ISSN: 2178-8839

10 ANOS

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

PPGEEI-UFRGS

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 periodo.

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.

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Equipe Editorial

Editor-chefe

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

Editor Adjunto

Guilherme Ziebell de Oliveira *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 de Castro 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 *Pontifícia 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*

Fabrício 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 Rosário, 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, India*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, India*

Apoio:

UFRGS
Programa de apoio à Edição de Periódicos
pro pesq Pró-Reitoria de Pesquisa - UFRGS

Signatory of DORA
Declaración de México
CC BY NC SA

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

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 Jounals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- 1Findr
- 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

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Volume. 14, Número. 66 (abr./jun. 2023)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

O processo de acessão do Brasil à OCDE ao final do governo Bolsonaro .....p. 7
Flávia de Campos, Ana Rachel Simões e Guilherme de Paiva

ARTIGOS

MONUSCO e a sociedade civil congolesa: uma crítica pós-colonial ao conceito liberal de construção de paz .....p. 15
Nathalia Déda da Silva e Eduarda Lattanzi Menezes

'Follow the Money': tracking the diffusion of the American anti-money laundering policy in Latin America (1990s-2000s) .....p. 29
Mariana Medeiros Bernussi, Priscila Villela e Lívia Jardinovsky Debatin

A busca por legitimidade na ocupação norte-americana do Iraque (2003-2004): a consolidação de um projeto de reconstrução por meio de ferramentas jurídicas e argumentos morais .....p. 43
Rodrigo Augusto Duarte Amaral

As relações entre Brasil e Estados Unidos sob a direita radical: concepções de ordem e articulações em fóruns multilaterais .....p. 55
Bárbara Vasconcelos de Carvalho Motta e Lívia Peres Milani

Endossado extrativismo moçambicano: o caso do gás natural .....p. 68
Vasco Alberto Chemane

Preparando-se para a guerra híbrida: uma análise das ações russas de enfrentamento a revoluções coloridas e interferência externa .....p. 87
Benno Victor Warken Alves, Bruno Vieira de Macedo e Lucas Roahny

Nexos e reversos da política externa brasileira e de defesa para o Atlântico Sul: reflexões sobre os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro .....p. 103
Alana Camoça Gonçalves de Oliveira

Normas de Submissão/Submission Standards.....p.121

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH
ISSN 2178-8839

Artigo
Rev. Conj. Aust. | v.14, n.66 | abr./jun. 2023

O processo de acessão do Brasil à OCDE ao final do governo Bolsonaro

Brazil's accession process to the OECD by the end of the Bolsonaro Administration

DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.128735

Flávia de Campos Mello
PUC-SP, São Paulo, Brasil
fmello@pucsp.br

Ana Rachel Simões Fortes
PPGRI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, Brasil
anarachel.fortes@gmail.com

Guilherme de Paiva Morais
PPGRI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, Brasil
guilherme.paiva34@gmail.com

Resumo

Este artigo procura analisar o estágio do processo de acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao final de 2022, sintetizando seus determinantes sistêmicos e domésticos. A primeira parte recupera a trajetória histórica da ampliação dos membros e da agenda da OCDE para caracterizar o processo de acessão do Brasil nos marcos da difusão das normas e reformas econômicas liberalizantes promovida pela organização. A segunda seção argumenta que a expansão da OCDE deve também ser compreendida, na atualidade, no contexto da rivalidade crescente entre os principais polos de poder mundial, na qual a organização é parte do compromisso de seus membros com o bloco ocidental. A terceira seção examina especificamente a dimensão doméstica do processo de acessão do Brasil nos últimos anos, enfatizando o papel central da área econômica do governo e o forte engajamento do setor privado, especialmente da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Por fim, a conclusão aponta algumas considerações quanto às perspectivas futuras do relacionamento do país com a OCDE a partir de 2023.

Palavras-chave: Brasil; Política externa brasileira; OCDE.

Abstract

The article seeks to assess the present stage of the Brazilian accession process to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) by the end of 2022, looking at its systemic and domestic determinants. The first part covers the history of the enlargement of the OECD members and agenda, in order to highlight the Brazilian accession process in the context of the diffusion of liberal norms and economic reforms advanced by the organization. The second section argues that the OECD expansion must also be understood, nowadays, as a crucial dimension of great power competition, as the organization is part of the commitment from its member countries to the Western alliance. The third section examines specifically the domestic dimension of Brazil's accession process in recent years, with emphasis on the crucial role of the Government's economic area and the private sector strong engagement, especially from the National Confederation of Industry (CNI). Finally, the conclusion points out a few considerations on future prospects for Brazil-OECD relations from 2023.

Keywords: Brazil; Brazilian foreign policy; OECD.

Recebido: 09 Janeiro 2023
Aceito: 16 Maio 2023

As autoras agradecem ao Plano de Incentivo à Pesquisa (PIPEQ/PUC-SP)

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 Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC 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

Em nítido contraste com o isolamento e o desprestígio internacional que marcaram a política externa dos últimos quatro anos, o processo de acessão do Brasil à condição de membro pleno da OCDE avançou de maneira muito significativa nesse período. Considerada prioridade da inserção internacional do país desde o governo Temer, quando foi formalizada a candidatura brasileira, a internalização da agenda da OCDE contou com forte mobilização da área econômica do governo bem como do setor privado, especialmente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), interessados no avanço das reformas econômicas liberais e na perspectiva de criação de mecanismos de *lock-in*, na vinculação do processo a uma institucionalidade internacional.

Da perspectiva da OCDE, a acessão do Brasil é parte do processo de ampliação do número de países-membros da organização, especificamente na Europa e na América Latina. Em maio de 2021, a Costa Rica se tornou formalmente o 38º membro pleno da organização e o quarto da América Latina, junto com México (1994), Chile (2010) e Colômbia (2020). Em janeiro de 2022, a OCDE convidou os seis países então candidatos para iniciar formalmente a preparação ao processo de acessão: Argentina, Brasil, Peru, Bulgária, Croácia e Romênia. Em 10 de junho de 2022, com exceção da Argentina, os demais cinco países receberam o aval da organização para dar sequência ao processo.

Este artigo procura analisar o estágio do processo de acessão do Brasil à OCDE ao final de 2022 sintetizando seus determinantes sistêmicos e domésticos, com base em fontes primárias bem como em bibliografia especializada. A primeira parte recupera a trajetória histórica da ampliação dos membros e da agenda da OCDE para caracterizar o processo de acessão do Brasil nos marcos da difusão das reformas econômicas liberalizantes promovida pela organização. A segunda seção argumenta que a expansão da OCDE deve também ser compreendida, na atualidade, no contexto da rivalidade crescente entre os principais polos de poder mundial, na qual a organização é parte do compromisso de seus membros com o bloco ocidental, ampliando a aliança transatlântica do pós-II Guerra Mundial que esteve na origem de sua criação durante a Guerra Fria. A terceira seção examina especificamente a dimensão doméstica do processo de acessão nos últimos anos e a conclusão aponta algumas considerações quanto às perspectivas futuras do relacionamento do Brasil com a OCDE.

Ampliação e agenda da OCDE

A OCDE pode ser considerada uma instituição multilateral peculiar, visto que o ingresso de novos membros é baseado na internalização prévia de todo um conjunto de normas econômicas liberalizantes, bem como na promoção de relações políticas mais estreitas com seus principais membros, especialmente os Estados Unidos. De maneira geral, a organização tem sido caracterizada como um clube seleto, um *think tank*, uma instituição definidora de normas e padrões, e cada vez mais como um dos principais pilares da governança econômica global, responsável pela promoção da agenda de reformas econômicas liberais mais avançada na atualidade, com alcance para além de seus membros. A própria OCDE se define como uma organização multilateral única na arquitetura internacional, que não tem por objetivo se tornar uma organização universal em termos de seu tamanho, mas, ao invés disso, pretende assegurar que suas normas e políticas sejam adotadas e implementadas em escala global. Em outras palavras, mais que apenas informações e dados, a OCDE produz uma base de conhecimento consensual, capaz de construir ideias sobre desenvolvimento, economia, políticas públicas em perspectiva ampla (FORTES; PEREIRA; RAMOS, 2021).

Ao longo da Guerra Fria, a OCDE fortaleceu seu papel enquanto foro para a promoção de normas e de padrões convergentes entre seus membros em áreas diversas, abarcando questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais, dos subsídios governamentais à governança corporativa, educação, saúde, padrões trabalhistas e ambientais. Conhecida originalmente como "clube dos ricos", a organização começou a alterar esse perfil na década de 1990, dando início à incorporação de países em desenvolvimento (FORTES, 2020). Ademais, após o fim da URSS, a OCDE foi uma das organizações responsáveis por também auxiliar os antigos países soviéticos na transição de suas economias ao capitalismo, por meio do Programa Parceiros em Transição (PIT). Centrado nos casos da Polônia, Hungria, República Tcheca e

Eslováquia, o PIT tinha os objetivos de "(i) contribuir para transição exitosa dos referidos países à situação de economias de mercado, com estabilização macroeconômica e implementação de reformas estruturais; e (ii) prepará-los para a adesão à Convenção da OCDE" (GODINHO, 2018, p. 83).

Para além dos países do Leste Europeu, o México e a Coreia do Sul também foram incorporados à OCDE nos anos 1990. No caso do México, seu ingresso na OCDE em 1994 deve ser entendido no contexto das negociações para sua incorporação ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). No caso da Coreia do Sul, seu ingresso foi precedido por medidas abrangentes de abertura comercial e desregulamentação de transações em contas correntes e de capital (DAVIS, 2016). Tanto o México quanto a Coreia se retiraram do Grupo dos 77, do qual eram membros fundadores, ao ingressarem na OCDE. Desde os anos 2000, no contexto da ascensão de economias emergentes e especialmente dos países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a OCDE buscou implementar uma estratégia de ampliação de sua influência, sintetizada no chamado *Relatório Noboru*, de 2004, que definiu as prioridades da instituição em: 1) ampliar os processos de adesão; 2) fortalecer as relações com economias emergentes, principalmente com os que pertencem ao G20; 3) lançar programas regionais ou individuais de cooperação com outros países não membros e 4) ampliar os projetos para além da economia, como setores ligados à pobreza, gênero e educação, por exemplo (GODINHO, 2018).

A organização adotou essa estratégia de ampliação e procedimento formal de adesão no caso do Chile, incorporado em 2010. Ao contrário das medidas impostas a países como México na década de 1990, foram adotadas políticas mais flexíveis no que se refere aos ajustes macroeconômicos, além de incentivos que integraram políticas públicas referentes à proteção de mulheres, à distribuição de renda, ao combate à desigualdade e à proteção do meio ambiente. Nesse contexto, a OCDE ressaltava que os processos deveriam ser flexíveis frente a diferentes países e circunstâncias, embora também compatíveis com a tradição de padrões elevados da organização. Cabe ressaltar que esta inflexão do discurso da OCDE não abarcou políticas monetárias e orçamentárias ou práticas de desregulação de mercados. Pelo contrário, seus novos programas mantêm como alicerce inamovível a desinflação competitiva, a desregulação e a flexibilização de práticas de mercado, conforme vigentes nas diretrizes dos países desenvolvidos e nas principais instituições econômicas e financeiras internacionais. Entre 2007 e 2016, procedimentos de adesão de nove países – Chile, Estônia, Israel e Eslovênia, a Letônia, Colômbia (2013-2018), bem como Costa Rica e Lituânia (2015-2020) foram delineados nos marcos do novo processo (FORTES, 2020).

Buscando expandir a relevância e o alcance da organização, o Conselho decidiu, em 2007, fortalecer a cooperação com a África do Sul, o Brasil, a China, a Índia e a Indonésia, tornando-os parceiros-chave (*key partners*) da OCDE. Outras iniciativas de destaque no período consistiram no lançamento do Programa Regional da OCDE para o Sudeste da Ásia (2014), do Programa Regional para a América Latina e Caribe, lançado em 2016 e do Oriente Médio e Norte da África, criada em 2005 (GODINHO, 2018; FORTES, 2020). Um condicionante crucial nas transformações da OCDE neste século XXI foi a crise financeira internacional a partir de 2007, que impactou diretamente seus países-membros. "Os efeitos da crise amplificaram ajustes em análises de longo prazo da Organização, que já reconheciam o peso crescente de países não membros (economias emergentes, sobretudo) no cenário internacional" (GODINHO, 2018, p. 64). Nessa lógica, a atenção da Organização voltou-se à possibilidade de impactos mais duradouros da crise sobre o peso relativo de países-membros na economia internacional. Com a crise econômica internacional, a organização passou a rever alguns conceitos e diretrizes nas esferas política e econômica, intensificou a produção de estudos e vem desenvolvendo iniciativas como o *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), articulado com o G20. Esse projeto busca introduzir novas práticas de transparência fiscal e coerência sistêmica, a fim de enfrentar o problema da transferência dos lucros para países de baixa tributação (OECD, 2013). Até o momento, 137 países estão discutindo propostas para um consenso mundial em torno de uma reforma nas regras tributárias internacionais para tratar das questões decorrentes da digitalização da economia e das estratégias de evasão fiscal a nível global (CARVALHO, 2020).

A OCDE e a expansão do bloco ocidental

Em janeiro de 2022, de maneira inédita, a OCDE convidou simultaneamente todos os seis países então candidatos para iniciar formalmente a preparação ao processo de acessão: Argentina, Brasil e Peru na América Latina; Bulgária, Croácia e Romênia na Europa. Na atualidade, para além da dimensão econômica que visa a promoção das reformas de mercado, a expansão da OCDE deve também ser compreendida nos marcos da rivalidade crescente entre os principais polos de poder mundial, na qual a organização é parte do compromisso de seus membros com o bloco ocidental, ampliando a aliança transatlântica do pós-II Guerra Mundial que esteve na origem de sua criação durante a Guerra Fria. Refletindo o contexto de incertezas no nível sistêmico, a OCDE tem sido fortalecida enquanto projeto de governança econômica global do Ocidente, ampliando membros unicamente na Europa e na América Latina, reiterando as zonas de influência de seus sócios fundadores. Os últimos países a se tornarem membros plenos foram a Letônia (2016), a Lituânia (2018), a Colômbia (2020) e a Costa Rica (2021), mantendo o processo de ampliação pareado entre países europeus e países latino-americanos. No continente americano, o novo alcance dessa institucionalidade ocidental deve ser compreendido também no contexto das preocupações dos Estados Unidos quanto ao crescimento acelerado da presença econômica da China na região. Nos marcos do reordenamento hegemônico global, a OCDE é hoje a principal e mais influente organização internacional na qual a China não é membro pleno.

Bulgária, Romênia e Croácia se tornaram membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) nos anos 2000, em seguida membros da União Europeia, e formalizaram seus pedidos de acessão à OCDE entre 2015 e 2017. Em janeiro de 2022, a notícia de que o Conselho da OCDE havia aprovado o início das negociações para sua entrada na organização coincidiu com a escalada de tensões que precedeu o início da guerra na Ucrânia. Bulgária e Romênia enfrentavam nesses mesmos dias exigências de Moscou quanto à retirada das tropas da OTAN de seus territórios (BERLINGER, 2022). De acordo com dados compilados pela CNI, atualizados ao final de 2022, enquanto o Brasil já aderiu a 43% dos instrumentos legais da OCDE, a Romênia aderiu a 25%, a Bulgária a 20% e a Croácia a apenas 15%, indicando estágios ainda incipientes de convergência com o patrimônio normativo da organização e a possibilidade de que o avanço de seus processos de acessão tenha sido motivado principalmente por interesses geopolíticos (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2022).

Quadro 1 – Expansão das instituições ocidentais: ano de entrada dos países na OTAN, UE e OCDE

Data	OTAN	União Europeia	OCDE
1949 Criação da OTAN	Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, Holanda, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Reino Unido	-	-
1952	Grécia e Turquia	-	-
1955	Alemanha	-	-
1958 Tratado de Roma	-	Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos	-
1961 Criação da OCDE	-	-	Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Suíça, Suécia, Turquia, EUA, Reino Unido e Noruega
1962	-	-	Itália
1964	-	-	Japão
1969	-	-	Finlândia
1971	-	-	Austrália
1973	-	Reino Unido, Irlanda e Dinamarca	Nova Zelândia
1981	-	Grécia	-
1982	Espanha	-	-
1986	-	Portugal e Espanha	-
1994	-	-	México
1995	-	Finlândia, Suécia e Áustria	República Tcheca
1996	-	-	Coreia do Sul, Hungria e Polônia
1999	Hungria, Polônia e República Tcheca	-	-
2000	-	-	Eslováquia
2004	Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia	Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Malta, República Tcheca, Chipre e Eslováquia	-
2007	-	Bulgária e Romênia	-
2009	Albânia e Croácia	-	-
2010	-	-	Estônia, Eslovênia, Chile e Israel
2012	-	-	Peru (pedido formal de adesão)
2013	-	Croácia	-
2015	-	-	Bulgária (pedido formal de adesão)
2016	-	-	Letônia e Romênia (pedido formal de adesão)
2017	Montenegro	-	Croácia (pedido formal de adesão), Brasil (pedido formal de adesão) e Argentina (pedido formal de adesão)
2018	-	-	Lituânia
2020	Macedônia do Norte	-	Colômbia
2021	-	-	Costa Rica

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Na América Latina, tanto o Brasil, sob o governo Bolsonaro, quanto o Peru, sob o governo de Pedro Castillo, receberam com grande entusiasmo a aprovação da OCDE para o início das negociações. Já a Argentina, sob o governo de Alberto Fernández, tratou o tema da OCDE como projeto do governo Macri, indicou maior interesse em se aproximar dos BRICS do que da institucionalidade econômica ocidental, não avançou nos compromissos demandados e foi consequentemente excluída da lista anunciada em junho de 2022, que manteve apenas os outros cinco países.

Brasil-OCDE: dimensões domésticas

No contexto da nova agenda de reformas neoliberais implementada após o impeachment de Dilma Rousseff, o governo Temer formalizou o pedido de acessão do Brasil em maio de 2017, com a expectativa de que a aprovação inicial se desse muito rapidamente e de que a negociação pudesse avançar de maneira acelerada antes das eleições de 2018 e do final

de seu mandato. A partir da posse de Michel Temer em maio de 2016, a adesão à OCDE adquiriu prioridade absoluta, com o argumento de que constituiria um selo de qualidade para as políticas econômicas do país perante os mercados e atores econômicos globais, nos marcos de um projeto de inserção internacional voltado para a convergência com os mecanismos de governança global promovidos por países desenvolvidos (MELLO, 2020).

O Ministério da Fazenda assumiu, a partir de 2016, um papel central nas tratativas com a OCDE, no contexto do avanço acelerado que buscava imprimir às negociações de natureza essencialmente econômico-financeira. No ano de 2018, o Ministro da Fazenda, juntamente com o Presidente do Banco Central, solicitou ao Secretário-Geral da OCDE a adesão do Brasil ao Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais e ao Código de Operações Invisíveis Correntes, considerados a porta de entrada para a candidatura a membro pleno da instituição e para os quais as negociações devem se concentrar na lista de exceções que o país buscará manter com relação aos padrões de liberalização da organização. A estrutura dos códigos é a de regras gerais, às quais é anexada a lista de exceções negociada para o país ingressante. Diferentemente de muitos tratados internacionais, nos quais a lista de reservas resulta de declarações unilaterais do país ingressante, nos códigos de liberalização da OCDE as reservas precisam ser negociadas e aceitas pelos países já aderentes aos códigos (COZENDEY, 2019). Segundo o Ministério da Fazenda, o cumprimento dos padrões da OCDE tornaria o Brasil mais atrativo para investimentos estrangeiros e nacionais. Ainda segundo o Ministério de Henrique Meirelles, ao ser aceito, o país deverá se tornar o maior mercado emergente a ter governança e legislação econômica compatíveis com os exigentes padrões da organização e poderá desfrutar de posição estratégica privilegiada no cenário econômico/financeiro internacional: será o único país a fazer parte simultaneamente da OCDE, do BRICS e do G20, grupos que recorrentemente formulam posições comuns e influenciam o curso da economia global (BRASIL, 2018).

No governo Bolsonaro, o tema do ingresso do Brasil na OCDE ganhou novo impulso, tanto pela prioridade conferida pelo Ministério da Economia, sob a gestão do Ministro Paulo Guedes, como pela nova dimensão impressa, a nível presidencial, pela demanda de apoio ao governo Trump, que resultou na aceitação de condicionalidade em nível bilateral e barganha cruzada entre instituições internacionais no que se refere à renúncia ao tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento na OMC.

De todos os países atualmente em processo de acessão, o Brasil é considerado na OCDE aquele que possui maior compatibilidade com o chamado patrimônio normativo da organização (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2022). Segundo levantamento do governo brasileiro, dos 248 instrumentos legais da instituição, o Brasil já havia se incorporado a 35 quando encaminhou sua candidatura em 2017 e, ao final de 2022, já alcançou quase a metade das incorporações a cumprir (BRASIL, 2018). Dos instrumentos que permaneceram em avaliação em Brasília, a grande maioria envolve questões tributárias.

Junto à forte mobilização da área econômica do governo, a internalização da agenda da OCDE contou também com um engajamento inédito por parte do setor privado, especialmente da CNI, que assumiu protagonismo na representação dos interesses de setores empresariais no tema. A CNI, desde 2008, participa do processo de aproximação entre o Brasil e a OCDE, sendo o único representante do país no *Business Industry Advisory Comittee* (BIAC), no qual suas áreas de maior interesse são tributação, recursos naturais, crédito às exportações, inovação e mudança climática. A entidade se autodenomina "empreendedor político", legitimando a si mesma para pautar uma agenda comum de múltiplos setores industriais, incorporando e representando demandas desses setores (COSTA, 2020). Para a CNI, a convergência com as práticas da OCDE deverá garantir a melhoria do ambiente de negócios e a atração de investimento estrangeiro. Adicionalmente, segundo a entidade, a adesão à OCDE deverá reforçar a capacidade de influência do Brasil na construção de regras globais que afetam o país e suas empresas (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017).

Em outubro de 2022, o Ministério da Economia divulgou o cumprimento de mais uma etapa prevista no Roteiro de Acessão do Brasil à OCDE, com o encaminhamento do Memorando Inicial, documento de 1.170 páginas avaliando o grau de alinhamento das legislações e práticas nacionais aos padrões estabelecidos pela organização em 32 diferentes áreas

(BRASIL, 2022). O documento não foi divulgado, atestando a falta de transparência com a qual foi conduzido o processo no governo Bolsonaro. De maneira geral, o debate público doméstico quanto ao ingresso do país na OCDE permaneceu limitado, com a prevalência de visões e interesses muito favoráveis ao processo, especialmente por parte de atores e analistas econômicos.

Considerações finais

O exame da experiência brasileira no processo de aproximação com a OCDE permitiu evidenciar, nos dois últimos governos, o papel da área econômica na condução do processo, a prioridade adquirida nos marcos de um projeto de inserção internacional voltado para a convergência com a governança global promovida pelos países desenvolvidos, bem como o engajamento crescente e o protagonismo assumidos pelo setor empresarial, especificamente por meio da representação da CNI. No plano sistêmico, a compreensão do papel da OCDE como parte da expansão do bloco ocidental, tanto no campo econômico quanto geopolítico, sugere que, no contexto de perspectivas de acirramento das polarizações, a manutenção do objetivo de tornar-se membro pleno da organização poderá envolver opções excludentes. A própria OCDE se define como organização que reúne "*like-minded countries*", que compartilham os mesmos valores e práticas. Para o governo Lula, a definição dos parâmetros de relacionamento com o Ocidente se encontra no cerne dos novos desafios internacionais a enfrentar em contexto particularmente adverso, com implicações para as relações com os membros do grupo BRICS e países do Sul, bem como para as expectativas de uma participação ativa em negociações diplomáticas pelo fim do conflito na Ucrânia. Na medida em que o Brasil já se tornou o mais ativo dos países não-membros da OCDE em termos da sua participação nos comitês e da adesão aos instrumentos legais, a definição de uma estratégia institucional inovadora que evite vinculações excludentes poderia ser considerada mais adequada ao cenário contemporâneo.

Referências

BERLINGER, Joshua**. Romênia e Bulgária dizem que exigências russas de mover tropas da Otan são "inaceitáveis"**. CNN Brasil, 22 jan. 2022. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/romenia-e-bulgaria-dizem-que-exigencias-russas-de-mover-tropas-da-otan-sao-inaceitaveis/. Acesso em: 22 de fev. 2022.

BRASIL. **Ponto de Contato Nacional**. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/pcn>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE**. 2018. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/ cooperacao-internacional/ocde. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Brasil encaminha Memorando Inicial à OCDE**. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/outubro/brasil-encaminha-memorando-inicial-a-ocde. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

CARVALHO, Pedro Humberto. Análise das propostas do plano BEPS da OCDE/G20 sobre tributação dos serviços digitais e a atual situação internacional. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ed. 1ª, 2022.**

COSTA, Mônica Oliveira da. Papel da OCDE na governança global e interesse da CNI no ingresso do Brasil como membro dessa organização. In: COUTINHO, Francisco Pereira et al (coord.). **Atas do I Curso sobre Governança e Regulação Global**, Lisboa, CEDIS – Centro de I&D Sobre Direito e Sociedade, p. 299-319, abr. 2020.

COZENDEY, Carlos Marcio. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. **Cadernos de Política Exterior**: v. 5, n. 8, p. 49-76, 2019.

DAVIS, Christina. **More than Just a Rich Country Club**: Membership Conditionality and Institutional Reform in the OECD. Princeton: Princeton University. p.60, 2016 Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/files/cldavis/files/davis2016b.pdf>. Acesso em: 10 fev.2022.

FORTES, Ana Rachel. **Hegemonia neoliberal e as reconfigurações do sistema de governança global**: **o caso da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1978-2015).** Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Minas, Belo Horizonte, 2020.

FORTES, Ana Rachel; PEREIRA, Chyara; RAMOS, Leonardo. As organizações internacionais e a hegemonia mundial: a guinada neoliberal da OCDE. **OIKOS: Rio de Janeiro**, v. 20, n. 2, p. 247-263, 2021.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2018.

MELLO, Flavia de Campos. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 63 n. 2. p.1-17, 2020.

OCDE. **Lançamento do Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-2017**. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/lancamento-do-programa-de-trabalho-brasil-ocde-2016-2017.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Em favor da adesão do Brasil à OCDE**. 2017. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/robson-braga-de-andrade/em-favor-da-adesao-do-brasil-a-ocde/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **OCDE e a Indústria Brasileira**. 2022. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/o-que-fazemos/temas-prioritarios/acordos-comerciais/ocde-e-a-industria-brasileira/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

Funções de colaboração exercidas	
Flavia de Campos Mello:	*Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*
Ana Rachel Simões Fortes:	*Conceituação; Curadoria de dados; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação);*
Guilherme de Paiva Morais:	*Conceituação; Curadoria de dados; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação);*

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH
ISSN 2178-8839

Artigo
Rev. Conj. Aust. | v.14, n.66 | abr./jun. 2023

MONUSCO e a sociedade civil congolesa: uma crítica pós-colonial ao conceito liberal de construção de paz

MONUSCO and the Congolese civil society: a post-colonial critic of the liberal concept of peacebuilding

DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.128778

Nathalia Déda da Silva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil
nathaliadeda@hotmail.com

Eduarda Lattanzi Menezes
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil
eduarda.lattanzi@hotmail.com

Resumo

O objetivo principal deste artigo é observar a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), através da Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO), por uma perspectiva pós-colonial, a fim de compreender qual é o efeito do modelo liberal de construção de paz que orienta a instituição sobre as interações entre a MONUSCO e a sociedade civil congolesa. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica de caráter qualitativo e exploratório. A corrente pós-colonial foi mobilizada a fim de evidenciar as propostas e limitações presentes na teoria liberal, dando suporte ao argumento principal de que a forma como os esforços liberais em estabelecer um suposto caráter universalista dos valores europeus e ocidentais trouxe como consequência um formato *top-down* tanto no planejamento quanto na execução das missões de estabilização da ONU, onde a participação da sociedade civil local nas estratégias de construção de paz e resolução de conflitos é marginalizada. Conclui-se através dessa pesquisa que, apesar dos esforços por parte da MONUSCO para interagir com a população local, ela permanece subjugada pelos valores e métodos liberais da ONU

Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais; MONUSCO; Paz liberal; República Democrática do Congo.

Abstract

The main objective of this article is to observe the performance of the United Nations (UN), through the United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO), from a post-colonial perspective, in order to understand what is the effect of the liberal peacebuilding model that guides the institution on interactions between MONUSCO and Congolese civil society. The methodology used was a qualitative and exploratory bibliographic research. The postcolonial current was mobilized in order to highlight the proposals and limitations present in liberal theory, supporting the main argument that the way in which liberal efforts to establish a supposedly universalist character of European and Western values resulted in a top format -down in both the planning and execution of UN stabilization missions, where the participation of local civil society in peacebuilding and conflict resolution strategies is marginalized. It is concluded through this research that, despite efforts by MONUSCO to interact with the local population, it remains subjugated by the liberal values and methods of the UN.

Keywords: International Relations Theory; MONUSCO; Liberal peace; Democratic Republic of Congo.

Recebido: 07 Dezembro 2022
Aceito: 21 Abril 2023

Conflitos de interesse: As autoras 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 Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC 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 Segunda Guerra da República Democrática do Congo (RDC), também conhecida como a Guerra Mundial Africana ou a Grande Guerra da África (1998-2003), causou cerca de 5,4 milhões de mortes, segundo dados da International Rescue Committee (2007), o que a atribuiu o título de segundo conflito mais mortífero desde a Segunda Guerra Mundial, além de provocar outras crises, como milhões de pessoas refugiadas para outros países e deslocados internos. De acordo com Rahman *et al.* (2022), a partir de 1960, ano no qual tornou-se independente, a RDC, que até então ainda se chamava Zaire, teve vários líderes congoleses tentando se consolidar no poder, levando ao surgimento de partidos de oposição. Em meio a essas tensões, o líder político congolês Mobutu Sese Seko liderou um golpe e rapidamente assumiu a presidência do país em 1965. Como presidente, Mobutu tentou melhorar a economia zairense por meio de medidas radicais e antidemocráticas.

Tendo falhado em cumprir suas promessas de campanha devido à má administração financeira dos fundos do governo e à crescente agitação social, ao impedir as eleições multipartidárias no país, Mobutu tornou ainda mais grave a situação de insatisfação e instabilidade política. A resistência política interna de oposição ao governo passou a se organizar em grupos rebeldes armados e, devido à fragilidade do Estado congolês e o escasso domínio militar sobre suas fronteiras, esses grupos encontraram refúgio e apoio popular nas províncias orientais do Zaire. Apesar da oposição, Mobutu concedeu, estrategicamente, abrigo a mais de um milhão de refugiados da etnia hutu vindos de Ruanda, permitindo que se estabelecessem no leste do Zaire em troca do apoio de organizações de ajuda internacional. No entanto, esse curso de ação se tornaria o prelúdio do genocídio ruandês de 1994, no qual extremistas da maioria étnica ruandesa hutu atacaram e mataram pessoas da minoria tutsi (RAHMAN *et al.*, 2022)

Após o genocídio étnico em Ruanda de 1994, o número de refugiados hutus que se estabeleceram na vizinha RDC só crescia, enquanto se organizavam em centenas de grupos armados conspirando contra o governo pós-genocídio de Ruanda. Diante disso, o presidente ruandês Paul Kagame, um tutsi, fez acusações à Mobutu por ter aceitado membros do antigo governo hutu, responsáveis por patrocinar o genocídio em Ruanda, o que levou a incursões e ataques diversos dos grupos genocidas armados na fronteira da RDC com Ruanda. Infelizmente, a comunidade internacional e o Zaire não se mobilizaram para deter os ataques dos grupos hutus. Em 1996, reconhecendo a apatia da ONU e da autoridade zairense em desarmar os perpetradores do genocídio, Ruanda, com a ajuda de Uganda, respondeu apoiando uma revolta no leste do Zaire liderada por um grupo rebelde tutsi ADFL, apoiando Laurent-Désiré Kabila como líder do movimento insurgente. Em 1997, Kabila conseguiu ocasionar a queda de Mobutu do governo, assumindo o poder e estabelecendo um novo nome para o país: a República Democrática do Congo. Apesar da mudança, o governo de Kabila provou ser semelhante ao de Mobutu em termos de corrupção, má gestão financeira e medidas antidemocráticas, o que levou a mais um período econômico desfavorável (RAHMAN *et al.*, 2022).

Logo após sua posse, Laurent-Désiré Kabila cometeu o erro fatal de romper relações com Ruanda e Uganda, países que inicialmente o apoiaram em sua disputa pelo poder. Os países vizinhos, então, agiram em retaliação, invadindo a República Democrática do Congo, e iniciando, em 1998, o conflito que ficou conhecido como a Segunda Guerra do Congo ou "Guerra Mundial Africana". "O objetivo principal da invasão era derrubar o então presidente Kabila. Logo, outros países se envolveram no conflito, como Burundi e Uganda, vindo em apoio de Ruanda, enquanto Angola, Chade, Zimbabwe e Namíbia apoiavam a República Democrática do Congo" (RAHMAN *et al.,* 2022, p. 2). Diante da enorme crise humanitária que o conflito desencadeou e o alarmante número de vítimas, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) instou os países envolvidos na guerra a assinarem o Acordo de Lusaka para o cessar-fogo e, por meio da Resolução 1279, estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC), com o objetivo de observar o cumprimento deste acordo.

Em 2001, Laurent-Désiré Kabila foi morto, levando à nomeação de Joseph Kabila, seu filho, como o próximo presidente. A Segunda Guerra do Congo parecia, então, chegar aos seus momentos finais com as tropas de Uganda e Ruanda se retirando do território, as milícias congolesas sendo desarmadas e um governo de transição sendo firmado. Os

processos de encerramento do conflito e de estabilização política foram negociados oficialmente através dos acordos de Sun City em abril de 2002 e o Acordo de Pretória, no mesmo ano, que estabeleceu o governo de transição na RDC. Com as eleições gerais em 2006, o período de transição chegou ao fim, oficializando a tomada de posse de Joseph Kabila como presidente da RDC.

Apesar disso, ainda não é plausível afirmar que hoje todos os problemas da Segunda Guerra do Congo estão resolvidos. Autesserre (2007) afirma que após o fim da Guerra em 2003 e a retirada das tropas estrangeiras do país, ainda assim houve grandes acontecimentos importantes como a reunificação oficial do país, a formação de um governo unificado, a preparação para eleições democráticas e uma integração progressiva dos diferentes grupos armados em um único exército nacional. No entanto, "o conflito local - no nível da aldeia, do distrito ou da comunidade - persistiu no leste do Congo. Antagonismos políticos, econômicos e sociais geraram massacres frequentes, violações massivas dos direitos humanos e deslocamento populacional" (AUTESSERRE, 2007, p. 424). Embora alguns progressos tenham sido feitos em comparação com a situação durante a guerra, algumas áreas no leste do Congo permaneceram muito inseguras e os congoleses continuaram sofrendo com a violência de grupos armados ainda ativos.

Com o fim oficial dos conflitos armados em 2003, a RDC vivenciou um processo de construção da paz e democratização que contou com diversas intervenções de organizações não-governamentais (ONGs), organizações internacionais (OIs) e tentativas de mediação dos conflitos marcadas pela participação de atores regionais e internacionais. Para analisar o tema a partir das correntes teóricas de Relações Internacionais, é preciso recuperar que, desde o período pós Segunda Guerra, devido às novas dinâmicas das relações internacionais, os Estados deixaram de ser os únicos atores relevantes do Sistema Internacional. Naquele momento de maior fluxo de capital e pessoas, a fronteira entre Política Externa e doméstica foi atenuada, de modo que outros atores como multinacionais, as Organizações Internacionais e Organizações Não-Governamentais passaram a fazer parte da política internacional. Ademais, a ênfase deixa de ser no tema da segurança internacional para a cooperação internacional, a partir do entendimento liberal de que os Estados são interdependentes e, por essa razão, através das Organizações Internacionais e da transparência, os ganhos dos Estados seriam maiores em negociações de determinadas *issue areas* (KEOHANE; NYE, 2011).

Ao analisarem o que nomearam de 'aspecto sistêmico da vulnerabilidade' dos Estados, os autores liberais Keohane e Nye (2011) o definem como um fator que coloca os Estados mais fracos como sujeitos às volatilidades externas que reduzem fundamentalmente sua autonomia e sua capacidade de se proteger. A partir disso, foram criados os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade, que são formas de expressar a desigualdade: os Estados mais sensíveis e vulneráveis estão sujeitos a custear os efeitos dos eventos propostos por Estados mais influentes, nesse sentido, são menos poderosos no sistema internacional, estão desiguais. Essa questão de assimetria contribui para a complexidade da sociedade internacional (KEOHANE; NYE, 2011).

A partir da Nova Ordem Internacional, instaurada pós Guerra-Fria (1991), a Teoria neoliberal e o debate institucionalista ganham espaço na disciplina ao realçarem a democracia e a cooperação entre os Estados, através das instituições como caminhos seguros para a manutenção da paz – principalmente sob a égide da paz liberal. Keohane (1993) afirma que nesse contexto de mudança das dinâmicas das relações internacionais, os Estados continuam sendo os principais atores do Sistema Internacional e comportam-se como egoístas, buscando aumentar seu poder e interesses. Nesse cenário, o autor reflete que a cooperação através das instituições é uma forma dos Estados alcançarem seus objetivos, uma vez que foram criadas pelos próprios Estados, sendo assim, percebidas como vantajosas e capazes de aumentar os níveis de interdependência (KEOHANE, 1993).

Diante disso, observando as práticas que foram institucionalizadas no âmbito das operações de paz, consideramos nesta pesquisa que as raízes ontológicas e epistemológicas da Teoria Liberal influenciam o modelo de construção de paz adotado pelas missões de estabilização da ONU. O objetivo deste artigo é, portanto, observar a atuação da ONU através da MONUSCO, utilizando como base a Teoria Pós-colonial, a fim de desvendar qual é o efeito do modelo

liberal de construção da paz sobre as interações entre a missão e os atores locais da sociedade civil congolesa, que se organizam de forma independente para também construir a paz. O argumento apresentado é que, nas intervenções feitas pelas organizações internacionais – neste caso a MONUSCO –, a formulação de políticas de resolução de conflito e de promoção da paz está atrelada ao conceito liberal de paz, cujos pressupostos endossam uma suposta superioridade e universalidade dos valores e das concepções ocidentais de Estado e instituições, submetendo as comunidades da região a métodos que não dão voz às suas próprias percepções sobre estes elementos, resultando em uma participação submissa da sociedade civil congolesa no planejamento dessas ações.

Assim, para alcançar o objetivo principal de fazer uma aproximação de mão dupla entre as teorias de Relações Internacionais mobilizadas neste artigo e a crítica pós-colonial da paz liberal, esse artigo também apresentará a dimensão empírica do argumento através do caso da MONUSCO, buscando elaborar uma pesquisa cujo caráter metodológico é qualitativo e exploratório. Foram utilizados procedimentos técnicos bibliográficos, além da exposição de aspectos pontuais sobre o caso da MONUSCO e de organizações da sociedade civil congolesa que aparecem como ilustração para analisar como as interações da missão com estes atores refletem os valores liberais que orientam a missão e os afastam de uma relação mais orgânica e horizontal com a população local. Entende-se por pesquisa qualitativa a análise de casos concretos, a partir de suas especificidades, e como pesquisa exploratória, considera-se o ato de proporcionar maior familiaridade com um problema de pesquisa, geralmente via pesquisa bibliográfica ou estudos de caso. A importância da pesquisa se justifica pelo fato da abordagem das organizações internacionais para alcançar a paz, principalmente na periferia global (América Latina, Ásia e África), ainda partir de uma episteme eurocêntrica que busca construir um mundo à sua imagem e semelhança, o que naturaliza o apagamento da eficácia e da legitimidade de métodos alternativos propostos por atores da sociedade civil congolesa e a sua capacidade de organização e articulação independente.

