.ch 

Introduction

The decision by *Conjuntura Austral* to dedicate a special issue to the 25th anniversary of the establishment of the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) is to be commended. The uniqueness of the organization justifies a timely review of a small sample of its activities to date. Created in 1996, the CPLP adopted three main vectors of activity: 1) the promotion and dissemination of the Portuguese language; 2) cooperation in a wide array of domains (i.e., education, health, science and technology, defense, agriculture, public administration, communication, justice, public safety, culture, sport and social communication, sustainable development, etc.); and 3) political and diplomatic coordination, especially in multilateral forums. The organization also agreed to adhere to several fundamental political principles such as the respect of the sovereignty of each member country; non-interference in domestic issues; reciprocal treatment; peace, democracy, rule of law, human rights, and social justice; territorial integrity of each member state; and the commitment to the promotion of development and cooperation.

In addition to a common language and shared cultural heritage, the uniqueness of the CPLP results from the union of nine non-contiguous member states into a privileged geocultural space – the lusosphere – dedicated to the active promotion of its three main goals across four continents. It is a privileged forum for a “pluricontinental dialogue” in Portuguese. In addition, each country contributes by bringing its history, its unique interpretation of the “lusosphere” as well as its regional context (i.e., membership in the European Union, Mercosur, Southern African Development Community, Economic Community of West African States, etc.) as well as economic opportunities to the group. By joining, member countries reinforce the group’s collective projection onto the world stage as well as the opportunity to expand each member country’s diplomatic footprint. While each member had different reasons to join (i.e., maximize political-diplomatic cooperation, language promotion, widen access to technical cooperation, etc.), all believe that the CPLP can bolster the group’s overall political and diplomatic prestige while enhancing their collective and individual prospects.

This special issue consists of six articles ranging from language to health, security and defense issues, business negotiations and civilian-military relations. It covers but a few topics from a long list of issues which, after the first twenty-five years of this new international organization, warrant the attention and critical review of academic scholars.

Portuguese and indigenous languages

Any discussion of CPLP activity will, by default, address the importance of the role of language as the main aim of the organization. The first paper in this special issue leads with a defiant challenge arguing that Portuguese should not be the sole official language of the organization since it “fosters hegemonic linguistic power, perpetuates social injustice and



anti-intercultural value, and undermines linguistic and cultural rights and dignity.” Balosa argues in favor of a multi-lingual language policy (there are over 300 languages in the lusosphere) to build greater solidarity among the member states and as a principle of affirming the identity of all lusophone citizens. As the CPLP dedicates much time and political capital in the form of a constant low-intensity effort to turn Portuguese into an official UN language, it cannot neglect arguments such as Balosa’s to better harness the benefits of defending and promoting the indigenous languages within its member countries to secure greater allegiance from the non-elite members of society in all nine member countries. By promoting both Portuguese and the many indigenous languages present in the lusosphere, the CPLP can become a more inclusive multi-lingual and multi-cultural project, ensuring benefits for all. The overall legitimacy of the organization will also be strengthened by acknowledging and defending the each member’s vast cultural diversity, multiple identities and languages throughout the lusosphere.

Health

Health is perhaps the second most successful area of activity within the CPLP. Health authorities, practitioners and institutions quickly banded together following the creation of the CPLP and several lusophone health groups such as health ministries, hospitals, universities, nursing schools, etc. have, over time, come together to collectively study ways to benefit the different communities under the general banner of the CPLP. Pozzatti looks at the lessons drawn from a comparative study of international health cooperation agreements between Brazil and the members of the CPLP (especially Mozambique) and UNASUR (Union of South American Nations).

Pozzatti argues that though Brazil actively promoted South-South cooperation in the health field (led mainly by Fiocruz, the Osvaldo Cruz Foundation, Brazil’s leading health science and technology institute) in the past, it has lately withdrawn from its active international leadership role. Presidential leadership has often been the driver of many CPLP initiatives in the past, especially in the case of Brazil during the Lula administration, but such leadership did not continue after Lula. Complicating matters further has been Brazil’s gradual estrangement from the main multilateral health organizations, such as the WHO, during the Bolsonaro administration and especially during the COVID pandemic.

Security and defense

Da Silva zeroes in on another topic of growing importance: the (Portuguese-speaking) South Atlantic in the security and defense agenda of the CPLP. A quick look at the map will confirm the immediacy and importance of the South Atlantic to CPLP countries. The Atlantic Ocean is literally at the center of the CPLP. A growing number of security concerns (i.e., piracy, organized crime, terrorism, protection of maritime exclusive economic interest zones and the safety of major trade routes) have prompted the armed forces of CPLP countries (primarily the Navy of each member country) to work together to seek greater cooperation and synergy in this area. CPLP members have engaged in civilian and military cooperation since 1998, driven mainly by Portugal’s expertise in training Portuguese-speaking African countries and Brazil’s emergence as a military and economic regional power concerned with protecting its economic and security interests in the South Atlantic.

As a result of CPLP’s growing attention to security affairs, it created a Center for Strategic Analysis (CAE) in Maputo, Mozambique and units in all member countries. While the center’s initial agenda focused on peacekeeping operations, training, and the resolution of regional crises it has gradually shifted its focus to maritime safety and ocean issues management. Lack of funding and limited institutional capacity of some member countries (i.e., Guinea Bissau and East Timor) however, keep it from playing a larger role in the organization.

Since 2000, CPLP member have participated in *Operation Feline*, organized to better prepare CPLP members for peacekeeping and humanitarian operations. The main benefit of such operations is improved interoperability of Portuguese-speaking forces. These military exercises are viewed as the most valuable component of CPLP’s current

security and defense strategy. The shift from land security to maritime security has been welcomed by all but the chronic issue of lack of funding limits substantial real progress on this front.

South Atlantic

Schütz contributes a related article on Angola and the South Atlantic. Angola has emerged as a significant regional military power coupled with an increasingly ambitious foreign policy. Angola occupies an important geostrategic location given its extensive coastline in the South Atlantic as well as its strategic land borders with its neighbors. Schutz argues that Angola regards the CPLP as an important forum through which to leverage its growing military and diplomatic power. With six Atlantic ports and the sixth largest Exclusive Economic Zone, Angola has substantial vested interests in the future management of the South Atlantic and believes that the CPLP has an important role to play regarding oceans in general and the South Atlantic in particular. CPLP's "Strategic Triangle" anchored around Portugal, Brazil and East Timor ensures a substantial lusophone footprint in both the Atlantic and Indian oceans. Angola, together with the other CPLP members, has come to view the economic potential of oceans and the common language as the main benefits of CPLP membership.

Civil-Military relations and business negotiations

The last two articles cover civil-military relations within the CPLP and international business negotiations between individual members of the CPLP. Zeca argues that several CPLP countries require assistance in modernizing their armed forces (i.e., Guinea Bissau) and expanding the overall capacity of their public institutions. Finally, Moma examines the case of Angola's BIC Bank and negotiations between the Angolan and Portuguese governments and private companies. To date, not much has been written about the economic relations between the members of CPLP since economic matters have not been a primary focus in the CPLP during the group's first twenty five years.

Future research agenda

The CPLP's working agenda has clearly expanded over time. Included in the current agenda are important global issues which warrant closer academic attention such as sustainability, development, climate change, public health and pandemics, sustainable fishing, food security and water management. *Conjuntura Austral* will continue to follow developments in the lusosphere as well as the individual international trajectories of CPLP members. Listed below are some suggestions for future research projects.

Equatorial Guinea

Equatorial Guinea joined the CPLP in 2014 and remains its least integrated member. Full integration into the organization remains a challenge and is worthy of detailed studies of the current obstacles to full integration as well as prescriptive solutions to fully comply with existing CPLP requirements.

Lusophone citizenship

While the CPLP has gained considerable experience as a relatively new political and diplomatic forum with a growing number of officials and government agencies working under its auspices, the organization remains largely removed from the daily lives of most citizens in the nine member states. The most recent effort to reduce the distance between the work of CPLP officials and its relevance to the lives of citizens of member countries is the recent CPLP Mobility Agreement. This treaty aims to facilitate the free circulation of citizens of the member countries throughout the CPLP universe.

The mobility agreement will be implemented at different speeds determined by each country. It is expected to reduce the number of illegal migrants and may also help improve transportation options among the member states.

Initially approved for diplomats and businessmen, the mobility agreement is eagerly awaited by students, teachers, professionals, etc. It is also expected to further boost the promotion of the language, especially in areas such as business, the arts and education. The greater challenge is for the CPLP to redefine its purpose as a citizen-focused organization and to develop a clearer definition of lusophone citizenship.

Internationalization of Portuguese language

The desire to make Portuguese an official language of the UN has been a stated objective of the CPLP since its establishment in 1996. The reality, however, is that there has not been a concerted strategic effort to push this objective forward nor is there a blueprint of how much such a project would cost and what are the likely sources of funding. Substantial research is encouraged to determine an approximate value of the language as an economic variable to the economies of CPLP member states. There are roughly 280 million Portuguese speakers with the largest contingent in Brazil. Over time, the center of gravity regarding the location of the majority speakers will gradually shift from Brazil to Africa. Portuguese is the fifth most spoken language in the world and spans all continents. Portuguese is an official language of the European Union, Organization of American States, MERCOSUL, African Union and UNESCO. Such arguments call for additional academic research on the “political economy” of such an important language and its ultimate economic impact on each of the CPLP member countries.

Organizational leadership

After twenty-five years, the CPLP can benefit from research examining its leadership history and current internal leadership capacity. While it is a small organization with a very limited budget, a review of the historic choices of its executive leadership and technical staff, as well as its internal training and capacity building efforts, management of its institutional memory and communication policies will undoubtedly result in greater transparency, visibility and additional opportunities to expand its effectiveness and attract future talent.

Education and cultural diplomacy

An organization built around the promotion of the common language of its members requires substantial investment in education and cultural diplomacy. Properly managed, the organization’s common heritage can become an important source of soft power. Portugal’s *Instituto Camões* has played a leading role in promoting lusophone culture and language and Brazil has recently created its own *Instituto Guimarães Rosa*. A comprehensive collective plan of action is necessary to promote the teaching of Portuguese and lusophone culture around the world, including in many CPLP member states. Drawing on cooperation experience with specialized international agencies (i.e., UNESCO’s role in developing scientific exchange programs, network of creative cities, etc.) will go a long way in providing alternative solutions to the chronic lack of funding. Greater student-teacher mobility throughout the lusosphere will also contribute to increased visibility, capacity building and resilience.

Focus on business

The CPLP has only recently started promoting commercial and economic opportunities and greater business synergy among its member countries. Representatives of lusophone export promotion agencies as well as Ministers of the Economy have recently for the first time and the CPLP’s Business Confederation continues to grow but remains quite small in size. Specialized units dedicated to Young Entrepreneurs and Female Entrepreneurs show promise but require ongoing incentives to accomplish their mission. Lack of funding remains the main obstacle to moving many projects forward. How can the CPLP work with multilateral finance organizations to secure funding and increase capacity and resilience to

increase the promotion of exports, stimulate economic development, and encourage investment in CPLP countries? Sustained attention to business and commercial issues is necessary to attract greater public support for the organization.

Geo-economics of oceans

CPLP's center of gravity is the Atlantic Ocean with a growing list of member interests tied to maritime issues. The study of the relationship between the CPLP, its individual members and oceans in general is a vast subject prime for innovative and creative academic research. The sea is a permanent fixture for all members and serves as a guide to a list of economic, environmental and security issues affecting the organization.

Relationship with China

It is inevitable that CPLP must deal with China given its overwhelming role in international affairs as well as a long history of interaction, especially between Portugal and China and recent substantial investments across Africa, including lusophone countries. China has manifested its interest in the Portuguese-speaking world by creating the Macau Forum as a multilateral vehicle for cooperation. While every CPLP member is attracted to China as a source of ample funding the CPLP does not yet have a collective strategy towards China.

UN Security Council

Given the vast socio-economic differences among its members and despite a broad consensus regarding the benefits of membership in the CPLP, some intra-CPLP disagreements at the multilateral diplomatic level is to be expected (i.e., recent Russian invasion of Crimea and war with Ukraine, Russian suspension at the UN Human Rights Council, etc.). Scholarly research of the voting history of CPLP members in multilateral organizations over the last twenty-five years would be useful and may help strengthen the call for greater strategic long-term planning regarding CPLP's relationship with the UN Security Council. Given CPLP's role as a privileged forum for discussion and negotiation – a lusophone commonwealth – there has not been much high level policy attention or strategic long term planning dedicated to securing the election of member countries to the UN Security Council.

Over the last twenty-five years there have been several occasions when one or more members have simultaneously sat on the UN Security Council (Portugal and Brazil in 2011, Angola and Brazil in 2004, Brazil and Portugal in 1998) providing an opportunity to draw the world's attention to issues of interest to CPLP member states (i.e., Brazil has chaired the Peace Building Commission on Guinea-Bissau since 2007). Lusophone countries currently lack a concerted strategy to guarantee continuous representation on the Security Council. There is no greater opportunity for international visibility than participation in the UN Security Council. Participation in the Security Council would benefit all lusophone countries with increased political prestige, diplomatic power, and negotiation opportunities. Why would the CPLP not make a better effort to help secure more seats for its members? How can it organize to achieve this objective?

Conclusions

The CPLP is a relatively young organization that has not yet resolved some of its internal conflicts nor consolidated its advances. It remains an organization of nine member countries (and a growing list of associate members) with very disparate levels of economic, military, cultural and social development. After twenty-five years, the CPLP has not yet been able to fully harness the potential of its common language, business interests, and collective economic and diplomatic power. The process of creating an inclusive and well-functioning community will require additional time and work. The organization does not seem ready to fully embrace the breadth of its aspirations. It remains a marginal player in the international arena with its main members unwilling or unprepared to assume a greater leadership role. There is also

a considerable gap between societal expectations and governmental responsiveness as well as a chronic lack of funding to finance an increasing long list of projects and to secure the overall effectiveness of the organization.

While regular monthly meetings take place at the Conde de Penafiel palace in Lisbon, lusophone communities around the world consolidate the lusophone identity among the different Portuguese language diasporas on a daily basis. A random visit to any of the many lusophone expatriate communities in Boston, Newark, Caracas, London, Toronto, Paris, Luxembourg, Cape Town, etc. will highlight the constructive interaction between Brazilian hairdressers, Portuguese bakeries, Cape Verdean restaurants that eventually will set the agenda and urgency of discussion and negotiations among member governments. Today’s lusophone expatriate community is also very likely to include young Portuguese architects, Brazilian fintech start-up entrepreneurs, and Angolan and Timorese businessmen working side by side, if not together. The lusophone diaspora (estimated at approximately 7 million people) is not waiting for government action from the various capitals.

This interaction and subsequent benefits gained on the ground (often converted into important remittances sent back home) are driven by a common language and shared cultural heritage which greatly facilitate cooperation and mutual advancement before leading to official governmental policies. CPLP member states have been slow in delivering more to the populations of its member countries (i.e., student and professional exchange programs, funding for small and medium-sized businesses, better transportation links, etc.). As an organization, the CPLP does not seem to have yet earned the interest and respect of the population of its member states. It must move faster and more effectively to make a more immediate positive impact in the lives of its citizens and validate its original premise that a common language and shared heritage can lead to a successful community of peoples and a better future for all.

Authors' Contributor Roles	
Joseph Marques	Conceptualization; Methodology; Validation; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing).

Information provided by the author according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

The relationship between Portuguese and indigenous languages in the Community of Portuguese Language Countries: an existential sociolinguistics perspective

A relação entre língua portuguesa e as línguas indígenas na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: uma perspectiva sociolinguística existencial

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.123331>

David M. Balosa

Independent Scholar/School District of Philadelphia, Philadelphia, USA

dbalosa1@umbc.edu 

Abstract

In this study, I criticize the use of Portuguese as the sole official language of the Community of Portuguese Language Countries (CPLP). I address the question: Portuguese as the sole official language of the CPLP: what insight is gained for the post-colonial discourse analysis of the CPLP? I employ the theoretical framework of existential sociolinguistics and engage in the method of philosophical reflection – an analysis of arguments – the case of the relationship between Portuguese and indigenous languages within the CPLP as stated in the organization's objective. I found that Portuguese as the sole official language of the CPLP fosters hegemonic linguistic power, perpetuates social injustice and anti-intercultural value, and undermines linguistic and cultural rights and dignity. In conclusion, I propose a multilingual language policy with the representation of indigenous languages to solve this problem and demonstrate an equitable, dignified, and decolonized treatment of languages other than Portuguese in the CPLP.

Keywords: Existential sociolinguistics; Philosophical reflection; Post-colonial discourse.

Resumo

Neste estudo, critico o uso do português como única língua oficial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Abordo a questão: o português como única língua oficial da CPLP: que leitura se obtém para a análise do discurso pós-colonial da CPLP? Emprego o referencial teórico da sociolinguística existencial e envolvo-me no método de reflexão filosófica – uma análise de argumentos – o caso da relação entre o português e as línguas indígenas no seio da CPLP tal como consta do objetivo da organização. Descobri que o português como única língua oficial da CPLP fomenta o poder linguístico hegemônico, perpetua a injustiça social e uma força anti-intercultural que mina os direitos e a dignidade linguística e cultural. Em conclusão, proponho uma política linguística multilíngue com a representação das línguas indígenas para resolver este problema e demonstrar um tratamento equitativo, digno e descolonizado das línguas indígenas na CPLP.

Palavras-chave: Sociolinguística existencial; Reflexão filosófica; Discurso pós-colonial.

Received: 31 March 2022

Accepted: 20 June 2022

Conflicts of interest: The author did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

In this study I criticize the use of Portuguese as the sole official language of the Community of Portuguese Language Countries (CPLP). I address the question: Portuguese as the sole official language of the CPLP: what insight is gained for the post-colonial discourse analysis of the CPLP? I employ the theoretical framework of existential sociolinguistics and engage in the method of philosophical reflection – an analysis of arguments – in this case, solidarity among the members of CPLP as stated in the organization’s objective. I found that Portuguese as the sole official language of the CPLP fosters hegemonic linguistic power relations and social injustice. This injustice constitutes an obstacle to the sustainable development of the entire community.

To overcome this obstacle, the CPLP needs to implement a more humane language policy for the common good and human dignity (SEALE; MALLINSON, 2018). In conclusion, I propose a multilingual language policy with the representation of indigenous languages to solve this problem and demonstrate a just, dignified, and decolonized treatment of languages other than Portuguese in the CPLP. In addition, in my opinion, solidarity in a multilingual international organization should also imply an equitable use of languages other than Portuguese (LOTP) existing in the CPLP speech community. Hence, since this is not the case, what insight does this policy provide us as students and scholars of postcolonial and intercultural relations studies interested in the CPLP? Before addressing this research question, I would like to briefly explain what the CPLP stands for and what its objective is.

The CPLP

The Community of Portuguese Language Countries (CPLP) also known as the Lusophone Commonwealth is an intercontinental politico-economic and sociocultural (Africa, Asia, South America, Europe, and Oceania) organization with nine member nations: Angola, Brazil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Equatorial Guinea, Mozambique, Portugal, São Tome and Principe, and Timor-Leste. Portuguese is the sole official language of this intercontinental organization. Describing the organization’s objectives, one of the sources writes: “Founded on July 17, 1996, upon the principle of solidarity, the community’s statutes define three main objectives for the organization: political and diplomatic coordination, cooperation in all areas, and the diffusion of the Portuguese language” (see Appendix B). This study focuses on the need for pursuing a multilingual policy to realize a relation of solidarity and social justice between Portuguese and indigenous languages. Hence, for the sake of equity, the CPLP needs to implement a language policy within the theoretical framework of existential sociolinguistics, paradigm that fosters social justice or “existential justice” (BALOSA, 2022a, p. 160) and dignity for all languages (SEVERO, 2014; MORENO CABRERA, 2016). In addition, solidarity within a multilingual community implies solidarity among all languages of that speech community. Hence, a monolingual official language policy may not justify the solidarity professed by the CPLP’s objective. Solidarity should entail concrete actions in support of greater linguistic/cultural diversity – manifest in the discourse of the relationship between Portuguese and LOTP, such as by adopting bilingual or multilingual educational policies, which may also contribute to reducing poverty and achieving greater social justice (MILLER, 2007). Indigenous languages and Portuguese used within linguistic and ecological framework in employment and media, education, and political international public speeches may demonstrate solidarity among Portuguese and LOTP.

In my opinion, it is a politico-moral-obligation for the CPLP to promote the diffusion of LOTP in its speech community. This concrete action should demonstrate the organization’s decolonized mindset toward greater linguistic and cultural diversity and the protection of the linguistic and cultural rights and minority linguistic political legitimacy across the world (SEVERO, 2014; SORRELLS, 2016; BALOSA, 2022a). This concrete action would also foster democracy as it will develop literacy in indigenous languages and empower indigenous or rural inhabitants to become active participants in the democratic processes within the nation-members of the CPLP. This participation may finally contribute to a convincing political legitimacy of the democratically elected leaders of these nations. For example, in the work *Is*

Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate (2006), legal philosopher Ronald Dworkin points to the significance of understanding the political legitimacy of each language and everyone. He writes: “If we accept that it is equally intrinsically important that every human life goes well, then we must not treat any other human being as if his life were a matter of no great consequence. Treating him that way would demean us all, us as well as him or her” (p. 94). This legitimacy was not recognized under the colonial politics of language.

For example, Brazilian linguist Cristine Severo explains that with respect to language, the colonial Portuguese in Lusophone Africa implemented “a complex set of policies of languages and discourses as tools of domination of the colonized people” (SEVERO, 2014, p. 13). She explains that the colonial Portuguese had “to name African languages, develop them within European linguistic discursive structure, and treat them as exotic and uncivilized languages” (SEVERO, 2014, p. 13). If the CPLP should radically be opposed to the mindset of the colonial Portuguese policy with respect to the relationship between Portuguese and LOTP, it must establish a culture of equity and dignity for all languages and foster an active participation of these languages and their speakers in political life of the community. This is what an existential sociolinguistic paradigm entails, that is, to equate “treatment of languages to treatment of people” (BALOSA, 2022a, p. 155). From this paradigm we can deduce that demeaning one language equals to demeaning fellow human beings, speakers of that language. Unfortunately, in one way or another, former colonial powers seem to have difficulty to radically transform and adjust their colonial language policies to the existential reality of the modern intercultural world – the world of diversity – the world of “hybrid existence” (MARCEL, 1967, p. 133; CANCLINI, 1995, p. xxiv-xxviii). It is important for us as scholars and students of post-colonial studies to examine the arguments of these post-colonial organizational alliances to understand which mindsets we are dealing with. That is, whether we are dealing with “reconversion strategies,” (CANCLINI, p. xxvii) and a “sustainable existential intercultural mindset” (BALOSA, 2022a, p. 149, 151) beneficial to the culture of human dignity for all or a mindset of the status quo – “a mindset of domination, oppression, and political injustice” (MARCEL, 2008[1952], p. 30). It is with this alternative in mind that I would address this paper’s research question: what insight does the use of Portuguese as the sole official language and the marginalization of indigenous languages within the CPLP provide to the analysis of post-colonial discourse about this organization?

Research methodology

This study uses the method of philosophical reflection to explore the discourse promoting Portuguese as the sole language of the CPLP. The relationship between Portuguese and indigenous languages in the CPLP also entails the relationship among human, cultural, and environmental diversities of the organization. That is, any discriminatory attitude or action related to languages affects these diversities as well. This method draws on the work of the French philosopher Gabriel Marcel (1889-1973), work that critiques the way in which the modern world’s technocracy undermines social justice, human rights, and human dignity. For example, in *Being and Having: An Existentialist Diary* (1965), Marcel explains how, in his research, reflection helped him determine how “human existence comes down to the distinction between what we have and what we are” (p. 9, 155). As about *being*, Marcel writes: “To say that something exists is not only to say that it belongs to the same system as my body, but also to say that it is in some way united to me as my body is” (p. 11). As with respect to *having*, he writes: “Everything really comes down to the distinction between what we have and what we are. What we have presents an appearance of externality to ourselves. What we have are things, things whose existence is, up to a certain point, independent of me. In other words, what I have is added to me” (MARCEL, 1965, p. 11). The CPLP is an intercontinental community in that its *being* and *having* with respect to its cultural and linguistic identity should be equitably identified and legalized in a humanly dignifying way.

Applying philosophical reflection in this study implies to critically examine the CPLP’s use of Portuguese as the sole official language of the organization and its impact in rebuilding post-colonial intercultural relations that promote

the culture of equity, unity within diversity, and human dignity. For example, questions to lead the discussion may be formulated such as: How is the status of official language adopted? How are LOTP used in their local or regional settings? What efforts are being deployed to defend, protect, and promote linguistic rights and dignity in the CPLP? What signs of solidarity are provided between Portuguese as the colonial language and LOTP? How are languages and the speakers of these languages recognized and dignified as active participants not merely reduced to socio-economic interests, but also as participants to extensive politico-moral obligation and committed to global intercultural-intellectuality mentorship in the community? These questions may foster reflections that may touch the hearts and minds of policymakers and push them to take concrete actions in protecting the rights of indigenous languages. Marcel (1963) thinks that this reflection transforms us from “being concerned with safeguarding the existing order and fundamental liberties” into becoming concerned “with establishing a stricter social justice” (p. 18-19).

Furthermore, using the method of philosophical reflection triggers some questions related to other similar case studies. Although the CPLP would like to promote Portuguese, philosophical reflection helps us wonder for example: Why should a language that is already a world language like Portuguese and does not appear threatened with extinction be promoted? If a multilingual policy is used in most international alliances or organizations as official languages, why can such a policy not be implemented in the CPLP? Existential sociolinguistics and decolonization discourse analysis can be deployed to better understand the motivation behind this policy of using Portuguese as the sole official language of CPLP. Hence, philosophical reflection within a critical discourse analysis perspective seems to be the appropriate method to reach this goal. In addition, the CPLP should rethink and adjust to intercultural values and globalization demands by developing and implementing an official multilingual policy. This representational and participative politics of language may encourage its nation-members to actively participate in the processes of the culture of democracy, sustainable development, politico-economic, sociocultural affairs, and human dignity for all (SACHS, 2015; MORENO CABRERA, 2016; BALOSA, 2022a). This policy may contribute to a comprehensive development of the CPLP members since concrete projects in indigenous languages such as bilingual education, employment readiness training, bilingual/multilingual healthcare service, political/public address, and media may become significant transformational factors for that development. The CPLP should not find any difficulty to implement a multilingual policy since many existing international organizations and nations are multilingual.

Examples of Portuguese in multilingual policy

The European Union has 24 official language and Portuguese is one of these official languages of this Union. The African Union has also a multilingual policy with 6 official languages, which Portuguese is one of them as well. Another example is the case of Mirandese in Portugal. In 1999, the Portuguese government was able to make Mirandese, according to European Union, a language spoken by about 10,000 people, the second official language of Portugal. These examples show that there already exists a multilingual official policy within the CPLP and that adding LOTP to the official status should not be an issue, but should be, instead, a way to protect and promote the linguistic rights and to demonstrate a rupture with the colonial ideology of linguistic discrimination and oppression. As an existential sociolinguist, and a speaker of Portuguese, I think it is an existential sociolinguistic injustice not to include LOTP in the management of the CPLP (PENNYCOOK; MAKONI, 2020). Although what I call an *econotechnocratic* order would promote languages of political and economic power and influence, this anti-intercultural and anti-humanist policy – “language as a human being” (WILLIAMS, 1977, p. 20) prevents LOTP and their speakers from flourishing and participating in the overarching politico-economic, sociocultural structure, technological, and environmental structures of the community. From the two examples above, we can understand that multilingual policy is a common practice in international organizations and many multilingual nations. In my opinion, organizations that want to respect, protect, and promote linguistic rights and linguistic and cultural diversity should not have any difficulty in adopting multiple official languages.

Research question: Portuguese as the sole official language of the CPLP: what insight is gained for the Post-colonial discourse analysis of the CPLP?

To understand the insight that the use of Portuguese as the sole official language and the marginalization of indigenous languages within the CPLP provide to the analysis of post-colonial discourses, we need to look at the historical colonial past of the CPLP while we reflect on whether the new policies still sustain colonial ideologies or not. To establish a culture of existential justice and human dignity for all, it does not suffice to establish alliances of collaboration and solidarity while the power relations between the members of these alliances and their politico-economic and sociocultural structures remain ambiguous. Alliances with transformational leadership motivated by a “sustainable existential intercultural mindset” would require transparency and consensus (BALOSA, 2022a, p. 155). In addition, today’s intercultural world encourages “intercultural communication competence” (MORENO CABRERA, 2006, p. 41, 42; BYRAM, 2008, p. 162, 163) and “a global intercultural citizenship” (BALOSA, 2022a, p. 150). That is, the critical linguistic and cultural awareness and its application within a more humane and more global intercultural solidarity mindset.

With all these multilingual/multicultural/intercultural imperatives, what insight does the use of Portuguese as the sole official language of the CPLP provide us? The answer to this paper’s research question is – the strategic and symbolic maintenance of overarching hegemonic power through language policy. Since language incarnates the overarching management of politico-economic, sociocultural, moral, and environmental structures, promoting one sole official language reinforces the power attributed to that language and its speakers. Hence, Portuguese as the sole official language of the CPLP plays that role of not merely a linguistic hegemonic power but an overarching controlling power with the CPLP. This attribution is contradictory to the objective of the organization according to which is to promote “solidarity” among members of the community. Furthermore, due to the colonial common past of domination, oppression, and discrimination, new alliances should reflect critical-radical transformation by showing awareness of critical linguistic and cultural diversity (BYRAM, 2008). That is, by the CPLP implementing a multilingual policy, it will be coherent and practicing solidarity with its professed organizational objectives. Hence, it will support and promote multilingualism as a resource and skill for its members and their citizens. Multilingualism will be perceived not as an obstacle but as an enriching intercultural competence and contribute to global intercultural citizenship in building better intercultural relations among the nation-members – relations within mutual respect, mutual empowerment, social justice, and human dignity. This may lead to the reduction of poverty and expansion of healthcare, establishment of bilingual/multilingual educational and administrative institutions, employment readiness, cultural enrichment, and an effective management of multilingualism. It is a modern reality that we cannot shy away from today’s “hybrid existence” (MARCEL, 1967, p. 133-134); our mixed identities in “a world so fluidly interconnected” (CANCLINI, 1995, p. xxvii-xxviii).

Theoretical framework: existential sociolinguistic approach

To answer this paper’s research question, I have used the theoretical framework of existential sociolinguistic (BALOSA, 2022a, p. 147, 155). Since existential sociolinguistics supports a multilingual counterstrategy to the monolingual thrust of the CPLP, it provides a reasonable model that the CPLP’s language policymakers should use. Existential sociolinguistics is a sociolinguistic paradigm that emphasizes the inseparability of the treatment of languages and the treatment of human beings or speakers of these languages. It is a model of handling language issues by focusing on establishing relationship among languages and peoples in the context of sociocultural, politico-economic, moral, environmental, and educational policies based on culture of equity, unity within diversity, human rights, and human dignity. The model presents ways to question policies in terms of how these policies “foster equity, unity within diversity, inclusion, human rights (cultural/linguistic rights), human dignity, and dignity for all languages” (BALOSA, 2022a, p. 149). That is, all languages existing in a speech community need to be recognized, respected, included in the participation of

democratic processes, sustainable development, human rights, and human dignity. Implementing equity in dealing with linguistic and cultural diversity is tantamount to treating speakers of these languages as worth participants in the project of sustainable development.

An existential sociolinguistic paradigm helps CPLP policy makers appreciate that “a language cannot be disassociated from its speakers. That is, the treatment of a language is tantamount to the treatment of the speakers of that language – the harm that a language suffers because of oppression and humiliation is also suffered by the speakers of that language” (BALOSA, 2022a, p. 148). In the context of the CPLP as a multilingual organization, an established “political legitimacy for all languages” provides evidence of its position regarding the protection of the right and the dignity of all languages and cultures. It would also demonstrate that the organization is a post-colonial transformational leadership community, that is, a model of an intercultural force and resource for a post-colonial world of equity, unity within diversity, and human dignity for all (BALOSA, 2022a, p. 155-156). For example, it is common knowledge today that, minorities’ languages are exposed to oppression by policies promoting dominant languages and undermining the existence of minority languages and their speakers (MORENO CABRERA, 2006; SEVERO, 2014). These anti-intercultural forces, supported by “colonial language politics ideology” (FISHMAN, 2006, p. 314; SEVERO, 2014, p. 12) and neocolonial politics, may resist embracing a culture of inclusion, diversity, and human dignity (HAGE, 2015). This is where an existential sociolinguistic approach plays its role. That is, the role of encouraging the policymakers to consider the “reality” of the linguistic landscape within their politico-economic and sociocultural spaces (BALDWIN *et al.*, 2014, p. 339) and to do “sociolinguistic justice” (BUCHOLTZ *et al.*, 2019, p. 168), which I prefer to call existential justice (BALOSA, 2022a) to these languages. Recognizing the physical existence of all languages implies defending human rights and human dignity. Regional/local/national/international/indigenous languages are all languages used by human beings and an equitable language policy should accommodate their use or their “ontological status” in public and political spaces next to Portuguese as the mainstream language in the case of the CPLP (PENNYCOOK, 2006, p.67).

Existential sociolinguistics derives its insights from an overarching critical-radical humanist model. That is, a paradigm that puts human beings’ happiness and human dignity upfront in the main objectives of politics and public and social policies. Hence, it radically counteracts any anti-intercultural politics and policy anchored in human domination, exploitation, neo-colonial tendencies, and indignity of minority or micro-cultures and languages (MARCEL, 2008[1952]; HAGE, 2015). The history of colonization and its politics of language have demonstrated their limitations and consequences upon building relationship of justice and human dignity across cultures and nations (WALZER, 1987; DWORKIN, 2006; FISHMAN, 2006; SANDEL, 2009). For example, in her book *The Colours of the Empire: Racialized Representations During Portuguese Colonialism* (2013), Portuguese anthropologist Patrícia Ferraz DE MATOS explains the classical rationale of racism and how the Portuguese rule in the context of the Colonial Empire managed the relationship between its rule and its subjects with respect to race. She argues: “The classical racism is based on the unequal treatment of those seen as different and thus held to be inferior. Racial discrimination exists when individuals of a certain physical appearance are associated with certain traits of personality or conduct held to be positive or negative” (DE MATOS, 2013, p. 1-2).

Indeed, by adopting a multilingual policy, the CPLP will demonstrate a decolonizing mindset and will adopt a critical radical humanistic paradigm which values human dignity above economic and technological interest (MARCEL, 1967; SMITH, 2009; GALLARDO, 2014). In other words, by validating the indigenous languages in its sociolinguistic landscape, the CPLP will provide evidence of abandoning hegemonic politico-economic and sociocultural policies that reinforces colonial or neo-colonial visions, that is, visions of marginalization and non-recognition of the existence of indigenous cultures and languages and their participative power in the decision-making processes. In this regard, Sandel (2009) thinks that “a new politics of the common good – a just society involves reasoning together about the good life” (p. 261) is the way to handling the issue of inequality and non-recognition or marginalization. He writes:

If a just society requires a strong sense of community, it must find a way to contribute to citizens a concern for the whole, a dedication to the common good. It can't be indifferent to the attitudes and dispositions, the 'habits of the heart' that citizens bring to public life. It must find a way to learn against purely privatized notions of the goods life and cultivate civic virtue (SANDEL, 2009, p. 263-264).

From this perspective, the CPLP monolingual policy implicitly subscribes to power politics or politics of domination rather than politics of fostering participatory democracy and active recognition of human, cultural, linguistic, moral, and environmental diversity as national and universal resources. Existential sociolinguistics, as a critical-radical humanist paradigm, can provide the following insights in handling language issues: (1) a better understanding of the issues of language, society, and sustainable development, (2) sustainable transformational interculturality, (3) global intercultural citizenship, and (4) community diplomacy.

Language, society, and sustainable development

From an overarching critical-radical humanistic paradigm, the relationship between language and human dignity, thus, language, society, and the project of sustainable development require participative efforts from all. Mismanagement of language issues in the context of this relationship may prevent not only the citizens but also of the entire society from development and happiness. Hence, good governance implies adoption and implementation of equitable language policies which may also indicate a sign of good government and promotion of human dignity (RATNER, 2020). That is, empowerment of all, better education, better health care, and social justice which are most of the times sources of political mismanagement issues (ROSANVALLON, 2018; CALHOUM *et al.*, 2022). Marginalization of minority languages implies difficulties in meeting the developmental needs of these languages and those of their speakers. Hence, policies that recognize the existence of multiple identities, multiple languages, and multiple cultures as diversified developmental forces may offer their communities better opportunities for sustainable development. Here again, we can deduce that decolonizing anti-intercultural traditional mentality that oppresses diversity may contribute to sustainable development and to what the French philosopher Henry Gouhier calls “the dignity of the human spirit” (GOUHIER, 1987, p. 14).

Herman Daly's *Ecological Economics and Sustainable Development: Selected Essays of Herman Daly* (2007), Jeffrey D. Sachs's *The Age of Sustainable Development* (2015); and Marcel Danesi's *Language, Society, and New Media: Sociolinguistics Today* (2020), provide also encouraging insights on the importance of decolonizing old anti-intercultural mentalities to achieve sustainable development. They argue about adopting politics that motivate new attitudes and insights in fostering a culture of dignity for all languages and all people of state-nations. In the age of globalization, they advocate for policies that strengthen families and communities and unify forces for the common good to be honored and applauded by citizens and neighbors. In the context of the CPLP as an intercontinental multilingual organization, members may organize a referendum on national languages, that is, LOTP to choose one or two national languages that should become national-official language/s of that nation, then make one of the national-official languages, one of the CPLP official language alongside Portuguese. This practice is an exercise of social democracy and intercultural communication competence for contemporary leadership and sustainable development for all. It is not the number of the official languages that should matter, but the consideration, recognition, and validation of these languages as existing in a certain sociolinguistic speech community. This is the meaning of “existential justice” (BALOSA, 2022a, p. 160).

Sachs (2015) suggests that sustainable development as “a normative approach or ethical view of the world is a way to define the objectives of a well-functioning society – one that delivers wellbeing for its citizens today and for future generations” (p. 11). Hence, an organization that does not offer opportunities to all its citizens members to participate in its management may encounter significant obstacles in achieving sustainable development. In addition, Danesi (2020) helps us understand how sociolinguistics fosters the interaction of “language, speech, and society as intrinsically

intertwined” (p. 33). That is, international organizations made of multilingual nations should operate as multiple societies and should be managed as multilingual entities rather than as monolingual one. In the multilingual world we live in, every language and every speaker of these different languages is a part of it. We need a more humane language policy which through a consensus or a referendum can help multilingual nations critically choose one or two regional/national languages to go alongside with the already-in-place international language and make all these elected languages become official *linguae francae* of the organization. This process gives political legitimacy to these national/indigenous languages to enjoy the linguistic rights and dignity due to all languages.

Daly (2007) helps us appreciate the notion of internationalization which he defines as “the increasing importance of relations between nations: international trade, international treaties, alliances, protocols, and so on” (p. 194). Daly argues that the basic unit of community and policy in this internationalization process “remains the nation – even as relations among nations, and individuals in different nations, become increasingly necessary and important” (DALY, 2007). This is where multilingual policy encourages individuals to participate in the community and policy structures and promote the flourishing of various cultural experiences. Within the globalization structure which Daly (2007) defines as “a global economic integration of many formerly national economies into one global economy, by free trade, especially by free capital mobility, and also, as a distant but increasingly important third, by easy or uncontrolled migration” (DALY, 2007). He adds that “globalization is the effective erasure of national boundaries for economic purpose – globalization is the economic integration or the combination of separate albeit related economies into a single economy of the globe” (DALY, 2007). Daly explains that within this political system, “national boundaries become totally porous with respect to goods and capitals, and increasingly porous with respect to people or in some cases cheap human capital” (p. 194-195). The CPLP should consider a multilingual policy as a cultural resource of goods and capitals.

Sustainable transformational interculturality

Sustainable transformational interculturality entails a leadership mindset committed to an exemplary protection of rights, privileges, and dignity of individuals, families, and communities rooted in the values of inclusiveness, equity, diversity, and sustainable development for all. It derives its insight from the politico-moral-obligation, that is, from recognizing human beings as overwhelmingly moral creatures. We don’t cheer evil deeds or extremism. It is for this reason, that most of the people across the world today are committed in global solidarity behind different social movements counteracting racism, social inequalities, and corporations’ exploitation of the masses for their narrow self-interest (MILLER, 2007). I suggest a more intercultural/inclusive, hence, global intercultural solidarity should influence policymakers in the CPLP and across nations and help them adjust their traditional political culture to the intercultural and multilingual social reality at hand and implement equitable and sustainable policies vis à vis human, cultural, and linguistic diversity. Existential injustices within international/intercultural relations are overwhelmingly harmful to the entirety of humanity. If individuals, families, and communities cannot flourish under these injustices, neither can the humanity in general flourish and be a place of safety and happiness.

The temporary enjoyment of elite and discriminatory power politics has demonstrated its limitations and keeping on manipulating the world order around this politics can only duplicate the consequences. Hence, a leadership incarnating *sustainable transformational interculturality* appeals to humility and wisdom, efforts, reflections, and concrete actions in the processes of the decolonization of the present hegemonic world order that perpetuates injustices and human indignity (MARCEL, 2008[1952]; MIGNOLO; WALSH, 2018). With humility, wisdom, efforts, and the love of togetherness in our difference or diversity, it is possible to implement equitable multilingual policies to boost the disposition of *sustainable transformational interculturality*. That is, an individual and collective exemplary leadership of adjustment to sociocultural reality and changes at hand within our zone of policymaking and daily interpersonal relations. The first benefit of this model of leadership is, in my opinion, to counteract a false togetherness. That is, a professed attitude or policy that makes

others believe in the oneness of the organization or the group, while the single-minded self-centeredness of the dominant or powerful ones prevents them from seeing the destructive exploitation of the powerful – what I call, existential injustice. The second benefit is to foster global intercultural solidarity, mutual empowerment, mutual respect, and human dignity in a loving communion where diverse human, cultural, linguistic identities or presences interact in distinctly intercultural, interpersonal, and translingual terms appropriate to inter-subjective/intercultural relations. The principle of sustainable transformational interculturality prepares both policymakers and the people to cultivate a global intercultural citizenship disposition. The next section explains what this principle is all about.

Global intercultural citizenship

Global Intercultural Citizenship is an intercultural competence that constitutes a strategic and symbolic capital in constructing and navigating intercultural/interpersonal relationships (BYRAM, 2008; HALUALANI, 2018; TIN-TOOMEY; CHUNG, 2021). This competence enables us to treat our common humanity with radical and exemplary commitment with respect to protecting and defending these values across our symbolic landscape of universal brotherhood, that is, the human, cultural, linguistic, moral, and environmental diversity across the world. It also enables us to maintain our original national, cultural, and individual identities while we promote mutual respect, mutual appreciation, and mutual empowerment of human, cultural, linguistic, moral, and environmental diversity as national and universal resources. Contrary to the notion of “Global or World citizenship” focusing on a broad moral concern rather than to comprehensive diversity or interculturality, global intercultural citizenship focuses on the equitable recognition, appreciation, and use of human, cultural, linguistic, moral, and environmental voices and uniqueness across localities or communities of the world. Hence, the multiplicity of political, individual, and cultural identities and practices makes “global/world citizenship” (NUSSBAUM, 2002, p. 6-7; SORRELLS, 2016, p. 231-232) implies supporting merely an elitist notion of moral obligation of common humanity rather than fostering the participative actions of individuals, families, and communities through their cultural and linguistic identities. The good intention of proponents of “global citizenship,” for example, in the discussion of the qualities of global citizenship such as “wisdom, courage, and compassion/empathy” (SORRELLS, 2016, p. 231) and “capacities for global citizenship – capacities that reimagine citizenship based on human needs rather than rights” (SORRELLS, 2016, p. 232) are also fine, but in my opinion, this approach needs to be upgraded to include interculturality, which ensures the inclusion of human, linguistic, and cultural diversity.

How to become a *global intercultural citizen*? To become a global intercultural citizen, first, one must be able to recognize not merely our politico-economic and technological interdependence as it seems to be the case under the today’s world order that I call *econotechnocracy* (MARCEL, 1967; CURTIS, 2013; ROSANVALLON, 2018), but also to recognize the sociocultural, moral, and environmental interdependence that constitute our common humanity—our attitude, knowledge, and behavior (BYRAM, 2008). Second, one must be able to cultivate a balanced appreciation or evaluation of the ongoing realities related to the politico-economic, sociocultural, and intercultural relations among different cultures and nations. That is, one must be objective, critical, and realistic in blaming or praising certain administrative or political systems. The reality today seems that the *econotechnocratic* order undermines micro-culture/minority cultures, languages, and economically and technologically struggling people. Hence, what are the benefits of becoming global intercultural citizen?

Among benefits deriving from becoming global intercultural citizen, in my opinion, two major benefits can be highlighted. The first benefit is the disposition of *global intercultural solidarity*. That is, feeling and acting together for the common good without being pressured by the mentality of superiority or inferiority and domination or oppression toward others but participating in the processes of equitable and human dignifying mutual empowerment and partnership. The second benefit is the disposition of *comprehensive intercultural competence*. This disposition helps understand ways to enjoy human, cultural, and environmental diversity not merely by the minority powerful intellectual and political elite but by

all. That is, comprehensive intercultural competence provides insight or strategies with respect to the attitudes, thoughts, and actions of fairness, human rights, equity, and human dignity in handling today's complex systems (YOUNG, 2018). The more people cultivate a global intercultural citizenship mindset, the less people will be engaged in feelings, thoughts, and actions of hatred and domination of others. For example, in the first century, the Apostle Paul reflected with the inhabitant of Corinth on the issue of marginalization, division, and mistreatment of others in these terms: "For who consider you as superior? What do you have that you did not receive? And if you did receive it, why do you boast as if you had not received it?" (1Corinthians 4:7 – New, American Standard Bible). In the same vein, our interdependence and interconnectedness and all the benefits as outcome should help us reflect on ways to live together in humility, wisdom, loving communion, and recognition of the mutual empowerment that we can provide to one another in intercultural and interpersonal relationship-building processes across today intercultural world. Implementing global intercultural citizenship encourages and motivates individuals across nations and communities to treat others with mutual respect and human dignity. This entails a global intercultural solidarity and a comprehensive intercultural competence for a better understanding of human "hybrid existence" in the age of globalization (MARCEL, 1967, p. 34).

The fourth principle that may help policymakers of any organization to overcome the status quo or hegemonic intercultural relations is the principle of community diplomacy. The following section explains what community diplomacy entails, how it can help nations and organizations such as CPLP overcome hegemonic mindsets in dealing with others, and what benefits may derive from this principle.

Community diplomacy

Community diplomacy entails a diplomacy committed not only to the political powers and influential sociocultural and politico-economic interests of an elite minority but a critical diplomacy involving both urban and rural populations of the nations in building not merely transnational relations, but also more dignifying and humane relations for the common good. This is contrary to the model of diplomacy practiced today which is a more urban-oriented diplomacy from which rural population and indigenous people are largely excluded in this diplomatic discourse. To achieve inclusiveness and foster community diplomacy, transnational relations need to apply the insight from research on public diplomacy. For example, in his book *Public Diplomacy and the Behavioral Sciences* (1977), Glen Harry Fisher helps us understand the difference between traditional diplomacy and public diplomacy. He explains: "In traditional diplomacy we have always been concerned with the perception and cognition patterns of identifiable individuals, usually leaders and decision makers. In public diplomacy we are more interested in both those patterns of which people are aware, and those which go on below the level of conscious direction" (p. 21). Fisher reveals the difficulty in understanding these patterns of diplomacy. He argues that "understanding these patterns is complicated not only by international contrasts in public experience and interests but also by contrasting assumptions embedded in cultural differences" (FISHER, 1977). This is where the community diplomacy should intervene. That is, diplomatic missions need to coexist with the communities to grasp their cultural experiences and interests to establish a more humane diplomatic mission.

There is a need of transforming the traditional diplomatic missions. The settling in the capital cities of the Global South and showing less interest in the rural populations and the wealth of their cultures that could benefit the sustainable development project for the common good seems to be unproductive vis à vis transnational solidarity (LUSTIG; KOESTER, 2013; SEALE; MALLINSON, 2018). In their volume *Rural Voices: Language, Identity, and Social Change Across place* (2018), scholars Elizabeth Seale and Christine Mallinson reveal that "not only more people live in larger cities in the twenty-first century, but shared expectations about normality and the features of a desirable life are increasingly urban-centric" (p. xiii). They add that "both rural sociologists and sociolinguists tackle issues of the well-being and culture of people living, working, and surviving in less densely populated areas – in the hinterlands, on the margins of the urbane" (LUSTIG; KOESTER, 2013; SEALE; MALLINSON, 2018). From this perspective, one would encourage a diplomatic mission to join its

effort with these sociologists and sociolinguists trying to contribute to the well-being of rural communities. Martin and Nakayama (2011) provide insight that diplomatic missions should look to benefit from intercultural relationships. They write: “The benefits of intercultural relationships include learning about the world, breaking stereotypes, and acquiring new skills – in intercultural relationships, we often learn specific information about unfamiliar cultural patterns and language” (p. 251). These unfamiliar cultural patterns and language alluded to by the authors here should include all existing languages, that is, languages in use in cities as well as in rural areas or spaces.

In the case of CPLP and indigenous/local languages or LOTP, Fisher (1977) helps us understand the role of language in human and organizational relationship-building. He writes: “The role which language plays in the very existence of culture and of structured human relationships is essential. Language is the most important means by which what one man learns is transmitted to another, including transmission from generation to generation, so that culture is cumulative wisdom and experience” (p. 96). Fisher goes on explaining that language “is the essential attribute of humans which separates them from the lesser animal; it is the key element which allows man (human beings) to adapt to his environment” (FISHER, 1977). Transnational relations embedded in diplomatic missions should show interest in the rural areas, learning their languages, treating them as equal tools to human beings’ active contribution to the common good and “a global agenda for change” (*Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*, 1987, p. 4; *The Brundtland Commission’s Report – 10 Years*, p. 1).

What benefits can derive from community diplomacy? The first benefit is that it can help organizations and transnational relations overcome policies of marginalization, discriminatory attitudes and actions, and intercultural relations of domination. That is, community diplomacy can encourage and motivate intellectuals, political elites, and people to adjust their mindsets to the reality or the imperative of modern intercultural relations. The second benefit is the understanding of the need to expand transcultural or transnational’s mission into the rural areas and involving rural inhabitants, cultures, and languages in their diplomacy and projects of development. This participative interaction is the essence of intercultural diplomacy that I prefer to call community diplomacy. The traditional diplomacy, the urban one, in my opinion, has focused and still focuses on the establishing power politics rather than on establishing intercultural relations anchored on equity, mutual respect, mutual empowerment, and human dignity for all. Community diplomacy should inspire designing and implementing inclusive language policies within multilingual community. These policies are vital if we are serious about reducing global illiteracy and poverty. Within this perspective, community diplomacy can help transform hegemonic mindsets into respectable intercultural relations for a better future for all.

Conclusion

This study has provided a critique of CPLP language policy of the use of Portuguese as the sole official language of this organization. It argues that this policy is a hindrance to transformational efforts toward the decolonization of the colonial and neo-colonial ideologies with respect to linguistic and cultural diversity. The consequences of this politics of language are the maintenance of the colonial linguistic and cultural hegemony and its oppressing and discriminating attitude toward indigenous languages and their people. This attitude cannot build better and transparent relations among racial, ethnic groups, nations, nor reduce poverty since the monolingual language policy creates not only a linguistic barrier but also a mutual empowerment imbalance among citizens. The significance of language in nationhood and individuals’ development cannot be undermined. Language as a tool of thought, creativity, identities’ management, and an expression of intercultural competence should motivate policymakers to foster language policies that build bridges but not those policies that maintain barriers or build walls among citizens (WARDHAUGH, 1983; BYRAM, 2008).

To answer the question: Portuguese as the sole official language of the CPLP: what insight is gained for the post-colonial discourse analysis of the CPLP? I argue that, first, there cannot be sustainable development when the tools of thoughts, creativity, literacy, and identities’ management of a multilingual and multinational organization are mis-

managed or discriminatorily planned within a society (GUILHERME, 2002; BALOSA, 2022). Second, there is only a partial solidarity but not a comprehensive solidarity when one sole language is the official language of a multilingual and multinational organization or nation. This solidarity mostly applies within the elite classes or the urban inhabitants and marginalizes rural inhabitants or indigenous people. This kind of solidarity sustains the status quo and social injustice and need to be readjusted to respond to the need for sustainable transformational interculturality. Third, scholars interested in the postcolonial discourse within the context of the CPLP may understand that the CPLP sustains the linguistic hegemony by maintaining Portuguese as the sole official language of its organization. This policy supports *econotechnocracy* rather than democracy since the dominant language, Portuguese, is presented as the language of politico-economic opportunities, literacy, and sociocultural opportunities while indigenous languages are considered as inexistant and powerless in the management of the nationhood or organizational affairs (BLEWITT, 2008; HARBERT, 2009; YOUNG, 2017). For this reason, this study has found out that if the CPLP is to foster comprehensive solidarity or global intercultural solidarity it needs to adopt a more critical attitude toward its actual language politics and adjust it to reflect a more politico-socio-moral obligation toward all languages, cultures, and all peoples (MARCEL, 1967; FOUCAULT, 1991).

To achieve this goal, this study has proposed four principles: first, understanding the ways society, language, and sustainable development interact to implement more humane and inclusive policies. Second, implementing policies toward sustainable transformational interculturality – an exemplary intercultural leadership fostering public and social policies that enhance inclusiveness and mutual empowerment for all. Third, embracing the notion of global intercultural citizenship – a comprehensive intercultural competence for understanding and appreciating human, cultural, linguistic, and environmental diversity and handling world affairs and their complex systems with equity and human dignity. Fourth, creating measures toward community diplomacy – principle that entails existential recognition of and justice toward both urban and rural entities in the implementation of transnational policies for sustainable development and human dignity for all. Indeed, by applying these principles, the CPLP may achieve its goal of solidarity among its members. Finally, I hope that both scholars and students engaged in interdisciplinary research and the analysis of decolonization should find this study insightful for their future work (FANON, 2008[1952]; MARCEL, 2008[1952]).

References

- BALOSA, David. Existential Sociolinguistics: The Foundations of the Political Legitimacy of Linguistic Minority Rights. In Sinfree MAKONI; Cristine Gorski SEVERO; Ashraf ABDELHAY; Anna KAIPER-MARQUEZ (Eds). **The Language of Higher Education in the Global South: De-Colonizing the Language of Scholarship and Pedagogy**. New York: Routledge, 2022, chapter 8, pp.148-162.
- BALDWIN, John Richard; MEANS COLEMAN, Robin Richard; GONZÁLEZ, Alberto; SHENOY-PACKER, Suchitra. **Intercultural Communication for Everyday Life**. Malden: Blackwell, 2014.
- BLEWITT, John. **Community, Empowerment, and Sustainable Development**. Cambridge: Green Books, 2008.
- BUCHOLTZ Mary; CASILLAS, Dolores Inés; LEE, Jin Sook. California Latinx Youth as Agents of Sociolinguistics. In Netta AVINERI; Laura R. GRAHAM; Eric J. JOHNSON; Robin Conley RINER; Jonathan ROSA (Eds). **Language and Social Justice in Practice**, chapter 6, pp. 166 -177. New York: Routledge, 2019.
- BYRAM, Michael. **From Foreign Language Education to Education for Intercultural Citizenship: essays and Reflections**. Tonawanda: Multilingual Matters, 2002.
- CALHOUN, Craig; GAONKAR, Dilip P.; TAYLOR, Charles. **Degenerations of Democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2022.
- CANCLINI, Néstor García. **Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- CURTIS, Neal. **Idiotism: Capitalism and the Privatization of Life**. New York: Pluto Press, 2013.
- DALY, Herman. **Ecological Economics and Sustainable Development: Selected Essays of Herman Daly**. Northampton: Edward Elgar, 2007.

- DANESI, Marcel. **Language, Society and New Media: Sociolinguistics Today**. 3. ed. New York: Routledge, 2020.
- DE MATOS, Patricia Ferraz. **The Colours of the Empire: Racialized Representations During Portuguese Colonialism**. New York: Berghahn, 2013.
- DWORKIN, Ronald. **Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate**. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- FANON, Frantz. **Black Skin, White Masks**. New York: Grove Press, 1952/2008.
- FISHMAN, Joshua. Language Policy and Language Shift. In Thomas RICENTO (Ed). **An Introduction to Language Policy: Theory and Method**. Malden: Blackwell, 2006, Chapter 9, pp. 311-328.
- FISHER, Glen Harry. **Public diplomacy and the Behavior Sciences**. Bloomington: Indiana University Press, 1977.
- FOUCAULT, Michel. (1991). Governmentality. In Graham BURCHELL; Colin GORDON; Peter MILLER (Eds). **The Foucault Effect: Studies in Governmentality: With two Lectures by and an Interview with Michel Foucault**. Chicago: Chicago University Press, 1991.
- GALLARDO, Miguel. E. (Ed). **Developing Cultural Humility: Embracing Race, Privilege and Power**. Thousand Oaks: Sage, 2014.
- GOUHIER, Henri. **L'Anti-humanisme au XVIIe Siècle**. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 1987.
- GUILHERME, Manuela. **Critical Citizens for an Intercultural World: Foreign Language Education as Cultural Politics**. Tonawanda: Multilingual Matters, 2002.
- HAGE, Ghassan. **Alter-Politics: Critical Anthropology and The Radical Imagination**. Victoria: Melbourne University Press, 2015.
- HALUALANI, Rona Tamiko. **Intercultural Communication: A Critical Perspective**. San Diego: Cognela Academic Publishing, 2018.
- HARBET, Wayne. **Language and poverty**. Tonawanda: Multilingual Matters, 2009.
- HULT, Francis M. How Does Policy Influence Language in Education? In Rita Elaine, SILVER; Soe Marlar, Lwin (Eds). **Language in Education: Social Implications**. London: Bloomsburg, 2014, chapter 9, pp. 159-175.
- LUSTIG, Myron; KOESTE, Jolene. **Intercultural Competence: Interpersonal Communication Across Cultures**. 7. ed. Upper Saddle River: Pearson, 2013.
- MARCEL, Gabriel. **The Existential Background of Human Dignity**. Cambridge: Harvard University Press, 1963.
- MARCEL, Gabriel. **Being and Having: An Existentialist Diary**. New York: Harper and Row, 1965.
- MARCEL, Gabriel. **Problematic Man**. New York: Herder and Herder, 1967.
- MARCEL, Gabriel. **Man Against Mass Society**. South Bend: St. Augustine Press, 2008 [1952].
- MARTIN, Judith; NAKAYAMA, Thomas. **Experiencing Intercultural Communication: An Introduction**. 4.ed. New York: McGraw Hill, 2011.
- MILLER, David. **National Responsibility and Global Justice**. New York: Oxford University Press, 2007.
- MORENO CABRERA, Juan Carlos. **La Dignidad e Igualdad de las Lenguas: Crítica de la Discriminación Lingüística**. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016.
- MIGNOLO, Walter D.; WALSH, Catherine E. On **Decoloniality: Concepts, Analytics, Praxis**. Durham: Duke University Press, 2018.
- MOODIAN, Michael. A. (Ed). **Contemporary Leadership and Intercultural Competence: Exploring the Cross-Cultural Dynamics Within Organizations**. Los Angeles: SAGE, 2009.
- NUSSBAUM, Martha. (Ed). **For Love of Country?: A New Democracy Forum on the Limit of Patriotism**. Boston: Beacon Press, 2002.
- Our Common Future: The World Commission on Environment and Development**. New York: Oxford University Press, 1987.
- PENNYCOOK, Alastair. (2006). **Postmodernism in Language Policy**. In Thomas RICENTO (Ed). **An Introduction to Language Policy: Theory and Method**. Malden: Blackwell, 2006, chapter 6, pp. 60-76.
- PENNYCOOK, Alastair; MAKONI, Sinfree. **Innovations and Challenges in Applied Linguistics from the Global South**. New York: Routledge, 2020.
- RATNER, Shanna. **Wealth Creation: A New Framework for Rural Economic and Community Development**. New York: Routledge, 2020.

- ROSANVALLON, Pierre. **Good Government: Democracy Beyond Elections**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.
- SACHS, Jeffrey. **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia University Press, 2015.
- SANDEL, Michael. **Justice: What's the Right Thing to Do?** New York: FSG, 2009.
- SEALE, Elizabeth; MALLINSON, Christine (Eds). **Rural Voices: Language, Identity, and Social Change Across Place**. Lanham: Lexington Books, 2018.
- SOFTIN, G B; BENNEH, G; HINDAR, K; WALLOE, L; WIJLMAN, A. **The Brundtland Commission's Report - 10 Years**. Oslo: Scandinavian University Press, 1998.
- SMITH, Anthony. **The Ethnic Origins of Nations**. Malden: Blackwell, 1998.
- SMITH, Anthony. **Ethno-Symbolism and Nationalism: A Cultural Approach**. New York: Routledge, 2009.
- SEVERO, Cristine. Línguas e Estados Nacionais: Problematizações Históricas e Implicações. In Cristine Gorski, SEVERO; Bento SITO; José Domingos, PEDRO (Eds). **Estão as Línguas Nacionais em Perigo?** Lisboa: Escolar Editora, 2014, chapter 1, pp. 9-36.
- SORRELLS, Kathryn. **Intercultural Communication: Globalization and Social Justice**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2016.
- TING-TOOMEY, Stella; CHUNG, Leeva. **Understanding Intercultural Communication**. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2021.
- WALZER, Michael. **Interpretation and Social Criticism**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- WARDHAUGH, Ronald. **Language and Nationhood: The Canadian Experience**. Vancouver: New Star Books, 1983.
- WILLIAMS, Raymond. **Communications**. 3. ed. New York: Penguin Books, 1976.
- WILLIAMS, Raymond. **Marxism and Literature**. New York: Oxford University Press, 1977.
- YOUNG, Oran. **Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene**. Cambridge: MIT, 2017.

Appendix A

The New York Times

A language spoken in only one town Becomes the second Official Language of Portugal

Published January 22, 2012

Last week, we stumbled upon this article from the *New York Times*' Frugal Traveler about a language hidden in rural Portugal. In the northeast corner of Portugal, there is a tiny county called Miranda do Douro and in Miranda do Douro many inhabitants do not speak Portuguese, but rather its distant cousin, Mirandese. This region is geographically divided from the rest of Portugal by two rivers that run on either side of it, and it is actually easier to travel to Spain from Miranda do Douro than it is to get to Lisbon and other parts of Portugal. This geographical isolation is one reason why the region continues to speak a language with only 10,000 speakers. Many languages developed because of geographic barriers that isolated them from external influence. Geographic barriers can be very distinct – in the case of oceans – or subtler, like mountain ranges and rivers that inhibit travel and linguistic exchange. For example, in the mountains of Ghana and Togo, there is a language group that is distinct from its neighbors on the other side of the mountain. The languages are so tied to the geography that they are called Ghana Togo Mountain (GTM) languages.

Back to the Iberian Peninsula: Mirandese did not descend from Portuguese or Spanish, but rather developed independently from Latin concurrently with those modern languages in the 1100 and 1200s, like Catalan. (Learn more about Catalan and its contentious political history.) Spanish and Portuguese became the dominant languages of the Iberian Peninsula because of political variables. As Portugal and Spain became the dominant governments of the region between 1200 and the present day, fewer and fewer people spoke other Romance languages, like Mirandese, Extremaduran, and Galician, among others.

In the 1930s, Mirandese was outlawed by the dictatorship of Antonio de Oliveira Salazar, further diminishing the number of native speakers. However, in recent years, there has been a growing movement among some young people in Miranda do Douro to ignite interest in this dying language. In 1999, with encouragement from Mirandese speakers, the Portuguese government named Mirandese the second official language of the country. Today, the European Union estimates that about 10,000 people speak the language.

(A previously unknown language was discovered in India. Learn about it!)

Would you want to learn a rare language like Mirandese?

<https://www.dictionary.com/e/mirandese/#:~:text=In%201999%2C%20with%20encouragement%20from,language%20was%20discovered%20in%20India.>

Appendix B

The Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP) is the privileged multilateral forum for deepening mutual friendship and cooperation among its members. Created on July 17, 1996, the CPLP enjoys legal personality and is endowed with financial autonomy. The Organization's general objectives are:

- . Political-diplomatic coordination among its member states, in particular to strengthen its presence on the international scene;
- . Cooperation in all fields, including education, health, science and technology, defense, agriculture, public administration, communications, justice, public safety, culture, sport and media;
- . The materialization of projects of promotion and diffusion of the Portuguese language.

The CPLP is governed by the following principles:

- . Sovereign equality of the member states;
- . Non-interference in the internal affairs of each state;
- . Respect for national identity;
- . Reciprocity of treatment;
- . Primate of peace, democracy, rule of law, human rights and social justice;
- . Respect for territorial integrity;
- . Promotion of development;
- . Promotion of mutually advantageous cooperation.

1 Objectives of the Community of Portuguese-Language Countries Source: Adapted from CPLP objectives (<https://www.cplp.org/id-2763.aspx>, accessed 28 May 2017)

https://www.researchgate.net/figure/Objectives-of-the-Community-of-Portuguese-Language-Countries-Source-Adapted-from-CPLP_fig1_320674103

Authors' Contributor Roles

David Balosa

Conceptualization; Methodology; Validation; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing).

Information provided by the author according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Estudo comparativo das trajetórias de cooperação bilateral estruturante em saúde entre o Brasil e os membros da CPLP e da Unasul: lições dos acordos internacionais

Comparative study of the trajectories of structuring bilateral cooperation in health between Brazil and the members of the CPLP and Unasur: lessons from international agreements

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.123251>

Ademar Pozzatti

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, Brasil

ademar.pozzatti@ufsm.br  

Luiza Witzel Farias

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, Brasil

luiza.farias@acad.ufsm.br  

Resumo

Este artigo busca verificar e comparar a catalisação de cooperação estruturante em saúde (CES) bilateral entre o Brasil e, por um lado, os Estados-membros da CPLP e, por outro, da Unasul, a partir da constituição dessas organizações e suas estruturas dedicadas à CES. A literatura especializada e os documentos oficiais sugerem que esta catalisação ocorre, e o presente estudo busca testar esta hipótese. Isso é feito através de um estudo de caso comparativo, baseado na análise das trajetórias de CES bilateral nos dois casos citados, construídas a partir de dados sobre acordos bilaterais firmados entre o Brasil e os membros da CPLP e da Unasul. Além de testar a hipótese, este artigo também discute o que os dados sugerem sobre as possibilidades de delimitação da CES pela política externa brasileira (PEB) de cada período ou pelas organizações multilaterais. Os dados sugerem que, no caso da CPLP, ocorre catalisação a partir do PECS 2009-2012, mas ela não se mostra sustentável, pois finda em 2012. No caso da Unasul, há catalisação de CES bilateral a partir da constituição da instituição e do Conselho de Saúde, e essa se mantém pelo menos até 2021, apesar da inércia da Unasul e das mudanças na PEB em saúde no período.

Palavras-chave: Cooperação estruturante em saúde; CPLP; Unasul; Política externa brasileira.

Abstract

This article seeks to verify and compare the catalysis of bilateral structuring cooperation in health (CES) between Brazil and, on the one hand, the member states of the CPLP and, on the other hand, of UNASUR, based on the constitution of these organizations and their structures dedicated to the CES. The specialized literature and official documents suggest that this catalysis occurs, and the present study seeks to test this hypothesis. The research is carried out through a comparative case study, based on the analysis of the trajectories of bilateral CES in the two cases mentioned, built from data on bilateral agreements signed between Brazil and the members of the CPLP and Unasur. In addition to testing the hypothesis, this article also discusses what the data suggest about the possibilities of delimiting the CES by the Brazilian foreign policy (PEB) of each period or by multilateral organizations. The data suggest that, in the case of the CPLP, there is a catalysis starting from the PECS 2009-2012, but it is not sustainable, as it ends in 2012. In the case of Unasur, there is a catalysis of bilateral CES from the establishment of the institution and the Health Council, and this remains at least until 2021, despite the inertia of Unasur and the changes in the PEB in health in the period.

Keywords: Structuring cooperation in health; CPLP; Unasur; Brazilian foreign policy.

Recebido: 30 Março 2022

Aceito: 01 Junho 2022

Pesquisa apoiada com recursos da Chamada Universal CNPQ, processo número 423592/2016-5 e da Chamada PqG FAPERGS, processo número 19/2551-0001635-2.

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte original sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A cooperação estruturante em saúde (CES) é um modelo de cooperação sul-sul, desenvolvido pelo Brasil a partir dos anos 2000 e teorizado por pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em 2009 (ALMEIDA *et al.*, 2010; BUSS, 2018), que visa superar as assimetrias em saúde entre os países através de uma metodologia horizontal e baseada na determinação social da saúde (FONSECA; BUSS, 2017). As duas regiões prioritárias para a CES brasileira são a América do Sul e a África (ALMEIDA *et al.*, 2010), nas quais a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) desenvolveram estruturas institucionais dedicadas a promover essa forma de cooperação (ALMEIDA *et al.*, 2010; BUSS; FONSECA, 2010b). Perez (2018) argumenta que a CES foi orientadora da política externa brasileira (PEB) em saúde de 2003 a 2014, tendo sido criada e avançado durante os governos Lula da Silva e se tornando escassa a partir do primeiro governo Dilma Rousseff. Nesse contexto, este artigo questiona em que medida a formação da CPLP e da Unasul, e das suas estruturas institucionais dedicadas à CES, catalisaram novos acordos de CES bilateral entre o Brasil e os Estados-membros desses grupos.

A opção por questionar o desenvolvimento da CES de forma bilateral se dá não apenas porque a proeminência dos acordos bilaterais na efetivação da CES na América do Sul foi verificada por estudos anteriores (AGOSTINIS, 2019; POZZATTI; FARIAS, 2019), mas também porque a análise das trajetórias de CES bilateral, no caso sul-americano e da CPLP, fornece dados para começar a formular hipóteses sobre a delimitação dessas trajetórias pela PEB de cada período ou pelas organizações multilaterais. Essa análise abre espaço para refletir, ainda que de forma incipiente, sobre a sobrevivência da CES além do período da PEB em que foi criada e em um cenário onde a nova PEB, instituída desde 2019 pelo governo Bolsonaro, é marcada pela retirada ou inércia em fóruns multilaterais que discutem saúde (VENTURA; MARTINS, 2020).

A literatura especializada e os documentos oficiais sugerem que as organizações estudadas se comprometem com a CES também de forma bilateral e que a catalisação dessa cooperação ocorre. A presente pesquisa assume essa perspectiva como uma hipótese, e para verificá-la e iniciar a discussão sobre o impacto da PEB nas trajetórias de CES, compara as trajetórias – volume e características – de CES bilateral entre o Brasil e os Estados-membros da CPLP e da Unasul. A primeira seção expõe a relação entre a CES, a CPLP e a Unasul, apresentando a literatura e os documentos que sustentam a hipótese e o marco conceitual da CES, além de definir os momentos históricos que favoreceriam a catalisação de CES bilateral com a qual as instituições se comprometeram. A segunda seção apresenta os dados coletados a partir de levantamento documental no Portal Concórdia – Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, e realiza a comparação entre as duas trajetórias, discutindo-as com base nos momentos históricos definidos anteriormente, e na literatura especializada sobre as organizações estudadas e sobre a PEB. Por fim, as considerações finais retomam os resultados do artigo e refletem sobre caminhos futuros de pesquisa.

A CES no âmbito da CPLP e da Unasul

A CES teve seus conceitos estabelecidos a partir da criação do Centro de Relações Internacionais em Saúde (CRIS), que é o órgão responsável por coordenar iniciativas de cooperação internacional da Fiocruz (BUSS, 2018), e foi definida por seus pesquisadores como uma forma de cooperação

centrada no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, combinando intervenções concretas com a construção de capacidades locais e a geração de conhecimento, e ainda promovendo o diálogo entre atores, de forma a possibilitar que eles assumam o protagonismo na liderança dos processos no setor saúde e promovam a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro na saúde (ALMEIDA *et al.*, 2010, p. 28).

A CES é fundamentada em três pilares principais: a determinação social da saúde, a cooperação internacional em perspectiva colaborativa e o planejamento estratégico em saúde (FONSECA; BUSS, 2017). Os determinantes sociais da

saúde “são entendidos como fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população” (BUSS; PELLEGRINI, 2006, p. 22), e essa ideia serviu como pilar da abordagem da Saúde Coletiva que orientou o Movimento pela Reforma Sanitária no Brasil a partir dos anos 1960 (NUNES, 1996 *apud* FONSECA; BUSS, 2017) e também foi defendida regionalmente no âmbito da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) desde os anos 1970 (ESTEVES; ASSUNÇÃO, 2017). A Saúde Coletiva é crítica da inefetividade da abordagem principalmente individualizada e curativa no âmbito da saúde pública, notadamente em países em desenvolvimento (COSTA, 2014; FONSECA; BUSS, 2017). A partir dessa perspectiva crítica sobre saúde pública, a CES se desenvolveu a partir dos anos 2000 no Brasil como um modelo de cooperação sul-sul crítico das iniciativas sanitárias de cooperação norte-sul, notadamente o enfoque destas na contenção de doenças específicas e a ausência de abordagem sobre as causas das desigualdades em saúde, bem como a ausência de soluções sustentáveis para lidar com essas desigualdades (ALMEIDA *et al.*, 2010; BUSS; FERREIRA, 2010a; FERREIRA; FONSECA, 2017).

O planejamento estratégico, por sua vez, se refere ao foco sobre a realidade do país parceiro e a apropriação local da capacidade construída a partir da CES (BUSS; FERREIRA, 2010a), enquanto a perspectiva colaborativa se refere principalmente à substituição de formas verticais de cooperação por interações horizontais (BUSS; FERREIRA, 2010a). Para Buss e Ferreira (2010a, p. 96), essas formas verticais de cooperação “não contribuem para o fortalecimento do sistema como um todo; ao contrário, levam à fragmentação e à debilidade do mesmo, seja pelo recrutamento do melhor pessoal disponível no país, seja por se concentrarem em certas áreas, abandonando outras áreas prioritárias”. Ao contrário dessas formas verticais de cooperação, a CES

a) integra o desenvolvimento de recursos humanos com o organizacional e institucional e b) parte da exploração dos recursos e capacidades endógenas de cada país para que os próprios atores locais possam assumir a liderança necessária para a formulação de uma futura agenda de desenvolvimento da saúde e sua implementação sustentável (FERREIRA; FONSECA, 2017, p. 2131).

A CES se desenvolveu no Brasil no mesmo período em que a preocupação com os determinantes sociais da saúde ganhava destaque globalmente, através de discussões na Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2008, bem como, domesticamente no Brasil, a partir do trabalho da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS), no mesmo ano (BUSS; FERREIRA, 2010b; BUSS, 2018). Segundo Perez (2018), a CES orientou a PEB em saúde desenvolvida pelos governos Lula desde 2003 e foi se tornando escassa a partir do fim desses governos, mantendo-se por inércia institucional durante o primeiro governo Dilma (2011-2014). A PEB em saúde de 2003 a 2014 esteve permeada por princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), como solidariedade e acesso universal à saúde, foi orientada principalmente pela ideia de CES e teve como principais atores envolvidos em sua confecção o Itamaraty, o Ministério da Saúde e suas instituições (PEREZ, 2018). Quanto à relação entre a CES e a PEB, a análise das trajetórias de CES entre o Brasil e os membros da CPLP e da Unasul poderá fornecer dados para refletir em que medida essas trajetórias estiveram circunscritas ao período de vigência da PEB em saúde 2003-2014, ou puderam ser catalisadas pelas organizações multilaterais. Um estudo semelhante foi conduzido por Pozzatti e Farias (2020) sobre a Rede Laços Sul-Sul que, apesar de também se comprometer com a CES, não conseguiu catalisar mais acordos de CES bilateral em matéria de HIV/AIDS e questões relacionadas entre o Brasil e os Estados membros da Rede que estão na América Central e na Ásia, que não estão entre as regiões prioritárias na origem da CES (ALMEIDA *et al.*, 2010). Este estudo, por sua vez, questiona a catalisação de acordos de cooperação bilateral nas próprias áreas prioritárias da CES e a partir de instituições que se comprometeram com ela.

Esta é uma pesquisa inspirada nos compromissos propostos pelas abordagens terceiro-mundistas do direito internacional (TWAIL), e essas abordagens se caracterizam por estarem engajadas com a desconstrução da lógica de hierarquia racializada entre instituições e normas de direito internacional e com a construção de narrativas e normativas alternativas, e com a melhoria das condições de vida das pessoas no Terceiro Mundo (MUTUA, 2000). Além disso, recentemente essas abordagens também se engajaram com o mapeamento de novos espaços que produzem direito

internacional alternativo e/ou resistem a um direito internacional que se autointitula global e que é danoso às pessoas no Terceiro Mundo (ESLAVA; PAHUJA, 2011). Ao se engajar com essas abordagens, este trabalho se afasta do teste de hipóteses vinculadas a teorias e se aproxima do teste de uma hipótese nascida de análises empíricas e documentos oficiais anteriores. O objetivo mais amplo aqui é verificar em que medida organizações multilaterais conseguem gerar mais cooperação para a efetivação do direito humano à saúde em diferentes regiões do Terceiro Mundo. Para tanto, as seções seguintes argumentam quais eventos vinculados às organizações estudadas poderiam catalisar CES bilateral.

Eventos que poderiam catalisar CES bilateral a partir da CPLP

A CPLP foi constituída em Lisboa em 17 de julho de 1996, e seus membros fundadores são Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe (CPLP, 1996), enquanto o Timor Leste tornou-se membro após sua independência, em 2002, e a Guiné Equatorial tornou-se membro em 2014 (CPLP, 2019). Inicialmente a CPLP era composta pela Conferência de Chefes de Estado e Governo, Conselho de Ministros, Comitê de Concertação Permanente e Secretariado Executivo (CPLP, 2022). Em 2002 foram somadas as Reuniões Ministeriais Setoriais e a Reunião de Pontos Focais de Cooperação, em 2005 foi somado o Instituto Internacional de Língua Portuguesa e, em 2007, a Assembleia Parlamentar (CPLP, 2022).

A Declaração Constitutiva da CPLP não menciona entre os seus objetivos a cooperação em matéria de saúde (CPLP, 1996), mas isso foi feito através de seus Estatutos, revistos pela última vez em 2007 (CPLP, 2007). Em abril de 2008 ocorreu a primeira reunião de Ministros da Saúde e o estabelecimento de pontos focais nacionais responsáveis por identificar a oferta e as demandas de cooperação dos Estados-membros (BUSS; FERREIRA, 2010b), com a intenção de realizar a elaboração do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP (PECS), que foi aprovada nesta reunião (CPLP, 2008). Na segunda reunião de Ministros da Saúde ocorreu a aprovação do PECS 2009-2012 (CPLP, 2009), que na terceira reunião, em fevereiro de 2014, foi estendido até 2016, e passou a se chamar PECS 2009-2016 (CPLP, 2014). O PECS 2009-2016 tem como objetivo “contribuir para o reforço dos sistemas de saúde dos Estados membros da CPLP, de forma a garantir o acesso universal a cuidados de saúde de qualidade” (CPLP, 2009, p. 4), o que inclui “o enfrentamento dos determinantes sociais da saúde, através de políticas e ações intersetoriais” (CPLP, 2009, p. 4, tradução nossa). Para tanto, o PECS conta com quatro estruturas de operacionalização: uma unidade de gestão vinculada ao Secretariado Executivo da CPLP, o Grupo Técnico da Saúde da CPLP, redes temáticas de investigação e redes de instituições estruturantes (CPLP, 2009).

As redes temáticas também são conhecidas como Redes de Investigação e Desenvolvimento em Saúde da CPLP (RIDES-CPLP) e existem nas temáticas de DSTs/HIV/AIDS, Malária e Tuberculose (CPLP, c2011). As redes de instituições estruturantes de saúde promovidas pelo PECS 2009-2016, por sua vez, foram baseadas em Institutos Nacionais de Saúde Pública (RINS-CPLP), Escolas Nacionais de Saúde Pública (RENSP-CPLP), Escolas Técnicas em Saúde (RETS-CPLP) e Centros Técnicos de Instalação e Manutenção de Equipamentos (CTIME) (CPLP, 2009). Ainda, o PECS 2018-2021 menciona a criação de outras redes como a Rede Observatório de Recursos Humanos em Saúde, a Rede de Instituições Públicas de Regulação e Inspeção do Setor da Saúde, a Rede de Planeamento em Saúde, a Rede de Assessorias Internacionais dos Ministérios da Saúde, e a Rede de Bancos de Leite Humano da CPLP (CPLP, 2018).

As redes de instituições estruturantes de saúde foram criadas para “atuarem e desenvolverem atividades de cooperação internacional, cujo objetivo fosse fortalecer as instituições estruturantes do sistema de saúde e seu desenvolvimento organizacional, a fim de cultivar as capacidades e os recursos endógenos potenciais de cada país” (ROSENBERG *et al.*, 2016, p. 23), e funcionam como estratégias de potencialização da CES (ALMEIDA *et al.*, 2010; BUSS; FERREIRA, 2011; FONSECA; BUSS, 2017), “tendo em vista sua aplicação concomitante em situações nas quais projetos ou ações do mesmo gênero ocorram em países diferentes” (FONSECA; BUSS, 2017, p. 241). Nesse sentido, a proliferação de

redes de instituições estruturantes de saúde através dos PECS 2009-2016 e 2018-2021 significa a proliferação dos interesses em CES.

Segundo Carrillo Roa e Silva (2015), o primeiro PECS foi construído principalmente pela Fiocruz e pelo Instituto de Higiene e Medicina Tropical de Portugal (IHMT), e foi nutrido principalmente por experiências anteriores da Fiocruz, que coordena a realização dos PECS (ESTEVES; ASSUNÇÃO, 2017). Essa origem explica a importância conferida aos determinantes sociais da saúde no objetivo do Plano e a proliferação de redes de instituições estruturantes a partir dele, visto que estas estão entre as principais iniciativas de cooperação internacional da Fiocruz (BUSS, 2018). Ainda, o PECS 2009-2016 contava com sete eixos estratégicos: formação e desenvolvimento da força de trabalho em saúde; informação e comunicação em saúde; investigação em saúde; desenvolvimento do complexo produtivo da saúde; vigilância epidemiológica e monitorização da situação de saúde; emergências e desastres naturais e promoção e proteção da saúde (CPLP, 2009). O PECS 2018-2021 (CPLP, 2018), por sua vez, conta com seis eixos estratégicos: formação e desenvolvimento da força de trabalho em saúde; sistemas de saúde; informação e comunicação em saúde; investigação em saúde; monitoramento e análise da situação de saúde e do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e emergências e desastres naturais. Assim, apenas o complexo produtivo da saúde é deixado de fora do primeiro para o segundo Plano.

O primeiro PECS argumentava principalmente sobre projetos multilaterais e sobre seu possível financiamento pelo Fundo de Saúde, mas também mencionava que a unidade de gestão vinculada ao Secretariado deveria promover a cooperação bilateral para realizar os objetivos do PECS (CPLP, 2009). No PECS 2018-2021, a cooperação bilateral é mencionada como uma estratégia de efetivação das atividades vinculadas a pelo menos três eixos estratégicos: formação e desenvolvimento da força de trabalho em saúde (primeiro eixo), sistemas nacionais de saúde (segundo eixo) e emergências em saúde pública (sexto eixo) (CPLP, 2018). Nesse sentido, há tanto um compromisso com a promoção de CES, demonstrado através da criação contínua de redes de instituições estruturantes, quanto com a cooperação bilateral, e ambos os compromissos voltam e se multiplicam ao longo dos Planos. Nesse sentido, a formação da CPLP em julho de 1996, a aprovação do PECS 2009-2012 em maio de 2009, que promoveu as redes de instituições estruturantes, sua renovação e transformação em PECS 2009-2016 em fevereiro de 2014, e a aprovação do PECS 2018-2021 em abril de 2018 (CPLP, 2018), serão considerados possíveis momentos de catalisação de CES bilateral entre o Brasil e os demais membros da CPLP.

Eventos que poderiam catalisar CES bilateral a partir da Unasul

A Unasul foi criada em 23 de maio de 2008, pelos doze Estados independentes da América do Sul: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, e sua estrutura inicial era composta do Conselho de Chefes de Estado e Governo, Conselho de Ministros das Relações Exteriores, Conselho de Delegados, Secretário Geral, Reuniões Ministeriais setoriais e Presidência pro tempore (BUSS; FERREIRA, 2011). A Unasul mencionava o diálogo sobre saúde como parte dos seus objetivos desde o seu tratado constitutivo (BUSS; FERREIRA, 2011), e em 17 de dezembro de 2008 foi criado o Conselho de Saúde Sul-Americano (UNASUR, 2008). O Conselho de Saúde tem objetivos semelhantes ao PECS 2009-2016 da CPLP, como “identificar determinantes sociais críticos para a Saúde e propiciar políticas e ações intersetoriais” (UNASUR, 2008, p. 2, tradução nossa) e o “fortalecimento das instituições de Saúde dos Estados-Membros” (UNASUR, 2008, p. 2, tradução nossa).

O Conselho de Saúde é composto por Ministros e Ministras de Saúde dos Estados-membros, e foi inicialmente formado por um Comitê Coordenador, uma Secretaria Técnica e Grupos Técnicos (UNASUR, 2008). Em 24 de novembro de 2009, através da Resolução 07/2009 do Conselho de Saúde, foram somadas à sua estrutura as redes de instituições estruturantes, que são definidas como instituições

capazes de operacionalizar, de forma eficaz e sustentável, os sistemas e serviços de saúde, principalmente pela capacidade de autoridade sanitária e o desenvolvimento de recursos humanos, através de atividades de P&D e treinamento de pessoal, incluindo Institutos Nacionais de Saúde, Escolas Profissionais (medicina, enfermagem e odontologia), Escolas de Saúde Pública, Escolas Técnicas em Saúde e outras instituições congêneres (UNASUR, 2009, tradução nossa).

No âmbito da Unasul foram estruturadas seis redes: Rede de Assessorias de Relações Internacionais e de Cooperação Internacional em Saúde (REDSSUR-ORIS), Rede de Gestão de Riscos e Mitigação de Desastres, Rede de Escolas de Saúde Pública (RESP), Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (RETS), Rede dos Institutos Nacionais de Saúde (RINS), e Rede de Instituições Nacionais de Câncer (RINC) (ISAGS, 2019). Ainda, em 2009, o Conselho de Saúde elaborou a Agenda Sul-Americana de Saúde, composta por cinco eixos principais:

1) elaborar a Política Sul-americana de Vigilância e Controle de Eventos em Saúde, antes ‘escudo epidemiológico sul-americano’; 2) desenvolver sistemas universais de saúde; 3) promover o acesso universal a medicamentos e outros insumos para a saúde e desenvolver o complexo produtivo da saúde na América do Sul; 4) promover a saúde e enfrentar de forma conjunta seus determinantes sociais; 5) desenvolver recursos humanos em saúde (BUSS; FERREIRA, 2010b, p. 114).

A Agenda se desdobrou posteriormente no Plano Quinquenal 2010-2015 (BUSS; FERREIRA, 2011), aprovado em abril de 2010, que teve como áreas de trabalho o desenvolvimento de uma rede sul-americana de vigilância e resposta em saúde, o desenvolvimento de sistemas de saúde universais, o acesso universal a medicamentos, a promoção da saúde e a ação sobre os determinantes sociais da saúde, e o desenvolvimento e gestão de recursos humanos em saúde (UNASUR, 2010). Apesar da Agenda Sul-Americana e das áreas de trabalho do Plano Quinquenal irem ao encontro dos eixos dos PECS-CPLP, e dos pressupostos e objetivos da CES e da Fiocruz, como a determinação social da saúde e o desenvolvimento de sistemas de saúde universais (ALMEIDA *et al.*, 2010; BUSS; FERREIRA, 2010a), o Plano Quinquenal não menciona a cooperação bilateral como uma das suas estratégias de efetivação. Dessa forma, como eventos capazes de catalisar CES bilateral entre o Brasil e os membros da Unasul, serão considerados a constituição da Unasul, em maio de 2008, do Conselho de Saúde, em dezembro de 2008, e das redes de instituições estruturantes, em novembro de 2009.

Trajetórias de CES bilateral entre o Brasil e os membros da CPLP e da Unasul

O levantamento documental conduzido neste estudo foi realizado no âmbito do Portal Concórdia – Divisão de Atos Internacionais do MRE do Brasil, e os filtros de busca selecionados foram os de “Parte do Acordo”, em que foram selecionados cada um dos Estados-membros da CPLP e os da Unasul, e o de “Tipo de Acordo”, em que foram selecionados os bilaterais. Os dados utilizados aqui estavam disponíveis até o dia 14 de fevereiro de 2022. Ainda, como a CES é um modelo de cooperação sul-sul, o levantamento não considera os acordos bilaterais firmados entre o Brasil e Portugal, que não é um país do Sul global. Contudo, cabe mencionar que os acordos Brasil-Portugal disponíveis e que se referem a matérias de saúde são cinco, quatro referentes à seguridade social e um referente à saúde na juventude, nenhum deles com caráter estruturante.

A partir desse levantamento, a avaliação de quais acordos tem objetivos estruturantes foi feita com base no marco conceitual da CES exposto na seção anterior e se refere à presença de uma capacidade a ser construída/transferida e de uma instituição estruturante envolvida. Ainda, é importante ressaltar que essa forma de avaliação constituiu uma heurística para avaliar quais acordos internacionais positivam ações estruturantes, mas ela não garante a avaliação daquilo que seria a metodologia estruturante, que se compromete a exacerbar valores de cooperação sul-sul, como horizontalidade e autonomia (ALMEIDA *et al.*, 2010; BUSS; FERREIRA, 2010a). Este tipo de avaliação, que questiona se um acordo internacional realmente foi implementado de acordo com uma metodologia estruturante, através do diálogo, promovendo sustentabilidade do projeto, e autonomia do país parceiro (FERREIRA; FONSECA, 2017), dependeria de outras

fontes de pesquisa e extrapola os objetivos deste trabalho. Por esse motivo, em estudo anterior sobre o perfil dos acordos de cooperação em saúde entre o Brasil e os demais Estados independentes da América do Sul, Pozzatti e Farias (2019) consideraram que seus resultados demonstravam apenas possibilidades de efetivação estruturante.

No âmbito da cooperação em saúde entre o Brasil e membros da Unasul, o estudo de Pozzatti e Farias (2019) verificou a existência de acordos bilaterais e vigentes de CES, e também que há mais acordos bilaterais de CES (51 acordos) que multilaterais (8 acordos) entre o Brasil e os membros dessa instituição. O estudo de Agostinis (2019), por sua vez, verificou a catalisação de dois casos de cooperação bilateral entre o Brasil e membros da Unasul, a partir das redes de instituições estruturantes de saúde. Os casos verificados foram a criação do Banco Nacional de Tumores Terry Fox, na Colômbia, e a organização de um programa de mestrado em saúde pública, no Peru, que nasceram da interação entre esses países e o Brasil no âmbito da RINC e da RINS da Unasul, respectivamente.

No âmbito da cooperação em saúde entre o Brasil e membros da CPLP, Torronteguy (2010) verificou a existência, as temáticas e os padrões de cooperação bilateral entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPS) desde os primeiros acordos até 2009. Torronteguy (2010) também argumentou que houve aumento na produção de acordos bilaterais entre esses Estados devido à criação da CPLP e à PEB dos governos Lula, especialmente nos primeiros anos dos mandatos. O estudo de Pasqualin e Garcia (2011), por sua vez, também analisou os acordos bilaterais em matéria de saúde entre o Brasil e os PALOPS, no período de 2000 a 2010, identificando suas principais temáticas.

Torronteguy (2010) e Pasqualin e Garcia (2011) realizaram levantamentos na Divisão de Atos Internacionais (DAI) do MRE do Brasil. O levantamento realizado por Pozzatti e Farias (2019), por sua vez, foi realizado no Portal Concórdia, versão atualizada da DAI, assim como o levantamento deste estudo também foi. Ainda, cabe ressaltar que este estudo também se difere dos mencionados anteriormente por realizar um levantamento de todos os acordos bilaterais firmados até 2021 entre o Brasil e os membros da CPLP, não apenas aqueles que são PALOPS, mas também o Timor Leste, sem filtro de vigência ou temporal, bem como enfoca apenas as trajetórias de CES bilateral, o que é feito através de uma lógica comparativa, pautada pela formação de estruturas institucionais dedicadas à CES.

Segundo Hewitt, Burges e Gomes (2017), os estudos existentes sobre a CPLP costumam enfatizar posições de um país, iniciativas específicas de cooperação ou o sucesso de intervenções para a resolução de conflitos nos Estados-membros. Para contrapor esse padrão, Hewitt, Burges e Gomes (2017) mediram a realização dos objetivos mais gerais da CPLP: coordenação política em organismos multilaterais, cooperação econômica e educacional. No caso da coordenação política, os autores concluíram que não houve aumento a partir da formação da CPLP. No caso da cooperação econômica, os principais beneficiários foram Portugal e Brasil, e no caso da cooperação educacional, o Brasil estaria substituindo Portugal como principal beneficiário no setor. Para Rizzi e Silva (2017), apesar da oscilação na concorrência com Portugal pela influência na CPLP, o Brasil tem se consagrado como liderança na Comunidade. Hewitt, Burges e Gomes (2017) também identificaram que a coordenação política na CPLP é dependente da liderança presidencial do Brasil, tornando-se mais frágil após o fim dos governos Lula. Ainda, para Durán e Chichava (2017) e Burity (2018), a cooperação do Brasil com os membros da CPLP também esteve circunscrita pela PEB dos governos Lula, e decaiu a partir do governo Dilma.

Outro padrão identificado por Hewitt, Burges e Gomes (2017) é que há uma proeminência de relações bilaterais na CPLP, que, segundo os autores, apenas se tornam multilaterais quando beneficiam Portugal ou Brasil, “como foi o caso quando Brasília fez lobby para que Roberto Azevedo fosse nomeado chefe da OMC [Organização Mundial do Comércio] em 2013” (HEWITT; BURGES; GOMES, 2017, p. 299). Burity (2018) também identificou a preferência do Brasil pela cooperação bilateral em matéria de ciência e tecnologia e de ensino superior no âmbito da CPLP, enquanto Neves (2019) identificou essa mesma preferência brasileira no setor de infraestrutura regional no âmbito da Unasul. Essa preferência pode estar assentada em interesses particulares do país, como sugerem os autores citados anteriormente, mas também é mediada, no setor de saúde, pela avaliação da primeira missão da Fiocruz aos PALOPS, em 1997, que indicou que os problemas locais eram diversos demais para serem tratados em conjunto (CARRILLO ROA; SILVA, 2015). Essa preferência importa aqui não

por ser positiva ou negativa, mas porque indica que existem mais acordos bilaterais que multilaterais, e então é possível identificar trajetórias a partir destes dados, bem como interpretá-los posteriormente com base nos eventos multilaterais e na PEB. Nesse sentido, o presente estudo busca verificar em que medida eventos envolvendo compromissos com a realização bilateral da CES no âmbito da CPLP e da Unasul também podem funcionar como catalisadores de mais acordos bilaterais de CES, diminuindo o peso conferido pela literatura especializada à PEB dos governos Lula e refletindo sobre a resiliência deste modelo de cooperação em suas regiões prioritárias.

No levantamento dos acordos entre o Brasil e os sete demais membros da CPLP, excluídos os acordos com Portugal, o total de acordos foi de 393, enquanto os acordos que mencionam alguma ação de cooperação em saúde representam 13,49% deste total (53 acordos). Ainda, a cooperação em saúde representa uma porcentagem maior que essa na cooperação bilateral total com pelo menos quatro Estados (São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique), enquanto em outros dois (Angola e Timor Leste) é mais baixa, e com Guiné Equatorial é inexistente. A CES, por sua vez, representa 86,79% desses acordos de cooperação em saúde (46 acordos). Dessa forma, pode-se afirmar que a maior parte da cooperação em saúde entre esses países é estruturante. Essas dimensões gerais, que revelam o volume de CES bilateral, estão sintetizadas na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 – Dimensões da cooperação bilateral Brasil-CPLP

País	Acordos bilaterais (393)	Acordos bilaterais em saúde (53)	Porcentagem do total de acordos bilaterais (13,49%)	Acordos bilaterais estruturantes em saúde (46)	Porcentagem do total de acordos bilaterais em saúde (86,79%)
Angola	84	6	7,14%	4	66,67%
Cabo Verde	65	10	15,38%	8	80%
Guiné-Bissau	41	7	17,07%	6	85,71%
Guiné-Equatorial	10	0	0	0	0
Moçambique	103	21	20,39%	20	95,24%
São Tomé e Príncipe	49	7	14,29%	6	85,71%
Timor Leste	41	2	4,88%	2	100%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos acordos levantados no Portal Concórdia e disponíveis até 14 fev. (2022)

A partir da Tabela 1 é possível inferir que, como no caso da Rede Laços Sul-Sul e da cooperação em matéria de HIV/AIDS e questões relacionadas (POZZATTI; FARIAS, 2019), a CPLP também não conseguiu catalisar números expressivos de acordos de CES bilateral entre o Brasil e o Timor Leste, que está fora das regiões prioritárias da PEB. Também é possível inferir que Moçambique é o principal parceiro do Brasil em cooperação em saúde e em CES no âmbito da CPLP, o que era de se esperar tendo em vista que também recebeu as empreitadas mais inovadoras de cooperação técnica do Brasil – a fábrica de antirretrovirais e o ProSavana (DURÁN; CHICHAHA, 2017). As motivações para essa primazia ainda carecem de estudos explicativos.

Quanto ao levantamento dos acordos entre o Brasil e os onze demais membros da Unasul, havia um total de 2219 acordos bilaterais, dos quais 164 se referem à cooperação em matéria de saúde, o equivalente a 7,39% do total de acordos de cooperação bilateral. A CES, por sua vez, representa mais da metade desses acordos em saúde (52,44%), com 86 acordos no total. O volume de cooperação em saúde dentro do total de cooperação com cada Estado sul-americano é difícil de comparar, pois o total da cooperação bilateral entre eles tem uma oscilação grande (de 73 a 410 acordos). A porcentagem de cooperação em saúde que é CES em cada um deles também oscila, sendo igual ou maior que 50% em cinco deles (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Suriname). Dessa forma, é possível afirmar que a CES bilateral nesse caso é maior que aquela que ocorre entre o Brasil e os membros da CPLP, mas é menos expressiva dentro do montante de cooperação bilateral e cooperação bilateral em saúde com os Estados sul-americanos, do que com os Estados de língua portuguesa.

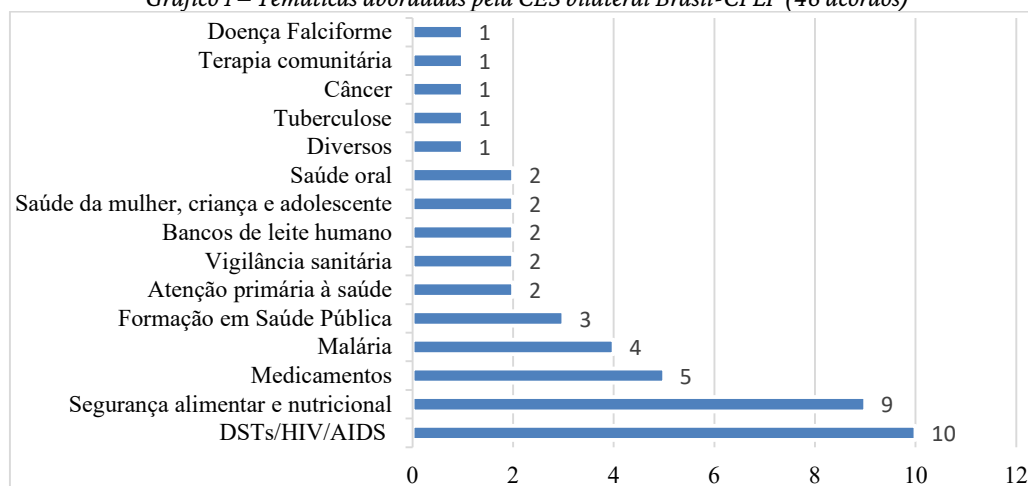
Tabela 2 – Dimensões da cooperação bilateral Brasil-Unasul

País	Acordos bilaterais (2219)	Acordos bilaterais em saúde (164)	Porcentagem do total de acordos bilaterais (7,39%)	Acordos bilaterais estruturantes em saúde (86)	Porcentagem do total de acordos bilaterais em saúde (52,44%)
Argentina	410	11	2,68%	3	27,27%
Bolívia	281	14	4,98%	8	57,14%
Chile	152	5	3,29%	1	20%
Colômbia	160	13	8,13%	10	76,92%
Equador	120	18	15%	15	83,33%
Guiana	79	9	11,3 9%	2	22,22%
Paraguai	241	16	6,64%	7	43,75%
Peru	239	20	8,37%	10	50%
Suriname	73	17	23,29%	14	82,35%
Uruguai	318	27	8,49%	10	37,04%
Venezuela	146	14	9,59%	6	42,86%

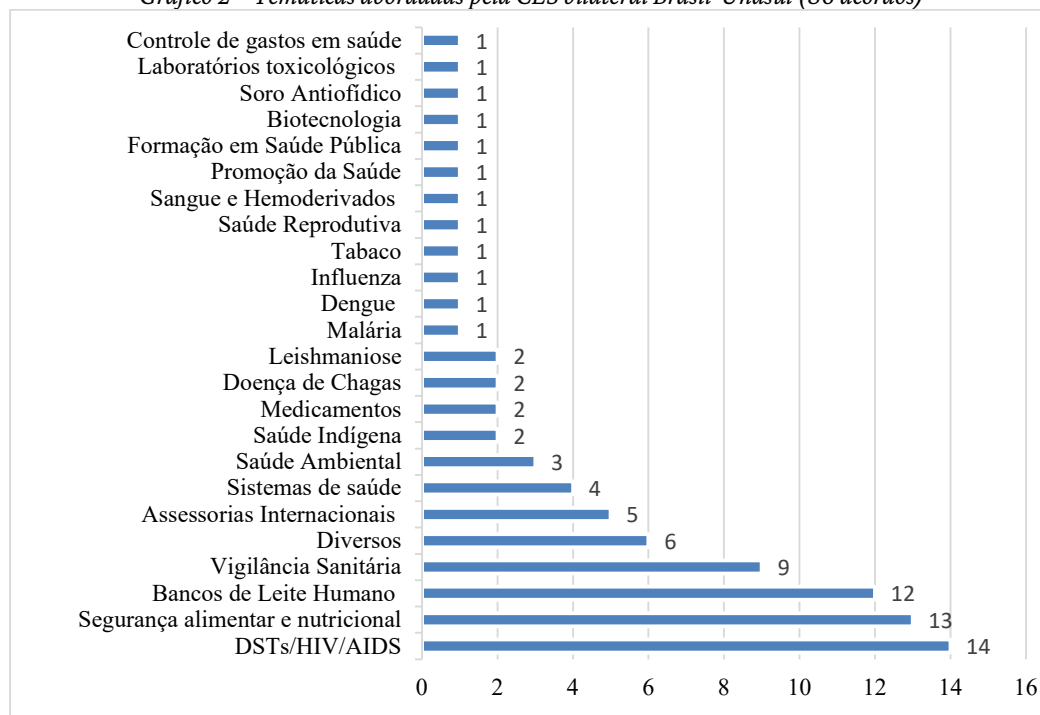
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos acordos levantados no Portal Concórdia e disponíveis até 14 fev. (2022)

Outro elemento dos acordos bilaterais levantados que parece relevante aqui, tanto para fins comparativos, pois demonstra em que medida há intenção e possibilidades reais de efetivação estruturante, quanto para informar em que medida a CES pode ser mobilizada no contexto da pandemia de Covid-19, por exemplo, é a informação sobre vigência. Dos 46 acordos de CES entre o Brasil e os membros da CPLP, 36 estão em vigor, 9 estão expirados e 1 está em processo de ratificação pelas Partes, enquanto, no caso dos acordos com os membros da Unasul, entre os 86 acordos de CES, esses números são 73, 6 e 7 respectivamente, ou seja, a maior parte dos acordos de CES nos dois casos estão vigentes. Além dos status de vigência, as temáticas abordadas pelos acordos de CES nos dois casos também convergem, da mesma forma que as agendas dos PECS, Agenda Sul-Americana e Plano Quinquenal também convergiam. Apesar disso, mais temáticas são cobertas pela cooperação entre o Brasil e os membros da Unasul, que também é mais antiga que a cooperação com a CPLP. As temáticas e suas dimensões no montante total da CES em cada caso estão sintetizadas nos dois gráficos abaixo.

Gráfico 1 – Temáticas abordadas pela CES bilateral Brasil-CPLP (46 acordos)

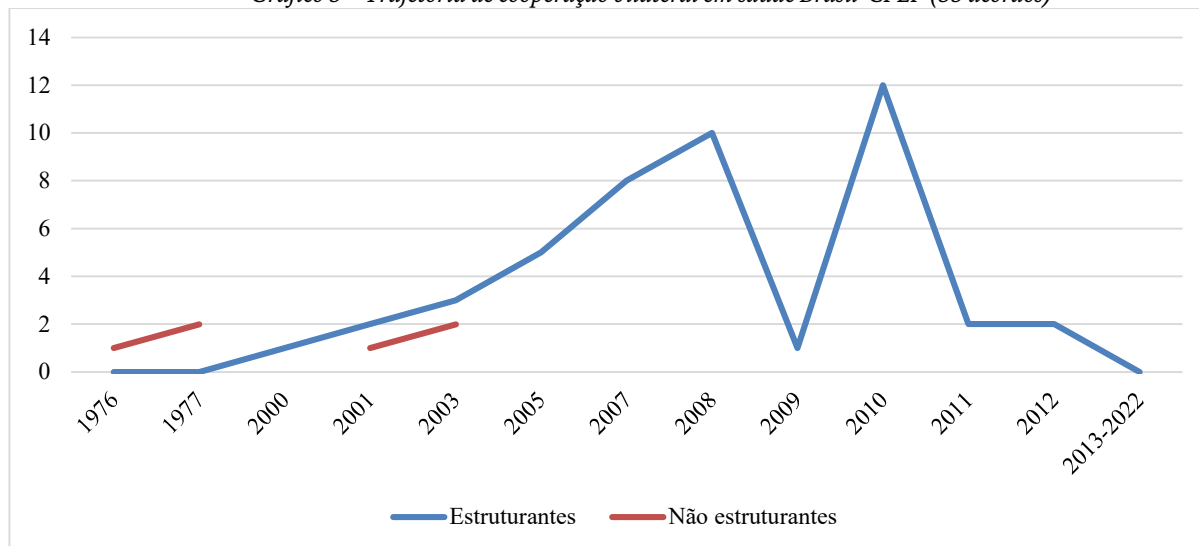


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos acordos levantados no Portal Concórdia e disponíveis até 14 fev. (2022)

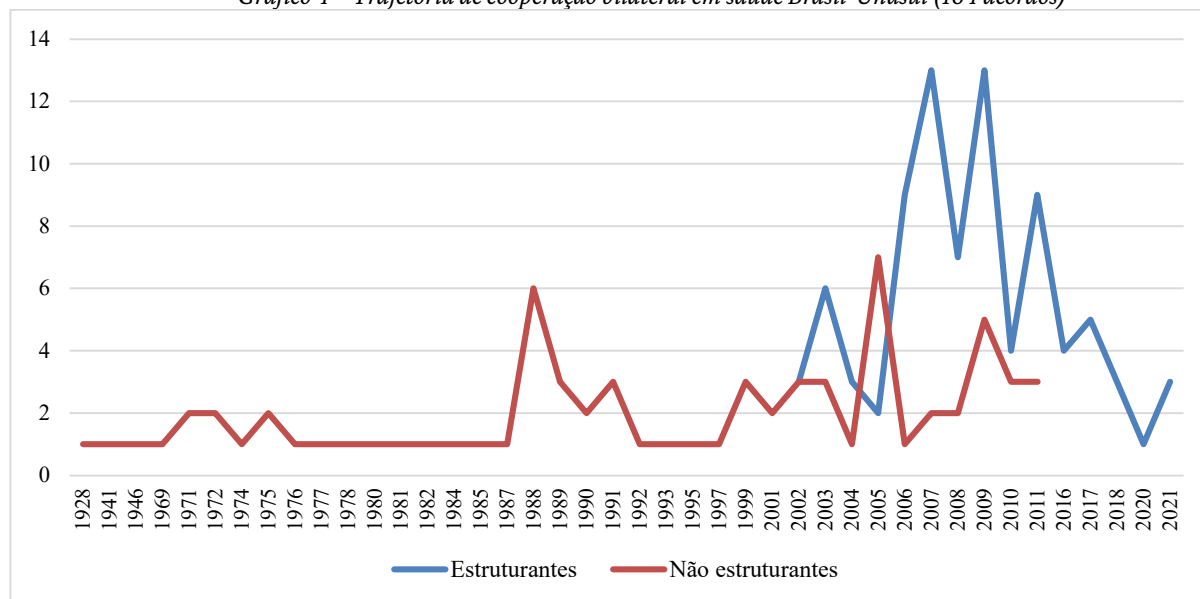
Gráfico 2 – Temáticas abordadas pela CES bilateral Brasil-Unasul (86 acordos)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos acordos levantados no Portal Concórdia e disponíveis até 14 fev. (2022)

Quanto às trajetórias de CES bilateral nos dois casos, elas foram construídas com base na data de assinatura dos acordos, e estão sintetizadas nos dois gráficos abaixo, onde também são comparadas com as trajetórias de cooperação em saúde não estruturante nos dois casos. Essa comparação interna aos casos, busca refletir sobre a consolidação da CES como modelo de cooperação em saúde entre o Brasil e os membros da CPLP e da Unasul, ou não.