A organização do artigo será feita em três partes principais. Na primeira seção, será analisada a presença da teoria liberal na formação da ONU e o conceito de paz liberal. Na segunda seção, será apresentado um breve panorama histórico da atuação da MONUSCO em solo congolês, analisando suas iniciativas no que diz respeito à integração da população local aos seus planos e ações. Por fim, na terceira seção, apontam-se algumas críticas importantes à MONUSCO, a partir da teoria pós-colonial, com base, principalmente, na sua relação com a sociedade civil congolesa.

O Liberalismo e as instituições como caminho para a paz: a ONU e o conceito de paz liberal

As teorias institucionalistas liberais e as narrativas em defesa da interdependência e do multilateralismo intensificam o foco em assuntos socioeconômicos e outras questões que antes eram colocadas em segundo plano devido à ênfase dada pelos neorrealistas à segurança como o tópico mais importante da agenda política. Ainda que institucionalistas liberais mantivessem algumas premissas realistas, como a anarquia e a natureza egoísta dos Estados, defendiam que a cooperação beneficiaria o sistema como um todo e que a interdependência a tornava necessária. Na década de 1970, os estudiosos de relações internacionais Robert Keohane e Joseph Nye apresentaram o termo 'interdependência complexa', em referência às interações complexas emergentes e a interdependência entre os Estados. O uso da força militar nas relações internacionais passa a ser questionado e a cooperação é apontada como uma saída ideal para os conflitos políticos gerados pelas assimetrias de poder do sistema internacional.

Para Keohane (1984), os regimes e instituições internacionais, nessa abordagem, aumentam a propensão de haver cooperação nas relações internacionais ao reduzirem as incertezas sobre o comportamento a ser adotado pelos demais Estados, e diminuem também a assimetria de informações, ambas características essenciais do Sistema Internacional anárquico. Os regimes internacionais são considerados aqui de acordo com a visão conceitual de Krasner (1982):

> Os regimes internacionais estão compostos por princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões, que partem das expectativas de um determinado ator para facilitar acordos que garantam

> seus interesses e reciprocidade a longo prazo em uma issue area, ou seja, área específica de poder que cada área de relação possui (KRASNER, 1982, tradução nossa)[1].

Os regimes, então, seriam capazes de atenuar os efeitos da anarquia ao alterarem os contextos nos quais as decisões são tomadas pelos estadistas, provendo maior previsibilidade no modo de agir dos países e, por isso, facilitariam a ocorrência de cooperação em áreas temáticas específicas.

Com a crescente relevância adquirida pela cooperação técnica internacional como ferramenta de relacionamento e desenvolvimento mútuo, ocorre, a partir da criação da ONU, em 1945, uma disseminação global dos regimes internacionais, que, do ponto de vista liberal, auxiliariam na almejada manutenção da ordem e da garantia de paz.

> Os regimes facilitam o bom funcionamento dos sistemas políticos internacionais descentralizados e, portanto, desempenham uma função importante para os Estados. Em uma economia política mundial caracterizada pela crescente interdependência, eles podem se tornar cada vez mais úteis para governos que desejam resolver problemas comuns e buscar objetivos complementares sem se subordinarem a sistemas hierárquicos de controle (KEOHANE, 1984, p.63, tradução nossa)[2].

A ONU foi a segunda experiência no século XX com uma organização multilateral mundial. Criada em 1919 através do Tratado de Versalhes, a Liga das Nações foi a primeira tentativa, em grande parte inspirada pelo presidente Woodrow Wilson dos Estados Unidos, que procurou criar uma estrutura permanente para a segurança coletiva, por meio de uma organização formal que pudesse resolver disputas e limitar armamentos. Embora a da Liga das Nações não tenha sobrevivido, muitas de suas estruturas foram refinadas e reproduzidas na criação da ONU. O seu propósito central de prevenir o flagelo da guerra por meio de um compromisso com a segurança coletiva reflete a experiência que as duas guerras mundiais trouxeram para os seus Estados fundadores. Em ambas as organizações, a criação de agências especializadas também expressou o reconhecimento de que a paz e a segurança dependiam de condições econômicas e sociais.

O fracasso das instituições, como ocorreu com a Liga das Nações, é frequentemente utilizado pelos neorrealistas como alvo de críticas ao institucionalismo liberal. Diante disso, teóricos liberais se dedicaram diversas vezes a argumentar em defesa da efetividade das instituições e da sua capacidade de influência sobre o comportamento dos Estados. Para Martin e Simmons (1998), uma das maneiras mais fundamentais pelas quais as instituições internacionais podem mudar o comportamento do Estado é substituindo as práticas domésticas. "Se as políticas anteriormente feitas por instituições domésticas são agora feitas em nível internacional, pode-se esperar mudanças substanciais nos padrões da política mundial" (MARTIN; SIMMONS, 1998, p.747, tradução nossa)[3].

Ao longo da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, a ONU e as demais instituições multilaterais receberam mais atenção dos atores do Sistema Internacional. Cada vez mais, então, a corrente liberal defendia que as instituições, uma vez criadas pelos Estados para resolver problemas através de conjuntos de regras e acordos, constrangem e moldam o seu comportamento, mesmo sendo constantemente desafiadas e reformadas por estes. Enquanto Robert Keohane (1984) aponta que as instituições provêm informação capaz de tornar mais eficiente a interação interestatal; provendo garantias contra possíveis desertores no seio de um processo cooperativo, gerando ainda, a previsibilidade e a chamada "sombra do futuro", Martin e Simmons (1998) vão além, caracterizando as instituições como causas e efeitos da ação estatal, afirmando que os Estados as têm como meio e fim de escolhas estratégicas.

---

[1] No original: "*International regimes are composed of principles, norms, rules and decision-making procedures, which depart from the expectations of a given actor to allow agreements that guarantee their interests and long-term reciprocity in an area of question, that is, a specific power domain that each relationship area has*".

[2] No original: "*Regimes facilitate the smooth functioning of decentralized international political systems and therefore play an important role for states. In a world political economy characterized by increasing interdependence, they can become increasingly useful for governments that wish to solve common problems and pursue complementary goals without subordinating themselves to hierarchical systems of control*".

[3] No original: "*If policies formerly made by domestic institutions are now made at the international level, substantial changes in the patterns of world politics can be expected*".

Neste momento de ruptura no caráter bipolar do Sistema Internacional, a Ordem Internacional foi conduzida pela ideia da vitória do capitalismo e das suas instituições democráticas, e, com isso, o papel dos Estados ocidentais e, principalmente, dos Estados Unidos, na promoção da paz liberal e dos direitos humanos foi aprimorado. A paz liberal pode ser considerada não somente como discurso, mas como uma estrutura que funciona no nível social e estatal e que está embutida na literatura e no discurso político ocidental como um princípio norteador dos regimes a serem construídos para alcançar a tranquilidade dessa nova ordem, principalmente em cenários pós-conflito.

Dentro deste panorama do que seria a paz, está também a ideia de universalismo dos valores Europeus, onde assume-se que seria um modelo aceito por todos, assim como os demais valores iluministas que o Liberalismo resgata. Os principais componentes da paz liberal são a democratização, o Estado de direito, os direitos humanos, os mercados globalizados livres e o desenvolvimento neoliberal da economia; e estes princípios são incorporados não apenas pelos Estados do ocidente, mas também pelas Organizações Internacionais e Organizações Não-Governamentais que eles integram.

> Os atores liberais da construção da paz assumem não apenas que um Estado liberal forte é necessário para conter o conflito, mas que um Estado ainda é "fraco" ou "fracassado" a menos que possua certas características. Isso emana da história da consolidação do Estado na Europa, bem como de pressupostos normativos sobre o papel do Estado e das relações internacionais na história europeia. Isso significa que os atores liberais internacionais de construção da paz têm certas noções preconcebidas sobre o que é um estado "fracassado" e quais são os critérios para um estado "bem-sucedido". Essas categorias ontológicas, no entanto, complicam os esforços dos construtores da paz liberais para ajudar os países que sofrem com o conflito e tentam se recuperar (BUSSY; GALLO, 2016, p. 318, tradução nossa)[4].

Esse ideal de um Estado westfaliano responsável e liberal não apenas surgiu na Europa, como também passou a ser visto pelos Estados europeus como a única opção viável em termos de uma organização sóciopolítica correta ou bem-sucedida, de modo que o desenvolvimento em direção a isso seria uma progressão singular, universal e natural. Desta forma, o pensamento liberal considera que os Estados que seguem esses moldes estariam singularmente qualificados para ensinar outros países não apenas a alcançar suas próprias estruturas e valores sociopolíticos, mas também a entender que essas estruturas e valores são o caminho "certo" ou inevitável. Para Bussy e Gallo (2016), essa suposição, por sua vez, não é a-histórica; tendo sido produzida e reproduzida através de muitos dos mesmos discursos e filosofias que deram base à teoria da modernização e ao próprio colonialismo.

O histórico de construção de paz através da MONUSCO: qual é o espaço da sociedade civil congolesa?

Através do acordo de Lusaka, em 1999, a ONU determina as condições do mandato da MONUC, atual MONUSCO, em quejá era possível observar claramente algumas percepções que descrevem a concepção da organização do que é a construção da paz e de que maneira ela deve ser projetada. A MONUC foi marcada, desde o princípio, pela promoção consistente de políticas de fortalecimento do controle estatal dentro das fronteiras internacionais por parte do governo central, assim como pelo foco contínuo na construção das instituições e do Estado de direito. "Nada no Acordo deverá, de forma alguma, prejudicar a soberania e a integridade territorial da República Democrática do Congo" (CSNU, 1999), e, dessa forma, a soberania do Estado como condição necessária, conforme estipulado pelo acordo, é reafirmada e priorizada em quase todas as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNUs) subsequentes sobre a RDC.

A RCSNU 1493, por exemplo, enfatizava categoricamente "o estabelecimento de um Estado baseado no Estado de direito e de um judiciário independente como suas mais altas prioridades, incluindo o estabelecimento das instituições

[4] No original: "*Liberal peacebuilding actors assume not only that a strong liberal state is required to contain conflict, but that a state is still 'weak' or 'failed' unless it possesses certain features. This emanates from the history of the consolidation of the state in Europe, as well as normative assumptions about the role of the state and international relations in European history. This means that international liberal peacebuilding actors have certain preconceived notions about what a 'failed' state is, and what the criteria are for a 'successful' state. These ontological categories, however, complicate liberal peacebuilders' efforts to help countries suffering from conflict and trying to recover*".

necessárias" (CSNU, 2003). A presença dos princípios liberais de paz que direcionavam a MONUC também pode ser observada em um Relatório do Secretário-Geral de 2001 sobre o mandato de consolidação da paz, em que se afirma que "O objetivo da construção da paz é construir as instituições e atitudes sociais, econômicas e políticas que evitarão que os conflitos inevitáveis que toda sociedade gera se transformem em conflitos violentos" (CSNU, 2001).

Ainda após a RDC concluir a sua primeira eleição livre em 2006, tendo Joseph Kabila como presidente eleito, a MONUC continuou no terreno desenvolvendo tarefas políticas, militares, ligadas ao *rule of law* e à capacidade de reconstrução do país. Apesar do significativo progresso alcançado na RDC, "desde o desdobramento da missão de paz e da estabilização de muitas regiões, a porção oriental do país continuou assolada por ondas de violência, crises humanitárias crônicas, graves violações de direitos humanos, em especial as de natureza sexual e de gênero" (FETT, 2013, p. 171).

Como agravante para a difícil situação congolesa, grupos armados nacionais e estrangeiros continuavam espalhados pela região, aterrorizando civis e explorando, ilegalmente, recursos naturais. Por esse motivo, em 1º de julho de 2011, o CSNU, por meio da Resolução 1.925, renomeou a MONUC para *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo* (MONUSCO). A nova missão foi autorizada a utilizar todos os meios necessários para operacionalizar o seu mandato, o qual passava a conter previsões de proteção de civis, do pessoal humanitário e de agentes defensores dos direitos humanos que estivessem sob iminente ameaça de ataque físico, bem como a apoiar o Governo nos esforços de estabilização e consolidação da paz (FETT, 2013, p. 172).

Para compreender o novo perfil de operação de paz que é inaugurado através da MONUSCO, é importante ressaltar uma de suas mais notáveis peculiaridades: a instauração da Brigada de Intervenção em 2013. Através da Resolução 2.098, a Brigada de Intervenção foi instituída com direito atrês batalhões de infantaria, um de artilharia, um de forças especiais e uma companhia de reconhecimento, com sede em Goma, – totalizando 3.069 homens – e operando sob o comando direto do FC da MONUSCO (FETT, 2013).

> A FIB foi criada pela Resolução 2098 do Conselho de Segurança (28 de março de 2013). Seu conceito foi baseado em uma ideia original proposta em uma conferência de nível ministerial, a Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR), para criar uma "Força Internacional neutra para erradicar M23, FDLR e todas as outras Forças Negativas". Pretendia ser uma força paralela regional, mas como vários membros do Conselho de Segurança se opuseram ao financiamento de tal força por meio de contribuições fixas para manutenção da paz, ela se tornou um elemento da MONUSCO, preenchendo uma antiga falta de capacidade de reação rápida e robusta. Além disso, a ONU não queria uma força paralela operando ao lado da MONUSCO. Pretendia ser o dente do processo político do Sistema de Paz, Segurança e Cooperação (PSCF) e garantir que os atores regionais estivessem envolvidos na solução para enfrentar a instabilidade causada por grupos armados. O FIB tem um mandato separado do restante das forças da MONUSCO, mas está sob o comando do Comandante da Força da MONUSCO (EPON, 2019, p. 52, tradução nossa).

Observar a instauração da brigada como autorização do uso da força para garantir o *peacekeeping* e as suas consequências para a relação da MONUSCO com a sociedade civil nos conduz a um dilema que acompanha a MONUSCO há muitos anos e conversa diretamente com o objetivo dessa pesquisa: a solicitação soberana de um Estado por uma missão de paz à ONU, em contraposição à intervenção *top-down* onusiana na República Democrática do Congo. Para que uma missão apoie efetivamente um processo inclusivo e promova um ambiente propício à paz, ela deve contar com o apoio e a cooperação da população anfitriã.

Várias experiências recentes enfatizaram até que ponto a confiança do público em uma missão de manutenção da paz está intimamente relacionada à confiança no processo de paz em geral e afeta a capacidade da missão de executar seu mandato. Essa lição está cada vez mais refletida nos mandatos do Conselho de Segurança, que agora frequentemente enfatizam a importância do entendimento da população local sobre a missão e seu mandato. As resoluções do Conselho de Segurança sobre a República Democrática do Congo, por exemplo, incentivaram a MONUSCO a garantir uma interação regular com a população civil e aumentar a conscientização e a compreensão sobre seu mandato e atividades, por meio de um programa abrangente de divulgação pública (UNITED NATIONS, 2013, p. 14).

Tendo em vista esses objetivos com relação à sociedade civil, a MONUSCO, de fato, pôs em prática através de algumas resoluções e iniciativas conjuntas com atores locais. A fim de otimizar a análise sobre esses esforços, foram disponibilizadas, no quadro abaixo, todas as resoluções do CSNU 2010 a 2020 que versam sobre o tema.

Quadro 1 – Resoluções do CSNU sobre a integração da MONUSCO com a sociedade civil

Resolução 1925 (2010)	Reconhece a importância do envolvimento da sociedade civil na promoção da paz e da estabilidade na RDC, e insta a MONUSCO a fortalecer sua cooperação com a sociedade civil para alcançar esses objetivos.
Resolução 2098 (2013)	Destaca a importância da participação da sociedade civil na promoção da paz e da segurança na RDC, e insta a MONUSCO a trabalhar com as organizações da sociedade civil para alcançar esses objetivos.
Resolução 2147 (2014)	Enfatiza a importância de a MONUSCO envolver-se com a sociedade civil para enfrentar os desafios relacionados à segurança na RDC.
Resolução 1804 (2008)	Destaca a importância da MONUSCO em envolver-se com a sociedade civil e as comunidades locais na promoção da paz e da segurança na RDC.
Resolução 2211 (2015)	Insta a MONUSCO a trabalhar em estreita colaboração com a sociedade civil congolesa, a fim de fortalecer a governança e a promoção dos direitos humanos no país.
Resolução 2409 (2018)	Exige que a MONUSCO trabalhe em estreita colaboração com a sociedade civil e as comunidades locais na República Democrática do Congo (RDC) para garantir uma transição pacífica e bem-sucedida das operações da MONUSCO.
Resolução 2439 (2018)	Renova o mandato da MONUSCO e insta a missão a trabalhar em estreita colaboração com as autoridades congolesas, a sociedade civil e outras partes interessadas para promover a segurança e a proteção dos civis na RDC.
Resolução 2463 (2019)	Destaca a importância da participação da sociedade civil na promoção da paz, da segurança e da estabilidade na RDC, e insta a MONUSCO a trabalhar em estreita colaboração com as organizações da sociedade civil para alcançar esses objetivos.
Resolução 2556 (2020)	Renova o mandato da MONUSCO e fala sobre continuar a colaborar com a sociedade civil, organizações de mulheres e outras partes interessadas para promover a paz, a segurança e o respeito pelos direitos humanos na RDC.

Fonte: Elaboração própria (2023).

A partir das resoluções expostas nesse quadro, é possível inferir que a preocupação da MONUSCO em garantir uma participação orgânica da sociedade civil na missão foi levada a sério. Entretanto, realizando um estudo sobre pronunciamentos desses atores na mídia a respeito da sua participação orgânica na MONUSCO e da transparência e inclusão da sociedade nos planos e ações da missão, ressaltam-se evidências que apontam para a insatisfação desses atores pelo não cumprimento dessas premissas e protestos que se formaram pela retirada da MONUSCO da RDC. As falas abaixo evidenciam que há uma parcela da sociedade civil entendendo a MONUSCO como um agente externo que age de acordo com seus próprios interesses em solo congolês, levando à permanência da dependência da RDC de uma intervenção internacional e não atendendo às reais reivindicações da população. No quadro 2, apresentam-se alguns exemplos desse discurso:

Quadro 2 – Pronunciamentos da sociedade civil congolesa sobre participação na MONUSCO

Fonte: The New Humanitarian **Título:** '*Why we're protesting against UN peacekeepers in DR Congo*' **Ano:** 2022	"A minha mensagem ao Presidente da República é esta: Se ele continuar a depender de forças estrangeiras, nunca teremos segurança no Congo, mas se ele unir forças com o povo, conseguiremos restabelecer a paz e a segurança" (tradução nossa)[5]
Fonte: Institute for Securities Studies **Título:** '*What do protests say about UN peacekeeping in Africa*?' **Ano:** 2022	"As missões não priorizam o diálogo político e uma abordagem de proteção centrada nas pessoas para a manutenção da paz, contrariando as recomendações do Relatório de 2015 do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz da ONU e Ação para Manutenção da Paz"[6] (tradução nossa).
Fonte: The New Humanitarian **Título:** '*A playground for colonial forces': Unpacking the anti-UN protests in DR Congo*' **Ano:** 2022	"Se a MONUSCO realmente quer melhorar sua imagem, deveria começar ouvindo as queixas genuínas da população. (...) A saída da MONUSCO ainda não parece iminente. Mas, se nada mudar e as objeções populares não forem levadas em conta pela missão, os protestos continuarão acontecendo"[7] (tradução nossa).
Fonte: International Institute for Strategic Studies (IISS) **Título:** '*Confronting Kabila:*' **Ano:** 2018	"A ONU não pode ser um mediador confiável se for percebida como tendenciosa, inconsequente e avessa ao risco. (...) Membros da oposição e da sociedade civil há anos lamentam que a MONUSCO tenha se tornado complacente com seu papel na RDC e não faça o suficiente para proteger a democracia e os direitos humanos em seu país"[8] (tradução nossa).

Fonte: Elaboração própria (2023).

Analisando os quadros 1 e 2 e a literatura crítica atual sobre participação popular em *peacekeeping* e *peacebuilding*, é possível perceber que o modelo liberal de engajamento da população local operado pela MONUSCO não foi suficiente para garantia do apoio popular à missão. De acordo com Obi e Eteng (2018), o contexto que dá origem às iniciativas de construção da paz é, na maioria das vezes, nitidamente dividido entre diferentes grupos que, muitas vezes, transcendem os principais grupos adversários, e por isso é tão importante a inclusão da sociedade civil na construção da paz para o aumento da coesão social, pois "conflitos e guerras geralmente destroem relacionamentos e ameaçam o capital social" (OBI; ETENG, 2018, p. 108, tradução nossa)[9]. Sendo assim, é observável que a apropriação local das iniciativas de construção da paz pressupõe a identificação e o fortalecimento dos conectores (iniciativas que podem unir as partes adversárias) e o enfraquecimento dos divisores (iniciativas que podem dividir ainda mais as partes adversárias e predispor o contexto a conflitos adicionais). Por isso, caso o engajamento e a participação das organizações da sociedade civil em processos de construção da paz tivessem sido incentivados pela MONUSCO de forma mais assertiva, poderiam ter auxiliado no potencial de construir e fortalecer a apropriação comunitária dos programas de construção da paz e assim obter apoio popular, em vez de apenas os colocar sob o seu comando e direção.

Uma análise pós-colonial sobre as iniciativas de integração da MONUSCO com a sociedade civil congolesa

A agenda da MONUC e, posteriormente, a da MONUSCO, herdam muitas características do paradigma liberal de construção da paz que dominou as intervenções da ONU na era pós Guerra Fria, decorrente em grande parte da Agenda para a Paz de 1992. A falta de funções do Estado é percebida como incivilizada, caótica, e torna-se uma preocupação primordial no combate à violência generalizada na RDC. Kabamba (2010), ao analisar a imagem da RDC veiculada pela mídia ocidental, argumenta que "as guerras consolidaram ainda mais a percepção da RDC como o arquétipo de um Estado

[5] No original: "*My message to the President is this: If he continues to depend on foreign forces, we will never have security in Congo, but if he joins forces with the people, we will be able to restore peace and security*".

[6] "*The missions do not prioritize political dialogue and a people-centred approach to peacekeeping, contrary to the recommendations of the 2015 Report of the High-Level Independent Panel on UN Peacekeeping Operations and Action for Peacekeeping*".

[7] No original: "*If MONUSCO really wants to improve its image, it should start by listening to the population's genuine grievances. (...) The departure of MONUSCO still does not seem imminent. But if nothing changes and popular objections are not taken into account by the mission, the protests will continue to happen*".

[8] No original: "*The UN cannot be a credible mediator if it is perceived as biased, inconsequential and risk averse. (...) Members of the opposition and civil society have for years lamented that MONUSCO has become complacent in its role in the DRC and does not do enough to protect democracy and human rights in their country*".

[9] No original: "*(...)conflict and war usually destroys relationship and threatens social capital*".

africano pós-colonial fracassado e devastado pela guerra" (KABAMBA, 2010, p. 270, tradução nossa)[10]. Para o autor, esta visão estereotipada e predominante da RDC como um Estado frágil (anteriormente falido), que precisa ser restaurado pela comunidade internacional, explica o fato da ONU optar por uma abordagem liberal de reconstrução do Estado. No entanto, a soberania da RDC é tratada paradoxalmente. Vale ressaltar que o conceito de Estado frágil/falido possui distintas abordagens. Nesse artigo, adota-se a perspectiva crítica de Call (2008) sobre o conceito de Estado frágil/falido, que entende que, historicamente, "contém suposições culturalmente específicas sobre como um Estado "bem-sucedido" deve ser. Além disso, para o autor:

> Meu argumento principal é que o conceito de "Estado falido" é em grande parte inútil e deve ser abandonado, exceto na medida em que se refere a Estados totalmente em colapso - onde nenhuma autoridade é reconhecida internamente aos habitantes de um país ou externamente à comunidade internacional. No final do século XX, esta situação prevaleceu durante um período sustentado em apenas um país, a Somália, de 1991 até aproximadamente 2004 (CALL, 2008, p. 1492, tradução nossa).[11]

Enquanto por um lado as RCSNU definem que nada no trabalho da ONU e de outros atores internacionais deve, de forma alguma, "prejudicar a soberania da RDC, por outro lado, a percepção do Estado congolês como frágil/falido leva à inexistência desse mesmo Estado" (KABAMBA, 2010, p. 267, tradução nossa)[12]. Recorrendo novamente à corrente pós-colonial, Grovogui (2006) afirma que uma vez tendo conquistado e colonizado o resto do mundo, "a Europa impôs uma ontologia de espaço, tempo, territorialidade e soberania por meio de uma epistemologia particular que superou todas as outras." (GROVOGUI, 2006, p. 34, tradução nossa)[13]. Diante disso, é notável que as ações tomadas pelas iniciativas de construção de paz criadas pelo ocidente, como, por exemplo, a MONUSCO, estejam pautadas também nessa epistemologia e considerem, portanto, que as vozes da população local congolesa não seriam valorosas, ou sequer compatíveis, como o modelo de paz e de instituições a serem construídas.

As sociedades civis começaram a se organizar na RDC, no início dos anos 1990, como resistência frente ao contexto de supressão política durante o regime de Mobutu. Apesar de não se conhecer a quantidade exata de Organizações Não Governamentais presentes nesse Estado, pode-se estimar um total de 4 mil organizações que atuam em diversas áreas, sendo a metade especializada no tema de Direitos Humanos. As ONGs locais estão presentes em maior quantidade e são mais efetivas que os atores internacionais muitas vezes afirmam. Entre as suas principais atividades, destacam-se: sensibilização dos cidadãos congoleses em relação aos direitos humanos, educação e promoção de direitos. Tal promoção de educação dos direitos humanos é importante, pois, muitas vezes, esses direitos são confrontados por costumes culturais patriarcais naturalizados historicamente, como o entendimento de que o homem seria superior à mulher, e que contrasta com a prerrogativa de direitos humanos de que todos são iguais (PEREBOOM, 2012).

Outro objetivo igualmente importante para essas ONGs é promover advocacia pública (em inglês, *advocacy*) e assistência jurídica aos cidadãos congoleses que possuem seus direitos feridos e não encontram meios materiais para o acesso à justiça. As ONGs, nesse sentido, atuam denunciando o direito violado à justiça e possibilitando maior acesso. Ademais, ONGs locais são compostas por pessoas oriundas das regiões nas quais foram instaladas, o que permite maior eficácia em suas ações, pois estão próximas à população culturalmente. Além da aproximação local, também possuem contatos com governos e com a comunidade internacional, o que faz com que haja estreitamento do diálogo, possibilitando identificação de problemas observados pela população para a análise do conflito e dos possíveis meios para garantia da

[10] No original: "*The wars further cemented the perception of the DRC as the archetype of a failed and war-torn postcolonial African state*".
[11] No original: "*My main argument is that the concept of a "failed state" is largely unhelpful and should be abandoned, except in so far as it refers to fully collapsed states - where no authority is recognized internally to the inhabitants of a country or externally to the community. International. At the end of the 20th century, this situation prevailed for a sustained period in only one country, Somalia, from 1991 until approximately 2004*".
[12] No original: "*Harm the sovereignty of the DRC, on the other hand, the perception of the Congolese State as fragile/failed leads to the non-existence of that same State*".
[13] No original: "*Europe imposed an ontology of space, time, territoriality and sovereignty through a particular epistemology that surpassed all others*".

paz. Entre os obstáculos que encontram, pode-se citar: limitação de orçamento, ausência de interesse do governo em apoiá-las e cultura local forte pautada em tradições divergentes às premissas de direitos humanos (PEREBOOM, 2012).

Bussy e Gallo (2016), ao analisarem a agência congolesa junto à MONUSCO, trouxeram a fala do professor congolês Bosco Muchukiwa que, em entrevista, relatou que até mesmo as tentativas de apoio às organizações de construção da paz locais são influenciadas por suposições sobre quem detém o conhecimento e a experiência. As organizações locais enfrentam uma enorme pressão para cumprir os padrões e ideais de suas organizações parceiras e dos doadores internacionais.

> Para Muchukiwa, isso sugere que os métodos de construção da paz no Congo são essencialmente invenções de estrangeiros que foram adotadas por associações locais. Para transformar os conflitos, as ONGs congolesas adotam uma abordagem "local" para a construção da paz, mas são limitadas porque devem aderir aos temas, modelos e propósitos de seus parceiros internacionais. Por causa dessa dinâmica – entre outras coisas, como o nível de um certo tipo de educação ou habilidades linguísticas dos atores locais – os parceiros internacionais que tentam 'se tornar locais' muitas vezes exacerbam inadvertidamente os problemas que deveriam resolver (BUSSY; GALLO, 2016, p. 319, tradução nossa)[14].

A partir disso, é possível notar que a falta de participação congolesa local na MONUSCO está diretamente relacionada à noção de capacidade de autogestão e de organização política que o Ocidente constrói sobre o resto do mundo, a partir de suas próprias narrativas liberais. De acordo com Krishna (2009), o conhecimento e as representações de um povo estão sempre entrelaçados de forma complexa com questões de poder, classe social e materialidade.

> O mundo social não é, portanto, um objeto inerte que aguarda sua descrição objetiva e imparcial por observadores ou estudiosos desinteressados e científicos. Em vez disso, como é visto, entendido e descrito depende muito de quem está fazendo a descrição, de onde eles são, quais são seus interesses e o que eles podem se beneficiar ou perder com tais descrições (KRISHNA. 2009, p. 73, tradução nossa)[15].

Ao analisar o estudo de Vinck e Pham (2014), que busca acessar de forma quantitativa as percepções da população adulta da RDC sobre paz, segurança e justiça, os autores revelam que "A paz foi mais frequentemente citada pelos entrevistados como a ausência de violência (49%), viver junto, unido (46%), ser livre (41%) e não ter mais medo (35%)" (VINK; PHAM, 2014, p. 23, tradução nossa)[16]. Quando essas mesmas pessoas foram perguntadas sobre quem precisava agir para alcançar a paz, as respostas foram mais focadas, sugerindo três atores principais: "o governo (73%), a própria comunidade (30%) e Deus (35%), o que indica que os entrevistados, ainda que sendo locais, claramente também identificam a paz como repousando nas mãos e ações do governo" (VINK; PHAM, 2014, p. 23, tradução nossa)[17].

Alguns exemplos de interação entre a MONUSCO e as organizações da sociedade civil congolesa podem ser mencionados para ilustrar a relação conturbada e distante da missão com a população. Embora bem recebida pela comunidade internacional, a missão falhou em construir legitimidade local. Além disso, o processo concomitante de desarmamento, desmobilização e reconstrução (DDR), destinado a desarmar e reintegrar os rebeldes, foi desorganizado e ineficaz, pois ficou atolado em guerras institucionais por território e escândalos de corrupção.

Essa suposta zona de convergência entre o pensamento local e os conceitos liberais de paz que o Ocidente propaga ao resto do mundo como verdades universais é bem explicada pelo conceito de 'Ambivalência', de Homi Bhabha, apresentado por Krishna (2009), onde por um lado, o nativo quer ocupar a posição do colonizador, tornar-se ele e inverter

[14] No original: "*For Muchukiwa, this suggests that Congo's peacebuilding methods are essentially foreign inventions that have been adopted by local associations. To transform conflicts, Congolese NGOs take a "local" approach to peacebuilding, but are limited in that they must adhere to the themes, models and purposes of their international partners. Because of these dynamics – among other things, such as the level of a certain type of education or language skills of local actors – international partners trying to 'go local' often inadvertently exacerbate the problems they are supposed to solve*".

[15] No original: "*The social world is therefore not an inert object awaiting its objective and unbiased description by disinterested and scientific observers or scholars. Rather, how it is seen, understood and described depends very much on who is doing the describing, where they are from, what their interests are and what they stand to gain or lose from such descriptions*".

[16] No original: "*Peace was most often defined by respondents as the absence of violence (49%), living together, united (46%), being free (41%) and not being afraid anymore (35%)*".

[17] No original: "*The government (73%), the community itself (30%) and God (35%), which indicates that respondents, while being local, clearly also identify peace as resting in the hands and actions of the government*".

seus papéis. Por outro lado, porém, mesmo que o nativo deseje tal inversão de papéis, Bhabha diz que o seu "eu" está repartido, porque "a fantasia do nativo é justamente ocupar o lugar do senhor mantendo seu lugar na ira vingativa do escravo" (KRISHNA, 2009, p. 90, tradução nossa)[18].

Sendo assim, quando Vink e Pham (2014) mostram atores da sociedade civil organizada na RDC reproduzindo o discurso das grandes organizações internacionais, é possível traçar um paralelo com o pensamento pós-colonial de Bhabha trazido por Krishna (2009) em: "Esse desejo ambivalente e cindido do nativo de se tornar o colonizador é muitas vezes incompleta e prejudicialmente saciado por este, cuja forma mais alta de elogio ao nativo seria categorizá-lo como sendo "diferente", ou seja, não é como o resto do seu povo, mas sim como um de nós" (KRISHNA, 2009, p. 90, tradução nossa)[19]. Pode-se afirmar, portanto, que a participação local nas intervenções da MONUSCO é marcada pela influência da paz liberal e dos valores morais do Ocidente, não somente na forma como opera, mas também quando não consegue sequer se fazer presente.

Considerações finais

Após o que foi considerado neste artigo, é possível afirmar que o conceito liberal de paz foi criado a partir de uma construção histórica de centenas de anos de experiência dos Estados ocidentais. As Teorias das Relações Internacionais desenvolvidas por estudiosos desta região endossaram os valores eurocêntricos e ocidentais, ainda que inconscientemente, por ser este o seu referencial epistemológico e ontológico. Logo, analisando por um viés pós-colonial, pode-se concluir que o argumento inicial levantado nessa pesquisa foi confirmado, isto é, o modelo de construção de paz adotado pela ONU e posto em prática através da MONUSCO foi construído a partir dos pressupostos da Teoria Liberal, e por isso a integração da sociedade civil é feita dentro de uma lógica *top-down*, onde as vozes da população local são subjugadas a esse *modus operandi* dentro do planejamento e da execução da missão. Deste modo, é possível afirmar que as percepções da ONU e a sua cultura de construção da paz, influenciadas pelos ideais liberais, reforçam hierarquias de conhecimento que recompensam a suposta expertise sobre o tema dos agentes internacionais, colocando o conhecimento local às margens do processo. A pesquisa conclui, portanto, que a sociedade civil congolesa, quando não é deixada de fora da tomada de decisões e da definição da agenda da MONUSCO, é pressionada para segui-la em suas próprias ações, simulando seus valores e concepções como se fossem seus.

Através do referencial teórico pós-colonial adotado pela pesquisa, concluímos também que existem intrincados laços que ligam a imagem estereotipada da RDC como Estado falido a uma história anterior de dominação colonial e contínua exploração neocolonial de países do terceiro mundo; assim como torna-se possível ver a centralidade desses laços para a prosperidade do Ocidente e para a miséria dessas sociedades marginalizadas. Utilizar a teoria pós-colonial como lente para observar o processo de construção de paz na RDC pode também servir como base para que o planejamento das operações de estabilização como a MONUSCO adote os valores e concepções locais como referência, e que propaguem uma escuta ativa das vozes dessas comunidades, entendendo que não se tratam apenas de vítimas, mas sim de atores capazes de pensar e executar a construção do seu próprio conceito paz.

[18] No original: "*The fantasy of the native is precisely to occupy the master's place while keeping his place in the slave's avenging anger*".
[19] No original: "*This ambivalent and split desire of the native to become the colonizer is often incompletely and damagingly satiated by the latter, whose highest form of praise for the native runs something like: "you are okay, you are different, you are not like the rest of them, you are more like one of us*".

Referências

AUTESSERRE, Séverine. D. R. Congo: Explaining Peace Building Failures. **Review of African Political Economy**. Oxfordshire, v. 34, n. 113, p.423-441, 2007. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20406417. Acesso em: 15 de abr de 2023.

BUSSY, Josaphat Musamba; GALLO, Carol Jean. he Great Lakes Region of Africa: Local Perspectives on Liberal Peacebuilding from the Democratic Republic of Congo. In: RICHMOND, Oliver P., POGODDA, Sandra, RAMOVIĆ, Jasmin. (Eds). **The Palgrave Handbook of Disciplinary and Regional Approaches to Peace**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016, cap. 23, p. 312–324.

CALL, Charles. T. The Fallacy of the 'Failed State'. **Third World Quarterly**. Londres, v.29, n.8, p.1491–1507, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01436590802544207. Acesso em: 05 de out. de 2022.

DESSU, Meressa K.; YOHANNES, Dawit. Violent protests in DRC and Mali highlight fundamental aspects of peace missions that need reform. **Institute for Security Studies**, Addis Ababa, 28 de out de 2022. Disponível em: https://issafrica.org/iss-today/what-do-protests-say-about-un-peacekeeping-in-africa. Acesso em: 15 de abr de 2023.

EFFECTIVENESS OF PEACE OPERATIONS NETWORK (EPON).'Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC (MONUC-MONUSCO).' **Norwegian Institute of International Affairs**. Noruega. 2019.

FETT, Priscila. 'Tudo de novo no front: MONUSCO, uma nova era nas peacekeeping operations?'. **Revista de Direito Internacional**. Brasília, v. 10, n.2, p. 169-182, 2013. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/2720. Acesso em: 15 de abr de 2023.

GROVOGUI, Siba N. **Beyond eurocentrism and anarchy**. Memories of international order and institutions. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

KABAMBA, Patience. Heart of Darkness: Current images of the DRC and their theoretical underpinning, **Anthropological Theory**. Thousand Oaks, v.10, n.3, p.265–301. 2010. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1463499610372248. Acesso em: 10 de out. de 2022.

KEOHANE, Robert O. The demand for international regimes. **International Organization**. Cambridge, v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2706525. Acesso em: 15 de abr de 2023.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**. Cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. Institutional theory and the realist challenge after the Cold War. In: BALDWIN, David A. (Ed.) **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993, cap. 11, p. 269-300.

KNIKNIE, Sam . A playground for colonial forces: Unpacking the anti-UN protests in DR Congo. **The New Humanitarian**, Bruxelas, 23 de ago de 2022. Disponível em: https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2022/08/23/MONUSCO-Rwanda-Congo-M23. Acesso em: 15 de abr de 2023.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**. Cambridge, v.36, n.2, p. 185 - 205, 1982. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/structural-causes-and-regime-consequences-regimes-as-intervening-variables/19A9938FE30759F777EA8EDC38BF1227 Acesso em: 10 de out. de 2022.

KRISHNA, Sankaran. **Globalization and postcolonialism**: Hegemony and resistance in the twenty-first century. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

KULLENBERG, Janosch. Confronting Kabila. **Institute for Security Studies**, Addis Ababa, 28 de jul de 2018. Disponível em: https://www.iiss.org/sv/online-analysis/online-analysis/2018/07/confronting-kabila-congo/. Acesso em: 15 de abr de 2023.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth A. Theories and empirical studies of international institutions. **International Organization**, Washington D.C, v. 52, n. 4, p. 729-757. 1998. Disponível em. https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3382862/Theories_Empirical.pdf Acesso em: 11 de out. de 2022.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert O. **Power and interdependence**. Nova Iorque: Harper Collin, 2011.

OBI, Ndifon Neji; ETENG, Patrick. O. Civil Society Organizations, Peacebuilding and Local Ownership: A Framework for Action. In: DANIJIBO, N.D.; ADAMS, Adeola (Eds). **Interagency Cooperation for Peace and Security in Nigeria**. Ibadan, John Archers Publishers. Society for Peace Studies and Practice. Pp. 101-121. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/42221082/CIVIL_SOCIETY_ORGANIZATIONS_PEACEBUILDING_AND_LOCAL_OWNERSHIP_A_FRAMEWORK_FOR_ACTION

PEREBOOM, Eline. **Local Peacebuilding**: unmanageable or unavoidable? Interaction between MONUSCO and local human rights NGOs in South Kivu, DRC. Nijmegen: Radboud University Nijmegen, 2012.

RAHMAN *et al*. Conflict in the Eastern DRC (Democratic Republic of Congo). **Institute for Youth in Policy**, 2022. Disponível em: https://yipinstitute.org/policy/conflict-in-the-eastern-drc. Acesso em: 13 abr de 2023.

RESCUE. **International Rescue Committee**, 2007. Mortality in the Democratic Republic of the Congo: An Ongoing Crisis. Disponível em: https://www.rescue.org/sites/default/files/document/661/2006-7congomortalitysurvey.pdf Acesso em: 15 de abr de 2023.

SENGENYA, Claude Muhindo. Why we're protesting against UN peacekeepers in DR Congo. 'Who will come to save the Congo? Only us young people.' **The New Humanitarian**, Butembo, 18 de ago de 2022. Disponível em: https://www.thenewhumanitarian.org/2022/08/18/why-we-re-protesting-against-un-peacekeepers-dr-congo. Acesso em: 15 de abr de 2023.

UNITED NATIONS ORGANIZATION STABILIZATION MISSION IN THE DRC. MONUSCO Background. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>. Acesso em: 13 jul. 2013.

UNITED NATIONS. **Understanding and integrating local perceptions in multi-dimensional UN peacekeeping**. New York, United Nations Departments of Peacekeeping Operations and Field Support, 2013. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/understanding-and-integrating-local-perceptions-multi-dimensional-un-peacekeeping-2013 Acesso em: 14 abr. 2023.

UNITED NATIONS. **LETTER DATED 23 JULY 1999 FROM THE PERMANENT REPRESENTATIVE OF ZAMBIA TO THE UNITED NATIONS ADRESSED TO THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL**. Lusaka: United Nations, 1999. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/ROL%20S1999%20815.pdf Acesso em: 12 de out. de 2022.

UNITED NATIONS. **RESOLUTION 1493**. New York, United Nations, 2003. Disponível em: https://www.undocs.org/S/RES/1493(2003) Acesso em: 12 de out. de 2022.

UNITED NATIONS. **No exit without strategy**: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations. New York: United Nations, 2001. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%202001%20394.pdf> Acesso em: 12 de out. de 2022.

VINCK, Patrick; PHAM, Phuong. **Searching for Lasting Peace**: Population-Based Survey on Perceptions and Attitudes about Peace, Security and Justice in Eastern Democratic Republic of the Congo. Cambridge: Harvard Humanitarian Initiative, 2014.

Funções de colaboração exercidas	
Nathalia Déda da Silva1:	*Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação);*
Eduarda Lattanzi Menezes:	*Supervisão; Escrita (revisão e edição);*

Informações fornecidas pelas autoras de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH
ISSN 2178-8839

Artigo
Rev. Conj. Aust. | v.14, n.66 | abr./jun. 2023

‘Follow the Money’: tracking the diffusion of the American anti-money laundering policy in Latin America (1990s-2000s)

“Seguindo o dinheiro”: a difusão das políticas de combate à lavagem de dinheiro dos Estados Unidos na América Latina (1990s-2000s)

DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.129946

Mariana Medeiros Bernussi
IBMEC-SP, São Paulo, Brasil
mabernussi@gmail.com

Priscila Villela
PUC-SP, São Paulo, Brasil
pvillela@pucsp.br

Lívia Jardinovsky Debatin
PPGRI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, Brasil
liviajdebatin@gmail.com

Abstract

Given the wide reach of transnational crimes and the illegal flow of money, policing at an international level has become a new frontier for authorities who aim to control these threats. The United States has taken the center stage in this effort ever since the proclamation of the War on Drugs and the continuing War on Terror by promoting the ‘Follow the Money’ principle as a fundamental strategy to be adopted worldwide. The main goal of this paper is to identify the US efforts to formulate and expand the anti-money laundering agenda and policies to Latin America, from the 1990s to the 2000s, mobilizing the policy diffusion approach. By incorporating this thinking tool, we also aim to highlight the United States hegemonic position when establishing agendas and priorities internationally. Therefore, based on a qualitative design, we trace US official documents describing strategies, practices and policies aimed at promoting anti-money laundering policies in Latin American institutions through coercion, competition, learning and emulation mechanisms. As a result, by promoting training events and formulating evaluation mechanisms, the US has stimulated Latin American countries to elaborate their own law enforcement efforts inspired by these same paradigms, indicating that the US uses these anti-money laundering instruments to promote its policy agenda internationally.

Keywords: Money laundering; Policy diffusion; War on Drugs; War on Terror; United States of America; Latin America.

Resumo

Diante do alcance dos crimes transnacionais e do fluxo ilegal de dinheiro, o policiamento internacional se tornou uma nova fronteira para as autoridades com o objetivo de controlar tais ameaças. Os Estados Unidos assumiram o protagonismo nesse esforço, desde a declaração da Guerra às Drogas e da Guerra ao Terror, ao promover o princípio de “seguir o dinheiro” como estratégia fundamental a ser adotada mundialmente. O principal objetivo deste artigo, é identificar os esforços dos EUA na formulação e expansão da agenda e das políticas de combate à lavagem de dinheiro para a América Latina, dos anos 1990 aos anos 2000, a partir da abordagem de *policy diffusion*. Ao incorporar essa ferramenta analítica, procuramos evidenciar a posição hegemônica dos EUA no estabelecimento de agendas e prioridades internacionalmente. Para tanto, baseando-se em uma metodologia qualitativa, utilizamos documentos oficiais norte-americanos que descrevem estratégias, práticas e políticas destinadas a promover estas políticas em instituições latino-americanas por meio de mecanismos de coerção, competição, aprendizado e emulação. Como resultado, ao promover treinamentos e formular instrumentos de avaliação, os EUA têm estimulado os países latino-americanos a elaborar seus próprios mecanismos de aplicação da lei inspirados nesses mesmos paradigmas, indicando que os EUA se utilizam desses mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro para promover sua agenda política internacionalmente.

Palavras-chave: Lavagem de dinheiro; *Policy diffusion*; Guerra às Drogas; Guerra ao Terror; Estados Unidos; América Latina.

Received: 03 February 2023
Accepted: 16 May 2023

Conflicts of interest: Authors 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 the case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

The United States has taken center stage all over the globe in fighting transnational crimes ever since the 1990s, when the so-called 'War on Drugs' became its main front and the 'Follow the Money' principle emerged as a fundamental strategy that was adopted worldwide, once the flow of cash often led to the criminal organizations under investigation (USA, 2004). Given the wide reach of transnational crimes and the flow of money, the internationalization of these instruments has become a new and important frontier for the United States since then (NADELMANN, 1993; BOWLING, 2009), resulting in the internationalization of law enforcement agencies as well as the promotion of bilateral and multilateral tool as diffusion mechanisms.

Since the diffusion of the War on Drugs, specially through the 1990s, the anti-money laundering (AML) *modus operandi* was also expanded through monitoring and evaluation programs as well as providing assistance and training to foreign law enforcement agencies. As part of this endeavor, the US has promoted normative criminalizing models in different countries, particularly in the Global South. Latin America has been one of the most important destinations of these efforts, since it concentrates the largest drug-producing countries for the US market (USA, 2021). For that reason, the US has invested in law enforcement cooperation with governments in the region, eventually influencing their institutions and security agendas (ANDREAS; NADELMANN, 2006).

After 9/11, terrorism emerged as a 'new threat' that reinforced and redefined the focus of the international law enforcement apparatus. In Latin America, the concern with so-called 'narco-terrorists' groups and the fear that organized crime organizations have become a 'safe haven' for terrorists brought the War on Terror agenda to US cooperation with the region through the 2000s (FERREIRA, 2012). Since then, most Latin American countries have implemented laws, principles and institutions that reflect the US financial crimes control paradigm.

There is a substantial amount of literature dedicated to comprehending the role of the US in diffusing the War on Drugs worldwide, especially in Latin American countries (ANDREAS; NADELMANN, 2006; DOUGLAS *et al.*, 2015; RODRIGUES; LABATE, 2016). Some of these articles point to the importance of AML efforts, but without any focus on that aspect whatsoever. In the realm of counterterrorism studies, money laundering is associated directly with tracking and dismantling the financing of these groups and is not evaluated based on its own specificity (RAPHAELI, 2003; BARBER, 2011).

On the other hand, studies that focus on AML policies at a transnational level tend to assume a problem-solving approach (SHEPTYCKI, 2000; LEVITT, 2011), which means they seek to find solutions and elaborate strategies related to the practical issue of terrorism financing. They are associated with various public bodies and think tanks that commission their studies (JENKINS, 2006; MILLAR; ROSAND, 2006) and, since these publications are outside the International Studies field, they usually lean towards criminology or economic studies (ROMANIUK, 2014; LONG *et al.*, 2018), and thus lack a critical understanding of the international power dynamics intertwined with the circulation of AML control policies.

The harmonization of the norms dedicated to the ALM efforts are recognized, but attributed to the need for articulated solutions to a problem shared among States, without consideration of the power relations in the definition of the problem and its solutions (HÜLSSE, 2007). Although some authors recognize US global preeminence (ZARATE, 2013; KING; WALKER; GURULÉ, 2018), they don't invest in understanding how that influence on other countries' law enforcement is used and which are its political reverberations.

In this paper, we seek to analyze the paths through which the US AML policies and norms traveled to Latin America. Hence, our hypothesis is that the War on Drugs and the War on Terror as turning points in facilitating and creating the condition for the promotion and dissemination of the US anti-money laundering agenda to Latin American countries, especially in partner countries in which the influential hegemonic presence of the United States was well established and where international initiatives to combat drugs and narco-terrorists were directed.

We focus on international AML efforts, applying policy diffusion methodological tools, targeting actors, institutions and processes that transcend traditional borders. This approach helps us identify agents, the *locus* of interaction, and the strategies and mechanisms mobilized by US authorities to promote their own policy solutions in Latin America. In the literature, we have identified diffusion strategies that involve emulation, learning, competition and coercion promoted by the US in its bilateral and multilateral relations (STONE *et al.*, 2020). We will focus on Latin America, the territorial and political space where the US has historically exerted relevant political influence. This region has also been the main focus of the US international anti-drug and transnational crime control efforts, which have given priority to the AML agenda.

We seek to identify how the United States has formulated the problem of money laundering as a global issue, and also how it has played a leading role in offering political solutions to this problem and has disseminated them internationally, specifically in Latin America. We seek to contribute to the literature in two ways. We will do this first by problematizing how the US, in its hegemonic position, has formulated this problem and its responses as a global one. Secondly, we will identify the tools politically mobilized to diffuse AML policies globally, such as the promotion of socialization spaces with law enforcement professionals through training programs and the evaluation of local laws, policies and AML compliance, and examine the institutionalization of global governance tools aimed at harmonizing local norms.

Diffusion strategies (based on coercion, learning and emulation mechanisms), such as evaluation systems, assistance programs or police training initiatives, were formulated with the intention that AML policies are harmonized among Latin American perceptions, ensuring that they reflect US paradigms and objectives. Although we focus specifically on the time frame between the 1990s and the 2000s, we understand that this process under investigation has long lasting reflections.

We conducted this research based on a qualitative analysis of government documents, accessed through publications made available to US state agencies or accessed by the press or Wikileaks platform. Our investigation focused especially on reports entitled "International Narcotics Control Strategy Reports (INCSRs): Money Laundering and Financial Crimes", which are the product of the US evaluation process of how foreign governments address money laundering. Most of the data analyzed is fragmented, appearing in various government documents with distinct clarity and depth, which makes systematization efforts difficult and unclear. Although we have focused on reports published between the 1990s and the 2000s – a period when the US efforts to disseminate two mechanisms of AML were more assertive – our research aims to comprehend long and winding processes, which eventually led us to temporarily diversified evidence.

Following this introduction, this paper will be divided into three sections. The first one will address the analytical framework for policy diffusion proposed by the literature. The second part will focus on the birth of the anti-money laundering agenda in the US and its cornerstones which have fostered the diffusion of a specific set of AML practices, in association with the agendas of the War on Drugs and the War on Terror. Finally, we will present the bulk of evidence that we have used to reach this conclusion featuring documents that demonstrate this diffusion throughout Latin America.

Global policy diffusion: the locus of interactions and transfers

The international diffusion of public policies is a phenomenon of a transnational nature that, put very simply, occurs: "when government policy decisions in a given country are systematically conditioned by prior choices made in other countries" (SIMMONS *et al.*, 2008, p. 7). This means that political instruments and ideas can be transferred from one nation to another, i.e. public policies are not only determined by domestic characteristics, but also by the characteristics of other nations whose policies circulate beyond their borders through agents of diffusion – government representatives,

members of the bureaucracy, international organizations and think tanks –, promoting policy models and good practices (OLIVEIRA; PAL, 2018).

The analytical framework of policy diffusion is based on the model proposed by Dolowitz and Marsh (2000), which states that an analysis of policy diffusion involves: the identification of the main agents and the reasons why they engage in these processes; what is diffused (objectives, political instruments or programs, institutions, ideas, lessons); the direction of diffusion (if it comes from international, national or local spaces); the different types of diffusion; what restricts or eases the process; and how diffusion is related to the success or failure of these policies (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Given that our interest is the diffusion process of AML policies to Latin America, we intend to identify three aspects: what is diffused, its direction, and the types of diffusion, specifically the strategies that were used. Hence, we won't analyze the specifics of how these policies were translated/implemented in each country, nor evaluate their results or the policies' success/failures.

The identification of the agents of diffusion is central to our research. According to the terminology proposed by Graham, Shipan and Volden (2013), as external players, "those in government who may diffuse policies" (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013, p. 12), we have the US government and its bureaucracies, such as the Drug Enforcement Administration (DEA), the Federal Bureau of Investigation (FBI), the Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), the Department of the Treasury, and the Department of Justice. Besides them, there are international institutions such as the Financial Action Task Force (FATF) and the United Nations (UN), which are considered go-betweens agents, "i.e., those who act across multiple governments" (Ibidem) and are equally important to the diffusion process, especially regarding the spread of knowledge, norms and policies.

There is currently a consensus within the literature that the mechanisms of policy diffusion include: emulation (also expressed as socialization), learning, competition and coercion (DOLOWITZ; MARSH, 2000; GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013; STONE, 2020). Emulation is the socialization of a public policy deemed to be successful, and the presentation of its norms and rules, which aim to legitimize a governmental program, to change preferences or even create a good impression overall. Learning is an expected and natural process when a government implements a policy that stems from the lessons of others, like a laboratory, where decision makers have problems to solve. Competition is associated with the search for innovation in public policy, which makes a specific region more attractive to others, mostly investors. Lastly, coercion is linked to an imposition, whether it's forced or not, in which an administration imposes its preferred policy on the potential adopter. Since coercive strategies aim to change or impose the adoption of policies, "asymmetries of power are an important aspect of coercion in policy diffusion processes" (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013, p. 20).

These mechanisms of diffusion may be complementary and interrelated. There is a continuum in these strategies, insofar as consensus and coercion are mutually reinforcing (COX, 1981; DOLOWITZ; MARSH, 2000) and they all indicate power dynamics. According to Sharman (2008), the diffusion of AML policy across the globe since the 1990s was not voluntary, but rather based on power dynamics. There was a power play that has guided the process of diffusion, determining the direction in which these processes have taken place – from developed nations to undeveloped ones (SHARMAN, 2008) or, more specifically, from the US to Latin America.

As a hegemonic power with great resources, the US government and its agencies made use of their ability to spread policing and crime control discourses, agendas and practices internationally (ANDREAS; NADELMANN, 2006). We identified in this research that the War on Drugs and the War on Terror promoted by the US in Latin America were the most fundamental catalyst for these efforts. In turn, policy diffusion is also a strategy to disseminate state knowledge, which is considered to be a key element in the exercise of international hegemonic power (DEZALAY; GARTH, 2011). Therefore, the present paper seeks to understand how the US defines and disseminates the AML agenda throughout Latin America.

The emergence of the money laundering agenda and its diffusion

Many mechanisms that constitute the crime control governance spectrum at a transnational level refer to activities that were not even prohibited anywhere else in the world a century or a few decades ago, such as money laundering (SHARMAN, 2008). Through a review of the AML agenda, we aim to demonstrate that the US has formulated the problem in question and has also identified what it thinks are the best solutions to respond to it, disseminating this consolidated agenda abroad (EDWARDS; GILL, 2002). While most researchers analyze initiatives developed at a multilateral level in order to respond to what has been considered a rising common threat (ROMANUIK, 2010; VLCEK, 2017; SOTANDE, 2018), we will focus on the US's leading role in defining this agenda on a global level (ANDREAS; NADELMANN, 2006).

As Robert Cox (1981) asserts, interstate institutions reflect power dynamics at the international level, where a hegemonic actor imposes its own interests through material and ideological tools. Assuming this premise, we argue that the policies to be diffused internationally reflect a larger set of political and economic interests derived from the main global powers, specifically those that are capable of influencing the international system as a whole (ANDREAS; NADELMANN, 2006).

The development of the War on Drugs at the global level has brought the issue of financial crimes to the center of the debate (REUTER; LEVI, 2006; SHARMAN, 2008). Law enforcement experts realized that the resources accumulated by drug traffickers and other criminals could be introduced into the legal economy through laundering strategies which were used to hide their origin. In order to stop this cash from meeting its recipients, authorities formulated a strategy known as 'Follow the Money', which consists of investigating the financial trail left by the activities of raising, storing, and transferring money within the global financial system (LEVITT, 2011). By tracing these financial footprints, investigators and authorities aimed to drain the criminals' resources, thus reducing their ability to commit more felonies (BERNUSSI, 2020).

Latin America has always been an important arena for US transnational crime control, given that this region contains drug producers whose main market is the American consumer. Following the money is not only an efficient strategy to find criminal leaders, it also helps by bleeding dry the wealth generated from these activities. From the point of view of the US government,

> Money laundering poses international and national security threats through corruption of officials and legal systems, undermines free enterprise by crowding out the private sector, and threatens the financial stability of countries and the international free flow of capital. Undeniably, the revenue produced by some narcotics-trafficking organizations can far exceed the funding available to the law enforcement and security services of some countries (USA, 2005).

Over the years, the 'Follow the Money' doctrine became a central strategy in other agendas as well, especially the War on Terror (BERNUSSI, 2020). According to the US government,

> Today [in reference to events after 9/11] the world is a riskier place for criminals to launder their ill-gotten gains and for terrorists to finance their operations than it was a year ago. This progress is largely the result of intensified international efforts to combat terrorist financing that followed the September 11 attacks. While money laundering and terrorist financing are not identical phenomena, the legal, regulatory and enforcement tool kit necessary to combat both are virtually the same (USA, 2003).

The rising importance of financial control over criminal activities can be seen in the formation of organizations, norms and budget allocations, and this agenda has gained autonomy, not only under the War on Drugs umbrella, but also within the terrorism and corruption agendas.

US authorities have identified, analyzed, and formulated responses to the problem of transnational financial crimes. This process began in 1970 when the US Congress approved the Bank Secrecy Act (BSA), that determined that banks

are obliged to keep records of every bank transaction for five years and fill in a form to inform the Federal Reserve System (FED) of any transaction over 10 thousand dollars which is considered suspicious or unusual. The focus was to find and interrupt the flow of large amounts of money generated from drug trafficking (ECKBERT, 2008). This standard will later become a reference for related experiences in other countries of the world (SHARMAN, 2008).

In 1986, the US Congress approved the Money Laundering Control Act, which made money laundering a federal offense. Two years later, the new Anti-Drug Abuse Act (1988) established, with the same intent, an identity verification process for those who make cash purchases over 3 thousand dollars. By the agency of US influence, this became an agenda during the negotiations leading up to the signing of the UN Vienna Convention in 1988. The Convention represented a set of ideas about how to control financial crimes which became international recommendations about which procedures should be adopted by local agents, such as the police, judicial and financial systems. Hence, the Convention offered a legal basis for the US to pressure more resistant countries to incorporate these guidelines into their legal landscape, using both emulation and coercion mechanisms.

In 1986, through the Anti-Drug Abuse Act, the government approved a certification mechanism for anti-drug policies to be implemented worldwide, which was published annually in the International Narcotics Control Strategy Report. Through it, US authorities evaluated, recommended and punished countries according to its criteria. Among these metrics there was a section dedicated entirely to anti-financial crime efforts. This assessment determined the subsidies and cooperation with each evaluated country, and decertification had costly repercussions, especially for undeveloped countries (VILLELA, 2021).

The “Name and Shame” strategy can be considered a coercion policy toward uncooperative nations, which were then considered to be unreliable in terms of business and international cooperation as a whole. As a hegemonic power and the biggest provider of financial aid, the US was able to pressure foreign governments to fall in line with their ideas and methods. Furthermore, it is undeniable that the certification process generated competition among Latin American countries, stimulating them to adopt these policies to not only avoid retaliation or too costly consequences (the coercion mechanism), but also make themselves attractive to global investors (the competition mechanism).

An evaluation and punishment apparatus also became common in multilateral organizations. The first step towards the institutionalization of a body of this nature was the adoption of the ‘Basel core principles’ (1988) by the heads of most relevant central banks. Its goal was to protect the banking system from being used as an instrument for money laundering. Also noteworthy was the participation of US banking supervisory authorities, which already had regulation applicable to this subject and wished to have it applied not only internally, but also internationally through the adoption of these rules by other countries (BERNUSSI, 2020).

In 1989, during the 15th G7 summit, the FATF was created as an intergovernmental entity with the purpose of expanding vigilance regarding the international financial system as a way of combating these types of crimes. Since then, it has become the most relevant international organization dedicated to diffusing anti-financial crime policies worldwide (SHERMAN, 2008). Therefore, FATF is a go-between agent that acts fundamentally as a space where its members can socialize policies and ideas. It is also a potential locus for learning, because the FATF regularly publishes the countries' Mutual Evaluation Reports, which reveal not only successful policies but also policy failures.

It is also possible to identify the mechanism of coercion used by the FATF to diffuse its 40 Special Recommendations, established in April 1990, according to which countries should identify their national vulnerabilities and then adopt measures to protect the international financial system (BERNUSSI, 2020). This has become a global normative model, since the FATF Recommendations encompass the national adoption of AML criminal laws and law enforcement agencies, a rigorous assessment of national police and judicial systems, surveillance and data retention systems, regulations to the financial services industry and the establishment of international police cooperation agreements (FATF, 1990).

The US has played a leading role as a member of FATF, not only during its first years, when the country was the leader of the legal questions working group for AML efforts responsible for indicating a set of recommendations on how to improve national legal systems (FATF, 1990), but also when the FATF adopted the 9/11 Commission recommendations to counter terrorism financing (JACKSON, 2017). In October 2001, a month after the attacks on the World Trade Center and also when the US invaded Afghanistan, the FATF published its 40 + 8 Special Recommendations, expanding its scope to include financial measures to counter terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction (BERNUSSI, 2020).

In 1995, President Clinton took advantage of the UN's 50th anniversary to deliver a statement alerting the international community about the importance of fighting organized crime, mainly drug trafficking and money laundering. According to Sheptycki (2000), it was also directed at his domestic audience within the US Congress. This is why, during the same period in 1996, FinCEN became the administrator of the BSA charged with identifying, reporting, and stopping the incoming flux of large sums of money generated through illegal practices. This statement also indicates that the Clinton administration understood his speech to be an opportunity to diffuse a domestic concern on an international level (SHEPTYCKI, 2000).

As a result, the US has become a global leader in combating financial crime, formulating the problem and its solutions internationally. When joining the FATF, for example, new members had to commit to the adoption of a set of norms already previously agreed, giving global projection to an institution that was originally European and American. Many of these normative models and investigative techniques have been offered to, and even adopted by, Latin American governmental and policing authorities, as it will be further demonstrated in the following section (NADELMANN, 1993). In Levi and Reuter's analysis (2006), this model has been globally recognized due not only to its pioneering characteristics, but also the United States' central role in international finance supported by the dollar standard and its hegemonic position, which reinforce emulation, learning and coercion mechanisms.

Strategies and key initiatives

This section is dedicated to identifying the main AML policy diffusion initiatives formulated in the US and applied in Latin American countries, as well as the agencies and mechanisms involved in that effort. In advance, we indicate that promoting training events – as a means for learning and emulation – and formulating evaluation mechanisms – as a strategy to promote coercion and competition – are the two most relevant mechanisms identified in our research. The following table synthesizes the mechanisms, actors and strategies used by the United States to diffuse its policies in Latin America and provides the reader with a solid systematization of the initiatives that we shall address in this section of the paper.

Table 1 – United Stated diffusion mechanisms, strategies and actors

Mechanism	Strategy	Policy	Key Actor	Recipient
Coercion and Competition	Blacklisting	Certification Process	DEA and State Department	Drug producer and route countries
Coercion and Competition	Risk Evaluation and Blacklisting	Mutual Evaluation Reports	FAFT	FAFT Members
Learning	Training Programs	Conferences, Training sessions and Teaching handouts.	DEA, FBI, Treasure Department, FinCen.	Latin American policing and justice professionals
Coercion	Exporting law/norms models	Diplomatic Pressure	Multilateral or bilateral diplomatic relations	Latin American governments
Emulation	"Best Practices" model	Political and economic benefits or costs	Government, companies, multilateral agencies	Latin Americans countries

Source: The table was developed by the authors based on the paper's findings.

We identified the US main government actors involved in the diffusion of the AML control agenda internationally. In addition to the own US government (the administrations) and the Department of State – responsible for formulating and applying the government's foreign policy – many law enforcement agencies have also articulated with their foreign peers diffusing the AML agenda and solutions. This has included the Federal Bureau of Investigation (FBI), the Drug Enforcement Administration (DEA), Customs and Border Protection (CBP), the Treasury Department, the Internal Revenue Service (IRS) and even the Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN).

Through bilateral treaties, US law enforcement agencies have provided training and technical assistance on AML to their counterparts around the globe. They have sought to give financial investigators, bank regulators and prosecutors the tools to recognize, investigate, and prosecute these crimes. All the training sessions organized by US police agencies from the 1900s to the 2000s have been aimed at the "development of capacity-building programs aimed at reinforcing the institutions of our foreign allies to combat money laundering and terrorist financing" (USA, 2005, p. 1). These efforts were sought to promote the socialization of technical and specialized knowledge, stimulating the learning of codes of conduct and the assimilation of recommended practices in local institutions, ultimately resulting in the making of convergent policies, a very efficient way of exerting power at an international level (USA, 2006).

The US government has been able to form and sustain a network of money laundering specialists, from judges to politicians, all around the globe through direct personal interactions including training using its own standards. By penetrating local law enforcement agencies and establishing relationships with their key players, US agents have sought to build intimate bonds of trust that have ended up influencing the ideas, practices, technologies and organizational patterns of a select group of officers who have become diffusion agents within their own organizations (VILLELA, 2021), and this activity is also identifiable among the policy diffusion categories as emulation.

During the 1990s, the DEA created Sensitive Investigative Units (SIUs) to identify and train foreign law enforcement officers who conduct anti-drug operations working on sensitive bilateral investigations. Through their specialized agency, and the International Money Laundering and Asset Forfeiture Program, these SIUs have offered training to authorities from Bolivia, Brazil, Colombia, the Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Mexico and Peru (USA, 2007). In 1991, the Justice Department also established the Prosecutorial Development, Assistance and Training Program (OPDAT), to promote foreign justice system reforms according to US norms and standards, by deploying prosecutors in US embassies who serve as advisors to local professionals and enhancing cooperation. OPDAT was a key player in the reform of the justice sector in Plan Colombia and in the anti-governmental corruption reforms in Mexico, for example (USA, 2003).

These training programs are usually carried out within local institutions, at the FBI's National Academy in Virginia, or at International Law Enforcement Academies (ILEAs). ILEAs were funded in 1995 specifically to promote international cooperation between law enforcement agents and to guarantee "the defense of the interests of the US in a multilateral forum, applying global standards of governmental capacity to combat transnational criminal activity" (ILEA, 2022, p. 1). These training sessions have aimed to form a transnational network of trust so that police forces in various countries can keep in touch, sharing knowledge and intelligence, as well as promoting a rapprochement among their respective institutions, all under US leadership. In 2003, around 40 officials representing 17 Latin American countries traveled to the National Academy to participate in the Latin-American Law Enforcement Executive Development Seminar, which included AML investigations (USA, 2003).

The FBI International Training and Assistance Unit (ITAU) was created in 1993 to promote multilateral cooperation among US allies via training offered by FBI instructors specialized in financial crime investigations. In 2010, the FBI offered training sessions to 37 students from Argentina, Belize, Brazil, Chile, Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Spain, Uruguay and Venezuela in the Latin American Law Enforcement Executive Development Seminar (USA, 2010).

During the 1990s, the Treasury Department also became involved in the AML agenda, establishing the Office of Technical Assistance (OTA). The OTA's main goal is to diffuse anti-money crime policies to host countries by providing technical assistance. For instance, in 2009, the OTA working with the OPDAT and the Internal Revenue Service coordinated a money laundering prevention course for 42 Paraguayan officers, including prosecutors, judges, investigators, and analysts from tax and customs investigative units (USA, 2009).

The FinCEN has also hosted many international training sessions with foreign police agents since its creation in 1990, which have included technical analysis and support involving authorities from Latin America. In 2004, addressing the security challenges in South America's tri-border region (Argentina, Brazil, and Paraguay), FinCEN offered a US Financial Intelligence Unit (FIU) Conference in Buenos Aires, where American officers provided training to Latin American officers. In 2005, FinCEN offered a training program for over 25 analysts from seven countries in South and Central America and the Caribbean, including Argentina, Chile, Costa Rica, the Dominican Republic, Panama, Peru and Venezuela (USA, 2004; 2005).

As US governmental reports reveal, such initiatives aimed to influence, train and pressure foreign authorities to assume the agendas and policy responses promoted by US authorities (USA, 1997-2010). As a response, from the 1990s through the 2000s, many Latin American countries approved bills criminalizing money laundering and established specialized agencies aimed at combating it, emulating the US models. Colombia and Chile criminalized money laundering in 1995, Brazil in 1998, Argentina in 2000, Ecuador in 2010, and Mexico in 2012. Inspired by the FinCEN, many Latin American countries have created correlated agencies such as the *Unidad de Información Financiera* in Argentina, the *Unidad de Investigaciones Financieras* in Bolivia, *Unidad de Inteligencia Financiera* in Peru, the *Conselho de Controle de Atividades Financeiras* in Brazil, the *Unidad de Análisis Financiero* in Chile and the *Unidad de Información y Análisis Financiero* in Colombia.

In 1995, the Brazilian Justice Ministry created a commission to elaborate a bill on money laundering. Aiming to influence the passing of this legislation, in 1997 the DEA organized a conference on this subject in Brasília, conducted by the IRS with participants from all over South America (USA, 1997). On this occasion, police officers, prosecutors and other Brazilian authorities visited the US in order to closely observe the model employed by task forces combating financial crimes, and the US shared military and defense analysis in order to provide a regional view of the threat posed by international drug trafficking (USA, 1997). In 1998, money laundering was criminalized in Brazil as a direct result of pressure from the US government. The Brazilian case is an expression of the US strategy in disseminating its standards in Latin America, encountering more or less local support and resistance.

The Brazilian law was based directly on the Bank Secrecy Act of 1970, and can easily be observed by the fact that the threshold for filling a form and informing the Central Bank of these banking activities was the same corresponding value, R$ 10,000. This is an example of policy diffusion which involved an active effort by US authorities to pressure Brazilian authorities to criminalize money laundering, while presenting a successful model that could be emulated by Brazilian norms. Even though it was not a voluntary process, and was based on a verticalized power dynamic, the US was able to successfully socialize the idea that, by adopting these AML mechanisms, the country would be looked at as a modern and secure country for business. As an award for this initiative, Brazil was invited to become an FATF member, even though later on there was pressure for the country and its neighbors to also criminalize terrorist financing, as part of the adoption of the 40 + 8 Special Recommendations by FATF members (USA, 2005).

In 2008, the US Secretary of State sent a telegram offering financial support to over 50 embassies who were interested in hosting regional activities on fighting terrorism, which was embraced by the Brazilian authorities (WIKILEAKS, 2008). A telegram from 2009 later released by Wikileaks recaps a Bureau of Counterterrorism funded conference entitled 'Illicit Financial Crimes', which was given to Brazilian federal and state judges, prosecutors and law enforcement officials and other Latin American representatives to discuss this matter. The Bridge Project, as this encounter

was called, aimed to strengthen law enforcement in Brazil concerning transnational threats. The event also included a presentation by the high profile judge Sergio Moro, who had already closely worked with US officials and would later become the presiding judge in Operation 'Lava Jato' (WIKILEAKS, 2009b).

Not coincidentally, the Bridges Project is considered to be the Brazilian version of the Paraguayan Umbral Program, which has also been accused of being a tool of American foreign policy (VIANA, 2013). A 2009 telegram from the US Embassy in Asunción reveals growing pressure from the US government "to take steps as quickly as possible to comply with its international obligation to adopt comprehensive terrorist financing legislation" (WIKILEAKS, 2009a) – an easily identifiable case of policy diffusion through coercion coming from the US government, which was then followed by an initiative by the Paraguayan Secretariat for the Prevention of Money Laundering (SEPRELAD) to create a bill which criminalized terrorist financing. Considering its previous experience, Brazilian representatives provided SEPRELAD with technical assistance – and this cooperation between Latin American countries is indicative of policy diffusion that goes beyond the direct involvement of US officials, a scenario in which law enforcement officials are already trained and guided by US standards and end up passing on its methods and priorities.

The making and disclosure of 'lists' has been used as a common coercion practice among governments and international institutions to diffuse law enforcement policies. We also consider the previously mentioned "certification process" created by the US to monitor anti-drug policies around the world to be a relevant coercion mechanism, because it not only evaluates other countries policies, but also imposes economic and military sanctions on those who are not certified according to US criteria.

In 2020, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Peru and Venezuela were included on the US Major List of Illicit Drug-Producing and Drug-Transit Countries, released yearly by the White House. Despite that, all of them were "certified" for "cooperating fully with the United States on drug control". In cases of "decertification" – such as Colombia in 1996 and 1997, Bolivia in 2011 and 2012, and Venezuela since 2005 – "certain categories of US assistance may be withheld" and these countries "may be disqualified from eligibility to receive trade-related benefits, transfers of forfeited property, and US support for new or extended multilateral development bank loans" (USA, 2021, p.1). In this same evaluation list, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname, Trinidad and Tobago and Venezuela were cited as nations "whose financial institutions engage in currency transactions involving significant amounts of proceeds from international narcotics trafficking" (USA, 2021, p.5). Despite this warning, no punishment is expected for these countries, except for Venezuela.

This 'Name and Shame' tactic is used to compel and expose suspicious agents involved in money laundering activities. In 1986, the Office of Foreign Asset Control (OFAC), a financial intelligence agency from the Treasury Department responsible for economic and trade sanctions in support of US national security, published the first Specially Designated Nationals (SDNs) list. Although it is a domestic roster and supposedly restricted in its jurisdiction, it has become a hurdle of access to the American financial system given the impediment of citizens, companies, and other local entities from interacting with agents on this list. As a consequence, it is considered an extra-territorial list once it applies to non-citizens acting outside of their country of origin. During the Clinton administration in 1995, banks implemented The Clinton List, a list of agents linked to narco-trafficking cartels (ECKBERT, 2008). Over time, other institutions, such as the FATF, and countries adopted this strategy in order to show commitment to the AML regulations.

The listing and evaluation strategies are relevant coercion mechanisms that aim to force nations to adopt specific financial crime policies, and they have had successful results in the cases highlighted above. Emulation and learning have been identified with training and assistance strategies, reinforcing the idea that US agencies can offer the most modern and advanced practices to better respond to the money laundering global problem. On the other hand, countries that have not easily assimilated this agenda and have not followed the same guidelines have been treated worldwide as deviant,

unreliable, unsafe terrain for investments or cooperation. This has made it very likely that they would be penalized by financial agents, which would generate capital flight that would redirect capital towards their neighbors. This can also be included under the competition type of diffusion.

In addition, the idea of emulation, as explored by policy diffusion, can be applied to analyze how the United States promotes its policies as 'best practices'. The emulation mechanism suggests that countries observe and imitate successful policies adopted by other countries. As a hegemonic power, we argue that the United States plays an important role as a model for other countries. Through their successful policies and actions, they influence other countries to emulate their practices, whether through voluntary cooperation or indirect pressure.

Additionally, the United States leveraged its political and economic influence to promote its AML policies as a requirement for accessing economic benefits, such as preferential trade agreements or financial assistance. This conditional approach, in which the United States linked the adoption of AML policies to cooperation in other areas, made its policies even more appealing and encouraged Latin American countries to emulate them.

As argued in this article, all the evidence reveals premeditated efforts taken by the US government, through its law enforcement agencies, to diffuse the AML global agenda and what it has considered the best policies to control it, always in line with its priorities and guidelines. The examples we have described also demonstrate a wide range of strategies to promote policy diffusion, including emulation, learning, competition, and coercion. All of these were made possible by the United States' hegemonic position in relation to Latin American countries, who individually have accepted, incorporated, translated, or even resisted and rejected these policies in a wide variety of ways which can be explored by future research.

Conclusions

In this research, our objective was to examine the pathways through which the United States' anti-money laundering (AML) policies and norms have spread to Latin America. We hypothesize that the War on Drugs and the War on Terror have served as pivotal moments, enabling and establishing conditions for the promotion and dissemination of the US AML agenda in Latin American countries. This phenomenon is particularly notable in partner nations where the influential hegemonic presence of the United States was firmly established and where international initiatives to combat crime related activities were directed. Bilateral agreements, capacity-building programs, and financial assistance were instrumental in promoting the adoption of US AML policies. Moreover, international organizations and initiatives spearheaded by the United States such as FAFT, also promoted the AML agenda across the region.

Giving sense to this process, we made use of the policy diffusion approach, which provided the analytical tools to identify actors and strategies that allowed the United States to exert influence over Latin American policies (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Hence, we have identified the US law enforcement agencies that have become leaders as external agents in the process of policy diffusion, because of their pioneering role in identifying the risks involved in financial crimes at a transnational level, connecting them to the War on Drugs and the War on Terror agendas. The US government has also used international institutions, such as the FATF, promoting American ideas, norms, and policies regarding AML. Unequivocally this leading role has been possible due to the United States' position as a great global power, concentrating the key economic and financial players and activities as well as the power resources to enforce its political agendas at the international level, but also due to the initiatives of the war on drugs and the war on terror, which created the conditions and constraints for the promotion and dissemination of AML agenda.

We have also noted the prestige that US agents have among law enforcement officers and authorities in Latin America, leading them to learn and emulate these practices because of their success and as well as secondary gains of cooperation, such as avoiding coercion. Using this strategy, the United States has also engaged in making lists of countries in order to reward or punish partner countries for good or bad behavior.

Hence, the diffusion of AML policies has not happened accidentally or voluntarily. This paper has focused on the political dimensions of the creation of this agenda, ranging from the definitions used concerning drug trafficking and terrorism financing to a selection of answers. Official and unclassified/confidential documents, reports and telegrams reveal that the US government, through its law enforcement agencies, has actively and intentionally formulated strategies and mobilized resources dedicated to promoting the diffusion of AML policies in Latin American countries in order to restrain the threats posed by organized transnational crimes. Providing socialization spaces with local law enforcement agents has been aimed at harmonizing crime control priorities, norms and practices, promoting training sessions for professionals in the justice and policing sector. The listing and evaluation of local policies and compliance in terms of money laundering, and the institutionalization of global governance tools aimed at harmonizing local laws were the main mechanisms used, which have been highlighted in this paper.

Considering the multiplicity of ways in which the US government has disseminated its efforts to control money laundering, the objective of this paper has been to identify the mechanisms and actors involved in this diffusion from the United States to Latin America. We intent this research could further inspire other students to investigate the spillover effect of these initiatives in the region nowadays and also to broader norms and regimes. We understand that a regional analysis sometimes obscures the richness and uniqueness of some national cases. In the case of Brazil, for example, it would be an interesting contribution to further investigate the links between former-judge Moro and US authorities in similar initiatives to those analyzed in this article. Therefore, we indicate that future papers should conduct a deeper analysis of how particular Latin American nations have accepted, transformed or resisted this effort, and evaluate the results, i.e. success stories or failures in incorporating these policies.

References

ANDREAS, P.; NADELMANN, E. **Policing the Globe**: criminalization and crime control in international relations. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BARBER, S. The New Economy of Terror: The Financing of Islamist Terrorism. **Global Security Studies**, v. 2, n. 1, 2011.