Gráfico 3 – Trajetória de cooperação bilateral em saúde Brasil-CPLP (53 acordos)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos acordos levantados no Portal Concórdia e disponíveis até 14 fev. (2022)

Gráfico 4 – Trajetória de cooperação bilateral em saúde Brasil-Unasul (164 acordos)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos acordos levantados no Portal Concórdia e disponíveis até 14 fev. (2022)

No caso da cooperação bilateral em saúde Brasil-CPLP, há poucos acordos que não são de CES, alguns acordos desse tipo foram firmados após a constituição da CPLP, que foi em 1996, mas apenas um desses acordos foi firmado após a constituição do PECS 2009-2012, em 2012. Nesse sentido, a CES parece ter se tornado o principal modelo de cooperação bilateral em saúde implementado entre esses Estados após o primeiro PECS. Contudo, não há catalisação logo após a formação da CPLP em 1996. Segundo Carrillo Roa e Silva (2015), houve demora na implementação de cooperação bilateral em saúde pelo Brasil nesse período devido às crises locais nos membros da CPLP, o que se alterou apenas nos anos 2000. O PECS 2009-2012, por sua vez, catalisou mais CES bilateral no ano posterior, quando há um pico de acordos em 2010. Após decair em 2011 e 2012, não há assinatura de novos acordos bilaterais que positivam a CES Brasil-CPLP. Isso quer dizer que a menção da saúde como um objetivo nos Estatutos da CPLP (CPLP, 2007) não funcionou como um catalisador de CES, apenas o quadro mais amplo de promoção da CES através das redes de instituições estruturantes no PECS 2009-2012 pode ter promovido catalisação, mas essa catalisação não é sustentável, findando em 2012. A transformação do PECS 2009-2012 em PECS 2009-2016, em 2014, e a aprovação do PECS 2018-2021, não promoveram catalisação de novos acordos de CES bilateral entre o Brasil e os membros da CPLP.

A cooperação bilateral em saúde entre o Brasil e os membros da Unasul, por sua vez, é mais antiga que a cooperação bilateral em saúde Brasil-CPLP, tendo acordos assinados desde 1928. Ela também apresenta um acordo com características semelhantes às da CES antes dos anos 2000, o caso de um Programa Executivo que propunha ações estruturantes em 1989 com a Guiana. A CES, nesse caso, começou a se proliferar em 2002, antes da constituição da Unasul, em 2008. Há um pico no ano posterior à constituição da Unasul e do Conselho de Saúde, em 2009, e os acordos que compõem esse pico são anteriores à resolução que conforma as redes de instituições estruturantes em saúde sul-americanas, em 24 de novembro de 2009 (UNASUR, 2009). Como a constituição da Unasul e do Conselho de Saúde foram eventos próximos, não é possível identificar uma correlação maior entre algum desses eventos, parecendo mais adequado tratá-los juntos. Os picos de 2003 e 2007 endossam a ideia de Torronteguy (2010) de que ocorre aumento de acordos nos primeiros anos dos governos Lula, enquanto o pico de 2011 estende esse argumento ao primeiro ano do governo Dilma. Contudo, o pico de 2009 desafia essa lógica, estando no meio do segundo governo Lula, bem como, a proliferação da CES em 2002 também desafia, pois é anterior a este.

No caso da CES bilateral Brasil-CPLP, o pico de acordos assinados em 2010, no último ano do governo Lula, desafia a ideia de que picos de acordos ocorrem nos – e devido aos – primeiros anos de mandatos presidenciais. O crescimento em 2003, primeiro ano do governo Lula, a continuidade em 2011, primeiro ano do governo Dilma, e o fim da assinatura de

novos acordos em 2012, no meio do governo Dilma, endossam a ideia de Perez (2018), que argumenta que a manutenção da PEB em saúde iniciada no primeiro governo Lula (2003) e baseada na CES se estende pelo primeiro governo Dilma mais por inércia institucional do que por vontade política, visto que não há assinatura de novos acordos de CES bilateral Brasil-CPLP após este governo. Há números pouco expressivos nos dois primeiros anos do governo Dilma, 2 acordos em 2011 e 2 acordos em 2012, e não há mais acordos de CES bilaterais assinados após esse período. Quanto ao pico de 2008, esse é o ano em que a cooperação internacional vira um eixo do plano institucional do Ministério da Saúde do Brasil para o período 2008-2011, e também é o ano em que a Fiocruz é convidada a participar da confecção do PECS 2009-2012 e instala um escritório regional em Moçambique (CARRILLO ROA; SILVA, 2015), o que sugere que novas hipóteses sobre o pico de acordos nesse período possam refletir sobre o papel de instituições domésticas na proliferação de acordos de cooperação.

O fim da assinatura de novos acordos bilaterais de CES Brasil-CPLP em 2012 também ocorre no mesmo ano do fim da construção da infraestrutura da fábrica de antirretrovirais em Moçambique, que era o principal parceiro do Brasil em matéria de saúde na CPLP, e Esteves e Assunção (2017) verificaram que não houve apropriação local da fábrica, de forma que esta não pode ser considerada uma empreitada de sucesso. Ao mesmo tempo, em 2012 já figurava a resistência da sociedade civil moçambicana ao ProSavana, outro projeto “vitrine do Brasil na África” (DURÁN; CHICHAHA, 2017, p. 276, tradução nossa). Essa resistência culminou na Campanha Nacional Não ao ProSavana que ocorreu em Moçambique em 2014 e foi apoiada por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) moçambicanas, brasileiras e japonesas (DURÁN; CHICHAHA, 2017), e ainda carece de estudos que expliquem seus impactos, inclusive na manutenção da CES bilateral do Brasil.

Uma outra evidência que indica a manutenção da CES por inércia institucional após os governos Lula (PEREZ, 2018), é que a continuidade da CES bilateral Brasil-Unasul não se limitou ao primeiro governo Dilma, mas, ainda que sem novos picos tão expressivos, também se desenvolveu nos anos dos governos dos presidentes Michel Temer (com acordos em 2016, 2017 e 2018) e Jair Bolsonaro (com acordos em 2020 e 2021). Ainda, a continuidade nestes dois governos também está inserida em um contexto de inércia da Unasul após a suspensão das atividades na instituição por seis dos seus doze membros (DINIZ, 2018), incluindo o Brasil, que denunciou o seu tratado constitutivo durante o governo Bolsonaro (DENÚNCIA... 2019). Além disso, a manutenção da CES bilateral durante o Governo Bolsonaro é especialmente surpreendente, pois a literatura especializada indica que a PEB durante este período está substituindo padrões consolidados de comportamento internacional do país (SARAIVA; SILVA, 2019). Essa substituição parece ainda mais notável no setor de saúde, onde o Brasil tem sido inerte multilateralmente, abandonando a posição de “líder de uma visão crítica da governança global da saúde, com uma política externa neste campo qualificada pelos princípios e pela experiência do SUS” (VENTURA *et al.*, 2020, p. 3), além da falta de legislação interna para conter a pandemia de Covid-19 somada à obstrução das tentativas de contenção vindas de entes federados (VENTURA; MARTINS, 2020). Logo, se a CES se mantém neste governo, parece pouco provável que seja por vontade política do Executivo Federal, e a hipótese da inércia institucional é mais plausível, ainda que necessite de novos estudos para ser comprovada.

Nesse contexto, a manutenção da CES bilateral entre o Brasil e os membros da Unasul até 2021 poderia ser tanto uma evidência de inércia institucional, quanto de consolidação da CES como modelo de atuação bilateral em saúde do Brasil, ainda que sua face multilateral esteja sendo abandonada. Além disso, as redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul podem não ter gerado um pico de acordos bilaterais, mas podem estar mantendo a CES ocorrendo fora dos acordos bilaterais nos governos Temer e Bolsonaro, pois há relatos da continuidade das atividades dessas redes além da Unasul e no contexto da pandemia de Covid-19, como no caso da RESP e da RINS que antes eram redes da Unasul e se tornaram redes latino-americanas (TOBAR *et al.*, 2020; TOBAR *et al.*, 2021). No caso da CPLP, por sua vez, apesar de haver também redes de instituições estruturantes em saúde e sua promoção ter gerado um pico na produção de acordos, não houve sustentabilidade nessa produção, visto que a assinatura de acordos de CES cessa em 2012. Nesse caso, uma possibilidade é que, como argumentaram Esteves e Assunção (2017), as redes possam trabalhar em prol da construção de

um vocabulário compartilhado em saúde que seja capaz de viabilizar melhores resultados nos esquemas de cooperação bilateral no futuro, o que parece crucial tendo em vista os casos da fábrica de antirretrovirais e do ProSavana em Moçambique. Verificar questões como essas extrapola a metodologia e os objetivos deste trabalho. Mesmo assim, ficam registradas essas questões como possibilidades futuras de pesquisa.

Conclusões

Esta pesquisa questionou sobre a catalisação de novos acordos de CES bilateral entre o Brasil e os Estados-membros da CPLP e da Unasul, a partir da formação dessas organizações e de suas estruturas institucionais dedicadas à CES. Os dados expostos demonstram que a CES se tornou o principal modelo de cooperação em saúde das relações bilaterais entre o Brasil e os membros da CPLP, especialmente após o PECS 2009-2012, que parece ter sido o principal catalisador de acordos de CES bilateral nesse caso. Contudo, essa disseminação não é sustentável, pois não há assinatura de novos acordos bilaterais de CES após 2012. Essas são as principais conclusões deste trabalho sobre a trajetória de CES bilateral Brasil-CPLP, contudo, a literatura especializada sugere que apesar das correlações possíveis entre a constituição de órgãos multilaterais de saúde e a cooperação bilateral, como no caso da catalisação a partir do PECS 2009-2012 em 2010, esse potencial pode ter sido delimitado pela PEB em saúde 2003-2014, não resistindo ao seu fim (PEREZ, 2018). Além disso, o pico de acordos bilaterais em 2008 poderia ser ligado a eventos envolvendo instituições domésticas setoriais, como a maior atuação do Ministério da Saúde do Brasil na cooperação internacional e a maior atuação da Fiocruz na África, sugerindo que novos estudos sobre porque e como a CES se desenvolve nesta região devam investir em hipóteses que considerem também a atuação dessas instituições setoriais e seus técnicos na confecção da PEB.

A CES bilateral Brasil-Unasul teve um pico maior de acordos com a constituição da Unasul e do Conselho de Saúde, em 2009, e um pico também ocorreu em 2007, primeiro ano do segundo governo Lula. A CES bilateral na América do Sul também coexistiu, pelo menos até 2011, com formas não estruturantes de cooperação em saúde, mas vem se mantendo exclusiva desde então. A manutenção da CES bilateral numa conjuntura de abandono da PEB multilateral em saúde desde 2019 (VENTURA *et al.*, 2020) desafia o peso da sua delimitação pela PEB em saúde dos governos Lula (PEREZ, 2018) e sugere que novas pesquisas sobre o tema devam verificar a questão da inércia institucional mencionada por Perez (2018) também nos casos dos governos Temer e Bolsonaro. A proliferação da CES em 2002, antes dos governos Lula e antes da Unasul, permanece sem explicação, mas talvez também possa se beneficiar de estudos que enfoquem a atuação de instituições domésticas do setor de saúde nesse contexto, visto que Esteves e Assunção (2017) verificam a interação dos especialistas em saúde brasileiros na América Latina desde 1960.

Ainda, apesar do fim da assinatura de acordos bilaterais de CES no caso Brasil-CPLP, e diminuição no caso Brasil-Unasul, as redes de instituições estruturantes de saúde envolvendo membros dos dois grupos tem trabalhado e, inclusive, foram expandidas no contexto da pandemia de Covid-19 (TOBAR *et al.*, 2020; TOBAR *et al.*, 2021). Esteves e Assunção (2017) sugerem que essas redes podem atuar como construtoras de vocabulário compartilhado em saúde e embasar o sucesso de iniciativas de cooperação. Rosenberg *et al.* (2016) entendem que o trabalho em rede cria condições para novos planos de ação bilaterais e multilaterais. A literatura sobre CES, por sua vez, entende que os atores das instituições domésticas são fatores-chave para a sustentabilidade das capacidades construídas via CES (FERREIRA; FONSECA, 2017). Nesse sentido, ainda que o presente trabalho contribua com a reflexão sobre a resiliência da CES através dos acordos bilaterais, essa forma de cooperação não se restringe a esses instrumentos e há a necessidade de exceder o estudo dos acordos internacionais e privilegiar outras fontes, como o conhecimento dos especialistas em saúde na pesquisa futura sobre CES.

Referências

- AGOSTINIS, Giovanni. Regional Intergovernmental Organizations as Catalysts for Transnational Policy Diffusion: The Case of UNASUR Health. **Journal of Common Market Studies**, v. 57, n. 5, p. 1111-1129, 2019.
- ALMEIDA, Celia; CAMPOS, Rodrigo P. de; BUSS, Paulo M.; FERREIRA, José Roberto.; FONSECA, Luiz Eduardo. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v.4, p.25-35, mar., 2010.
- BURITY, Caroline Rangel Travassos. **A liderança do Brasil e Portugal na CPLP: uma análise a partir da Cooperação em Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**. 2018. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2018.
- BUSS, Paulo M. Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1881-1889, 2018.
- BUSS, Paulo M.; FERREIRA, José Roberto. Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul-Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 2699-2711, 2011.
- BUSS, Paulo M.; FERREIRA, José Roberto. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.93-105, mar., 2010a.
- BUSS, Paulo M.; FERREIRA, José Roberto. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p. 106-118, mar., 2010b.
- BUSS, Paulo M.; PELLEGRINI, Alberto Filho. Iniquidades em saúde no Brasil, nossa mais grave doença: comentários sobre o documento de referência e os trabalhos da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, p. 2005-2008, set., 2006.
- BUSS, Paulo M.; TOBAR, Sebastián. COVID-19 e as oportunidades de cooperação internacional em saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 1-3, 2020.
- CARRILLO ROA, Alejandra; SILVA, Felipe Ricardo Baptista e. A Fiocruz como ator da política externa brasileira no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: uma história revelada. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.22, n.1, jan.-mar. 2015, p.153-169.
- COSTA, Nilson do Rosário. Comunidade epistêmica e a formação da reforma sanitária no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n.3, p. 809-829, 2014.
- CPLP. **Histórico - Como Surgiu?** 2019. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2752.aspx> Acesso em 15 fev. 2022.
- CPLP. **Órgãos**. 2022. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2753.aspx> Acesso em 15 fev. 2022.
- CPLP. **PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO EM SAÚDE DA CPLP (PECS-CPLP). PECS 2018-2021 EIXOS ESTRATÉGICOS, ÁREAS E PROJETOS**. 17 abr. 2018. Disponível em: https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fI_CPLP%2fSaude%2fPECS-2018_2021_APROVADO_17-de-abril_2018_act.pdf Acesso em 15 fev. 2022.
- CPLP. **III Reunião de Ministros da Saúde da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Resolução sobre a continuidade do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP (PECS/CPLP) até 2016**. Maputo, Moçambique, 12 fev. 2014. Disponível em: https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fcanais%2fcanal_saude%2fIII+RMS%2f3_Resol_Continuidade-do-PECS-2016.pdf Acesso em 15 fev. 2022.
- CPLP. **PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO EM SAÚDE DA CPLP (PECS/CPLP) 2009-2012**. 2009. Disponível em: https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fredes%2fsaude%2fIIReuniaoEstoril%2fDOC5_PECS2009-2012_15Maio.pdf Acesso em 15 fev. 2022.
- CPLP. **II Reunião de Ministros da Saúde da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Declaração de Estoril**. Estoril, Portugal, 15 maio 2009. Disponível em: <https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fredes%2fcultura%2fDECLARACAO DO ESTORIL.pdf> Acesso em 15 fev. 2022.
- CPLP. **I Reunião de Ministros da Saúde da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Declaração de Praia**. Praia, Cabo Verde, 12 abr. 2008. Disponível em: https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fredes%2fsaude%2fIReuniaoPraia%2fDECLARACAO PRAIA6_FINAL.pdf Acesso em 15 fev. 2022.
- CPLP. **Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Lisboa, Portugal, 2 nov. 2007. Disponível em: https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf Acesso em 15 fev. 2022.
- CPLP. **Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP**. Lisboa, Portugal, 17 jul. 1996. Disponível em: <https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf> Acesso em 15 fev. 2022.

CPLP. Canal Saúde. **RIDES. Redes de Investigação e Desenvolvimento em Saúde**. 2011. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-4879.aspx> Acesso em 15 fev. 2022.

DENÚNCIA do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). **Ministério das Relações Exteriores**, 15 abr. 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20291-denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul>> Acesso em 20 set. 2020.

DINIZ, Maiana. Brasil e mais cinco países suspendem participação na Unasul. **Agência Brasil**, Brasília, 22 abr. 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul>> Acesso em 20 set. 2020.

DURÁN, Jimena; CHICHAVA, Sérgio. Resisting South–South Cooperation? Mozambican Civil Society and Brazilian Agricultural Technical Cooperation. In: BERGAMASCHI, Isaline; MOORE, Phoebe; TICKNER, Arlene B. (Eds.). **South-South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?** London: Palgrave Macmillan, 2017, p. 271-300.

ESLAVA, Luis; PAHUJA, Sundhya. Between Resistance and Reform: TWAIL and the Universality of International Law. **TRADE L. & DEV.**, v. 3, n. 1. p. 103-130, 2011.

ESTEVES, Paulo; ASSUNÇÃO, Manaíra. The South–South Partnership Puzzle: The Brazilian Health Expert Community in Mozambique. In: BERGAMASCHI, Isaline; MOORE, Phoebe; TICKNER, Arlene B. (Eds.). **South-South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?** London: Palgrave Macmillan, 2017, p. 107-135.

FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. Cooperação estruturante, a experiência da Fiocruz. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 7, p. 2129-2133, jul. 2017.

FONSECA, Luiz Eduardo; BUSS, Paulo M. Diplomacia e cooperação em saúde: uma experiência da Fiocruz. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio E. M. (Org.). **30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: FUNAG, 2017, p. 223-254.

HEWITT, W. E.; BURGESS, Sean; GOMES, Inês. The Comunidade dos Países de Língua Portuguesa at 20 years: An impact assessment. **South African Journal of International Affairs**, v. 24, n. 3, p. 291-309, 2017.

ISAGS. **Redes**. 2019. Disponível em: <<http://isags-unasur.org/quem-somos/unasul/redes/>> Acesso em 12 nov. 2019.

LIMA, Nísia Trindade; BUSS, Paulo M.; PAES-SOUSA, Rômulo. A Pandemia da Covid-19 uma crise sanitária e humanitária. In: BUSS, Paulo Marchiori; FONSECA, Luiz Eduardo (Orgs.). **Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho**. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19 Fiocruz; Editora FIOCRUZ, 2020, p. 35- 40.

MACHADO, Raquel; ALCÂNTARA, Tatiane. Cooperação humanitária em saúde. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde e política externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018, p. 253-268.

MUTUA, Makau. What Is TWAIL? **ASIL Proceedings**, v. 94, April 5-8, p. 31-38, 2000.

NEVES, Bárbara Carvalho. Multilateralismo e a Política Externa Brasileira, retórica? A atuação brasileira na América do Sul de 2000 a 2016. **Mundo e Desenvolvimento**, v.2, n.3, p. 40-64, 2019.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; CUNHA, Frederico Rotta. A pandemia da Covid-19 em regiões transfronteiriças: primeiras aproximações. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociais**, Asunción, v. 4, p. 14-28, dic. 2020.

PASQUALIN, Livia de Oliveira; GARCIA, Tatiana de Souza. Mapeamento dos projetos de cooperação horizontal Brasil-África em países de língua oficial portuguesa na área da saúde entre 2000-2010. In: In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos [...]**. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300006&script=sci_arttext&tlng=pt Acesso em 15 fev. 2022.

PEREZ, Fernanda Aguillar. **A Brazilian Health Foreign Policy?** The role of health in Brazilian Foreign Affairs. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo/King's College London, Brasil/Reino Unido, 2018, 360p.

POZZATTI, Ademar; FARIAS, Luiza W. Da cooperação humanitária à estruturante: o papel do Brasil na construção de capacidades para resistir à epidemia do HIV a partir da Rede Laços Sul-Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 26, p. 7-16, 2020.

POZZATTI, Ademar; FARIAS, Luiza W. O Brasil e a cooperação Sul-Americana em saúde: dos regimes temáticos às possibilidades de efetivação estruturante. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v.16, n.2, p. 363-382, 2019.

RIZZI, Kamilla Raquel; SILVA, Isabella Cruzichi. A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: a ampliação da cooperação, os desafios e a possibilidade de liderança. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, v.2, n.4, p.32-63, 2017.

ROSENBERG, Félix J.; PINHEIRO, Geandro F.; SILVA, Augusto Paulo José da; NORONHA, Ana Beatriz de; RUELA, Heli Francis C.; PEREIRA, Ingrid D. Cooperação estruturante em saúde e o papel das redes na CPLP. **An Inst Hig Med Trop**, v. 15, n. 1; p. 19-26, 2016.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 64, p. 117-137, 2019.

TOBAR, Sebastian *et al.*. Contribuições, Reflexões e Avanços das Redes Estruturantes em Saúde diante da Pandemia de Covid-19. In: BUSS, Paulo M.; BURGER, Pedro (Orgs.). **Diplomacia da saúde: respostas globais à pandemia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021, p. 445-456.

TOBAR, Sebastián *et al.*. A estratégia de redes estruturantes na cooperação internacional da Fiocruz: América Latina e CPLP. In: BUSS, Paulo M.; FONSECA, Luiz Eduardo (Eds.). **Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho** [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19 Fiocruz; Editora FIOCRUZ, 2020, pp. 345-360. Disponível em: < <http://books.scielo.org/id/hdyfg/pdf/buss-9786557080290.pdf> > Acesso em 14 jan. 2021.

TORRONTÉGUY, Marco Aurélio Antas. **O direito humano à saúde no direito internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária**. Tese de Doutorado em Direito, Universidade de São Paulo, Brasil, 2010, 335p.

UNASUR. Plan Quinquenal 2010-2015. 28 abr. 2010.

UNASUR. **Resolución 07/2009 do Conselho de Saúde**. Guayaquil, Ecuador, 24 nov. 2009.

UNASUR. **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud de la Unasur**. Salvador, Brasil, 17 dez. 2008.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; MARTINS, Jameson. Between Science and populism: the Brazilian response to COVID-19 from the perspective of the legal determinants of Global Health. **Brazilian Journal of International Law**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 66-83, 2020.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima *et al.*. Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 1-5, 2020.

Funções de colaboração exercidas	
Ademar Pozzatti	Conceituação; Metodologia; Validação; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Supervisão; Escrita (revisão e edição).
Luiza Witzel Farias	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição).

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

A agenda de segurança e defesa da CPLP e o Atlântico de língua portuguesa: da dimensão histórico-política à técnico-estratégica

The security and defense agenda of the CPLP and the Portuguese-speaking Atlantic: from historical-political approach to technical-strategic approach

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.122263>

Daniele Dionisio da Silva

Instituto de Relações Internacionais e Defesa/ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

danids@yahoo.com.br  

Resumo

Hoje, no mapa geoestratégico mundial, o Atlântico pode ser apontado como secundário, entretanto, para Brasil, Portugal e Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, ele surge como parte dos objetivos nacionais. A gestão dos oceanos é um desafio para Estados por uma concepção diferenciada de limites e pelos recursos requeridos. A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar atribuiu aos países direitos e deveres sobre áreas oceânicas, reforçando que para explorá-las há que se garantir a segurança. Assim, esse trabalho analisa a Agenda de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, principalmente para o ambiente marítimo, por meio dos documentos produzidos, atas de reuniões e estruturas da Componente de Segurança e Defesa. A Componente apresenta uma proposta de estabelecer um paradigma securitário cooperativo, mas carece de recursos e estruturas que transformem ideias em ações comunitárias de longo prazo, mesmo que atividades sejam realizadas no âmbito bilateral. A metodologia utilizada foi um estudo de caso, análise da Agenda de Segurança e Defesa da CPLP, considerando elementos de história comparada, baseada em documentos primários e secundários produzidos na Componente, complementados por pesquisa de campo por meio de entrevistas nos Ministérios da Defesa e Marinhas de Brasil e Portugal.

Palavras-chave: CPLP; Agenda de Segurança e Defesa; Espaço Marítimo.

Abstract

Today, on the world geostrategic map, the Atlantic can be pointed out as secondary space; however, for Brazil, Portugal and Portuguese-speaking African Countries, it appears as part of the national objectives. Ocean Governance is a challenge for States due to a differentiated concept of limits and the required resources. The United Nations Convention on the Law of the Sea gave countries rights and duties over oceanic areas, reinforcing that in order to explore them, security must be guaranteed. Thus, this work analyzes the Security and Defense Agenda of the Community of Portuguese-Speaking Countries, mainly for the maritime environment, through the documents produced, minutes of meetings and structures of the Security and Defense Component. The Component presents a proposal to establish a cooperative security paradigm, but lacks resources and structures that transform ideas into long-term community actions, even if activities are carried out bilaterally. The methodology used was a case study, analysis of the CPLP Security and Defense Agenda, considering elements of comparative history, based on primary and secondary documents produced in the Component, complemented by field research through interviews in the Ministries of Defense and Navies from Brazil and Portugal.

Keywords: Community of Portuguese-speaking countries (CPLP); Security and Defense Agenda; Maritime Space.

Recebido: 01 Maio 2022
Aceito: 18 Julho 2022

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Com o fim da Guerra Fria teria diminuído a possibilidade de agressão militar entre Estados, e de certo modo a perspectiva de defesa vai dando lugar as temáticas de segurança, surgindo um novo quadro de ameaças de caráter global. Junto há também o aparecimento estratégico das questões socioeconômicas e ambientais mais locais, e assim a segurança passa a ser tratada em outras amplitudes e não somente políticas e militares. Essa nova perspectiva mais ampla incluiria elementos de segurança humana, segurança ambiental e segurança do espaço oceânico. Hedley Bull (1961) e Bernard Brodie (1973), ainda na conjuntura da Guerra Fria, já apontavam a dificuldade de pontuar a amplitude desse conceito, algo que se tornou ainda mais complexo com o aparecimento das agendas transnacionais na década de 1980 e o aumento dos crimes transnacionais na década de 1990.

Na busca por uma definição que se aplique à realidade dos países não desenvolvidos, Ayoob (1983) sinaliza que a segurança seria inseparável do processo de formação do Estado, o que teria relativo alinhamento com a conjuntura recente de gestão dos espaços oceânicos dos países de língua portuguesa já que carecem de meios, recursos humanos e doutrinas para delineamento de políticas públicas nessas áreas. Pode-se pontuar que parte da sensação de insegurança que estes Estados têm emana de dentro das suas próprias estruturas, ou mesmo da ausência delas. Nesses países, a segurança deve ser olhada não somente pela perspectiva militar, mas por uma dimensão maior (multidimensional), que engloba, na construção do Estado, sistemas estruturados de gestão de políticas públicas. Se considerarmos a lógica de deveres proposta pela Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), a questão é ainda mais complexa, pois ameaças mesmo de pequenas proporções, em países não desenvolvidos com grandes áreas marítimas vulnerabilizam mais qualquer capacidade de resposta do Estado; considerando que para fazer a gestão de área marítimas requer-se meios e capital humano adequados, e mais recursos que a gestão de áreas terrestres.

De modo complementar, se considerarmos os direitos de exploração de recursos que a CNUDM forneceu aos Estados não desenvolvidos, pode-se também aplicar a perspectiva teórica-conceitual de Ayoob, aonde a insegurança viria da ausência de capacidade científica e tecnológica desse Estado de explorar a área sobre jurisdição. Contudo, essa perspectiva de análise da segurança por direitos e deveres da CNUDM parece ser menos complexa para Brasil e Portugal já que possuem estruturas estatais para atuação no ambiente oceânico, sejam civis, sejam militares; entretanto, também possuem problemas socioambientais e de gestão integrada (com múltiplas agências públicas e privadas) de imensas áreas marítimas.

Cabe pontuar, como ressalta Tanno (2003), que na segurança internacional observa-se

a consolidação de três vertentes teóricas: a tradicionalista, a abrangente e a crítica. A primeira proposta, consonante com as premissas teóricas realistas, defende que os estudos da área devem se restringir às questões militares e resguardar o Estado como unidade básica de análise (Walt, 1991); a vertente abrangente (do inglês *widener*) sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal (Buzan, 1991); e a perspectiva crítica, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a emancipação humana (TANNO, 2003, p. 4).

Considerando as três vertentes, pode-se apontar que na análise da Agenda de Segurança e Defesa da CPLP, principalmente proposições para o ambiente marítimo, encontramos muitos elementos que poderiam sustentar um alinhamento com a vertente abrangente¹ e por isso os estudos de Barry Buzan contribuíram tanto. Contudo, as proposições da Agenda para assegurar o ambiente marítimo desde 2010, ampliada para uma perspectiva mais civil com as Reuniões dos Ministros do Mar, delineamento de ações para participação da sociedade civil dos Estados membros, e a construção da Estratégia dos Oceanos, incluindo elementos de segurança humana, permitiria também um alinhamento da Agenda com

¹ Há que se ressaltar que seria possível usar a Escola de Copenhague de modo mais aprofundado nessa análise da Agenda de Segurança e Defesa, incluindo outras abordagens e autores referência, o que não será feito aqui por uma limitação de tamanho do artigo, podendo ser essa uma proposta de trabalho futuro.

uma vertente crítica com foco na emancipação humana (BOOTH, 1991). Assim seriam observados interesses dos indivíduos de cada país para além dos interesses dos Estados. Pode-se apontar que, ao longo do tempo, a um conceito [como assegurar o ambiente marítimo] são atribuídos significados que variam segundo o contexto histórico, possibilitando múltiplas acepções (KOSELLECK, 1992); cabendo assim ao analista tentar desconstruir o que está sendo proposto em cada tempo histórico.

Tentando ampliar essa breve discussão teórica do artigo, Buzan e Wæver (1998) contribuem ao analisar a estruturação dos elementos que compõem a segurança, em um processo de securitização enquadrando uma temática como um tipo especial de política. O autor pontua que um tópico é securitizado não necessariamente pela existência de uma ameaça real, é sim porque ele é apresentado como uma ameaça. Desta forma, no contexto oceânico proposto pela CNUDM onde há a delimitação de áreas com soberania ou direitos de soberania dos países sobre recursos vivos e não vivos, observamos que para muitos países a gestão dessas áreas oceânicas e seus recursos passaram a ser um tema passível de securitização, algo materializado em políticas e estratégias.

Assim, podemos apontar essa lógica de securitização no Brasil quando na década de 1970 começam a ser mapeadas as primeiras reservas de hidrocarbonetos *offshore*, ganhando mais projeção em 2008 quando são descobertas reservas do pré-sal. Para Portugal, essa securitização vem pelo aumento de área que o país passa a ter direitos de soberania após a CNUDM, tornando-se detentor da maior plataforma continental da Europa e com fator um mar/terra de 18,05, ou seja, a área marítima sobre a terrestre. Acrescentaria aqui o caso de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, dois arquipélagos que ganharam muito com a CNUDM, possuindo um fator mar/terra maior que 150. Isso explica o porquê da cooperação e concertação na CPLP para o ambiente marítimo ter sido uma área promissora ao ponto de se pensar em incluir um quarto pilar aos seus objetivos, que seria o mar.

Considerando ainda que segurança é um fenômeno relacional, no ambiente marítimo observamos subsistemas para gestão partilhada de áreas, dos quais a OTAN seria um exemplo, a União Europeia outro, mas recentemente observamos iniciativas menores como memorando de entendimento tripartido para patrulhamento combinado entre Moçambique, África do Sul e Tanzânia, criado para combate da pirataria e do tráfico de drogas e armas, ou para conter a imigração ilegal pelo mar. Ao longo da análise dos documentos da Componente pode-se pontuar que em determinado momento houve um direcionamento para criação de subsistemas para gestão partilhada de áreas marítimas por delimitações proximidade geográfica. Mas, a cooperação na CPLP para o ambiente oceânico por meio de ações práticas requereu recursos que não estavam disponíveis, ficando restritas muitas vezes as discussões de alto nível até bastante aprofundadas.

Um ponto relevante de ser ressaltado é que seja para Brasil, seja para Portugal, ou ainda para os outros países de língua portuguesa, a gestão marítima é geralmente executada por um único agente público, Marinhas ou Componentes Navais, seja para questões militares de uso da força, seja para questões civis como, por exemplo, controle de derramamento de óleo, gestão de portos ou análise das condições climáticas oceânicas. Ressaltaria que Brasil e Portugal possuem também grupos de influência civis conscientes da temática oceânica, bem como tem mais de trinta anos de participação nos fóruns internacionais dessa temática. Já os outros países de língua portuguesa, apesar de possuírem Ministérios da Defesa e uma estrutura de menor porte de Comando Naval, não possuem uma estruturação nas amplitudes política, econômica e socioambiental para o mar.

Um último ponto a ser levantado seria a presença ou ausência de elementos geopolíticos ou atores extra-CPLP que influenciariam a Agenda. Primeiro, os Estados Unidos surgem mais como difusor de temas relevantes, como é o caso do terrorismo presente nos documentos da Componente de 2002, 2003 e 2004; não havendo referências consideráveis as estruturas de gestão de segurança como AFRICOM ou Quarta Frota. Já o Reino Unido seria um ator quase irrelevante na Agenda apesar de suas ilhas no Atlântico Sul. A China apesar da influência econômica no Atlântico Sul também não se

projeta como ator a ser considerado na Agenda. Contudo, a França e suas formas de cooperação técnico militar com países africanos seriam elementos muito presentes na Agenda, sugerido como um modelo a ser seguido no ambiente marítimo.

Cabe pontuar que a metodologia utilizada nesse trabalho foi um estudo de caso, análise da Agenda de Segurança e Defesa da CPLP, considerando elementos de história comparada, baseada em documentos primários e secundários produzidos no âmbito da Componente, complementados por pesquisa de campo por meio de entrevistas realizadas nos Ministérios da Defesa e Marinhas de Brasil e Portugal em 2013, 2014 e 2015.

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a dimensão de segurança e defesa

Laços históricos e a proposta da valorização da língua portuguesa levaram a criação da CPLP. A Comunidade nasceu estruturada em três pontos: a concertação político-diplomática entre os membros em matéria de relações internacionais, para reforço da sua presença nos fóruns internacionais; a cooperação, particularmente nos domínios econômico, social, cultural, jurídico e técnico científico; e a materialização de projetos de promoção da língua portuguesa. Neste artigo, propõe-se mostrar que foram adicionados elementos para a promoção de boas práticas de governança em várias áreas, incluindo projetos para forças armadas dos Estados membros, levando em conta uma estrutura de submissão do poder militar ao poder político; proposição que aparece nos discursos feitos nas reuniões e documentos analisados aqui.

Com o passar do tempo, os âmbitos de cooperação vão sendo ampliados, e em 1998, há inclusão da Cooperação Técnico Militar (CTM), ou seja, surge uma agenda de projetos nas áreas de segurança e defesa. Inicialmente, os mais de trinta anos de formação, treinamento e operações entre as forças armadas portuguesas e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs) moldam a construção da Agenda. No século XXI, agrega-se também o anseio do Brasil se tornar um global *player*, e querer proteger o Atlântico Sul e seus recursos *offshore*. Cabe acrescentar que essa agenda da Comunidade e sua Componente de Segurança e Defesa² não tem sido uma temática muito estudada por acadêmicos, bem como encontramos poucas publicações com análise crítica do tema, o que ressalta a relevância desse artigo.

No âmbito da segurança e defesa da CPLP temos como referência os trabalhos de Luís Bernardino e Luís Barroso. Bernardino (2011) pontua a possibilidade de a Comunidade adquirir projeção internacional ao reforçar as capacidades dos Estados membros, cooperando com atores regionais africanos na consecução de estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentado e à segurança participativa. Esse autor apresenta a importância do mar e da segurança marítima como temática a ser partilhada pela CPLP, sendo essa uma forma de incrementar o potencial geopolítico e geoestratégico da organização. Ele chama atenção para que a cooperação na CPLP surge pela dificuldade dos Estados costeiros de assimilar internamente regras da CNUDM, já que Convenção traz uma nova lógica de governança dos espaços marítimos. Nessa proposta de governança teríamos a possibilidade de interações em rede onde a atuação das Marinhas (ou componentes navais) na gestão desses espaços em tempos de paz seria intensa, mas não exclusiva. Além disso, esse elemento militar, atuando em temáticas mais técnicas, estaria rotineiramente inserido em fóruns internacionais, como a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) e a Organização Marítima Internacional (IMO), tornando-se também um ator político.

Levando em conta o que foi aqui apresentado, é que surgem as hipóteses deste trabalho. Primeiro, propõe-se que a Agenda de segurança e da defesa produzida no âmbito da CPLP apresenta um alinhamento com a proposta de securitização de novas ameaças, principalmente ameaças não estatais. Segundo, propõe-se que a Agenda estaria também centrada na perspectiva de segurança multidimensional e na segurança como elemento relacionado ao desenvolvimento. A perspectiva de securitização de novas ameaças é aqui descrita como parte de um processo que tornar relevante questões de natureza social, ambiental, ou mesmo econômica, que perpassem a atuação de atores transnacionais, como por exemplo o narcotráfico e a pirataria. Como afirma Villa (1999), a natureza social tanto desses novos fenômenos quanto dos agentes

² Os documentos da CPLP denominam a Componente como Componente de Defesa, talvez por envolver prioritariamente atores de defesa; entretanto optou-se por designá-la como Componente de Segurança e Defesa tendo em vista que temáticas trabalhadas são mais amplas envolvendo a segurança em si (com suas múltiplas possibilidades de análise), ou por envolver atores de defesa que hoje tem realizado também ações de policiamento, principiante no ambiente marítimo.

transnacionais decorre do surgimento de uma noção de segurança internacional diferente da tradicional visão nacional de natureza estratégico-militar, centrada no Estado. O autor acrescenta que isso geraria como consequência a necessidade de se estabelecer um ideal de segurança global multidimensional, que poderá requerer a cooperação de vários atores, e que se relaciona com o que aqui definimos como paradigma securitário cooperativo. Villa (1999) contribui ainda com as hipóteses apresentadas no artigo ao propor que essa abordagem de segurança seria multidimensional pois não se constitui só de conteúdo estratégico-militar, mas também de outros conteúdos transnacionais, como desequilíbrios ecológicos, crime organizado transnacional e migrações internacionais, que fazem com que a segurança internacional deva ser encarada sob diversos ângulos.

De modo complementar, propõe-se que a Agenda de segurança e da defesa da CPLP para o ambiente marítimo estaria centrada na visão multidimensional do oceano e sua passagem estratégica de meio de locomoção para fonte de recursos, algo materializado na CNUDM. Poderia-se pontuar ainda que essa Agenda para o ambiente marítimo apresenta um relativo alinhamento com a proposta de securitização de novas ameaças para o mar, como pirataria e migração marítima. Contudo, deve-se pontuar que a análise aqui apresentada da Agenda foi baseada em dados coletados de 1998 até 2015 quando muitos documentos da Componente passaram a ser restritos. Além disso, observa-se a partir de 2015 uma redução da participação brasileira, no âmbito do MD e MRE, e as ações de cooperação no âmbito militar saíram da esfera comunitária para retornarem a ações pontuais bilaterais mais sustentadas em financiamentos portugueses.

Principais concepções e perspectivas da agenda de segurança e defesa da CPLP

A pesquisa aqui apresentada é parte de uma tese de doutorado defendida em 2015 no Programa de Pós-Graduação em História Comparada da UFRJ, e no início da coleta dos dados acreditava-se que a defesa da língua portuguesa seria um elemento securitizável na Agenda. Entretanto, não se observou a língua como um elemento presente na Agenda, a menos que fosse como facilitador da cooperação e concertação. Um segundo ponto que se propôs a observar foi à influência da OTAN ou da UE na Agenda por meio do pertencimento de Portugal. Todavia, esses elementos até foram identificados, porém sem serem considerados como preponderantes. Um terceiro ponto seria uma agenda de ações focadas em treinamento para operações de paz, o que realmente teria guiado a Agenda nos sete primeiros anos. Contudo, a partir de 2006, observamos a inserção da temática de gestão do espaço oceânico e da segurança marítima, por influência dos direitos e deveres legitimados na CNUDM, adicionados a possibilidade de pedidos de extensão das plataformas continentais e descoberta de recursos energéticos *offshore* nos Estados membros.

Em 2007 se percebe uma intensificação da participação brasileira, pelo mapeamento das reservas de pré-sal, seguida do surgimento de uma visão estratégica da cooperação com a África, em especial com a CPLP, como forma de proteção dessa área oceânica da influência de potências extrarregionais. A partir de 2009, após a submissão do pedido de extensão da plataforma continental à Comissão dos Limites da Plataforma Continental (CLPC) pelo Brasil, observamos um relativo alinhamento entre Portugal e Brasil na perspectiva de intensificar a componente para o ambiente marítimo. Moçambique e Angola também submetem seus pedidos de extensão da PC apoiados por Brasil e Portugal³. E assim a segunda década do século XXI tem uma Agenda voltada para questões marítimas, onde o ator principal seria as Marinhas, mas também observamos reuniões periódicas dos ministérios ligados a temáticas do mar.

Outra questão interessante da componente seria a sobreposição de CTM bilaterais com ações de CTM na vertente comunitária, o que pode parecer como esferas de competição, mas que acaba por almejar construir uma rede de projetos adaptados as realidades locais. Outro ponto a ser ressaltado é que em 1998, a cooperação tendia a ser hierarquizada no sentido de Brasil e Portugal para os PALOPs, e Timor-Leste, a partir de 2002. Entretanto, a partir de 2005 começam a surgir projetos entre os PALOPs e Timor-Leste, como a Missão de Assistência de Angola a Guiné-Bissau (MISSANG) para Reforma do Setor de Defesa e Segurança, o apoio ao processo eleitoral de Timor-Leste a Guiné-Bissau, e a realização da mesa

³ Nos mapeamentos para extensão da PC foram usados meios e o capital humano técnico das Marinhas de Brasil e Portugal.

redonda de Reestruturação e Modernização do Setor de Defesa e Segurança em Cabo Verde para apoio a Guiné-Bissau. Considerando a Agenda de Segurança e Defesa da CPLP, pontuamos como elementos relevantes da componente:

- a) Reuniões dos Chefes de Estado e de Governo - primeira esfera de decisão política, mantém vínculos político-partidários ou históricos dos Estados membros (por exemplo, aproximação brasileira do Partido dos Trabalhadores com a África de língua portuguesa, ou a herança colonial portuguesa em África), mas também legitima decisões mais técnico-estratégicas (descoberta do pré-sal e garantia dos recursos oceânicos para o desenvolvimento).
- b) Reuniões dos Ministros da Defesa - segunda esfera de decisão política, sendo uma ponte de ligação entre a dimensão político-partidária e a dimensão técnico-estratégica.
- c) Reuniões dos Chefes do Estado-Maior General das Forças Armadas - primeira esfera de decisão técnico-estratégica, mais no âmbito militar, sendo uma ponte de ligação entre a dimensão técnico-estratégica e a dimensão política⁴.
- d) Reuniões do Secretariado Permanente para Assuntos da Defesa (SPAD), as Conferências das Marinhas e as Conferências para Assuntos do Mar - outras esferas de decisão técnico-estratégica.

Em uma perspectiva histórica, pode-se dizer que logo na primeira reunião de ministros da defesa em 1998, os ministros reconheceram que a Cooperação Técnico Militar, que em âmbito bilateral vinha sendo desenvolvida entre Portugal e os PALOPs, deveria constituir-se como uma vertente primordial da Componente de segurança e defesa⁵. Essa CTM molda-se por exercícios conjuntos; compartilhamento de doutrinas, políticas e estratégias; formação de militares em instituições de ensino; intercâmbios de meios e seminários de trocas de informações; em uma lógica de internacionalização similar à que fazem engenheiros ou médicos. Cabe aqui pontuar que para se estabelecer uma Cooperação Técnico Militar ampla e de longo prazo com densidade, não seria suficiente a dimensão histórica do colonialismo português ou a aproximação político-partidária com a África do governo Lula. Não bastariam reuniões e documentos produzidos no âmbito comunitário, sendo esse um roteiro de boas intenções, que sem recursos humanos e financeiros não se teria uma CTM de fato. A CTM comunitária requer uma visão estratégica de médio e longo prazo, pelo menos uma geração de formação de militares (cerca de 20 anos) para que se criar laços de confiança, construir estruturas, fazer mapeamentos conjuntos, uniformizar doutrinas, produzir regulamentações e trocar informações.

No caso aqui avaliado, os recursos acabaram não sendo disponibilizados para materializar a cooperação. Ao longo da pesquisa foram vários os relatos de que os militares não tinham como se sustentar no outro país durante o curso de capacitação. Contudo, pesaram também contextos instáveis internos dos países e a limitada capacidade técnica de alguns militares envolvidos na CTM de incorporarem, ajustarem ou replicarem os conhecimentos partilhados. Deve-se acrescentar que a formação do capital humano deveria ter prevalência sobre doação ou venda de meios, já que não se pode utilizar os meios militares atuais com alto grau tecnológico sem capacitação prévia. Considerando esses aspectos, Portugal parece ter tido maior êxito que o Brasil, pois possui nos países de língua portuguesa uma estrutura de assessoramento militar (adidos terrestres, aéreos e navais), enquanto o Brasil optou inicialmente por doar meios militares. Entretanto, a formação da Marinha da Namíbia⁶ pela MB; a assinatura memorando de entendimento técnico no domínio da defesa entre

⁴ Documentos da Componente sugerem que o relacionamento entre esferas dos Ministros da Defesa e Chefes dos Estados Maiores Gerais é que tornaria sustentável a médio prazo a Agenda, já que mesmo que a parte técnico-estratégica seja muito ativa, projetos não se materializariam se não forem ajustados ao pensamento político-partidário e obtivessem apoio político ou financeiro. Um elemento que realçaria isso seriam as gestões de Nelson Jobim (2007-2011) e Celso Amorim (2011-2015) no MD, que intensificaram bastante a Agenda e participação do Brasil na Componente.

⁵ A história da Componente começaria na década de 1980 com adidos militares portugueses nas embaixadas africanas e com militares africanos fazendo parte de sua formação nas academias portuguesas. No caso do Brasil até o fim do século XX poucos militares africanos fizeram cursos nas academias brasileiras, porque o país focava sua CTM mais na América do Sul; uma reorientação da PEB para África no governo Lula inseriu essa área geográficas.

⁶ A Namíbia é membro observador da CPLP, e está geograficamente inserida no Atlântico Sul e na área geopolítica dos PALOPs.

Brasil e Angola em 2014; e a criação pelo Brasil, em 2015, de um núcleo de Missão Naval em São Tomé e Príncipe sinalizariam uma inflexão no comportamento brasileiro.

Levando em conta que a Componente foi estabelecida tendo como elemento norteador a CTM e não formação de um complexo de segurança nos moldes da OTAN, e que a Agenda deveria ter uma amplitude multidimensional, a seguir serão apresentados alguns pontos relevantes coletados dos documentos. Contudo, hoje a maior parte dos documentos analisados são considerados restritos, apesar de disponibilizados na internet até 2012. A análise dos documentos foi dividida em duas partes: Agenda de Segurança e da Defesa da CPLP e a parte dessa Agenda para o ambiente marítimo.

Agenda de segurança e da defesa da CPLP

Na Cimeira Constitutiva da CPLP, em 1996, os Chefes de Estado ressaltaram que a situação da segurança internacional importava aos países membros. Afirmaram que a promoção do desenvolvimento econômico e social dos seus povos e a progressiva afirmação internacional dos países de língua portuguesa seriam prioridades, e nesse âmbito a segurança teria relevância. Nos documentos também há associação entre cooperação e desenvolvimento. Nas Conferências de Chefes de Estado alguns pontos contribuem para perspectiva da segurança: acompanhamento regular da situação interna nos membros para reforçar a capacidade da CPLP na prevenção de conflitos, na ajuda humanitária e no apoio à consolidação das instituições democráticas; e o compromisso com a democracia, o estado de direito, o respeito aos direitos humanos e pela justiça social enquanto pressupostos para paz e segurança. Esses pontos também podem ser observados nos discursos de outras Reuniões da Componente.

Na Declaração sobre Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na era da Globalização, de 2000, assume-se o compromisso de desenvolver mecanismos de cooperação com o objetivo, dentre outros, de: garantir a segurança dos cidadãos, o combate ao crime organizado e transnacional; aprofundar a concertação político-diplomática nos domínios da paz, dos direitos humanos, da ajuda ao desenvolvimento; e assumir a responsabilidade comum na defesa dos valores e dos objetivos do respeito e da segurança entre as nações. Essa declaração materializaria na Comunidade a relação entre segurança, cooperação, desenvolvimento e democracia. Assim, dois países aparecem como uma preocupação constante nos documentos: Timor-Leste e Guiné Bissau. Além disso, a componente parece alinhada a uma amplitude de segurança global, que a título de ilustração, no contexto do onze de setembro, seguiu um movimento mundial de condenação do terrorismo, aprovando uma Declaração sobre a contribuição da CPLP para o combate ao Terrorismo.

O combate ao crime organizado é outro tema recorrente na Componente, sendo realizada em 2007 uma Conferência Internacional sobre Narcotráfico na Guiné-Bissau que ressaltou a necessidade de ações que delineiem uma reforma do setor de segurança e defesa. Até 2007, outro tema muito discutido seriam operações de paz, sinalizando inclusive com a possibilidade de criação de Centros de Excelência de Formação de Formadores nessa área e de um Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA) por parte de Portugal.

Passando para análise das Reuniões dos Ministros da Defesa, pode-se dizer que também são recorrentes: a análise da situação político-militar no contexto internacional, no contexto regional e interna dos países membros, concluindo-se pela necessidade de uma maior congregação de esforços em prol da paz como premissa para o desenvolvimento dos povos, bem como há apoio a solução dos conflitos por meios pacíficos. Na primeira reunião dos ministros da defesa foram identificadas como áreas para cooperação: treinamento de unidades militares para operações de paz; a criação de estabelecimentos comuns de ensino militar (Centros de Excelência de Formação de Formadores); conferências anuais sobre segurança e defesa; e ainda a criação de um Centro de Análise Estratégica⁷ (CAE) com sede em Maputo e núcleos em cada país. O CAE teria sido uma excelente iniciativa de análise político-estratégica se os Estados tivessem estruturas

⁷ Existiram dificuldades de operacionalidade do CAE principalmente o financiamento apesar da criação de um fundo. Os temas em análise foram: papel da CPLP na prevenção de conflitos e gestão de crises regionais (2004); caráter multidisciplinar da luta contra o terrorismo (2004-2006); profissionalização das forças armadas, ética e profissão militar (2006-2007); e visão prospectiva das atividades complementares das forças armadas no âmbito dos países da CPLP (2008-2009).

militares mais sólidas. Já essas áreas de cooperação citadas acima se revelariam bastante complexas para que projetos saíssem do papel, seja por falta de recursos, seja por falta de maturidade da componente, seja pela ausência de estruturas militares adequadas nos PALOPs e Timor-Leste.

Em 1999, os ministros acordaram a criação de um Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa (SPAD) em Portugal, integrado por representantes dos Chefes dos Estados-Maiores Gerais e dos MD, para estudar e propor medidas de implementação de ações de cooperação multilateral⁸, dentre elas um Programa Estratégico de Formação e Intercâmbio das FAs dos países membros. Esta iniciativa de formação de militares de um país em outro é comum em países desenvolvidos e tem resultados significativos. Contudo, observa-se que o fato de as vagas serem ofertadas aos PALOPs e a Timor-Leste não significava que estas seriam preenchidas, pois os militares destes países precisavam ainda de auxílio para deslocamento, alojamento, alimentação, elementos que limitaram o programa.

Em 2000, os ministros aprovaram a realização do primeiro exercício militar combinado destinados à preparação e treino de unidades para operações de paz, Felino 2000. Os Exercícios Felino⁹ seriam realizados anualmente, focados em promover a interoperabilidade das FAs de língua portuguesa, habilitando-se, se for a vontade política, a participarem de ações da ONU. Estes Exercícios foram ao longo do tempo sendo aprimorados; revelando-se como a parte mais bem estruturada da Componente.

Em 2003 surge nos documentos a questão das novas ameaças e a forma integrada que se deve pensar o seu combate; isso se tornaria uma constante nas esferas de discussão da Componente ressaltando a importância da atuação das forças armadas em apoio às forças de segurança no combate ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico ilegal de pessoas e bens. Esta poderia ser apontada como uma demonstração da percepção na Componente de que segurança deveria ser um elemento multidimensional.

No início do século XXI, os ministros da defesa ressaltaram que a cooperação deveria ser parte de um Protocolo da Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa que teria como objetivos: criar uma plataforma comum de conhecimentos em matéria de defesa; promover uma política comum de cooperação nas esferas da defesa; e contribuir para desenvolvimento das capacidades internas fortalecendo as FAs dos países da CPLP. O Protocolo deveria ser um acordo guarda-chuva que abarcaria as atividades realizadas na componente; mas, ele foi estabelecido em 2006, e quase dez anos depois, alguns países ainda não tinham conseguido ratificá-lo. Apesar de várias limitações, em 2009, onze anos após a primeira reunião da área da defesa, as discussões tornaram-se mais profundas produzindo um ambiente de análise político-estratégica considerável. Ressaltaria que a diminuição das crises político-militares nos PALOPs e Timor-Leste e o aumento do número de ações bilaterais de CTM feitas por Brasil e Portugal também contribuíram para esse amadurecimento da Componente.

Em 2015 foi aprovada a Identidade da CPLP no Domínio da Defesa, na qual são propostos os fundamentos da matriz identitária assentados nos laços históricos, nos traços culturais comuns, na geografia ribeirinha e marítima que molda e une os povos, nos valores semelhantes do humanismo e multiculturalismo e, fundamentalmente, no território cultural comum que é a língua portuguesa. No documento se constata um alargamento do conceito de segurança para incluir a segurança humana, onde se diminui a ênfase sobre territórios e acentua a atenção às populações. Na parte do documento do Contexto Estratégico, das Dinâmicas de Insegurança e de Segurança na CPLP identificam-se como ameaças: o crime organizado transnacional; a disputa por recursos marinhos e energéticos onde a pirataria tem relevância; o

⁸ Objetivos do SPAD: promover troca de informação e concertação de propostas para decisão política em operações de paz; operacionalidade das forças; uniformização dos procedimentos e doutrina; aumento da capacidade de atuação combinada; planejamento e realização de exercícios e intercâmbio dos observadores em exercícios militares nos Estados.

⁹ O Exercício, em 2003 foi a oportunidade de implementar metodologias de Estado-Maior ao nível do comando e controle. No Exercício em 2004 realiza-se o primeiro Exercício de Operações Conjuntas e Combinadas. Em 2009 pontua-se como insuficiente a formação em Sistemas de Comando e Controle. Em 2011 pontua-se a necessidade de aumentar o tempo de formação conjunta e harmonizar conceitos, procedimentos operacionais e táticos. No Exercício Felino de 2013 acontece um desembarque anfíbio, em uma embrionária proposta de associação entre projeção de poder naval e terrestre. Exercícios seriam uma experiência tático-operacional relevante, um elemento de maior visibilidade, ao ponto de os EUA terem solicitado participar como observadores.

crescente radicalismo religioso; os conflitos regionais (principalmente nos Grandes Lagos, no Magrebe, e no leste da Europa); as ameaças cibernéticas; os riscos decorrentes da degradação ambiental e das alterações climáticas; e os problemas internos de natureza social e/ou política de cada membro. Conclui o documento que esses desafios seriam muito complexos, exigindo abordagens e capacidades multissetoriais e multilaterais.

Considerando essa conjuntura de novas ameaças, na Reunião de dos Chefes do Estado-Maior General das Forças Armadas de 2009, o CEMGA de Portugal pontuou que a questão da segurança e defesa estaria naquele momento determinada por três fatores: ameaças de novo tipo e de natureza assimétrica; imprevisível e a mudança seria a única constante. Assim, diante do que foi apresentado, pode-se dizer que na estruturação da Componente e na Agenda de Segurança e Defesa da CPLP há um alinhamento com a proposta de securitização de novas ameaças, principalmente ameaças não estatais, como terrorismo, crime organizado e a pirataria. Também pode-se sinalizar que essa Agenda está centrada na perspectiva de segurança multidimensional e na segurança como elemento essencial ao desenvolvimento, onde a democracia e a submissão do poder militar ao poder político teriam também relevância.

Agenda de segurança e da defesa da CPLP no ambiente marítimo

Na Cimeira Constitutiva da CPLP, em 1996, os Chefes de Estado ressaltaram que a situação da segurança internacional importava aos países membros. Afirmaram que a promoção do desenvolvimento econômico e social dos seus povos e a progressiva afirmação internacional dos países de língua portuguesa seriam prioridades, e nesse âmbito a segurança teria relevância. Nos documentos também há associação entre cooperação e desenvolvimento. Nas Conferências de Chefes de Estado alguns pontos contribuem para perspectiva da segurança: acompanhamento regular da situação interna nos membros para reforçar a capacidade da CPLP na prevenção de conflitos, na ajuda humanitária e no apoio à consolidação das instituições democráticas; e o compromisso com a democracia, o estado de direito, o respeito aos direitos humanos e pela justiça social enquanto pressupostos para paz e segurança. Esses pontos também podem ser observados nos discursos de outras Reuniões da Componente.

Em 1998, na Conferência dos Chefes de Estado há menção a Exposição Mundial de Lisboa sobre o tema “Oceanos, um patrimônio para o futuro”. Neste ano iniciar-se-ia o processo de construção da Componente e o oceano já seria um elemento apresentado multidimensionalmente e que necessitaria de uma gestão integrada. Mas somente em 2008 registra-se a decisão de desenvolver uma política de oceanos na CPLP com a instauração da Reunião dos Ministros responsáveis por Assuntos do Mar. A política teria o objetivo de coordenar posições em fóruns internacionais e acompanhar ações para a gestão sustentável dos oceanos. Em 2010, na I Reunião de Ministros dos Assuntos do Mar foi aprovada a Estratégia da CPLP para os Oceanos como uma visão integrada para a promoção do desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos. Foram aprovadas também outras iniciativas como: o Atlas dos Oceanos da CPLP; a cooperação em projetos de extensão da plataforma continental; o Centro de Estudos Marítimos da CPLP; o desenvolvimento de um projeto pedagógico para a mobilização de professores, alunos e sociedade para a importância do mar; e a criação da Feira do Mar.

Em 2003, os ministros da defesa chamaram a atenção para a necessidade da cooperação multilateral no controle, fiscalização e vigilância das águas territoriais e dos recursos da zona econômicas exclusivas dos países da CPLP; assunto retomado no Protocolo de 2006 identificado como vetor para afirmação da Componente. Em 2008, surge a Conferência das Marinhas incrementando mais a Agenda produzida para o ambiente marítimo. Dentre as temáticas apresentadas, podemos citar: a segurança marítima, riscos e ameaças que afetam os países da CPLP; o mapeamento e a delimitação da plataforma continental até o limite de 350 milhas; a exploração dos fundos marinhos e da “Área”; a soberania sobre o imenso potencial de riquezas de áreas oceânicas e a exploração equilibrada em benefício das populações; pesca ilegal e industrial; combate às atividades ilícitas e novas ameaças (relevância para pirataria no Golfo da Guiné e no Canal de Moçambique); a criação ou estruturação de autoridades marítimas nos Estados; o reforço da CTM para o ambiente

marítimo; a coleta e partilha de informações; e a necessidade da expansão do conhecimento situacional marítimo em um ambiente colaborativo. De fato, ao longo do tempo se solidifica a ideia de que a segurança marítima poderia se constituir como um quadro privilegiado de CTM comunitária tendo em conta a vasta área marítima sob jurisdição dos Estados membros, seguida da proposição da criação de uma Agência Lusófona de Monitoramento no Atlântico Sul.

Especificamente sobre a CPLP e o espaço marítimo, acrescenta-se que foram realizadas até 2015, quatro Conferências das Marinhas da CPLP, sendo a 1ª em 2008 com a temática do papel das Marinhas no atual contexto internacional considerando a complexidade do ambiente internacional e as novas ameaças nos oceanos; a 2ª em 2010 com a temática Marinhas e os desafios do século XXI; a 3ª em 2012 com a temática da garantia da defesa e segurança marítima em âmbitos nacional, regional e global; e a 4ª em 2015 com a temática da importância do mar para o desenvolvimento dos países da CPLP. Contudo, a Conferência das Marinhas sugere ser apenas um amplo fórum de discussão, ainda dependendo de apoio da dimensão política projetos de longo prazo.

Em 2015, a Componente para o ambiente marítimo já tinha uma Agenda sólida que elencaria as seguintes proposições: institucionalização da Conferência das Marinhas como órgão do Protocolo de 2006; delineamento de programas de apoio técnico para implementação de um sistema de vigilância marítima nos Estados; cursos, intercâmbios e estágios para militares em órgãos de instrução de comando e controle de patrulha marítima; estruturação de um sistema de gerenciamento, monitoramento e controle das águas jurisdicionais nos Estados; desenvolver mecanismos de troca de informações entre centros de controle de tráfego marítimo dos países; delinear ações conjuntas de combate às novas ameaças nos espaços marítimos (similares aos Exercícios Felino); levantamento hidrográfico e de informação cartográfica; cooperação para implementação de um sistema de apoio à decisão na patrulha marítima; cooperação na delimitação de fronteiras marítimas; e criação de um centro integrado de treino de equipes móveis.

Na perspectiva civil, em 2009, foi produzido um documento que sugere ser a síntese do pensamento marítimo abrangente da Comunidade, a Estratégia da CPLP para os Oceanos. Entretanto, o documento não apresenta linhas de ação como uma estratégia deve ser, nem de onde viriam os recursos para ação. Sem estes elementos podemos dizer que apesar da riqueza de temáticas não seria mais que um guia de boas intenções para o ambiente marítimo. A Estratégia poderia ser um roteiro de abordagens e conteúdos para concertação político-diplomática nos fóruns internacionais de temáticas oceânicas. Devemos aqui pontuar que ela está centrada na visão multidimensional do oceano e de sua passagem estratégica de meio de locomoção para fonte de recursos, materializada na CNUDM. Nessa lógica, até sua subdivisão de temáticas segue a subdivisão básica e a abordagem proposta na Convenção. Cabe aqui acrescentar que a Estratégia pontua o papel das Marinhas, dos governos, da academia e das empresas ligadas ao ambiente marítimo, sem esquecer o papel fundamental das sociedades na valorização estratégica multidimensional dos oceanos e seus recursos.

A Estratégia, na introdução, pontua que os oceanos constituem uma fonte de recursos fundamental para o desenvolvimento sustentável e para a economia destes países; e que a gestão adequada dos recursos contribuiria para a estabilidade das nações. Seriam alguns dos objetivos da Estratégia: contribuir para uma melhor gestão e desenvolvimento sustentável dos oceanos por meio de múltiplos setores e da cooperação; promover a constituição de áreas marinhas protegidas sob jurisdição nos Estados membros; promover a análise das mudanças climáticas nas regiões costeiras; contribuir para o reforço de uma rede de recursos humanos capacitada em uma política de oceanos integrada; promover medidas de aproveitamento econômico dos recursos marinhos. Na Estratégia mereceram destaque algumas outras questões: conhecimento das áreas marítimas; ordenamento do espaço marítimo como ferramenta de governança com a otimização de uma economia marítima sustentável; as biotecnologias marinhas; criação de clusters marítimos como um relevante para economia marítima; energias renováveis no mar; pesca e aquicultura; e o turismo. No Capítulo 3 da Estratégia apresenta-se uma discussão sobre mecanismos de governança dos oceanos que pela diversidade de atores envolvidos, pelas especificidades regionais e locais, bem como pela multiplicidade de atividades relacionadas ao mar deveria ser integrada e adequada um desenvolvimento sustentável.

Concluindo, pode-se dizer que na Componente de segurança e defesa para o ambiente marítimo produziu-se uma Agenda que privilegiaria a concertação no plano internacional; a cooperação técnico-científica, nomeadamente no processo de extensão da PC, na investigação científica marítima; a capacitação de recursos humanos e a afirmação da identidade marítima da CPLP. Esta agenda teria como um dos atores mais relevantes, as Marinhas dos Estados membros.

Conclusões

Ao longo de mais de vinte anos, a componente produziu um Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa (2006), uma Estratégia da CPLP para os Oceanos (2010) de natureza multidisciplinar, e uma Identidade da CPLP no Domínio da Defesa (2015). Esses documentos, bem como as atas e regulamentações produzidas nas Reuniões de Chefes de Estado e de Governo, de Ministros da Defesa, de CEMGFA, do SPAD, das Conferências das Marinhas e dos Assuntos do Mar foram objeto de análise desse artigo. Na análise dos documentos percebe-se uma mudança do ambiente securitário terrestre para o ambiente securitário marítimo. No início, os projetos eram centrados na formação para operações de paz e depois passaram a planejar ações conjuntas de treinamento para patrulha marítima, projetos de apoio ao pedido de extensão da plataforma continental, bem como se propôs até a criação de uma Agência Lusófona de Monitoramento do Atlântico Sul e de um Centro de Estudos Marítimos da CPLP.

Um ponto positivo é a questão da CTM ser facilitada pela língua comum. Já um ponto negativo é quem financia os projetos, sendo essa uma lacuna ainda a ser preenchida, apesar de já terem cogitado financiamento da ONU, da UE, ou da OCDE. Contudo, para delinear ações de segurança e defesa na Comunidade tem que se levar em conta também a conjuntura interna de cada Estado membro e a instabilidade político-militar nesses nas últimas décadas. No âmbito marítimo, deve-se levar em conta o potencial de recursos do Atlântico já mapeados, e ainda não explorados, e direitos e deveres concedidos pela CNUDM, o que irá requerer, dentre outras, estruturas de forças armadas capacitadas para gestão e garantia da segurança marítima. Outro aspecto negativo é que a opção da CTM como ferramenta de gestão integrada do Atlântico de língua portuguesa ainda carece de recursos e de objetivos burocráticos factíveis, mas algumas ações foram realizadas, mesmo que executadas no âmbito bilateral ao invés de no comunitário. Além disso, necessita-se também de projetos de longo prazo e da associação mais permanente da dimensão política e da dimensão técnico-estratégica para que os resultados apareçam.

Por fim pode-se acrescentar que a percepção dos problemas e das vulnerabilidades Comunitária no âmbito da segurança e defesa é impregnada de percepções dos problemas e vulnerabilidades mundiais. Mas, as soluções parecem tentar se adequar as realidades locais e nacionais, ou a recursos e projetos já disponíveis com apoio de Brasil e Portugal que teriam uma estrutura militar mais bem desenvolvida.

Referências

AYOUB, Mohammed. Security in the 3^o world: the worm about turn? **International Affairs**, Columbia, v. 60, n. 1, p. 41-51, 1983. Disponível em: [//academic-oup-com.eres.qnl.qa/ia/article-abstract/60/1/41/2406563](http://academic-oup-com.eres.qnl.qa/ia/article-abstract/60/1/41/2406563). Acesso em 06 ago. 2022.

BARROSO, Luís F. M. **A Evolução da CPLP na Segurança e Desenvolvimento do Continente Africano: a relevância do Instrumento Militar e o Papel de Portugal**. Disponível em: www.segurancaedefesa.org/conteudo/congresso/ICNSD_2D_texto_pdf_luis_machado_barroso.pdf. Acesso em: 10 out. 2010.

BERNARDINO, Luís e LEAL, José S. A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. **Cadernos IDN**, Lisboa, Serie III, n. 06, p. 1-198, 2011. Disponível em: www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_6.pdf. Acesso em 06 ago. 2022.

BERNARDINO, Luís M. B. A Segurança Marítima no Seio da CPLP: contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia. **Revista Nação e Defesa**, Lisboa, n. 128, p. 41-65, 2011. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/4744>. Acesso em 06 ago. 2022.

BOOTH, Ken. Security and Emancipation. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 17 n. 4, p. 313-326, 1991. Disponível em: www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/security-and-emancipation/7E14C05AF6C58871908F9D48D2F7D973. Acesso em 06 ago. 2022.

BRODIE, Bernard. **War and politics**. Londres: Cassell, 1973.

BULL, Hedley. **The control of the arms race**. Londres: Weindenfeld e Nicolson, 1961.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

CPLP. **Declaração Constitutiva**. 1996. Disponível em: www.cplp.org/id-3869.aspx. Acesso em: 23 jul. 2022.

CPLP. **Declaração sobre Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na era da Globalização**. 2000. Disponível em: www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=2948&M=News V2&PID=10872. Acesso em: 23 jul. 2022.

CPLP. **Estratégia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para os Oceanos**. 1996. Disponível em: [//oceano.cplp.org/media/1134/estrategia-da-cplp-formatada.pdf](http://oceano.cplp.org/media/1134/estrategia-da-cplp-formatada.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

CPLP. **Identidade da CPLP no Domínio da Defesa**. Disponível em: [//cplp.defesa.pt/Normativos/20150526_IDENTIDADE%20DA%20CPLP%20NO%20DOMINIO%20DA%20DEFESA.pdf](http://cplp.defesa.pt/Normativos/20150526_IDENTIDADE%20DA%20CPLP%20NO%20DOMINIO%20DA%20DEFESA.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

CPLP. **Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa**. 2006. Disponível em: www.cplp.org/id-4271.aspx. Acesso em: 23 jul. 2022.

DIONISIO DA SILVA, Daniele. **O Atlântico de Língua Portuguesa em Perspectiva Comparada de Segurança e Defesa – dos documentos políticos às elaborações estratégicas (1996 a 2013)**. Tese de Doutorado (PPGHC), UFRJ, Brasil, 2015 (340 p.).

KOSELLECK, Reinhart. Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**, v. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Revista Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 47-80, 2003.

VILLA, Rafael D. A Segurança Global Multidimensional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]**, n. 46, p. 99-118, 1999.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211-239, 1991.

Funções de colaboração exercidas

Daniele Dionísio da Silva:

Conceitualização; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Análise formal; Recursos; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição).

Informações fornecidas pela autora de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Angola no Atlântico Sul: a lacuna da política externa para a CPLP (2002-2020)

Angola in the South Atlantic: the foreign policy gap for the CPLP (2002-2020)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.123171>

Nathaly Silva Xavier Schütz
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Santana do Livramento, Brasil
nathalyschutz@unipampa.edu.br  

Resumo

Angola, depois do encerramento da Guerra Civil em 2002, ascende como um importante polo de poder no Continente Africano. Nesse contexto, o Atlântico Sul apresenta-se como um importante ambiente de interação regional e global. Da mesma forma, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é um fórum de cooperação regional que tem no mar um dos seus fatores de aglutinação. Apesar disso, Angola não atua com protagonismo na Comunidade. A questão que norteia essa pesquisa é como a participação de Angola na CPLP pode ser um instrumento de sua projeção regional. Parte-se do pressuposto que as dificuldades de Angola de estruturar uma política marítima impactam negativamente no seu papel dentro da Comunidade. O objetivo geral do artigo é analisar a política externa de Angola pós-Guerra Civil, em especial nas questões do Atlântico Sul e da participação na CPLP, no tocante a sua projeção regional. A pesquisa é qualitativa, com método hipotético-dedutivo, com abordagem histórica e comparativa; para tanto, será empregada pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que as falhas na política angolana e as dificuldades institucionais da CPLP dificultam a participação de Angola na Comunidade.

Palavras-chave: Angola; Atlântico Sul; CPLP.

Abstract

Angola, after the end of the Civil War in 2002, rises as an important pole of power on the African Continent. In this context, the South Atlantic presents itself as an important environment for regional and global interaction. Likewise, the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP) is a regional cooperation forum that has the sea as one of its unifying factors. Despite this, Angola does not play a leading role in the Community. The question that guides this research is how Angola's participation in the CPLP could be an instrument of its regional projection. It is assumed that Angola's difficulties in structuring a maritime policy have a negative impact on its role within the Community. The general objective of the article is to analyze Angola's post-Civil War foreign policy, especially in the South Atlantic issues and participation in the CPLP, with regard to its regional projection. The research is qualitative, with a hypothetical-deductive method, with a historical and comparative approach; for that, bibliographic and documental research will be used. It is concluded that the flaws in Angolan politics and the institutional difficulties of the CPLP make it difficult for Angola to participate in the Community.

Keywords: Angola; South Atlantic; CPLP.

Recebido: 25 Março 2022
Aceito: 30 Junho 2022

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Angola é um país posicionado em uma região de grande relevância para a geopolítica africana e do sul global como um todo. Localizado na África Austral, com uma costa de 1.600 km banhada pelo Atlântico Sul, um território de 1.246.700 km² e uma população de quase 33 milhões de habitantes (WORLD BANK, 2020), Angola figura como um dos Estados centrais na compreensão, não só das relações africanas, mas também da África com o resto do mundo.

Com um longo histórico de conflito em seu território – mais de 40 anos se somadas a guerra de libertação e a subsequente guerra civil – Angola já está pacificada há duas décadas. Evidentemente, o país ainda enfrenta dificuldades do seu processo de reconstrução e estabilização político-econômico; ainda assim, já se posiciona como uma importante força militar e liderança política na região.

A nova conjuntura doméstica angolana também se reflete em uma nova política externa. Sem a preocupação maior de se manter no poder, o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) pode reorganizar suas prioridades e visar uma maior inserção regional e global. Nesse contexto, a importância do Atlântico Sul como ambiente de interação estratégica e projeção de poder fica cada vez mais evidente e configura-se como um dos temas de maior relevância na nova política externa de Luanda.

Da mesma forma, os arranjos multilaterais e a cooperação no âmbito da defesa também surgem como agendas prioritárias na atuação externa de Angola. Em uma interseção entre o Atlântico Sul e a multilateralidade tem-se, pelo menos, três organizações importantes: a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a Comissão do Golfo da Guiné (CGG) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Enquanto a atuação de Angola na ZOPACAS e na CGG é notória pelo papel de liderança, suas ações na CPLP, em especial no tocante a política de defesa marítima, não apresentam o mesmo impacto e relevância.

A problemática que guia a presente pesquisa, assim, é como a participação de Angola na CPLP, em especial na cooperação em defesa, pode ser um instrumento na sua política externa de projeção regional. A política externa angolana foi remodelada nos últimos anos, especialmente após o encerramento da guerra civil (2002), e visa uma projeção regional. Nesse sentido, a participação em organismos multilaterais é um instrumento importante de construção da imagem e da legitimidade internacional. Da mesma forma, considerando a posição geopolítica de país, a projeção de poder marítimo deve ser um componente central na sua política externa. Entende-se, assim, que as dificuldades em reformular a marinha e estruturar o aspecto marítimo das políticas de defesa e externa impactam negativamente na participação de Angola na CPLP.

O objetivo geral do artigo é analisar as mudanças da política externa angolana nas últimas duas décadas, em específico o papel que o Atlântico Sul e a participação na CPLP desempenham na sua projeção regional. Adicionalmente, espera-se compreender as evoluções das questões de defesa dentro da CPLP e a participação de Angola nesta. Será feita uma pesquisa qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo, com procedimental histórico e comparativo. Para tanto, será empregada a pesquisa bibliográfica e documental.

Para compreender as mudanças na política externa angolana, antes, é necessário definir política externa. Tal conceito é amplamente discutido na literatura e, por certo, pode ser objeto de profundas análises. Para os fins desse trabalho, interessa, em especial, a compreensão da influência dos fatores domésticos na política externa e da relação desta com a política de defesa.

Política externa, assim, pode ser definida como “[...] o conjunto de relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (normalmente um Estado) nas relações internacionais (HILL, 2003, p. 3, tradução nossa)”¹. Ou seja, não é um fato isolado, mas um conjunto de ações e relações. Ações essas que não são decididas livremente, já que sofrem influência de diversos fatores.

¹ Traduzido no original: “[...] the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations”.

Hill (2003) afirma que constrangimentos históricos, os próprios objetivos da política externa e os aspectos da política interna são os principais fatores que influenciam a formulação da política externa. Sobre o ambiente doméstico em específico, é importante lembrar que um dos aspectos mais determinantes é a própria estrutura constitucional do país e o equilíbrio entre os poderes – executivo, legislativo e judiciário.

Sobre esse conjunto de fatores, Bembe (2016) destaca que a política externa é determinada por duas grandes dimensões. A primeira é a disponibilidade de recursos, ou seja, o poder disponível do Estado para ser projetado. A outra dimensão é a própria conjuntura, ou seja, o poder possuído pelos outros Estados e os seus próprios objetivos.

Há, ainda, que se considerar que grandes mudanças domésticas, como revoluções e guerras civis, como é o caso do objeto de análise dessa pesquisa, terão um impacto ainda maior na política externa do que as questões domésticas habituais. Sobre isso, Halliday (1999) destaca o papel de grande relevância das revoluções nas relações internacionais, por serem movimentos que transbordam as fronteiras, refletindo, por exemplo, nas alianças entre os Estados, que podem ser modificadas para evitá-la ou conte-la. Hill (2003) acrescenta, ainda, que revoluções ou guerras civis também podem enfraquecer a credibilidade externa do país, especialmente no caso de países menores.

No caso específico de Angola, o ponto de inflexão não é propriamente a revolução ou a guerra civil, mas o encerramento desta. Assim, tem-se uma mudança doméstica de grandes proporções que impacta a formulação da política externa do país, seja pelas novas condições materiais – maior disponibilidade de recursos econômicos, tanto pelo redimensionamento interno quanto pelas novas parcerias no âmbito da Cooperação Sul-Sul e militares – seja pela possibilidade de um novo posicionamento nas relações regionais.

Ao tratar da inserção angolana, em especial no Atlântico Sul, não se pode olvidar que não é apenas uma questão de política externa, mas também de política de defesa. Do ponto de vista acadêmico-teórico, as relações entre política externa e política de defesa são bastante claras: a análise da atuação internacional do país está, indiscutivelmente, ligada à compreensão da sua capacidade de garantir a sua segurança, própria e da região (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

Aron (2002, p. 52) já evidenciava essa relação, em sua clássica simbologia do diplomata e do soldado, afirmando que “O diplomata e o soldado vivem e simbolizam as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra.”. A política de defesa que, simplificada, pode ser compreendida como o planejamento e a estratégia de emprego das forças militares de um país, assim, está, naturalmente, atrelada à política externa.

Tendo em vista tais conceitos de política externa e política de defesa, bem como a relação existente entre eles e a importância destes para a compreensão da problemática já posta, é possível avançar na análise.

O presente artigo está dividido em três partes, além da introdução e das considerações finais. Em um primeiro momento, será exposta as linhas gerais da política externa angolana nas últimas duas décadas. Em seguida, será analisado a importância do Atlântico Sul para as políticas externa e de defesa angolanas, bem como na sua projeção regional. Por fim, as ações angolanas na CPLP serão consideradas, visando identificar como essa participação articula-se ou não com as políticas anteriormente abordadas.

A nova política externa angolana

A política externa de um Estado, como já definido anteriormente, envolve os objetivos deste na arena internacional e está condicionada, não só pelo contexto externo, mas também por variáveis internas. Sendo assim, o encerramento da Guerra Civil, em 2002, foi determinante para o redimensionamento da política externa angolana.

Ainda que o marco temporal aqui determinado seja o início dos anos 2000, é possível compreender essa mudança dentro de um processo histórico mais amplo. Como mencionado por Hodges (2004, p. 199, tradução nossa),

Desde o início dos anos 1990, Angola tem, simultaneamente, tentado lidar com uma transição quádrupla: da guerra para a paz e a reconciliação; da emergência humanitária para a reabilitação, a

reconstrução e o desenvolvimento; de um sistema de governo autoritário e de partido único para uma democracia pluralista; e de uma economia controlada para uma economia baseada nas leis do mercado².

Tem-se, assim, uma variável sistêmica – o final da Guerra Fria – que impacta Angola internamente, e uma mudança doméstica – o encerramento da guerra civil – que também teve efeitos na sua inserção internacional. Duas décadas após ter pacificado seu território, Angola ainda avança em um processo de reorganização política e econômica.

É possível observar que, durante esse processo, a política externa angolana foi sofrendo modificações, ainda que apresente pontos de continuidade. Ao longo dos anos 90, a política externa, em especial para os vizinhos, foi determinada pela própria necessidade de sobrevivência do regime, já partir dos anos 2000, novos objetivos são adicionados à essa prioridade (CARVALHO; SCHUTZ, 2019).

Durante a guerra civil, o objetivo principal, se não o único, das ações externas do governo do MPLA era conter suas forças opositoras e os eventuais auxílios externos que recebiam. Com já mencionado, com o encerramento do conflito, Angola reorganiza sua inserção internacional, baseada, segundo, Malaquias (2011) na consideração das três esferas: doméstica, regional e internacional. No âmbito doméstico, o foco passou a ser a construção de bases sólidas para a atuação internacional, capazes de promover estabilidade política e rápido crescimento econômico. Regionalmente, há menos tensionamentos, tendo em vista o fim do *apartheid* na África do Sul, a queda de Mobuto na República Democrática do Congo e o retorno ao poder de Denis Sassou Nguesso no Congo-Brazzaville. No contexto internacional, a cooperação estratégica com a China ganha destaque, garantindo investimentos e mão-de-obra especializada, ambos fundamentais para a retomada do crescimento angolano.

Sobre essa nova etapa da política angolana, Bembe (2016) afirma que é um momento de mudanças políticas mais efetivas, com evidências de um fortalecimento democrático e um aprofundamento de relações bi e multilaterais, principalmente nos âmbitos de defesa e desenvolvimento, compartilhando a visão de Malaquias (2011). Tem-se, portanto, uma clara reorientação de Luanda no que tange a sua inserção externa e esta está, sem dúvida, ligada à sua nova situação política.

A relação entre o doméstico e o internacional em Angola, assim, é fundamental para compreender a sua política externa. Sobre isso, dois aspectos são importantes: a participação dos militares na formulação e execução da política externa e a preferência angolana no envolvimento em arranjos e acordos da área de defesa em detrimento daqueles da área econômica (CARVALHO; SCHUTZ, 2019).

Sobre a relação dos militares com a política externa angolana Castellano (2015, p. 160) afirma que:

Concomitantemente à dissolução da estrutura marxista-leninista do Estado e a perda relativa de espaço pelo partido, o presidente acabou adquirindo papel crescente, quase exclusivo na definição de política externa. O palácio Futungo de Belas recebia, contudo, inputs de atores relevantes. Enquanto o Ministério de Relações Exteriores enfrentava grandes dificuldades, com uma burocracia mal treinada e pouco efetiva, os militares acabaram angariando grande respeitabilidade na política externa. Trata-se de uma instituição nacional com grande capacidade e competência burocrática, adquiridas ao longo dos anos de investimento nas décadas de 1980 e 1990 (média de 25% do orçamento).

Ginga (2014) vai além, trazendo que ele chama de diplomacia securitária. No entendimento do autor, as Forças Armadas Angolanas (FAA) atuam como um importante suporte da política externa, especialmente se considerar-se a vinculação existente entre desenvolvimento e segurança. Um grande exemplo é a participação em operações de paz no Continente Africano, especialmente naquelas organizadas pela União Africana, evidenciando a sua contribuição na Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA).

² Traduzido no original: “Since the early 1990s, Angola has been simultaneously trying to grapple with a quadruple transition: from war to peace and reconciliation; from humanitarian emergency to rehabilitation, recovery and development; from an authoritarian, one-party system of governance to pluralist democracy; and from a command economy to an economy based on the laws of market”.

A articulação esperada, entre política externa e política de defesa, desta forma, ganha características específicas em Angola. Isto porque as forças militares no país ocupam um papel de grande destaque, tanto na política interna, quanto na política externa, inclusive em sua formulação. Desta forma, ainda que não haja, necessariamente, uma formulação conjunta dessas duas políticas, na prática, elas ainda estarão relacionadas.

Já no tocante à preferência por acordos na área de segurança e defesa, cabe ponderar que Angola é reticente em participar de acordos econômicos, em parte, devido às necessidades de adequar suas políticas domésticas a aspectos mais amplos de desenvolvimento socioeconômico (ROQUE, 2013). Isso não significa que a questão econômica não seja prioridade na política externa. Como destaca Ginga (2014, p. 113):

A partir de 2002, Angola ganhou um maior protagonismo e visibilidade na promoção dos seus interesses no plano internacional, designadamente a nível regional e continental, graças também à diminuição dos esforços de guerra, preocupando-se assim com o desenvolvimento socioeconômico do país, como principal objetivo do Estado. Como resultado, nunca antes a diplomacia econômica tinha assumido um papel de tão grande relevância, enquanto vetor essencial da política externa angolana, tal como é hoje.

Ou seja, a questão do desenvolvimento econômico é, de fato, central na política externa angolana, até porque, está intimamente ligada com o redimensionamento sofrido em função da mudança de contexto doméstico. No tocante aos mecanismos utilizados, todavia, há uma preferência por tratativas pontuais ao invés de mecanismos permanentes de cooperação.

Do ponto de vista conjuntural, a atuação externa angolana pós-guerra civil encontra um contexto favorável à sua projeção, em especial regionalmente. Internamente, ainda que Luanda precise lidar com a reconstrução e a estabilização da pacificação, o fim do conflito permite que esforços – políticos e econômicos – sejam redirecionados. Analisando esse novo contexto, Roque (2013) afirma que, atualmente, a política externa angolana tem três grandes objetivos: a sobrevivência do regime; o aumento da influência regional e internacionalmente; e o posicionamento como modelo de construção do Estado combinado com pragmatismo econômico.

A ampliação da influência regional de Angola está diretamente relacionada com sua política externa, mas também com sua política de defesa, especialmente se considerar-se o seu posicionamento geopolítico, seja da sua costa no Atlântico Sul, seja das suas fronteiras terrestres com os vizinhos. Soma-se a isso, a relação histórica que Luanda tem com os demais países da África Austral, que data do período de descolonização e do apoio mútuo dos movimentos de libertação no contexto da luta contra Portugal e contra os regimes de minoria branca – Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e África do Sul – durante as décadas de 1960, 1970 e 1980.

É forçoso mencionar que, apesar das tensões históricas, atualmente, Angola e África do Sul mantêm relações importantes, ainda que oscilem em períodos de maior distanciamento, como durante o Governo Mbeki na África do Sul, e outros de maior aproximação, na gestão sul-africana de Jacob Zuma, por exemplo. Há, inclusive, uma reaproximação entre nas questões de defesa e segurança, marcada pela assinatura, em 2012, de um acordo de cooperação bilateral em matéria de defesa, prevendo cooperação em áreas como treinamento militar e indústria de defesa (ROQUE, 2013).

De um modo geral, Luanda, atualmente, lida com um ambiente regional muito mais favorável e pacífico do que no século passado (CASTELLANO, 2015). Além disso, como lembra Ginga (2020), a partir da eleição de João Lourenço, em 2017, a política externa ganhou um novo status nas ações de Luanda, buscando uma aproximação com polos de poder internacionais e um maior protagonismo na resolução das tensões na África Austral e Central.

Sendo assim, a construção da imagem do país, principalmente entre seus vizinhos, também é uma preocupação da política externa angolana. Angola tem, ao contrário da África do Sul, um acumulado histórico de liderança e solidariedade anticolonial, o que garante aos seus líderes a possibilidade de projetar uma imagem de porta-voz africana com maior aceitação e menor resistência do que sua vizinha mais ao sul. Segundo Roque (2013), durante o governo de Dos Santos, pode-se perceber a preocupação em reinventar a imagem do país no exterior, assim como ambição de se tornar um polo de poder na regional na África.

A política de defesa de Luanda também vai ao encontro desses objetivos de política externa. Plácido (2016) destaca que a política de defesa angolana articula as necessidades securitárias – integridade e soberania territorial – com as preocupações de desenvolvimento e de projeção regional. Mais especificamente sobre o contexto regional e a relação com a CPLP, Bernardino (2017, p. 177) afirma que: “Ele [o Governo Angolano] também acredita no potencial da CPLP para garantir a solidez das posições dos lusófonos, que poderiam controlar o Atlântico em um triângulo com Moçambique e África do Sul para exercer uma influência expressiva em toda a África Austral³”. Vale ressaltar que, em 2018, foi aprovado o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que estabelece as linhas gerais da política de defesa angolana e faz parte da Política de Defesa Nacional (PDN).

A política externa angolana, assim como sua política de defesa, pode ser compreendida, desta forma, a partir de um conjunto de condicionantes gerais:

Portanto, atualmente, as coordenadas de base da política externa angolana resultam em termos gerais do facto de Angola ser uma nação africana, com uma identidade histórica e cultural partilhada com nações vizinhas, com uma condição geoestratégica particular decorrente da sua maritimidade e da localização no cruzamento regional entre as regiões central e austral do continente Africano, e como uma plataforma para a pacificação dos conflitos a nível dos Estados africanos (BEMBE, 2016, p. 27-28).

Almeida (2018, p. 180) corrobora a visão de Bembe (2016) e vai além, afirmando que

Angola emerge como a principal força estabilizadora do continente na região centro-africana e como um dos principais parceiros político econômico da África Austral; em particular com a reabertura do Caminho-de-ferro de Benguela (CFB) e a sua ligação entre o porto do Lobito e a fronteira leste, em Luau, até o Congo Democrático (RDC) e Zâmbia ou a projectada ligação à Namíbia, através da prorrogação do Caminho-de ferro de Moçâmedes (CFM), a partir do porto de Namibe.

Por outro lado, é importante considerar que, como lembra Castellano (2015), ainda que os recursos militares angolanos a credencie como uma potência regional emergente, a instabilidade de suas instituições internas ainda preocupa. Além disso, Luanda estaria adotando uma política excessivamente cautelosa nas ações regionais, intervindo, na maioria dos casos, apenas quando sua instabilidade interna estivesse ameaçada.

Há, portanto, dois aspectos que emergem com maior destaque quando se fala das políticas externa e de defesa angolana: a sua localização geográfica e a sua postura de liderança. O posicionamento geopolítico de Angola, em especial a sua maritimidade, e o seu impacto na política externa, estão diretamente relacionados com o papel do Atlântico Sul na inserção regional e internacional do país, o que será analisado na próxima seção.

O Atlântico Sul na política externa angolana

Como uma zona de confluência entre os interesses bilaterais e multilaterais angolanos, aparece o Atlântico Sul. A área entendida como o Atlântico Sul compreende os litorais africano, brasileiro, uruguaio e argentino, percorrendo, do lado oriental desde o Senegal até a África do Sul, e no ocidental, do nordeste brasileiro ao extremo sul da Argentina.

A relevância do Atlântico Sul como ponto estratégico para a política angolana já estava clara desde o período da guerra civil, já que era uma das principais rotas de auxílio dos aliados do MPLA. Além disso, como lembra Pereira (2013), a partir dos anos 1970, com a crise do petróleo, há um redimensionamento da importância estratégica desse Oceano, especialmente no tocante aos seus recursos naturais. Com o final da Guerra Fria, o Atlântico Sul ganha uma nova dimensão no contexto internacional devido, principalmente, consoante Penha (2011) à disputa pelo controle de recursos e da produção petrolífera *off-shore*.

³ Traduzido no original: “It [the Angolan government] also had faith in the CPLP’s potential for ensuring the solidity of Portuguese-speakers’ positions, which could control the Atlantic in a triangle with Mozambique and South Africa to wield considerable influence throughout southern Africa”.

Para Pegado (2014), atualmente, o Atlântico Sul destaca-se como um ponto estratégico de comércio, além das reservas petrolíferas, em especial do litoral brasileiro e do Golfo da Guiné. Ginga (2020, p. 544) vai além ao afirmar que:

A geopolítica de Angola é fortemente influenciada pela sua proximidade ao Oceano, razão pela qual a dimensão concreta do ‘mar angolano’, a localização no Atlântico Sul e a dependência quase que absoluta de Angola relativamente aos ativos do mar, por si só, justificam uma maior aposta nos seus domínios, bem como na reconversão das suas cadeias de valor, em que se espera uma maior relevância do mar no quadro da PEA.

Plácido (2016) lembra que Angola tem a sexta maior Zona Econômica Exclusiva do Atlântico Sul e que, além dos recursos econômicos já mencionados, também depende das rotas marítimas da região para escoar a sua produção. É importante mencionar, também, que o país possui cinco portos na região: Cabinda, Lobito, Luanda, Namibe e Soyo; e que tais portos são importantes alternativas aos portos sul-africanos para o escoamento de produção dos países da região e, portanto, um instrumento de poder econômico com os vizinhos (SCHOLVIN, 2017).

Nesse sentido, Angola teria uma necessidade inerente em manter a segurança da região, ampliando mecanismos de monitoramento e defendendo as linhas de comunicação e de comércio marítimos (PLÁCIDO, 2016). Deve-se lembrar, além disso, que a defesa marítima, como ressalta Antonio (2018), é fundamental para a promoção do desenvolvimento, considerando todos os recursos envolvidos. Para Pegado (2014, p. 174): “No caso angolano, dada a dimensão do território, e as potencialidades e ameaças fronteiriças a que está sujeito, a Marinha de Guerra é tão estratégica quanto as Forças Armadas”.

Ainda sobre o aspecto econômico, deve-se ressaltar, além dos recursos presentes no próprio Oceano Atlântico, muitos dos demais recursos naturais angolanos concentram-se na região litorânea, entre a região de Cabinda e Cunene (PEGADO, 2014). É evidente, portanto, que a Marinha Angolana é um ator central na projeção de poder do país no Atlântico Sul.

A importância da Marinha, contudo, não se reflete, necessariamente, em um protagonismo desta na política de defesa e na política externa. Consoante Plácido (2016), historicamente, o foco da política de defesa foram as forças terrestres e áreas, o que se explica pelas próprias características da guerra civil. Deve-se ter em mente que, durante muitas décadas, o principal inimigo angolano era interno e, portanto, não se percebia ameaças vindas da fronteira marítima.

Para Ginga (2020), as dificuldades de estruturar a Marinha e uma política de defesa marítima envolve um aspecto histórico mais abrangente, que ele denomina como “falta de vocação marítima generalizadas dos angolanos”. Segundo o autor, isso estaria contribuindo para a ausência de um conceito estratégico centrado no mar e, por consequência, dificultando o alcance dos objetivos de política externa e de defesa.

Assim como a política externa e de defesa, as Forças Armadas Angolanas também necessitaram adaptarem-se a uma nova realidade com o encerramento da guerra civil em 2002. Nesse contexto, a Marinha de Guerra Angolana (MGA) iniciou, nesse período, uma readequação e modernização de suas funções e práticas. Há, portanto, um esforço claro de fortalecimento dessa força armada, ainda que seja necessário a continuidade desse processo.

Para Pegado (2014), por exemplo, a MGA destaca-se entre as demais forças navais africanas da CPLP, tendo em vista a ampliação de recursos, de contingente e o investimento em treinamento. A autora ressalta, inclusive, a cooperação estreita com a Marinha Sul-Africana, vista como referência, juntamente com a da Namíbia, na região. Outro esforço importante foi, em 2012, o lançamento de um plano de modernização da MGA, com duração de dez anos.

Ainda assim, a Marinha não ocupa plenamente o lugar de destaque que poderia ter na política externa e de defesa angolana. De acordo com Ginga (2014) ainda há uma falta de articulação entre a política de defesa e a política externa no que tange à segurança marítima. Isso se refletiria, inclusive, na participação em foros de cooperação multilaterais, como é o caso da CPLP.

A análise do posicionamento geopolítico de Angola, assim, leva a um contraste. Se, por um lado, há um reconhecimento da importância do Atlântico do Sul e da questão marítima para a sua inserção regional e internacional,

por outro, constata-se a ausência de uma política externa e de defesa com uma visão estratégica do componente marítimo, bem como recursos materiais inferiores ao necessário para uma Marinha dessa importância. Nessa encruzilhada encontra-se a participação na CPLP.

Angola e a CPLP

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em 1996, incluindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe⁴. Sua origem, contudo, remonta a década de 1980, quando acontece o primeiro encontro entre os Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Portuguesa⁵, na qual se reforça a defesa da necessidade de criar um âmbito de cooperação permanente entre os Estados, o que já vinha sendo defendido, e se cria o Instituto Internacional da Língua Portuguesa.

Já nos anos 1990, acontecem encontros entre representantes dos Ministérios Exteriores, com o intuito de planejar a criação da organização, com a criação de grupos de trabalho. Um novo encontro de Chefes de Estado e de Governo acontece em 1995, no qual se decidem a fundação da organização para o ano seguinte e as últimas etapas de preparo para tal.

Em seu ato constitutivo, ainda que não se fale, especificamente, em questões de defesa, os membros da CPLP acordam em “alargar a cooperação entre seus Países na área de concertação político-diplomática” (CPLP, 1996). Como será visto mais adiante, é apenas em 2001 que se institucionaliza a questão de defesa e segurança entre os objetivos da comunidade (AGUIRRE, 2020).

Angola tem uma participação expressiva na CPLP, refletindo a importância dadas para a multilateralidade dentro da política externa angolana. O país, inclusive, assumiu em 2021 a Presidência da Comunidade, atuando de maneira bastante relevante na promoção da cooperação entre os membros e ressaltando a importância desses laços culturais, políticos e econômicos (VASCO, 2020).

Ainda assim, Brasil e Portugal, devido às suas capacidades políticas e econômicas, tendem a centralizar o papel de destaque na CPLP; Angola, apesar da proeminência em relação aos demais Estados africanos, ainda não consegue fazer frente a eles. As ações mais significativas de Luanda na Comunidade se dariam quando algum interesse direto do país estaria envolvido. Seria o caso, por exemplo, das crises em São Tomé e Príncipe e em Guiné-Bissau (ALMEIDA, 2009).

A participação de Angola em organizações multilaterais, como já foi mencionado, é uma característica da sua política externa, em especial no trato de questões de defesa e segurança. Sobre o âmbito marítimo, mas especificamente, Gínga (2014, p. 132) destaca que “as dinâmicas marítimas de Angola devem depender não só de lógicas locais, mas também das lógicas regionais e globais” e que, portanto,

se torna fundamental continuar a aproveitar a sua inserção nas organizações e comunidades internacionais por forma a permitir uma melhor resolução dos problemas do seu interesse, não apenas numa perspectiva de desenvolvimento mas também na intenção de uma maior afirmação no contexto internacional.

Antônio (2018) vê a CPLP como um ambiente favorável e vantajoso – se comparado a outros fóruns multilaterais – para a cooperação no âmbito da defesa marítima, tendo em vista a sua abrangência e variedade de Estados membros, situados em diversos Continentes e Oceanos. Rizzi e Bernardino (2019) compartilham a visão, afirmando que o mar é, junto com o idioma, o vetor que une esses países em torno de interesses comuns e que o Atlântico Sul, em especial, abarca seis dos nove membros da CPLP.

⁴ Depois disso, ingressaram Timor Leste em 2002 e Guiné Equatorial em 2014, totalizando 9 membros.

⁵ O encontro aconteceu em novembro de 1989, em São Luís do Maranhão, Brasil e contou com a participação de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe.

É na IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em 2002, que as áreas de cooperação são ampliadas, como uma revisão do Estatuto, e o âmbito da defesa é incluído (RIZZI; BERNARDINO, 2019). Em setembro de 2006, é assinado o Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa (CPLP, 2006), que visa: (i) propiciar um ambiente institucionalizado de troca de conhecimentos em matéria militar; (ii) promover uma política de cooperação comum em defesa; e (iii) auxiliar no desenvolvimento das capacidades internas, fortalecendo as Forças Militares dos Estados-membros. Além disso, o Protocolo também estabelece uma estrutura de órgãos, no âmbito da CPLP, no qual serão tratadas as questões de defesa de maneira permanente.

Quase uma década mais tarde, em 2015, é assinado o documento que ficou conhecido como Identidade da CPLP no Domínio de Defesa. A ideia era a adoção de algo mais amplo e norteador, que pudesse guiar as ações de cooperação (RIZZI; BERNARDINO, 2019).

Mais especificamente, no tocante às questões de defesa marítima, em 2008, é realizado o primeiro Simpósio das Marinhas da CPLP. Após a realização de alguns encontros, em 2015, foi regulamentada a Conferência das Marinhas da CPLP⁶, com o intuito de institucionalizar a cooperação na matéria, criando um órgão permanente específico dentro da Componente de Defesa da CPLP. Por fim, em 2010, é assinado o que fica conhecido como a Estratégia da CPLP para os Oceanos.

De acordo com Rizzi e Bernardino (2019), a Estratégia da CPLP para os Oceanos é a principal base para a cooperação marítima e um dos principais instrumentos de cooperação de toda a Comunidade, já que tem o mar como objeto, e é baseada nos conceitos de desenvolvimento sustentável e de gestão conjunta dos recursos marinhos.

Ainda assim, a segurança marítima continua sendo uma lacuna importante nas ações da Comunidade. Rizzi e Bernardino (2019, p. 213) afirmam que “a CPLP como comunidade marítima necessita de uma gestão sustentada dos seus recursos – aspecto que não tem sido desvalorizado pela organização, mas cuja evolução e progresso na presente conjuntura se tornam prementes a agilizar”.

Retoma-se, assim, a importância do Atlântico Sul para Angola e para a CPLP. Como destaca Bernardino (2020), o Oceano Atlântico é o coração da CPLP, um ambiente estratégico, com potencialidades de cooperação para os países lusófonos, especialmente no tocante à defesa.

De modo geral, a cooperação marítima tem avançado pouco no âmbito da Comunidade, concentrando-se muito, ainda, em ações bilaterais. É relevante mencionar que existe uma ampla gama de áreas na qual a cooperação marítima pode, e deve, desenvolver-se. Sobre isso, Bernardino (2011, p. 44):

Será eventualmente necessário falar-se em indústrias navais de defesa, em legislação marítima, em vigilância costeira e marítima, no patrulhamento dos mares, no combate à poluição marítima e na formação em áreas específicas, linhas de acção estratégica que servem o supracitado propósito do desenvolvimento e da capacitação das Forças Armadas, nomeadamente da componente naval, quer seja assente numa Guarda Costeira ou numa Marinha de Guerra.

Ginga (2014) menciona, inclusive, o que denomina diplomacia naval. Dentro desse espectro de ações, estariam incluídas as missões de presença naval simples, que seriam, entre outras coisas, visitas de boa vontade e missões de Cooperação Técnico-Militar, abarcando, assim, a participação na CPLP, por exemplo.

Mais especificamente sobre a atuação de Angola nas ações de cooperação em defesa na CPLP, de um modo geral, ela se concentra em tratativas bilaterais com outros membros, notadamente Portugal e Brasil. Obviamente, tal preferência é um reflexo das capacidades dos Estados, considerando que, comparativamente aos demais membros da Comunidade, Angola tem forças armadas superiores e mais desenvolvidas (PEGADO, 2014).

⁶ Segundo o documento, os objetivos da Conferência são: propiciar a troca de conhecimento em matéria naval, propiciar a cooperação no âmbito de segurança e defesa marítima e fortalecer as Marinhas dos Estados-membros. A Conferência tem previsão de reunir-se a cada dois anos.

Para Ginga (2014), a CPLP constitui-se um importante instrumento de afirmação internacional para Angola, especialmente no âmbito securitário. A cooperação com Portugal e Brasil, nesse contexto, seria de extrema importância, principalmente pela transferência de conhecimento e tecnologia, não só no setor de defesa, mas de questões marítimas como um todo.

Do ponto de vista das ações práticas, é imperativo mencionar que Angola sempre participa da Operação Felino, a qual configuram-se como uma das principais, se não a principal, atividade de cooperação de defesa da CPLP. A Operação Felino é realizada anualmente, desde 2000, e tem o intuito de preparar as forças armadas dos Estados-membros para atuação conjunta, em missões humanitárias, por exemplo. A Operação Felino de 2010, inclusive, foi sediada por Angola e configura-se um marco na sua participação da cooperação em defesa na CPLP, considerando as dimensões do exercício naquele ano (BERNARDINO, 2017).

Ao investigar participação de Angola em arranjos de cooperação multilateral no âmbito da defesa e, mais especificamente, na questão marítima, fica evidente que há uma prevalência de ações na ZOPACAS e na CGG em detrimento da CPLP⁷. Em parte, tal comportamento é fruto da própria estrutura da CPLP, que não nasce com o intuito de atuar na área de defesa, ainda que venha fortalecendo e institucionalizando esse tema. Por outro lado, Angola conseguiu projetar sua liderança com mais eficiência nos outros arranjos mencionados.

É forçoso mencionar que Angola está passando por uma reestruturação das suas forças de defesa. Consoante Camelo (2022), desde 2015, Luanda vem reduzindo seu percentual de gastos de defesa do PIB e o atual governo de Lourenço está conduzindo um processo de redimensionamento do Ministério de Defesa e de profissionalização das tropas. Da mesma forma, as mudanças também indicam um esforço em redirecionar as forças armadas angolanas para o exterior – o que agora é possível, considerando o contexto doméstico pacífico – e ampliar a cooperação internacional. Em 2021, inclusive, foi aprovada uma lei que regulamenta o envio de contingentes militares e forças militarizadas para o exterior.⁸

Há, portanto, pelo menos, dois processos em curso. Primeiro, um reconhecimento, por parte de Luanda, de que ainda são necessárias mudanças, tanto do ponto de vista estratégico quanto prático, das suas políticas externa e de defesa para que as potencialidades da sua posição no Atlântico Sul sejam exploradas. Segundo, a percepção, da CPLP, de que a cooperação em defesa e, mais especificamente, nas questões marítimas, necessita ser aprofundada e que mudanças institucionais são necessárias para isso. Ambos os processos têm impacto expressivo em como Angola poderá conduzir sua participação na Comunidade e como isso pode ser um importante instrumento de sua projeção regional.

Conclusões

A importância do Atlântico Sul, seja para a CPLP, seja para Angola é incontestável. O Oceano, junto com o idioma, é o grande fator aglutinador entre os Estados membros e representa, para a grande maioria deles, um locus de recursos econômicos e de projeção de poder – bem como de ameaças e insegurança. Para Angola, sua maritimidade é uma característica central tanto no seu posicionamento regional quanto na sua inserção internacional, em especial, nas relações com os demais países do Sul.

Ao longo da pesquisa, é possível evidenciar que tanto a Comunidade quanto Angola reconhecem essa centralidade das questões marítimas e a importância que as políticas nessa área têm. Existem, contudo, lacunas importantes na formulação dessas políticas e na institucionalização dos âmbitos de cooperação.

Angola, como foi visto ao longo do artigo, está passando por um processo de reestruturação e reformulação, tanto das suas políticas externa e de defesa, quanto das próprias instituições, considerando que, domesticamente, o país ainda está se reconstruindo – política e economicamente – após as décadas de conflito. Dentro desse processo mais amplo, surge

⁷ Ainda que não sejam objeto de análise da presente pesquisa, é importante destacar a atuação de Angola nesses dois fóruns. Na ZOPACAS, Angola foi um dos países que articulou o processo de revitalização da organização, em 2007, após um período de quase uma década de inatividade. Já a CGG, tem sua sede em Luanda e o país é responsável pela coordenação das ações de vigilância em uma das quatro zonas que compõem a Comissão.