BERNUSSI, M. **O combate ao financiamento internacional do terrorismo**: regulação financeira e institucionalidade global. Doctoral thesis. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

BOWLING, B. Transnational Policing: The Globalization Thesis, a Typology and a Research Agenda. **Policing**, v. 3, n. 2, pp. 19-32, 2009.

COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, v.10, n. 2, 126-155, 1981.

DEZALAY, Y.; GARTH B. G. Hegemonic Battles, Professional Rivalries, and the International Division of Labor in the Market for the Import and Export of State- Governing Expertise. **International Political Sociology**, v.5, n. 3, pp. 276-293, 2011.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v.13, n. 1, 5–24, 2000.

DOUGLAS, J.W., RAUDLA, R. and HARTLEY, R.E. Shifting Constellations of Actors and Their Influence on Policy Diffusion: A Study of the Diffusion of Drug Courts. **Policy Stud J**, n. 43, pp.484-511, 2015.

ECKBERT, S. E. The US regulatory approach to terrorist financing. In: ECKBERT, S. E.; BIERSTEKER, T. J. (Eds.). **Countering the Financing of Terrorism**. New York: Routledge, 2008.

EDWARDS, A.; GILL, P. The Politics of 'Transnational Organized Crime': Discourse, Reflexivity and the Narration of 'Threat'. **The British Journal of Politics and International Relations**, v.4, n. 2, pp. 245-270.

FATF (FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING). **Annual Report from 1990**. Retrieved from: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1990%20ENG.pdf.

FERREIRA, M. A. Os órgãos governamentais brasileiros e a questão do terrorismo na Tríplice Fronteira: divergências de percepções e convergências nas ações. **Carta Internacional**, v.7, n. 10, pp. 102-117, 2012.

GRAHAM, E.; SHIPAN, C.; VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, v.43, n. 3, pp. 673-701, 2013.

HÜLSSE, Rainer. Creating Demand for Global Governance: The Making of a Global Money-laundering Problem. **Global Society**, v. 21, n. 2, pp. 155-17, 2007.

ILEA (INTERNATIONAL LAW ENFORCEMENT ACADEMY). **Our academy**, 2022. Retrieved from: https://budapest.ilea.state.gov/our-academy.

JACKSON, J. K. **The Financial Action Task Force**: An Overview. Congressional Research Service Report, 2017. Retrieved from: https://www.everycrsreport.com/files/20170323_RS21904_6b6e31f6054cfee3319906575660bf58dad6ed8b.pdf.

JENKINS, B. M. **Unconquerable nation**: knowing our enemy, strengthening ourselves. Santa Monica: RAND Corporation, 2006.

KING, C.; WALKER, C.; GURULÉ, J. **The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law**. Palgrave Macmillan, 2018.

LEVI, M.; REUTER, P. Money Laundering. **Crime and Justice**, v.34, n. 1, pp.289–375, 2006.

LEVITT, M. Follow the Money: Leveraging Financial Intelligence to Combat Transnational Threats. **Georgetown Journal of International Affairs**, v.12, n. 1, pp. 34-43, 2011.

MILLAR, A.; ROSAND, E. **Allied Against Terrorism**: what's needed to strengthen worldwide commitment. New York: Century Foundation Press, 2006.

OLIVEIRA, O. P.; PAL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, pp. 199-220, 2018.

RAPHAELI, N. Financing of terrorism: Sources, methods, and channels. **Terrorism and Political Violence**, v.15, n. 4, pp. 59–82, 2003.

RODRIGUES, T.; LABATE, B. Prohibition and the War on Drugs in the Americas: An Analytical Approach. In: LABATE, C. L.; CAVNAR, C.; RODRIGUES, T. **Drug Policies and the Politics in the Americas**. Switzerland: Springer, pp. 11-32, 2016.

ROMANUIK, P. **Multilateral Counter-Terrorism**: The global politics of cooperation and contestation. New York: Routledge, 2010.

SIMMONS, B.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. **The Global Diffusion of Markets and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2008.

SHARMAN, J. C. Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-Money Laundering in Developing States. **International Studies Quarterly**, v. 52, n. 3, pp. 635–656, 2008.

SHEPTYCKI, J. Policing the virtual launderette: money laundering and global governance. In: SHEPTYCKI, J. **Issues in Transnational Policing**. London: Routledge, pp.135-176, 2000.

SOTANDE, E. The regime against money laundering: a call for scientific modeling. **Journal of Money Laundering Control**, v. 21, n. 4, 584-593, 2018.

STONE, D.; OLIVEIRA, O. P.; PAL, L. A. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, pp. 1-18, 2020.

USA. **Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs**: Money Laundering and Financial Crimes. Washington: United States Department of State, 2021.

USA. **International Narcotics Control Strategy Report**. Washington: United States Department of State, 1986.

USA. **International Narcotics Control Strategy Report**. Washington: United States Department of State, 1997.

USA. **International Narcotics Control Strategy Report**. Washington: United States Department of State, 2003, 2004, 2005, 2009, 2010.

USA. **The Drug Enforcement Administration's International Operations**: US Department of Justice Office of The Inspector General Audit Division. Washington: United States Department of Justice, 2007.

USA. **The US "Majors List" of Illicit Drug-Producing and Drug-Transit Countries**. Congressional Research Service, 2021. Retrieved from: https://www.everycrsreport.com/files/2021-02-25_R46695_3f0e06048b2d8b5716e0a220f41b881241ecb74a.pdf. Accessed: 07/14/2022.

VIANA, N. Paraguai: os EUA e o impeachment. **Agência Pública**, feb. 4th, 2013. Retrieved from: https://apublica.org/2013/02/paraguai-os-eua-impeachment/

VILLELA, P. **A "guerra às drogas" e a transnacionalização do policiamento estadunidense no Brasil**: as relações entre a Polícia Federal e a DEA entre os anos 1990 e 2000. Doctoral thesis. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

VILLELA, P. Transnational policing field: the relations between the DEA and the Brazilian federal police. **Lua Nova**, n.114, pp. 105-136, 2021.

VLCEK, W. Global financial governance and the informal: limits to the regulation of money. **Crime Law Soc Change**, n. 69, pp. 249–264, 2017.

WIKILEAKS. **Scene-Setter for Lugo Inauguration**. Asunción, Aug. 1, 2008. Retrieved from: https://wikileaks.org/plusd/cables/08ASUNCION535_a.html.

WIKILEAKS. **Narcotics Major List 2010 Paraguay**. Asunción, June 9th 2009a. Retrieved from: https://wikileaks.org/plusd/cables/09ASUNCION359_a.html.

WIKILE. **Brazil: illicit finance conference uses the T word successfully**. Brasília, oct. 30th, 2009b. Retrieved from: https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html.

WIKILEAKS. **Za-09-0007/yaz1k Martinetti, Julio et al/ operation heart of stone case coordination meeting**. Buenos Aires, Jan. 5th, 2010. Retrieved from: https://wikileaks.org/plusd/cables/10BUENOSAIRES5_a.html.

ZARATE, J. C. **Treasury 's War**: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare. New York: PublicAffairs, 2013.

Authors' Contributor Roles	
Mariana Medeiros Bernussi:	*Conceptualization; Methodology; Validation; Project Administration; Resources; Investigation; Supervision; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);*
Priscila Villela:	*Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Project Administration; Resources; Investigation; Supervision; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);*
Lívia Jardinovsky Debatin:	*Data Curation; Visualization; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation);*

Information provided by the authors according to the Taxonomy of author contributions (CRediT)

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH
ISSN 2178-8839

Artigo
Rev. Conj. Aust. | v.14, n.66 | abr./jun. 2023

A busca por legitimidade na ocupação norte-americana do Iraque (2003-2004): a consolidação de um projeto de reconstrução por meio de ferramentas jurídicas e argumentos morais

The search for legitimacy in the US occupation of Iraq (2003-2004): the consolidation of a reconstruction project through legal tools and moral arguments

DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.130056

Rodrigo Augusto Duarte Amaral
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, Brasil
radamaral@pucsp.br

Resumo

Em março de 2003, os EUA deram início à intervenção no Iraque, evento que mobilizou trilhões de dólares para reconstrução do país dentro de uma perspectiva de política externa intervencionista. Porém, apesar do seu caráter coercitivo, é notório que os articuladores da intervenção buscaram durante todo processo justificar a legitimidade de tal ação. Sendo assim, como os EUA buscaram legitimar suas práticas intervencionistas no Iraque? A partir da metodologia process tracing, este artigo busca analisar criticamente a consolidação da reconstrução do Iraque por meio de ferramentas jurídicas e argumentos morais. Aqui analisamos o processo jurídico interno dos EUA que aprovou a invasão, bem como as Resoluções da ONU sobre invadir, ou não, o Iraque, e por fim os documentos jurídicos e atos institucionais promovidos pela Coalizão de Autoridade Provisória, órgão administrativo da reconstrução do Iraque, liderado pelos EUA. Na prática, esse processo de legitimação se deu em três níveis: domesticamente, por meio do aparato político decisório dos EUA; internacionalmente, pela aprovação posterior da ONU que fosse criado um órgão administrativo internacional de transição política e reconstrução; e no Iraque – já como potência ocupante – com a reformulação do aparelho jurídico-institucional do Iraque para execução do projeto de reconstrução do país.

Palavras-chave: Iraque; Intervenção; Estados Unidos da América; Legitimidade.

Abstract

In March 2003, the USA began its intervention in Iraq, an event that mobilized trillions of dollars for the reconstruction of the country within a interventionist foreign policy perspective. However, despite its coercive nature, it is clear that the organizers of the US intervention sought throughout the process to justify the legitimacy of such action. Based on the process tracing methodology, this article aims to critically analyze the consolidation of Iraq's reconstruction through legal tools and moral arguments. In this research, we analyze the US internal legal process that approved the invasion, as well as the UN Resolutions that involved the discussion about invading Iraq, or not, and finally the legal documents and institutional acts promoted by the Coalition of Provisional Authority, a body administration of the reconstruction of Iraq, led by the USA. In practice, this legitimation process took place at three levels: domestically, through the US decision-making political apparatus; internationally, by the subsequent approval of the UN to create an international administrative body for political transition and reconstruction; and in Iraq – already as an occupying power – with the reformulation of Iraq's legal and institutional apparatus for carrying out the country's reconstruction project.

Keywords: Iraq; Intervention; United States of America; Legitimacy.

Recebido: 08 Fevereiro 2023
Aceito: 15 Abril 2023

Esta pesquisa é resultado do financiamento público fornecido pela CAPES durante a pesquisa de mestrado e doutorado deste autor.

Conflitos de interesse: O autor 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 Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC 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[1]

> Os EUA, a Grã-Bretanha e os parceiros da Coalizão, agindo sob o regime de comando [da ONU], [...] criaram a Autoridade Provisória da Coalizão (CAP) [...] para exercer os poderes de governo temporariamente e, se necessário, especialmente para garantir a segurança, para permitir a entrega de ajuda humanitária e para eliminar as armas de destruição em massa (GREENSTOCK; NEGROPONTE, *apud* TALMON, 2013, p. 1397, tradução nossa).

Essa carta dos Representantes Permanentes dos EUA e Grã-Bretanha em maio de 2003, expressa a fase da intervenção no Iraque em que o regime Baath havia sido derrubado pela coalizão liderada pelos EUA e o próximo passo seria a reconstrução do país. A pergunta que motiva este artigo é: Como que os EUA buscaram legitimidade internacional para executar tal projeto?

Esse texto apresentará o processo de tentativa de construção da legitimidade norte-americana para ocupar o Iraque, em duas partes: (1) a esfera "das ideias" sobre as razões para se invadir, ocupar e reconstruir o Iraque, permeadas pelo discurso humanitário, como parte do projeto "contraterrorista" internacional dos EUA, e da necessidade de derrubar o regime Baath; (2) a esfera prática, sobre como foi conduzida a invasão, ocupação e reconstrução do Iraque em 2003, amparadas por diretrizes jurídicas de vários níveis (nacionais, tanto nos EUA como no Iraque, e internacionais, tanto pelo direito internacional como pela ONU). Primeiramente enquadraremos o debate sobre a legitimidade da invasão e ocupação do Iraque dentro dos EUA. Em seguida, demonstraremos o esforço do governo Bush para promover seu projeto intervencionista. Para isso, analisaremos esse processo em três níveis: 1) o trâmite dessa aprovação dentro dos EUA; 2) no âmbito internacional; 3) dentro do Iraque, sob autoridade da CAP liderada pelos EUA.

Metodologicamente este texto se utiliza do *process tracing*, que usa de evidências de um caso para fazer inferências sobre explicações causais do mesmo. Refere-se ao exame de etapas intermediárias em um processo para fazer proposições às hipóteses, sobre como esse processo ocorreu e como e se gerou os resultados esperados (BENNETT; CHECKEL, 2015). No caso, trata-se de analisar os elementos morais da intervenção dos EUA, justificativas arraigadas na lógica humanitária e promoção democrática. Bem como os elementos jurídicos que compõem o processo desde a autorização interna para invasão do Iraque até a incorporação de elites políticas iraquianas na reconstrução do país,

Na esfera "das ideias" esse artigo analisa a literatura sobre o intervencionismo norte-americano a partir dos estudos críticos de paz liberal (CHANDLER, 2004; PARIS, 2004; 2010; ROBERTS, 2006; HARRIS, 2006). Isso, somada a contribuição conceitual de Fassin (2012) sobre a "razão humanitária", como léxico e conjunto normativo que incorpora as práticas intervencionistas contemporâneas que deixa de lado os elementos geopolíticos e econômicos que motivam as intervenções.

Das ferramentas jurídicas, primeiro, partimos da seleção acurada de documentos públicos norte-americanos que estabeleceram um sistema de sanções para o Iraque pós-guerra do Golfo (1991), confirmaram a intenção intervencionista no Ato de Libertação do Iraque (1998) e aprovaram o uso de força armada contra o Iraque em 2002. Segundamente, olhando para a comunidade internacional, analisamos as resoluções do Conselho de Segurança da ONU (CSONU)[2], órgão que estabeleceu os limites do processo de reconstrução do Iraque. Por fim, analisamos os documentos da Coalizão de Autoridade Provisória (CAP) (TALMON, 2013) que concernem à participação do Conselho Governativo do Iraque (CGI)[3], órgão provisório da reconstrução, exclusivamente composto por políticos iraquianos que endossavam e aconselhavam as práticas transformativas conduzidas pela CAP.

[1] Texto baseado no capítulo 2 da dissertação de mestrado deste autor: "Ocupação e Reconstrução do Iraque: a Atuação da Coalizão de Autoridade Provisória (2003-2004)". Posteriormente apresentado no 9º Congresso Latino americano de Ciência Política (2017). Portanto, esta é a terceira edição deste texto atualizado, corrigido e com novas reflexões.

[2] Destacamos as Resoluções 1441, 1472,1476, 1483 (essa a mais relevante por indicar os limites da ocupação provisória do Iraque), que precedem a ocupação do Iraque e as Resoluções 1500, 1511, 1518, 1538, 1546 que foram aprovadas durante o período de reconstrução do país.

[3] Stefan Talmon (2013) é o pesquisador responsável por organizar o livro que incorpora os mais de mil documentos (Regulações, Atos de execução, memorandos, etc.) da CAP e do CGI.

O debate e a "razão humanitária": a legitimação moral para a invasão do Iraque.

Para o governo G. W. Bush, a consequência imediata ao atentado de 11 de setembro foi a necessidade de políticas para prevenir e combater o terrorismo. No início, as declarações do governo[4] caracterizavam-se pela retórica agressiva e exaltação dos princípios da liberdade civil e segurança norte-americana. Assim, moldavam-se nos EUA as primeiras bases do projeto de combate ao terrorismo internacional - formalmente estabelecido com a aprovação do Ato Patriótico (USA, 2001). Nesse contexto, o presidente Bush declarou que o objetivo era desmontar organizações terroristas internacionais que ameaçavam a segurança nacional e global. A resposta a "ameaça terrorista" seria por meio de uma solução militar.

O furor nacional após o primeiro ataque internacional ao solo continental norte-americano instigou o apoio popular ao projeto da "guerra ao terror", cuja estratégia envolvia: 1) desenvolvimento de leis e políticas de combate ao terrorismo no território norte-americano; 2) desenvolvimento de uma agenda global de combate ao terrorismo; 3) práticas intervencionistas em Estados que funcionavam como *safe havens* para "grupos terroristas", aos olhos norte-americanos (NASSER, 2010, p. 41).

Este terceiro elemento se materializou com a invasão do Afeganistão e do Iraque. No Afeganistão o governo norte-americano afirmava que o regime do Talibã apoiava a Al-Qaeda, por isso estabeleceu estratégias político-militares para derrubar o Talibã e destruir a infraestrutura da Al-Qaeda no país (CRENSHAW, 2010, p. 69-70). Posteriormente, em 2002, o argumento de que o governo Baath, comandado por Saddam Hussein, desenvolvia armas de destruição em massa (ADMs) que poderiam acabar nas mãos de terroristas, uma vez que o Iraque era, segundo os EUA, um *safe haven* para células terroristas na região, deu forças ao projeto de invasão do Iraque (CHITALKAR; MALONE, 2013, p. 5), isso somado à justificativa sobre a necessidade de promover o desenvolvimento de democracia e livre-mercado no Oriente Médio.

A conjuntura era de furor nos EUA, imediatamente antes da invasão do Iraque, em 2003. Neste cenário, o que diziam os teóricos, *think tanks*, pesquisadores, analistas políticos à época sobre esse projeto intervencionista para o Iraque?

O pensamento político dos EUA sobre a ocupação norte-americana no Iraque

O *ethos* do pensamento político norte-americano sobre sua ação no mundo é historicamente composto pela busca hamiltoniana de vantagens comerciais para empresas norte-americanas no exterior, pelo dever wilsoniano de promover os valores como liberdade e democracia pelo mundo, pelo interesse jeffersoniano de preservar as virtudes da república das tentações estrangeiras e pela coragem jacksoniana em agir em defesa dos EUA ante a quaisquer ameaças à segurança do país. Desde a década de 1940, o pensamento predominante em termos de política externa norte-americana é o wilsoniano e suas versões híbridas (ANDERSON, 2015, p. 142-152). Entretanto as declarações de estratégia de política externa de Bush extrapolam o valor da liberdade e dignidade humanas, pois delineiam políticas além da ênfase na ação militar unilateral e preventiva (alegadamente preemptória), concentrando uma atenção nas vantagens de uma economia internacional aberta (LEFFLER; LEGRO, 2008, p. 3).

Desse modo, o pensamento norte-americano de política externa do governo G. W. Bush pode ser enquadrado em duas correntes *mainstream*: liberal e neoconservadora. Imediatamente antes da invasão do Iraque, os noconservadores tenderam a ser mais céticos sobre projetos de reconstrução nacional como uma espécie de bem-estar social internacional, ao passo que os liberais viam o esforço para criar um Iraque democrático como uma extensão do império norte-americano. Contudo, ambos vieram a apoiar os esforços de construção nacional no Iraque em diferentes momentos – para os conservadores como parte da "guerra ao terror", e para os liberais em prol da intervenção humanitária (FUKUYAMA, 2005, p. 1).

Independentemente das raízes ideológicas prevaleceu o argumento de que tal processo era necessário. Para Stephen Walt (2011), a única diferença intelectual importante entre neoconservadores e liberais é que os primeiros

[4] Em 20 de setembro de 2001, Bush declara "guerra ao terror" numa sessão conjunta no Congresso para o povo norte-americano (BUSH, 2001).

desprezam as instituições internacionais (interpretando como restrições ao poder dos EUA), enquanto os segundos vêem como uma maneira útil de legitimar o domínio americano. Nesse contexto, Francis Fukuyama (2006, p. 190) definia que o papel norte-americano de liderança global deveria ser exercido por meio da capacidade do país moldar as instituições internacionais, portanto menos através do seu poder militar.

Nesta linha, os EUA buscaram legitimidade para sua ação como potência ocupante do Iraque. No plano do discurso, prevaleciam justificativas que caracterizamos moralmente como "razão humanitária". Ela deu forças ao projeto intervencionista norte-americano para o Iraque, basicamente sob o argumento de que era um "Estado falido" e precisava de suporte internacional para substituição do seu governo (derrubar Saddam Hussein), pautando-se então em duas frentes de reconstrução: liberalização e democratização do Iraque.

A "razão humanitária" como justificativa

O discurso norte-americano para legitimar suas práticas intervencionistas no Iraque estava mergulhado no ideal liberal internacionalista, visível tanto no pensamento político liberal (democracia, liberdade civil, livre-mercado), como no aporte neoconservador sobre a disseminação desses valores por via de uma política externa agressiva. Didier Fassin (2012, p. 2) cunhou o termo "razão humanitária" como campo ideacional pelo qual se busca justificar práticas em prol de um objetivo moralmente aceitável. No caso do Iraque, salvar a população civil iraquiana do regime Baath e da ameaça terrorista, enquadra-se nesse léxico. O vocabulário da compaixão e da responsabilidade de proteger serve para qualificar as questões envolvidas e para justificar as escolhas feitas.

Historicamente, essa "razão humanitária" domina o léxico da "paz liberal", conjunto teórico nascido na década de 1950, como parte dos Estudos de Segurança internacional, que em contraste aos Estudos Estratégicos, traz a "humanidade" e o indivíduo como objeto de referência, em vez do Estado (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 166).

Os Estudos de Paz teriam como premissa que democracias bem estabelecidas tendem a ser mais pacíficas, se comparadas a Estados com democracia frágil (PARIS, 2004, p. 51). Mediante o regime da Carta da ONU em 1945, debatia-se o conflito entre o que é considerado necessário e legítimo. Os defensores das intervenções alegavam que elas tinham função humanitária, contendo legitimidade moral para a criação de normas internacionais que deveriam sobrepor à Carta (CHANDLER, 2004).

Esses debates se intensificaram na década de 1990, quando emergem de maneira acentuada as intervenções humanitárias, sob caráter de operações de paz (*peacebuilding*[5]) (PARIS, 2004). No âmbito internacional, esses mecanismos humanitários se desenvolveram, materializando-se em outras formas de intervenção: como *statebuilding*[6] e *nation-building*[7]. Resumidamente, esses novos dispositivos de intervenção correspondem ao poder político exercido diretamente por países, ou consórcios de países (multilateral), ou agências internacionais como autoridades de ocupação ou por forte relação direta com o governo local (FUKUYAMA, 2004, p. 37).

Desde a década de 1990, as ocupações internacionais são legitimadas pela comunidade internacional por uma razão humanitária que se tornou aceita em geral como uma causa justa para a ocupação (FASSIN, 2012, p. 83; 91). A partir deste período existe um movimento em que organizações internacionais, sobretudo com a bandeira da ONU, começam a efetuar ocupações internacionais em conjunto com os Estados, atores que, tradicionalmente, praticam as ocupações internacionais (ROBERTS, 2006). No que diz respeito a práticas de intervenção internacional, os EUA assumiram diversos projetos políticos dessa natureza, porém o caso iraquiano (pós-2003) é excepcional por diversos motivos.

[5] "*Peacebuilding* é uma ação realizada no final de conflitos civis para consolidar a paz e evitar a repetição de luta" (PARIS, 2004, p. 38).
[6] "*Statebuilding* ([re]construção do Estado) designa a criação de novas instituições governamentais e o fortalecimento das existentes em Estados fracos ou falidos" (FUKUYAMA, 2004).
[7] *Nation-building* (construção da nação). A construção de uma nação significava a criação de capacidade estatal autossustentável com novos valores e normas constitucionalmente incorporadas e conduzidas por uma potência ocupante provisória (DOBBINS *et al.*, 2005).

O Iraque foi o sétimo Estado, em menos de uma década, em que os EUA intervieram, ao lado de Kuwait, Somália, Haiti, Bósnia, Kosovo e Afeganistão. Porém, o caso da ocupação do Iraque difere dos anteriores, já que esses dizem respeito, geralmente, às operações de paz lideradas pela ONU. Paris (2004) se refere a operações sob o comando da ONU como *peacebuilding* e *statebuilding*, porém o caso da ocupação do Iraque (2003) fora liderado por um Estado, não pela ONU. Além disso, se comparado com os projetos de reconstrução liderados pelos EUA, o caso iraquiano é inédito, pois envolve pela primeira vez a autorização da ONU de uma ocupação formal regida pelas leis internacionais de ocupação e sob o léxico de *nation-building* - que se caracterizam por dois objetivos: promoção da democracia e a criação de economias "vibrantes" (DOBBINS, 2005). Por fim, o contexto sistêmico da ocupação no Iraque contava com o projeto de internacionalização da "guerra ao terror" endossada pelos EUA como uma necessidade para segurança internacional, ou seja, como parte das práticas internacionais de contraterrorismo norte-americano pós-11 de setembro (CHITALKAR; MALONE, 2013).

No plano das justificativas, o argumento norte-americano para a ocupação do Iraque consistia em: 1) a ação não era dos EUA para o Iraque, senão de uma coalizão, portanto multilateral; 2) tinha objetivos estritamente humanitários, no intuito de reconstruir as estruturas políticas e econômicas de um alegado Estado falido; 3) o fluxo de recursos seria injetado no Iraque, com o objetivo de prover subsídios para reerguer o país; 4) a ação seria provisória, portanto, o monopólio do gerenciamento estrangeiro seria temporário em direção a uma transição para um governo iraquiano.

Sob o argumento da ocupação multilateral, a intervenção EUA no Iraque apresentou um exemplo em que a palavra "ocupação" foi utilizada sob dúvidas do quanto a lei internacional da ocupação seria o conjunto normativo mais adequado. Isso criou um abismo entre o "legal" e o "legítimo" (HARRIS, 2006, p. 78). Os recursos necessários para construção da nação empurram os poderes de ocupação para "multilateralizar" a partilha de encargos e obter apoio internacional. Assim, o multilateralismo substituiu o direito tradicional da ocupação como fonte primária de autoridade e legitimidade em ocupação (HARRIS, 2006, p. 17). Apesar da discussão sobre a legalidade das intervenções Afeganistão e no Iraque à luz do direito internacional de ocupação, geralmente tais intervenções foram vistas como legítimas pela comunidade internacional.

O discurso humanitário prevaleceu como mote para justificar as intervenções contemporâneas. Para Fassin (2012, p. 223), as subsequentes intervenções no Afeganistão e no Iraque, confirmaram esta impressão, demonstrando que a linguagem humanitária poderia ser mobilizada no centro das operações militares. No Iraque, o discurso inicial de emergência humanitária confirmava que a legitimidade das intervenções se deslocou do âmbito jurídico para a esfera moral, deleitando-se na defesa dos direitos humanos e do direito humanitário (FASSIN, 2012, p. 224).

Mais substancialmente, dentro dessa perspectiva teórica liberal humanitária, o caso iraquiano trouxe à literatura uma nova interpretação das ocupações sob o nome de ocupações "transformativas". Sua finalidade declarada é "mudar os Estados que falharam ou estiveram sob domínio tirânico", mascarando os objetivos político-econômicos das potências ocupantes (ROBERTS, 2006).

Outro elemento de justificativa dizia respeito ao fluxo de recursos. Diferentemente das ocupações colonialistas até o século XX, em que a colônia provia recursos para a metrópole – ou seja, cuja ocupação se dava pela exploração direta de recursos (YOUNG, 2015, p. 31) –, tem-se que no Iraque, o fluxo se dá do ocupante para o ocupado, analogamente: da metrópole para a colônia. Se o colonialismo foi praticado para beneficiar os Estados imperiais através da extração de recursos materiais e humanos da sociedade colonizada; as potências liberais justificam que o fluxo predominante de recursos na construção da paz contemporânea, tem sido na direção oposta (PARIS, 2010).

A justificativa de que a ocupação era provisória é outro argumento. A Resolução 1483 do CSONU indicava que EUA e Grã-Bretanha teriam status de potência ocupante provisória até a reconstrução política do país. Em contraste com o antigo colonialismo, as ocupações contemporâneas se desdobram por períodos limitados, a pedido dos partidos locais, com a aprovação de organizações internacionais e com o objetivo de estabelecer condições para reestruturação dos Estados

destruídos pela guerra (PARIS, 2002, p. 652). No Iraque, também havia o apoio dos partidos de oposição ao regime Baath para a ocupação provisória do Iraque até que um novo governo iraquiano fosse estabelecido. Portanto, apoio "local"[8].

No fim da ocupação formal, em junho de 2004, o que é comum aos pensadores políticos norte-americanos *mainstream* é o discurso de que o projeto não deu certo. Isso, pois, o pressuposto liberal-humanitário de que os EUA deveriam promover a democracia e a reconstrução do Estado iraquiano não se consolidou plenamente. Entretanto, existe uma parte da literatura crítica a essa perspectiva humanitarista das intervenções contemporâneas que dirá que práticas intervencionistas nos últimos anos tem sido principalmente uma imposição neocolonial, de cima (das potências) para baixo (países que sofrem intervenções); de uma paz liberal que favorece mais os negócios consequentes ao mercado de reconstrução e ajuda humanitária e menos bem-estar dos civis destes Estados, ignorando suas preferências (HERRING, 2008). A reação dos EUA ao 11 de setembro foi o combustível final aos argumentos dessas construções de paz como expressões do imperialismo contemporâneo (PARIS, 2010, p. 345).

A invasão do Iraque para derrubar o regime Baath foi algo fundamental e inédito para a política externa e o projeto de poder norte-americano. Pela primeira vez, após a Guerra Fria, foi ratificada uma lei para derrubada de um governo estrangeiro, no Ato de Libertação do Iraque (1998). Ela foi aprovada pelo Congresso norte-americano, rubricada pela Casa Branca e executada pelos militares e demais instituições do país em 2003 (ANDERSON, 2015, p. 112). Vejamos como se deu esse processo.

A busca de legitimidade para ocupação por meio de ferramentas legais

Na ocupação do Iraque (2003), o processo de legitimação dos EUA enquanto potência ocupante, ao lado da Grã-Bretanha, deu-se através de ferramentas legais. Primeiramente, dentro dos próprios EUA, por meio do trâmite jurídico normal, que consiste no processo político decisório doméstico; internacionalmente, pela aprovação da Resolução 1483 do CSONU, que consolidava o exercício da Autoridade Provisória do Iraque; e no Iraque, pela criação de leis internas no Iraque, algumas provisórias, outras permanentes, endossadas por um corpo consultivo composto por iraquianos (CGI).

Tramitação jurídica nos EUA para invasão e ocupação do Iraque: o Nacional

Em março de 2003, os EUA atacaram o Iraque pela terceira vez em 12 anos, antecedido pela intervenção na Guerra do Golfo em 1990-1991e pelos bombardeios em 1998, contexto cuja suspeita de que o Iraque produzia ADMs motivou os norte-americanos a bombardear o país. A construção do Iraque baathista como um inimigo dos EUA constrói-se juridicamente desde 1990. Em 2003 temos o ápice do intervencionismo dos EUA no país.

Primeiramente em 1990, os EUA e a Grã-Bretanha, depositaram no Oriente Médio 500 mil militares sem autorização do Congresso, apenas com a assinatura do presidente Bush imediatamente assim que o Iraque invadiu o Kuwait. A ação ganhou alguma legitimidade quando a ONU sancionou a Resolução 678 (novembro de 1990) que permitia o uso da força contra o Iraque caso não se retirasse do Kuwait até 15 de janeiro (DAWISHA, 2009, p. 225). Foi então que, em janeiro de 1991, o legislativo dos EUA aprovou a intervenção militar, com o Senado adotando a resolução por 52 a 47 e o Congresso por 250 a 183 votos, dando início à operação Tempestade no Deserto (USA, 1991).

Na Nova Estratégia de Defesa Regional de 1990, os EUA revisam a concepção de ameaças a segurança nacional. Nela os oficiais postularam que as potências regionais emergentes – apelidadas de "Estados Párias" (*rogue states*, ou *outlaw states*) – representavam ameaça aos EUA após o fim do poder soviético. Os Estados Párias foram identificados pelo status de poder regional, (possível) posse de ADMs e objetivos expansionistas. Sob a *Rogue Doctrine*, o Pentágono afirmou que

[8] Partido Democrático Curdo (KDP), União Patriódica do Curdistão (PUK), Partido Dawa, Conselho Supremo Islâmico do Iraque (SCIRI), Acordo Nacional do Iraque (INA), Congresso Nacional Iraquianos (INC), são os principais deles. Tratam-se de grupos políticos diversos ideologicamente, mas com um objetivo em comum: a derrubada do partido Baath do poder.

deveria manter a capacidade militar de lutar contra estes Estados. A invasão iraquiana do Kuwait em 1990 justificava a validade da doutrina (HAHN, 2005, p. 107).

Para além das intervenções militares, a adoção de um sistema de sanções econômicas afetou o Iraque. No âmbito narrativo, as sanções exigiam o desarmamento das ADMs iraquianas e a permissão de prestação de contas feitas pelos inspetores de armas da ONU. No entanto, no âmbito estrutural, significava se submeter à estrutura liberal internacional que estava se consolidando nos anos 1990. Assim, qualquer Estado que não se submetesse ao regime de inspeções seria alvo das sanções. Entre 1991 e 2003, os iraquianos foram isolados pelo regime de sanções da ONU aplicado pelos EUA, Grã-Bretanha e França (HALLIDAY, 2005, p. 137). O governo norte-americano afirmava que o Iraque vinha tentando proibir aos inspetores de armas da Comissão Especial da ONU ao Iraque (UNSCOM) o acesso a instalações e documentos essenciais (USA, 1998). Esses fatores foram apontados pelo governo Clinton para justificar a implementação do Ato de Libertação do Iraque (1998), aprovado no Congresso por 320 a 38, concluindo que os EUA deveriam apoiar iniciativas para remover o regime de Saddam Hussein no Iraque e para promover o surgimento de um governo democrático que o substituir. Assim, autorizava US$97 milhões em assistência militar para as forças iraquianas em oposição ao regime Baath.

Desde 1998 a ideia de necessidade de se derrubar o regime Baath era amplamente aceita dentro dos EUA. Por isso a operação Raposa do Deserto - quatro dias de bombardeios contra alvos iraquianos (16-19 de dezembro) realizados pelos EUA e pelo Reino Unido - ocorreu sob a prerrogativa que o Iraque não cumprira as ordens do CSONU, com que se comprometera após a Guerra do Golfo.

O movimento de uma política externa agressiva contra os baathistas iraquianos ganhou mais um fator de impulsão com os atentados terroristas de 2001. Em outubro de 2001, os EUA invadiram o Afeganistão, marcando o início da sua "guerra ao terror". Um ano depois, é aprovada a Resolução 114 autorizando o uso da força armada contra o Iraque aprovada pelo Congresso, por 296 a 133, e pelo Senado, por 77 a 23 (USA, 2002). Dentro da lógica preemptiva da Doutrina Bush, a razão apresentada pelos políticos dos EUA era que possivelmente o Iraque estava desevolvendo ADMs, e possivelmente haveriam células terroristas dentro do território iraquiano. A combinação desses fatores poderia acarretar no acesso de "grupos terroristas" as ADMs (CHITALKAR; MALONE, 2013, p. 5). Essa justificativa mais adiante se provaria falaciosa.

Inicialmente o governo dos EUA invadiu o Iraque em março de 2003 sem autorização da ONU. A Reunião 4.726 (Nova York, 27 de março de 2003) evidenciou o explícito "não" à intervenção. Diferentemente de 1990, quando os EUA entram em guerra contra o Iraque com aprovação prévia do CSONU, em 2003 também invadiram o Iraque sem autorização do órgão. Internamente, diferente do primeiro caso cuja aprovação emergencial foi presidencial, a invasão do Iraque de 2003 contou com um processo de aprovação dos níveis legislativos norte-americanos.

A consolidação da legitimidade de ocupar e administrar o território iraquiano, por meio da Resolução 1483 do CSONU: o Internacional

A invasão não foi autorizada pela ONU, contudo a responsabilidade de reconstruir o Iraque foi determinada como obrigatória pela organização internacional. A ONU desempenhou um papel importante na condução das ocupações modernas como um fornecedor de recursos e legitimidade. No caso da ocupação da CAP no Iraque (2003), a ONU desempenhou um papel de *gatekeeper*, assegurando a responsabilidade dos EUA e Grã-Bretanha como potências ocupantes, sob o jugo das leis internacionais de ocupação (HARRIS, 2006, p. 24). O momento da ocupação norte-americana de 2003 contou com um papel inédito do CSONU (CHITALKAR; MALONE, 2013), o qual aprovou a reconstrução do Iraque utilizando-se dos critérios do Direito Internacional de Ocupação[9] como referência para pautar as ações dos EUA e Grã-

[9] O direito de ocupação é a lei internacional de ocupação militar do território soberano estrangeiro (frequentemente acompanhada por uma administração civil estrangeira), regrada por porções relevantes de Genebra, de 1949, Conv. IV, 1907, Regulamentos de Haia, de 1977, Protocolo Adicional I e pelo Direito Internacional Consuetudinário (SCHEFFER, 2008).

Bretanha no país, conforme a Resolução 1483. Ambos se tornaram "forças ocupantes", sob a nomenclatura de "Autoridade".

Não foi a primeira vez que o CSONU tomou decisões sobre situações de crise no Iraque. Em 1980 na Guerra Irã-Iraque, o CSONU atuou para o cessar-fogo e o início de negociações diplomáticas entre as partes conforme a Resolução 598 (TRIPP, 2008). No contexto da Guerra do Golfo (1991) o CSONU autorizou o uso de todos os meios para combater a invasão iraquiana no Kuwait (CHITALKAR; MALONE, 2013). Na Resolução 678, o CSONU demandou que o Iraque retirasse suas tropas e autorizou todos os Estados-membros a cooperarem com o Kuwait na sua libertação (CSONU, 1990). Dentre as exigências estabelecidas pelo CSONU, estava a concessão iraquiana à fiscalização dos inspetores de armas, bem como a criação de um regime de sanções que o coagisse ao cumprimento das obrigações de desarmamento.

Em 2002, o CSONU reconhecia o Iraque enquanto ameaça internacional. Por meio da Resolução 1441, afirmava que ele não respeitava as resoluções da ONU que restringia a proliferação de ADMs. Portanto o Iraque deveria prestar contas sobre essas suspeitas, de forma que a United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)[10] teriam o direito de enviar inspetores para investigar tal acusação.

Mesmo com o posicionamento rígido do CSONU ao Iraque, a invasão norte-americana em 2003 foi realizada em face à oposição clara do órgão. A Rússia, por exemplo, afirmou que por não haver ataque prévio iraquiano, a invasão era uma violação do Direito Internacional e da Carta da ONU, assim a invasão não poderia ser justificada. Outros membros não-permanentes do CSONU participaram da reunião que rechaçava a intervenção anglo-americana no Iraque. A Alemanha, por exemplo, afirmava que a guerra deveria ser imediatamente terminada. Desta maneira os participantes pediam o fim imediato do conflito, ressaltando a necessidade de proteger os civis iraquianos, fornecer ajuda humanitária e garantir a integridade territorial do Iraque. Em resumo, o CSONU concluiu sua primeira reunião com muitos pedindo a suspensão daquilo que eles descreveram como "agressão ilegal" (CSONU, 2003a).

Entre março e maio de 2003, o CSONU se manteve ausente de questões de gestão do Iraque. Isso mudou quando ele autorizou a ocupação liderada pelos norte-americanos no país, porém exigindo que fosse regida pelas leis internacionais de ocupação, fato inédito. Em ocasiões prévias, o CSONU já havia autorizado operações de humanitárias para dar assistência a territórios em conflitos internos em casos como: no Haiti, em 1994, aprovando a introdução de tropas dos EUA; em Kosovo, 1999, aprovando a intervenção de tropas da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte); no Timor Leste, em 1999, autorizou forças multinacionais australianas; no Afeganistão, em 2001, autorizou o estabelecimento de uma Força de Assistência de Segurança Internacional, liderada pelos norte-americanos. Em todos estes casos, o estatuto sobre normas de comportamento das forças intervencionistas eram as leis de guerra (SCHEFFER, 2008).

A mudança de posicionamento da ONU da invasão para a ocupação no Iraque pode ser explicada através da delegação de responsabilidades para as forças militares ocupantes que ao invés de assumir total responsabilidade pela reconstrução iraquiana, repassava-a as potências invasoras sob a premissa de *jus post bellum*. Significava transformar uma sociedade sob ocupação militar por via de reconstrução de um Estado sem capacidade de gestão autônoma imediata (SCHEFFER, 2008).

Dois meses após a conclusão das operações de combate no Iraque, conhecida como Operação de Libertação Iraquiana, o CSONU confirmou com unanimidade o projeto de reconstrução do Iraque. A Resolução 1483 do CSONU consolidou o apoio e responsabilização aos EUA e Grã-Bretanha para ocupar o Estado iraquiano, mediante ao status de forças ocupantes de "Autoridade Provisória" (COHEN, 2006/2007). Nesse ínterim, a ONU deveria desempenhar o papel vital de ajuda humanitária de maneira auxiliar. E também executou a função de promotor da paz marginal, mediante a Resolução 1500, através da UNAMI (United Nations Assistance Mission for Iraq) (CSONU, 2003b).

[10] A UNMOVIC foi criada a partir da Resolução 1284 do CSONU em 1999, substituindo a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) com o mandato de desarmar o Iraque de ADMs. A AIEA: organização internacional que busca promover o uso pacífico da energia nuclear e inibir seu uso para qualquer propósito militar, incluindo armas nucleares.

A despeito das questões operativas da ocupação do Iraque, pode-se comparar o sistema de ocupação sob a liderança dos EUA como semelhante a um sistema de mandatos e tutela (*trusteeship*). Modelo que se aproxima do sistema colonial – do art. 22 do Pacto da Liga das Nações – o qual legitima que uma potência exerça poder sobre certos territórios e populações de um governo estrangeiro, partindo do pressuposto que esse não estaria apto para o efetivo exercício do autogoverno. Por outro lado, estava o princípio da autodeterminação dos povos, consistindo em ceder poder a um grupo local, no caso o Conselho de Liderança iraquiana – representado pelos líderes dos partidos de oposição ao regime Baath: KDP, PUK, Dawa, SCIRI, INA e INC - que seria institucionalizado e ampliado como CGI, mas sob a tutela de uma potência internacional, no caso a CAP (DAWISHA, 2009). O destino seria a preparação de um terreno estável para transição de poder do Iraque para estas elites da oposição.

Os objetos de ação da potência ocupante se resumem em duas palavras: restauração e preservação. Portanto, restaurar a ordem pública e civil por meio da destruição das hostilidades que a inabilitam, e preservar o status quo do governo executivo do Estado, permitindo novas políticas ao ocupado (BENVENISTI, 1993). Porém, não foi isso que ocorreu no Iraque. As forças de ocupação anglo-americana e da CAP excederam os princípios conservacionistas do direito de ocupação, perturbando a sociedade iraquiana, contribuindo para o crescimento de resistências civis, deteriorando os padrões de vida local, acarretando a fuga de milhões de refugiados e elevando o número de mortes de civis nos anos seguintes à intervenção de 2003 (SCHEFFER, 2008).

O estabelecimento do conjunto normativo e estruturas institucionais para reconstrução do Iraque e o "reconhecimento" local.

Já como potência ocupante, os EUA consolidaram suas práticas intervencionistas por meio da restauração, ou renovação das leis iraquianas. Em geral, as medidas legais desenvolvidas pela CAP no Iraque se deram com participação secundária das lideranças da oposição iraquiana ao Regime Baath. Conforme administravam o território iraquiano, elaboraram um conjunto normativo para dar legitimidade às suas ações e deixar como legado uma estrutura jurídica ao período pós-ocupação, no intuito de abrir o mercado local e estabelecer pontes políticas no país. Para tanto, a aprovação desse conjunto normativo passava pelo crivo do CGI, sob a justificativa de que uma avaliação feita por iraquianos certificava a conformidade e integridade delas para o povo.

O meio pelo qual a CAP construiu um aparato normativo para gerenciar o Iraque provisoriamente consistia em 142 Regulações, Atos implementares e Memorandos que definiam as autoridades da CAP, emitidos pelo administrador geral, Paul L. Bremer (TALMON, 2013).

Para a aplicação das novas políticas durante a ocupação, a CAP não agia unissonamente. Faziam parte da administração do Iraque entre 2003 e 2004: 1) a CAP, autoridade máxima do país, composta por administradores públicos norte-americanos e ingleses; 2) o Conselho de Coordenação Internacional (CCI), como parte da comunidade internacional em apoio à CAP no processo de reconstrução do Iraque; 3) a Combined Joint Task Force-7 (CJTF-7), órgão multinacional dos assuntos militares e de segurança; 4) O CGI, órgão composto por políticos iraquianos com funções legislativas; 5) os Ministérios iraquianos e os corpos administrativos das províncias e municípios iraquianos, reformados a partir da ocupação (TALMON, 2013). A CAP e o CJTF-7 eram liderados por norte-americanos, enquanto o CCI era regido por membros da ONU e por fim, o CGI, os Ministérios e cargos executivos municipais e provinciais eram compostos exclusivamente por iraquianos.

Para dar legitimidade e reconhecimento às suas decisões, quase tudo que era promulgado pela CAP passava pelo crivo do CGI (a partir de julho de 2003), órgão executivo e legislativo que funcionava como um *advisor* para as práticas da CAP. Por ser composto por líderes iraquianos de partidos antibaathistas, escolhidos pelos EUA mediante a relação construída nos anos 1990, o CGI funcionava como um representante iraquiano que dava respaldo àquilo que as potências ocupantes planejavam. O objetivo era justamente fazer com que tivessem maior credibilidade por passarem por um conselho de iraquianos. Ainda sim, tal "reconhecimento" local é um argumento impreciso haja vista que estas elites

antisaddamista que ascende a cargos políticos importantes eram malvistas por uma alta parcela da sociedade iraquiana. Isso pode ser evidenciado tendo em vista o *boom* de atividades insurgentes e protestos no Iraque desde o estabelecimento da estrutura política pós-Saddam. Apesar disso, a narrativa norte-americana frisava o lado "democrático" dos iraquianos como uma 'maioria' "Ao povo do Iraque: Quase 12 milhões de vocês enfrentaram os carros-bomba e os assassinos em dezembro passado para votar em eleições livres. O mundo viu você erguer os dedos manchados de tinta roxa (...) não vamos abandoná-los em sua luta para construir uma nação livre" (BUSH, 2006, tradução nossa).

No entanto, é difícil estimar precisamente o balanço entre iraquianos satisfeitos e insatisfeitos com a ocupação. Alguns fatores apontam para uma parcela relevante da população no mínimo cabreira ao novo regime. Por exemplo, no exercício da primeira eleição em janeiro de 2005, a Comissão Eleitoral Iraquiana registrou 44 mortes e 9 ataques no dia da eleição. Por volta de 8,4 milhões de votos foram registrados, significa que 42% dos possíveis votantes não foram às urnas (AL-ALI, 2014). Além disso, no auge dos movimentos insurgentes, em 2007, calcula-se que morreram quase 60 mil civis[11] em conflito com as forças multinacionais no Iraque. O que nos faz concluir que um suposto consenso popular sobre a reconstrução do Iraque estava longe de ser verdadeiro.

Ainda assim, mudanças na estrutura constitucional consolidaram o processo de legitimação por ferramentas jurídicas dentro do Iraque. Em 8 de março de 2004, o CGI aprovou unanimemente a Lei de Administração do Estado do Iraque para o Período Transitório (TAL). Esse estatuto supremo de leis para o período transitório do poder iraquiano teria vigência até que fosse criado um governo devidamente eleito, operando sob uma constituição permanente. A TAL continha 62 artigos que descrevem a estrutura e a autoridade do governo de transição do Iraque (TALMON, 2013, doc.511).

Especialmente o artigo 59 da TAL, garantiu que a força multinacional continuaria operando no Iraque de acordo com as disposições da Resolução 1511 do CSONU. Isso garantia a permanência militar dos EUA no país, tendo o controle operacional das ações militares contra insurgentes. Isso foi consagrado conforme a Revisão da Ordem nº 17 da CAP, assegurando a existência da Força Multinacional e a manutenção do esforço de reconstrução, bem como a conclusão do processo político planejado mesmo após o término de vigência administrativa da CAP. Além disso, os princípios normativos da TAL seriam posteriormente incorporados na Constituição iraquiana de 2005, que rege as leis do país desde então.

Considerações Finais

Para invadir e ocupar o Iraque, o governo norte-americano buscou se justificar por meio de argumentos morais e legais. Vimos que havia um argumento *mainstream* acerca da responsabilidade e do dever norte-americano sobre a segurança internacional, permeados de justificativas contraterroristas, somando-se ao que chamamos de "razão humanitária". Na prática, vê-se o processo legalista da reconstrução em três níveis: o processo decisório interno nos EUA; a autorização do CSONU para reconstruir o Iraque; e sobre o aparelho jurídico-institucional da CAP com suporte local.

Basicamente a fórmula norte-americana para a invasão e ocupação do Iraque consistiu em justificá-las moralmente em termos de "razão humanitária" e legitimá-las por meio de práticas legais. Sobre as justificativas embasadas no humanitarismo liberal, pode-se afirmar que o argumento sustentava que: 1) a ação não era dos EUA, mas de uma coalizão internacional; 2) tinha objetivos estritamente humanitários; 3) o fluxo de recursos seria injetado internacionalmente no Iraque; 4) a ação seria provisória, portanto, o monopólio do gerenciamento do Iraque era temporário, em direçãoa uma transição de poder completa para um novo governo iraquiano pós-Baath.

Por fim, em todo o processo, desde a ideia de invadir o Iraque até a execução de políticas por meio da CAP, os EUA usaram de mecanismos jurídicos para pautar suas ações. Num primeiro momento, para a invasão do Iraque, para além do relativo consenso dos pensadores políticos norte-americanos, internamente houve a aprovação de 70% do Senado e do

[11] Dado disponível pelo Iraq Body Count, uma instituição mantém o maior banco de dados público do mundo de mortes violentas de civis desde a invasão de 2003 (IRAQ BODY COUNT, 2023).

Congresso. Internacionalmente, a ocupação do Iraque fora aprovada pelo CSONU por meio da Resolução 1483, responsabilizando as potências ocupantes provisoriamente incumbidas de administrar o Iraque. Já como potência ocupante, os EUA executaram a reconstrução do Iraque por meio da promulgação de leis, ordens institucionais, regulamentos e memorandos, além do endossamento local de membros do CGI às suas ações no território iraquiano. Sendo assim a busca de legitimidade se conforma por meio da narrativa humanitária e ferramentas jurídicas.

Tais elementos alegadamente legitimadores ignoram, no entanto, os aspectos geopolíticos que fizeram do Iraque um ator político internacional aliado dos EUA desde então. Também omitem os ganhos da liberalização econômica do Iraque no que se refere à entrada de capital estrangeiro no país, isso sem contar as centenas de milhares de dólares envolvidas na promoção de um estado de conflitualidade permanente.

Referências

AL-ALI, Zaid. **The Struggle for Iraq's Future**: How Corruption, incompetence and Sectarism have Undermined Democracy. London: Yale University Press.2014

ANDERSON, Perry. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

BENVENISTI, Eyal.**The International Law of Occupation**. Princeton: Princeton University Press. 1993

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffray. **Process Tracing**: From Metaphor to Analytic Tool. Cambridge: Cambridge University Press. 2015.

BUSH, George W. **Adress to the Joint Session of the 107th Congress**. United States Capitol. Washington D.C. September 20, 2001.

BUSH, George W. **Bush Addresses United Nations General Assembly**: a World Without Terror. United Nations Assembly. New York. September 19, 2006.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CHANDLER, David. The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'. **International Peacekeeping**. v.11, n.1, 2004, p.59–81.

CHITALKAR, Poorvi; MALONE, David. The UN Security Council and Iraq. **United Nations University Working Paper Series**. n. 1, United Nations University, November 2013.

COHEN, Jean. The Role of International Law in Post-Conflict Constitution-Making: Toward a Jus Post Bellum for "Interim Occupations. **New York Law School Review**, v. 51, 2006/07.

CRENSHAW, Martha. A estratégia Contraterrorista dos Estados Unidos. In: HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur Bernardes do. **Terrorismo e relações internacionais**: Perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: PUC-RJ; Edições Loyola, 2010.p.49-79.

DAWISHA, Adeed. **Iraq**: A political History from Independence to Occupation. Princeton: Princeton University Press, 2009.

DOBBINS, James. **America's role in nation-building**: from Germany to Iraq. Santa Monica: RAND Corporation, 2005.

FASSIN, Didier. **Humanitarian Reason**: A moral history of the Present. Berkeley: University of California Press, 2012.

FUKUYAMA, Francis. **Nation-Building**: Beyond Afghanistan and Iraq. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

FUKUYAMA, Francis. **America at the crossroads**: democracy, power, and the neoconservative legacy. New Haven; London: Yale University Press, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **State-building**: governance and world order in the 21st century. New York; Cornell University Press. 2004.

HAHN, Peter L. **Missions Accomplished? The United States and Iraq since World War I**. New York; Oxford: Oxford University Press, 2011.

HALLIDAY, Fred. **The Middle East in International Relations**: Power, Politics and Ideology. Cambridge: Cambridge University Press 2005

HARRIS, Grant. The Era of Multilateral Occupation. **Berkley Journal of International Law**. v. 24, Iss. 1. 2006. p. 1-78.

HERRING, Eric. Neoliberalism Versus Peacebuilding in Iraq. In: PUGH, Michael; COOPER, Neil; TURNER, Mandy. **Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding**. Hempshire; New York: Palgrave MacMillan, 2008.

IRAQ BODY COUNT. **Database**. 2023. Disponível em < https://tinyurl.com/iraqboco> acesso em: 10 abr. 2023.

LEFFLER, Melvyn P.; LEGRO, Jeffrey W. **To Lead The World**: American Strategy after the Bush Doctrine. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.

NASSER, Reginaldo. Direitos Humanos e a Privatização da Violência. In: NASSER, Reginaldo. (org.) **Novas Perspectivas sobre os Conflitos Internacionais**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

PARIS, Roland. **At War's End**: Building Peace After Civil Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PARIS, Roland. Saving Liberal Peacebuilding. **Review of International Studies**, v. 36, Issue 2, April 2010. p. 337-365.

PARIS, Roland. International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'. **Review of International Studies**. v. 28, 2002. p.637–656.

ROBERTS, Adam. Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights. **The American Journal of International Law**. v. 100, I. 2006. p.580-622.

SCHEFFER, David. The Security Council and International Law on Military Occupations. In: LOWE, Vaughan et all. **The United Nations Security Council and War**: The Evolution of Thought and Practice since 1945. Oxford: Oxford University Press, 2008.

TALMON, S. **The Occupation of Iraq**. Volume II: The Official Documents of the Coalition Provisional Authority and the Iraqi Governing Council. Oxford: Hart Publishing, 2013.

TRIPP, Charles. The Security Council and the Iran-Iraq War. In: LOWE, Vaughan; et all. **The United Nations Security Council and War**: The Evolution of Thought and Practice since 1945. Oxford: Oxford University Press, 2008.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (CSONU). **Resolution 678**. Adopted at the 2963rd meeting. 29 November 1990. Disponível em: < https://bitlybr.com/NNvWN >. Acesso em: 10 abr. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (CSONU). **Press Release (Resumed)** Adopted by the Security Council at 4726th Meeting, SC/7707. 27 March 2003. 2003a. Disponível em: <https://tinyurl.com/un2003a>. Acesso em: 10 abr. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (CSONU). **Resolution 1483**. Adopted by the Security Council at its 4761st meeting. 22 May 2003. 2003b. Disponível em: <https://tinyurl.com/un2003b>. Acesso em: 10 abr. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Congress. **H.J. Res. 77. 1991**.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Congress. **H.J. Res. 465. 1998**.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Congress. **US Patriotic Act. H.R. 3162-2 Washington DC. 2001**.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Congress. **H.J. Res. 114. 2002**.

WALT, Stephen. The Myth of American Exceptionalism. **Foreing Policy**, 11 October 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/fpwalt11>. Acesso em: 10 abr. 2023.

Funções de colaboração exercidas	
Rodrigo Augusto Duarte Amaral:	*Conceituação; Visualização; Análise formal; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH
ISSN 2178-8839

Artigo
Rev. Conj. Aust. | v.14, n.66 | abr./jun. 2023

As relações entre Brasil e Estados Unidos sob a direita radical: concepções de ordem e articulações em fóruns multilaterais

US-Brazil relations under the radical right: conceptions of order and articulations in multilateral forums

DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.130141

Bárbara Vasconcelos de Carvalho Motta
Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, Brasil
b.motta@academico.ufs.br

Lívia Peres Milani
PPG RI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, Brasil
livialpm@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa como governos de direita radical no Brasil e nos Estados Unidos impactaram suas relações bilaterais, entre 2019 e 2021. Nossos objetivos específicos são: mapear atores centrais para a aproximação, comparar as concepções sobre a ordem internacional e analisar a articulação de posições sobre direitos humanos e gênero na Organização das Nações Unidas, em específico na Assembleia Geral da ONU e no Conselho de Direitos Humanos. Almejamos contribuir com o debate sobre as relações bilaterais destes países e com a literatura sobre a ascensão da direita radical global, assim como argumentamos que a vinculação passa pela construção de uma dinâmica com raízes na sociedade civil. Para tanto, utilizaremos uma metodologia de análise de conteúdo, em que as fontes primárias utilizadas foram: notícias veiculadas pela mídia brasileira, discursos e documentos oficiais. Concluímos apontando algumas das diferenças de estratégia e argumentando que os governos de Trump e Bolsonaro deixaram marcas importantes para as relações bilaterais, ao intensificar a conexão entre movimentos políticos e sociais de direita em ambos os países.

Palavras-chave: Política externa; Brasil-EUA; Direita radical.

Abstract

This article analyzes how far-right governments in Brazil and the United States impacted their bilateral relations between 2019 and 2021. Our central objectives were: mapping out important actors in this process and comparing their conceptions about the international order, while relating their actions to the human rights and gender agenda in the General Assembly and Human Rights Council. We seek to contribute to the debate on Brazil-US bilateral relations and to the literature on the rise of the global radical right, while arguing that the connection involves building a dynamic with roots in civil society. In this sense, we proceeded with a content analysis based on news published by the Brazilian media, speeches, and official documents. We conclude by pointing out some of the differences in strategy and arguing that the Trump and Bolsonaro governments left important impressions on bilateral relations by intensifying the connection between right-wing political and social movements in both countries.

Keywords: Foreign policy; Brazil-US relations; Radical right.

Recebido: 13 Fevereiro 2023
Aceito: 04 Maio 2023

Lívia Peres Milani agradece à Capes pelo financiamento de bolsa de pós-doutorado (processo número 88887.310463/2018-00, bolsa 88887.583366/2020-00). Agradecemos também à equipe do Observatório de Política Exterior/GEDES/Unesp pelo trabalho de compilação das notícias.

Conflitos de interesse: As autoras 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 Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC 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

Especialmente a partir de 2016, o cenário político global foi abalado pelo crescimento de partidos e movimentos políticos de direita radical que conquistaram espaço tanto no Norte quanto no Sul Global. Especialmente após algumas lideranças serem eleitas para cargos administrativos em países como Estados Unidos, Reino Unido e Brasil, além da manutenção de governantes com ideais próximos na Rússia e na Turquia, este movimento passou a ser destacado como um desafio à manutenção e ao reforço da ordem liberal internacional, à difusão dos valores associados a esta ordem e à incorporação de pautas progressistas como as de gênero e meio ambiente em Organizações Internacionais.

Analisando este contexto, Nexon e Cooley (2020) abordam os movimentos de direita radical como uma forma de contestação transnacional à ordem internacional, que encontra paralelos em outros movimentos sociais históricos, como foi o caso do fascismo e de movimentos religiosos. Contudo, como argumentado pelos autores, ao chegarem ao poder central em Estados relevantes para a manutenção da ordem, tais movimentos se tornaram parte de uma contestação que ocorre, também, desde dentro. Ainda que a guinada à direita na política externa de Brasil e Estados Unidos tenha sido revertida no curto prazo, os grupos de direita radical continuam fortes em ambos os países e um dos elementos de sua estratégia é a construção de uma dinâmica de guerra de posição, nos termos de Gramsci. Assim, grupos políticos buscam mudanças graduais e pequenas inflexões que fortalecem paulatinamente suas agendas.

Considerando este contexto, o presente artigo busca endereçar o seguinte questionamento: como as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos foram influenciadas pela convergência de governantes de direita radical? Para responder esta pergunta, nossos objetivos específicos são: i) mapear os atores centrais para a aproximação bilateral, ii) comparar as concepções de ambas as presidências sobre a ordem internacional expressas na Assembleia Geral da ONU (AGNU), iii) analisar as articulações de posições em fóruns multilaterais que abordam direitos humanos e gênero, especificamente no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU. A partir da análise das relações entre Brasil e Estados Unidos sob a direita radical, almejamos contribuir para a bibliografia sobre as relações bilaterais entre Estados Unidos e Brasil e também para a emergente literatura sobre os movimentos da direita radical e suas ligações transnacionais, trazendo uma análise cuidadosa sobre as concepções de ordem internacional e sobre as posições sobre gênero e direitos humanos.

A pesquisa tem como recorte temporal o período de 2019 a 2021, possibilitando o entendimento da emergência de convergências e das mudanças desencadeadas pelo resultado das eleições presidenciais estadunidenses em novembro de 2020. Além de revisão de literatura, prosseguimos com uma metodologia de análise de conteúdo usando como fontes primárias notícias e reportagens veiculadas pela mídia brasileira. As reportagens foram mapeadas por meio dos informes produzidos pelo Observatório de Política Externa Brasileira mantido pelo Observatório de Política Exterior (OPEx), que se constitui em uma base de dados sobre notícias publicadas na mídia. Também foram analisados discursos proferidos pelos presidentes dos dois países na ONU e seus respectivos representantes no Conselho de Direitos Humanos e documentos oficiais. Ao todo foram considerados dez discursos, entre exposições feitas pelos presidentes Trump e Bolsonaro, o então Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, na ocasião de sua fala ao CDH, bem como discursos da ex-Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves. Discursos da contraparte norte-americana no CDH não foram amplamente considerados, exceto a fala da ex-embaixadora dos EUA no CDH Nikki Halley, na ocasião da saída do país do Conselho, pelo fato de que ao longo de grande parte da presidência Trump os EUA não acreditaram representantes para esta agência da ONU.

O artigo é organizado de acordo com a seguinte estrutura. Na primeira seção discutimos a relação entre a direita radical e a política exterior, trazendo o aporte de Gramsci para avaliarmos as estratégias adotadas pelos governos que se se aproximam desta corrente ideacional, sobretudo as presidências Trump e Bolsonaro, em suas articulações internacionais. Na próxima seção abordamos, em primeiro lugar, as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos no momento de convergência entre governos, para depois especificarmos essas aproximações de agenda em dois âmbitos: (i)

nas concepções sobre a ordem internacional e os modos delineados para reagir a ela; (ii) e nas visões de cada governo sobre a pauta internacional de gênero e direitos humanos no CDH. Por fim, à guisa de conclusão, o artigo traz alguns *insights* sobre a relação sob Bolsonaro e Biden, apresentando algumas possíveis consequências para as relações bilaterais com a alteração de presidência nos EUA.

A direita radical global e a política exterior

Na última década, fortaleceram-se em âmbito global movimentos de direita radical pautados, em grande parte, na crítica à globalização e seus efeitos sociais e culturais. Esses movimentos de direita radical procuram um retorno a práticas de cunho nacionalista e o reforço de valores tradicionais vinculados à família, ao papel da mulher e seus direitos reprodutivos, à importância da religião como esteio das sociedades e a não inclusão dos direitos de grupos minoritários.

A partir da já clássica argumentação de Noberto Bobbio (1995), que define o binômio esquerda-direita como centrado em posições sobre a desigualdade e propõe identificar as posturas radicais a partir da contestação de elementos da democracia liberal-representativa, Mudde (2019) entende que os grupos de direita em ascensão se diferenciam de uma direita moderada por se autodefinirem como antissistema e por adotarem uma narrativa autoritária, populista e nativista. Mudde (2019) entende que as direitas não-moderadas se dividem em dois grupos: as direitas radicais e a extrema direita, sendo que estas rejeitam a democracia em sua essência e aquelas contestam elementos do liberalismo, como direitos das minorias e a pluralidade. Entendemos que Trump e Bolsonaro são claramente integrantes da direita radical, embora alguns de seus posicionamentos de contestação às eleições possam ser entendidos como uma aproximação da extrema direita.

A direita radical contemporânea tem como base intelectual o pensamento desenvolvido a partir do final dos anos 1960, na França, com a liderança de Alain de Benoist. Este movimento intelectual – comumente conhecido como "nova direita" – reformulou alguns dos conceitos chave das direitas radicais tradicionais, especialmente a partir da ideia de etnopluralismo, a noção de que as diferentes culturas são igualmente relevantes, porém distintas, e aptas a se desenvolverem de forma isolada. Com base nessa formulação, o multiculturalismo é contestado pelo pensamento das "novas direitas", sendo percebido como uma forma de enfraquecimento das culturas locais (MUDDE, 2019).

Atualmente, a ascensão das direitas pode ser considerada um movimento global em razão das interconexões estabelecidas entre suas lideranças - por meio de redes de estudo, edição de livros, organização de conferências e articulação no mundo digital - e de algumas pautas e táticas comuns - como uma postura conservadora em pautas de costumes, a defesa da tradição, um discurso nacionalista e o uso de redes sociais e de uma estética própria. Trata-se de um movimento heterogêneo, que possui importantes especificidades nacionais e cujo discurso e atuação é adaptado às realidades específicas, ainda que compartilhem aspectos de uma narrativa em comum. Embora compartilhem uma narrativa crítica à globalização, tais grupos enfatizam os aspectos culturais e sociais deste processo e não há uma posição coesa ou coerentes em pautas econômicas (WORTH, 2019).

Tais grupos propagam o questionamento a valores progressistas no âmbito social e defendem um retorno de valores vistos como "tradicionais" que erigiram o que denominam como "civilização ocidental". A narrativa articulada constrói um inimigo nas elites globais e em seus aliados (MUDDE, 2019; ABRAHAMSEN *et al.*, 2020; SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2020; DROLET; WILLIAMS, 2022). A atenção a este movimento tornou-se mais urgente a partir da eleição de lideranças próximas a seus ideais para cargos administrativos. Os governos de direita radical impuseram inflexões em tradições nacionais de política exterior e possibilitaram a formação de uma coalizão de governos reacionários, com potencial de gerar discussão e redefinição de normas globais.

No entanto, a atuação governamental não é a única, ou mesmo a principal, estratégia adotada. Os grupos intelectuais da "nova direita" fazem uma releitura dos escritos de Antonio Gramsci, apropriando-se - para a persecução de outros objetivos - da estratégia proposta pelo autor italiano aos movimentos revolucionários (ABRAHAMSEN *et al.*, 2020). Como aponta Gramsci (1971), o processo de mudança revolucionária não ocorre apenas quando circunscrito ao ambiente

político-partidário, sendo fundamental que a ideologia em ascensão se espalhe para outras arenas da vida social. Essa perspectiva está assentada, sobretudo, na percepção de que as relações sociais precedem as relações internacionais. Desde a formação deste campo, convencionou-se separar o Estado da sociedade civil como recurso analítico para distinguir duas esferas de atuação: a sociedade civil, por um lado, assentada no contrato social e subjugada ao Estado e este, por outro, em suas articulações para a garantia de paz no ambiente doméstico, da defesa em relação a ameaças externas e das condições para uma economia de mercado (COX, 1981). Nesse sentido, considerando que as relações sociais não se encerram nas fronteiras do Estado, podendo, inclusive, transbordá-las e assumir proporções mundiais, a nova direita global se articula em grande parte nessa dualidade. Ao mesmo tempo que possui elementos específicos que respondem às articulações nacionais, também busca se enraizar por meio de articulações que escapem ao Estado.

Dessa forma, é justamente nessa intersecção que se encontra o projeto da metapolítica, em que 'meta' significa algo que transcende e complementa todas as formas de ação política. Em outras palavras, a metapolítica é vista como "uma luta cultural/ideológica contra os valores e crenças liberais reinantes" (FAYE, 2011, p. 22), em que através de um "esforço de propaganda – não necessariamente de um partido específico" os grupos da nova direita "difunde[m] um corpo ideológico representando um projeto político global" (FAYE, 2011, p. 327). Reconhecendo que uma vitória no campo das ideias é pré-condição fundamental para qualquer vitória política, um dos principais ressentimentos da nova direita foi com o seu fracasso em construir uma ideologia própria. Assim, o objetivo desse movimento é criar um substrato ideacional próprio que possa se contrapor à esquerda que, na visão desses grupos, controla a organização dos campos culturais nacionais e internacionais, por meio da difusão de valores como direitos humanos, questões de gênero e representatividade, pautas ecológicas, entre outros temas (GRECE COLLECTIVE, 1982; BENOIST; CHAMPETIER, 1999).

Como Hall (1979) pontua, esses movimentos não surgem do nada. Eles buscam paulatinamente ocupar e comandar o mesmo espaço político e ideológico, sobretudo enfatizando as contradições dos valores hegemônicos vigentes. Nesse sentido, os esforços da nova direita não são meramente defensivos, mas são principalmente formativos (HALL, 1979), já que objetivam desarticular ideias muitas das vezes vistas como consensuais e buscam retrabalhar seus componentes em novas articulações. Seguindo a proposta de Gramsci (1971), podemos tomar emprestado sua metáfora da guerra para analisar as estratégias da nova direita global. Em vez de permanecer apenas em uma estratégia de guerra de movimento, em que o aparato administrativo e coercitivo do Estado é tomado por este grupo (em regimes democráticos via eleições), a nova direita global busca demarcar sua presença de modo mais duradouro e consistente, via atuação por meio de uma guerra de posição. Nesta estratégia, os grupos da nova direita buscam estabelecer um processo de mudança gradual através do acúmulo de pequenas inflexões que no longo prazo geram o fortalecimento das bases sociais para construir sua nova hegemonia (COX, 1983). A nova direita entende que é fundamental ganhar a sociedade civil não apenas para que as vitórias nas urnas se estabeleçam de modo prolongado, mas também para que indivíduos afinados com os valores da direita possam assumir papéis chave nos mais variados âmbitos do Estado e fora dele. Dessa forma, por mais que governos associados à nova direita possam sair do poder e ser substituídos por outros de cunho progressista, ou à esquerda, as reverberações desse arcabouço ideológico não cessariam.

No Brasil e nos Estados Unidos, lideranças de direita radical chegaram às presidências respectivamente em 2017 e 2019, levando a um período de convergência na visão de mundo dos governos e aprofundamento das relações bilaterais, inclusive com certo ineditismo na atuação e narrativa de política externa brasileira. Guimarães e Silva (2021) analisaram as características ideológicas da Política Externa sob governos que caracterizam como populistas de extrema-direita. Para os autores, tais governos professam um "conjunto identitário conservador" quando negociando com outros governos de direita, incluindo narrativas antiglobalização e críticas ao multilateralismo, expressão de visões nacionalistas e pró-soberania e estratégias políticas baseadas na lógica amigo-inimigo.

Sanahuja e Burián (2020) caracterizam as direitas em ascensão como neopatriotas, pelo fato de que as mesmas reivindicam o nacionalismo e, em consequência, opõem-se ao multilateralismo e às normas internacionais que limitem a

soberania nacional, ao mesmo tempo que defendem uma tradição, geralmente afirmada como judaico-cristã. O padrão de relacionamento das direitas pode ser definido como um internacionalismo reacionário, uma forma de reação à globalização, a qual na visão de tais grupos, impulsiona uma decadência da tradição e de um modo de vida comunitário (SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2020, p. 30). Assim, existe uma tentativa de revisão das instituições internacionais, de forma a incutir nas mesmas um ideário conservador. Considerando que a tradição, incluindo uma visão conservadora sobre a família, e a crítica ao multilateralismo são temas centrais na narrativa dos grupos de extrema-direita, na próxima seção iremos focar nesses pontos, após uma breve consideração sobre as relações bilaterais EUA-Brasil e os atores que impulsionam a aproximação.

Relações Brasil-EUA sob a nova direita (2019-2020)

Um dos *insights* de Guimarães e Silva (2021) sobre a relação entre Brasil e Estados Unidos sob a direita radical é a ideia de que Trump era um *Significant Other*[1] para o governo brasileiro. Isso ocorria não apenas porque o Brasil entendia as relações bilaterais como importantes, mas também porque o líder brasileiro buscava imitar as táticas e o estilo de seu homólogo. Como um exemplo de deferência ao papel de Trump, pode-se destacar que em artigo publicado em 2017, o diplomata Ernesto Araújo apresentava o presidente estadunidense como um salvador da civilização ocidental (ARAÚJO, 2017). Esta ponderação auxilia no entendimento de dois aspectos das relações bilaterais naquele momento: a contínua assimetria e a sustentação da aproximação bilateral parcialmente em torno das lideranças dos movimentos de direita radical.

A questão da assimetria pode ser percebida em alguns episódios simbólicos ocorridos no primeiro ano do mandato de Bolsonaro. Em junho de 2019, o presidente brasileiro bateu continência à bandeira dos Estados Unidos e adaptou seu *slogan* de campanha afirmando “Brasil e Estados Unidos acima de tudo” em um evento no qual participou na cidade de Dallas, no Texas (BULLA, 2019). No mesmo mês, o brasileiro participou da cerimônia de comemoração da independência dos Estados Unidos, quando afirmou esperar visitas de Trump à América Latina que buscassem fortalecer os laços com governantes à direita do espectro político (À ESPERA DE..., 2019). Frustrando as expectativas do presidente brasileiro, Trump, no entanto, visitou a região apenas uma vez em seu mandato - para o encontro do G20 ocorrido em Buenos Aires. Bolsonaro, por sua vez, foi quatro vezes aos Estados Unidos entre 2019 e 2021 (MORALES-RUVALCABA, 2021).

Um terceiro episódio talvez seja o mais inusitado: em sua primeira Assembleia Geral da ONU, após discursar, Bolsonaro teve um rápido encontro com o presidente estadunidense. De acordo com relatos da mídia, o brasileiro afirmou que amava o seu homólogo e teve como resposta um "que bom te ver de novo" (JARDIM, 2019). As manifestações do governante brasileiro mostram não apenas afeto por um personagem e interlocutor, mas também acarretam a indiferença em demonstrar uma certa subordinação. Nenhuma destas posturas seria imaginável em sentido inverso. Em outras palavras, ao tempo em que Trump falava sobre a "América em primeiro lugar", o nacionalismo dos governantes brasileiros se conformava com uma postura de menores sensibilidades com a questão da soberania e da autonomia nas relações com a potência. Por outro lado, no caso brasileiro, a questão da soberania nacional foi fortemente explorada para tratar de questões ambientais, impactando na relação com países europeus.

Para o governo Bolsonaro, as relações com os Estados Unidos pautavam-se, em parte, na aproximação com Trump e com o movimento político que o sustentava. Alguns personagens alheios ao Itamaraty tiveram um papel central em tal

[1] Para os autores, *Significant Other* se refere à relação que um Estado estabelece com outro; no caso, na relação que o Brasil do governo Bolsonaro estabelece com os Estados Unidos de Trump. Essa relação estaria pautada na identificação dos EUA enquanto contraparte fundamental para a elaboração das concepções de papel nacional do Brasil, em que nessa dinâmica o governo brasileiro busca adiantar as expectativas estadunidenses em relação ao seu comportamento e mimetizar, nos planos nacional e internacional, as ações dos EUA.

articulação, como foram os casos do deputado federal e filho do presidente, Eduardo Bolsonaro e do assessor da Presidência da República, Filipe G. Martins. Morales-Ruvalcaba (2021) argumenta que a aproximação EUA-Brasil durante a convergência Bolsonaro-Trump se deveu mais à articulação interpessoal entre presidentes e assessores do que à ampliação ou aprofundamento de canais institucionais. Ainda assim, em 2019 foi criado um novo mecanismo de diálogo bilateral, o *U.S.-Brazil Strategic Partnership Dialogue*, conduzido pelos Ministros de Relações Exteriores.

Além disso, em paralelo aos encontros oficiais e ao contato institucional entre os dois governos, houve uma tentativa em manter e aprofundar as articulações com o movimento conservador estadunidense. Durante a primeira viagem oficial do presidente brasileiro aos Estados Unidos, a embaixada do Brasil organizou um jantar, para o qual foram convidados nomes proeminentes do movimento da direita estadunidense, entre os quais Matt Schlapp, então presidente da União Conservadora Americana, Steve Bannon, ex-estrategista de campanha de Trump, e o mais conhecido escritor da nova direita brasileira, Olavo de Carvalho (DIAS, 2019a).

Antes das eleições presidenciais nos EUA, em outubro de 2020, o presidente brasileiro afirmou que torcia pela reeleição do então incumbente e que gostaria de ir à suposta segunda posse presidencial de Trump (COLETTA, 2020). Alguns dias depois, já em novembro de 2020, Bolsonaro reafirmou este posicionamento, criticando Joe Biden, o qual entendia como ameaçando interferir em assuntos internos brasileiros na Amazônia (ANDRADE, 2020; CHAIB, 2020).

As declarações de Bolsonaro e a busca de articulação com a direita estadunidense mostram que o governo brasileiro tinha preferência por contatos com contrapartes de visão de mundo semelhante. Ilustrativo dessa dinâmica de construção de convergências, que também vai para além dos círculos políticos mais estreitos, foi a realização de três edições da *Conservative Political Action Conference* (CPAC) no Brasil, em 2019, 2020 e 2022. Importada da tradição estadunidense, tal iniciativa tem não somente o objetivo de fomentar os debates e as redes conservadoras brasileiras, como de reforçar seus laços com seus homólogos nos EUA.

De posse deste resgate, nas próximas duas seções analisaremos os posicionamentos de Brasil e Estados Unidos em suas respectivas concepções sobre a ordem internacional, com base nos discursos proferidos pelos presidentes Trump e Bolsonaro na AGNU, e em suas articulações sobre as pautas de gênero e direitos humanos no CDH. Como mencionado anteriormente, tal investigação valeu-se de uma metodologia de análise de conteúdo, utilizando como fontes primárias notícias e reportagens veiculadas pela mídia brasileira, discursos dos presidentes dos dois países e seus respectivos representantes no CDH e documentos oficiais.

Concepções de ordem internacional

Durante o governo Trump, a política externa norte-americana se estabeleceu justamente na contestação aos pilares fundamentais da ordem liberal internacional. De acordo com Cooley e Nexon (2020), os pilares da ordem internacional contemporânea são o liberalismo econômico, o liberalismo político e o intergovernamentalismo liberal, sendo o questionamento a este último um dos mais emblemáticos e um dos principais pontos de convergência entre os dois governos.

Em relação ao liberalismo econômico, Trump e Bolsonaro adotaram posturas razoavelmente diferentes, sobretudo em razão de três elementos: (i) divergências no diagnóstico sobre os problemas das suas respectivas economias perante a economia internacional; (ii) identificação de soluções também diferentes; (iii) e quadros internos com posturas distintas em relação ao regime econômico internacional. Enquanto para Bolsonaro a origem dos problemas da economia brasileira estaria, entre outros fatores, na intensa participação interna do Estado, para Trump os constrangimentos ao desenvolvimento econômico dos EUA viriam não apenas da atuação da China, como também do engajamento dos EUA em tratados de livre-comércio desvantajosos, como o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA).

Com isso, as soluções desenhadas por ambos os governos também se mostraram divergentes. Como apontado por Bolsonaro no seu discurso perante a 76ª Reunião da Assembleia Geral da ONU (AGNU), seu governo elevou o perfil do

Brasil para o investidor, não apenas estabelecendo "o maior programa de parceria de investimentos com a iniciativa privada de sua história", como também realizando "na área de infraestrutura" leilões "para a iniciativa privada, [de] 34 aeroportos e 29 terminais portuários" (BOLSONARO, 2021, p. 2). Nesse sentido, frente ao diagnóstico de uma atuação excessiva do Estado na economia, a solução apresentada pelo governo brasileiro se pautou na intensificação, em âmbitos doméstico e internacional, da liberalização, sobretudo destacando os acordos firmados entre "o Mercosul e a União Europeia e entre o Mercosul e a Área Europeia de Livre Comércio, o EFTA" (BOLSONARO, 2019, p. 3).