⁸ Lei 15/2021 (CAMELO, 2022).

a necessidade de estruturar uma política marítima mais adequada aos desafios e potencialidades do país, bem como fornecer melhores recursos para sua Marinha de Guerra.

Ter uma política adequada para as questões marítimas, tanto de segurança quanto econômicas, é um imperativo para Luanda, considerando sua posição geopolítica a dependência dos recursos marítimos e/ou relacionados a este. A importância do Atlântico Sul, contudo, vai além, se for considerada a possível ambição de Angola de se afirmar como polo de poder regional. Seu posicionamento no continente africano, que permite uma projeção tanto no centro da África quanto na África austral, seu histórico de cooperação e resistência anticolonial, e sua força militar expressiva são elementos que sustentam essa perspectiva. Não há como falar em liderança regional, todavia, sem uma projeção de poder efetiva no mar.

Dentro desse contexto, a participação e Angola em mecanismos de cooperação multilateral, em especial aqueles que envolvam a região do Atlântico Sul, como é o caso da CPLP, podem ser um instrumento importante na inserção angolana e sua consequente projeção de poder. Há que se ressaltar, contudo, que a própria Comunidade ainda está estruturando a cooperação nessa área, tendo em vista que os temas de defesa e segurança não estão na origem de sua fundação, mas foram incorporados ao longo do seu funcionamento.

Para Ginga (2014, p. 126) as dificuldades de Luanda de articular uma política marítima que abranja tanto a política externa quanto a de defesa, “compromete (m) o sucesso das ações militares da Marinha, prejudicando assim a visibilidade e o prestígio nacional e comprometendo a sua efetiva segurança”. Segundo o autor, em um contexto geopolítico e estratégico de participação em vários fóruns internacionais de segurança marítima – como é o caso da CPLP – essa articulação poderia resultar em afirmação e projeção internacional do país.

Sendo assim, considerando a análise feita, confirma-se parcialmente a hipótese de que as dificuldades angolanas de estruturar sua política de projeção de poder – tanto externa quanto de defesa – no Atlântico Sul impactem em um papel de maior protagonismo na CPLP. As falhas na sua política marítima, de fato, são uma variável relevante. Há, contudo, pelo menos mais uma variável, que se mostrou ao longo do desenvolvimento da pesquisa, que também deve ser considerada, qual seja, os próprios entraves da CPLP em promover a cooperação em defesa e, em especial, em defesa marítima.

É importante mencionar que, por exemplo, o próprio Protocolo de Defesa da CPLP impede algumas ações, tendo em vista que sua estrutura não é de um pacto de defesa mútua. Da mesma forma, a incorporação da Conferência das Marinhas dentro da estrutura institucional da CPLP também encontra dificuldades burocráticas. Há, assim, uma evidente necessidade de adequação, tanto política quanto institucional, para que a Comunidade possa atuar de maneira mais efetiva na segurança marítima da região.

O papel de Angola no Atlântico Sul é indiscutível, assim como a centralidade que este deve ocupar tanto em sua política de defesa quanto externa. Bernardino (2017, p. 302) destaca, inclusive, que “A participação na segurança regional aumentaria a visibilidade de Angola na região e demonstraria sua força militar como uma parte ativa da política externa do país e um mecanismo estrutural nas suas ações externas.”⁹ Não há dúvida, tampouco, da importância que os mecanismos de cooperação multilaterais, em especial a CPLP, têm nas relações externas do país, especialmente a partir do pós-Guerra Fria. A estruturação dessas políticas e o uso efetivo desses arranjos, contudo, ainda é um desafio a ser enfrentado por Angola.

⁹ Traduzido no original: “Participation in regional security would increase Angola’s visibility in the region and show its military forces as an active part of country’s foreign policy and a structural mechanism in its foreign action”.

Referências

- ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014.
- AGUIRRE, Lauriane. A Construção de uma Agenda de Segurança e Defesa na CPLP: o Brasil e a Operação Felino. **Cadernos de Relações Internacionais e Defesa**. v.2, n.3, 2020/2. Disponível em: <<https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/CRID/article/view/103411>>. Acessado em 20 de fevereiro de 2022.
- ALMEIDA, Eugênio Costa. O papel de Angola como vértice do eixo centro-austral de África: contributos para a segurança regional. **CesContexto**, nº20, abril 2018. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/cescontexto/index.php?id=19818>>. Acessado em 02 de março de 2022.
- ALMEIDA, Eugênio Costa. **A União Africana e a Emergência de Estados-Diretores no Continente Africano: o caso de Angola**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Relações Internacionais, Universidade Técnica de Lisboa, Portugal, 2009, 456p.
- ANTÔNIO, Valentin Alberto. O Poder Naval em Angola. 12 de fevereiro de 2018. **Revista de Marinha**. Disponível em <<https://revistademarinha.com/o-poder-naval-em-angola/>>. Acessado em 10 de fevereiro de 2022.
- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UnB/IPRI, 2002.
- BEMBE, Miguel Domingos. A Política Externa Angolana: Doutrina e prática. **Mulemba: Revista Angolana de Ciências Sociais**, v.6, n.11, 2016. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/mulemba/1281>>. Acessado em 24 janeiro 2022.
- BERNARDINO, Luis Manuel Brás. **Uma Nova Visão Estratégica para a Cooperação na Área da Defesa na CPLP**. Centro de Estudos Internacionais/Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, 26 de setembro de 2020.
- BERNARDINO, Luis Manuel Brás. A Segurança Marítima no Seio da CPLP: Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia. **Nação e Defesa**, 2011, N.º128, 5ª série.
- BERNARDINO, Luis Manuel Brás. **Angola in the African Peace and Security Architecture: The strategic role of the Angolan Armed Forces**. Lisboa: Mercado de Letras Editores, 2017.
- CAMELO, Francisco Evandro Rodrigues. A Componente de Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: atualidade e possibilidades para o futuro. Centro de Análise Estratégica/CPLP, janeiro 13, 2022. Disponível em: <<https://caecplp.org/publicacoes/a-componente-de-defesa-da-comunidade-dos-paises-de-lingua-portuguesa-atualidade-e-possibilidades-para-o-futuro/>> Acessado em 10 de março de 2022.
- CARVALHO, Felipe Rocha de; SCHUTZ, Nathaly Silva Xavier. A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul. **Cadernos de Relações Internacionais e Defesa**. v.1, n.1, 2019/2. Disponível em <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/CRID/article/view/215> Acessado em 20 de dezembro de 2021.
- CASTELLANO, Igor. Política Externa Regional de Angola: mudanças frente à ordem sistêmica (1975-2010). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, 2015. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/57106>. Acessado em 20 de janeiro de 2022.
- COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). Regulamento da Conferência das Marinhas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. 2015.
- COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. 1996.
- COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Domínio da Defesa. 2006.
- GINGA, Damião Fernandes Capitão. A Influência do Mar como Elemento da Política Externa Angolana: Uma Diplomacia Naval Angolana. **R. Esc. Guerra Nav.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 526-555. maio/agosto. 2020.
- GINGA, Damião Fernandes Capitão. **Angola e a Complementariedade do Mar: o mar enquanto fator geoestratégico de segurança, defesa e afirmação**. Tese de Doutorado, Faculdade de Ciência Política, Lusofonia e Relações Internacionais, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Portugal, 2014, 512p.
- HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave, 2003.
- HODGES, Tony. **Angola: anatomy of an oil state**. Oxford: James Currey, 2004.
- MALAGUIAS, Assis. Angola's Foreign Policy: Pragmatic Recalibrations. **Occasional Paper n. 84**, 2011.

PEGADO, Aida. **Angola como potência regional emergente**. Análise dos factores estratégicos (2002-2012). Tese de Doutorado em Estudos Africanos – Política e Relações Internacionais, Instituto Universitário de Lisboa, Portugal, 2014, 399p.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Atlântico Sul, África Austral e América do Sul: cooperação e desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.2, n.4, Jul-Dez. 2013. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/41304>>. Acessado em 10 de dezembro de 2021.

PLÁCIDO, Gustavo. Angola no Golfo da Guiné e Atlântico Sul. **África Defense and Security**, novembro 16, 2016. Disponível em <https://africadefesaeseguranca.wordpress.com/2016/11/16/angola-no-golfo-da-guine-e-atlantico-sul/>. Acessado em 18 de janeiro de 2022.

RIZZI, Kamilla Raquel; BERNARDINO, Luis Manuel Brás. A “Identidade da CPLP no Domínio da Defesa”: uma visão ampliada para a cooperação em defesa. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v.6, n.2, jul/dez 2019. Disponível em <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75171>>. Acessado em 15 de março de 2022.

ROQUE, Paula Cristina. **Angola’s crucial foreign policy drive**. SWP Comments, n.15, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, May 2013.

SCHOLVIN, Soren. **South Africa and Secondary Powers: contestation in Sub-Saharan Africa**. South Africa Institute of International Affairs, Occasional Paper 270, September 2017.

VASCO, Rui. Angola: 45 years of diplomacy. **ANGOP**, Luanda, 7 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.angop.ao/en/noticias/politica/angola-45-anos-de-diplomacia/>>. Acessado em 18 janeiro de 2022.

WORLD BANK. Angola. **The World Bank Data**. Disponível em <<https://data.worldbank.org/country/angola>>. Acessado em 20 de janeiro de 2022.

Funções de colaboração exercidas

Nathaly Silva Xavier Schütz:

Conceituação; Metodologia; Validação; Administração do projeto; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição).

Informações fornecidas pela autora de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Relações Cívico-Militares na CPLP: desafios e perspectivas

Civil-Military relations in CPLP: challenges and perspectives

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.125634>

Emílio Jovando Zeca

Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (CEEI), Maputo, Moçambique

emiliozeca@ujc.ac.mz  

Resumo

O presente texto analisa os contornos das relações cívico-militares na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, tendo em conta os desafios e perspectivas para os modelos de relações cívico-militares vigentes nos seus Estados membros da organização. A análise do tema seguiu uma metodologia baseada numa abordagem qualitativa, apoiada pelos métodos analítico, análise de conteúdo, pesquisa documental e revisão sistemática de bibliográfica, onde se procurou respostas sobre duas questões centrais: como evitar a usurpação do poder político pelas elites militares? E como garantir a “não instrumentalização” da força militar pelo poder político, para a defesa de seus interesses? O estudo constatou que os Estados da CPLP têm histórias, cultura política, experiências nacionais, grupos de oposição e grau e necessidades de segurança nacional diferentes. Tudo isso moldou os seus modelos de relações cívico-militares. Constitucionalmente, o princípio da subordinação dos militares ao poder político instituído existe, mas na prática, há um conjunto de desafios para a sua materialização. Desta feita, uma estratégia institucional adoptada pela CPLP, voltada para promoção de relações cívico-militares liberais, objetivas e profissionais, contribuirá para a consolidação da democracia, promoção da paz, segurança e estabilidade nos seus Estados membros.

Palavras-chave: Relações cívico-militares; CPLP; Perspectivas e desafios.

Abstract

The present text analyses the contours of civil-military relations in the Community of Portuguese Speaking Countries - CPSC, considering the challenges and perspectives for the models of civil-military relations in force in its member states of the organization. The analysis of the theme followed a methodology based on a qualitative approach, supported by analytical methods, content analysis, desk research and systematic literature review, where answers were sought to two central questions: how to avoid the usurpation of political power by the military elites? And how to guarantee the "non instrumentalization" of military force by the political power, for the defense of its interests? The study found that CPSC states have different histories, political culture, national experiences, opposition groups and degree and needs of national security. All this has shaped their models of civil-military relations. Constitutionally, the principle of subordination of the military to the established political power exists, but in practice there are several challenges to its materialization. Thus, an institutional strategy adopted by the CPSC, aimed at promoting liberal, objective, and professional civil-military relations, will contribute to the consolidation of democracy, promotion of peace, security, and stability in its member states.

Keywords: Civil-Military relations; CPSC; Perspectives and challenges.

Recebido: 24 Março 2022
Aceito: 16 Agosto 2022

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Introdução

O presente artigo versa sobre os desafios e perspectiva das relações civis-militares na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, procurando trazer os modelos de relações civis-militares vigentes nos Estados membros desta organização. A CPLP é uma organização internacional formada por Estados lusófonos. Trata-se de uma entidade criada para dinamizar a cooperação multilateral com descontinuidade geográfica, tendo Estado membros de vários continentes. A CPLP foi instituída, no dia 17 de julho de 1996 por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em 2002, depois de ser reconhecida a sua independência, e livrar-se da ocupação da Indonésia, Timor Leste foi integrado na organização. Em 2014, Guiné Equatorial tornou-se o nono Estado que aderiu à organização dos Estados falantes de língua portuguesa. Para além destes Estados membros, de acordo com o Artigo 7 dos seus estatutos, a CPLP possui atores estatais e não estatais que têm estatuto de observadores¹ na organização.

A CPLP foi criada com vista a “institucionalização da cooperação no espaço da lusofonia” (COUTINHO, 2014, p. 84). Estatutariamente, a CPLP define-se como um fórum multilateral que tem como objetivos a “concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente, para o reforço da sua presença nos fora internacionais; a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; e a materialização de projetos de promoção e difusão da Língua Portuguesa (CPLP, 2007; SOUSA, 2014, p. 53; COUTINHO, 2014, p. 84-86).

Para operacionalizar a cooperação na organização, a CPLP rege-se pelos princípios da igualdade soberana entre os membros; não ingerência nos assuntos internos; respeito pela identidade nacional; reciprocidade de tratamento; primado da paz, democracia, Estado de direito, promoção dos direitos humanos e justiça social; respeito pela integridade territorial; promoção do desenvolvimento e da cooperação, mutuamente, vantajosa. Desta feita, a organização conta com vários órgãos, com destaque para a Cimeira dos Chefes de Estado e Governo; Conselho de Ministros; Comitê de Concertação Permanente; Secretariado Executivo; Reunião Ministerial; Reunião de Pontos Focais de Cooperação; Assembleia Parlamentar; Instituto Internacional Para a Língua Portuguesa; Colégio de Defesa da CPLP, e o Centro de Análises Estratégicas da CPLP, este último, órgão da componente de Defesa, responsável pela “pesquisa, estudo e difusão de conhecimentos, no domínio da Estratégia, com interesse para os objetivos os Estados da CPLP” (CAE/CPLP, 2015)².

Com base numa metodologia de abordagem qualitativa, apoiada pelos métodos analítico e análise de conteúdo, com apoio na pesquisa documental e revisão bibliográfica, o presente texto procura sistematizar os contornos das relações civis-militares, nos Estados da CPLP, chamando atenção para o fato desta componente ter um potencial enorme para a promoção da paz, segurança e estabilidade nos Estados membros da organização. Não obstante ao fato de a cooperação no setor da defesa ter se consolidado na organização, fruto da criação de um Centro de Análises Estratégicas da CPLP, sediado em Moçambique, a realização de exercícios militares conjuntos – Exercício FELINO³ – e a produção de documentos relevantes sobre questões de defesa, a questão das relações civis-militares ainda continuam sendo um aspecto marginal e pouco trabalhado na organização. Desta feita, refletir sobre essa matéria torna-se relevante, visto que a democracia, na maioria dos Estados membros, é ainda uma realidade nova e a construção de modelos de relações civis-militares que

¹ Em julho de 2021, durante a XIIIª Cimeira da CPLP, realizada, em Luanda, a uma dezena de Estados e organizações internacionais foram concedidos o estatuto de observadores: Canadá, Qatar, Costa do Marfim, Espanha, Estados Unidos, Grécia, Índia, Irlanda, Peru, Romênia, Conferência Ibero-Americana, G7+ (organização voluntária intergovernamental que reúne Estados que enfrentam conflitos ativos na Ásia, Pacífico, África e Caribe) e Organização Europeia de Direito Público.

² Artigo 2 do Estatuto do Centro de Análise Estratégica da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CAE/CPLP), aprovado pelos Ministros da Defesa da CPLP, em São Tomé, a 26 de maio de 2015.

³ Os Exercícios FELINO fazem parte de uma série de exercícios militares conjuntos e combinados, desenvolvidos no âmbito da cooperação técnico-militar, entre os Estados membros da CPLP, destinados a possibilitar a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados membros e a sua formação, para emprego da força em operações e assistência humanitária, sob a égide das organizações internacionais de que os Estados são membros, com destaque para as Nações Unidas. Desde a sua instauração, diversos exercícios foram levados a cabo: 2000, 2001 e 2008, em Portugal; 2002; 2006 e 2017, no Brasil; 2003 e 2009, em Moçambique; 2004 e 2010, em Angola; 2005 e 2016, em Cabo Verde; e 2007, em São Tomé e Príncipe. Nos últimos exercícios foram integrados pessoal civil e observadores, abrindo espaço para o desenvolvimento de relações civis-militares de proximidade, em contextos de crise, intervenção humanitária e operações de paz.

inibam a usurpação do poder político pelas elites militares, por um lado, e evitem a instrumentalização dos militares pelos políticos, por outro, torna-se uma realidade necessária.

Relações civis-militares: conceito, características e modelos de controle civil

As discussões sobre os contornos das relações civis-militares são antigas, remontando mesmo a Antiguidade Clássica. Na obra “República” (Séc. IV a.C.), Platão preocupou-se em distinguir as três classes da sociedade. Nomeadamente, a classe dos Artífices e Comerciantes, cuja virtude é a temperança; a Classe dos Guerreiros, cuja virtude é a coragem; e a Classe dos Filósofos cuja virtude é a sabedoria. Platão chamou atenção sobre a capacidade da classe dos militares ser “capaz de alargar a sua perigosa influência a toda a área da política” (CARRILHO, 1985, p. 9). Na Roma Antiga, a ideia dominante era que o “Chefe Político era Chefe Militar”. Na China Antiga, Sun-Tsu (Séc. V) referia que “nomear é do Soberano; decidir a batalha é do General”.

Na Idade Moderna, Maquiavel chamou atenção para capacidade dos militares fazerem o “uso da força e da guerra, através da sua identificação pela distinção praticada entre a “moral” e a “política”. Maquiavel defendeu que o “Príncipe comanda, em peso, o Exército”. Por seu turno, Clausewitz (Séc. XIX) defendia a “a subordinação do poder político ao da guerra seria um absurdo, porque a política é que prepara a guerra”. Até ao final da Segunda Guerra Mundial, apareceram estudos específicos sobre o fenómeno da guerra, sem fazer menção direta sobre as relações civis-militares. São os casos da obra “The Study of War” (1942) de Quincy Wright, voltada para o estudo de aspectos militares, jurídicos, sociológicos e psicológicos dos conflitos armados; a obra “War in Our Time” (1939) editada por Hans Speier e Alfred Kähler e publicada pela New School for Social Research, que comporta um conjunto de ensaios sobre aspetos económicos e sociais da guerra.

O período da Guerra Fria, sobretudo entre as décadas de 1950 e 1970 foi bem mais fértil, em relação à produção de publicações académicas relevantes sobre a questão das relações entre Forças Armadas e a Sociedade. Em meados da década de 1950, foi publicado um estudo histórico e comparativo intitulado “Military Organization and Society” (1956) da autoria de Stanislav Andreski que debruça sobre a interdependência entre a organização militar das sociedades e a distribuição das desigualdades sociais. Nesta mesma década, Samuel Huntington publicou a obra “The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil-Military Relations” (1957), um estudo sobre a teoria e prática das relações civis-militares, onde analisou as tensões causadas na sociedade norte-americana, pelo profissionalismo militar e pelas demandas de segurança nacional. Na década de 1960, Morris Janowitz publicou a marcante obra “The Professional Soldier” (1960), onde traça um perfil sociológico e político da instituição militar, nos Estados Unidos, baseado na análise empírica de origens sociais, motivações profissionais, convicções políticas e estilo de vida dos militares profissionais. Na década de 1970, Eric Nordlinger publicou a obra “Soldiers in Politics: Military Coup and Governments” (1977) ajudam a responder à questão, apresentando os métodos liberal ou objetivo e o método de copenetração ou subjetivo. Esta produção científica impulsionou reflexões posteriores sobre questões relacionadas com as relações civis-militares.

As relações civis-militares têm sido definidas como um subsistema do sistema político mais geral que versa sobre a relação entre políticos e militares na sociedade. Para Huntington (1991, 1996), as relações civis-militares são relações de poder, onde o controlo civil das Forças Armadas é visto como uma forma de assegurar a subordinação dos “militares” – soldado – ao “Estado”, com vista a evitar a usurpação do poder político pelas elites militares; e garantir a “instrumentalização” da força militar pelo poder político, para a defesa dos interesses nacionais. Todavia, na linguagem corrente, as relações civis-militares lidam com uma gama de dimensões das relações entre civis e militares como destaque para a natureza organizacional das Forças Armadas; profissão militares; a distribuição de orçamentos; a dimensão dos estabelecimentos militares; a formação e gestão dos recursos humanos das Forças Armadas; a legitimidade do poder civil e militar; entre outros aspetos estruturantes.

Em termos de características, Huntington (1957, p. 20) caracteriza as relações civis-militares como um subsistema dentro do sistema político que se desenvolve por meio de clivagens e tensões entre as esferas política e militar. Enquanto

isso, Kurt Lang aponta que as relações civis-militares só têm significado quando o setor institucional identificado como militar começa a diferenciar-se do contexto institucional de ordem social e começa a criar problemas (LANG, 1972, p. 105). Por seu turno, Kourvetaris e Dobratz (1976, p. 105) caracterizam as relações civis-militares como equivalentes à relação entre Forças Armadas e a sociedade. Finalmente, Harries-Jenkins e Moskos (1981, p. 46) usam o conceito de relações civis-militares para estudos sobre o papel políticos dos militares.

Em termos de métodos de controlo, a questão levantada pelo poeta romano do Século II, Romano Juvenal, é crucial: “Quis Custodiet Ipsos custodes?”, ou seja, quem vigia os vigilantes; quem guardará os guardiões; quem vigia os vigias; ou ainda quem fiscaliza os fiscalizadores? Extrapolada para as relações civis-militares, esta questão remete a seguinte inquietação: como evitar a usurpação do poder político pelas elites militares? e como garantir a não instrumentalização da força militar pelo poder político, para a prossecução e defesa dos seus interesses? Para responder à estas questões, na obra “The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations” (1957), Samuel Huntington avançou com os métodos objetivo e subjetivo. Enquanto isso, na obra “Soldiers in Politics – Military Coups and Governments” (1977), Eric Nordlinger apresentou os métodos liberal e o de penetração ou copenetração. Neste caso, o método objetivo de Huntington converge com o método liberal de Nordlinger, enquanto o método subjetivo converge com o método de penetração ou copenetração.

Para Heywood (1997, p. 366), o método objetivo ou liberal é um modelo de relações civis-militares que demarca, claramente, a divisão de papéis, responsabilidades e poderes de civis e militares, através da Constituição da República e outras leis. Este método preconiza que, na relação entre os civis e militares, os militares devem obediência aos civis, por via da lei-mãe e os militares atuam de acordo com as regras da instituição militar e fora da vida política. Em situações de vigência do método objetivo ou liberal na relação entre civis e militares, os militares subordinam-se formalmente a liderança política, por via da constituição e prestam contas à autoridades civis; eles não participam diretamente na formulação de políticas. A formulação de políticas é da plena responsabilidade dos políticos, sobretudo do órgão legislador que é o Parlamento. Desta feita, o relacionamento entre militares e políticos é objetivo e isento de qualquer tipo de subjetividade.

Em termos práticos, numa situação em que vigora o método objetivo e liberal, os militares apenas podem aconselhar e implementar as decisões da política, mas os civis exercem efetivamente o poder; há objetividade na condução de processos políticos; os militares são excluídos da vida política e levam a cabo a sua vida em quartéis; os militares atuam de acordo com as regras da instituição militar e fora da vida política; subordinam-se formalmente a liderança política, por via da Constituição e prestam contas à autoridades civis. Em relação ao método subjetivo ou de copenetração, importa salientar que este centra-se na cultura, valores e ideias dos líderes como algo crucial no processo governativo; há ausência de objetividade, devido a copenetração mútua entre civis e militares; e exclui militares na vida política.

Em regimes democráticos estáveis, as relações civis-militares baseiam-se, fundamentalmente, no princípio da subordinação das forças armadas ao poder político civil. Isto implica uma clara separação entre os poderes e responsabilidades de civis e militares; o respeito pelo Estado de Direito; o respeito pelo princípio da transparência na gestão da defesa nacional e das Forças Armadas; e a observância do princípio da prestação de contas pelas chefias militares à autoridade civil. Teoricamente, ao subordinar as Forças Armadas ao controlo civil, o Estado pretende garantir que o poder militar seja empregue de acordo com as políticas democraticamente estabelecidas e no interesse da sociedade no geral (EDMONDS, 1988; NATHAN, 1994 *apud* HONWANA, 1995, p. 567).

De acordo com Heywood (1997, p. 368), o método de penetração ou copenetração, por ser subjetivo, usa abordagem assente na politização sistemática da ação dos militares; há cumplicidade mútua entre civis e militares. Este modelo foi aplicado largamente nos Estados da Europa do Leste, no Terceiro Mundo, nos Movimentos de Libertação Nacional, em África, bem como nos regimes fascistas e totalitários como foram os casos do de Hitler, Mussolini ou Franco. O controlo dos civis sobre militares estabelece-se através da compenetração mútua entre civis e militares. Este modelo de

compenetração compromete a objetividade e separação entre civis e militares. Tudo indica que o método de copenetração ou subjetivo contribui para ocorrência de golpes de Estado frequentemente, porque os civis e militares exercem poder político; há subjetividade no processo político; há influência mútua no processo político; há cumplicidade mútua; e há uma clara compenetração entre as lideranças política e castrense.

O estabelecimento de um relacionamento estável entre as elites civis e militares depende, grandemente, da capacidade e empenho do Governo no cumprimento das suas responsabilidades e das Forças Armadas, igualmente. Desta feita, a confiança e o respeito mútuo entre ambos são absolutamente cruciais. Tal como as forças armadas se devem abster de tomar iniciativas que possam minar a posição das lideranças políticas democraticamente eleitas, também os políticos devem respeitar a cadeia do comando militar e não interferir nos aspectos táticos e operacionais da defesa nacional (HONWANA, 1995, p. 570).

O poder dos militares sobre os civis é crucial e decisivo na vida política dos Estados democráticos, desde que os civis possam controlar os militares. Em democracias estáveis, procura-se garantir o controlo adequado sobre as Forças Armadas. De acordo com Coelho (2013, p. 67), o grande desafio passa por conseguir alcançar equilíbrios adequados para assegurar que os militares sejam, suficientemente, poderosos e hábeis para cumprirem com as tarefas/missões atribuídas pelos civis e, simultaneamente, observar em um adequado nível de subordinação para somente fazerem o que as autoridades civis realmente autorizarem. Importa pontuar a visão de Honwana (1995, p. 566), segundo a qual “em função da sua história, persuasão ideológica e sistema legal, os Estados adoptam diferentes formas de controlo dos militares”. Deste modo, as relações civis-militares variam de acordo com o sistema político vigente no Estado. Em termos práticos, a relação entre o sistema político e o militar é caracterizado por conflito, cooperação, clivagens, antagonismos, que são superados pelos arranjos institucionais mais adequados para cada contexto e realidade.

Relações civis-militares na CPLP

As relações civis-militares, nos Estados da CPLP, foram estruturadas de formas diferentes, tendo em conta as características históricas e específicas de cada Estado. Nos casos de Portugal e Brasil, as relações civis-militares foram influenciadas por alternâncias temporais de regimes políticos monárquico, democrático e ditadura militar. Em cada um destes tipos de regimes políticos, os militares tiveram uma postura específica, em relação ao poder político. Depois de um Estado fascista, totalitarista e colonizador onde os militares controlavam o poder político e que só terminou com a Revolução dos Cravos, em 1974 (CARRILHO, 1985, p. 83, 295), Portugal conseguiu introduzir os princípios liberais da subordinação das Forças Armadas ao poder civil instituído e a sua inserção na Administração Central do Estado (REIS, 2017, p. XIII), fruto de reformas, no quadro e sua reaproximação à OTAN e a União Europeia. No contexto da OTAN, Portugal tem vindo a desenvolver um modelo de relações civis-militares designadas de Civil-Military Cooperation – CIMIC, onde são estabelecidas relações formais entre as Forças Armadas e as autoridades nacionais e locais, população civil, organizações internacionais e organizações não-governamentais dentro da sua área de responsabilidade (OLIVEIRA, 2009, p. 79; HING, 2010, p. 19).

No caso do Brasil, depois da vigência de um regime militar, entre as décadas de 1960 e 1980 (FAUSTO, 2009, p. 461-468), conseguiu avançar para um processo democrático, com a adoção da Constituição de 1988. Esta Constituição separou a profissão militar da atividade política, pondo fim a questões como Doutrina de Segurança Nacional, Serviço Nacional de Informações, censura aos meios de comunicação, controlo social, repressão sistemática, tortura contra críticos ao regime, assassinatos e exílios sistemáticos dos dissidentes. Todavia, depois de quase três décadas de avanço nas relações civis-militares liberais, com aprovação da Política de Defesa, Estratégia de Defesa e Livro Branco de Defesa, a eleição de Jair Bolsonaro, em 2019, trouxe suspeições sobre a possibilidade e efetividade da politização das Forças Armadas, ocorrência de golpes de Estado, golpe palacial ou autogolpe, visto que este Presidente formou de um governo com um número significativo de militares, fato sem precedentes, desde a restauração da democracia, na década de 1980. Esta situação

transmite a ideia do retorno do modelo de civis-militares de subjetivas e de copenetração, que vigorou durante o período do regime militar.

Para os Estados africanos de língua oficial portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), estes tiveram uma trajetória próprias das suas relações civis-militares, com semelhanças, apesar das especificidades. No período da luta de libertação nacional contra o regime colonial português, os guerrilheiros dos movimentos nacionalistas eram uma espécie de “braço armado do povo”, não havendo uma distinção clara entre os membros da guerrilha e outros setores dos movimentos de libertação. As lutas de libertação levadas a cabo de Angola, Guiné e Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe forjaram um modelo de relações civis-militares subjetivas e de copenetração. Com o alcance da independência, este modelo não alterou, visto que os partidos libertadores optaram por regimes políticos monopartidários de orientação marxista. As relações civis-militares marxistas têm como uma das bases o pensamento de Mao Tse-Tung e outros teóricos marxistas⁴.

No capítulo sobre os “Problemas da Guerra e da Estratégia”, nas “Obras Seleccionadas de Mao Tse-Tung”, Mao Tse-tung (1938 [1960]) refere que “o poder político brota do cano da arma [...]; o Partido comanda as armas e que as armas não devem jamais comandar o Partido”. Esta foi a orientação das relações civis militares nos Estados Pós-Coloniais Portugueses da África. Angola, Guiné e Cabo-Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe, depois de alcançar as suas independências nacionais, optaram por regimes políticos monopartidários dominados pelos movimentos libertadores, onde as Forças Armadas prestavam contas ao Partido/Estado. Essa situação vigorou até os finais da década de 1980, quando foram dados passos para a introdução de sistemas políticos de orientação democráticos e liberais. Entre 1975 e 1990, nestes Estados os partidos libertadores controlavam o Estado, a sociedades e das Forças Armadas, facto que fez com que as relações civis-militares fosse de orientação subjetiva e de copenetração.

Nos finais da década de 1980 e princípios da década de 1990, os Estados africanos de língua oficial portuguesa enveredaram por processos de democratização, realização de eleições multipartidárias e introdução de economia de mercado. No domínio das Forças Armadas, houve reformas legais e institucionais que introduziram o princípio da subordinação das Forças Armadas à Constituição e aos órgãos civis democraticamente eleitos. Estas reformas culminaram com a criação de Políticas de Defesa e Segurança Nacional e Leis das Forças Armadas e da Defesa Nacional. A maioria destes Estados experimentaram situações de guerras civis, nas décadas de 1970 e 1980, fato que influenciou a estrutura das Forças Armadas, depois de alcançados os acordos de paz. Tratou-se de constituir Forças Armadas formadas republicanas, apartidárias e constituídas por elementos das forças governamentais e dos rebeldes, no quadro da reconciliação nacional. Volvidas duas décadas e meia, estes Estados conseguiram avanços legais, no quadro das relações civis-militares, mas no campo prático ainda há muitos desafios, porque as Forças Armadas necessitam de modernização e profissionalização.

No caso da Guiné-Bissau, há especificidades, porque mesmo com avanços para introdução do modelo democrático e os princípios da subordinação das Forças Armadas ao poder civil instituído, há de forma recorrente situações de golpes de Estado, violência política e estrutural (BIJAGÓ, 2011, p. 84-105), fruto de relações civis-militares subjetivas, de copenetração e sinuosas. Os militares guineenses “têm pouco respeito por um poder civil cuja governação não é percebida como efetiva e justa, fruto do desequilíbrio étnico deliberado do Exército” (ISS, 2018, p. 5-10). Há progressos na legislação

⁴ Os estudos de enfoque marxista sobre os assuntos militares são raros e os existentes têm características específicas. A primeira organização operária europeia, a “National Union of the Working Class and Others” (1831) reivindicou, desde logo, o despedimento do exército, considerado máquina de despotismo e propunha a criação de milícias. Por seu turno, a “Carta dos Direitos da Humanidade” de Bronterre O'Brien exigia o fim das guerras e propunha que os conflitos entre as Nações fossem resolvidos em congressos anuais. Foi a Comuna de Paris que veio marcar um novo período de produção teórica marxista sobre as instituições militares, dando vida a uma alternativa à máquina militar tradicional, propondo a substituição do Exército pela Guarda Nacional e a materialização da tese pragmática da Associação Internacional dos Trabalhadores: armamento geral do povo, para defender o cidadão contra o poder do governo. Engels propôs assumpções teóricas do Materialismo Histórico sobre as instituições militares, onde foi possível superar a visão filosófica idealista e moralista da existência de exércitos e Estados sem uma força armada própria. Para além destes teóricos, há outras publicações marxistas interessantes sobre guerra, militares e sociedade. Rosa de Luxemburgo, na obra “Reforma Social ou Revolução” deu um relevo do militarismo no processo de desenvolvimento do capitalismo. Por seu turno, Karl Liebknecht, nas obras “Militarismo e Antimilitarismo” e “Instituições Militares e Sociedade de Classes” parte do princípio de que o militarismo não é um fenómeno específico do capitalismo, mas um aspecto comum a todos os ordenamentos sociais classistas. Finalmente, Friedrich Engels, na obra “Europa Pode Desarmar?” foi bastante optimista, mas as contingências da época demonstraram o contrário (CARRILHO, 1985, p. 17-28).

do setor da defesa, embora muitos textos permaneçam inacabados, fruto de um processo de reforma não regular e com pouca transparência e coordenação. As Nações Unidas, a União Africana e a CPLP podem ter um papel relevante, na transformação, modernização e profissionalização das Forças Armadas da Guiné-Bissau e a edificação de um modelo de relações civis-militares liberais e objetivas.

Em relação a Timor Leste, este Estado teve uma história de colonização portuguesa, seguida de ocupação da Indonésia e, posterior, reconhecimento internacional da sua independência, em 2001. As reformas legais e institucionais conduzidas no período pós-ocupação indonésia fazem com que, em termos legais, as relações civis-militares timorenses fossem configuradas como sendo objetivas e liberais. O Plano Estratégico da Defesa designado “Estudo Força 2020” – EE “Força 2020” (JESUS, 2011, p. 22-23), aprovado pelo Despacho PM/MDS, nº 13, de 03 de outubro, é um documento estratégico e orientador para o desenvolvimento das capacidades convencionais e estratégicas das Forças Armadas Timorenses. Todavia, a crise militar despoletada, em 2006, onde os militares do Oeste reclamavam serem discriminados em favor de militares do Leste (BALL, 2002, p. 179-180; WAINWRIGHT, 2002, p. 34), despertou a necessidade de reformas e consolidação das relações civis-militares timorenses, bem como a profissionalização das Forças Armadas.

Para o caso da Guiné Equatorial, Estado recentemente admitido, na organização, durante três décadas, este Estado tem sido considerado como um sistema democrático disfarçado, com tendência monopartidário e ditatorial. O Estado é dirigido por Teodoro Obiang, no poder desde 1979. Trata-se de um Estado que precisa avançar por um processo de reformas profundas políticas, sociais e securitárias, para que as relações civis-militares operem no quadro dos princípios liberais e objetividade, sem instrumentalização das Forças Armadas pelo poder político, para a defesa de seus objetivos e interesses.

Como organização, a CPLP não tem discutido questões relacionadas com as relações civis-militares liberais e objetivas, como um instrumento para a promoção da paz, segurança e estabilidade dos seus Estados membros. Os documentos estruturantes da CPLP⁵, desde a “Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP” (1996), passando pelos “Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, o “Acordo Geral de Cooperação no âmbito da CPLP”, a “Resolução sobre a Estratégica Geral de Cooperação da CPLP”, a “Resolução sobre o Documento Cooperação na CPLP – Uma visão Estratégica de Cooperação Pós Bissau” até a “Identidade da CPLP no Domínio da Defesa”, aprovado pelos Ministros da Defesa da CPLP em São Tomé, a 26 de Maio de 2015, não versam de forma expressa a questão das relações civis-militares. Tendo em conta as dinâmicas internas dos Estados membros, e volvida duas décadas e meia de existência da CPLP, as relações civis-militares devem ser colocadas na agenda securitária da organização.

As relações civis-militares, nos Estados da CPLP são moldadas tendo em conta elementos da história política e securitárias de cada Estado; a sua cultura política; as suas experiências nacionais; os seus modelos de constituição das suas Forças Armadas; o tipo de oposição política interna existente; bem como pelo grau e necessidades de segurança nacional e regional existentes. Todavia, volvidas duas décadas e meia de existência da CPLP, a organização deve colocar, na sua agenda de cooperação no setor da defesa, a questão das relações civis-militares, como elementos de promoção da paz,

⁵ A CPLP produziu diversos instrumentos para operacionalização da cooperação entre os Estados membros: Manual de Cooperação da CPLP; Regimento da Reunião dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP; Documento Estratégico de Cooperação da CPLP 2020-2026; Quadro Bial de Cooperação da CPLP 2020 – 2022; Resoluções comunitárias com impacto na Cooperação; Acordo Geral de Cooperação no âmbito da CPLP - II Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP; Resolução sobre a Alteração do Regimento do Fundo Especial da CPLP - X Conselho de Ministros da CPLP; Resolução sobre a Estratégica Geral de Cooperação da CPLP - XI Conselho de Ministros da CPLP; Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio; Resolução sobre a Aprovação do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) para o Médio Prazo - XII Conselho de Ministros; Resolução sobre o Regulamento dos Observadores Consultivos da CPLP; Resolução sobre a Adoção de um Quadro Orientador para a Elaboração dos Regimentos Internos das Reuniões Ministeriais da CPLP; Resolução sobre o Documento “Cooperação na CPLP - Uma visão Estratégica de Cooperação Pós Bissau”; Resolução sobre a Revisão do Regimento do Fundo Especial da CPLP; Resolução sobre o Fortalecimento dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP; Projeto de Resolução sobre a Revisão do Regimento do Fundo Especial da CPLP; Resolução sobre a Coordenação entre os Secretariados Técnicos Permanentes das Reuniões Setoriais e os Órgãos Políticos e Executivos da CPLP; Resolução sobre o Programa Indicativo de Cooperação da CPLP – 2013/2016; Resolução sobre a Agenda do Desenvolvimento Pós 2015; Resolução sobre o Reforço da Concertação entre a CPLP e Agências Internacionais de Desenvolvimento; Resolução sobre os Planos Estratégicos de Cooperação Setorial da CPLP; Resolução sobre o Reforço da Capacidade de Atuação dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP; Resolução sobre o Reforço do Enquadramento Estratégico da Cooperação na CPLP, de 2018; ou a Resolução sobre a Orientação Estratégica da Cooperação da CPLP de 2019.

segurança e desenvolvimento, como forma de fazer com que nos Estados membros, as Forças Armadas obedeçam aos órgãos de soberania instituídos, nos termos da Constituição e das demais leis; as Forças Armadas estejam ao serviço do Estado; sejam apartidárias e profissionais.

Desafios e perspectivas para as relações civis-militares na CPLP

Ao longo das duas décadas e meia de existência, a CPLP conseguiu produzir instrumentos e instituições para operacionalizar a cooperação no setor da defesa. Desta feita, foram desenvolvidas várias iniciativas atividades e órgãos de coordenação e cooperação. Todavia, a componente das relações-civis militares ainda não tem sido integrada de forma concreta e objetiva. Há uma clara necessidade de se montar uma agenda cooperativa, na componente de defesa da CPLP. Os Estados membros da CPLP têm histórias diferentes, no que tange aos modelos de relações civis-militares. Essa história é penosa, por um lado, tendo em conta os aspetos negativos que os regimes militares, ditatoriais e monopartidários trouxeram, mas ao mesmo tempo é uma experiência rica, para que não se volte a cometer erros semelhantes aos do passo, num contexto de Estado modernos, democráticos e liberais.

A criação do Centro de Análises Estratégicas da CPLP – CAE/CPLP, voltado para a produção pesquisa aplicada na área de estratégias, para alimentar as necessidades de defesa dos Estados membros; a realização da reunião dos Ministros da Defesa da CPLP; a realização da reunião dos Diretores de Política de Defesa Nacional da CPLP; a realização de reuniões dos Chefe de Estado-maior das Forças Armadas da CPLP; a aprovação das Normas dos Exercícios Militares das Forças Armadas da CPLP; a aprovação do Protocolo de Cooperação no Domínio Defesa na CPLP; a aprovação da Estratégia dos Oceanos da CPLP; a criação da Identidade da CPLP no Domínio Da Defesa da CPLP; a criação do Colégio de Defesa da CPLP; e a instauração do Secretariado Permanente Para os Assuntos de Defesa da CPLP, para estudar e propor medidas concretas para a implementação das ações de cooperação multilateral, identificadas no domínio da Defesa; demonstram os esforços de materialização da cooperação na componente da defesa dos Estados membros.

A realização dos Exercícios FELINO, desde 2000, a cooperação entre as Marinhas dos Estados da CPLP e a saúde militar são outras componentes relevantes que a organização dinamiza em relação à cooperação multilateral tendo em conta a componente de defesa. Os programas de os Fóruns Saúde Militar, os Encontros de Saúde Militar, os Programas Intercâmbio Militares CPLP e a Estratégia CPLP para Saúde Militar, aprovada em 2017, são exemplos de cooperação num setor técnico e funcionalista militar, que é a saúde militar. Não obstante a estes avanços que combinam aspectos militares, com capilaridade para relacionamento com aspectos civis, ainda não há uma estratégia de desenvolvimento de relações civis militares no âmbito da CPLP. Tendo em conta os instrumentos de cooperação no setor da defesa, seria interessante que a CPLP adoptasse uma Estratégia contendo os princípios orientadores das relações civis-militares liberais e objetivas, com clara subordinação das Forças Armadas às constituições dos Estado e ao poder político, democraticamente eleitos, onde os militares são vedados de participar da vida política ativa.

Os Estados da CPLP precisam consolidar as relações civil-militares liberais e objetivas, como mecanismos para a promoção da paz, segurança e estabilidade. Os angolanos precisam de consolidar esse modelo como forma de superar as diferenças profundas e consolidar a reconciliação nacional, entre os membros das forças governamentais e os da UNITA que foram integrados nas Forças Armadas. Os brasileiros precisam consolidar o modelo de relações civis-militares liberais, para evitar que militares retornem ao poder e tenham pretensões de restaurar práticas sociais, políticas e securitárias do período da ditadura militar e polarize a sociedade brasileira. Os guineenses precisam deste modelo de relações civis-militares, para evitar situações sistemáticas de golpes de Estado e violência política. Os moçambicanos precisam consolidar esse tipo de relações civis-militares, para operacionalizar o processo de desmilitarização, desmobilização e reintegração das Forças residuais da RENAMO, por um lado, e o desenvolvimento de relações civis-militares de proximidade, sobretudo, em Cabo Delgado, onde as Forças Armadas enfrentam um grupo de insurgência apoiado pelo Estado Islâmico e que necessita da população para o seu enfrentamento. Os timorenses precisam do modelo liberal e

objetivo das relações civis-militares, para resolver “problemas crônicos de estruturação” (FONTOURA, 2008, p. 71) de Forças Armadas modernas e profissionais, sem recurso às Nações Unidas e a entidades estrangeiras. Os portugueses, são tomenses e cabo-verdianos precisam consolidar esses modelos como forma de criar sociedades mais harmoniosas e pacíficas, onde a colaboração entre civis e militares é frutífera para a construção da paz e promoção da segurança e estabilidade.

Desta feita, uma Estratégia para as Relações Civis-Militares da CPLP com princípios orientadores que evitem a usurpação do poder político pelas elites militares e garantam que não haja situações de instrumentalização das Forças Armadas pelo poder político contribuiria, positiva e construtivamente, para a consolidação das democracias nos Estados membros, bem como para a construção de situações de paz estável⁶ e paz durável⁷. A paz estável e durável deve ser entendida no contexto mais lato de definição da paz como “uma condição política que assegura a justiça e estabilidade social através de instituições formais e informais, práticas e normas” (MILLER; KING, 2007, p. 29-30). Neste contexto, como postula Zeca (2013, p. 60), a paz implica a existência do equilíbrio de poder político, legitimidade dos *decision-makers*, o reconhecimento e valorização da interdependência, a existência de instituições credíveis e fiáveis de resolução de conflitos, a igualdade e respeito mútuo, bem como a compreensão mútua.

Uma Estratégia para as Relações Civis-Militares da CPLP deve ser orientada para a promoção da estabilidade e durabilidade da paz e segurança. Este instrumento deve funcionar como elemento inibidor de práticas ilegais de acesso e controlo do poder, quer por parte dos militares, quanto dos civis. Para os Estados africanos falantes da língua portuguesa, este instrumento contribuiria para a criação de Forças Armadas republicanas, apartidárias e voltadas para a defesa do Estado, sua soberania e independência, visto que as suas Forças Armadas resultam de fusões de forças governamentais e braços armados de grupos que emergiram depois da proclamação das independências nacionais. Em relação a Timor Leste, este instrumento contribuiria para a estruturação das Forças Armadas, no quadro de uma democracia moderna, enquanto para Brasil inibiria as aspirações políticas de grupos militares em ascender ao poder.

Conclusões

A CPLP é um fórum multilateral de cooperação entre Estado da lusofonia, com duas décadas e meia de existência. Dentro do portfólio de cooperação, entre os Estados membros, a componente de defesa nacional é uma das áreas prioritárias. A criação de instrumentos e instituições, a organização de eventos e iniciativas conjuntas, assim como a prática de exercícios militares conjuntos regulares têm cristalizado as iniciativas de cooperação tendo em conta a componente da defesa. Todavia, a agenda explícita e concreta voltada para a promoção das relações civis-militares que promovam a paz, segurança e estabilidade nos Estados membros ainda não faz parte da organização. Os instrumentos constitucionais e legais vigentes nos Estados membros da CPLP postulam o princípio da subordinação das Forças Armadas à constituição e ao poder político, democraticamente eleitos, onde aos militares é reservada a tarefa de defender a pátria, a soberania, a integridade territorial e a Independência Nacional. Em termos legais estabelecidos, nos Estados da CPLP, os militares são vedados de participar, ativamente, na vida política, todavia, na prática nem sempre a realidade objetiva é essa.

A maioria dos Estados da CPLP são democracias recentes, que remontam os finais da década de 1980 e início da década de 1990. Trata-se de democracias em fases de consolidação. Antes da instauração de regimes democráticos nesses

⁶ Em situações de paz estável, as probabilidades para ocorrência de uma guerra ou conflito armado violento é muito reduzida e remota, sobretudo, a curto prazo; os grupos extraparlamentares e sociedade civil são ativos nos assuntos da agenda nacional e há ocorrência de violência física e repressões governamentais, mas respeitando os limites impostos pelo Estado de direito. Em situações de paz estável, a sociedade é caracterizada por situações relacionadas com ausência, redução ou deficiência de comunicação entre os seguimentos sociais; não há níveis de suspensão e tensões elevados; e há garantias firmes da paz para um longo prazo (ZECA, 2013, p. 64).

⁷ A paz durável representa situações onde o governo gozar de um elevada legitimidade; as instituições funcionam num quadro democrático; há processos de prestação de contas dos governantes; há harmonia social e conflitos são resolvidos na base do diálogo; são raras as manifestações antigoverno; as Forças Policiais e Forças Armadas são quase que “desnecessárias” para garantir a ordem e segurança; as políticas públicas de desenvolvimento são de inclusão e não de exclusão; reina um ambiente de harmonia social; e há instituições fiáveis formais e informais para resolver conflitos (ZECA, 2013, p. 63).

Estados, vigoraram regimes militares, fascistas ou monopartidários de orientação marxista, que postulavam um modelo de relações civis-militares subjetivas e de copenetração, sem grandes distinções entre os militares e os políticos e com modelos de prestação de contas pouco claros. A instauração de democracias liberais, nesses Estados, veio trazer um conjunto de desafios, no que tange ao modelo de relações civis-militares, bem como o tipo de papel que os militares podem desempenhar em sociedades democráticas. Neste contexto, a incorporação de uma agenda voltada para promoção de relações civis-militares liberais e objetivas na CPLP pode contribuir para a consolidação das democracias nos seus Estados, contribuindo para a edificação de sociedades estáveis e com paz durável. Sendo assim, uma Estratégia da CPLP para a Promoção de Relações Civis-Militares é bem-vinda.

Os Estados da CPLP têm cultura política, experiências nacionais, grupos de oposição e grau e necessidades de segurança nacional diferentes. Essas diferenças carregam consigo um enorme potencial para a troca de experiências sobre os modelos de relações civis-militares que podem ser adotadas no âmbito da CPLP, como um fórum de cooperação multilateral dos Estados da lusofonia. Tendo em conta os processos de transição democrática em curso, na maioria dos Estados membros, uma Estratégia para as Relações Civis-Militares para a organização devem ser orientadas por princípios que contribuam de forma positiva e construtiva para que na relação entre militares, política e sociedade, não haja a usurpação do poder político pelas elites militares e nem a instrumentalização das Forças Armadas por parte do poder político, para a defesa e prossecução dos seus interesses. Assim como a CPLP conseguiu dinamizar diversas áreas de cooperação na componente de defesa, tem o potencial de dinamizar a área das relações civis-militares objetivas e liberais, que promovam paz, segurança e estabilidade nos seus Estados membros.

Referências

- ANDRESKI, Stanislav. **Military Organization and Society**. London: Routledge, 1954.
- BALL, Desmond. A Defesa de Timor Leste: Uma Receita Para o Desastre? **Pacifica Review**, v. 14 n. 3, p. 179-180, 2002.
- BIJAGÓ, Vagner Gomes. **Os Golpes de Estado na Guiné Bissau: O Cotidiano do Poder no Contexto da Diversidade Étnica e da Construção Nacional**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS. Instituto de Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas. Alagoas: UFA, 2011.
- CAE/CPLP. **Estatuto do Centro de Análise Estratégica da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CAE/CPLP)**, Aprovado pelos Ministros da Defesa da CPLP, em São Tomé, a 26 de maio de 2015.
- CARRILHO, Maria. **Forças Armadas e Mudanças Políticas em Portugal no Século XX: Para Uma Explicação Sociológica do Papel dos Militares**. Estudos Gerais. Série Universitária. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1985.
- COELHO, Pablo Martins Bernardi. **As Relações Entre as Forças Armadas e a Sociedade Uruguaia no Governo de Tabaré Vázquez**. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Tese Doutoral em História, Franca – São Paulo, 2013.
- COUTINHO, Francisco Pereira. “Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”. In MENDES, N. C; COUTINHO, F. P. (Org.). **Enciclopédia das Relações Internacionais**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2014.
- CPLP. **Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Revisões de São Tomé/2001, Brasília/2002, Luanda/2005, Bissau/2006 e Lisboa/2007. Lisboa, em 2 de Novembro de 2007.
- EDMONDS, Martin. **Armed Forces and Society**. Leicester: Leicester University Press, 1988.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13ª Edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- FONTOURA, Pedro Tarrisse da. **Convertendo Espadas em Espadas: A ONU e a Reforma das Forças Armadas do Timor Leste**. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2008.
- HARRIES-JENKINS, Gwyn and MOSKOS Charles C., “Armed Forces and Society”. **Contemporary Sociology**, v. 29, n. 3, p. 1-170, 1981.
- HEYHOOD, Andrew. **Politics**. Macmillian Fundation. London: Macmillian Press, 1997.

HING, Telmo Lau. **A Cooperação Civil-Militar e os Assuntos Cívicos na Doutrina Militar Nacional**. Trabalho de Investigação Individual. Curso de Estado-Maior Conjunto 2009/2010. Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa: IESM, 2010.

HONWANA, João. Reflexões Sobre Defesa, Segurança e Democracia em Moçambique. In MAZULA, Brazão (Ed.), **Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento**. Maputo, Elo Gradica Lda., 1995.

HUNTINGTON, Samuel. **The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil-Military Relations**. Harvard University Press, Cambridge, 1957.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

HUNTINGTON, Samuel. Reforming Civil-Military Relations. In DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc F. (Editors). **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA – ISS. **Relançar a Reforma do Sector da Defesa e da Segurança na Guiné-Bissau**. Nota de Análise 5. Maio. Pretória: ISS e UNIOGBIS, 2018.

JANOWITZ, Morris. **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait**. New York, London, Toronto, Sydney and New Delhi: Free Press, 1960.

JESUS, Filomeno da Paixão de. **Um Modelo de Forças Armadas Para Timor Leste**. Trabalho de Investigação Individual. Curso de Promoção a Oficial General 2010/2011. Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa: IESM, 2011.

KEEGAN, John. **World Armies**. London: Macmillan, 1979.

KOURVETARIS, George; DOBRATZ, Betty. The Present State and the Development of Sociology of the Military. **Journal of Political and Military Sociology**, 4, p. 67-105.

LANG, Kurt. **Military Institutions and the Sociology of War**. 1st Edition. London: SAGE, 1972.

MILLER, Christopher E.; KING, Mary E. **Glossary of Terms in Peace and Conflict Studies**. University of Peace – Africa Programme, Adis Abeba: ONU, 2005.

NORDLINGER, Eric. **Soldiers in Politics: Military Coup and Governments**. New Jersey: Englewoods Cliffs, Prentice Hall, 1977.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho. Relações Entre Cívicos e Militares nas Operações de Paz. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. e-**Cadernos CES**, 06, p. 76-84, Coimbra, 2009.

PLATÃO. **A República**. Jandira, São Paulo: Principis, 2021.

REIS, Carlos Alberto de Carvalho. “Prólogo”. In RIBEIRO, João, Pedro Rato Boga de. **As Forças Armadas Portuguesas: Da Guerra do Ultramar à Atualidade – Evolução e Impactos**. Lisboa: IUM, 2017.

SOUSA, Fernando; MENDES, Pedro. “Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP”. **Dicionário de Relações Internacionais**. 3ª Edição. Coimbra: Edições Afrontamento, 2014.

SPEIER, Hans; KÄHLER, Alfred (Eds.). **War in Our Time**. New School for Social Research – Graduate Faculty of Political and Social Science. New York: Norton and Company, 1939.

TSE-TUNG, Mao. Problems of War and Strategy. In “**Selected Works of**”. Beijing: People's Publishing House and Foreign Languages Press, 1938.

WAINWRIGHT, Elsin. **New Neighbour, New Challenge: Australia and the Security of East Timor**. Canberra: Australian Strategic Policy Institute, 2002.

WRIGHT, Quincy. **A Study of War**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1942.

ZECA, Emilio J.. **Relações Internacionais: Natureza, Paradigmas e Assuntos Transversais**. Maputo: Plural Editores, 2013.

Funções de colaboração exercidas

Emílio Jovando Zeca

Conceituação; Metodologia; Validação; Análise formal; Recursos; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição).

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Negotiations in international procurement management: the case of Bank BIC internationalization project within the CPSC space

As negociações na gestão de aquisições internacionais: o caso do projeto de internacionalização do Banco BIC no espaço da CPLP

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.122950>

José Abel Moma
Catholic University of Angola, Luanda, Angola
jose.moma@ucan.edu | mjoseabel@yahoo.fr 

Abstract

This research paper identifies the instrumental role of the integrative perspective in international procurement negotiations and evaluates how, in the specific case of BPN's purchase by BIC, the long-term relationship approach provided the maximization of opportunities in international relations. The research applied a qualitative method that explored the case of BIC internationalization project within the CPSC (Community of Portuguese Speaking Countries) space and resorted to techniques of documentary observation, collected through interviews, official statements and communications. The study demonstrates that BIC strategy gave rise to subsequent negotiations with the same international partner, under conditions of a more cooperative perspective. Findings validate the relevance of an integrative perspective, but suggest that it is instrumental to competitive purposes and demonstrates that the entry into action of business economic actors is not unrelated to a strong involvement of States, through their governments.

Keywords: CPSC; International relations; Negotiations; Procurement management.

Resumo

Este estudo identifica o papel instrumental da abordagem integradora nas negociações de aquisições internacionais e avalia em que medida, no caso específico da compra do BPN pelo BIC, a perspectiva de relacionamento de longo prazo proporcionou a maximização de oportunidades com parceiros internacionais. A investigação aplicou um método qualitativo que explorou o caso do projeto de internacionalização do BIC no espaço da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e recorreu a técnicas de observação documental, recolhidas através de entrevistas, declarações oficiais e comunicações. O estudo demonstra que a estratégia do BIC deu origem a negociações posteriores com o mesmo actor internacional, em condições mais cooperativas. Os resultados validam a relevância de uma perspectiva integrativa, mas sugerem que ela é instrumental para fins competitivos e demonstra que a entrada em ação dos atores económicos empresariais não está desvinculada de um forte envolvimento dos Estados, por meio de seus governos.

Palavras-chave: CPLP; Relações internacionais; Negociações; Gestão de aquisições.

Received: 18 March 2022
Accepted: 16 August 2022

Conflicts of interest: The author did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial Share-Alike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

In the context of Portuguese-speaking countries relations, Angola has been a dynamic State due to its presence in the context of the PSAC (Portuguese-Speaking African Countries), its political and economic relations with Brazil, and the inevitable connections with Portugal, sometimes being more consensual than others. These historic links provide a favorable environment for economic transactions.

In the CPSC space, States are fundamental actors. However, this community is destined to open itself more and more to the role of civil society and business economic actors, as also referred by (CARDOSO, 2002). The case of Bank BIC internationalization within the CPSC space demonstrates that the entry into action of business economic actors is not unrelated to a strong involvement of States, through their governments, which in some cases facilitates the achievement of companies' strategic internationalization objectives and in others not so much.

Although negotiations are not completely cooperative or competitive (OLEKALNS *et al.*, 2003; OTT *et al.*, 2016), there is a trend, among practitioners and scholars, to approach business negotiations, including in the field of procurement management, as fundamentally competitive (ZACHARIASSEN, 2008; GEIGER, 2017). However, despite of being aligned with a different perspective, according to which cooperation and long-term relationship is crucial, the case of bank BIC internationalization project within the CPSC area shows that behind integrative strategies and procedures, there are competitive and distributive targets, in the sense that the promotion of good relationship in negotiation and procurement management is not an end in itself, as it is employed from a competitive and rationalist perspective, aiming at maximizing gains. Thus, a principle-based negotiation model is analyzed, from an integrative perspective (FISHER *et al.*, 1991), and its applications to international procurement management in Portuguese-speaking countries context is examined.

Angolan banking system experienced a considerable growth from 2002 to 2014, which constituted, to some companies, an opportunity for their internationalization, pointing, in particular, to Portuguese-speaking markets as well as to neighboring countries in southern Africa region. The context of growth and the globalization effects on economic transactions resulted in internationalization projects that involved negotiations with international partners. However, little has been studied to understand the Angolan approach to these processes. Therefore, it is relevant to research on how these negotiations were conducted and explore the adopted negotiation approach for maximizing international partnerships in procurement management.

The research answered the following question: to what extent does the integrative negotiation approach influence the maximization of opportunities in procurement management with international partners? It was intended to achieve the general objective of characterizing the relationship between a cooperative approach to negotiations and the sought maximized results with international partners. Specifically, the research envisaged to assess how the negotiations for the acquisition of Portuguese Business Bank (*Banco Português de Negócios* – BPN) by International Credit Bank (*Banco Internacional de Crédito* – BIC) were conducted in order to maximize opportunities with international partners, and to identify the possibility of an instrumental role of the integrative perspective when it comes to procurement negotiations in internationalization projects.

In order to achieve the stated objectives, we resorted to a methodological path, with a qualitative approach, that allowed interpreting the meaning the actors gave to the negotiations in their context, adopting an interpretive epistemological perspective. For the chosen case study, this research applied documentary observation techniques. Given the difficulty of direct access to the reality of study, we have embraced, as a research tool, the collection, analysis, and interpretation of available data in the literature and especially in the written press, including interviews and statements provided by the main actors involved in the negotiation process. The adopted analytical perspective was, in a first phase, of descriptive investigation, looking at how the parties proceeded in the negotiations, while, in a second step, we resorted to a prescriptive approach, indicating the model that allowed the best maximization of partnership opportunities.

Literature and theoretical background

Negotiations in the current project management context

Conflict remains imminent in social relations (KENNEDY, 2009; COX, 2012; IFTIKHAR; MÜLLER; AHOLA, 2021). Negotiations are encountered throughout human history, due to the fact that the difference or divergence of perceptions and interests are intrinsic to the social dimension of human being. In this sense, negotiations can be considered as a communication process, aiming the maximization of interests (COHEN, 1982; FISHER, 1993), which includes mutual influence of parties' decisions on results (JESUÍNO, 1998). Thus, one should not neglect the procedural coordination of conflicting positions in a convergent result (ZARTMAN, 1993), as well as the importance of the relationship among parties (ARTZ; NORMAN, 2002; ROXENHALL; GHOURI, 2004; MELLO, 2005).

Authors such as Zartman (1993) understand that the diversity of approach to negotiations, through structural, strategic, behavioral, process and integrative analyses do not overlap with the unity and uniqueness of the phenomenon, while Raiffa (1982) proposes a comprehension of the various approaches based on two main axes: the continuum between description and prescription and the continuum between symmetry and asymmetry.

Defined by PMBOK as a set of temporary efforts to create a single product or service, a project involves management processes that imply a consolidated negotiation skills. One of the main dimensions in project management that needs negotiation skills is the leadership and communication (BURKE, 2013). However, this view is somewhat limited, because it does not take due account of the fact that negotiations follow the entire project life cycle (LARSON; GRAY, 2011; KHOSRAVI; REZVANI; ASHKANASY, 2020) and is not optimistic about the results in conflicts administration, to the extent that, for such perspective, despite reducing the pain of the conflict, the negotiating method frequently leaves fundamental problems untouchable.

Procurement management involves a set of activities and processes leading to obtain essential and indispensable goods and services for project implementation. For PMBOK (2012), project procurement management includes processes necessary to acquire the products, services or results needed for the project. Like all other project management processes, procurement is planned, executed and evaluated. Procurement planning implies several inputs that are worked out according to techniques based on the analysis of cost and benefit of purchasing, manufacturing within the organization or contracting. Concerning the last option, it involves several steps, and the designation of contract reflects only one of them (HELDMAN, 2009; PLEWE; DE ROOY, 2016).

Projects shall be conducted in such a way that there is no need to go to court, as mentioned by Lock (2013). In procurement management, it is important to establish sustainable relationship with partners and suppliers (SABINI; ALDERMAN, 2021). As also observed by Rogers and Fells (2017, p. 11), "trust, shared objectives and long-term personal relationships continue to be central success factors in buyer-supplier relationships. These elements reflect the importance of taking a negotiation perspective". Therefore, collaboration and long-term relationship are relevant in procurement management (LAMMING, 1993; LEWICKI *et al.*, 1994; JANDA; SESHADRI, 2001; GALVIN; TYWONIAK; SUTHERLAND, 2021). This long-term relationship is useful not only in negotiating processes but also in procurement managing processes when it comes to internationalization projects.

In procurement management, it is crucial to take into account that relationship counts and its solidity is, to a large extent, dependent on the type of negotiations that are behind the formation of such relationship. Accordingly, procurement management literature has evolved from specialized functional orientation to more integrative, collaborative and strategic approaches for sustainable competitive advantage (HONG; KWON, 2012).

While acknowledging this evolution, this study focuses on instrumental role of the integrative approach. Indeed, both in the literature on negotiations and in studies on procurement management, there has been more tendency to explore the benefits of an integrative, collaborative and long-term relationship perspective than to examine its likely

instrumental function. Based on the tradition and consolidated knowledge that values the importance of an integrative approach in procurement management, this article demonstrates that this collaborative and integrative perspective of seeking long-term relationships is supported by rational, competitive and distributive purposes.

Negotiating to maximize opportunities in internationalization projects

In his studies on negotiation, Cox (2012) notes that, nowadays, there is an increasing need of partnerships that facilitate the reduction of administrative costs, the efficient use of resources, the improvement of communication, and the innovation reinforcement (LARSON; GRAY, 2011). The current international context is essentially marked by globalization, offering resources and opportunities that did not exist before (ROGERS; HOSSINGER, 2008). Thus, project managers have to take into account several stakeholders, within project internationalizations; they should have international negotiation skills.

Negotiations for international procurements have specific characteristics resulting from international context and several factors related to the multiplicity and diversity of actors, as well as to the spontaneity and immediacy of transactions. According to Bojikian (2010), international negotiations are characterized by two major aspects: the contextual model and the specific factors that represent the diversity of the parties, based on aspects such as different political and ideological orientations, legal traditions, economic systems, and cultural references.

Two negotiating strategies have been explored and described by Walton and McKersie (1965), namely, the competitive or distributive and the cooperative or integrative. In the same sense, Lax and Sebenius (1986) propose two approaches to negotiation: 'creating value' and 'claiming value'. In this context, we consider that Fisher *et al.* (1991) provides a useful negotiating perspective that maximizes strategic partnerships for internationalization projects management. Applied to project management, Sarfati (2009) and Larson and Gray (2011) explore this perspective as a rational negotiation model. More recently, Harding (2020, p. 229) observed, "The principles of improvisation reinforce the concept of moving from positional bargaining to principled negotiation".

Fisher *et al.* (1991) developed the so-called principle-based negotiation model, proposing statements such as the separation of people from problems, the focus on interests and not on positions, the creation of mutual benefit options, the use of objective criteria, the development of Best Alternative to a Negotiated Agreement (BATNA), and the use of Jiu-Jitsu trading. However, McCarthy (1993) criticized those propositions, disagreeing with some assumptions such as jiu-jitsu negotiation, the way power is examined from the BATNA concept, and showing reservations about the need to seek long-term relationships.

Relationship issue is profuse in negotiation literature (MCQUISTON, 2001; VAN WEELE, 2005; CUMMINS, 2015; HANDFIELD *et al.*, 2015). For Ury *et al.* (1988), when it comes to a relationship of mutual dependence, the one that depends less on the other has more power, and the concept of BATNA may shed some light on parties' possibilities. According to Lewicki *et al.* (1996), the relationship is important, especially in the strategies of accommodation, collaboration and commitment. Likewise, Robinson (1995) points out the importance of reasonableness and the need for a good relationship in negotiations. Greenhalgh (2001) conceives the negotiations as constituted by seven phases, among which the construction of the relationship. In the same perspective, Allred (2004) defends the necessity to promote a virtuous circle of relationships in negotiations. For Shell and Moussa (2007), persuasion goes through channels, among which the relationship that values similarities, connections and reciprocity. Similarly, Benoliel and Cashdan (2010) argue that among good negotiators skills are not only the mastery of the negotiation content and the process, but also of the relationship construction, as actors' interests are important and feed their positions.

This integrative negotiation model is based on the understanding of parties' interests in order to create options with greater added value that satisfy their concerns and project needs (TOMLINSON *et al.*, 2009; TOMLINSON; LEWICKI, 2015; PLEWE; DE ROOY, 2016). Therefore, we have adopted Fisher *et al.* (1991) approach as an example of an integrative

negotiation model capable of creating a relationship that favor mutually advantageous partnerships in project management involving actors from different nations, taking, however, into account, that Fisher (1993), in the revised version of *Getting to Yes*, underlies the fact that his theoretically generalized approach does not limit the space for learning from concrete experiences on the diversity of negotiations.

Research methodology

This research was conducted as exploratory and descriptive (GIL, 2002; COOPER; SCHINDLER, 2003; LARA, 2015). We have adopted a qualitative method, focused on an analytical case study, taking advantage of being thick in penetration, detailed in processes analysis, and opened to the context (DRUCKMAN, 2002; YIN, 2005; CARNEVALE; DE DREU, 2006).

The study was conducted taking Bank BIC as the unit of analysis. The information obtained about the unit of analysis came from secondary sources, collected through interviews available in Portuguese, Brazilian and Angolan written media, as well as through official statements and communications of the main actors of the negotiation. Other sources of information were BIC Reports from 2010 to 2014, statement and Press release from the Ministry of Finance of the Republic of Portugal and from the Portuguese Assembly of the Republic.

The main informants, whose interviews and statements were collected and analyzed, were the negotiators. Thus, from the Portuguese Government, the research concentrated on interviews and statements by the then Prime Minister, Pedro Passos Coelho, and the Secretary of State for the Treasury and Finance, Maria Luís Albuquerque. From BIC, the study focused on information provided by BIC Angola CEO, Fernando Leonídio Mendes Teles, and BIC Portugal CEO, Luís Mira Amaral.

For the negotiation analysis, three categories were defined – strategic vision, process evolution and agreement – with their respective subcategories, described in Table 1. Documentary content analysis method was used, which, in Bardin's (1997) perspective, constitutes a set of communication analysis techniques, aiming to describe the content of the messages.

Despite the negotiations between BIC and the Portuguese Government were conducted from June to December 2011, and the agreement was effectively implemented in March 2012, this research analysis comprised the period from 2010 to 2014, in order to understand the strategic vision of the parties and the consequences for the optimization of BIC internationalization process, through the negotiation of the acquisition of BPN Brazil as well as of BPN-Cabo Verde IFI.

Table 1 – Interviews and statements data

Category	Sub-categories	Informant	Data source	Information Content
Strategic vision	Strategic objectives and negotiating positions	Fernando Teles – BIC Angola CEO	<i>Agência Lusa</i> , October 17, 2013.	The internationalization strategy is clear: BIC wants to be where Angolan and Portuguese companies are. BIC Angola embraces the internationalization process in Africa, Brazil and China.
		Luís Mira Amaral – BIC Portugal CEO.	<i>Agência Lusa</i> , September, 2011	In view of the demands of the Troika and the workers' unions, there was a need to find a viable buyer for BPN to avoid its liquidation and the extinction of jobs and the consequent negative impact on the country's financial system.
		Maria Luís Albuquerque – Portuguese State Secretary for the Treasury and Finance (Statements to the Parliamentary	<i>Expresso</i> , May 2, 2012.	BIC was chosen because it presented the proposal that guarantees the continuity of BPN's activity and the defense of depositors' interests.

		Committee of Inquiry to BPN).		
		Fernando Teles – BIC Angola CEO	<i>BIC Annual Report and Accounts</i> , 2013.	To reinforce BIC Angola strategic positioning, BIC Portugal assumes an increasingly fundamental role in supporting common customers, companies and individuals who operate in both markets.
		Portuguese Ministry of Finance (Communiqué)	<i>O Público</i> , September 26, 2013.	The purchase agreement of BPN Brazil by BIC Angola was estimated in 12.3 million. The conclusion of the deal is dependent on the Central Bank of Brazil authorization.
		BIC Cabo Verde IFI (Press Release)	Angop, December 8, 2013.	Cabo Verde IFI is a further step in the strategic plan for BIC international expansion.
		Luís Mira Amaral - BIC Portugal CEO.	<i>Revista de Negócios de Portugal</i> . February 2014.	BIC supports the internationalization of Portuguese companies. BIC also aims its internationalization through countries around Angola: Zimbabwe, Zambia, the two Congo's and Botswana.
		Fernando Teles – BIC Angola CEO.	<i>BIC Annual Report and Accounts</i> , 2013.	Until 2013, BIC strengthened its international activity with the opening of an International Financial Institution (IFI) in Cape Verde and the agreement for the acquisition of BPN Brazil.
Process	Deadlocks and negotiation evolution.	Filipe Alves (Columnist).	<i>Jornal Económico</i> , October 21, 2011.	Deadlock in negotiations threatened the sale of BPN to BIC.
		Passos Coelho – Portuguese Prime Minister (Statements to the Parliamentary Committee of Inquiry to BPN).	<i>Jornal Expresso</i> , August 03, 2012.	He confirmed his requirement for the Angolan Government intervention on the negotiation of BPN acquisition by BIC.
		Luís Mira Amaral – BIC Portugal CEO (Statement to Parliament Committee of Inquiry).	<i>Diário de Notícias</i> , July 13, 2012.	The Prime Minister made an appeal to Luís Mira Amaral goodwill in order to save 1700 employments.
Agreement	Framework understanding and purchase contract	Luís Mira Amaral – BIC-Portugal CEO.	<i>Jornal de Notícias</i> , December 09 2011.	A framework agreement was signed establishing that BIC would pay 10 million Euros, equivalent to 25% of the total value of the deal, which amounts to 40 million euros.
		Portuguese Ministry of Finance (Communiqué).	Ministry of Finance, December 9, 2011.	Portuguese State entered into an agreement with Bank BIC prior to the contract for the purchase and sale of BPN shares.

There was a triangulation of the documentary sources on the negotiation case study, such as reports, communications, statements, testimonies and interviews published by the media, allowing the sources to be compared and the results to be consistent. With BIC internationalization negotiating process as the unit of analysis, the research has examined testimonies of the main negotiators and news coverage in order to understand and describe the expectations of the parties, the embraced strategies, the conduction of the process and the reached agreements, showing that the adoption of a collaborative perspective was rationally and strategically conducted for the maximization of gains.

Data description, analysis and discussion

BIC internalization project within CPSC

BIC was created on April 22, 2005, under Angolan law, with 65% national private investment and 32% of Portuguese capital. If in 2005 BIC had only 14 branches and two business centers, at the end of 2013 it owned 202 branches throughout the country, becoming one of the private banks with the largest network of branches (Banco BIC, 2013).

We took the case of BIC internationalization project to understand how the negotiations were conducted in light of the integrative negotiation model and its implications for BIC partnership with the Portuguese Government in following implementation phases of BIC internationalization process.

In 2008, BIC began its internationalization project. One of the outstanding elements of this project was the purchase, in 2012, of Portugal BPN, after a turbulent negotiation process that, however, paved the way for BIC to acquire, in subsequent year, from the same partner, the Portuguese State, BPN-Cabo Verde IFI. Thus, despite some difficulties in negotiating the acquisition of BPN-Portugal, this business process allowed BIC to maximize the opportunities for consolidating its internationalization project.

BIC internationalization project arose from the need to consolidate its strategic positioning in Angolan banking market. The principle underlying its internationalization project was to support Angolan and Portuguese companies in their operating markets. Thus, three years after BIC creation, its shareholders decided, in 2008, to compete with other Angolan banks that entered to the Portuguese banking market. BIC-Portugal was created, representing, in Portugal, the interests of BIC-Angola. Furthermore, consistent with its strategic internationalization perspective, BIC was also studying the possibility of entering in neighboring countries markets, particularly in the Democratic Republic of Congo, the Republic of Congo and the Republic of Namibia.

Based on the data we have obtained, BIC internationalization strategy assumed two perspectives: entry into host countries through representative offices and insertion as a bank under local law. As a bank under local law, it could act freely like others while also supporting its customers' economic activities through the countries where BIC exists (AMARAL, 2014). However, the bank has preserved its brand, for instance, in addition to BIC-Portugal, which later in 2017 became EuroBic, the same happened in Cape Verde, with BIC-Cabo Verde IFI, resulting from the acquisition of BPN-IFI (ANGOP, 2013).

In procurement management it is necessary to first analyze what can be produced internally and what should eventually be purchased. In the case of BPN acquisition, by BIC, one of the aspects that should be highlighted was the intention to buy branches already built, with customer references and workers experience. This acquisition opened the door for BIC to a considerable network of branches not only in Portugal, but also in Cape Verde, with the acquisition of BPN-Cabo Verde IFI. As a result, BIC internationalization project had the advantage of, through the same international partner, acquiring a vast network of branches in other countries.

The process of negotiating BPN acquisition by BIC

BPN was nationalized by Portuguese State in November 2008, through Law N°. 62-A / 2008, of 11 November, after suffering a situation of negative liquidity, reflected in the difficulty to fulfill its obligations. After the creation of BIC-Portugal, in 2008, the great opportunity for BIC group in the Portuguese market came with the sale of BPN, by the Portuguese State, following the recommendations of the Troika, designating the team composed by the European Commission officials, the European Central Bank and the International Monetary Fund, which negotiated the conditions for Portugal financial rescue, through an Economic and Financial Assistance Program. Within this program, Tróika oriented the sale of BPN until July 31, 2011 (LUSA, 2011).

It was precisely on that day, at the end of the deadline, that the Portuguese government, through the Ministry of Finance, announced that it had selected BIC-Portugal to negotiate, under exclusive conditions, a purchase and sale agreement for 100% of BPN's shares, as BIC had submitted a proposal for 40 million euros. According to (DIÁRIO DIGITAL, 2011), BPN was for sale without any minimum purchase price. Thus, in December 2011, a promissory contract was signed

between Portuguese Government and BIC for the acquisition of BPN, with negotiations taking place from June to December 2011.

However, the negotiations experienced a sort of setback in October 2011, which could have led to BIC withdrawal. According to Alves (2011), it had to do with the initial understandings about Portuguese State responsibilities in relation to BPN, and BIC obligations to third parties of BPN. For the Portuguese Government, the points of disagreement were based on the fact that BIC took advantage of its unfavorable negotiating position, taking into account the Troika deadlines. In this context, according to Mira Amaral, the “Government decided to order a new purchase contract from a legal office, which was not the one that BIC had proposed” (CASSIANO, 2012). Subsequently, Lopes (2012) resorts to the statements of Luís Mira Amaral, before the Parliamentary Inquiry Commission on the BPN nationalization, to emphasize that the impasse between the Government and BIC was due to BPN workers agreement.

This impasse was only overcome with the intervention of the Prime Minister, Pedro Passos Coelho, which gave new direction to the negotiations. In fact, in addition to the intrinsic difficulties of negotiation, the process of acquiring BPN had the external Troika and other stakeholders’ supervision, including opposition political parties and unions that defended the interests of the workers of the alienated company.

According to the communiqué of the Portuguese Ministry of Finance, Portuguese Government signed a framework agreement with BIC, as an intermediary mechanism for signing a BPN purchase until March 2012. This framework agreement defined parties’ actions and procedures, emphasizing BIC committing to buy all BPN shares. Maria Luís Albuquerque, the Secretary of State for the Treasury, and Fernando Teles, on behalf of BIC shareholders, finally signed the purchase agreement on March 30, 2012.

After the purchase of BPN and the followed acquisition of BPN-Cabo Verde, from Portuguese State, BIC proceeded with the acquisition of BPN-Brazil, having, for the three banks, according to Ferreira (2013), paid over 82 million euros. This last operation cost BIC 12.3 million euros, corresponding to 96.78% of the Brazilian bank, while for BPN-Portugal it paid 40 million and for BPN-Cabo Verde, 30 million. However, the Central Bank of Brazil did not authorize the conclusion of BPN-Brazil acquisition by BIC.

The negotiation of the acquisition of BPN by BIC was complex, first because it was a process that involved public, private, national, and international interests. Consequently, the complexity was also due to the need to take into account different stakeholders, including unions, political parties, and Troika, which worsened the range of alternatives for the Portuguese government.

Assessing the acquisition of BPN by BIC

This assessment of the negotiation that culminated in BIC purchase of BPN-Portugal focuses on the following axes: actors and stakeholders, regulatory agencies, negotiating impasses and alternative to the process.

The fact that the CEO and chief negotiator of BIC-Portugal was a former Minister of the Portuguese Government placed him in a position of knowing the interests, needs, context, positions, and the negotiation style of the counterpart. Luís Mira Amaral was therefore privileged to know the perceptions and interests of the Portuguese Government.

One of the important actors in negotiating the purchase of BPN-Portugal was the Portuguese Government, which, according to Sarfati (2007), following Watkins *et al.* (2001), could play at least three types of roles: regulator, referee, and player. In the case of BPN purchase negotiations, Portuguese Government was also a player. In addition, the complexity of negotiating acquisitions such as the purchase of a bank requires the assistance of specialists. In the case under study, as revealed by BIC CEO, the parties resorted to the assistance of lawyers, who have historically played an active and dynamic role in negotiations (POWELL, 1991; CEDE, 2002).

Prime Minister Pedro Passos Coelho intervention, in order to overcome the negotiation deadlock, shows how the involvement of the top managers or the highest level of decision-making serves as a decongestant of the negotiation

pathways to agreement. Hence, it was relevant the intervention of the Portuguese Prime Minister as well as of Fernando Teles, BIC shareholder and CEO.

The existence of several stakeholders in BPN acquisition process constituted an element of complexity, especially with regard to the workers' interests defended by the union. Furthermore, there was evidence of political opposition, particularly from the left, which stood against the possibility of selling BPN to a private entity with Angolan economic interests. Another important stakeholder was the Portuguese Parliament, which, in a context of democracy, discussed the nationalization and privatization processes of BPN, creating a Parliamentary Committee of Inquiry into the nationalization and privatization of BPN.

Central Banks intervention of the countries where BIC started to operate, through the acquisition of BPN, showed that, in procurement management, it is necessary not to neglect regulatory and supervisory powers, in negotiation processes, as they can block the project implementation, which happened in the case of BPN-Brazil acquisition.

The impasse that occurred during the negotiations revealed the trend, in that period of negotiation, for concentration on positions instead of interests. Consequently, suggests a negotiating model for maximizing opportunities with international partners that it focused on the interests and needs of the parties.

During the impasse, there were recurring accusatory statements from the representatives of the negotiating parties, mainly from BIC, in relation to the Portuguese Secretary of State for Finance and Treasury. This constant reference indicates the perspective of concentration on people, sometimes neglecting the issues of disagreement. This generally leads to a blockade requiring the intervention of a top manager.

The Portuguese Government low level of BATNA resulted from Troika requirements and the financial fragility of BPN, which had not attracted better purchase offers. Thus, the impasse announced by Alves (2011) derived, firstly, from the BATNA of the involved parties that defined their reserve price and determined the Zone of Possible Agreement (ZOPA). The second aspect to take into account is the requirement of stakeholders, such as workers who pressured the government to define contractual clauses that were not so much in the BIC interest. Throughout this process relationship was important to overcome the deadlock and maximize opportunities with international partners.

BIC objective was in the short term entering into the Portuguese market and in the long term establishing itself in the CPSC space, through the acquisition of BPN. This objective was partially achieved, since, in the case of Portugal, on the one hand, the Portuguese Government found itself in need to reprivatize BPN, after the failure of its nationalization, with BIC appearing as the only interested party; on the other hand, the Angolan banking company appeared as an opportune vehicle, supported by its Government, for the internationalization of the Angolan economy, especially within the CPSC space.

In the case of Brazil, despite Lula da Silva government getting very close to Africa in the period 2003-2011, and Brazilian companies continuing to be interested and involved in business in Africa, President Dilma Rousseff adopted a perspective of resizing this position with Africa, considering among others the fact that there were Brazilian companies involved in economic scandals and complaints. Furthermore, the excessive ambition of BIC, aiming to become a retail bank in Brazil, may have hampered the approval of the purchase of BPN-Brasil, given its complexity.

Maximizing opportunities in internationalization projects

The negotiation process between BPN-Portugal and BIC, and the consequent purchase agreement, have revealed indicators of forced cooperation that were not manifested in the following negotiations of BPN-Cabo Verde acquisition by BIC. BPN-Portugal purchasing negotiation gave rise to subsequent negotiations with the same partner. This option has had great advantages in terms of increasing the level of trust, the tendency of the parties to be more cooperative, as they would meet again, and the mutual knowledge of negotiation styles. The acquisition of BPN by BIC in two countries,

negotiating with the same shareholder, shows the importance and convenience of consistent partnerships in international projects procurement management.

The studied negotiation proceeded in two stages, first with a framework understanding and then with a purchase agreement. One of the lessons that could be learned from this type of multiphase negotiation agreement is the need for a clear definition of the negotiation conditions and the framework of agreement in the first steps.

In multiphase negotiations, time can be used to one's advantage, zigzagging in determining compliance with pre-agreements. Such an attitude can be detrimental to the relationship between partners, especially in the international context in which the political and cultural dimensions that underlie parties' attitudes is not always evident and clearly recognized.

BIC shares distribution, between Angolan and Portuguese investors, shows the advantage of making acquisitions with "loyal" partners. Although this fact contributed positively to the entry of BIC in the Portuguese market, as a part of its internationalization project, the fact that one of the clauses determines that BIC would pay more than the agreed price, 40 million, if within five years the accumulated profits exceed 60 million euros, demonstrates a good negotiation tactic when negotiating in a position of contextual disadvantage. It also reveals a tendency for the parties to propose clauses that safeguard against the feeling of "being harmed" in the negotiation.

For project management, multiphase negotiations have the risk of not meeting project deadlines or conditioning them to the pace of negotiations. In addition, they allow a greater intervention for stakeholders. If, on the one hand, this is good, as it contributes to a greater likelihood of one's satisfaction, on the other, what one's gains in satisfaction can lose in time management, especially in terms of deadlines, displeasing the sponsor and not meeting customer expectations.

However, the great advantage of multiphase negotiations is the consolidation of relationship, especially in the international context. Such negotiations allow the parties to have a better understanding of each other expectations and negotiation style (culture) and create an environment of trust that allows predisposition for future agreements, as happened with the case under study, in which, in addition to negotiating the purchase and sale of BPN-Portugal, it was possible, for BIC, to buy, from the same international partner, the BPN-Cabo Verde IFI. Therefore, this study shows the relevance of looking for long-term relationship as instrumental to competitive purposes in international procurement negotiations.

Encompassing a temporal dimension, the implementation of a project takes time. In this sense, international relations, even in business context, should be oriented towards mutual gains, as future contacts are possible and very likely. So, for instance, in the logic of the prisoner's dilemma, project reflects a context in which the game is repeated in such a way that there is an incentive for the parties to cooperate. Paraphrasing Cox (2012), currently, if one wants to be successful, there is no option for win-lose negotiation; win-win negotiation is the way forward.

Integrative negotiation – based on the principles of mutual understanding of parties' interests and needs, the creation of mutual gain options, the use of objective criteria for the maximization of gains – is a perspective that offers more possibilities for optimizing relationships in the international context, in order to guarantee the involved parties' satisfaction in procurement management processes and to minimize risks of non-compliance. Nevertheless, the resort to an integrative perspective is a mean in order to achieve competitive goals.

Conclusions

The main objective of this study was to characterize the relationship between the cooperative approach to negotiations and the search for maximized competitive goals in procurement management within the context of internationalization projects. Accordingly, we studied the case of BIC internationalization process within CPSC space, collecting the available data on the negotiation of the purchase of BPN-Portugal, evolving the prospects for the acquisition of its brand and branch network in Brazil and Cape Verde. The data were collected from the main negotiators' statements,

declarations and interviews. The provided information was analyzed from the point of view of its content and context, in order to reveal the strategic vision of the actors, the evolution of the negotiation process and the reached agreements.

The literature on negotiations and on procurement management, even in the international context, has emphasized the importance of the search for long-term relations as well as the relevance of a consequent integrative approach. This study confirms the importance and the relevance of a cooperative perspective. However, it emphasizes its instrumental role, considering that the goals are competitive. This study allowed not only a better understanding of the need to conduct processes of international procurement management, following an integrative negotiating model, but also the fact that this cooperative perspective is adopted in order to achieve competitive maximized results.

An integrative model for the maximization of international relations is not based on positions, rather than on interests; it search for objectivity, looks at mutual satisfaction through gains and takes into account the best alternatives as a way for enhancing negotiating positions, without losing sight of the fact that the success of the negotiation is not in the agreement itself, but in the cooperative process that begins, in the remaining confidence and in the advantage of negotiating with the same actor; that is, in “negotiation loyalty”. The case of BIC internationalization project within the CPSC area validates the fact that those factors make possible the maximization of opportunities in internationalization projects. It is a matter of making profitable and maximized the distributed results through an integrative approach.

In the process of Bank BIC internationalization, through the acquisition of BPN, there was an economic fact with political relevance in the relations between Angola and Portugal, which consisted on the inversion in the relationship between the former colonizing power and the former colony. In this case, a company from the former colony acquired assets from a company from the former colonizing country. This fact is not isolated, as it can be seen in other processes of internationalization of Angolan companies such as Sonangol.

This research has its limitations. First of all, the use of a qualitative methodology and an analytical case study reduced the generalization potential (DRUCKMAN, 2002). In addition, the study faced the challenge of the secret that still looms over Portuguese-speaking business culture and extends to negotiation processes. However, despite the shadow of the secret, aspects of the parties’ basic negotiating requests and offers have been publicly revealed, especially in the interest of pressuring the Portuguese public opinion.

Finally, this research was fundamentally based on secondary sources, which, although do not invalidate the results and the argumentative strength of the analysis and interpretation, could be reinforced with primary sources. Notwithstanding the aforementioned limitations, the research resorted to a thick description of the case that permitted a certain degree of transferability (GEERTZ, 1973; LINCOLN; GUBA, 1985).

With regard to policy implications, the research emphasizes, on the one hand, the need for companies to adopt, in their internationalization processes, policies and strategies that explore useful and instrumental relations with future potential in the field of procurement contracts. On the other hand, with regard to public policies, in regional contexts as the European Union, governments should avoid negotiating in conditions of weak BATNA such as of economic and financial crisis in addition to community requirements and rules. This becomes worse when a government has to perform at the same time as national regulator, referee, and player.

References

Agência Lusa. Venda do BPN ao Banco BIC aprovada em Conselho de Ministros. **Africa Today**, September 02. 2011.

ALLRED, K. G. The high Cost of Low Trust. **Negotiation**, 7 (S), p. 1-4, 2004.

ALVES, F. Impasse nas negociações ameaça venda do BPN ao BIC. **Económico**. Available at <http://economico.sapo.pt/noticias/nprint/129615>. 2011. Accessed April 19, 2021.

- AMARAL, L. M. Créditos às empresas - internacionalização. **Revista de Negócios de Portugal**. February 13, 2014.
- ANGOP. Banco BIC Cabo Verde presents development plan in Praia City. **Portal ANGOP 2013**. Available at: http://www.portalangop.co.ao/angoa/en_us/noticias/economia/2013/11/49/BancoBIC-Cabo-Verde-presents-development-plan-Praia-city,3f215d38-2fa2-4516-9012-f13cb6ae647d.html. Accessed 16 August 2019.
- ARTZ, K.; NORMAN P. M. Buyer–supplier contracting: Contract choice and ex-post negotiation costs. **Journal of Managerial Issues**, v.14, n.4, p. 399, 2002.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.
- BENOLIEL, M.; CASHDAN L. Done Deal: Insights from Interviews with the World’s Best Negotiator. **Research Collection, Lee Kong Chian School of Business**, 2005.
- BOJIKIAN, N. M. P. **Negociação nos Negócios Internacionais**. In: SARFATI G. (ed) Manual de Negociação. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BURKE, R. **Project Management Techniques**. S. L.: Project Management Series, 2013.
- CALDAS, C. R. **Share-deals**: Compra e venda de participações sociais. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade Católica, Portugal, 2013.
- CARDOSO, F. J.. “A África da CPLP.” In: CARDIM, C.H.; CRUZ, J.B. (ed.) **CPLP: Oportunidades e perspectivas**. Brasília: IPRI, 2002.
- CARNEVALE, P.; DE DREU, C. K. Methods of Negotiation Research: Introduction. In: CARNEVALE, P.; DE DREU, C.K. (eds.) **Methods of Negotiation Research**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- CARTHY, W. The Role of Power and Principle in Getting to YES. In: BRESLIN, J.W.; RUBIN, J.Z.. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge: Program on Negotiation Books, 1993.
- CASSIANDRO, A. Mira Amaral diz que Passos apelou à sua boa vontade. **Diário de Notícias**, 13 July, 2012. Available at http://www.dn.pt/Inicio?interior.aspx?content_id=2665086, 2012. Accessed April 18, 2021.
- CEDE, F. The Legal Perspective on International Negotiations. In: KREMENYUK, V (ed) **International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues**. San Francisco: Jossey-Bass, 2020.
- Cohen, H. **You Can Negotiate Anything**. New York: Bantam Book, 1982.
- COOPER, D. R.; SCHINDLER, P.S. **Business Research Methods**, New York: McGraw Hill-Irwin, 2006.
- COX, G. **Negotiating: How to achieve win-win outcomes**. Edinburg: Pearson, 2012.
- CUMMINS, T. Strategic contracting as a source of organizational success. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v.1, n.1, p, 7–14, 2015.
- DRUCKMAN, D. Case-Based Research on International Negotiation: Approaches and Data Sets. **International Negotiation**, v.7, p. 17–37, 2002.
- FERREIRA, C. BPN Brasil vendido ao BIC Angola por 12,3 milhões. **Público**, September 26, 2013.
- FISHER, R.. Beyond YES. In: BRESLIN J.W.; RUBIN J.Z. (eds) **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge: Program on Negotiation Books, 1993.
- FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. **Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In**. New York: Penguin Books, 1991.
- GALVIN, P., TYWONIAK S.; SUTHERLAND J. Collaboration and opportunism in megaproject alliance contracts: The interplay between governance, trust and culture. **International Journal of Project Management**, v.39, n. 4, p. 394-405, 2021.
- GEERTZ, C. Thick Description: Toward an Interpretative Theory of Culture. In: GEERTZ, C. (ed.) **The Interpretation of Cultures**. New York: Basic Books, 1973.
- GEIGER, I. A model of negotiation issue-based tactics in business-to-business sales negotiations. **Industrial Marketing Management**, v.64, n. 3, p. 91–106, 2017.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Atlas, São Paulo, 2002.
- GREENHALGH, L. **Managing Strategic Relationships: The Key to Business Success**. New York: The Free Press, 2001.
- HANDFIELD, R. B; PRIMO, M.; OLIVEIRA M. P. V. The role of effective relationship management in successful large oil and gas projects: Insights from procurement executives. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v.1, n.1, p. 15–41, 2015.
- HARDING, C. Applying Principles of Improvisation to Negotiation. **Negotiation Journal**, v.36, n. 2, p. 217-231, 2020.

- HELDMAN, K. **Gerência de Projetos**: Guia para o Exame Oficial do PMI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- HONG, P., KWON, H. Emerging issues of procurement management: a review and prospect. **International Journal of Procurement Management**, v.5, n. 4, p. 452–469 2012.
- IFTIKHAR, R.; MÜLLER, R.; AHOLA, T. Crises and Coping Strategies in Megaprojects: The Case of the Islamabad–Rawalpindi Metro Bus Project in Pakistan. **Project Management Journal**, v.52, n. 4, p. 394–409, 2021.
- JANDA, S.; SESHADRI, S. The influence of purchasing strategies on performance. **Journal of Business & Industrial Marketing**, v.16, n.4, p. 294-308, 2001.
- JESUÍNO, J. C. **A Negociação**: Estratégias e Táticas. Rio de Janeiro: Texto Editora, 1998.
- KHOSRAVI, P., REZVANI, A., ASHKANASY, N. Emotional intelligence: A preventive strategy to manage destructive influence of conflict in large scale projects. **International Journal of Project Management**, v.38, n. 1, p. 36-46, 2020.
- KENNEDY, G. **Negotiation**: A-Z Guide. London: Newspaper, 2009.
- LAMMING, R. **Beyond partnership**: strategies for innovation and lean supply. Hertfordshire: Prentice Hall, 1993.
- LARA, A. D. **Ciência Política**: Estudo da Ordem e da Subversão - 8ª Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2015.
- LARSON, E. W.; GRAY, C. F. **Project Management**: The Managerial Process (5th Edition). New York: McGraw-Hill, 2011.
- LAX, D. A.; SEBENIUS, J. K. **The manager as a negotiator**. New York: Free Press, 1986.
- LEWICKI, R. J.; HIAM, A.; OLANDER, K. W. **Think Before You Speak**: A Complete Guide to Strategic Negotiation. New York: John Wiley & Sons, Inc, 1996.
- LEWICKI, R. J.; LITTERER, J. A.; MINTON, J. M.; SAUNDERS, D. M.. **Negotiation**. Burr Ridge: Irwin, 1994.
- LINCOLN, Y. S., GUBA, E. **Naturalistic Inquiry**. California: Sage, 1985.
- LINDE, W.V.D. Projects and Project Management in Context. In: GROENEWALD, D. (ed) **Contemporary Management Aspects**. Cape Town: Juta, 2013.
- LOCK, D. **Naked Project Management**: The Bare Facts. Farnham: Gower, 2013.
- LOPES, M. V. Acordo de empresa pôs em causa venda do BPN. **Económico**, July 13. http://economico.sapo.pt/noticias/acordo-de-empresa-pos-em-causa-venda-do-bpn_148323.html, 2012. Accessed August 19, 2014.
- MARTELLI, D.; ALMEIDA, A. P. **Negociação**. Como transformar confronto em cooperação. São Paulo: Atlas, 1997.
- MARTELLI, D. *et al.* **Negociação Internacional**. São Paulo: Atlas, 2004.
- MCQUISTON, D. H. A conceptual model for building and maintaining relationships between manufacturers, representatives and their principals. **Industrial Marketing Management**, v.30, n. 2, p. 165–181, 2001.
- MELLO, J. C. M. **Negociação Baseada em Estratégia**. São Paulo: Atlas, 2005.
- OLEKALNS, M.; BRETT, J. M.; WEINGART, L. R. Phases, transitions and interruptions: Modeling processes in multi-party negotiations. **International Journal of Conflict Management**; v.14, n. 3-4, p. 191–211, 2003.
- OTT, U.; PROWSE, P.; FELS, R. The DNA of negotiations as a set theoretic concept. **Journal of Business Research**, v.69, n. 9, p. 3561–3571, 2016.
- PLEWE, D. A.; DE ROOY, R. Integrative deal-design: Cascading from goal-hierarchies to negotiations and contracting. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v.2, n. 1-2, p. 19–33, 2016.
- POWELL, D. E.. Legal Perspective. In: KREMENYUK, V. (ed) **International Negotiation**: Analysis, Approaches, Issues. San Francisco: Jossey-Bass, p. 135-147, 1991.
- RAIFFA, H. **The Art and Science of Negotiation**. Massachusetts: Harvard University Press, 1982.
- Banco BIC. **Relatório e Contas do BIC 2005**, Luanda, 2005.
- ROBINSON, R. J. Defusing the Exploding Offer: The Farpoint Gambit. **Negotiation Journal**, v.2, n.3, p. 277-285, 1995.
- ROGERS, H.; FELS, R. Successful buyer–supplier relationships: The role of negotiations. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v.20, n. 3, p. 1–16, 2018.

- ROGERS, H.; HOSSINGER, M. Negotiating effective procurement contracts in MNEs. In: **34th European International Business Academy Annual Conference**, Tallinn, Estonia, p. 11-13 December, 2008.
- ROXENHALL, T.; GHOURI, P. Use of the written contract in long-lasting business relationships. **Industrial Marketing Management**, v.33, n. 3, p. 261–268, 2004.
- SABINI, L.; ALDERMAN, N. The Paradoxical Profession: Project Management and the Contradictory Nature of Sustainable Project Objectives. **Project Management Journal**, v.52, n. 4, p. 379–393, 2021.
- SARFATI, G. **Manual de Diplomacia Corporativa: A Construção das Relações Internacionais da Empresa**. São Paulo: Atlas, 2007.
- SARFATI, G. **O Terceiro Xadrez: como as empresas multinacionais negociam nas relações económicas internacionais**. São Paulo: EDUSP, 2009.
- SHELL, R. G.; MOUSSA, M. **The Art of Woo: Using Strategic Persuasion to Sell Your Ideas**. New York: Penguin, 2007.
- TELES, F. **Mensagem do PCA - Relatório e Contas do BIC**. Luanda: BIC, 2013.
- TOMLINSON, E. C.; LEWICKI R.J.. The negotiation of contractual agreements. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v.1, n. 1, p. 85–98, 2015.
- TOMLINSON, E. C.; DINEEN, B. R.; LEWICKI, R. J. Trust congruence among integrative negotiators as a predictor of joint-behavioral outcomes. **International Journal of Conflict Management**, v.20, n. 2, p. 173–187, 2009.
- URY, W.; BRETT, J. M.; GOLDBERG, S. B. **Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Cost of Conflict**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.
- VAN WEELE, A. J. **Purchasing & Supply Chain Management: Analysis, Strategy, Planning and Practice**, 4th Edition. London: Thomson Learning, 2005.
- WALTON, R. E.; MCKERSIE, R. B. **A Behavioral Theory of Labor Negotiations**. New York: McGraw-Hill, 1965.
- WATKINS, M.; EDWARDS, M.; THAKRAR, U. **Winning the Influence Game: What Every Business Leader Should Know about Government**. New York: John Wiley & Sons, 2001.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- ZACHARIASSEN, F. Negotiation strategies in supply chain management. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v.38, n.10, p. 764–781, 2008.
- ZARTMAN, I. W. Common Elements in the Analysis of the Negotiation Process. In: BRESLIN J.W.; RUBIN J.Z. (eds) **Negotiation Theory and Practice**. Massachussetts: Program on Negotiation Books, p. 147-159, 1993.

Authors' Contributor Roles

José Abel Moma:

Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Project Administration; Visualization; Formal Analysis; Resources; Funding Acquisition; Software; Investigation; Supervision; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing).

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

A redução das assimetrias regionais em meio à crise da integração sul-americana: a atuação do FOCEM no Paraguai

The reduction of regional asymmetries amidst the integration crisis in South America: the MSCF initiatives in Paraguay

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.122540>

André Mendes Pini

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, Brasil

andrepini@gmail.com  

Guilherme Fenício Alves Macedo

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, Brasil

guilhermefenicio@gmail.com  

Resumo

O artigo examina o papel do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul na redução das assimetrias dos Estados Parte do Mercosul em um contexto de crise da integração regional sul-americana. O foco do artigo são os projetos do FOCEM destinados ao Paraguai, sob a justificativa de esse Estado apresentar os piores indicadores econômicos do bloco e ser o maior receptor dos recursos do Fundo, com cerca de 64% do total. Por meio da metodologia de estudo de caso qualitativo e da ampla utilização de fontes primárias documentais e estatística descritiva, o trabalho argumenta que, embora a integração regional sul-americana, em um sentido amplo, passe por um processo de crise devido à sua característica fragmentada, iniciativas pautadas por elementos técnicos, voltados a concepções sociais da América do Sul demonstraram ser menos suscetíveis às vicissitudes políticas da região, acabando por atenuar os efeitos negativos dessa fragmentação. Os resultados da pesquisa sugerem que o FOCEM, mesmo em um cenário de fragmentação de processos de integração regional e de enfraquecimento do Mercosul, tem sucesso ao desempenhar um papel de redução das assimetrias regionais. Isso ocorre porque além de o FOCEM possuir corpo burocrático consolidado, executa projetos pragmáticos e que geram efeitos sociais coletivos positivos por atuarem em setores como infraestrutura e competitividade regional, garantindo a manutenção e o aprofundamento do FOCEM mesmo em meio às vicissitudes políticas dos seus países-membros.

Palavras-chave: Mercosul; Paraguai; FOCEM; Redução de Assimetrias; Fragmentação.

Abstract

The article aims to analyze the Mercosur Structural Convergence Fund (MSCF) for the reduction of regional asymmetries amidst the South American integration crisis background. It emphasizes the MSCF's initiatives for Paraguay, considering its fragile economic condition among the Mercosur Member-states, concerns its status as the major receiver of the resources designated by the Fund, about 64% of the amount. Using the qualitative case study methodology and the analyses of the primary documentary data sources through descriptive statistics, the paper argues that, despite the South American regional integration crisis, the MSCF initiatives, guided by technical and social elements not easily susceptible to the regional political contingencies, have been engaged to mitigate the negative effects of the political and commercial fragmentation. The research results point out that even with the regional fragmentation and the decline of Mercosur, the MSCF, has been successful in performing a role on the regional asymmetries reduction. The reason for this is that this institution, besides having a consolidated bureaucratic apparatus, has executed pragmatic projects which generate positive social and collective effects by operating in fields such as regional competitiveness and infrastructure.

Keywords: Mercosur; Paraguay; MSCF; Asymmetries Reduction; Fragmentation.

Recebido: 23 Fevereiro 2022

Aceito: 17 Junho 2022

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhada-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A integração regional sul-americana possui características particulares referentes a processos de proliferação e fragmentação que a colocaram em xeque em meio ao contexto global de crise do regionalismo. A partir de iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e a Aliança do Pacífico, percebe-se que, ao longo do século XXI, houve uma proliferação de acordos regionais, que, de fato, segmentaram a integração da América do Sul. Nesse sentido, Caetano *et al.* (2019) argumentam que os diversos projetos que se sobrepõem na região, por vezes, acabam competindo entre si, como é o caso da criação do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) em 2019, que teria consolidado a integração sul-americana como um “Frankenstein” (FRENKEL, 2019). Com efeito, gera-se uma sobreposição entre os blocos a partir de estratégias distintas e de arranjos intergovernamentais que oscilam a partir de agendas nacionais, com um consequente desengajamento dos processos de integração regional (MALAMUD, 2012).

A trajetória do Mercosul é paradigmática com relação às características e aos desafios da integração regional sul-americana. Arquitetado originalmente no âmbito do regionalismo aberto típico da década de 1990, o bloco, de início, obedeceu a desígnios neoliberais, voltados à inserção competitiva da região nos mercados globais e à abertura comercial. O “novo Mercosul” se estabelecerá, posteriormente, de maneira multidimensional, com vistas à incorporação de dimensões sociais e políticas no processo de integração regional sul-americano, o que, por fim, seria colocado em xeque pelos governos conservadores de Argentina e Brasil a partir de 2015 (BRICEÑO-RUIZ, 2020). Percebe-se, porém, que a fragmentação da arquitetura regional da América do Sul voltou-se a aspectos comerciais e políticos, sendo que, em meio a esses desafios, as iniciativas que resistiram são aquelas de caráter pragmático, sobrevivendo, assim, às vicissitudes políticas e ideológicas que a região enfrentou na última década (SARAIVA; HERNANDEZ, 2019; BARROS; GONÇALVES, 2021).

O Mercosul, portanto, pode ser considerado como uma iniciativa consolidada em meio à fragmentação da integração regional sul-americana, pois, mesmo em meio a sucessivas crises regionais, manteve-se enquanto um ator importante para a integração do Cone Sul, ainda que desprovido de protagonismo no âmbito das estratégias de inserção internacional de seus Estados-membro. Destaca-se, nesse sentido, o papel do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que já direcionou mais de US\$ 1 bilhão nas duas últimas décadas com vistas à atenuação das assimetrias regionais e à distribuição equitativa dos benefícios colhidos por meio do processo de integração regional (FOCEM, 2022). O presente artigo, portanto, estabelece um estudo de caso referente ao papel exercido pelo FOCEM no estabelecimento de projetos direcionados ao Paraguai, Estado detentor das maiores carências e debilidades estruturais na região, de modo a demonstrar um elemento funcional do projeto integrativo sul-americano mesmo em meio a uma crise dos processos de integração da região.

O objetivo da pesquisa é identificar como o FOCEM atuou em meio à redução das assimetrias de seus estados-parte, no contexto de fragmentação da integração regional sul-americana. Argumenta-se que o FOCEM, ao atuar na dimensão social do Mercosul, ofereceu resultados objetivos e quantificáveis em prol do desenvolvimento coletivo e da redução das assimetrias econômicas e sociais dos Estados da região, atenuando as vicissitudes da fragmentação dos processos de integração regional sul-americano a partir de uma concepção pragmática com relação à sua manutenção. Optou-se, desse modo, pelo foco nos programas do FOCEM destinados ao Paraguai para a condução da pesquisa, uma vez que esse Estado apresenta os menores indicadores sociais e econômicos do Cone Sul, sendo, portanto, o maior receptor de recursos do FOCEM.