Trump, por outro lado, em várias circunstâncias adotou práticas de questionamento ao livre comércio, defendendo que "para enfrentar essas práticas desleais [chinesas]" os EUA deveriam colocar "tarifas maciças" em produtos de fabricação chinesa, pois com isso "as cadeias de suprimento" se "realoca[riam] de volta para a América e para outras nações" (TRUMP, 2019, p. 4, tradução nossa). Além disso, ambos presidentes contavam com assessores e figuras políticas com orientações diferentes. Se, por um lado, no Brasil o ex-Ministro da Economia, Paulo Guedes, é conhecido por sua postura pró-livre mercado, nos EUA, ainda que Trump tivesse assessores mais pró-mercado, outros endossaram sua política econômica protecionista em relação à China, como Peter Navarro, um dos principais *US Trade Advisors*, que, no seu conhecido documentário *Death by China*, não só vinculava o declínio manufatureiro dos EUA à questões internas, como o aumento do aborto, abuso conjugal, divórcio, infertilidade, taxas de criminalidade, entre outros, como também percebia que a principal ameaça ao domínio econômico dos EUA no século XXI vinha da China e seu Partido Comunista (PETERSON, 2018).

Quanto ao liberalismo político, ambos governos possuem concepções bastante próximas em relação à ordem internacional. Tanto Trump quanto Bolsonaro identificam o socialismo como uma ameaça ainda presente, seja, no caso brasileiro, representada no Partido dos Trabalhadores e na ideologia introduzida por ele nas burocracias e no seio da sociedade, ou, para os EUA, identificada em regimes como os da Venezuela (TRUMP, 2019) e da China (TRUMP, 2019, 2020). A defesa à liberdade de culto religioso é outro tema que perpassa ambas as agendas. Enquanto os discursos de Trump são um pouco mais gerais, mencionando a necessidade de tolerância e liberdade religiosa, bem como proteção a líderes religiosos, Bolsonaro por vezes é mais enfático quando especifica a necessidade de combater a cristofobia (BOLSONARO, 2020, p. 5). Ainda, ambos enfatizaram em seus discursos na AGNU críticas ao globalismo, apontando que "o futuro não pertence aos globalistas" mas sim aos "patriotas" (TRUMP, 2019, p. 2, tradução nossa) e que este movimento não só afastava os líderes, "levando-os a ignorar os seus próprios interesses nacionais" (TRUMP, 2019, p. 4, tradução nossa), como também colocava em xeque a própria razão de ser da ONU, uma vez que a Organização não deveria servir para "apagar nacionalidades e soberanias em nome de um “interesse global abstrato" (BOLSONARO, 2019, p. 8). Além disso, ainda que retoricamente ambos mencionem em seus discursos perante a AGNU a democracia enquanto algo a ser valorizado, Bolsonaro e Trump são também conhecidos por questionarem os processos eleitorais de seus respectivos países (AMORIM, 2020; FORREST, 2021; LEVY, 2021).

Nesse sentido, a crítica ao globalismo também se estende para o questionamento que os dois governos colocam à intergovernabilidade liberal. Os Estados Unidos, por exemplo, se retiraram dos Acordos de Paris, do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU e da Unesco durante a pandemia de Covid-19, além de terem iniciado processo para a retirada da Organização Mundial da Saúde (OMS), decisão que foi revertida pelo governo Biden. Refletindo a posição da direita radical e como parte da tentativa de se aproximar de Trump, Bolsonaro seguiu trajetória semelhante. Antes da eleição, o então candidato Jair Bolsonaro criticou a ONU, afirmando que caso eleito o Brasil se retiraria da organização (BALLOUSSIER, 2018), mas posteriormente corrigiu sua fala esclarecendo que o Brasil deixaria apenas o Conselho de Direitos Humanos da instituição (FERNANDES, 2018), o que não se concretizou. Logo que assumiu, em janeiro de 2019, o governo anunciou que retiraria o Brasil do Pacto Global de Migrações, justificando a decisão em termos de soberania brasileira, ou seja, do direito de decidir unilateralmente quais migrantes poderiam ou não entrar no Brasil (BRANT *et al.,* 2019; FERNANDES, 2019). O

mais interessante deste episódio é que o pacto possui um caráter mais retórico que efetivo - tratava-se de uma declaração não vinculante e que, portanto, não constrangia as decisões brasileiras.

A crítica do Brasil a acordos e posições internacionais que limitem a perda de soberania expressou-se também – e talvez principalmente – no que diz respeito à Amazônia. O que se passa na floresta, incluindo o desmatamento e as queimadas, era entendido pelo governo como estritamente nacional, fato que foi ressaltado pelo discurso do ex-presidente Bolsonaro na 74º AGNU, ao apontar que "é uma falácia dizer que a Amazônia é patrimônio da humanidade e um equívoco, como atestam os cientistas, afirmar que a nossa floresta é o pulmão do mundo" e que, com isso, colocava-se em questionamento "aquilo que nos é mais sagrado: a nossa soberania!" (BOLSONARO, 2019, p. 4). Nesse sentido, as críticas de ONGs e de governos estrangeiros, especialmente da França, foram mal-recebidas pelo governo brasileiro (BOLSONARO SÓ ACEITA..., 2019; BULLA *et al.*, 2019; DIAS, 2019b; NOS EUA, CHANCELER..., 2019; MAZUI; GOMES, 2020), o qual, ainda na ocasião da 74º AGNU, agradeceu publicamente o ex-presidente Trump por ter enfatizado que o espírito da ONU deveria ser de respeito à liberdade e à soberania (BOLSONARO, 2019, p. 4). Assim, percebe-se que, no caso brasileiro, este tema gerou maior repercussão que em outros países.

De todo modo, ainda que o governo Bolsonaro seja igualmente vocal em suas críticas em relação à ONU e a diversos outros regimes multilaterais internacionais, tal como a postura adotada pela administração Trump, a desigualdade na posição de cada um na hegemonia internacional, sendo os EUA a potência hegemônica e o Brasil uma potência média emergente (JORDAAN, 2003), nos indica que o posicionamento do Brasil tenha nuances qualitativamente diferentes. Além de não ter se retirado de uma série de agências das Nações Unidas, mesmo em momento de intensas críticas, como no auge da pandemia de Covid-19, em relação à atuação da OMS, em todos os seus discursos perante a AGNU, de 2019 a 2021, o governo Bolsonaro buscou, de alguma forma, reforçar a atuação do Brasil na ONU. Seja pela lembrança do engajamento brasileiro em missões de paz (BOLSONARO, 2019, 2020, 2021) ou do papel do Brasil como membro fundador da ONU (BOLSONARO, 2020), o ex-presidente Bolsonaro não apenas destacou em todos os seus discursos a contribuição historicamente oferecida pelo Brasil à Organização, como também apontou que a "ONU pode ajudar a derrotar o ambiente materialista e ideológico que compromete alguns princípios básicos da dignidade humana. Essa organização foi criada para promover a paz entre nações soberanas e o progresso social com liberdade" (BOLSONARO, 2019, p. 8).

Esse trecho nos parece interessante na medida em que podemos relacioná-lo com a estratégia de guerra de posição, mencionada anteriormente. Ao reforçar o papel da Organização ao mesmo tempo que identifica nela a capacidade de derrotar a ideologia globalista, sem, obviamente, prescindir de um processo de reforma interna, o governo Bolsonaro converge com essa estratégia mais ampla da metapolítica em que paulatinamente os valores e crenças liberais vão sendo substituídos. Nesse ponto, ainda que talvez com o mesmo objetivo, Trump e Bolsonaro divergem em termos de estratégia. Enquanto Trump, baseado na percepção da preponderância hegemônica dos EUA, coloca em xeque a intergovernabilidade liberal pela retirada norte-americana dos arranjos multilaterais, levando consigo a legitimidade que os EUA conferem às instituições, Bolsonaro o faz pela via da busca ativa pelo reordenamento interno e avanço de pautas conservadoras.

Fóruns sobre Direitos Humanos e Gênero

Embora o Brasil, ao contrário da declaração anterior de Bolsonaro, não tenha deixado o Conselho de Direitos Humanos da ONU, ou outras organizações internacionais, estes espaços foram utilizados para difundir a ideologia conservadora do governo federal, implicando no padrão de votos e nos discursos da diplomacia brasileira. Em julho de 2020, por exemplo, durante a 44ª sessão do Conselho, a delegação brasileira se absteve na votação de uma declaração sobre discriminação contra mulheres e meninas. O principal elemento usado como justificativa para a postura brasileira foi que expressões como “saúde sexual e reprodutiva”, presentes na resolução, supostamente abriam brechas para a defesa do direito ao aborto (MANEO, 2020). Nessa mesma toada, mas em momento anterior, na 40ª Sessão do CDH, em 2019, a

primeira em que a Ministra Damares Alves se reportou ao Conselho, ela enfatizou em seu discurso não apenas que o Brasil é "um país laico", mas não "um país laicista" (ALVES, 2019, p. 3), como também defendeu o "direito à vida desde a concepção" (ALVES, 2019, p. 1).

A orientação da diplomacia brasileira, contudo, gerou repercussões internas. Em 7 de agosto de 2019, o então ministro Ernesto Araújo foi convidado para participar de reunião da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados para "prestação de informações acerca das [...] instruções dadas ao corpo diplomático no sentido de vetar expressões relativas a gênero e saúde reprodutiva em textos e resoluções de organismos internacionais" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). O ministro apresentou três argumentos para justificar a decisão de vetar o termo gênero em resoluções internacionais: i) o programa de política externa colocado em prática havia sido respaldado pela sociedade, na eleição de 2018, ii) a posição brasileira é compatível com a agenda de direitos humanos, o governo defende o direito das mulheres e trabalha contra a violência às mulheres e, neste tema, o governo procura "o fortalecimento dos vínculos familiares" e iii) alguns termos, especialmente "gênero" e "saúde sexual e reprodutiva" eram vistos pelo governo como ambíguos ou inadequados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Após as questões, o ministro manifestou oposição ao termo saúde sexual e reprodutiva porque, em sua interpretação, abria margens para o aborto, e com relação ao gênero, afirmou entender se tratar de uma ideologia que distorce a realidade.

Outro momento também é ilustrativo da atuação do Brasil e do ex-Ministro Ernesto Araújo perante o CDH. Em seu discurso para a apresentação dos compromissos voluntários do Brasil à sua candidatura ao Conselho, em 2019, ainda que Araújo tenha mencionado o compromisso do Brasil em se opor a qualquer tipo de abuso "contra grupos específicos, seja por origem, raça, sexo, cor, idade" ou "discriminação contra pessoas LGBTI" (ARAÚJO, 2019, p. 3), é interessante mencionar que sua fala, logo de início, apresenta a importância conferida pelo Brasil ao CDH na "promoção dos verdadeiros direitos humanos" (ARAÚJO, 2019, p. 1). Ainda, é importante destacarmos que no documento enviado ao CDH não consta na seção de "compromissos voluntários" nenhum tópico relativo à proteção da população LGBTI (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019).

Assim, fica claro que o governo brasileiro objetivava afastar-se do consenso internacional no que se refere a este tema, buscando não só evitar o uso da expressão gênero, como também enquadrá-la, quando esta era utilizada, no tema da igualdade de gênero enquanto pauta para o fortalecimento da ideia tradicional de família, além de se opor ao entendimento do aborto como uma pauta de saúde. Seguindo esta lógica, em outubro de 2020, o Brasil foi uma das lideranças na articulação do Consenso de Genebra, uma declaração sobre saúde das mulheres que excluía explicitamente e de forma muito destacada qualquer possibilidade de incluir o direito de aborto como pauta internacional nos debates sobre saúde (GENEVA CONSENSUS, 2020).

Em dezembro de 2020, o documento conhecido como Consenso de Genebra sobre a Promoção da Saúde das Mulheres e Fortalecimento das Famílias foi apresentado pelos Estados Unidos à Assembleia Geral das Nações Unidas, copatrocinado por Brasil, Egito, Hungria, Uganda e Indonésia. O documento é redundante em sua afirmação de que a saúde das mulheres não inclui a possibilidade de aborto, defende o direito soberano dos Estados em restringir esta prática e reafirma a família como o fundamento da sociedade (GENEVA CONSENSUS, 2020). Trata-se de uma iniciativa que pretende caracterizar o aborto como uma transgressão, retirando-o da pauta de saúde pública. Para além do documento apresentado pelo Consenso de Genebra, em todos os discursos do presidente Bolsonaro para a AGNU a menção à família está presente, seja afirmando que a "ideologia invadiu nossos lares para investir contra a *célula mater* de qualquer sociedade saudável, a família" (BOLSONARO, 2019, p. 8), ou apontando que "o Brasil é um país cristão e conservador e tem na família sua base" (BOLSONARO, 2020, p. 5) sendo, portanto, a família tradicional o "fundamento da civilização" (BOLSONARO, 2021, p. 3).

No entanto, essa visão particular de direitos humanos, de questões de gênero e sobre proteção às mulheres não foi particularidade apenas do governo Bolsonaro. Algumas iniciativas conservadoras foram avançadas nos planos

doméstico e internacional. Internamente, Trump conseguiu alterar as regras do programa federal intitulado *Title X Family Planning Program*, que tem o objetivo de oferecer serviços de planejamento familiar principalmente para pessoas de baixa renda, como métodos contraceptivos, exames de imagem, orientações para aborto, entre outros. Um dos principais objetivos dessa alteração era fragilizar instituições como a *Planned Parenthood*, as quais são recriminadas por grupos pró-vida por permitirem que abortos sejam realizados com dinheiro público. Ainda, nesta nova configuração do *Title X*, mais organizações religiosas poderiam se vincular ao programa (KHAZAN, 2019). No âmbito internacional, ainda que os EUA tenham saído do CDH sob a justificativa de que o país não deveria dar credibilidade para uma agência que penaliza aqueles que defendem os direitos humanos, enquanto protege aqueles que violam esses mesmos direitos (POMPEO; HALEY, 2018), algumas falas do ex-presidente são emblemáticas. Como ilustração, Trump em seu discurso para a 74º AGNU apontou que:

> Estamos cientes de que muitos projetos das Nações Unidas tentaram afirmar um direito global ao aborto financiado com o dinheiro dos contribuintes, [podendo este ser realizado] até o momento do parto. Os burocratas globais não têm absolutamente nenhum motivo para atacar a soberania de nações que desejam proteger vidas inocentes. Como muitas nações aqui hoje, nós na América acreditamos que cada criança – nascida e não nascida – é um presente sagrado de Deus (TRUMP, 2019, p. 10, tradução nossa).

Com isso, podemos perceber que as agendas de Trump e Bolsonaro para questões de gênero e direitos humanos se mostram muito semelhantes. Ambos compactuam de uma visão tradicional sobre o que constitui a família, avançam em retóricas que apresentam seus governos como protetores do direito da mulher, ao mesmo tempo que, em seus aparatos domésticos, ceifam mecanismos que ampliam o rol de opções e de acesso dessas mulheres a serviços públicos. No entanto, tal como em relação à estratégia mais ampla desses governos na contestação à intergovernabilidade liberal, aqui as estratégias também parecem ser ligeiramente diferentes. Enquanto os EUA adotam uma estratégia de isenção, o Brasil reforça seu engajamento com o CDH. Dessa forma, se, por um lado, os EUA retiram sua embaixadora do CDH, não havendo, portanto, posicionamentos dos EUA nessa agência ao longo de todo o mandato Trump, a Ministra Damares Alves, em seus discursos, faz questão de apresentar o Brasil, e o governo Bolsonaro, como o governo mais atinente às demandas da agência, seja em termos de produção de relatórios ou do recebimento de visitas de relatores especiais.

Considerações finais

O presente artigo teve como principal objetivo analisar as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos no interregno entre 2019 e 2021, período em que houve tanto uma convergência entre presidências afinadas com a agenda das direitas radicais , quanto uma alteração, ainda em curso, com a subida de um presidente Democrata nos EUA, cujas pautas de campanha em muito destoavam da proposta de Trump, sobretudo no que tange à participação dos EUA na Ordem Liberal Internacional e no regime de direitos humanos. Não à toa, um dos motes da campanha de Biden era "*we are back*"; ou seja, a apresentação de que os EUA estariam de volta à sua posição de líder e garantidor ativo dos valores liberais internacionais. Essa alteração, no entanto, levou a alguns ruídos nas relações bilaterais Brasil-EUA. Se com Trump o Brasil tinha respaldo da maior potência internacional para compor uma coalizão de países ultraconservadores, denominado de Consenso de Genebra, a chegada de Biden abriu um abismo de discordância entre Estados Unidos e Brasil na pauta de direitos humanos. De imediato, a nova administração retirou-se dessa iniciativa, deixando Brasil, Hungria, Polônia e países árabes sem o apoio de seu membro mais expressivo.

Com as recentes eleições presidenciais no Brasil e os questionamentos à lisura do processo realizados por Bolsonaro (TEIXEIRA, 2022), a proteção à democracia também se tornou um tema de dissonância entre Biden e Bolsonaro. O próprio congresso norte-americano se posicionou requerendo eleições livres e solicitando ao Secretário de Estado Anthony Blinken relatório com a atuação das Forças Armadas brasileiras durante as eleições. Cabe ainda pontuar que as críticas da administração Biden ao Brasil não são recentes. Juan González, nomeado Diretor para o Hemisfério Ocidental

do Conselho de Segurança Nacional, já havia criticado o governo brasileiro durante a campanha de 2020 (ZARUR, 2021) e fez chegar à presidência um relatório de uma rede de ativistas e acadêmicos que se preocupam com os retrocessos autoritários no Brasil e que demandam ações dos EUA para garantir a retomada da democracia no país (U.S NETWORK FOR DEMOCRACY IN BRAZIL, 2021). Sem contar, como já mencionado, as ocasiões em que Bolsonaro, durante a campanha presidencial dos EUA, deixou clara sua predileção pela reeleição de Trump em detrimento de Biden.

De todo modo, se a subida de governos não alinhados com as direitas radicais pode produzir correções de rumos tanto para atuação individual de Brasil e Estados Unidos na cena internacional, quanto para as suas relações bilaterais, os anos Trump-Bolsonaro podem deixar marcas justamente pelas pequenas inflexões que elas produziram. Se, por um lado, esses governos não foram capazes de alterar drasticamente a ordem liberal internacional e minar completamente políticas progressistas em âmbito doméstico, os questionamentos que eles suscitaram e suas respectivas ideologias internas, o trumpismo e o bolsonarismo, talvez ainda permaneçam, convergindo com a proposta da metapolítica de gerar mudanças paulatinas e não somente no campo da política, mas na sociedade como um todo. Como apresentado anteriormente, uma ilustração dessa busca por capilarizar e expandir o debate conservador no Brasil foi a importação do mais antigo e tradicional encontro conservador nos EUA, a CPAC.

Ao apresentar as relações bilaterais nesse período, o presente artigo buscou não apenas mostrar as convergências nas agendas de política externa, como também apresentar suas vinculações com o debate e as estratégias das direitas radicais. A análise de conteúdo realizada permite considerar que houve convergências muito claras entre os presidentes na contestação do consenso liberal em torno de pautas de direitos humanos e gênero. Foi especialmente na questão de gênero que os presidentes buscaram articular-se com outros parceiros almejando mudar as normas predominantes na ONU. Contudo, em questões econômicas houve maiores nuances e discrepâncias entre os discursos de Trump e Bolsonaro na AGNU, com uma postura liberalizante defendida pelo ex-presidente brasileiro e uma postura ambígua adotada pelo ex-presidente dos EUA.

Sobre a atuação brasileira, cabe ainda destacar um ponto. Embora os discursos do ex-presidente Bolsonaro perante a AGNU tenham sido largamente soberanistas, principalmente nas pautas de direitos humanos e proteção ambiental, esse mesmo discurso não se aplicou ao posicionamento do Brasil frente aos Estados Unidos. Com este parceiro, a atuação brasileira foi de intensa subserviência e vinculação automática, ponto este que destoa da trajetória da política exterior brasileira. Mesmo em momentos de maior alinhamento, houve certa preservação da autonomia nacional. A idolatria que Bolsonaro tem por Trump, sendo inclusive denominado de Trump dos trópicos, em conjunto com a necessidade de buscar na potência hegemônica respaldos para avançar pautas que, naquele momento eram acolhidas pelo governo norte-americano, mas que usualmente não são tão explícitas na política externa dos EUA e não são amplamente aceitas pelas demais potências ocidentais, podem ser fatores que explicam a fragilização seletiva da soberania na política externa Bolsonaro.

Referências

À espera de Donald Trump. **Correio Braziliense**, 4 jul. 2019.

ABRAHAMSEN, R. *et al*. Confronting the International Political Sociology of the New Right. **International Political Sociology**, v. 14, n. 1, p. 94–107, 1 mar. 2020.

ALVES, D. **Discurso da Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, na abertura do Segmento de Alto Nível da 40a sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas Genebra**, 25 fev. 2019.

AMORIM, R. Bolsonaro questiona sistema eletrônico e diz que voto impresso é 'necessidade'. **CNN Brasil**, 19 nov. 2020.

ANDRADE, H. DE. Bolsonaro apoia Trump e critica Biden por Amazônia: "Interferência externa". **UOL**, 4 nov. 2020.

ARAÚJO, E. **Discurso do Ministro Ernesto Araújo no lançamento da publicação dos compromissos voluntários do Brasil no contexto da candidatura do país ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**, 4 out. 2019.

ARAÚJO, E. H. F. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, v. 3, n. 6, p. 323–357, 2017.

BALLOUSSIER, A. V. Brasil sairá da "ONU comunista" se eu for eleito, diz Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**, 18 ago. 2018.

BENOIST, A. DE; CHAMPETIER, C. The French New Right in the Year 2000. **Telos**, v. 115, p. 117–144, 1999.

BOBBIO, N. **Direita e Esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

BOLSONARO, J. **Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74a Assembleia Geral das Nações Unidas Nova York**, 2019.

BOLSONARO, J. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas**, set. 2020.

BOLSONARO, J. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 76° Assembleia- Geral das Nações Unidas Nova York**, set. 2021.

Bolsonaro só aceita ajuda do G7 à Amazônia se Macron "retirar insultos". **Estado de Minas**, 27 ago. 2019.

Bolsonaro vê volta de "bandidos de esquerda". **Correio Braziliense**, 15 ago. 2019.

BRANT, D.; MANTOVANI, F.; FERNANDES, T. ONU confirma ter recebido carta avisando de que Brasil deixaria pacto de migração. **Folha de São Paulo**, 9 jan. 2019.

BULLA, B. *et al*. Em discurso desafiador na ONU, Bolsonaro ataca "colonialismo" na questão ambiental. **Estado de São Paulo**, 24 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **1a Sessão Legislativa Ordinária Da 56a Legislatura. Comissão de Seguridade Social e Família**. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação , 7 ago. 2019. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/56662>. Acesso em: 14 jun. 2022

CHAIB, J. "A esperança é a última que morre", diz Bolsonaro após Trump perder vantagem. **Folha de São Paulo**, 4 nov. 2020.

COLETTA, R. DELLA. "Espero comparecer à posse de Trump", diz Bolsonaro mesmo com Biden à frente nas pesquisas. **Folha de São Paulo**, 20 out. 2020.

COLOMBO, S. Bolsonaro volta a apoiar reeleição de Macri e pede que argentinos votem "com a razão". **Folha de São Paulo**, 6 jun. 2019.

COOLEY, A.; NEXON, D. **Exit from hegemony**: the unraveling of the American global order. Oxford: Oxford University Press, 2020.

COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126–155, 23 jun. 1981.

COX, R. W. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 12, n. 2, p. 162–175, 24 jun. 1983.

DIANNI, C. Na Argentina, Bolsonaro sai em defesa da reeleição de Macri. **Correio Braziliense**, 7 jun. 2019.

DIAS, M. Santa Ceia da direita, Bolsonaro diz que comunismo não pode imperar. **Folha de S. Paulo**, 17 mar. 2019a.

DIAS, M. Roteiro de Eduardo Bolsonaro em Washington tem almoço de US$ 1.000 e saída pelos fundos de restaurante. **Folha de São Paulo**, 31 ago. 2019b.

DROLET, J.-F.; WILLIAMS, M. C. From critique to reaction: The new right, critical theory and international relations. **Journal of International Political Theory**, v. 18, n. 1, p. 23–45, 28 fev. 2022.

FAYE, G. **Why We Fight: Manifesto of the European Resistance**. London: Artkos Media, 2011.

FERNANDES, T. Bolsonaro diz que cometeu ato falho e que jamais pensou em sair da ONU. **Folha de São Paulo**, 20 ago. 2018.

FERNANDES, T. Bolsonaro diz que Brasil é soberano para decidir sobre migração após saída de pacto global. **Folha de São Paulo**, 9 jan. 2019.

FORREST, B. What Is QAnon? What We Know About the Conspiracy-Theory Group. **The Wall Street Journal**, 4 fev. 2021.

GENEVA CONSENSUS. **Geneva Consensus Declaration**, 2020. Disponível em: <https://aul.org/wp-content/uploads/2021/06/geneva-consensus-declaration-english.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022

GRAMSCI, A. **Selections from the Prison Notebooks**. New York: International Publishers, 1971.

GRECE COLLECTIVE. Pour Un Gramscisme De Droite. **Élements**, n. 16, 1982.

HALL, S. The Great Moving Right Show. **Marxism Today**, p. 14–20, 1979.

JARDIM, L. Bolsonaro para Trump: "I love you". **O Globo**, 25 set. 2019.

JORDAAN, E. The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. **Politikon**, v. 30, n. 1, p. 165–181, 30 maio 2003.

KHAZAN, O. The Biggest Consequence of Trump's New Abortion Rule Won't Be for Abortion. **The Atlantic**, 5 mar. 2019.

LEVY, R. Who Are the Proud Boys? Canada Names Far-Right Group a Terrorist Organization. **The Wall Street Journal**, 5 fev. 2021.

MANEO, A. Brasil se abstém em votação na ONU contra discriminação de mulheres e meninas. **Folha de São Paulo**, 17 jul. 2020.

MAZUI, G.; GOMES, P. H. Sem provas, Bolsonaro culpa ONGs por crimes ambientais durante cúpula da ONU. **G1**, 30 set. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Candidatura do Brasil ao Conselho de Direitos Humanos 2020-2022 MRE**, 2019. Disponível em: <file:///Users/[autor]/Downloads/cartilha_-_candidatura_do_brasil_ao_conselho_de_direitos_humanos_2020-2022.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022

MORALES-RUVALCABA, D. La política exterior de Estados Unidos hacia Brasil: Cambios y continuidades en la Administración Biden. **Relaciones Internacionales**, v. 94, n. 1, p. 141–169, 8 jun. 2021.

MUDDE, C. **The Far Right Today**. Cambridge: Polity Press, 2019.

Nos EUA, chanceler brasileiro reforça soberania da Amazônia. **Agência Brasil**, 13 set. 2019.

PETERSON, J. Present at the Destruction? The Liberal Order in the Trump Era. **The International Spectator**, v. 53, n. 1, p. 28–44, 2 jan. 2018.

PITOMBO, J. P. "Bandidos de esquerda começaram a voltar ao poder", diz Bolsonaro sobre Argentina. **Folha de São Paulo**, 14 ago. 2019.

POMPEO, M.; HALEY, N. **Remarks on the UN Human Rights Council**. Disponível em: <https://geneva.usmission.gov/2018/06/21/remarks-on-the-un-human-rights-council/>. Acesso em: 12 out. 2022.

SÁ GUIMARÃES, F. DE; OLIVEIRA E SILVA, I. D. DE. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, p. 345–363, 8 mar. 2021.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 55, p. 22–34, 30 set. 2020.

TEIXEIRA, M. Bolsonaro questiona sem provas apuração do 1o turno e recicla teoria já desmentida. **Folha de São Paulo**, 5 out. 2022.

TRUMP, D. **Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly Nova York**, set. 2019.

TRUMP, D. **Remarks by President Trump to the 75th Session of the United Nations General Assembly**, 22 set. 2020.

U.S NETWORK FOR DEMOCRACY IN BRAZIL. **Recomendações sobre o Brasil para o President Biden e o novo governo dos EUA**, 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/02/documento-US-Network-for-Brazils-Democracy.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022

WORTH, O. **Morbid Symptoms**: The Global Rise of the Far-Right. London: Zed Books Ltd., 2019.

ZARUR, C. Biden nomeia critico de Bolsonaro para cuidar da America Latina no Conselho de Seguranca Nacional. **O Globo**, 8 jan. 2021.

Funções de colaboração exercidas	
Bárbara Vasconcelos de Carvalho Motta:	*Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*
Lívia Peres Milani:	*Conceituação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

Informações fornecidas pelas autoras de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH
ISSN 2178-8839

Artigo
Rev. Conj. Aust. | v.14, n.66 | abr./jun. 2023

Endossado extrativismo moçambicano: o caso do gás natural

Mozambican extractives' endorsement: the case of the natural gas

DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.130173

Vasco Alberto Chemane
Maputo, Moçambique
vascochemane@gmail.com

Resumo

O texto parte da premissa presente no título, e guiado pela necessidade de trazer respostas às perguntas de pesquisa, nomeadamente "como se explica que um país com um histórico de baixo IPP, esteja aparentemente a desafiar as decisões multilaterais relativamente à necessidade de resposta global às mudanças climáticas, e não exploração de recursos energéticos fósseis", e "qual o impacto desse desafio nas suas abordagens desenvolvimentistas?", primeiro constrói uma narrativa das circunstâncias dessa actuação, nomeadamente as decisões da COP26 e potenciais impactos sobre os países dependentes de recursos naturais, a matriz energética europeia e a dependência do gás russo, as quais conjugadas, ditaram um comportamento de endosso do extrativismo moçambicano, segundo estuda o caso de Moçambique, contextualizando a exploração de hidrocarbonetos, caracterizando o endosso extractivista, indicando os actores, e razões, e faz referência à "ajuda" Russa materializada por um mercado potencial resultante do desenlace com a UE, no qual Moçambique pode disputar uma quota, e apresenta o potencial de desenvolvimento associado, e desafios emergentes, e por fim aborda o tema do desenvolvimento com base na exploração de recursos naturais, trazendo lições de boas e más práticas, com o intuito de refrear euforia, e contribuir na reflexão em vista ao desenho de uma trajectória transformacional impactada pelas oportunidades do extrativismo.

Palavras-chave: Poder; Índice de poder; Sistema Internacional; Mudanças climáticas; Recursos naturais; Gás natural; Desenvolvimento; Moçambique.

Abstract

Starting from the premise in the title, and guided by the necessity of bringing answers to the research questions, namely "what is the explanation for a country with a historic of poor IPP, is apparently challenging the multilateral decisions relative to the necessity of global reaction to the climate changes, and no exploitation of fossil energetic resources?", and "what is the impact of these challenge to development approaches", the text first build a circumstances narrative of that behaviour, namely the COP26 decisions and potential impacts on countries depending on natural resources, the energetic European matrix and dependency on Russian gas, which conjugated, determined an endorsement behaviour on Mozambican extractives', second study the case of Mozambique, contextualising the hydrocarbon exploitation, characterising the extractives' endorsement, indicating the actors and reasons, referencing to the Russian "hep" materialized by the potential market resulting from the ending with EU, on which Mozambique can dispute a share, and introduces the associated potential of development, and emerging challenges, and finally makes an approach to the subject of development based on natural resources exploitation, bringing lessons of good and bad practices, with the intention of curbing euphoria, and contribute to the reflection bearing in mind the design of a transformational trajectory impacted by the extractives' opportunities.

Keywords: Power; Power index; International System; Climate changes; Natural resources; Natural gas; Development, Mozambique.

Recebido: 14 Fevereiro 2023
Aceito: 04 Maio 2023

Conflitos de interesse: O autor 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 Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC 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 compulsa dos manuais das relações contemporâneas entre os Estados, no que toca ao conceito de poder e dos instrumentos usados para mensurá-lo, mormente o Índice de Poder Potencial (IPP), o Índice de Poder Efectivo (IPE), o Índice Composto de Capacidade Nacional (ICCN), o Índice de Poder Perceptível (P_P), e o Índice de Organski-Krugler (IOK), com este último concebendo o poder de um país como estando dividido nas componentes interna e externa, indica que no Sistema internacional (SI), a problemática de ter ou não ter poder, é fundamental.

O poder se relaciona com a capacidade de realização de vontades, isto é, quer na acepção Weberiana do termo, quer no contexto do SI, o conceito se relaciona com a probabilidade de um actor político realizar a sua própria vontade, sem depender da vontade de outrem, gerando permanente estado de tensão entre actores com mais poder, buscando vantagens às custas dos que detêm menos, gerando uma interdependência assimétrica.

Avaliar o nível de poder de um país utilizando os dois primeiros índices, é bietápico, significa avaliar o IPP, o qual tem base material, resultando do conjunto dos recursos materiais à disposição do Estado, e pode não se reflectir em influência ou autonomia. O complemento dessa avaliação é o IPE, que é a probabilidade real de independência na realização de vontades. Se deduz daqui que o poder efectivo é inversamente proporcional à vulnerabilidade externa: quanto mais elevada a probabilidade de independência na realização de vontades ou de resistir a pressões externas, menor é a vulnerabilidade de um país, e maior o seu poder efectivo no SI.

Moçambique tem um histórico do IPP que variou de 2,06 a 2,31 entre os anos 2000 e 2017, colocando o país na posição 98 numa escala de 1 a 100, consentânea com o desempenho noutros *rankings* internacionais, a exemplo do Índice de Competitividade Global (ICG) e Índice de Percepção da Corrupção, e tem registrado nos últimos anos, descobertas de recursos naturais energéticos em quantidades elevadas. No que se refere ao gás natural, o potencial das actividades extractivas colocam o país em lugares cimeiros do *ranking* de produtores mundiais.

Dando fé aos postulados das relações entre Estados e de economia política internacional, com incidência no conceito de poder, Moçambique deveria enfrentar reacções negativas, ou mesmo enfrentar medidas estratégicas dos principais países produtores e exportadores do gás natural, em resposta à ameaça que esta exploração representaria aos seus interesses. Considerar ainda as decisões tomadas em contexto multilateral, como é o caso da protecção do ambiente ou da biodiversidade, a resposta global às mudanças climáticas, entre outras, as quais vão contra os interesses de alguns Estados membros.

Paradoxalmente, o comportamento no período mais recente, é de endosso do extrativismo moçambicano, desconstruindo assim a narrativa da conspiração[1] que supostamente estaria a ser movida pelos principais países produtores e exportadores desta *commodity*, notando-se também a busca da redução da dependência de alguns países europeus face ao gás natural Russo. O endosso também valida o carácter do próprio IPP, pois o poder que dele emana não é efectivo.

Os dois parágrafos anteriores transmitem a ideia de uma contradição entre os postulados e a aposta de Moçambique na exploração de gás natural, configurando deste modo um problema ou pergunta que pode ser assim enunciado(a): Como se explica que um país com um histórico de baixo IPP, esteja aparentemente a desafiar as decisões multilaterais relativamente à necessidade de resposta global às mudanças climáticas, e não exploração de recursos energéticos fósseis?

A pesquisa foi desenvolvida visando dar resposta à pergunta enunciada, buscando uma narrativa explicativa da contradição presente na pergunta de pesquisa, que se denota do comportamento dos principais países produtores e exportadores de gás natural, e de entidades e personalidades influentes no SI. Complementando, o texto aborda o potencial

[1] Dos julgamentos realizados, ainda não foi indicado um país produtor e exportador de gás natural, envolvido com o terrorismo de Cabo Delgado, permitindo concluir da existência de outras motivações e financiadores. Ver o texto de Feijó e Maquenzi (2019).

impacto desenvolvimentista decorrente deste aparente desafio aos detentores do poder no SI, constituindo assim o objectivo específico em vista.

Em termos de estratégia de abordagem ao tema em ordem a alcançar os objectivos plasmados, para além desta secção introdutória, a segunda discute os potenciais impactos das decisões da cimeira COP26 sobre os países em desenvolvimento dependentes da exploração de recursos naturais, em particular Moçambique, a terceira aborda a matriz energética europeia e a dependência do gás russo e o potencial benefício de Moçambique dessa fricção, a quarta está virada para o estudo de caso, contextualizando a exploração de hidrocarbonetos, e caracterizando o endossamento do extrativismo Moçambicano, a quinta retoma o assunto aparentemente esgotado do desenvolvimento económico com base na exploração dos recursos naturais, fazendo uma resenha teórica analítico-comparativa focada no desenvolvimento, alertando para a necessidade de opções adequadas de políticas e estratégias, em aproveitamento das oportunidades do endossamento objecto do texto. A secção final é a da conclusão, seguida das referências. Em termos metodológicos, o texto é resultado de uma triangulação da pesquisa documental, estudo longitudinal e estudo de caso.

Cimeira COP26 e potenciais impactos sobre Moçambique

De há alguns anos a esta parte, as mudanças climáticas ocupam espaço considerável nas agendas de governação nacional e global, com as Nações Unidas tomando a dianteira, através das conferências dedicadas, a penúltima das quais teve lugar na Escócia, Cidade de Glasgow, a COP26, que resultou na aprovação unânime pelos 200 países representados, do "Pacto Climático de Glasgow", visando acelerar as acções climáticas ainda nesta década, além de finalizar o texto do Livro de Regras de Paris. O Pacto na essência se prende com a limitação do aquecimento global em 1,5°C, e a promoção de acções em escala global, nos eixos da mitigação, adaptação, financiamento e cooperação.

Mitigação significa adesão quase global ao compromisso com a neutralidade carbónica, NDC's[2] de 153 países, fortalecimento das medidas de mitigação em carácter de urgência, e aceleração das acções nas áreas de carvão, desmatamento, veículos eléctricos e metano; adaptação tem a ver com a redução da vulnerabilidade, fortalecimento da resiliência e aumento da capacidade da população e do planeta de se adaptar aos impactos das mudanças climáticas, financiamento consiste em aceitar que são necessários investimentos urgentes em adaptação e resiliência diante dos actuais impactos das mudanças climáticas, sobretudo nas comunidades mais vulneráveis ao clima, daí o compromisso dos países desenvolvidos de angariar anualmente USD100 mil milhões para o financiamento climático, enquanto cooperação significa união de esforços em ordem a, entre outros, atingir quatro "*breakthroughs*" nas áreas de energia, transporte rodoviário, aço e hidrogênio; COP26 (2021).

Ainda sobre a mitigação, é possível constatar, a partir de COP26 (2021), que a conferência foi no sentido da aceleração da transição para veículos eléctricos, redução das emissões globais de metano em 30% até 2030, a interrupção e reversão da perda de florestas, e registo da adesão de outros países ao "Pacto Não Mais Carvão", o que implica a descontinuação das centrais termoeléctricas.

Olhando para o conjunto das decisões adoptadas na COP26, na perspectiva da sua integral implementação, é racional a observação de que os países como Moçambique, não emissores ou menos poluentes e dependentes da exploração de recursos naturais energéticos, foram colocados numa situação estratégica desconfortável, e a clivagem se manteve na COP27 no Egipto, com os países dependentes da exploração de recursos naturais energéticos fósseis acusando os europeus de pretenderem impedi-los de transformarem em riqueza, as suas vastas reservas de recursos energéticos, postura que pode ser entendida em como os primeiros países consideravam que os segundos estavam "atirando para longe, a escada que eles próprios já haviam escalado"[3] (WALSH *et al.*, 2021, p. 6).

[2] Contribuições Determinadas a Nível Nacional.
[3] No original: "*kicking away the ladder that they themselves have already climbed*".