Evidencia-se a metodologia do trabalho enquanto uma pesquisa qualitativa de caso único, sustentada por fontes primárias documentais, nas quais se aplica análise estatística descritiva. Yin (2018) se refere ao estudo de caso como um método empírico que investiga um fenômeno contemporâneo – o “caso” – especialmente quando os limites entre o

fenômeno e seu contexto não são evidentes de forma clara. Desse modo, demonstra-se o sucesso particular da iniciativa do FOCEM mesmo em meio a um panorama regional – e global – de crise de processos de integração regional. Assim, os resultados da pesquisa sugerem, por meio da análise das iniciativas do FOCEM no Paraguai, que, embora a integração regional sul-americana passe, de fato, por um processo de instabilidade – a partir da fragmentação de projetos na região – iniciativas consolidadas no âmbito do FOCEM seguem desempenhando papel de redução das assimetrias regionais, uma vez que são pautadas por elementos técnicos e pragmáticos pouco suscetíveis a vicissitudes políticas. A presente pesquisa se insere no âmbito das discussões acerca de processos de integração regional, em particular, oferecendo um contraponto ao debate que salienta, fundamentalmente, a crise dessas iniciativas na atualidade. Demonstra, assim, que, mesmo em crise, a integração sul-americana possui iniciativas de cooperação técnica que vêm sendo capazes de promover a redução das assimetrias entre os atores sub-regionais.

A primeira seção do artigo se debruça sob o processo de integração sul-americana e o debate vinculado à crise do regionalismo a partir da fragmentação da região, analisando o estado da arte dessa discussão. A segunda parte do trabalho tem o foco na construção da integração regional do Cone Sul, a partir da conjuntura histórica que pautou as distintas dimensões do Mercosul enquanto ferramenta de inserção internacional dos seus estados-partes. Analisa-se, assim, o FOCEM, em termos de seus objetivos e estruturas institucionais, demonstrando as características gerais de seus projetos e da distribuição dos recursos e de financiamento a partir de princípios de solidariedade regional. A seção final dedica-se aos projetos do FOCEM destinados ao Paraguai, buscando compreender o papel do Fundo na redução das assimetrias entre os Estados Parte do Mercosul por meio de estatística descritiva e análise documental.

O processo de integração sul-americano e a fragmentação regional

A presente seção tem foco no processo de integração sul-americana e no debate vinculado à crise do regionalismo a partir da fragmentação da região, analisando o estado da arte dessa discussão e estabelecendo seus marcos teóricos fundamentais. Aborda-se o conceito de integração regional a partir da construção teórica de Malamud (2012), que o diferencia do termo regionalização. Segundo Malamud (2012), a regionalização corresponde ao processo informal pelo aumento de interdependência intrarregional dada à dinâmica de fluxo de intercâmbios entre Estados territorialmente contíguos. Já para Briceño-Ruiz (2014) o regionalismo se refere a um conjunto de iniciativas de integração econômica e política que se desenvolvem num âmbito espacial regional determinado. Já a integração regional corresponde a um processo político formalizado e coordenado pela atuação dos Estados, sendo essas dinâmicas, concomitantemente, guiadas pela égide dos interesses econômicos das elites nacionais e dos grupos de interesses em seus respectivos âmbitos domésticos (MALAMUD, 2012). Desta forma, o processo de integração regional é conferido na medida em que os Estados “estabelecem instituições comuns permanentes, capazes de tomar decisões que são vinculativas para todos os membros” (MALAMUD; SCHMITTER, 2006, p. 17).

Nolte e Comini (2016) argumentam que o processo de integração regional sul-americano é marcado por uma sobreposição de instituições, que, embora complementares, acabam levando a um processo de fragmentação. A presente seção é organizada em torno do que Barros e Gonçalves (2021) estabelecem, apontando que a América do Sul enfrenta uma crise da integração regional devido a dois tipos fundamentais de fragmentação: comercial e política.

A fragmentação política da América do Sul, inicialmente, deve ser evidenciada a partir de aspectos históricos. Entende-se que, após a Segunda Guerra Mundial, o nacionalismo econômico, fruto dos diagnósticos cepalinos voltados à denúncia das dinâmicas de deterioração dos termos de troca entre o centro e a periferia, estimulou a adoção de projetos desenvolvimentistas pouco convergentes no âmbito regional. Isso é evidenciado pelo malogro da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) na tentativa de estabelecer uma iniciativa de integração regional ao longo da década de 1960 (LOYOLA, 2021).

A seguir, ao longo da segunda metade do século XX, as relações entre os Estados da América do Sul foram pautadas por um panorama de desconfiança mútua devido ao ciclo de regimes autoritários e golpes militares na região. As distintas concepções de inserção internacional dos Estados sul-americanos também influenciaram na sua fragmentação política, com experiências voltadas a um alinhamento aos EUA, assim como posturas mais autonomistas. Essa questão foi fundamental para o malogro, por exemplo, da iniciativa hemisférica da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) (BRICEÑO-RUIZ, 2014).

A heterogeneidade da região implica, também, que os Estados sul-americanos apresentam distintas perspectivas e expectativas acerca do papel do entorno regional perante sua inserção internacional, dificultando a construção efetiva de uma identidade regional sul-americana (ARAÚJO; NEVES, 2021). Paradigmática nesse sentido foi a tentativa frustrada de estabelecimento de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) no início do século XX, a partir de visões divergentes na região acerca do escopo dessa instituição. Mesmo em meio à construção posterior da Unasul, evidenciou-se distintas concepções políticas que Estados como a Venezuela e a Colômbia buscaram atribuir a importantes órgãos da iniciativa, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), com venezuelanos defendendo a adoção de medidas claramente marcadas por uma concepção anti-americana, enquanto colombianos se opunham a essa orientação (BRICEÑO-RUIZ, 2014).

Soma-se a às crises políticas da região os seus aspectos geográficos, que não somente limitaram a capacidade da América do Sul de integrar-se fisicamente, quanto também de desenvolver uma identidade coletiva (NOLTE, 2019). Sob esse contexto, Galvão (2009) argumenta que as relações sociais, políticas, econômicas, estratégicas e culturais da região acabam sendo emanadas para muito além do Cone Sul, incorporando as dimensões andinas, amazônicas, pacíficas e atlânticas, o que resulta numa flagrante heterogeneidade sub-regional, como demonstram iniciativas tão distintas como a ALBA e a CAN.

A fragmentação política corresponde, também, aos desdobramentos na região de movimentações internacionais que realinham identidades e interesses de atores importantes, resultando em uma sub-regionalização do espaço. Percebe-se, por exemplo, que o enquadramento da “América do Sul” enquanto recorte regional prioritário se impulsionou partir da adesão do México ao NAFTA e da consequente afirmação de sua identidade norte-americana em detrimento da sua dimensão latino-americana (BRICEÑO-RUIZ, 2014). Essa movimentação mexicana trouxe consigo um consequente enfraquecimento da dimensão regional latino-americana, tornando a identidade sul-americana uma prioridade para atores como o Brasil e a Argentina (PECEQUILO, 2008).

Barros e Gonçalves (2021) evidenciam também que a fragmentação política reflete a falta de consenso das lideranças sul-americanas acerca do propósito das instituições regionais em meio ao panorama político instável na região. Percebe-se, ainda, que a arquitetura regional sul-americana também pouco contribuiu para a resolução das instabilidades políticas enfrentadas em países como a Venezuela, Brasil e Argentina (BENZI; NAREA, 2018).

Araújo e Neves (2021), por sua vez, apontam que, mesmo sob períodos de convergência política na região, como no período entre 1998 e 2013 – que Briceño-Ruiz (2020) define como um período do regionalismo “pós-hegemônico”, no sentido de superação da concepção hegemônica que a integração regional teria como objetivo único a abertura comercial e a integração aos mercados globais de maneira liberalizante – não houve o aprofundamento dos processos regionais na América do Sul, que os autores descrevem como um espaço regional fragmentado estruturalmente. Compreende-se, assim, a trajetória de consolidação e posterior declínio da Unasul, entre 2008 e 2019, como paradigmática na representação dessas tendências sul-americanas, em que aspectos ideacionais foram incorporados à retórica dos governantes, gerando um espaço regional frágil e vulnerável (SPEKTOR, 2016 *apud* ARAÚJO; NEVES, 2021).

Araújo e Neves (2021) apontam ainda que essa crise da integração regional é oriunda tanto da falta de lideranças regionais quanto da instabilidade política da região no século XXI, o que impossibilitou a manutenção e o avanço das instituições regionais criadas no chamado período pós-hegemônico (ARAÚJO; NEVES, 2021). Briceño-Ruiz (2020, p. 22)

corroborar essa ideia, apontando que, desde 2015, as instabilidades políticas na América do Sul representaram o fim da orientação “pós-hegemônica” da integração da região: “Os governos conservadores revisaram os processos regionais para enfraquecer suas dimensões políticas, sociais e produtivas e voltar a uma estratégia centrada no livre comércio e na firma de acordos com países desenvolvidos.”

Já a fragmentação comercial, citada por Barros e Gonçalves (2021), é caracterizada, sobretudo, pela redução do comércio intrarregional, com os Estados da região cada vez mais vinculados a parceiros comerciais como os EUA e, em especial, a China, o que também é corroborado por Pozo (2020) e Nolte (2019). Assim, a crescente ampliação dos fluxos econômicos e comerciais com esses mercados extrarregionais acaba por gerar menos incentivos para que os atores sul-americanos busquem aprofundar seus laços de integração ou desenvolver de maneira mais completa as instituições existentes (MALAMUD, 2020). A relativa baixa institucionalização de iniciativas como a Unasul acabou sendo determinante para o seu esvaziamento, uma vez que, quanto mais robusto for o aparato institucional e burocrático de uma organização regional, maior a tendência dela se manter perene em meio às vicissitudes políticas dos países-membros (BARROS; GONÇALVES, 2021).

O Mercosul evidencia de maneira prática os desafios encontrados por iniciativas de integração da região no âmbito comercial, a partir da dificuldade do bloco de atingir seu status de Mercado Comum, estabelecido como meta desde sua formação. Instituído inicialmente a partir do Tratado de Assunção em 1991, a efetiva consolidação do bloco enquanto plena União Aduaneira – que se diferenciado estágio de Área de Livre Comércio porque adota uma Tarifa Externa Comum (TEC) extinguindo barreiras alfandegárias entre seus Estados-membros e uniformizando a taxa a produtos externos – encontrou dificuldades constantes devido a uma série de desequilíbrios e impasses macroeconômicos, além da restrição das agendas políticas em virtude dos cenários domésticos instáveis, impossibilitando, por exemplo, a plena execução da TEC sem longas listas de exceções (ALMEIDA, 2011). Isso levou o Mercosul a ser considerado, por vezes, como uma Área de Livre Comércio ampliada ou mesmo uma União Aduaneira imperfeita (ALMEIDA, 2011). A próxima seção, portanto, debruça-se sob o Mercosul e, mais especificamente, o seu Fundo de Convergência Estrutural, de modo a ajudar na compreensão do relativo sucesso dessa iniciativa mesmo em meio à crise da integração regional sul-americana.

O Mercosul e seu fundo para convergência estrutural (FOCEM)

O Mercado Comum do Sul é uma instituição que se manteve relativamente ativa e funcional mesmo em meio às vicissitudes políticas e econômicas das últimas décadas na América do Sul. Consolidada a partir da abertura do diálogo democrático entre os Estados do Cone Sul, da crescente interdependência econômica e da necessidade de se ajustar coletivamente ao reordenamento da economia internacional no Pós-Guerra Fria, o Mercosul, de fato, potencializou a integração de Argentina e Brasil, Uruguai e Paraguai. A presente seção busca demonstrar que, mesmo num cenário de fragmentação da integração regional sul-americana e do consequente baixo protagonismo do Mercosul enquanto parte da estratégia de inserção internacional dos Estados do Cone Sul, o FOCEM segue implementando, de modo pragmático, seus projetos e iniciativas.

A década de 1990 vislumbrou o fenômeno do regionalismo aberto na América do Sul, pautado por um modelo de integração regional voltado à integração competitiva sul-americana nos mercados globais, como é o caso do Mercosul. Priorizou-se, portanto, a dimensão econômica do enquadramento regional, em um cenário de relativa convergência política em torno de modelos neoliberais (BRICEÑO-RUIZ, 2014). O Mercosul, inicialmente, é interpretado como um marco da transição do Estado desenvolvimentista para o denominado Estado Normal, o que é interpretado por Cervo (2000) como uma mudança robusta de paradigmas com relação ao modelo de inserção internacional da região, que buscava se adaptar à economia internacional e às dinâmicas econômicas neoliberais da década de 1990. O recorte regional, no período,

era visto como uma maneira de preservação da autonomia nacional de seus Estados em meio à globalização (JAGUARIBE, 2000 *apud* GALVÃO, 2009).

Briceño-Ruiz (2014) aponta que a ruptura com esse paradigma liberalizante se vislumbrou a partir do ciclo de vitórias de governo de esquerda e centro-esquerda na região – a chamada “onda rosa” –, levando a uma fragmentação da integração econômica em torno de eixos distintos, que promoveram o “revisionismo” de iniciativas como o Mercosul. Nesse sentido, o “novo Mercosul” ampliou, ao longo do século XXI, seu escopo de atuação para a transformação produtiva da região, incorporando um viés social com vistas à redução das assimetrias do Cone Sul (BRICEÑO-RUIZ, 2020). Nesse âmbito, observa-se a revisão e o aprofundamento do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso Democrático, de 1998, a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2006, e da fundação do Instituto Social do Mercosul em 2009, ainda que Briceño-Ruiz (2020) pondere que os avanços nessas iniciativas tenham sido limitados perante suas ambições iniciais. Conforme argumenta Almeida (2011), embora marcado por perfurações na TEC, bem como das inadequações aos principais objetivos do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, o itinerário de liberalização comercial e a agenda de integração econômica do Mercosul, após a virada do milênio, preconizou a formação de um cenário de ascendente responsabilidade coletiva para a superação de assimetrias entre os Estados.

No âmbito da proposta de Briceño-Ruiz (2014), portanto, verifica-se a criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) como um elemento paradigmático da dimensão social do bloco, em um período de transição do eixo de integração vinculado ao regionalismo aberto em direção a um eixo revisionista. Almeida (2011) aponta ainda que, ao passo que esta inflexão significou o distanciamento do Mercosul de seus objetivos iniciais, pode-se perceber que significou “um retorno a antigas concepções ‘desenvolvimentistas’ dos anos 1950 e 1960, quando o Estado assumia o papel primordial na condução da integração (e do próprio processo de desenvolvimento nacional)” (ALMEIDA, 2011, p. 20).

Nesse contexto se insere o patamar institucional do Mercosul na criação do FOCEM enquanto um mecanismo específico para a fomento e promoção dos arranjos de cooperação multidimensional para a redução das assimetrias existentes entre os Estados, sobretudo no âmbito da infraestrutura produtiva e logística (SEVERO; LIMA, 2020). Criado em 2004, o FOCEM é considerado como o principal mecanismo de financiamento para projetos de cooperação intrarregional do bloco. Deste modo, iniciadas as suas atividades em 2006, o Fundo dedica-se, além do apoio financeiro, a avaliação inicial das etapas de elaboração e operacionalização de projetos de cooperação para fins de desenvolvimento econômico e social, podendo ser classificado em quatro plataformas de ação: a convergência estrutural; o desenvolvimento e competitividade; a promoção da coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2016).

O FOCEM é um instrumento inédito ao escopo da integração regional sul-americana, sendo um mecanismo facilitador para a cooperação técnica e financeira em termos de equidade de aportes não reembolsáveis entre os Estados-membros contribuintes (FOCEM, 2016). Com vistas a esta lógica, seu funcionamento consiste, inicialmente, na tarefa de destinar os recursos financeiros aos projetos propostos e previamente deferidos pelo procedimento de análise e aprovação de projetos pelos Estados-membros. Tal procedimento inicia-se com a apresentação de projetos na Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), e segue a partir do processo descrito por Souza, Oliveira e Gonçalves (2011, p. 9):

A CRPM, por sua vez, verifica se os projetos apresentados atendem aos critérios de exigibilidade e, caso positivo, os repassa para a Unidade Técnica do Focem (UTF), que fica sob a responsabilidade do diretor da Secretaria do Mercosul (SM). A UTF realiza nova análise técnica dos projetos e os envia novamente à CRPM, que faz seu próprio relatório e o transmite ao Grupo de Mercado Comum (GMC) que, após análise, também elabora relatório e o envia ao Conselho de Mercado Comum (CMC), que por sua vez emite decisão final sobre os projetos.

Deste modo, o procedimento de análise e aprovação compreende atuação dos diferentes organismos institucionais inseridos no escopo de tomada de decisão do Mercosul, garantindo que, mesmo em meio a um processo institucional robusto, sejam salvaguardadas as características de intergovernabilidade do Mercosul, sobretudo em órgãos como o GMC e o CMC. Isso significa que, embora o dado processo de integração econômica regional se dê mediante o intergovernamentalismo, os mecanismos institucionais possuem determinado grau de autonomia tanto na condução de processos burocráticos quanto na definição de agendas particulares e no estabelecimento de prioridades, o que é perceptível ao se avaliar que o GMC e o CMC são as instâncias finais do processo, ao passo que quem detém o poder de iniciativa são os Estados-parte do bloco (GONÇALVES, 2011).

Até maio de 2021 foram apresentados 53 projetos ao FOCEM, dos quais 49 passaram à etapa de execução, movimentando cerca de US\$ 1 bilhão. Os destinos desse montante foram majoritariamente ligados à infraestrutura dos Estados parte do Mercosul, com cerca de 90% de todo o valor investido no Fundo destinado para as áreas de distribuição de energia elétrica, acesso à água potável e a saneamento, pavimentação de rodovias, manutenção de ferrovias, melhoria de infraestrutura educacional além de programas de estímulo à competitividade de setores estratégicos (FOCEM, 2021). Por outro lado, o setor de competitividade recebeu 5,5% dos recursos, o setor de Coesão Social 4% e o de fortalecimento institucional 0,1%, como demonstra a Tabela 1 (FOCEM, 2021).

Tabela 1 – Distribuição de Recursos ao FOCEM por programa

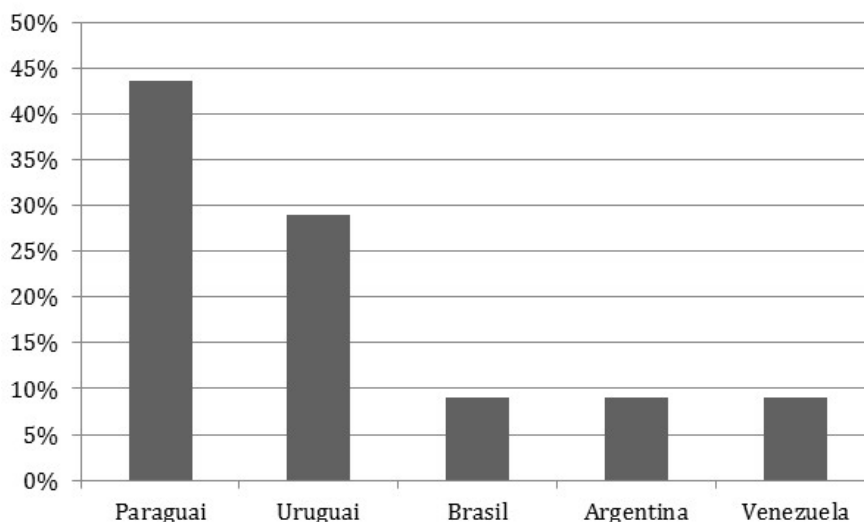
Programa	%
Infraestrutura	90,4
Competitividade	5,48
Coesão Social	3,98
Fortalecimento Institucional	0,13

Fonte: Elaboração dos autores com dados do FOCEM (2021)

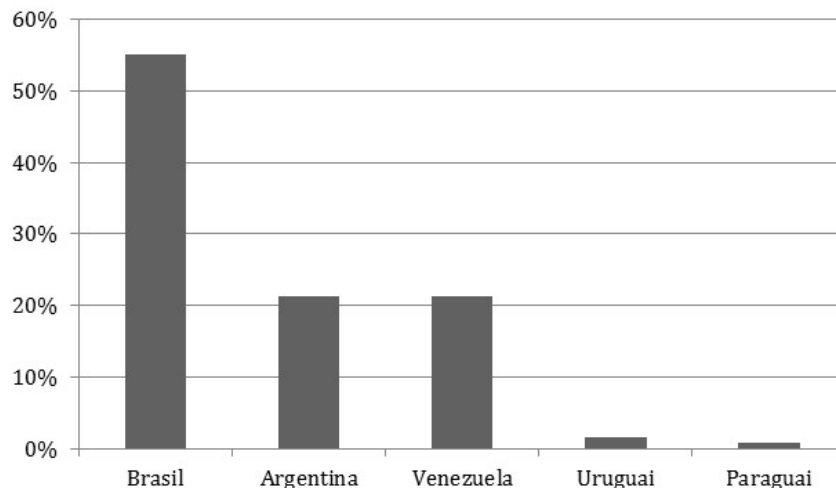
O valor estratégico do FOCEM para os estados do Cone Sul ficou evidente Cúpula de Presidentes do Mercosul em 2015, quando foi aprovada, na Decisão Nº 22/2015 do CMC, a continuidade do Fundo pelo período de mais dez anos e a manutenção das contribuições anuais sob o mecanismo de solidariedade, com o Brasil destinando ao FOCEM, anualmente, US\$ 70 milhões, a Argentina e a Venezuela US\$ 27 milhões, o Uruguai US\$ 2 milhões e o Paraguai US\$ 1 milhão. Isso é notadamente relevante tendo em vista que esse marco temporal corresponde ao período de ascensão de governos conservadores na Argentina e no Brasil, com a consequente superação do regionalismo pós-hegemônico citado por Briceño-Ruiz (2020). Anualmente, são destinados ao FOCEM US\$ 127 milhões, distribuídos sob o princípio da “solidariedade redistributiva”, no qual os países com economias menores recebem a maior porcentagem dos Fundos. De acordo com o FOCEM, ao longo dos mais de dez anos de atuação, o Paraguai e Uruguai foram os países que mais foram beneficiados, de fato, com recursos do Fundo, o que demonstra uma atuação pautada na redução das assimetrias do Cone Sul (FOCEM, 2021). Destaca-se, ainda, que, nas quase duas décadas de existência do FOCEM, apenas quatro projetos aprovados tiveram, posteriormente, seus contratos rescindidos e não foram executados, o que corresponde a apenas 7% do total¹ (FOCEM, 2021).

O Gráfico 1 adiante demonstra a disparidade de recursos recebidos pelos Estados Parte do FOCEM até 2021, enquanto o Gráfico 2 demonstra a relação inversamente proporcional correspondente à contribuição dos Estados ao FOCEM, o que demonstra, na prática, como essa instituição busca a redução de assimetrias entre os seus Estados-parte:

¹ São eles o projeto “Biblioteca da Universidade da Integração Latinoamericana (Unila)” em Foz de Iguaçu, Brasil; as “Obras de Engenharia do Sistema de Saneamento da Cidade de São Borja, Brasil”; o Projeto “Pymes exportadoras de Bienes de Capital”, na Argentina e “Construcción de la Autopista Ñu Guazú-Asunción-Luque” no Paraguai.

Gráfico 1 – Distribuição de Recursos do FOCEM por país

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (2021)

Gráfico 2 – Contribuição de Recursos ao FOCEM por país

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (2021)

Ao longo dos anos de 2018 e 2019, mesmo em meio a governos de direita na Argentina e no Brasil, que atuavam de modo a questionar os princípios do “novo Mercosul”, advogando, ainda que no plano retórico, pela retomada do viés comercial da instituição, os Estados Parte do Mercosul implementaram, por meio de Decisões no âmbito do CMC, medidas para consolidar o FOCEM². Paradigmático nesse sentido é o acordo com o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), com vistas a implementação de convênios financeiros e técnicos, além de, no período, “buscar-se mecanismos para fortalecer a gestão institucional do FOCEM e a complementaridade com outros instrumentos regionais de Financiamento ao Desenvolvimento” (FOCEM, 2021, p. 32). Ao todo, 10 dos 49 projetos do FOCEM integraram também a carteira da IIRSA, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, demonstrando que, ao estabelecer vínculos convergentes entre FOCEM, Fonplata, IIRSA e outras instituições regionais como a Corporação Andina de Fomento (CAF), ao menos na área de infraestrutura e redução das assimetrias, a integração regional sul-americana conseguiu superar algumas das dinâmicas de fragmentação que a pautaram historicamente.

No escopo do FOCEM encontram-se, também, 3 projetos pluriestatais, que correspondem a iniciativas de promoção de Saneamento Urbano entre Brasil e Uruguai, um programa de Investigação, Educação e Biotecnologias

² As Decisões citadas são a Nº 2/2018; Nº4/2018 e Nº23/2019.

Aplicadas à Saúde, além do programa Mercosul Livre de Febre Aftosa. Assim, deve-se destacar, também, o papel do FOCEM nos objetivos de aprofundamento da integração do Mercosul, sendo, de fato, considerado um instrumento para a promoção de futura convergência macroeconômica do bloco rumo a um Mercado Comum (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011). Além disso, os autores discorrem que:

Tal função surgiria a partir do estabelecimento de metas de política macroeconômica a serem cumpridas pelos países que obtivessem recursos do Focem, seguindo o exemplo da União Europeia, que condicionou o recebimento de recursos de seus fundos estruturais ao cumprimento de tais metas, conforme o Pacto de Crescimento e Estabilidade firmado em Maastricht em 1992. Destarte, criar-se-ia uma vinculação interessante entre o combate às assimetrias estruturais no fundo e a preparação do espaço para o tratamento das assimetrias de políticas, usando esse expediente para promover maior convergência macroeconômica das economias dos membros do Mercosul (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011, p. 13).

Dentre o conjunto de desafios encarados pelo processo de integração regional sul-americano, Malamud (2006) elenca a desigualdade do nível de desenvolvimento e de riqueza per capita como um fator preponderante. No entanto, o autor aponta que essa questão pode ser superada, a exemplo da experiência europeia, uma vez que os Estados-membros, por meio da “combinação de políticas – medidas seletivas ao momento de rendimento, financiamento regional e estrutural, subsídios agrícolas – e a própria dinâmica dos maiores mercados competitivos, promoveram um padrão que poderia ser denominada ‘convergência ascendente’” (MALAMUD, 2006, p. 13). Desse modo, percebe-se o papel preponderante do estabelecimento de uma iniciativa institucionalizada e robusta nos moldes do FOCEM enquanto um catalisador de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentado no médio e longo-prazo dos países do Cone Sul, atribuindo, portanto, a dimensão pragmática ao processo integrativo.

O FOCEM, portanto, é voltado ao fornecimento e aplicação de recursos financeiros destinados a projetos de distintas áreas essenciais para a efetivação e ampliação do processo de integração regional dos Estados Parte do Mercosul. Com efeito, mesmo após o estabelecimento de governos conservadores na Argentina e no Brasil entre 2015 e 2016, que questionavam o abandono do viés comercial de iniciativas como o Mercosul, o FOCEM manteve-se atuante a partir da dimensão pragmática de seus projetos e resultados. Saraiva e Hernandez (2019) demonstram que é justamente em momentos de não convergência política e ideológica e desintegração na região que as iniciativas de cunho mais pragmático são fortalecidas e até se multiplicam, sobretudo quando respaldados por órgãos técnicos e burocráticos, como é o caso do FOCEM. A seção seguinte dedica-se a analisar de maneira mais aprofundada os projetos específicos do FOCEM destinados ao Paraguai, de modo a exemplificar o modo pelo qual se atua, pragmaticamente, na redução efetiva das assimetrias do Mercosul.

Projetos do FOCEM no Paraguai

Uma vez estabelecido o debate acerca da fragmentação da integração regional sul-americana, seguida da apresentação da inserção do Mercosul e do FOCEM nesse contexto, a presente seção busca analisar como a aplicação dos projetos do FOCEM auxiliam a superar assimetrias no interior do bloco por meio do foco específico nas ações destinadas ao Paraguai. Justifica-se a escolha desse Estado por ser justamente o detentor das maiores carências e debilidades estruturais do Cone Sul, sendo assim, o maior receptor de investimentos do FOCEM, como demonstrado anteriormente.

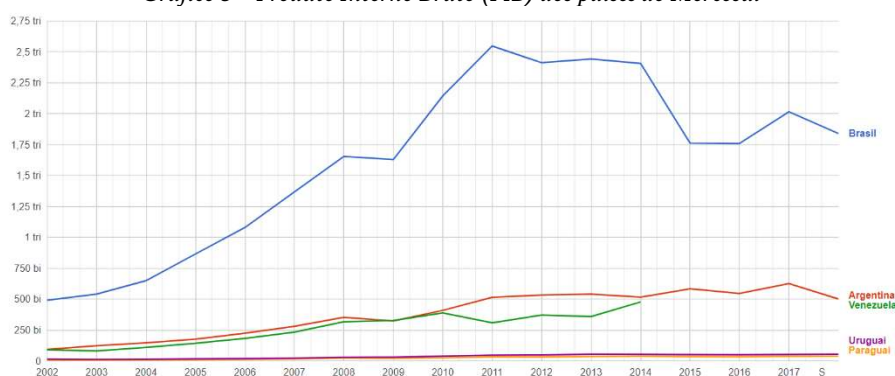
Ao longo das décadas que presenciaram a guinada neoliberal na América Latina e, para muitos Estados, o reencontro com modelos democráticos, a tímida inserção internacional do Estado paraguaio se deparou com a formação de novas dinâmicas de cadeias globais de produção. Essas condições estruturais determinaram a necessidade de promover uma inflexão em meio ao seu histórico de relações instáveis com os vizinhos do Cone Sul. Desde então, colocou-se fim à postura isolacionista do Paraguai na dinâmica regional, abrindo o caminho para a participação do país na construção e

consolidação de iniciativas de aproximação no escopo sul-americano, sendo, portanto, a criação do Mercosul um marco na transformação da inserção paraguaia (BREZZO; YEGROS, 2013).

O processo de integração regional sul-americano significou uma oportunidade para o recondicionamento paraguaio em virtude do conjunto de necessidades em termos de infraestruturas de abastecimento energético e, sobretudo, do anseio de superar suas assimetrias perante seus vizinhos (BREZZO; YEGROS, 2013). Nesse sentido, as novas prioridades da política externa paraguaia logo integram um panorama de conformidade com a narrativa dos Governos da onda-rosa, a qual se caracterizou pela crescente incorporação e difusão da cooperação multidimensional no âmbito do Mercosul.

As assimetrias entre os Estados do Cone Sul tornam-se ainda mais evidentes ao se analisar o Produto Interno Bruto dos países da sub-região. Segundo o Banco Mundial (2020), o PIB paraguaio em 2020 foi de US\$ 35 bilhões, e o do Uruguai de US\$ 53 bilhões, ao passo que a Argentina atingiu US\$ 383 bilhões e o Brasil US\$ 1,445 trilhão.³ O Paraguai claramente apresenta os piores índices econômicos dentre os países do Mercosul, tanto do ponto de vista do tamanho da economia quanto da renda per capita, como demonstram os Gráficos 3 e 4, em que se pode analisar que, mesmo o Uruguai representando uma economia muito aquém de Brasil e Argentina, a renda per capita de seus cidadãos supera a de seus vizinhos do Cone Sul.

Gráfico 3 – Produto Interno Bruto (PIB) dos países do Mercosul



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Banco Mundial (2020)

Gráfico 4 – PIB per capita dos países do Mercosul



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Banco Mundial (2020)

Marín (2015) destaca que o FOCEM teve papel determinante nos investimentos públicos paraguaios, sobretudo na segunda década do século XXI, quando representou, nos anos de 2011, 2012 e 2013, 60%, 70% e 40%, respectivamente,

³ Desde 2014 o Banco Mundial não fornece mais dados sobre a economia venezuelana.

do total desse tipo de recurso. Além disso, a autora ressalta que, nesse período, o FOCEM chegou a ser responsável por cerca de 1,4% do PIB paraguaio (MARÍN, 2015).

Dentre os 19 Projetos do FOCEM destinados ao Paraguai, 63% foram destinados à Convergência Estrutural, 21% para iniciativas de Desenvolvimento e Competitividade e 16% para Projetos de Coesão Social. Essa disparidade dos projetos entre os Programas do FOCEM converge com o panorama mais amplo, citado anteriormente, no qual, de fato, a Convergência Estrutural domina os projetos totais do FOCEM. A preponderância do Programa 1 se acentua ao se analisar a distribuição de recursos do FOCEM entre os programas destinados ao Paraguai, recebendo 96% dos aportes, como demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 – Valores dos projetos aprovados no Paraguai por programa em milhões de US\$

Projetos	Nº de projetos	Recursos do FOCEM	Recursos do Paraguai	Total
1. Convergência Estrutural	12	705,7	384,1	1.089
2. Desenvolvimento e Competitividade	4	14,3	4,3	18,6
3. Coesão Social	3	15,7	3,6	19,3
Total	19	735,7	392	1.127,8

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do FOCEM (2021)

Conforme as informações acima apresentadas, os projetos do Programa de Convergência Estrutural do FOCEM no Paraguai foram responsáveis, majoritariamente, pela construção e pavimentação de rodovias e estradas e para a estruturação de setores de energia, mas também atuaram na construção e aprimoramento de sistemas de água potável e saneamento básico. No âmbito do Desenvolvimento e Competitividade houve iniciativas de desenvolvimento tecnológico e turístico, enquanto no Programa 3, de Coesão Social, houve iniciativas destinadas a comunidades vulneráveis para o fortalecimento de capital humano e social.

Até 2021, 14 dos 19 Projetos do FOCEM no Paraguai haviam sido finalizados, enquanto outros 5 se encontram em execução. O último projeto finalizado corresponde ao “Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos” e é paradigmático no sentido de demonstrar o modo pelo qual projetos de infraestrutura no Paraguai auxiliam também nas lógicas de competitividade, com vistas à redução das assimetrias do Mercosul. Localizado em San Lorenzo, a cooperação financeira e técnica do projeto objetiva “a prevenção e proteção do patrimônio pecuário do Paraguai para a melhoria da competitividade em mercados internacionais, com Certificação de qualidade e segurança mediante a implementação do Laboratório de Referência em nível Nacional e do MERCOSUL” (FOCEM, 2016, p. 3).

De acordo com o FOCEM (2021), os resultados esperados a partir da consolidação desse projeto são abrangentes e demonstram, de maneira prática, como projetos específicos do Fundo atuam perante o objetivo de redução das desigualdades perante os atores do bloco:

As ações desenvolvidas no âmbito do Projeto contribuirão à dinamização da economia promovida pela participação dos atores sociais da cadeia da indústria animal, ao acesso a novos mercados internacionais (regional e mundial), à segurança dos profissionais do laboratório, à melhoria da saúde pública por meio da oferta de diagnósticos oportunos de ampla cobertura das doenças animais, ao aumento da oferta de produtos com maior competitividade com selo de garantia pelas certificações sanitárias e de segurança, ao aumento da oferta de serviços a outras instituições e ao fortalecimento institucional do SENACSA (FOCEM, 2021, p. 30).

O referido Projeto, pertencente às áreas temáticas de saúde animal e de desenvolvimento da competitividade do FOCEM, esteve sob execução por treze anos, sendo inaugurado em 2021, o que demonstra a sua continuidade e finalização mesmo em meio à crise da integração regional sul-americana. Destaca-se que o Projeto analisado se enquadra no âmbito

de uma minoria dos Projetos desenvolvidos pelo FOCEM, fazendo parte do Programa de Desenvolvimento da Competitividade, definido pelo Fundo como contemplando: “Ações voltadas para o rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais e garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico em mercados regionais” (FOCEM, 2021, p. 28). Os projetos do FOCEM que correspondem a essa linha receberam, historicamente, apenas 5,48% dos recursos da instituição, enquanto 90,4% foram destinados a projetos de Infraestrutura, como demonstra a tabela 1.

Tendo em vista que, dos projetos do FOCEM destinados ao Paraguai, em 60% dos casos, o foco foi no Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura do Fundo, deve-se destacar o Projeto “Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu”. Esse projeto, sozinho, recebeu US\$ 400 milhões do FOCEM para sua execução, correspondendo a 54% do valor total de fundos destinados ao Paraguai, com o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Paraguai e fornecer energia para facilitar o crescimento econômico no Paraguai” (FOCEM, 2021, p. 20).

O Projeto “Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu” foi aprovado em 2010 após apresentação pelo Brasil e pelo Paraguai. Voltado para a “Construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transporte; de sistemas logísticos e de controle fronteira que aperfeiçoem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os Estados Partes e entre suas sub-regiões”, esse Projeto foi executado pela Itaipu Binacional, demonstrando que, mesmo em uma iniciativa localizada e direcionada ao Paraguai, há interesses complementares e pragmáticos de atores como o Brasil no projeto (FOCEM, 2021, p. 20). Isso ficou evidenciado ao se analisar a instrução normativa “DEC.CMC Nº7/10”, que aprovou o projeto, e estipula que o total dos valores destinados pelo Brasil ao FOCEM, nos anos de 2010, 2011 e 2012, seria direcionado para esse projeto energético, totalizando US\$ 300 milhões no período.

O documento “DEC.CMC Nº7/10” ainda estabelece que os benefícios estimados pelo Projeto resolveriam o gargalo energético que impossibilitava o crescimento paraguaio, uma vez que seu Sistema Interligado Nacional apresentava instabilidades na distribuição de energia elétrica, o que prejudicava, principalmente, a indústria e o governo. De fato, o Projeto foi responsável pela construção de uma linha de transmissão de 345 quilômetros, entre 4 Departamentos e 20 municípios, além de uma Subestação energética em Villa Hayes, ampliando, ainda uma Subestação na margem direita de Itaipu, contribuindo para consolidar um sistema energético estável a nível nacional no Paraguai, sobretudo na região metropolitana de Assunção (FOCEM, 2021).

Ao se analisar os projetos destinados ao Paraguai, evidencia-se que o FOCEM assume um papel notório para o financiamento de projetos de cooperação regional para a diminuição de assimetrias entre os Estados-membros do Mercosul, mesmo em um contexto de instabilidades políticas e crises econômicas nos Estados Parte do bloco. Mesmo com o ceticismo quanto aos processos de integração regional em nível global, a atuação do FOCEM no Paraguai é paradigmática com relação a avanços técnicos orientados por projetos que se utilizam, de maneira eficiente, da complementaridade de instituições regionais, como o FOCEM, a IIRSA, o Fonplata e a CAF.

Assim, a experiência de cooperação técnica e financeira no Paraguai se relaciona com o argumento apresentado por Quijano (2002), que oferece uma percepção de prioridade na redução de assimetrias pontuais em integrações regionais no ritmo de políticas conjuntas de liberalização comercial. Além disso, com vistas à perspectiva de Haas (1971), e com base nos argumentos de Malamud (2006), o estudo de caso ajuda a corroborar a ideia que a integração regional não deve se acentuar sob a narrativa de criação de identidades regionais – a exemplo do experimento da Unasul e da tentativa de formação de uma comunidade de segurança sul americana – mas sim a partir da estratégia de conciliação de interesses de maneira pragmática e a partir de projetos institucionalizados e técnicos, conduzidos por corpos burocráticos especializados.

Salienta-se, porém, que os projetos financiados pelo FOCEM ainda deixam a desejar com relação à transparência quanto aos critérios e procedimentos para a seleção de projetos, apresentando ainda lacunas apontadas há uma década por Souza, Oliveira e Gonçalves (2011, p. 12):

[...] é necessário disponibilizar mais dados sobre o fundo, revelando detalhes dos projetos em andamento, informando quais os procedimentos para a seleção dos projetos e disponibilizando informações na sua página eletrônica sobre o estágio em que as obras financiadas se encontram. Este é um ponto igualmente crucial para incrementar a legitimidade das políticas de combate às assimetrias no bloco, especialmente se houver aumento dos recursos disponíveis no FOCEM.

No entanto, verifica-se que, em termos de *accountability*, houve um avanço com relação ao diagnóstico dos autores. Isso é evidenciado pela disponibilidade de detalhes dos projetos do FOCEM em sua página oficial na internet, com documentos disponíveis ao público, como Plano de Aquisições detalhados com toda a alocação de recursos de todos os Projetos e em cada Componente Operacional, além das atas de aprovação dos projetos – Documento DEC.CMC N°08/07 –, e dos convênios com o FOCEM, como o Documento COF 05/07. Conclui-se, portanto, que ao atender aos pontos levantados por Souza, Oliveira e Gonçalves (2011) pode-se afirmar que o FOCEM legitimou com sucesso na última década seu papel de instituição de integração regional capaz de amenizar e atenuar as assimetrias do Mercosul, a partir de processos transparentes mesmo em meio a fluxos burocráticos e extremamente técnicos.

Conclusões

Em meio à tendência global de crise dos processos de integração regional, a América do Sul não passou ilesa, vivenciando uma conjuntura de instabilidade a partir de suas características enquanto uma região heterogênea geograficamente e com instituições fragmentadas. O Mercosul teve sua trajetória institucional diretamente afetada pelas vicissitudes políticas, econômicas e sociais sul-americanas desde seu estabelecimento na década de 1990, transitando desde uma abordagem liberalizante voltada à inserção regional nos mercados globais, por um processo pós-hegemônico pautado pelo aprofundamento de suas iniciativas sociais e, finalmente, até a efêmera conjuntura de ascensão de governos conservadores na América do Sul que questionaram os princípios pós-hegemônicos buscando priorizar, novamente, as dimensões comerciais do bloco. No cenário contemporâneo, o bloco se insere em um contexto de instabilidade que o relegou ao segundo plano das estratégias de inserção internacional de seus países-membro, o que implica em uma perspectiva comercial cada vez mais distante em termos de atingir o patamar de Mercado Comum, levando em consideração os decrescentes fluxos de comércio intrarregionais. Por outro lado, o âmbito social do Mercosul, ainda que tenha tido seu escopo limitado, tem no FOCEM, uma instituição técnica que opera pragmaticamente sob o signo da redução de assimetrias estruturais entre os Estados Parte do bloco.

Percebe-se que o fomento e aplicação contínua de recursos financeiros oriundos do Mercosul, a partir do objetivo de promoção de desenvolvimento intrarregional, segue operando a partir da dinâmica de solidariedade, em que o Brasil é o maior fornecedor de recursos ao FOCEM, ao passo que o Paraguai é o maior receptor do capital da instituição, que ultrapassa os US\$ 100 milhões por ano. Neste contexto, os projetos destinados ao Paraguai, tanto no âmbito da infraestrutura quanto de aprimoramento de sua competitividade comercial e tecnológica efetivamente promovem o desenvolvimento sub-regional coletivo, o que afere o caráter pragmático do FOCEM. Salienta-se que essas características do FOCEM foram estabelecidas em meio ao período pós-hegemônico e foram mantidas mesmo sob a orientação política conservadora de Argentina e, principalmente, do Brasil, desde 2015.

Desse modo, mesmo em um contexto político de fragmentação regional, que viu, por exemplo, o esvaziamento da Unasul e a criação do natimorto Prosul, e da guinada conservadora do principal responsável pelas verbas do fundo – o

Brasil – o FOCEM segue se consolidando, como demonstra a decisão do CMC em 2018 de integrá-lo ao Fonplata, e a Decisão Nº 22 de 2015 do CMC que garantiu a sua prorrogação até 2025.

Avalia-se, desse modo, que o sucesso do FOCEM em financiar e avaliar projetos que visem à redução das assimetrias entre os membros do Mercosul advém da tecnicidade de seus projetos e da consolidação institucional e burocrática do Fundo no âmbito do processo de integração regional, complementando outras iniciativas importantes da região como a IIRSA e o Fonplata. Desse modo, atenua-se as dinâmicas de fragmentação que caracterizam a América do Sul, desenvolvendo-se, de fato, uma complementaridade entre essas iniciativas. Além disso, evidencia-se o pragmatismo da execução dos Projetos do FOCEM, que, em um cenário de interdependência regional, mesmo ao se orientar por princípios solidários e beneficiar mais Estados como o Paraguai, acabam por oferecer ganhos coletivos no âmbito sub-regional, principalmente pelo foco em desenvolvimento de infraestrutura e competitividade. Isso é demonstrado, por exemplo, pelo fato que o Brasil, mesmo com histórico de atraso nos repasses ao FOCEM, até o início de 2022 segue cumprindo suas obrigações com a instituição mesmo em um cenário político tomado por um governo de extrema-direita notadamente cético com relação à importância de iniciativas de integração regional e do papel dos vizinhos para a sua inserção internacional.

A pesquisa, portanto, oferece um diagnóstico de relativo sucesso em meio a um contexto amplo no qual a literatura acerca dessa temática lida com ceticismo perante os *outcomes* de processos de integração regional, sobretudo na América do Sul. O estudo de caso realizado evidencia um caso particular que, quando inserido no contexto amplo dos objetivos do FOCEM, demonstra de maneira prática como o Mercosul busca atenuar as assimetrias entre seus Estado Parte, abrindo caminho para futuras agendas de pesquisas que explorem os eventuais resultados, consequências, desafios e vicissitudes desses projetos.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. **Revista Espaço da Sophía**, Balneário Comburu, v. 5, n. 43, p. 63-79, jul. 2011. Disponível em: encurtador.com.br/cuvFH. Acesso em: 04 de set. de 2020.
- ARAÚJO, Flávia L.; NEVES, Bárbara C. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**, [S.L.], v.12, n. 58, p.19-37, 2021. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/110583>. Acesso em: 11 de jul. de 2022.
- BENZI, Daniele; NAREA, Marco. El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos»: El fin de ciclo y los fantasmas globales. **Nueva sociedad**, n. 275, p. 106-120, 2018.
- BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 64. n. 02, nov. 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/5mx4T7zmBC6HrZHZZKkpfbw/?format=pdf&lang=em> Acesso em: 07 de fev. de 2022.
- BREZZO, Liliana M.; YEGROS, Ricardo Scavone. **História das Relações Internacionais do Paraguai**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- BRICEÑO-RUIZ, José. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; et al. **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2014.
- BRICEÑO-RUIZ, José. Da Crise da Pós-Hegemonia ao Impacto da Covid-19. O impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo**, n. 29, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.2139>. Acesso em 24 de jun. de 2022.
- CAETANO, Gerardo; LOPEZ BURIAN, Camilo; LUJAN, Carlos. Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región. In BORBÓN, J. A. (ed.) **América Latina frente a la reconfiguración global**, FLACSO, Secretaría General, 2019.
- FRENKEL, Alejandro. Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana. **Nueva Sociedad**, 2019. Disponível em <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>. Acesso em: 23 de jun. de 2022.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. **El fondo para la convergencia estructural do Mercosul** (2005-2015). Montevideo: Unidade Técnica Focem (Uft), 2016. p. 45 Disponível em: <https://www.mercosur.int/temas/focem>. Acesso em: 07 de fev. de 2022.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. **15 anos construindo integração**, 2021. Disponível em: https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_pt_v9.pdf. Acesso em: 15 de fev. de 2022.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. **Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos**, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/jkKZ7. Acesso em: 07 de fev. de 2022.

GALVÃO, Thiago G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Rev. Bras. Polít. Int., [S.L.]**, n. 52, v. 2, 2009. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/8gH9Bg3VCRXVryjZsRrkxy/?lang=pt>. Acesso em: 16 de fev. de 2022.

LOYOLA, Guilherme Frizzera. **A defesa na união latino-americana: do Congresso do Panamá a UNASUL (1826 – 2008)**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasil, 2021.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional / Concepts, theories and debates on regional integration. **Brazilian Journal Of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 366-389, 2012. Faculdade de Filosofia e Ciências. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2012.v1n3.p366-389>. Acesso em: 04 de set. de 2020.

MALAMUD, Andrés. A integração regional e o regionalismo na contemporaneidade. O impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo**, [S.L.], v. 29, n. 01, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/issue/view/812>. Acesso em 24 de jun. de 2022.

MALAMUD, Andres; SCHMITTER, Philippe C.. La experiencia de Integración Europea y el potencial de integración del Mercosur. **Desarrollo Económico**, [S.L.], v. 46, n. 181, p. 3-31, 2006. Disponível em: encurtador.com.br/fkmoY. Acesso em: 04 de set. de 2020.

MARÍN, Yenny M. El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR en el ámbito de la Inversión Pública del Paraguay. Periodo 2005-2014. **Población y Desarrollo**, Nº 21, 2015.

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, 2016.

NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latino-americano. In: CAETANO, Gerardo; SANAHUJA, Jose Antonio. (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 28, nº 1, 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Rev. Bras. de Polít. Int.**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

POZO, Pedro C. El regionalismo a examen. La crisis global de la integración. **Revista de Fomento Social**, v. 74, n. 3, 2020.

QUIJANO, J. Las reglas de una economía pequeña en un proceso de integración regional. In: BOUZAS, R. **Realidades nacionales comparadas**. Buenos Aires: Altamira, 2002.

SARAIVA, Miriam G.; HERNANDEZ, Lorena G. La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo In: CAETANO, Gerardo; SANAHUJA, Jose Antonio. (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, 2019.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul: agendas e propostas. In: SOUZA, André de Mello e (ed.). **Boletim de Economia e Política Internacional**. 5. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Cap. 1, p. 85. Disponível em: encurtador.com.br/cjIJU. Acesso em: 04 de set. de 2020.

SEVERO, Luciano W.; LIMA, Mônica K. M. OS 15 ANOS DO FOCM. **Revista Tempo Do Mundo**, n. 23, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.38116/rtm23art10>. Acesso em: 16 de fev. de 2022.

YIN, Robert K. **Case study research and applications: design and methods**. Los Angeles: SAGE, 2018.

Funções de colaboração exercidas

André Mendes Pini

Metodologia; Administração do projeto; Investigação; Escrita (revisão e edição).

Guilherme Fenício Alves Macedo

Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação).

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Relações Internacionais e interseccionalidade: primeiras aproximações a partir de mobilizações transnacionais

International Relations and intersectionality: firsts approximations from transnational mobilizations

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.123739>

Gabriela M. Kyrillos

Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Santa Vitória do Palmar, Brasil

gabrielamkyrillos@gmail.com  

Resumo

Essa pesquisa tem como objetivo central fazer uma aproximação de mão dupla entre a interseccionalidade e as Relações Internacionais (RI), a partir de dois movimentos e mobilizações sociais transnacionais: *Ni Una Menos* e *Black Lives Matter*. Partindo dos estudos feministas em RI, conceitualizamos a interseccionalidade enquanto ferramenta analítica e teoria social crítica. Trata-se de uma pesquisa metodologicamente de caráter qualitativa e exploratória, que utiliza procedimentos técnicos bibliográficos e de estudos de casos. Como resultados, temos que esses movimentos visibilizam o caráter transnacional das discriminações e violências de gênero e de raça, que atualmente se transformam e se coproduzem em um cenário marcado pelas heranças colonialistas e de desigualdades geopolíticas. Sendo abordagens interseccionais, pois, são formadas a partir de uma teoria e práxis crítica dos movimentos sociais, analisam a realidade a partir de uma lente interseccional das desigualdades, e se aproximam das relações de poder compreendendo-o como multidimensional e complexo. Além disso, indicamos como o arcabouço teórico das RI pode contribuir para superar as frequentes restrições das pesquisas interseccionais limitadas às fronteiras construídas a partir de lógicas ocidentais-coloniais do Estado-nação. Podendo assim, auxiliar na compreensão dos aspectos transfronteiriços das dinâmicas de coprodução de poder de elementos como racismo, colonialismo, sexismo e nacionalismo.

Palavras-chave: Interseccionalidade; Relações Internacionais; Mobilizações Transnacionais; *Ni Una Menos*; *Black Lives Matter*.

Abstract

The main objective of this research is to make a two-way approach between intersectionality and International Relations (IR), based on two transnational social movements and mobilizations: *Ni Una Menos* and *Black Lives Matter*. Starting from feminist studies in IR, we conceptualize intersectionality as an analytical tool and critical social theory. It is a methodologically qualitative and exploratory research, using technical bibliographic procedures and case studies. As a result, these movements make visible the transnational character of gender and racial discrimination and violence, which are co-produced in a scenario marked by colonialist legacies and geopolitical inequalities. Therefore, being intersectional approaches, as they are formed from a theory and critical praxis of social movements, they analyze reality from an intersectional lens of inequalities, and approach power relations, understanding it as multidimensional and complex. In addition, we indicate how IR lenses can contribute to overcoming the frequent restrictions of intersectional research limited to borders constructed from western-colonial logics of the nation-state. Thus, it can help to understand the cross-border aspects of the dynamics of power co-production of elements such as racism, colonialism, sexism, and nationalism.

Keywords: Intersectionality; International Relations; Transnational Social Mobilizations; *Ni Una Menos*; *Black Lives Matter*.

Recebido: 14 Abril 2022
Aceito: 17 Junho 2022

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A interseccionalidade tem se tornado um conceito recorrente no campo das pesquisas que abordam as desigualdades a partir de diversos marcadores sociais. Possivelmente em razão de sua maior utilização, as disputas sobre o que é a interseccionalidade e como ela pode ser útil (ou não) em distintas áreas do conhecimento têm se ampliado. Na presente pesquisa, buscamos realizar uma aproximação da interseccionalidade com o campo das Relações Internacionais (RI). Nesse sentido, temos como propósito responder às perguntas: quais as novas possibilidades de compreensão a interseccionalidade aporta para as RI sobre as contemporâneas mobilizações transnacionais por justiça social? Quais contribuições as perspectivas teóricas de RI oferecem aos estudos interseccionais? Assim sendo, parte-se do entendimento de que os movimentos sociais e suas articulações transnacionais são um aspecto relevante para a própria compreensão das RI na atualidade.

Pelo menos desde a década 1970, tem se consolidado debates teóricos que reconhecem que os Estados não são os únicos atores relevantes de RI (NYE; KEOHANE, 1971). Além disso, dadas as contribuições das teóricas feministas, tem sido vastamente analisado e documentado que as RI, bem como suas epistemologias tradicionais, são fundadas a partir de um viés de gênero (TICKNER, 1988; 1997; ENLOE, 2014).