Também há a considerar o custo de geração da energia eléctrica com base em recursos fósseis, que continua a ser, não obstante os desenvolvimentos tecnológicos registados, uma abordagem de menor custo usar o gás natural, perspectiva aparentemente não considerada nas deliberações da COP26, uma dimensão que joga a favor dos países dotados de recursos fósseis, com Walsh *et al.* (2021, p. 4) a indicarem que "não é realístico esperar que os países africanos priorizem a redução das emissões de carbono, em detrimento da competitividade"[4].

O desconforto abrangeu Moçambique devido ao carvão mineral e o gás natural, perceptível na intervenção do seu representante (Ver "Cabo Delgado: Ambientalistas levam gás a tribunal" Edição de 12/11/2021 do Jornal SAVANA), que defendeu que Moçambique sozinho, do mesmo modo que os outros países em desenvolvimento, não conseguiria ter os recursos necessários para financiar acções estruturantes para fazer face aos impactos das mudanças climáticas, tendo por isso apelado a uma mobilização de mais recursos, definição de critérios de acesso e transferência de tecnologia.

Para além da problemática de recursos financeiros, fica patente da referida intervenção, que Moçambique esgrimia o argumento duma transição energética gradual, assente numa matriz diversificada integrada por fontes mais limpas e amigas do ambiente. Gradualismo significava continuação da exploração de hidrocarbonetos emissores de metano, em paralelo com o acesso aos prometidos mais de USD20 mil milhões de novos recursos públicos e filantrópicos destinados a ajudar países em desenvolvimento a expandir a sua matriz de energias limpas em detrimento do carvão, referenciados na COP26 (2021).

Esta postura do país, de regatear pela continuação da exploração de recursos poluentes ao mesmo tempo que tem acesso a fundos para mitigação, pode ser considerada uma boa jogada estratégica para quem se debate com o problema de escassez de recursos, estratégia tipo faca de dois gumes, que levou alguns analistas a enquadrá-la como chantagem (Ver "à hora do Fecho" Edição de 05/11/2021 do Jornal SAVANA).

A combinação tridimensional do desconforto estratégico, das metas temporais dos "*breakthroughs*", e do reduzido valor do IPP do país, resulta num quadro em que praticamente, o potencial de transformação económica induzido pela exploração das enormes reservas comprovadas de recursos energéticos de Moçambique, não passava de uma quimera, pois o país não dispõe de costas largas suficientes para desafiar decisões tomadas em fóruns do tipo COP26 e aguentar com as consequências, o que remete para a ocorrência de algo que encorajou esta aposta no extrativismo, que o texto procura desmistificar.

Matriz energética europeia e a dependência do gás russo

A produção de energia na europa é feita com recurso a uma combinação de *commodities* fósseis como petróleo, carvão, e gás natural, a transformação da energia hídrica, geotérmica, nuclear, eólica, fotovoltaica, biomassa, e ainda a incursão incipiente ainda, para o uso do hidrogénio, num esforço de aproveitamento de fontes renováveis, em detrimento dos recursos fósseis poluentes, colocando-o no terceiro lugar no *ranking* de poluidores globais. Esta evolução tecnológica beneficiou fontes menos poluentes, e em última análise fontes renováveis, levando ao aumento da produção de gás natural, com as energias hídrica e nuclear a se situaram em níveis mais elevados de crescimento, segundo Ribeiro (2011).

A evolução matricial registou avanços e recuos, por exemplo em relação ao gás natural e à energia nuclear, devido às preocupações ambientais, que estão por detrás do objectivo de "reduzir as emissões de gases de efeito de estufa no continente em 55% até 2030"[5], inserido no esforço de descarbonização da economia europeia. Este objectivo foi secundarizado face à necessidade da União Europeia (UE) reduzir a dependência do gás russo em até 90% até ao final do ano 2022, traduzida na decisão do parlamento europeu, a 6 de julho daquele ano, de categorizar o gás natural e a energia nuclear como fontes renováveis.

[4] No original: "*Expecting African countries to prioritise the reduction of carbon emissions above domestic competitiveness is unrealistic*"
[5] Meta corrigida para 62% no âmbito das medidas de protecção ao clima, aprovadas pelo parlamento Europeu a 18/04/2023.

Entender esta trajectória aos *zig-zags* da matriz energética europeia, é um exercício que implica entender as dinâmicas geopolíticas e geoeconómicas que marcaram a contemporaneidade do continente. A luta interna da Rússia nos anos 90 do século XX, pela transição para uma sociedade de mercado livre, que resultou na privatização da maioria das empresas, colocou em confronto diferentes interesses, tendo resultado na prisão, no exílio, ou na morte de alguns protagonistas. Desse confronto ideológico e interesseiro, emergiu um Vladimir Putin fortificado, com poderes para implementar o seu conceito "os recursos são o motor natural para o progresso económico da Rússia"[6], uma vez que já se tinha apercebido de que a chave para o renascimento da Rússia, era a sua vasta riqueza de recursos naturais"[7] (KATUSA, 2015, p. 19-20).

A tese putiniana encontra respaldo no facto de que, de acordo com Garcia (2010), a Rússia detinha uma quota de 26% das reservas mundiais comprovadas de gás natural, tornando-a no maior exportador, enquanto para Ribeiro (2011), essa quota era em 2009, de 23,7% dos 187,5 trilhões de metros cúbicos (Tcm). Já em Chemane (2021), reportando ao final de 2017, se encontra a indicação de que a Federação Russa possuía 18,1% das reservas mundiais comprovadas.

Um olhar do lado da procura revela, com base em Chemane (2021), que do total global do gás natural importado entre os anos 2000 e 2017, que foi de 13.840 milhões de toneladas de petróleo equivalente (TPE), as economias do combinado Europa/Eurásia absorveram 51% e as da Europa Central absorveram 3%, isto é, é no combinado euroasiático onde se localizam os maiores compradores do gás natural. Cruzando as abordagens de Garcia (2010) e Ribeiro (2011) a esta procura, sobressaem várias dimensões que permitem caracterizar da seguinte forma os compradores do gás russo:

(I) Antigos membros da UE, destacando-se a Alemanha;
(II) Novos membros da UE (países bálticos, Polónia e República Checa);
(III) Antigos membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI);
(IV) Países europeus produtores, cujas reservas estão em declínio;
(V) Países que constituem oportunidade de expansão do mercado para o extremo oriente.

Tendo em conta esta panóplia de clientes, as políticas comercial e energética seguidas pela Rússia são consentâneas com a sua dotação de *commodities*, funcionando então como respaldo da constatação de Garcia (2010), de que ela exportou no ano 2005, acima de 50% do petróleo produzido, 40% de derivados, e sensivelmente 39% do gás natural, e as evidências nos parágrafos anteriores, permitem deduzir uma variação da sua quota de reservas mundiais de 26% para 18,1% num intervalo de sensivelmente oito (8) anos, em resultado da intensidade da exploração que é validada noutros termos, por Ribeiro (2011).

As abordagens à oferta e procura global do gás natural patente nos parágrafos anteriores, destapa, relativamente à europa em geral, e à UE em particular, um quadro de dependência face às enormes quantidades de reservas de recursos energéticos da Federação Russa, o que é exacerbado pela sua postura estratégica de usar esta dependência para tirar vantagens politicas nas relações com os seus clientes, e a táctica tem sido muito próxima à conhecida "dividir para reinar", que se materializa através da já conhecida "capacidade Russa de negociar separadamente com os Estados Membros da UE, de modo que sua força fique pulverizada" (GARCIA, 2010, p. 36).

Contudo, está-se perante um quadro de interdependência complexa, pois de acordo com Todd (2003), citado por Garcia (2010, p. 37), "a Rússia pode dispensar os Estados Unidos, mas não a Europa", e as disputas pela influência geopolítica e geoeconómica, acabaram "validando" o reverso desta citação, isto é, o efeito ricochete desta confrontação tem um potencial de atingir positivamente Moçambique, conforme se discute na secção seguinte, resultando num contexto que a titulação do texto pretende retratar.

[6] No original: "*the resources are the natural engine for Russia's economic progress*".
[7] Petróleo, gás, urânio, carvão, ouro, etc.

Extrativismo moçambicano assente no gás natural

Situação Pré Endosso Extractivista

Considerando como separador de águas o início da guerra entre a Rússia e a Ucrânia a 24 de Fevereiro/2022, a situação actual da indústria de exploração de gás natural se caracteriza pela operação de dois projectos, mormente o projecto onshore da SASOL, em Pande & Temane, na Província de Inhambane, e o projecto offshore da ENI, localizado na área 4 da bacia do Rovuma. O terceiro é o projecto[8] misto da TotalEnergies, igualmente localizado na área 1, neste momento em "banho-maria", dado a que a sua parte onshore se localiza na zona afectada pelo terrorismo.

O projecto da SASOL iniciou a produção industrial em 2004, e Chemane (2021) refere que o mesmo indicia propensão do país cair na "Armadilha de Recursos", concedendo isenções fiscais, uma táctica integrada na "*race to the bottom*", resultando em um fluxo de apenas USD312[9] milhões para o erário público no período 2004-2017, bem abaixo dos USD2,2 bilhões que fundamentaram a sua aprovação, correspondendo uma partilha de apenas 29% do valor da produção, abaixo dos valores obtidos do *benchmark* com alguns países produtores/exportadores.

Ainda segundo o mesmo estudo, o projecto da SASOL, enferma(va) ainda de uma modesta contribuição na transformação estrutural da economia, reflexo do fraco aproveitamento das *forward-backward-linkages*, não obstante os casos de uso do gás nas viaturas, geração eléctrica[10], e distribuição residencial, pois cerca de 90,2% da sua produção é exportada, denotando uma exploração em regime de enclave económico.

O projecto da ENI, iniciou a produção no II semestre de 2022, e a partida do primeiro carregamento de gás para exportação se registou a 13 de Novembro. Conhecido como "*Coral Sul FLNG*", tem uma capacidade de liquefação de 3,4 milhões de toneladas por ano (MTPA), totalmente alocados à exportação, tornando-o um empreendimento que cimenta o carácter *commodity exporter* da indústria moçambicana de hidrocarbonetos, prevendo-se por isso que provoque um crescimento de apenas 5,0% da actividade económica em 2023, enquanto na vertente fiscal, as previsões apontam para um fluxo de USD63 milhões/ano (Ver versão electrónica do Jornal O País, Edição de 03/06/2022. Conversão a 64,51MT ´s/USD), no período 2023 a 2025, em cumprimento do regime fiscal estabelecido para o caso.

O carácter da exploração presente nos dois projectos, revela que existe ainda uma necessidade de aprimoramento e/ou adequação das políticas que governam o aproveitamento das oportunidades de transformação estrutural da economia oferecidas pelo extrativismo, justificando a abordagem teórica e analítico-comparativa que é desenvolvida na secção "Recursos naturais versus desenvolvimento: lições a reter".

Endosso extractivista: razões, actores, potencial de desenvolvimento e desafios

As decisões tomadas na COP26 no âmbito da preocupação global de resposta adequada e atempada ao impacto das mudanças climáticas, contribuíram para o desenvolvimento intra e extraterritorial, de um contexto que empurrava o país a optar por não explorar os seus recursos energéticos, porque fósseis e poluentes, conforme deixa transparecer a secção "Cimeira COP26 e potenciais impactos sobre Moçambique".

Não é preciso repetir o desconforto estratégico, e as alternativas avançadas para que a exploração não fosse "demonizada", nomeadamente os argumentos do gradualismo e da falta de recursos financeiros alocáveis à expansão de uma matriz de energias limpas. No domínio extraterritorial, organizações ambientalistas agiram no sentido de tornar realidade a opção pela não exploração, a exemplo da Friends of Earth (FOE) que intentou uma acção num tribunal londrino para impedir o financiamento pelo governo britânico de 1,15 mil milhões de libras, ao projecto de gás natural liquefeito

[8] Investimento de mais de USD20 bilhões.
[9] Espécie de avaliação de meio termo, dados 25 anos de vida do projecto.
[10] Em funcionamento 4 centrais, e 1 em construção (Inhassoro).

(GNL) em Cabo Delgado. Na mesma senda se coloca o activista Tony Bosworth que considera que "a transição deve ser feita para as energias renováveis, garantindo que países como Moçambique dão o salto sobre o gás".

Em contramão à FOE, se registava um movimento argumentativo que desaguou numa espécie de luz no fundo do túnel para Moçambique. O fundamento é o de que é injusto tratar em pé de igualdade, países que não poluem por igual. Nesta linha, a tese de Walsh *et al.* (2021, p. 5) a propósito do papel que podem desempenhar os países desenvolvidos é de que "se limitarem as oportunidades de desenvolvimento, por exemplo, suspendendo o financiamento para energia gerada a partir do gás, sem fazerem provisões para alternativas igualmente acessíveis, correm o risco de condenar os países (pobres) à contínua pobreza e insegurança alimentar"[11].

Quem também se colocou em contramão com a FOE, foi a Câmara de Energia Africana (AEC), na pessoa do seu presidente, que saiu defendendo que "inviabilizar projectos de produção de GNL como os que Moçambique pretende desenvolver, é desonesto e injusto", e foi mais longe argumentando que "a acção vinda de uma organização ocidental, é contra os esforços de África de resolver a pobreza energética e não ajuda a resolver nenhum desafio imposto pelas mudanças climáticas" (Ver "Gás natural: AEC critica processo judicial contra Moçambique", Edição de 10/12/2021 do Jornal SAVANA).

Na perspectiva da activista Rachel Kennerly, em duplo alinhamento primeiro com a tese de Walsh *et al.* (2021), e segundo com a tese de que o extrativismo tem atrelado a si conflitos, violência, e violação dos direitos humanos, defende que no lugar de enveredar pela via de um financiamento "sujo" enquadrado no que chama de "hipocrisia climática", o governo britânico pode optar por ajudar países como Moçambique que estão na linha da frente, a fazer a transição para as energias renováveis. A posição de Kennerly no que toca à "maldição violenta" do extrativismo, é secundada por Anabela Lemos (Ver "É um erro insistir em megaprojetos extractivistas", Edição de 10/12/2021, do Jornal SAVANA), que chegou inclusive a considerar inadequada a posição do país na COP26.

Quem também usou o argumento da injustiça que é colocar Moçambique no mesmo patamar dos países grandes poluidores é Cirkel (Ver "FMI diz ser pouco sensato limitar projectos no país", Edição de 25/11/2021 do jornal NOTÍCIAS), que socorrendo-se da proporção entre as emissões carbónicas e a população de então, de 30 milhões de habitantes, rematou que o país emite muito pouco carbono, tendo acrescentado, segundo Nhampossa (2021), que "Moçambique contribui menos na poluição global e é um dos que mais sofre as consequências das mudanças climáticas…"

Até aqui, as perspectivas da *commodity* moçambicana eram sombrias. O acumulado de sinais no sentido contrário, e que levaram à titulação do texto, se desencadeia com a guerra na Europa, reforçada com o volte face no parlamento europeu, que decidiu reintegrar o nuclear e o gás natural na lista de fontes renováveis. O que se seguiu foi uma consequência natural, em termos de aumento da procura global, junto com o argumento de o gás natural ser uma fonte de transição energética.

Um outro factor que influiu na titulação, se prende com os resultados da diplomacia económica de Moçambique, que resultou na admissão do país como Estado-Membro Observador do Fórum dos Países Exportadores do Gás (GECF), na VI cimeira realizada a 22 de Fevereiro de 2022, na capital do Qatar (Doha), vincando o seu papel neste mercado global, que lhe é outorgado pelas reservas comprovadas de 180 triliões de pés cúbicos de gás natural na bacia do Rovuma, deitando assim por terra algumas narrativas conspiratórias, conforme referido na introdução.

No rescaldo da admissão do país ao GECF, a qual provocou expectativas no empresariado local, começa a ser construída a narrativa do gás natural como aposta para o equilíbrio económico e ambiental, revelando a consciência de que o endosso do extrativismo focado no gás natural é circunstancial, e não anula o facto de esta *commodity* integrar o conjunto de recursos fósseis, e por via disso, a sua exploração ser nociva aos esforços globais de redução dos gases de efeito

[11] No original: "*If HICs (high-income countries) attempt to limit development opportunities – for example, by ceasing funding for energy generated by gas, without making provisions for equally affordable alternatives – they risk condemning countries to continue poverty and food insecurity*".

de estufa. Como uma cereja no topo do bolo do endosso extractivista, o tribunal britânico de recurso rejeitou o pedido de impugnação ao financiamento do Reino Unido, ao projecto de exploração de gás natural, apresentado pela Friends of Earth.

A "ajuda" da Rússia

A um observador atento, não pode passar despercebido que a sublimação das perspectivas sombrias que se reservavam à *commodity* moçambicana, para dar lugar a um cenário em que a "UE admite interesse no gás natural nacional", é uma consequência do discutido na secção "Matriz energética europeia e a dependência do gás russo", mormente o papel jogado pela Rússia na geopolítica e na geoeconomia do gás natural, à busca de espaço de influência, o que tem resultado num conflito latente com a UE em particular, e o ocidente em geral, conflito que entretanto se tornou activo a 24 de Fevereiro de 2022, com a invasão da Ucrânia.

Na essência a Rússia tem buscado poder na ordem económica internacional, suportado pelas vastas reservas de recursos energéticos fósseis de que dispõe, constituindo um dos cinco recursos de poder que têm relevância, com os restantes sendo: (I) tecnologia; (II) finanças; (III) mercados; e, (IV) mão de obra barata (OLIVEIRA, 2012).

No domínio económico/energético, a resposta da UE ao deflagrar do conflito tomou o formato de sanções, com a proibição das importações de carvão, proibição parcial das importações de petróleo, enquanto no domínio do gás natural, a abordagem tem sido cautelosa, enquadrada na estratégia já referida, de redução progressiva da dependência.

É recorrente a nível da literatura, a indicação de que a UE importa cerca de 90% do gás que consome, sendo a Rússia responsável por cerca de 45% dessas importações. Garcia (2010) usou dados de 2003 para constatar que a Rússia forneceu a 19 países, 172,8 bilhões de metros cúbicos de gás. Seguindo a mesma metodologia, Ribeiro (2011) estabeleceu com base em dados da British Petroleum Statistical Review of World Energy (BPSRWE), que no ano de 2009, se registou um volume de importações oriundas da Rússia, de 465,1 bilhões de metros cúbicos de gás, envolvendo 24 países.

Dados mais recentes na Tabela 1, reforçam as constatações da secção "Matriz energética europeia e a dependência do gás russo", sobre a relação de dependência da Europa em relação à Rússia neste domínio, com o diferencial entre "Consumo" e o somatório da "Produção" e "Importações" a ser explicado pelas reservas estratégicas, variável não integrada na Tabela em referência.

Tabela 1 – Consumo, produção e importações europeias de gás natural

Unidade: Bilhões de Metros Cúbicos	**Anos**			
Variáveis	**2019**	**2020**	**2021**	**Média**
Consumo	554,5	542,0	571,1	555,9
Produção	234,8	218,7	210,4	221,3
Importações/GNL	119,4	116,3	108,2	114,6
Importações com origem na Rússia/GNL	20,5	17,2	17,4	18,4
Importações/Gasoduto	471,3	447,1	369,1	429,2
Importações com origem na Rússia/Gasoduto	188,0	167,7	167,0	174,2

Fonte: BPSRWE (2022).

Com a intenção europeia de redução da dependência do gás russo em até 90% até ao final do ano 2022, se pode afirmar que se abre um mercado potencial de 16,5 bilhões de metros cúbicos/ano de GNL, com base na média das importações originárias da Rússia, a que Moçambique se deve preparar para concorrer pela sua quota, levantando-se o desafio de criação de capacidade financeira e de produção para aproveitamento desta oportunidade potencial.

O mercado Asiático

Pode ser agregada à redução da dependência europeia ao gás russo, a oportunidade que o crescente mercado asiático de gás natural representa, ditada pelas necessidades da indústria, do consumo doméstico da energia, e da modernização da matriz energética, através da descontinuação ou substituição das centrais a carvão.

Walsh *et al.* (2021), em texto anterior ao conflito entre a Rússia e a Ucrânia, incluíam neste mercado, os três maiores emissores mundiais de carbono, nomeadamente China[12], Coreia do Sul, e Índia, os quais, para a prossecução dos respectivos desideratos de atingir a neutralidade carbónica em 2060, modernização da matriz energética, e de expansão da rede de gasodutos, dependerão de uma fonte fiável de fornecimento de GNL.

Potencial de desenvolvimento

É inegável a pertinência do tema, considerando o potencial do extrativismo impactar os esforços de desenvolvimento económico, com Walsh *et al.* (2021) perspectivando uma economia vibrante de rendimento médio numa geração, na condição da complementação desse esforço com políticas econômicas adequadas, que busquem assegurar o equilíbrio interno e interno, no quadro defendido por Torvik (2018) e Chemane (2021).

O desiderato das políticas em referência deve ser o de vertebrar as intervenções dos agentes envolvidos, públicos e privados, na edificação dos alicerces de uma economia em transformação e diversificada, avaliada pela variação de indicadores como Índice de Complexidade Econômica (ICE), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), PIB *per capita*, e ainda indicadores sociais como taxa de analfabetismo, mortalidade infantil, esperança de vida, e fertilidade, estes últimos fortemente correlacionados com o consumo médio de energia, de acordo com Oliveira (2012), ou do papel da energia no desenvolvimento de ligações sectoriais no quadro de uma intervenção desenvolvimentista (CHEMANE, 2021).

Os dois parágrafos anteriores, remetem para o facto de que a implementação bem-sucedida de políticas econômicas adequadas à governação da exploração da *commodity* em referência, cujas reservas nas duas áreas já concessionadas implicam, na avaliação de Walsh *et al.* (2021), investimentos de USD55 bilhões[13] e capacidade instalada de produção de um total de 30 milhões de toneladas de GNL/ano, se deve traduzir numa variação positiva do primeiro grupo de indicadores acima.

O aproveitamento das ligações ao alongo da cadeia de exploração desta *commodity* deve por isso passar, entre outros, e de acordo ainda com Walsh *et al.* (2021), por investimentos na produção de fertilizantes, combustível, electricidade, produtos petroquímicos, representando deste modo uma possibilidade de industrialização e de emprego, em linha com o conceito de "Cluster do Gás Natural" presente em Chemane (2021).

Desafios

O frenesim despoletado pelo endosso do extrativismo baseado no gás natural, não tem sido disfarçável, o que levanta a questão de como o país se tem preparado para lidar com o *windfall* em perspectiva. Alguns desafios se colocam, no sentido de assegurar que os males normalmente associados ao extrativismo não se verifiquem no caso, como sejam:

1) Uma política de conteúdo local consistente ao longo do tempo, que parametrize e incentive o envolvimento das multinacionais operando no sector, em práticas que induzam o *crowd in* das pequenas e médias empresas, resultando por um lado no fluxo de investimento directo nacional (IDN), e por outro, na transmissão da mensagem governamental de salvaguarda dos interesses dos investidores estrangeiros (BARCLAY, 2004).

[12] Na sequência do conflito, a Rússia redireccionou as suas exportações de gás natural, passando a China a ser o principal mercado, estando em carteira investimentos para aumentar a capacidade de transporte.
[13] Equivalente ao quádruplo do PIB actual do país.

2) A dívida pública tem constituído uma sinalização negativa ao ser recorrentemente referida como estando a aumentar, denotando problemas na sua gestão. A literatura sobre o tema e da alocação do *windfall* do extrativismo, aponta que este último não tem provocado desenvolvimento, devido à sua utilização para o pagamento da dívida, conforme em Sinnott *et al.* (2010), Medeiros (2013), e Chemane (2021).
3) O *windfall* do extrativismo pode também ser usado como arma política. A literatura aponta a irresistível tentação de aumentos salariais, a exemplo do que fez Yacobo Gowon em 1974 (então presidente da Nigéria, preocupado com a sua reeleição), que em pleno boom petrolífero de 1974-1984, ordenou aumentos salariais que chegaram a 130% para trabalhadores dos níveis mais baixos, com os aumentos no sector público provocando uma subida entre 50% e 60% do peso da "factura salarial" no orçamento (BIENEN, 1988). Salvo pormenores de índole técnica que revelam algum despreparo por parte dos envolvidos, a Tabela Salarial Única (TSU) reúne requisitos para constituir uma tentativa problemática de réplica do caso nigeriano, dada a proximidade do ciclo eleitoral, e o início do fluxo para o erário público, de receitas da exploração do gás natural da Bacia do Rovuma (Ver "Gás do Rovuma já flui na plataforma Coral Sul", "Implementação plena da Tabela Salarial Única: Governo tranquiliza funcionários públicos", e "Com a aprovação da Assembleia da República: Implementação da TSU a partir deste mês", "Anúncio feito ontem pelo Presidente da República: Moçambique já exporta gás do Rovuma", Edições de 20/06/2022, 27/07/2022, 08/10/2022 e 14/11/2022, do Jornal NOTÍCIAS).
4) O aproveitamento da janela aberta pela trajectória aos *zig-zags* da UE relativamente ao gás natural, pressupõe disponibilidade de recursos financeiros para investimentos em tecnologias de extracçao, liquefação, armazenamento e transporte. É exactamente nesta dimensão (a financeira) que os países intensivos em recursos naturais são dependentes, dado o carácter capital intensivo desta indústria, influenciando pela negativa, o seu *time to market*: Moçambique precisa desenvolver junto do mercado financeiro global, um perfil que lhe permita viabilizar de forma expedita, os investimentos necessários. Consegue? A ver vamos!
5) Para além do caso da TSU, há outros desafios que cabem no jargão "despesismo", que o país deve enfrentar com uma abordagem pragmática (exemplo da proliferação/duplicação de instituições sob o argumento da descentralização, a aposta no nepotismo em detrimento do mérito, etc.);
6) O terrorismo e a criminalidade (incluindo os raptos), dada a sua natureza de instigadores do *crowd out* do investimento.

Recursos naturais *versus* desenvolvimento: lições a reter

Em aditamento aos desafios acima, importa revisitar o estado da arte sobre o desenvolvimento com base na exploração dos recursos naturais, objectivando dissipar equívocos e ajudar a refrear alguma euforia, e por outro, contribuir singelamente na reflexão que se impõe aos fazedores de políticas, em vista ao desenho de uma trajectória impactada pelas oportunidades que se abrem.

Se a aposta no extrativismo pode ou não provocar o desenvolvimento é uma questão para a qual não existe uma resposta acabada, devido a diferentes resultados conseguidos por países intensivos em recursos naturais, e pelos países menos dotados, conforme extensivamente demonstrado em Gelb *et al.* (1988), Drumond (2002); Sinnott *et al.* (2010); Medeiros (2013), e Chemane (2021), e a questões chave dessa diferença radicam, no caso dos países intensivos, na ausência de um quadro legal e regulamentar que propicie um adequado aproveitamento do *boom* de receitas para o erário público, acontecendo o contrário nos países não intensivos, com Souza *et al.* (2008, p. 68) asseverando que "os recursos naturais podem contribuir com o crescimento econômico. Porém, sua existência não é uma condição necessária e suficiente para esse crescimento".

Bienen (1988), apresenta o caso da Nigéria, que anos 70/80 do século XX, não fez a devida gestão da taxa de câmbio decorrente do *windfall* do petróleo, degenerando na apreciação da moeda e o aumento da inflação, esta última devido à escassez das importações. Este e outros erros de política econômica que se prolongaram para a actualidade, conduziram a que o país não traduzisse a sua riqueza petrolífera em ganhos substanciais de consumo *per capita* privado, durante os anos do *boom*. Pode se afirmar que o recurso à *currency-plus-commodity basket* (CCB) de Frankel (2018), que consiste na inclusão na cesta da taxa de câmbio, do preço da *commodity* de exportação, teria contribuído positivamente para a moderação da sua volatilidade.

Auty (1988) faz referência à poupança externa e à política de distribuição alargada da renda em Trinidad & Tobago, o que conduziu a um rápido crescimento de subsídios a consumidores, trabalhadores e empresas em risco de falência, provocando ganhos reais de consumo. Por outro lado, aponta os subsídios e os preços administrados, juntamente com aumentos salariais, apreciação da taxa real de câmbio, e a extensão da estatização da economia como tendo minado a agricultura e a indústria, de tal sorte que embora tenha terminado o segundo *boom* de petróleo[14] com USD2,6 bilhões em activos no estrangeiro, na sequência do conceito de Fundo Soberano de Riqueza, de Rinaldi & Loural (sem data), a economia era mais dependente do petróleo do que antes. A sua conclusão foi que os investidores estrangeiros são importantes na selecção de projectos, diversificação do risco, e garantia do acesso a mercados a grandes economias ricas em recursos naturais e orientadas para a exportação.

Neste caso de Trinidad & Tobago, a dependência na *commodity boomista* reflectia um certo desalinhamento entre o influxo do IDE (investimento directo estrangeiro) e o crescimento da economia, associado aos riscos de uma industrialização baseada em recursos versus tamanho do mercado interno, sem meios efectivos de realizar investimentos produtivos na agricultura ou numa indústria ligeira competitiva. O recurso a Aitken e Harrison (1999), Barclay (2004), e Gallagher e Zarsky (2007) permite classificar este padrão da economia de Trinidad & Tobago, como sendo uma economia de enclave, e resultaria do que a última das duplas referidas considera abordagem estatal passiva do IDE.

Esta falta de aproveitamento das ligações econômicas resulta, segundo Castel-Branco (2010), em que a economia assume um carácter extractivista cujo *modus operandi* é a ausência de ligações entre actividades produtivas, reduzido aproveitamento das *forward-backward-colateral-linkages* entre atividades, empresas e subsectores, de maneira que a rede econômica é extensa e porosa, no lugar de desenvolver ligações em múltiplas dimensões que tornem os agentes econômicos capazes de reterem e usarem a riqueza que geram.

Sobre a economia da Indonésia, Chemane (2021) destaca o facto de o país ter beneficiado do *boom* do preço do petróleo nos anos 1970, impactando positivamente as receitas das exportações, resultando no crescimento médio anual de mais de 7% entre os anos 1989 e 1997, desempenho que, entretanto, foi afectado pela crise de 1997 que levou à fuga de capitais e derrapagem da moeda nacional.

Coreia do Sul, Singapura, e Hong-Kong, integram, junto com Taiwan, as chamadas novas economias industrializadas. Diferentemente dos quatro casos anteriores, se caracterizam por não serem economias intensivas em recursos naturais e por registarem mesmo assim, um nível de desenvolvimento económico comparativamente superior, atribuído ao papel conjugado das políticas econômicas e das instituições, uma simbiose que salvo variações casuísticas, criou um quadro regulatório em linha com as correntes da heterodoxia endogenista ou do neoinstitucionalismo, que defendem o papel do Estado como elemento central.

No primeiro caso do quarteto anterior, se juntou à disponibilidade de factores de produção, o *upgrading* do parque industrial, uma situação internacional favorável, e opção por uma estratégia de crescimento orientado para as exportações, determinando um crescimento económico alto e rápido nos anos 1960 e 1980, associada a uma forte inserção no comércio internacional a partir da década de setenta, promovendo consideráveis mudanças estruturais que referenciaram o país como exemplo desenvolvimentista a seguir (LIMA, 2017; SANTOS, 2021).

[14] Entre 1979 e 1981.

Em Lima (2017), se faz melhor retrato da simbiose das políticas econômicas e das instituições sul coreanas, a exemplo da coesão da elite desenvolvimentista à frente do Estado, e dos oligopólios privados prontos a aceitar e até a influenciar o estabelecimento de subsídios, com a orientação estatal a maximizar a oportunidade externa, sendo de admitir pressões dos governos dos Estados Unidos e do Japão aos seus bancos privados para que durante a crise financeira de 1982, não interrompessem o financiamento, garantido pela arrecadação de reservas cambiais através das exportações industriais. Ou seja, contrariamente ao cenário em muitos países em desenvolvimento ricos em recursos naturais, a Coreia do Sul não se debatia com o problema da escassez de recursos financeiros.

Ainda segundo Lima (2017), a postura relativamente a: (i) Estrutura de propriedade do capital; (ii) Centralização Financeira; (iii) Organização empresarial; e, (iv) Absorção/Desenvolvimento tecnológico, que vai além do paradigma neoclássico, redutora do papel do governo à facilitação das transações nos mercados e fornecimento de bens ou prestação de serviços que os mesmos não querem ou não podem prestar, foram outros determinantes da pujança econômica Sul Coreana.

O papel das instituições sul coreanas na configuração do contexto que resultou no crescimento económico alto e rápido entre os anos referidos, levou Dunning (2008) a considerar que para um dado nível de rendimento, uma democracia pode experimentar menor variabilidade ao longo do tempo, demonstrativo de que instituições formais para garantir direitos de propriedade e contratuais, políticas para fomentar a concorrência e supervisão do sistema financeiro, políticas para aumentar a coesão social, e políticas para assegurar participação no sistema político, são criticamente importantes para a reestruturação industrial e crescimento económico, podendo deste modo se estabelecer uma correlação positiva entre democracia e influxo de IDE, com o senão de aquela reforçar a protecção dos direitos de propriedade, e interesses das empresas nacionais, em detrimento dos interesses das empresas estrangeiras ou suas dependentes.

Ao conjunto de variáveis que conformam o ambiente de democracia, Gylfason (2018) atribui o qualificativo de diversificação política, e entre esta e a diversificação econômica a relação é de irmãs gémeas, buscando o desenvolvimento económico. Há que considerar ainda a diversificação geográfica, desejável para o reforço da diversificação econômica.

Sobre Hong-Kong, Husain (1997) destaca o papel do poder político e das instituições, entrosamento que colocou a economia entre as mais abertas do mundo, com exportações representando cerca de 200% do PIB, um crescimento excepcionalmente forte do PIB real, a taxa média anual de 7%, e a quadruplicação do PIB *per capita*, chegando a USD22.770 em 1995.

Actualmente ocupando a segunda posição no *ranking* dos países mais ricos do mundo, a Singapura registou no ano 2021, um PIB *per capita* de USD61.549, que está em linha com o primeiro lugar no *ranking* da liberdade econômica. É associada aos "tigres asiáticos", comércio intra-indústria, ou comércio triangular, conforme Chemane (2021), com a primeira associação a apelar à semelhança das políticas econômicas, e escassez dos recursos naturais, entre esta e os restantes integrantes do clube.

A inferência com base nos casos retro mencionados, é que a aposta numa abordagem interventiva heterodoxa endogenista, que supera a tese neoliberal de «menor Estado; melhor Estado», em direcção à tese neoinstitucionalista, é a mais adequada para o desiderato do desenvolvimento orientado para as exportações e substituição de importações, por permitir alargar os tentáculos estatais para atingir e corrigir as falhas dos mercados, visando a diversificação da economia.

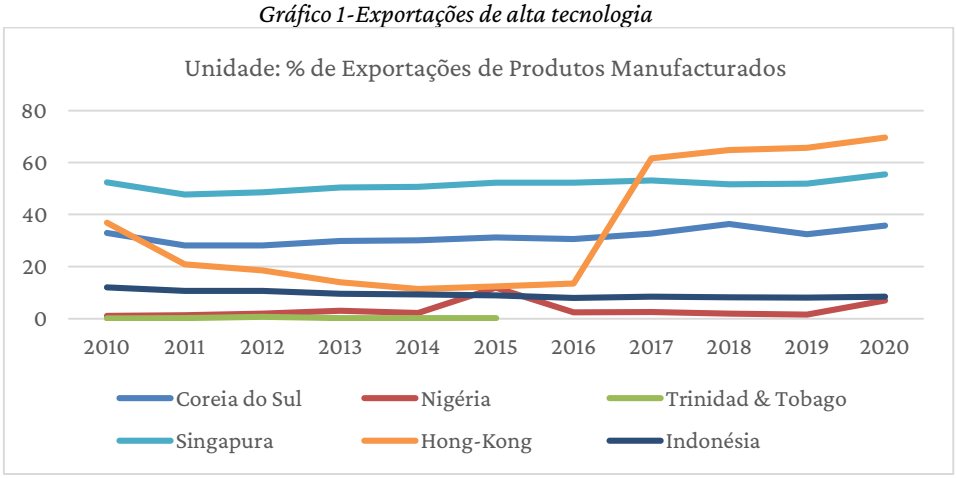
A diversificação significa perseguir políticas econômicas e estratégias focadas no adensamento da rede econômica em extensão (diversificação geográfica) e profundidade, ao mesmo tempo em que a diminuição do grau de porosidade da economia se traduz no aumento da capacidade dos agentes económicos apostarem em táticas de aumento da sua competitividade nos mercados internos e internacionais. Considerando os ingredientes referidos, o sucesso da diversificação se manifesta pelo comportamento do ICE, medido a partir da diversidade e complexidade da estrutura das exportações, com os produtos químicos e maquinaria sendo os mais complexos, acontecendo o inverso com as matérias primas e produtos agrícolas (GYLFASON, 2018).

O grau de diversificação sinaliza o desempenho dos países nos mercados, com destaque para os internacionais, considerando que uma elevada complexidade econômica se traduz num valor elevado do ICE, motivo pelo qual se tem afirmado que a diversificação reduz o risco, o que se aplica a bens e serviços, e neste último caso, devido a que uma forte expansão, pode catalisar as exportações de bens, directa ou indiretamente através do efeito *spillover* (GYLFASON, 2018).

O desempenho dos países retro mencionados, nas dimensões equilíbrio interno e externo, política econômica, e institucional, e as fontes usadas, corroboram o facto de que a Coreia do Sul, Singapura, e Hong-Kong, não obstante serem não intensivos em recursos naturais, se saíram melhor comparativamente aos intensivos (Indonésia, Nigéria, e Trinidad & Tobago) nos anos referidos, o que é confirmado por informação mais recente (período 2010-20, abaixo), recolhida com base no conceito de diversificação econômica e indicadores associados.

O Gráfico 1, destaca a Singapura como maior exportador de produtos de alta tecnologia, com uma média anual de 51,4% do total de produtos manufacturados no período, seguido por Hong-Kong e Coreia do Sul, com 35,3% e 31,6%. Todos os países catalogados como intensivos em recursos naturais se situaram do lado oposto, com a Indonésia a registar uma média de 9,3%, a Nigéria 3,3%, e Trinidad & Tobago com 0,2%.

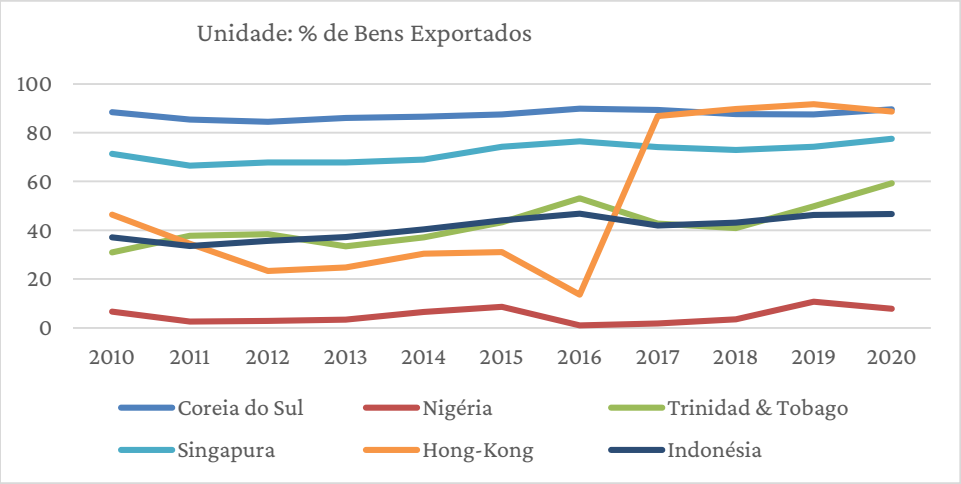
Gráfico 1-Exportações de alta tecnologia



Fonte: Banco Mundial (2022).

O exercício de análise comparativa do desempenho exportador dos países arrolados revela, no Gráfico 2, uma ligeira alteração do quadro, tomando a dianteira a Coreia do Sul, com uma média anual de 87,4% de exportações de produtos manufacturados, do total de bens exportados, surgindo na segunda e terceira posições, a Singapura com 72,0% e Hong-Kong com 51,0%, e mantém-se a tendência de a liderança ser detida pelos países não intensivos, considerando que coube aos intensivos, as médias anuais de 42,4%, 41,1%, e 5,1%, correspondentes à Trinidad & Tobago, Indonésia, e Nigéria.