Nesse sentido, esta pesquisa parte da compreensão de que as mobilizações transnacionais por justiça social são aspectos relevantes para a compreensão das RI e aportam novos elementos para pensar a interseccionalidade. Para além disso, busca investigar como a teoria interseccional lança novas luzes sobre esse tema, tendo como eixo central a atuação dos movimentos sociais em esfera transnacional, enquanto elemento caro tanto à teoria, quanto à prática nas RI (MARX, 2012). Desse modo, selecionamos dois movimentos de mobilizações transnacionais recentes com impactos no âmbito internacional e nos Estados-nações: (1) o *Ni Una Menos* e o (2) *Black Lives Matter*.

Assim, para alcançar o objetivo principal de fazer uma aproximação de mão dupla entre a interseccionalidade e as RI analisando mobilizações sociais transnacionais, buscamos (1) conceituar a interseccionalidade enquanto teoria do poder e ferramenta analítica e aproximá-la do arcabouço teórico feminista de RI; (2) abordar mobilizações por justiça social à luz da interseccionalidade identificando como elas, em especial o *Ni Una Menos* e *Black Lives Matter*, são permeadas por aspectos interseccionais em sua constituição, retórica e prática, e; (3) investigar como a interseccionalidade se tornou um signo comum transnacional no campo das reivindicações por justiça social e, portanto, relevante para às RI, ao passo que um olhar de RI pode contribuir para novas abordagens e perspectivas para o próprio campo da interseccionalidade.

Vale destacar, desde já, que aqui o termo justiça social remete ao que Nancy Fraser (FRASER, 2002) denominou como um alargamento das reivindicações políticas que não se limitam às questões de classe; posto que, incluem outros eixos de subordinação como as questões de raça, sexualidade e nacionalidade. Assim, justiça social inclui reivindicações no campo da redistribuição de recursos econômicos, bem como, no campo das representações, das identidades e diferenças (FRASER, 2002). Ou seja, partimos de uma concepção de justiça social ampla o suficiente “[...] para incluir o leque total de preocupações suscitadas pela globalização, mesmo as desigualdades de classe e as hierarquias de estatuto” (FRASER, 2002, p. 10).

Trata-se de uma pesquisa metodologicamente de caráter qualitativa e exploratória, que utiliza procedimentos técnicos bibliográficos e de estudos de casos. Filiamo-nos a Flick (2009) para quem pesquisa qualitativa é direcionada à análise de casos concretos e a partir de suas especificidades. Por pesquisa exploratória, referimo-nos à particularidade de proporcionar maior familiaridade com um problema de pesquisa, regra geral via pesquisa bibliográfica ou estudos de caso (CRESWELL, 2014). Justifica-se a importância da presente pesquisa por ser ainda pouco explorada a relação da interseccionalidade e RI, especialmente no Brasil, apesar dos avanços nos últimos anos em particular em torno de temas como migração e direitos humanos (PISCITELLI, 2008; CAMPBELL, 2015; KYRILLOS, 2018; CATOIA *et al.*, 2020; SILVA; MORAIS, 2021).

Enquanto procedimentos técnicos, além da revisão bibliográfica são desenvolvidos estudos de caso dos movimentos transnacionais *Black Lives Matter* e *Ni Una Menos*. Assim, e conforme Creswell (2014, p. 86), trata-se de investigar “[...] múltiplos sistemas delimitados (casos) ao longo do tempo, por meio da coleta de dados em múltiplas fontes de informação (p. ex., observações, entrevistas, material audiovisual, documentos e relatórios”. Portanto, a presente pesquisa pretende fortalecer o entendimento de que a teoria interseccional é um elemento relevante para compreender o Sistema Internacional (SI) e discussões-chaves das RI na atualidade. E para contribuir nesse sentido, analisa duas mobilizações transnacionais por justiça social que têm ocorrido no século XXI.

Aproximações entre interseccionalidade e Relações Internacionais

Nessa seção realizamos um esforço de aproximação da interseccionalidade enquanto teoria social crítica e ferramenta analítica e o campo das RI. Nesse sentido, iniciamos por contextualizar de que modo as epistemologias feministas passam a compor o arcabouço teórico de RI, abordando brevemente algumas de suas características principais. Em seguida, conceituamos a interseccionalidade e demonstramos elementos pelos quais acreditamos que ela pode ser útil para a compreensão de RI e dos atores que contemporaneamente atuam no campo.

Feminismos e Relações Internacionais

Desde o surgimento das Relações Internacionais enquanto campo específico do saber, as mulheres estiveram subrepresentadas. Essa é uma tendência comum em diversas áreas do conhecimento que desde sua constituição tiveram por séculos restrições de participação das mulheres no ensino formal e no mercado de trabalho – com algumas persistindo até hoje em distintos lugares (LETA, 2003; LIMA, 2008; BELTRÃO; ALVES, 2009; SILVA; RIBEIRO, 2014; BACCARINI; MINILLO; ALVES, 2019). Tendo como foco inicial de seus debates o tema da guerra e as possibilidades de paz no início do século XX, até a década de 1980 esteve ausente nas RI discussões sobre as questões de gênero. Os escritos de autoras feministas de RI trouxeram novos questionamentos sobre o local ocupado pelas mulheres em suas mais diversas esferas de atuação. Além disso, as epistemologias feministas possibilitaram questionar o próprio entendimento do que é considerado objeto da área, como Estados, macroeconomia, segurança internacional e guerra; a partir de uma perspectiva gendrada de todos esses componentes (VENTURA; KRITSCH, 2017).

Em síntese, podemos identificar que a aproximação entre feminismos e RI já possui um sólido arcabouço teórico construído nas últimas quatro décadas – ainda que continue sendo um campo periférico quando consideradas perspectivas *mainstream*. Vale mencionar duas autoras já consideradas clássicas do feminismo nas RI: Cynthia Enloe e J. Ann Tickner.

Com o seu livro, originalmente lançado em 1989, *“Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Relations”* Cynthia Enloe (2014) pretendeu incluir as mulheres nas análises sobre política internacional. Ao remeter a um clássico slogan do movimento feminista, Enloe (1989) afirmou que o pessoal é internacional e, portanto, todas as relações que se estabelecem dentro dos Estados, em suas esferas públicas ou privadas, estão implicadas numa relação de poder desigual de gênero, que possui relevância e impacto no Sistema Internacional (SI) e nas RI.

Por sua vez, J. Ann Tickner (1988; 1997) contribuiu para a consolidação das críticas feministas às perspectivas tradicionais e positivistas de RI. A autora reforça que todo conhecimento é parcial, na medida em que surge de uma experiência e vivência particular no mundo, e, portanto, é coerente que tenha sido a masculinidade hegemônica um elemento tradicionalmente tido como condicionante da ação política internacional (TICKNER, 1997). Isso implica em restrições nas abordagens tradicionais de RI sobre os mais diversos elementos que compõem a área.

Outras abordagens feministas têm cada vez mais construído discussões relevantes nas RI, inclusive a partir de críticas às limitações das abordagens de autoras brancas do norte global como Enloe e Tickner (VIDAL; SIMIONI, 2018). Não é nosso propósito aprofundar aqui estes debates. Contudo, se faz necessário destacar como o avanço das leituras feministas críticas de um modo geral são tributárias das elaborações teóricas e das práticas de feministas negras. O

arcabouço teórico-prático existente anteriormente ao ato de Crenshaw (1989; 1991) nomear a interseccionalidade é composto pelas contribuições de mulheres negras, migrantes, indígenas e latinas (KYRILLOS, 2020); o que torna evidente que as discussões contemporâneas sobre interseccionalidade dentro e fora do campo das RI é decorrente das elaborações feitas por essas mulheres.

Nesse sentido, nos interessa em especial identificar como as discussões feministas em RI são relevantes para compreender as aproximações das abordagens interseccionais com a área, na medida em que a interseccionalidade surgiu nesse campo teórico e prático dos feminismos negros. Assim, na subseção seguinte, passamos a uma contextualização da interseccionalidade, alguns de seus limites e possibilidades quando em diálogo com as RI.

Conceituando a interseccionalidade

Existem distintos modos de compreender a interseccionalidade. Nessa pesquisa, nos interessa partir de sua compreensão como uma ferramenta analítica e uma teoria social crítica. Nesse sentido, é fundamental destacar que o conceito surgiu das articulações teóricas e práticas de mulheres negras, indígenas e *chicanas* do norte e do sul global (COLLINS; BILGE, 2016; KYRILLOS, 2020), tendo sido nomeada pela jurista negra estadunidense Kimberlé Crenshaw (1989).

Crenshaw desenvolve a interseccionalidade, dentre outros aspectos, a partir da sua compreensão enquanto uma ferramenta analítica. Ela partiu de uma preocupação pragmática que envolvia a necessidade de evidenciar que as desigualdades de raça e de gênero não atuam enquanto eixos-únicos, já que interagem e geram consequências específicas que o sistema de justiça e os/as *policy makers* precisam levar em consideração (CRENSHAW, 1989; 1990). Assim, a interseccionalidade se popularizou como uma ferramenta analítica capaz de “[...] capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação” (CRENSHAW, 2002, p. 177).

Contudo, esta é apenas uma das formas de entender a interseccionalidade. A partir de Patricia Hill Collins começamos a nos aproximar da possibilidade de compreender a interseccionalidade também como uma teoria social crítica. Isso envolve considerá-la enquanto uma teoria do poder. Trata-se da possibilidade de tomar “[...] a interseccionalidade como um tipo diferente de teoria social em formação, em que suas associações com movimentos de justiça social adicionam outra dimensão à sua teorização”¹ (COLLINS, 2019, p. 53, tradução nossa). Assim, ela indica que as bases da interseccionalidade como uma teoria social crítica são seis construções centrais: relacionalidade, poder, desigualdade social, contexto social, complexidade e justiça social; sendo estes tópicos de investigação, premissas teóricas ou metodológicas (COLLINS; BILGE, 2016; COLLINS, 2019).

Desse modo, trata-se de entender a interseccionalidade a partir das suas origens nas práticas dos movimentos por justiça social e seu vínculo inseparável entre pesquisa e práxis crítica (COLLINS; BILGE, 2016). Portanto, se torna mais fácil percebê-la também como uma nova possibilidade de teoria social crítica que foca nos sistemas de poder que se coproduzem, ao passo que reproduzem condições materiais desiguais e experiências sociais distintas dentro desse cenário de hierarquias socialmente compartilhadas (COLLINS, 2019). Isso possibilita que a partir da interseccionalidade se compreenda o poder como um fenômeno multidimensional (COLLINS, 2022), capaz de produzir explicações sobre aspectos pessoais e sociais macro e micro estruturantes. Portanto, capaz de servir como perspectiva teórica para compreensão de fenômenos nacionais e internacionais.

Nessa pesquisa, a interseccionalidade é tanto uma ferramenta analítica, quanto marco teórico. Enquanto ferramenta, ela nos ajudará a identificar os elementos interseccionais nas mobilizações transnacionais que serão estudadas na seção seguinte. Enquanto teoria, ela nos subsidia para compreender como as RI é não apenas gendrada (TICKNER, 1997; ENLOE, 2014) e fundada no racismo estrutural e epistêmicos (SILVA, 2021), mas necessariamente produzida e reprodutora

¹ Traduzido no original: “[...] *intersectionality as a different kind of social theory in the making, whereby its association with social justice movements adds another dimension to its theorizing*”.

das diversas formas de desigualdades de poder que se coproduzem no constante imbricamento de racismo, sexismo, colonialismo e capitalismo. Em outras palavras, ela nos ajudará a ter outra aproximação com um tema central de RI: o poder.

Interseccionalidade e novos atores nas Relações Internacionais: movimentos sociais transnacionais

A partir do apresentado na seção anterior, partimos do pressuposto de que a interseccionalidade contribuiu para redefinir a ação social como um modo de conhecimento, pois a reconhece como uma forma potencial de fortalecimento para as próprias teorizações interseccionais (COLLINS, 2019). Nessa seção, utilizaremos o arcabouço teórico interseccional para compreender mobilizações transnacionais. Para isso, iniciamos com um breve apanhado sobre a relevância dos movimentos sociais como atores de RI, em especial a partir do processo de globalização neoliberal. Em seguida, abordamos os movimentos *Ni Una Menos* e *Black Lives Matter*, como se constroem nesse contexto, suas características interseccionais e influência nas agendas transnacionais e nacionais.

Movimentos sociais transnacionais como atores relevantes de Relações Internacionais

O ponto de partida para pensar os Movimentos Sociais como agentes relevantes de RI é a globalização. Esta é marcada pelo processo de conexão e interdependência entre distintos atores, dentre os quais Estados, empresas, Organizações Internacionais e Sociedade Civil². Essas mudanças impactam, na atuação dos próprios movimentos sociais e nas formas como as redes se organizam, bem como, na construção dos temas das agendas consideradas relevantes no Sistema Internacional (SI) (MARX, 2012).

Ao mesmo tempo em que na esfera internacional gradativamente se deu maior reconhecimento à importância da participação de atores da sociedade civil, a institucionalização desses movimentos em âmbito nacional e internacional resultou no enfraquecimento dos próprios movimentos sociais na década de 1990 (GOHN, 2011). Na América Latina, o processo de desmonte dos serviços públicos oferecidos pelo Estado coerente com a agenda neoliberal, transferiu para às ONGs alguns recursos e toda a responsabilidade por sua execução; ao mesmo tempo que movimentos sociais como os feministas, se tornaram cada vez mais dependentes desses recursos destinados às ONGs (ALVAREZ, 2014). Por esse motivo, Glória Gohn (2011) considera que a partir dos anos 2000, muda-se este cenário do associativismo, bem como, surgem novos movimentos sociais.

Por sua vez, Ilse Scherer-Warren (2006), organiza a sociedade civil em distintos níveis a partir dos interesses e valores que encadeiam e os modos como articulam suas demandas por justiça social. O primeiro é o associativismo local e o segundo as formas de associativismo intergovernamentais (SCHERER-WARREN, 2006). O que mais nos interessa aqui é o terceiro nível, aquele no qual

[...] as mobilizações na esfera pública são fruto da articulação de atores dos movimentos sociais localizados, das ONGs, dos fóruns e redes de redes, mas buscam transcendê-los por meio de grandes manifestações na praça pública, incluindo a participação de simpatizantes, com a finalidade de produzir visibilidade através da mídia e efeitos simbólicos para os próprios manifestantes (no sentido político-pedagógico) e para a sociedade em geral, como uma forma de pressão política das mais expressivas no espaço público contemporâneo (SCHERER-WARREN, 2006, p. 112).

Essas articulações voltadas para a mobilização da esfera pública e produzida por distintos agentes como diferentes movimentos sociais, universidades, comunidades e igrejas; Ilse Scherer-Warren (2006) denomina como rede de

² Nessa pesquisa, entendemos Sociedade Civil, como: “[...] um campo composto por forças sociais heterogêneas, representando a multiplicidade e diversidade de segmentos sociais que compõem a sociedade, está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo, distinguindo-se assim dos dois primeiros setores acima [Estado e mercado] que estão orientados, também preferencialmente, pelas racionalidades do poder, da regulação e da economia” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110).

movimento social. Assim, a autora demonstra como os associativismos locais ou setorializados em temáticas específicas como as agendas feministas ou antirracistas, ou os movimentos de bases locais “[...] percebem cada vez mais a necessidade de se articularem com outros grupos com a mesma identidade social ou política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 113). Essas articulações em rede não se limitam à esfera nacional, especialmente a partir dos avanços tecnológicos na área da comunicação e da globalização.

Assim, muitas vezes em cenários nacionais fechados à participação da sociedade civil é em âmbito internacional que encontram vazão para suas demandas e manifestações. De tal modo, entendemos que o conceito de rede de movimentos sociais de Ilse Scherer-Warren (2006), nos ajuda a entender o cenário das mobilizações transacionais dos anos seguintes. Ela também parece estar em sintonia com o conceito de Movimentos Feministas Transnacionais, que de acordo com Rawwida Baksh e Wendy Harcourt (2015) são uma coalizão fluida de organizações, redes, campanhas e *advocacy* em defesa dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero para além dos limites do Estado-nação, possível a partir dos avanços tecnológicos e aprofundamento da globalização que permite a comunicação entre feministas e os questionamentos sobre suas realidades locais e transfronteiriças. A partir dos anos 2000, por sua vez, compreender o alcance dos Movimentos Sociais envolve perceber:

[...] que a transnacionalidade não está mais associada a vínculos estruturais compartilhados (queixas, identidades, quadros) ou cadeias estáveis de atores que colaboram além das fronteiras, mas a processos semânticos e simbólicos mais amplos pelos quais eventos de movimento viajam, influenciam outros atores sociais e se entrelaçam com processos mais amplos através do espaço e do tempo. Por meio desses processos, alguns movimentos inicialmente localizados podem produzir repercussões transfronteiriças significativas, como testemunhado nas revoltas árabes de 2011, enquanto outros podem permanecer como eventos domésticos ou comunitários³ (DAVIES; PEÑA, 2019, p. 16, tradução nossa).

Assim, quando na seção seguinte abordamos os protestos do *Ni Una Menos* e do *Black Lives Matter*, partimos desta compreensão inicial de rede de movimentos sociais (SCHERER-WARREN, 2006), que revisitamos a partir das novas características dessas mobilizações transnacionais (DELLA PORTA; KRIESI, 1999; DAVIES; PEÑA, 2019).

Reconhecemos que as perspectivas teóricas mais tradicionais de RI, em especial a Realista, têm resistência em considerar os movimentos sociais como um dos atores relevantes do SI, na medida em que o Estado ocupa um espaço de predominância enquanto sujeito das RI. Mas a ampliação da multiplicidade de atores de RI tem sido uma constante desde o fim da Guerra Fria e o aumento da globalização. Della Porta e Kriesi (1999) detalham como a globalização impactou na ação coletiva. Coadunamos com os autores em seu entendimento de que as fronteiras do Estado-nação foram por muito tempo o contexto político prioritário de atuação dos movimentos sociais, mas já não é mais o seu cenário exclusivo (DELLA PORTA; KRIESI, 1999).

Nesse sentido, consideramos que articulações transnacionais são relevantes para os movimentos sociais, ao mesmo tempo em que estes são atores relevantes na dinâmica do SI. Para Vanessa Marx (2017) eles exercem influência tanto na opinião pública internacional quanto nas agendas e proposições dos organismos internacionais, bem como, podem influenciar nas decisões no campo da Política Externa do seu país de origem ou de outros Estados.

Especialmente a partir de uma perspectiva construtivista de RI e movimentos sociais, dois campos de atuação merecem destaque: as Organizações Internacionais (OIs) e a integração regional (DELLA PORTA; KRIESI, 1999). Os processos de integração regional têm nos Estados seus atores centrais, razão pela qual o ambiente de articulação dos movimentos sociais tende a ser limitado. Ainda assim, cabe ressaltar a existência de locais como a Cúpula Social do

³ Traduzido no original: “[...] *transnationality is no longer associated with shared structural links (grievances, identities, frames) or stable chains of actors collaborating across borders, but with broader semantic and symbolic processes by which movement events travel, influence other social actors, and intertwine with wider processes across space and time. Through these processes, some initially localised movements may produce significant cross-border repercussions, as witnessed in the 2011 Arab uprisings, while others may remain domestic or community-level events*”.

MERCOSUL que surgiu a partir das manifestações dos movimentos sociais que demandaram a participação para a sociedade civil no Bloco. Esse tipo de órgão que não é exclusivo do MERCOSUL, possibilita dentre outros elementos, encontros de movimentos sociais e organizações da sociedade civil de distintos países que pode facilitar o compartilhamento de estratégias e recursos.

Já as Organizações Internacionais (OI), são possivelmente os locais institucionais de maior e mais constante participação da sociedade civil no SI. Para as OIs isso tende a ser positivo na medida em que os movimentos sociais ampliam seus conhecimentos sobre as realidades locais e mesmo sua legitimidade de atuação, enquanto os movimentos sociais têm acesso a recursos materiais e simbólicos (DELLA PORTA; KRIESI, 1999). É emblemático, portanto, o artigo 71 da Carta das Nações Unidas que estabelece a possibilidade Organizações Não Governamentais (ONGs) terem *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC-ONU). Isso é particularmente significativo quando recordamos que se trata de um dos órgãos mais importante do sistema das Nações Unidas, no qual há debates sobre direitos humanos e desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que são coordenados esforços para alcançar as metas internacionalmente acordadas pelos diversos atores do SI.

Mas existem outros modos de participação e influência transnacional da sociedade civil. Assim, partindo de uma abordagem conectada com as teorias feministas de RI⁴, queremos identificar as possibilidades emancipatórias de ações que surgem dos movimentos sociais como condição para mudanças normativas internacionais e constituição de estratégias simbólicas de oposição (DAVIES; PEÑA, 2019). Nossa ênfase aqui são as atividades, discursos e mobilizações avançados por movimentos de base, principalmente a partir de grupos que estão na periferia da ordem internacional e em lutas por justiça global (DAVIES; PEÑA, 2019).

A partir dessa perspectiva, podemos constatar como a sociedade civil tem articulado sua participação em fóruns internacionais desde pelo menos a década de 1990, assim como, se implicado em mobilizações externas e muitas vezes críticas à essas Organizações. Abordagens que partem de premissas interseccionais sobre os impactos de ações e denúncias da sociedade civil na esfera internacional são amplas e têm sido documentadas, especialmente no que diz respeito a esfera internacional dos direitos humanos (PIRES, 2017; KYRILLOS, 2018; SILVA, 2018). Contudo, a interseccionalidade e sua relevância no SI não está restrita a esse campo. Assim, com inspiração em pesquisas anteriores sobre mobilizações sociais brasileiras e a interseccionalidade (RIOS; PEREZ; RICOLDI, 2018), abordaremos na seção seguinte dois grandes movimentos transnacionais com o propósito de ampliar a conexão entre interseccionalidade e RI.

Ni Una Menos e Black Lives Matter: transnacionais e interseccionais

O *Ni Una Menos* e o *Black Lives Matter* são movimentos com características, estratégias e trajetórias próprias. Estudar a ambos simultaneamente não significa apagar suas especificidades⁵. Apenas entendemos que algumas das suas características em comum podem nos dar pistas sobre a importância de uma leitura interseccional e transnacional destes movimentos para melhor compreender seus impactos e influências em âmbito interno e externo.

Desde o livro de Collins e Bilge (2016) encontramos uma proposta de compreender as mobilizações transacionais por justiça social a partir de uma lente interseccional. Aqui, como também partimos da premissa da interseccionalidade enquanto uma teoria do poder (COLLINS, 2019), acreditamos que a interseccionalidade pode nos auxiliar na compreensão dessas mobilizações lidas a partir do conceito de rede de movimentos sociais (SCHERER-WARREN, 2006) e de movimentos (feministas) transnacionais (BAKSH; HARCOURT, 2015).

⁴ Por teorias feministas de RI, estamos nos referindo àquelas abordagens que partem de epistemologias feministas elaboradas a partir das últimas décadas do século XX e que foram apropriadas pelo campo das RI (VENTURA; KRITSCH, 2017).

⁵ De fato, está deve ser sempre uma preocupação para quem utiliza a interseccionalidade como ferramenta heurística de um modo “genérico” sem tomar em consideração as diferenças entre categorias como racismo, sexismo, colonialismo ou classismo (COLLINS, 2019). Evitar os paralelismos pode auxiliar na elaboração de compreensões interseccionais desses marcadores de desigualdade em conjunto com outros temas relacionados ao poder e caros às RI como nacionalismo e identidade nacional (COLLINS, 2019).

Assim, iniciamos por brevemente retomar o movimento *Ni Una Menos*. Ele surgiu como um coletivo feminista na Argentina em 2014, que agregava mulheres de distintos campos como acadêmicas, jornalistas e ativistas, e em 2015 se tornou uma campanha e uma rede feminista de ativismo transnacional de combate à violência de gênero (MARQUES, 2019). Originado em um movimento feminista argentino que historicamente combina massividade e radicalidade (GAGO, 2020), suas origens são anteriores aos protestos em si, ainda que não seja nosso propósito nesse texto abordar a importante história do movimento feminista no país. De acordo com a pesquisa de Brenda Marques (2019), em termos práticos o movimento se organizou como uma rede feminista e ciberfeminista que entre 2014 e 2015 alcançou expressivos números, dentre os quais:

[...] (i) 138 mobilizações de protesto na Argentina e 110 em outras cidades latino-americanas; (ii) mobilizações digitais nas redes sociais, através da hashtag #NiUnaMenos [...] (iii) a formação de uma network de luta contra a violência de gênero na América Latina, composta por mais de 834 organizações, entre ONGs, movimentos feministas do continente e Organizações Internacionais, com especial ênfase à Rede Chilena Contra a Violência; Levante Libertária (Chile); Grupo de Mulheres Pão e Rosas (Uruguai); Nossas Filhas de Volta a Casa (México); o Ni Una Más Yucatán (México); a coalizão contra violência de gênero promovida pela Agencia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo (AGCID); ao apoio público da ONU Mulheres Argentina; ONU Mulheres Equador; ONU Mulheres México; e na menção de apoio à campanha Ni Una Menos no relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2016) em recomendações oficiais ao Estado Argentino (EL PAÍS, 2015; ONU MULHERES, 2016; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO CHILE, 2016; OLSSON, 2017; MARQUES, 2019, p. 74).

O amplo alcance do movimento *Ni Una Menos* pode ser lido a partir de diversas perspectivas. Mas aqui, nos interessa em especial sua constituição prática e discursiva interseccional. Isso fica visível quando uma das organizadoras do coletivo Cecília Palmeiro, afirma que se trata de um movimento feminista anticolonialista, antirracista; cujo principal desafio é continuar:

[...] articulando um movimento unido e interseccional, capaz de abrigar mulheres e corpos indígenas, afrodescendentes, migrantes, trabalhadoras, travestis e trans, presas e escravizadas de todas as religiões, culturas e classes sociais. Temos que poder seguir articulando um discurso radical que não seja cooptado pelas agendas neoliberais (SERAFINI, 2017, s/p.).

A menção expressa à interseccionalidade desse modo remete às proposições de Crenshaw (1990; 2002) no sentido de percebê-la como uma ferramenta de análise da realidade social necessária para práticas sociais, criação de políticas públicas e legislações antidiscriminatórias. Por sua vez, o receio de uma cooptação neoliberal do movimento e de suas agendas, também está em sintonia com as preocupações sobre os usos da interseccionalidade de modo despolitizado e descomprometido com a justiça social (COLLINS; BILGE, 2016; BILGE, 2018; COLLINS, 2019).

Outro aspecto no qual a interseccionalidade agora enquanto teoria do poder nos auxilia a entender o *Ni Una Menos* é a partir da compreensão de violência contra as mulheres para além de segmentações em violência doméstica ou violência sexual, ou mesmo, como uma forma isolada de violência contra corpos feminizados. Os processos de violência são múltiplos, complexos e se coproduzem, de modo que as estratégias de oposição também precisam ocorrer simultaneamente em múltiplas instâncias. Sempre considerando o entendimento interseccional de não segmentação entre teoria e práxis (COLLINS; BILGE, 2016), é importante destacar como foi essencial a revisão do movimento feminista sobre o que é a violência machista (GAGO, 2020). A partir daí, parte-se de uma conceituação pluralizada, por meio da qual foi possível “[...] deixar de falar ‘só’ de violência contra as mulheres e corpos feminizados para relacioná-la a um conjunto de violências sem as quais ela não se explica, e sem as quais se compreende menos ainda seu [persistente] crescimento histórico” (GAGO, 2020, p. 72). Trata-se de uma forma de cartografar a simultaneidade e inter-relação entre a violência machista e os ajustes neoliberais de Estados e instituições financeiras internacionais, os abusos e excessivos usos de agrotóxicos pelo agronegócio, as desigualdades salariais entre homens e mulheres, a criminalização das economias de

subsistência e a estrutura racista que está imbrincada em cada uma dessas relações (GAGO, 2020). Todos esses processos repercutem nos corpos, em especial nos feminilizados, com padrões de violência que são complexos e que precisam ser enfrentados desse modo.

Assim, o surgimento, a execução e a popularização dos protestos do *Ni Una Menos* são parte de uma abordagem interseccional das injustiças sociais. Abandonando qualquer tentativa de enfrentamento das desigualdades e violências de gênero como eixo único. Com isso, não se quer dizer que os protestos e grupos não escolham pautas prioritárias estratégicas, apenas se reforça que estas partem de perspectivas plurais, complexas e interseccionais. Isso permite agregar atores, atrizes, coletivos e instituições de distintos espaços. Trata-se, portanto, não de segmentar em grupos, mas de produzir condições de solidariedade na construção dos coletivos e das mobilizações.

Estas possibilidades de articulações diversas e horizontalizadas decorre também, em grande medida, do caráter de ciberativismo que predominou no *Ni Una Menos*. Este provoca uma desterritorialização do movimento a partir de massivas mobilizações que surgem nas redes com a hashtag *#NiUnaMenos*. Esta contou com o apoio de diversas OIs, como agências da ONU, resultando em uma rede de 834 organizações, com manifestações em 138 cidades argentinas e em 110 cidades de outros países latino-americanos, entre a primeira convocatória no dia 3/07/2015 e outubro de 2016, quando inicia a grande greve de mulheres (MARQUES, 2019).

O movimento *Black Lives Matter* (BLM), por sua vez, iniciou como uma mobilização local estadunidense contra a violência policial e o sistema de justiça racista em 2013, ganhou repercussão global em 2016 e mobilizou uma massiva onda de protestos transnacionais em 2020, alcançando países como Inglaterra, França, Alemanha, Senegal, África do Sul, Canadá e Brasil (SANTOS, 2022). De modo semelhante ao *Ni Una Menos*, tem nas redes sociais um espaço importante de articulação e propagação de suas propostas a partir da hashtag *#BlackLivesMatter* (SANTOS, 2022). “Em poucos anos, o *#BlackLivesMatter* evoluiu de uma hashtag para um movimento” (MELO, 2017). A importância das redes sociais e da internet tem sido constante na atuação dos movimentos sociais no cenário global (MARX, 2017).

A hashtag foi criada por Pattrisse Cullors, Opal Tometi e Alicia Garza. De acordo com Alicia, o movimento trouxe contribuições únicas na luta antirracista, para além do foco nos assassinatos extrajudiciais cometidos pela polícia contra a população negra:

Black Lives Matter afirma a vida de pessoas negras *queer* e trans, pessoas com deficiência, pessoas negras indocumentadas, pessoas com ficha criminal, mulheres e todas as vidas negras ao longo do espectro de gênero. É centrado naqueles(as) que foram marginalizados(as) dentro dos movimentos de libertação negra. É uma tática para (re)construir o movimento de libertação negra. Quando dizemos *Black Lives Matter*, estamos falando sobre as maneiras pelas quais pessoas negras são privadas de nossos direitos humanos básicos e dignidade. É um reconhecimento de que a pobreza e o genocídio negro é violência de Estado. É um reconhecimento de que um milhão de negros estão trancados em jaulas neste país – metade de todas as pessoas em prisões ou cadeias – e que isso é um ato de violência estatal⁶ (GARZA, 2014, tradução nossa).

Com demandas frente aos Estados que são responsabilizados pelas violências como as mencionadas na citação anterior, o movimento também apresenta reivindicações em âmbito internacional (SANTOS, 2022). Não são recentes as propostas e resistências dos movimentos negros a partir de uma perspectiva afrodiaspórica, que não se restringe às fronteiras dos Estados-nação (COLLINS, 2002; NASCIMENTO, 2016; GONZALEZ, 2020). Além disso, merece destaque a existência de construções políticas e teóricas, aliadas às crescentes denúncias sobre as estruturas, práticas e epistemes

⁶ Traduzido no original: “*Black Lives Matter* affirms the lives of Black queer and trans folks, disabled folks, Black-undocumented folks, folks with records, women and all Black lives along the gender spectrum. It centers those that have been marginalized within Black liberation movements. It is a tactic to (re)build the Black liberation movement. When we say *Black Lives Matter*, we are talking about the ways in which Black people are deprived of our basic human rights and dignity. It is an acknowledgement Black poverty and genocide is state violence. It is an acknowledgment that 1 million Black people are locked in cages in this country – one half of all people in prisons or jails – is an act of state violence”.

racistas das Relações Internacionais; em especial de pesquisadoras(es) negras(os) da/na área⁷. O que o *Black Lives Matter* aporta em particular é a construção coletiva dos processos semânticos e simbólicos, sem o necessário compartilhamento de estruturas fixas, mas com repercussões transfronteiriças relevantes – tal qual mencionado anteriormente sobre as mobilizações transnacionais a partir dos anos 2000 (DAVIES; PEÑA, 2019).

Também nos interessa na citação anterior de Alicia Garza destacar o caráter interseccionado da sua abordagem. Novamente, a interseccionalidade como ferramenta analítica (CRENSHAW, 1990; 2002) se faz presente. Percebe-se a valorização de compreender as violências racistas a partir das vivências das pessoas negras que estão em uma posição de maior vulnerabilidade, como mulheres, pessoas com deficiência, pobres, queers, trans, encarceradas, entre outras. Parece visível, a partir daí, que ela traduz em sua fala uma práxis interseccional, que conforme proposto por Collins e Bilge (2016), é um elemento constitutivo da própria interseccionalidade. Além disso, ela parece reconhecer a multidimensionalidade das relações de poder, algo que de acordo com Collins (2019), é um componente fundamental para entender a interseccionalidade como uma teoria social crítica.

No campo internacional, o *Black Lives Matter* evidencia o caráter transnacional do racismo e tem desencadeado protestos em distintos continentes como o Americano, o Africano, a Oceania e o Europeu; sempre a partir de articulações e repertórios locais (MELO, 2017). O movimento, portanto, tem tensionado estruturas estatais e transnacionais que contribuem para a inserção da pauta do racismo como um elemento central no campo dos direitos humanos internacionais. A própria Década Internacional de Afrodescendentes (2015-2024) demonstra como os movimentos negros têm se articulado para alcançar maior visibilidade também no sistema ONU.

Acreditamos que não se trata de mera coincidência a existência dos elementos interseccionais nas falas de duas pessoas que estiveram comprometidas com o surgimento dos movimentos aqui estudados – *Ni Una Menos* e *Black Lives Matter*. É válido reconhecer que esses movimentos aportam novas reivindicações e estratégias no SI a partir de denúncias acerca do tratamento desigual do ocidente frente às demandas e crises quando estas ocorrem em países africanos (SANTOS, 2022), dão visibilidade ao racismo estruturante no SI e nas RI (SILVA, 2021), bem como ao caráter transnacional das discriminações e violências de gênero (MARQUES, 2019) e de raça, que se coproduzem em um cenário marcado pelas heranças colonialistas e de desigualdade geopolítica.

Estas contribuições são tão potentes, dentre outras razões, por serem interseccionais. Tanto por sua constituição a partir de uma teoria e práxis crítica dos movimentos sociais (COLLINS; BILGE, 2016), quanto por analisarem a realidade a partir de uma lente interseccional das desigualdades (CRENSHAW, 1990; 2002), como, por se aproximarem das relações de poder compreendendo-o como multidimensional e complexo (COLLINS, 2019).

Vale ressaltar, por fim, que sabemos que nesta pesquisa partimos de uma perspectiva situada no campo dos estudos feministas de RI. Isso significa, como bem sintetizado por Thomas R. Davies e Alejandro M. Peña (2019, p. 4), enfatizar “[...] o potencial emancipatório dos movimentos sociais como forças transnacionais que contrabalançam o caráter tecnocrático, economicista, patriarcal e hegemônico da globalização neoliberal e a orientação classista e de gênero das instituições políticas mundiais”⁸. O que, como toda abordagem, possui suas limitações.

Como os próprios autores destacam em seu texto (DAVIES; PEÑA, 2019), são importantes outras perspectivas que abordem os movimentos e mobilizações transnacionais e seus impactos nas RI, inclusive movimentos conservadores e não comprometidos com a ampliação da cidadania nos termos de igualdade feminista e antirracista. Muitos destes movimentos estão sendo considerados como reações ou *backlashs* frente às conquistas de direitos ou a mera inserção de pautas em âmbito internacional possíveis a partir de ações dos movimentos feministas e antirracistas, tais quais as mobilizações do *Ni Una Menos* e do *Black Lives Matter*.

⁷ São alguns exemplos dessas pesquisas os textos: “A surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais” (SILVA, 2021) e “Eurocentrismo, hierarquias e colonialidade nas Relações Internacionais: ‘A paz que eu não quero conservar’” (SILVA; BODENMÜLLER, 2018).

⁸ Traduzido no original: “[...] have stressed the emancipatory potential of Social Movements as transnational forces counterbalancing the technocratic, economic, patriarchal and hegemonic character of neoliberal globalisation and the classist and gendered orientation of world political institutions”.

Não ignoramos esse cenário de ampliação do conservadorismo, inclusive organizado em redes transnacionais com impactos importantes nas políticas externas e influenciando as agendas de OIs (BIROLI *et al.*, 2020; GAGO, 2020; MELO, 2020). Entendemos, inclusive, como potencialmente relevante considerar estas articulações conservadoras transnacionais a partir da interseccionalidade como ferramenta analítica e teoria social crítica. Assim, acreditamos que a abordagem aqui desenvolvida pode ser útil também para os estudos dessas redes neoconservadoras. Afinal de contas, como sinalizado por Carla Akotirene (2018), a interseccionalidade pode muito bem ser utilizada para identificar as interconexões dos marcadores de privilégio nas sociedades onde predomina a branquitude, o sexismo e o capitalismo.

Interseccionalidade e Relações Internacionais: uma importante via de mão dupla

Na seção anterior, identificamos alguns dos importantes aportes que a interseccionalidade como lente analítica e teoria social crítica pode trazer para as RI, e em especial, para o campo dos movimentos sociais e mobilizações transnacionais. Nessa seção, nos dedicamos a compreender como este é um processo de mão dupla. Com isso, queremos indicar que se a interseccionalidade contribui para a compreensão dos fenômenos de RI, o inverso também é verdadeiro. Isso porque análises sobre aspectos transnacionais, as relações de poder no SI e perspectivas que tomem em conta as desigualdades geopolíticas, ainda são pouco abordadas pelos estudos interseccionais e podem contribuir para enriquecer as pesquisas na área.

Em grande medida essa ausência decorre do fato de que a interseccionalidade foi originalmente pensada, ao menos por Crenshaw (1990), como uma ferramenta de análise de baixo para cima. Essa abordagem é essencial para avanços no campo das políticas públicas e legislações antidiscriminatórias. Assim como, para compreender fenômenos complexos que se coproduzem como o racismo e o sexismo. Entendemos que o desafio posto é que essas análises consigam tomar em consideração elementos transnacionais que influenciam e são influenciados por esses fenômenos.

Assim, em sintonia com Vrushali Patil (2013), aqui pretendemos indicar como abordagens interseccionais não restritas às fronteiras dos Estados-nacionais são importantes para entender que categorias como raça, sexualidade, cultura, nação e gênero não se cruzam eventualmente, mas sim se constituem mutuamente, sendo “[...] formadas e transformadas dentro de processos transnacionais carregados de poder, como o imperialismo e o colonialismo europeus, a globalização neoliberal e assim por diante”⁹ (PATIL, 2013, p. 848, tradução nossa). Desse modo, a autora demonstra como as abordagens interseccionais que priorizam dinâmicas nacionais em suas análises acabam tendo limitações em razão de sua desatenção com as dinâmicas de poder transfronteiriças (PATIL, 2013).

Ou seja, a noção de fronteiras, seja de nação, sexo, gênero ou raça, que surgiu durante o período colonial e moldou as disciplinas nascentes continua a disciplinar essas disciplinas, e até mesmo interdisciplinas. Seu poder alimenta o nacionalismo metodológico que continua a associar conjuntos particulares de relações de gênero com nações, políticas, sociedades e culturas particulares, em que o trabalho internacional meramente examina gênero em políticas fora dos Estados Unidos ou se engaja em trabalhos comparativos de dinâmicas de gênero em diferentes políticas (PATIL, 2013, p. 848, tradução nossa)¹⁰.

Desse modo, entendemos que as pesquisas interseccionais podem se beneficiar se tomarem em consideração as dinâmicas de poder do SI constantemente estudadas nas RI. Não se trata apenas de reconhecer que o SI possui como bases fundamentais em suas origens e práticas atuais o racismo, o sexismo e a colonialidade, como muito bem indicado por diversas autoras, em especial a partir de múltiplas e distintas abordagens decoloniais sobre esse Sistema e suas principais

⁹ Traduzido no original: “[...] formed, and transformed within transnational power-laden processes such as European imperialism and colonialism, neoliberal globalization, and so on”.

¹⁰ Traduzido no original: “That is, the notion of borders, whether of nation, sex, gender, or race, that emerged during the colonial period and shaped the nascent disciplines continues to discipline these disciplines, and even interdisciplines. Its power feeds the methodological nationalism that continues to associate particular sets of gender relations with particular nations, politics, societies, and cultures, wherein international work merely examines gender in politics outside of the United States or engages in comparative work of gender dynamics across different politics”.

instituições como os Estados-nação e as OIs (LUGONES, 2008; BALLESTRIN, 2013; CURIEL, 2013; SILVA; BOFF, 2017; SILVA, 2021). Trata-se de compreender que as dinâmicas de poder, como as raciais e de gênero, normalmente analisadas dentro das fronteiras da nação, incorporam e contribuem para as dinâmicas do SI e que o inverso também é verdadeiro.

Sem dúvida, isso também envolve considerar as estruturas de poder transnacionais que influenciam largamente as condições de produção e distribuição do conhecimento acadêmico sobre a interseccionalidade, que de acordo com o mapeamento apresentado por Patil (2013), tem uma predominância substancial de pesquisas do norte global, em especial estadunidenses. Mas é importante reconhecer que, independentemente do local de origem dessas pesquisas, em 75% dos casos há o predomínio do foco em dinâmicas domésticas (PATIL, 2013). Razão pela qual, a autora afirma que “[...] embora as análises muitas vezes se interessem por desconstruir fronteiras de raça, gênero, sexualidade, cultura e assim por diante, as fronteiras dos estados-nação são desproporcionalmente reificadas” (PATIL, 2013, p. 853).

Assim, nossa proposta de aproximação entre RI e interseccionalidade é a partir de uma via de mão dupla. Acreditamos que visões mais amplas sobre o SI podem contribuir para a superação de análises interseccionais predominantemente centradas nas fronteiras construídas a partir de lógicas ocidentais-coloniais como Estado-nação e que não alcançam os aspectos transfronteiriços dessas dinâmicas de coprodução de poder de elementos como racismo, colonialismo, gênero e nacionalismo.

Conclusões

Com o propósito de aproximar a interseccionalidade e as Relações Internacionais, estudamos dois movimentos transnacionais de mobilizações: *Ni Una Menos* e *Black Lives Matter*. Para isso, partimos das teorias feministas de RI e utilizamos a interseccionalidade como uma ferramenta analítica (CRENSHAW, 1989; 1990) e uma teoria social crítica do poder (COLLINS, 2019). Essa estratégia nos possibilitou identificar os modos como estas mobilizações, que possuem características e origens particulares, têm em comum um aporte interseccional na construção de suas pautas coletivas.

Nesse sentido, consideramos que a interseccionalidade precisa ser tomada em consideração quando se quer entender estas mobilizações sociais transnacionais que aportam novas abordagens a antigas e atuais questões relevantes para as Relações Internacionais. Assim, a interseccionalidade se faz presente desde a constituição dessas mobilizações que surgem a partir de uma práxis e teoria crítica dos movimentos sociais (COLLINS; BILGE, 2016). Também por construírem leituras dos problemas sociais utilizando a interseccionalidade como uma ferramenta analítica, abandonando percepções centradas em único eixo de poder (CRENSHAW, 1990; 2002). Por fim, também consideramos que há interseccionalidade quando suas aproximações com as relações desiguais de poder partem de uma compreensão deste como multidimensional e complexo (COLLINS, 2019).

De outro lado, indicamos como os enfoques de RI sobre o poder podem contribuir para superação de algumas das restrições comuns nas pesquisas interseccionais (PATIL, 2013). Buscando realizar uma provocação para que as pesquisas interseccionais possam utilizar os repertórios de análise sobre as relações que se estabelecem em âmbito internacional e que influenciam ao mesmo tempo em que são influenciadas pelas dinâmicas de produção mútua das relações de gênero, raciais, de classe, dentre outras. Uma proposta, portanto, para que se abandone a naturalização em torno dos conceitos como Estado, nação e fronteira nacional, construções fundamentalmente modernas-coloniais.

Realizamos, desse modo, uma pesquisa exploratória que buscou construir pontes a partir de objetos e abordagens teóricas de distintos campos. Acreditamos que alcançamos seu objetivo central de aproximar as Relações Internacionais e a interseccionalidade; via aspectos ainda pouco explorados na área, como é o tema dos movimentos sociais transnacionais. Esperamos que esta pesquisa se some a outros esforços que contribuem na revisão, ampliação e complexificação do que são as Relações Internacionais, suas agendas relevantes e os corpos (coletivos e individuais) que a compõem. Em um esforço para, dentre outras coisas, construir análises e práticas melhores e mais coerentes com as realidades e demandas dos grupos que estão na periferia da ordem internacional e em lutas por justiça social.

Referências

- AKOTIRENE, C. **O que é interseccionalidade?** 1. ed. Belo Horizonte, MG: Letramento: Justificando, 2018.
- ALVAREZ, S. E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 13–56, dez. 2014.
- BACCARINI, M. P. O.; MINILLO, X. K.; ALVES, E. E. C. Gender Issues in the Ivory Tower of Brazilian IR. **Contexto Internacional**, v. 41, n. 2, p. 365–396, ago. 2019.
- BAKSH, R.; HARCOURT, W. Rethinking Knowledge, Power, and Social Change. Em: **The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements**. New York: Oxford University Press, 2015. p. 1–50.
- BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 11, p. 89–117, ago. 2013.
- BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 125–156, abr. 2009.
- BILGE, S. Interseccionalidade Desfeita: salvando a interseccionalidade dos estudos feministas sobre interseccionalidade. **Revista Feminismos**, v. 6, n. 3, 2018.
- CAMPBELL, M. CEDAW and Women’s Intersecting Identities: A Pioneering New Approach to Intersectional Discrimination. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 2, p. 479–504, dez. 2015.
- CATOIA, C. DE C. *et al.* Caso “Alyne Pimentel”: Violência de Gênero e Interseccionalidades. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, n. 1, 2020.
- COLLINS, P. H. **Black Feminist Thought - Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment**. 2. ed. New York: Routledge, 2002.
- COLLINS, P. H. **Intersectionality as Critical Social Theory**. 1. ed. Durham and London: Duke University Press, 2019.
- COLLINS, P. H. A diferença que o poder faz: interseccionalidade e democracia participativa. **Rev. Sociologias Plurais**, v. 8, n. 1, p. 11–44, jan. 2022.
- COLLINS, P. H.; BILGE, S. **Intersectionality**. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 2016. v. 1
- CRENSHAW, K. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, p. 139, 1989.
- CRENSHAW, K. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. **Stanford Law Review**, v. 43, p. 1241, 1991–1990.
- CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171–188, jan. 2002.
- CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2014.
- CURIEL, O. **La Nación Heterosexual - Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación**. 1. ed. Bogotá, Colombia: Brecha Lésbica y en la frontera, 2013.
- DAVIES, T. R.; PEÑA, A. M. Social movements and international relations: a relational framework. **Journal of International Relations and Development**, v. 24, n. 1, p. 51–76, 2019.
- DELLA PORTA, D.; KRIESI, H. Social Movements in a Globalizing World: an Introduction. Em: DELLA PORTA, D.; KRIESI, H.; RUCHT, D. (Eds.). **Social Movements in a Globalizing World**. London: Palgrave Macmillan UK, 1999. p. 3–22.
- ENLOE, C. **Bananas, Beaches and Bases - Making feminist sense of international politics**. 2. ed. California: University of California Press, 2014.
- FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FRASER, N. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 07–20, 1 out. 2002.
- GAGO, V. **A Potência Feminista ou o Desejo de Transformar Tudo**. São Paulo: Elefante, 2020.
- GARZA, A. **A Herstory of the #BlackLivesMatter Movement by Alicia Garza – The Feminist Wire**, 1 out. 2014. Disponível em: <<https://thefeministwire.com/2014/10/blacklivesmatter-2/>>. Acesso em: 2 mar. 2022.
- GOHN, M. DA G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 233–244, 1 jan. 2011.

GONZALEZ, L. **Por um Feminismo Afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

KYRILLOS, G. M. **Os Direitos Humanos das Mulheres no Brasil a partir de uma Análise Interseccional de gênero e raça sobre a Eficácia da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)**. Tese—Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

KYRILLOS, G. M. Uma Análise Crítica sobre os Antecedentes da Interseccionalidade. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, n. 1, 2020.

LETA, J. As mulheres na ciência brasileira: crescimento, contrastes e um perfil de sucesso. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 49, p. 271–284, 1 dez. 2003.

LIMA, B. S. **Teto de vidro ou labirinto de cristal? As margens femininas das ciências**. 10 jul. 2008.

LUGONES, M. Colonialidad y género. **Tabula Rasa**, n. 09, p. 73–101, 1 jul. 2008.

MARQUES, B. M. A atuação do movimento Ni Una Menos como rede (feminista) de ativismo transnacional na luta contra a violência de gênero na Argentina (2014-2016): **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 18, n. 35, p. 62–87, 30 abr. 2019.

MARX, V. Os Movimentos Sociais como Atores do Sistema Internacional. **Anais 8o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, n. 8, p. 1–20, 2012.

MARX, V. Movimentos sociais globais. Em: **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI: Legitimidad social en los procesos de integración**. 1. ed. Lomas de Zamora, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 2017. p. 47–65.

MELO, T. DE. **Black Lives Matter: Um Movimento Social Anti-racismo sob a Perspectiva da Teoria Construtivista do Ativismo Transnacional**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Relações Internacionais—Belém, Pará: Universidade da Amazônia (UNAMA), 1 jan. 2017.

MELO, F. Não é fumaça, é fogo! Cruzada antigênero e resistências feministas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, n. 3, 2020.

NASCIMENTO, A. **O Genocídio do Negro Brasileiro - processo de um racismo mascarado**. 3. ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. **International Organization**, v. 25, n. 3, p. 329–349, 1971.

PATIL, V. From Patriarchy to Intersectionality: A Transnational Feminist Assessment of How Far We've Really Come. **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, v. 38, n. 4, p. 847–867, 2013.

PIRES, T. Direitos Humanos Traduzidos em Português. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos)**, p. 1–12, 2017.

PISCITELLI, A. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, v. 11, n. 2, 18 dez. 2008.

RIOS, F.; PEREZ, O.; RICOLDI, A. Interseccionalidade nas mobilizações do Brasil contemporâneo. **Lutas Sociais**, v. 22, n. 40, p. 36–51, 2018.

SANTOS, É. C. V. DOS. Raça, violência e relações internacionais: o impactotransnacional do movimento Black Lives Matter (2013-2016). **Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto**, v. 3, n. 5, p. 184–200, 2022.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, v. 21, p. 109–130, abr. 2006.

SERAFINI, M. **Ni Una Menos: “Tecemos uma rede feminista que vai abalar a terra”**. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ni-Una-Menos-u21CTecemos-uma-rede-feminista-que-vai-abalar-a-terra-u21D/4/37833>>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SILVA, F. F. DA; RIBEIRO, P. R. C. Trajetórias de mulheres na ciência: “ser cientista” e “ser mulher”. **Ciência & Educação (Bauru)**, v. 20, p. 449–466, jun. 2014.

SILVA, K. D. S. A surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. **RIL Brasília**, v. 58, n. 229, p. 37–55, mar. 2021.

SILVA, K. DE S. Entre Esperanças e Desenganos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas e a Luta Internacional Contra o Racismo. Em: **Direitos humanos e vulnerabilidade e a declaração universal dos direitos humanos**. Santos, SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

SILVA, K. DE S.; BOFF, R. B. Nós, os Povos das Nações Unidas: do Eurocentrismo Excludente à Pluriversalidade da ONU. Em: **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: IPEA, 2017. p. 59–88.

SILVA, K.; MORAIS, P. S. V. Gênero, Raça e Interseccionalidades no Processo de Feminização da Migração: entre silenciamentos e protagonismos de mulheres negras em Florianópolis. v. 13, p. 312–339, 1 jun. 2021.

TICKNER, J. A. Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: a feminist reformulation. **Millennium**, v. 17, n. 3, p. 429–440, 1988.

TICKNER, J. A. You Just Don't Understand: Troubled Engagements Between Feminists and IR Theorists. **International Studies Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 611–632, dez. 1997.

VENTURA, R. W.; KRITSCH, R. Relações Internacionais, teorias feministas e produção de conhecimento: um balanço das contribuições recentes. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 11, p. 24–57, 23 set. 2017.

VIDAL, C. F.; SIMIONI, F. Perspectivas Teóricas Feministas do Norte e Sul Global: um diálogo fundamental para as Relações Internacionais. **IV Seminário de Relações Internacionais - AT 06 – Teoria das Relações Internacionais**, p. 1–20, 2018.

Funções de colaboração exercidas

Gabriela M. Kyrillos:

Conceituação; Metodologia; Validação; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição).

Informações fornecidas pela autora de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;

3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:

- [American Political Science Association](#)
- [OSFPreprints](#)
- [Preprints.org](#)
- [SciELO Preprints](#)

3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;

3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;

3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;

3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);

3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;

4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.

4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;

4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);

4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.

4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);

4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.

4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).

4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;

5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);

5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;

5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);

6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;

6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");

6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;

6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID iD é inválido, tente retirar o "s" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;

7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;

8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);

- 8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);
- 8.2. Trabalhos de mestrands(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;
9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;
- 9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
- 9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;
10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:
- 10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 10.2 Título no idioma original e em inglês;
- 10.3 Resumo no idioma original e em inglês;
- 10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:
- 11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;
13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;
14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;
15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;
- 15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.
16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;
- 16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;
- 16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;
- 16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;
- 16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.
17. 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 10pt.
- 17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;
18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.
- 18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.
19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:
- SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
- SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.
- SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade 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, País, 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.
20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;
- 20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;
- 20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;
- 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;
21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;

23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
- 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
- 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
- 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
- 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
- 27.1 Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
- 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
- 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
- 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
- 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
- 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
- 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
- 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
- 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
- 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
- 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
- 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
- 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
- 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
- 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

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 não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).
7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".

9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).