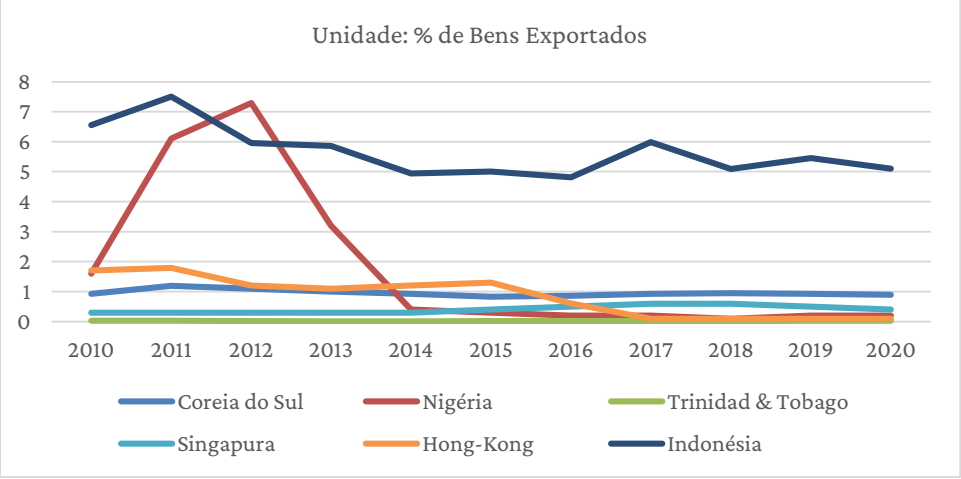
Gráfico 2: Exportações de produtos manufacturados



Fonte: Banco Mundial (2022).

O Gráfico 3 revela um misto de comportamentos, primeiro que a aposta na industrialização focada na exportação não olvidou a prática da agricultura na Coreia do Sul, e que a primarização das exportações se estende dos hidrocarbonetos à agricultura na Nigéria e Indonésia, com médias anuais dos três países de 1,0%, 1,8%, e 5,7%, referentes à exportação de matérias primas agrícolas, sobre o total de bens exportados no período.

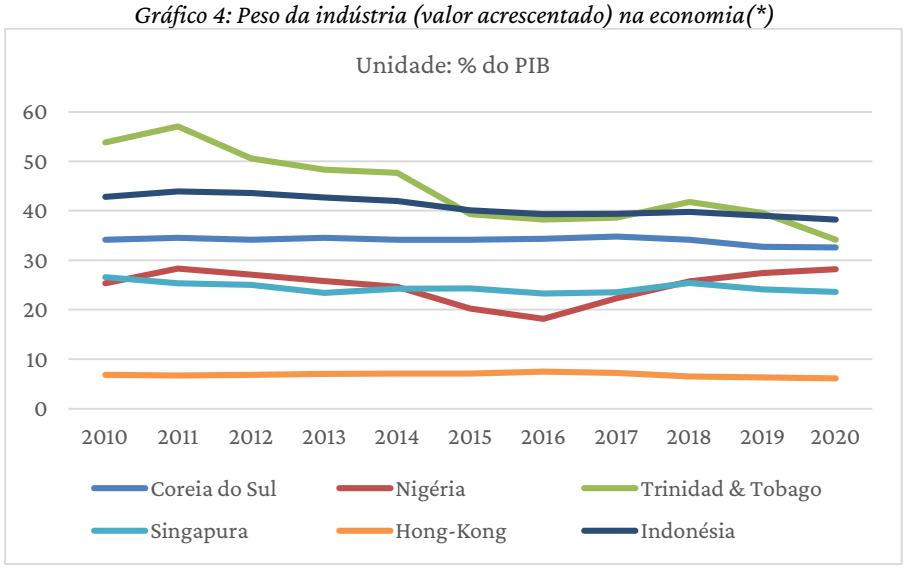
Gráfico 3: Exportações de matérias primas agrícolas



Fonte: Banco Mundial (2022)

O Gráfico 4 revela três segmentos quando se avalia a participação da indústria na economia. Um segmento unitário (Hong-Kong) de baixa participação média anual (6,8%), um segmento intermédio (Coreia do Sul, Nigéria e Singapura _ pesos médios anuais de 34,0%, 24,8%, e 24,4%), e um terceiro de alta participação (Trinidad & Tobago, e Indonésia _ pesos médios anuais de 44,4%, e 41,0%). Não surpreende que este terceiro segmento seja constituído por países intensivos em recursos naturais, cuja exploração justifica o lugar da industria na economia. É também neste segmento onde se verifica a maior variabilidade desta participação, ditada pela variabilidade dos preços das *commodities*.

Gráfico 4: Peso da indústria (valor acrescentado) na economia(*)

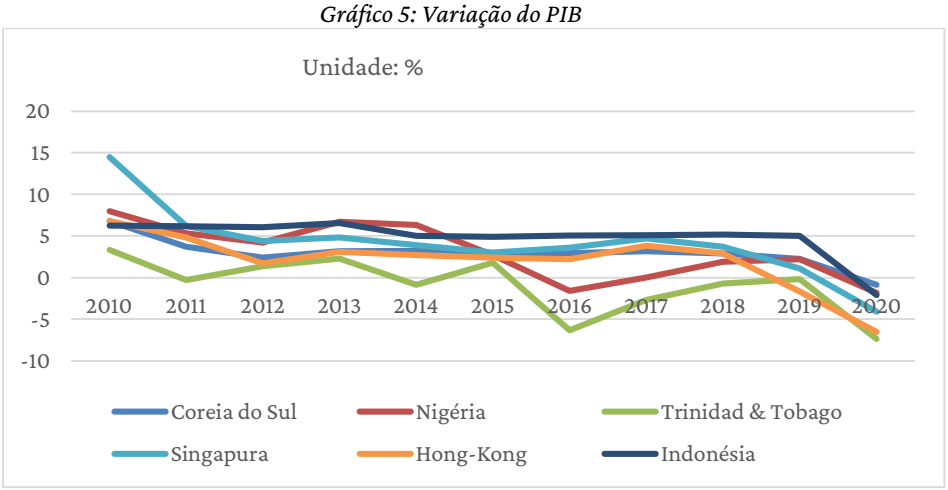


Legenda: (*) inclui a construção

Fonte: Banco Mundial (2022).

Quando se usa a taxa de crescimento do PIB para efeitos de comparação (Gráfico 5), o cenário evidenciado é, primeiro, de uma grande variabilidade protagonizada pelos países intensivos, impactada pelo comportamento instável dos preços das *commodities*, e segundo, de dois segmentos, o de países cuja média anual de crescimento está acima de 2,5% que é a média anual do grupo (Coreia do Sul, Nigéria, Singapura, e Indonésia, com 3,0%, 3,4%, 4,2%, e 4,8%), e o dos restantes (Trinidad e Tobago, e Hong-Kong, com 0,9%, e 2,0%,). É de destacar a distribuição pelos dois segmentos, quer dos países intensivos, quer dos não intensivos, revelando que a intensidade em recursos naturais só por si, não é factor de vantagem, podendo, antes pelo contrário, as suas exportações exporem os países à volatilidade dos preços e aos efeitos negativos dos termos de troca, ao contrário das exportações de produtos industriais.

Gráfico 5: Variação do PIB



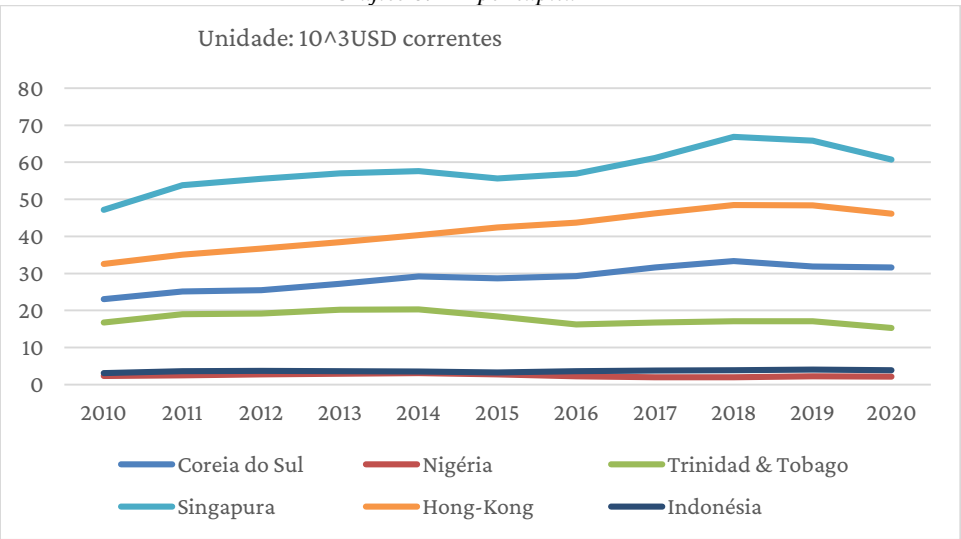
Fonte: Banco Mundial (2022).

Olhando individualmente para a riqueza produzida[15], tema do Gráfico 6, o posicionamento dos países é diferente da situação anterior, com os países não intensivos se colocando acima da média anual do grupo (USD23.700), nomeadamente Coreia do Sul (USD28.800), Singapura (USD58.000), e Hong-Kong (USD41.700), com os intensivos se

[15] É fato que a riqueza produzida não é igualmente distribuída. A indicação de Auty (1998) combinada com a de Dunning e Lundan (2008) vão no sentido de haver mais justiça social nos países asiáticos menos intensivos do que nos países em desenvolvimento intensivos em recursos naturais, justificada pelo papel do Estado e das políticas económicas e sociais adoptadas. Uma fonte de conflitos por explorar, a exemplo das fontes referidas nas referências de Chemane (2019), ou em pesquisas do investigador João Feijó.

quedando abaixo daquela média (Nigéria USD2.400, Trinidad e Tobago USD17.800, e Indonésia USD3.600), o que reforça o argumento anterior de que a intensidade em recursos naturais, só por si, não é factor de vantagem econômica.

Gráfico 6: PIB per capita

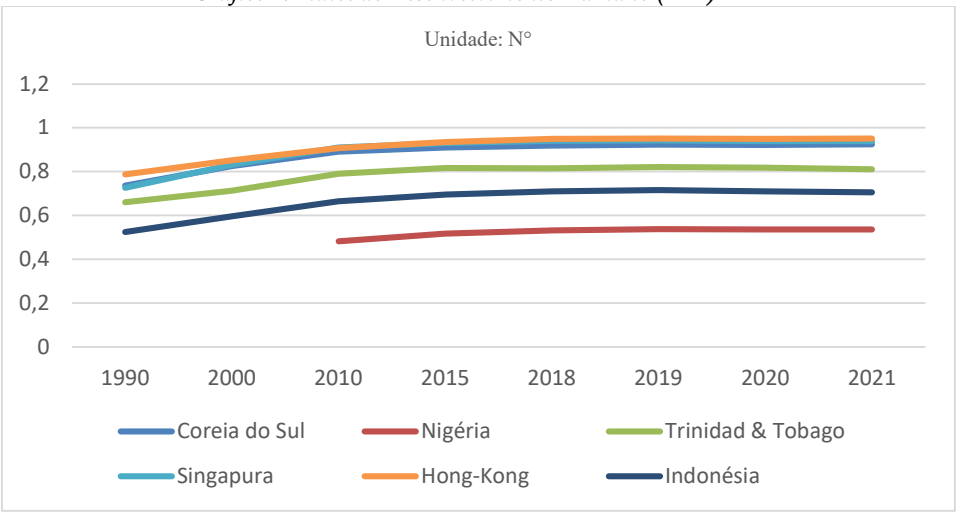


Fonte: Banco Mundial (2022).

No agregado, os Gráficos 1 a 6 evidenciam um melhor desempenho exportador, nas dimensões de produtos de alta tecnologia, e produtos manufacturados, dos países não intensivos, uma demonstração da adequada abordagem à diversificação econômica, integrando a industrialização, enquanto do lado oposto se nota a aposta na *commoditização* das exportações, as quais geram choques externos dada a volatilidade dos preços.

O Gráfico 7 cobrindo o período 1990-2021, apresenta o desempenho do grupo de países usados nos gráficos anteriores, usando como termo de comparação o IDH, e nele destacam-se por baixo, os países intensivos, os quais tiveram as classificações "desenvolvimento humano baixo" (Nigéria), "desenvolvimento humano elevado" (Indonésia). Destaque para Trinidad & Tobago cujo IDH, não obstante ser inferior em termos absolutos ao dos países não intensivos, cai no intervalo que lhe permite ombrear com estes últimos categorizados como de "desenvolvimento humano muito elevado", corroborando, salvo esta excepção, a indicação da nota de rodapé 15.

Grafico 7: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano (2022).

Considerações Finais

O percurso que foi seguido nesta incursão, corresponde à estratégia de abordagem indicada, o que facilitou a construção de uma narrativa que explica a contradição existente entre os postulados teóricos e a aposta de Moçambique na exploração das suas reservas de gás natural, traduzida na pergunta de pesquisa.

Assim, através dos argumentos e referências usadas, ficou estabelecida a referida contradição, materializada no facto de que Moçambique, não obstante ter um histórico de um baixo IPP, e possuir vastas reservas de hidrocarbonetos, não estar a ser objceto de medidas estratégicas reactivas desencadeadas pelos países produtores e exportadores do gás natural, em resposta à ameaça que esta exploração representaria aos seus interesses, e, pelo contrário, o cenário é de endosso do extrativismo moçambicano, promovido por vários quadrantes do SI, mormente os produtores e exportadores de gás natural, aos quais se junta a postura de indivíduos e instituições influentes.

Neste cenário, se descartam os argumentos contra a exploração, esgrimidos por organizações ambientalistas, desfavoráveis ao extrativismo focado no gás natural, sob o pretexto de danos ambientais e risco de violência e abusos de direitos humanos, que normalmente são associados, o que em certa medida legitima o "desafio" do país às decisões da COP26, que vão no sentido de não exploração de gás natural porque poluente, complementado pelo "Pacto Não Mais Carvão", ou, em escala maior, a ir em contramão das decisões das cimeiras mundiais sobre as mudanças climáticas, com a COP26 se destacando por na sua decisão, não ter levado em consideração a vantagem de custo na utilização do gás natural na geração eléctrica.

Também foram trazidos à colação, em reforço das razões para o endosso do extrativismo moçambicano, a busca pela UE, de uma saída para a sua dependência do gás Russo, necessidade que se agudizou com o deflagrar da guerra contra a Ucrânia, desiderato que passa pela redução da dependência em 90% ao longo do ano 2022. Aqui é necessário sublinhar que a "libertação da UE da dependência da Rússia", significa uma oportunidade de mercado potencial de 16,5 bilhões de metros cúbicos/ano de GNL, devendo Moçambique procurar competir por uma quota do mesmo.

Até este ponto, o objectivo geral da pesquisa estava concretizado. A busca pelo alcance do objectivo específico, impunha um revisitar de arcaboiços teóricos que se dedicam à dicotomia extrativismo e desenvolvimento económico, envolvendo painéis de países ricos e pobres em recursos naturais, e os dados compulsados favorecem o desempenho desenvolvimentista dos países pobres, materializado através da aposta na industrialização e/ou diversificação das suas economias, remetendo Moçambique a, na sequência do seu endossamento extractivista, utilizar a bonança em perspectiva para contrariar este quadro, procurando ir no sentido defendido pelas escolas da heterodoxia endogenista ou do neoinstitucionalismo, que defendem o papel do Estado como elemento central.

Em cenário de aproveitamento cabal da oportunidade representada pelo mercado potencial retro mencionado, os efeitos se traduzirão em episódios de crescimento económico a taxas elevadas, que demandarão a implementação de adequadas políticas económicas em linha com as escolas retro, que fomentem a transformação estrutural, em direcção à diversificação económica, e o sucesso na satisfação dessas demandas, configurará a concretização de um cenário teórico compulsado, em que o *boom* extractivista e consequente *windfall* provocam desenvolvimento.

Importa sublinhar, em reforço do indicado anteriormente, que a forma como são desfiladas: (I) a teoria de poder e IPP, (II) as COPs e o impacto das decisões tomadas sobre os países dependentes da exploração de recursos naturais; (III) a matriz energética europeia e a dependência do gás russo; (IV) o estudo de caso; (V) o diferencial de desempenho económico entre países ricos e pobres em recursos naturais, e o paradigma de desenvolvimentismo baseado na exploração dos recursos naturais, consubstanciam um quadro de consumação dos objetivos perseguidos com o exercício.

Referências

AUTY, Richard (1998). **Resource Abundance and economic development _ improving the performance of Resource-Rich Countries**. World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER). Disponível em: https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rfa44.pdf. Acesso em 31/10/2017.

AUTY, Richard. Trinidad and Tobago: Windfalls in a small Parliamentary Democracy. In: GELB, Alan, and Associates. **Oil Windfalls**: Blessing or Curse. Oxford: Oxford University Press. 1988. Capítulo 14. p. 262-288.

BARCLAY, Lou Anne (2004). Foreign direct investment – facilitated development: The case of natural gas industry of Trinidad and Tobago. **Oxford Development Studies**. Oxford. Volume 32, Issue 4, p.485-505. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/24085735_Foreign_direct_investment-facilitated_development_The_case_of_the_natural_gas_industry_of_Trinidad_and_Tobago. Acesso em 30/03/2020.

BIENEN, Henry. Nigeria: From Windfall Gains to Welfare Losses? In: GELB, Alan, and Associates. **Oil Windfalls**: Blessing or Curse. Oxford: Oxford University Press. 1988. Capítulo 13. p. 227-259.

BRITISH PETROLEUM - BP. **Statistical Review of World Energy (2010)**. Disponível em: http://www.antjeschupp.de/files/bpstatisticreview.pdf. Acesso em 20/12/2022.

CAGAIN, Rafael; CINTRA, Marcos; farhi, Maryse; ALMEIDA, Júlio (2008). O debate em torno dos fundos cambiais: experiências internacionais. **IE/UNICAMP**, Campinas. n. 150, nov. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QLsM3-HT6pIJ:www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php%3Fid%3D1780%26tp%3Da+&cd=12&hl=sw&ct=clnk&gl=mz. Acesso em 22/07/2022.

CASTEL-BRANCO, Carlos. **Economia Extractiva e Desafios da Industrialização em Moçambique**. Maputo: Marimbique-Conteúdo e Publicações, Lda. 2010

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. 2012.

CHEMANE, Vasco. **A Exploração de Gás Natural em Moçambique (2000-2017)**: Os Desafios Domésticos e Externos da Transformação Estrutural. Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais, submetida à Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Brasil. 2021. (368).

CHEMANE, Vasco. Parceira Moçambique-China: Cruzamento de estratégias seeking em contexto de globalização financeira (um olhar aos resultados do período 2001-2016). **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre. v.10, n.49, p.62-80, jan./mar. 2019. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/87743. Acesso em 10/07/2020.

COP26 (2021). **Pacto Climático de Glasgow**. Disponível em: UN Climate Change Conference 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2022/05/PORT-COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf. Acesso em 22/07/2022. . Acesso em: 18/08/2022.

DRUMOND, José. Natureza rica, povos pobres _ Questões conceptuais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo. Ano 5, n. 10, p. 1-26, set. 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16885.pdf. Acesso em 29/07/2017.

DUNNING, John; LUNDAN, Sarianna. **Multinational Enterprises and the Global Economy**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited. 2008.

FEIJÓ, João; MAQUENZI, Jerry. Indemnizações em Namahumbir: Resolver conflitos com mais conflitos. **Destaque Rural**. Maputo. Nº 72, 30 de Setembro. 2019. Disponível em: https://omrmz.org/wp-content/uploads/DR-72-Indemniza%C3%A7%C3%B5es-em-Namanhumbir.pdf. Acesso em 23/04/2023.

GARCIA, Camila. **A influência dos recursos energéticos Russos nas Relações Contemporâneas com a Europa**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Brasil. 2010. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/28391. Acesso em 10/09/2022.
(58).http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/32038/R%20-%20T%20-%20PEDRO%20LOPES%20MARINHO.pdf?sequence=1

GELB, Alan, and Associates. **Oil Windfalls**: Blessing or Curse? Oxford: Oxford University Press. 1988.

GLASSBURNER, Bruce. Indonesia: Windfalls in a poor rural economy. In: GELB, Alan, and Associates. **Oil Windfalls**: Blessing or Curse. Oxford: Oxford University Press. 1988. Capítulo 12. p. 197-224.

GYLFASON, Thorvaldur. From economic diversification to growth. In: AREZKI, Rabah; BOUCEKKINE, Raouf; FRANKEL, Jeffrey; LAKSACI, Mohammed; PLOEG, Rick van der: **Rethinking the macroeconomics of Resource-Rich Countries**. London: A VoxEU.Org Book: CEPR Press. 2018. Capítulo 10. p.103-111.

HUSAIN, Aasim. Hong Kong, a China em transição. **Finanças & Desenvolvimento**. Hong Kong. Setembro. 1997. Disponível em: https://valeriaribeiroufabc.files.wordpress.com/2018/04/hong-kong1.pdf. Acesso em 11/01/2023.

KATUSA, Marin. **The Colder War _ How the Global Energy Trade Slipped from America's Grasp**. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, Hoboken. 2015.

LIMA, Uallace. O debate sobre o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul: uma linha alternativa de interpretação. **Economia e Sociedade**. Campinas. v. 26, n. 3 (61), p. 585-631, dez. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/6BW95ffZX6qx3CgdHtXVFzQ/abstract/?lang=pt. Acesso em 25/07/2022.

MEDEIROS, Carlos. Recursos Naturais, Nacionalismo e Estratégias de Desenvolvimento. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 143-167. 2013. Disponível em: https://www.excedente.org/wp-content/uploads/2014/11/344-798-1-PB.pdf. Acesso em 10/10/2018.

NHAMPOSSA, Argunaldo (2021). FMI - Não é sensato bloquear exploração de gás em Moçambique. **Jornal Savana**, 25 de Novembro, 2021. Maputo. Disponível em: www.savana.co.mz. Acesso em 25/11/2021.

OLIVEIRA, Lucas. **Energia como recurso de poder na política internacional**: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de decisão Estratégica. Tese de Doutorado em Ciência Política _ Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Brasil. 2012. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/76222/000892922.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 17/11/2022. (400).

RIBEIRO, Rafael. **A geopolítica de distribuição de gás natural Europeia/Asiática e a Rússia como grande protagonista deste cenário**. Monografia de Licenciado em Engenharia de Petróleo-Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Brasil. 2011. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/7892. Acesso em 05/09/2022. (111).http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/32038/R%20-%20T%20-%20PEDRO%20LOPES%20MARINHO.pdf?sequence=1

RINALDI, Patrícia; LOURAL, Marcelo (__). **Financeirização Global, Estados e Fundos Soberanos de Riqueza**. XIX Encontro Nacional de Economia Política – Área Temática 4: Estados e Nações face à nova configuração do capitalismo. Disponível em: https://www.academia.edu/40383917/FINANCEIRIZA%C3%87%C3%83O_GLOBAL_ESTADOS_E_FUNDOS_SOBERANOS_DE_RIQUEZA. Acesso em 05/09/2022.

SANTOS, Zaqueu. **O Desenvolvimento Económico da Coreia do Sul Entre 1960– 1986**. Monografia apresentada na Universidade Federal da Bahia. Bahia. Brasil. 2021. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/34628/1/TCC-PDF.pdf. Acesso em 22/07/2022.

SOUZA, Romina; SOUZA, Nali de; ALVIM, Augusto. Fatores de crescimento econômico da Venezuela, 1950-1998. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, ano 26, n. 49, p. 65-86, Março. 2008. Disponível em: https://www.google.com/search?q=peso+dos+recursos+naturais+na+economia+da+venezuela&oq=peso+dos+recursos+naturais+na+economia+da+venezuela&aqs=chrome..69i57.22844j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em 10/01/2023.

TORVIK, Ragnar. Oil prices and the exchange rate: Optimal monetary policy for oil-exporting countries, In: AREZKI, Rabah; BOUCEKKINE, Raouf; FRANKEL, Jeffrey; LAKSACI, Mohammed; PLOEG, Rick van der: **Rethinking the macroeconomics of Resource-Rich Countries**. London: A VoxEU.Org Book: CEPR Press. 2018. Capítulo 6. p.65-74.

WALSH, Gareth; AHMED, Imad; SAID, Jonathan; MAYA, Martim. A Just Transition for Africa: Championing a Fair and Prosperous Pathway to Net Zero. **Tony Blair Institute for Global Change**. Londres, 14 Outubro, 2021. Disponível em: https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://institute.global/sites/default/files/articles/A-Just-Transition-for-Africa-Championing-a-Fair-and-Prosperous-Pathway-to-Net-Zero.pdf. Acesso em 28/09/2022.

Funções de colaboração exercidas	
Vasco Alberto Chemane:	*Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH
ISSN 2178-8839

Artigo
Rev. Conj. Aust. | v.14, n.66 | abr./jun. 2023

Preparando-se para a guerra híbrida: uma análise das ações russas de enfrentamento a revoluções coloridas e interferência externa

Preparing for hybrid war: an analysis of Russian measures to counter color revolutions and foreign interference

DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.130300

Benno Victor Warken Alves
Servidor Público Federal, Brasília, Brasil
benno@alumni.usp.br

Bruno Vieira de Macedo
Servidor Público Federal, Brasília, Brasil
bmacwork@hotmail.com

Lucas Roahny
Servidor Público Federal, Campo Grande, Brasil
roahny@gmail.com

Resumo

O recente conflito deflagrado na Ucrânia tem suscitado debates quanto à capacidade da Rússia para defender seus interesses estratégicos em cenário de confronto velado com os EUA e seus aliados europeus. Embora discussões sobre o assunto avaliem sobretudo a capacidade russa na seara militar, sem dúvida a manutenção da estabilidade e legitimidade do regime político, com a adoção de medidas também nos campos político e econômico, tem sido igualmente relevante para a agenda do Estado russo. Neste artigo, descrevemos e analisamos medidas adotadas pelo Estado russo nas últimas duas décadas nos campos político, econômico e militar. Argumentamos que a construção de capacidades combinadas nessas três esferas se deu ao longo de um processo de reforma do Estado, guiado por uma compreensão específica acerca do fenômeno da guerra híbrida, difundida entre membros de seu establishment de Defesa e Segurança. Por fim, buscamos interpretar como as medidas adotadas conferiram maior resiliência às instituições e à economia da Rússia face a um processo de "desacoplagem" em relação a países do Ocidente, concluindo que tais medidas compuseram um programa de "defesa híbrida" consideravelmente bem-sucedido para a proteção dos objetivos geoestratégicos russos diante de um cenário de crescentes hostilidades com potências ocidentais.

Palavras-chave: Rússia; Guerra híbrida; Interferência externa.

Abstract

The recent conflict in Ukraine raised questions about Russian capacity to defend its strategic interests in a scenario of proxy confrontation against the United States and its European allies. Although discussions tend to emphasize Russian capacities in the military sphere, the preservation of the political regime's stability and legitimacy, through the adoption of measures in the political and economic spheres, has been equally relevant to the Russian state's agenda. In this article, we describe and analyze measures adopted by the Russian state during the last two decades in the political, economic and military spheres. We argue that the construction of combined capabilities in these spheres took place during a process of reform of the Russian state, guided by a specific comprehension about the phenomenon of hybrid war, consolidated among members of the Russian Federation's defense and security establishment. Lastly, we seek to interpret the measures adopted as a mechanism that rendered Russia's institutions and economy more resilient to a process of "decoupling" from Western countries and we conclude that such measures constituted a "hybrid defense" program that was considerably successful in protecting Russian geostrategic objectives against a backdrop of growing hostilities with Western powers.

Keywords: Russia; Hybrid war; Foreign interference.

Recebido: 19 Fevereiro 2023
Aceito: 16 Maio 2023

Os autores agradcem os comentários recebidos em apresentação de versão preliminar desta pesquisa no XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, em agosto de 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 Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC 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 dissolução da União Soviética e o fim da Guerra Fria ocorreram sem uma derrota em campo de batalha. A certeza da mútua capacidade de destruição nuclear tornara inviáveis as guerras entre potências atômicas. Ainda que no período posterior à Segunda Guerra Mundial as guerras tenham se tornado mais frequentes que em eras anteriores (TILLY, 1996, p. 123), os confrontos entre grandes potências caracterizam-se, com crescente intensidade, pelo emprego de ações encobertas e de formas menos letais de manipulação da opinião pública e dos processos decisórios inimigos. A utilização de empresas de fachada, organizações não governamentais (ONGs) e grupos da sociedade civil facilitava a negação da autoria e da participação de agentes estatais em ações de interferência externa (embora nem sempre os esforços para encobrir rastros fossem bem-sucedidos), evitando-se, assim, uma escalada nuclear (WOLOSZYN, 2013; CORMAC; ALDRICH, 2018).

Embora a eficiência na obtenção de objetivos de política externa resultante do emprego de tais ações não tenha sido capaz de eliminar as guerras convencionais, novas tecnologias digitais foram integradas ao arcabouço de instrumentos disponíveis para os confrontos contemporâneos. Essas tecnologias se mostraram capazes de acelerar processos políticos, econômicos e sociais que, no passado, demorariam anos ou décadas para amadurecerem e se converterem em eventos disruptivos de grandes proporções.

Diante desse novo cenário internacional e das novas ameaças às soberanias nacionais, diferentes centros de pensamento estratégico passaram a buscar novos conceitos para definir um fenômeno emergente e desafiador: o acoplamento articulado de ações no campo político-informacional, de um lado, e ações militares, de outro, em um esforço coordenado para o atingimento de objetivos de política externa. Nesse contexto, ganhou importância, no debate público, o termo "guerra híbrida".

Embora diferentes dimensões do fenômeno já viessem sendo exploradas em meios acadêmicos e militares a partir de outros conceitos – "guerra informacional", "guerra de quarta geração", "guerra em rede", etc. –, foi a crise de 2013-2014 na Ucrânia que sacramentou o entendimento público acerca da existência de um novo fenômeno.

Líderes da Rússia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) enxergaram nuances diferentes e construíram conceitos de "guerra híbrida" a partir de distintas matrizes epistêmicas (ALVES; MACEDO; ROAHNY, 2022). Para a discussão que aqui nos interessa, daremos enfoque à visão russa do fenômeno, pois o objetivo do presente artigo é analisar as medidas adotadas pelo governo russo para se preparar para enfrentar ações entendidas pelas próprias autoridades russas como parte de uma guerra híbrida.

Para entender as ações russas, expomos, primeiramente, como se deu a consolidação de uma nova percepção de ameaça plasmada na ideia de "revoluções coloridas". Em seguida, reconstruímos o enquadramento ontológico que moldou o entendimento do fenômeno por autoridades russas enfatizando o conceito de "guerra híbrida". Por fim, descrevemos e analisamos as respostas do Estado russo (chamadas aqui de "contramedidas") nos campos político, econômico e militar para fazer frente às ações tidas como ofensivas por parte de potências ocidentais.

Para além de ajudar a compreensão da conjuntura doméstica russa atual, a análise dessas medidas não deixa de ter utilidade também para autoridades, estudantes e pesquisadores interessados no desenvolvimento autônomo, pelo Brasil, de mecanismos de enfrentamento a ameaças híbridas.

Cristalização da percepção da ameaça das revoluções coloridas

Entre 2000 e 2005, a Rússia sofreu reveses em seu entorno estratégico, com perda significativa de influência sobre nações que, mesmo após o colapso soviético, permaneciam representando anteparos de contenção à influência ocidental. Diversos autores - como Berzina (2019), Bandeira (2013, p. 94-100), Rosenberg (2011), Sussman e Krader (2008), Carlson (2004), Steele (2004) e Dobbs (2000) - já apontaram como as transições de regime na Iugoslávia (2000), Geórgia (2003), Ucrânia (2004) e Quirguistão (2005) receberam apoio externo, ainda que tenham assumido contornos de mobilizações da

sociedade civil contra lideranças "autocráticas", percebidas por parcelas daquelas sociedades como representantes do antigo status quo. Em razão do uso de cores e símbolos semelhantes pelos manifestantes, cunhou-se, então, o conceito de "revolução colorida" para se referir a tais processos de mobilização política (BERZINA, 2014, p. 3).

No caso da Rússia, autores como Lyytikainen (2014) e Schwirtz (2007) também apontaram tentativas semelhantes de desestabilização, como, por exemplo, com a criação do movimento Oborona ("Defesa"), em 2005, e da coalizão partidária "Outra Rússia", em julho de 2006. O movimento Oborona foi criado por ativistas de oposição a Vladimir Putin, com apoio da ONG alemã Friedrich Naumann, e ajudou a adensar a participação de jovens nas chamadas "Marchas dos Dissidentes", convocadas ao longo de 2007 e início de 2008 com o objetivo de influenciar o resultado das eleições parlamentares e presidenciais (ROBERTSON, 2009, p. 536; LYYTIKÄINEN, 2014, p. 43-44; NIKOLAYENKO, 2017, p. 244).

A cerimônia de criação da coligação Outra Rússia, em São Petersburgo, contou com a presença do embaixador britânico e de autoridades estadunidenses que se encontravam na cidade para a primeira reunião do grupo G-8 sediada pelo governo russo. Por ocasião do evento, o presidente dos EUA, George W. Bush, manteve encontro reservado com líderes de ONGs e da sociedade civil que atuavam na Rússia. O Kremlin protestou contra a participação de autoridades estrangeiras em eventos político-partidários no país, mas não conseguiu impedi-la (MOSNEWS, 2005; MOSNEWS, 2006; RFE/RL, 2006; WASSERMANN, 2006; USA, 2007, p. 133).

A avaliação do presidente Vladimir Putin quanto à gravidade dos desafios que se impunham à soberania russa naquele momento ficou consagrada no discurso proferido durante a Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro de 2007. Na ocasião, Putin criticou a atuação de organismos internacionais e de ONGs que se propunham a defender a democracia e os direitos humanos na Rússia sem levar em consideração as posições do próprio governo russo.

De fato, à época, o governo dos EUA realizava amplo esforço de treinamento e financiamento de movimentos em defesa das pautas de democracia e direitos humanos na Rússia, conforme revelado em relatório publicado pelo próprio Departamento de Estado norte-americano em 6 de abril de 2007 (USA, 2007, p. 133-137). A publicação desse relatório motivou severas críticas por ambas as casas do parlamento russo, onde foram aprovadas, por unanimidade, em 13 de abril daquele ano, moções de repúdio ao documento e às ações norte-americanas, considerados como tentativas de ingerência em assuntos internos.

A reação do parlamento russo ainda observava outro cronograma: no dia anterior (12 de abril de 2007), o magnata Boris Berezovsky, opositor de Putin exilado em Londres, havia declarado ao jornal The Guardian estar financiando grupos na Rússia que planejavam um "golpe de estado violento" contra Putin (COBAIN; TAYLOR; HARDING, 2007). Essa declaração antecedia, em dois dias, novas manifestações convocadas por todo o país no contexto das "Marchas dos Dissidentes".

Nessa conjuntura, ao criticar o relatório do Departamento de Estado norte-americano, os deputados da câmara baixa (*Duma*) alertaram que oficiais do governo dos EUA estavam participando de "eventos organizados inclusive por forças abertamente extremistas" e que tentavam alcançar "interesses econômicos e políticos interferindo em assuntos internos de outros estados". Os deputados conclamaram, então, "todas as forças políticas responsáveis" no país a trabalharem em conjunto para assegurar os valores e a soberania da Rússia, prevenir violações da lei e proteger os cidadãos russos de tentativas estrangeiras de infringir direitos constitucionais (RUSSIA, 2007a, tradução nossa).

Na câmara alta (Conselho da Federação), além de corroborarem a percepção de tentativa de interferência externa, os parlamentares lembraram que a "implementação da democratização" pelo Departamento de Estado dos EUA no espaço pós-soviético "levou a tristes consequências", como as "revoluções 'coloridas' (*tsvetnye revolyutsii*) na Ucrânia, Geórgia, Quirguistão e Uzbequistão". Disseram, ainda, que essas revoluções seguiam um padrão: "violação da estabilidade, violação da segurança pública, desestabilização da ordem constitucional, colapso do estado" (RUSSIA, 2007b, tradução nossa). Por fim, o parlamentar Sergey Fedorovich Lisovsky alertou:

> Parece-me que ninguém na América notará todas as nossas declarações e devemos passar das palavras aos atos. Como esta é uma declaração do Departamento de Estado dos EUA, não é acidental. Depois disso, haverá sanções econômicas contra a Rússia de uma forma ou de outra. Ao mesmo tempo, nosso governo, em minha opinião, não percebe essa atitude hostil da América em relação à Rússia. Fazemos acordos de recursos energéticos em dólares, mantemos os recursos do Fundo de Estabilização em dólares, importamos frango americano, apoiamos os agricultores americanos, esquecendo-nos completamente do nosso próprio complexo agroindustrial. Será que, além deste apelo, não devemos enviar também um apelo ao nosso Governo, para que perceba que temos um adversário no exterior, com quem também precisamos lidar economicamente de algum modo? (RUSSIA, 2007b, tradução nossa).

Esse comentário não apenas lançaria as bases para um posterior processo de desacoplamento econômico da Rússia, mas também pressionaria o poder executivo a analisar o conjunto das ações norte-americanas a partir de um novo prisma. Apesar da conhecida participação de atores estrangeiros nas transições de regime da primeira década do século XXI (SUSSMAN; KRADER, 2008), tanto de forma velada quanto ostensiva, tais eventos ainda não eram interpretados de forma sistemática pelo governo russo como agressão ou guerra de caráter não-militar (*nonmilitary warfare*) perpetrada por Estados estrangeiros (JONSSON, 2019, p. 125, 136).

De fato, em 2005, quando questionado se as revoluções no entorno da Rússia poderiam afetar os interesses geoestratégicos de seu país, Putin respondeu que não as interpretava como uma tentativa de "cerco" nem estava preocupado com o resultado das revoluções em si, uma vez que os líderes que assumiram o poder mostravam-se pragmáticos em suas relações com a Rússia, mas estava preocupado com o fato de que essas crises não estavam sendo equacionadas no âmbito das constituições e das legislações dos países afetados (RUSSIA, 2005). O principal ponto, portanto, não era a interferência externa, mas a incapacidade de equacionar os impasses políticos domésticos por vias institucionais.

Isso, contudo, viria a mudar a partir de 2011, com os desdobramentos da "Primavera Árabe". Em março daquele ano, embora a Rússia declarasse "inaceitável" uma interferência militar na Líbia (REUTERS, 2011), a abstenção do governo russo (e também da China) acabou possibilitando a aprovação da Resolução nº 1973 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que autorizava a criação de uma zona de exclusão aérea em território líbio (UNSC, 2011). Semanas depois, o ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, queixou-se de que, para além da imposição da zona de exclusão aérea, a OTAN estava realizando ataques aéreos contra forças do governo líbio, extrapolando o objetivo de proteger civis e, na prática, interferindo na guerra civil sem mandato expresso do CSNU (BBC, 2011).

A deterioração das condições políticas na Líbia despertou o alerta entre autoridades do Kremlin sobre uma possível ampliação do escopo de atuação dos Estados Unidos, com crescente incorporação de alternativas militares não convencionais, que se alinharam aos tradicionais meios de intervenção político-diplomática (BERZINA, 2014, p. 12). Na sequência, em dezembro de 2011, voltaram a ocorrer protestos massivos nas principais cidades da Rússia contestando a legitimidade do sistema eleitoral. Os protestos prosseguiram nos primeiros meses de 2012, quando haveria nova eleição presidencial, causando sobressalto no governo russo.

Assim, munidos das reflexões sobre as revoluções coloridas da década anterior, presenciando as consequências catastróficas da "Primavera Árabe" e diante de situação similar a se desenrolar no próprio território russo, as elites dirigentes do país cristalizaram, de 2012 em diante, a percepção de que tais eventos constituíam fenômenos indissociáveis de ações de interferência externa, fomentados ou amplificados por países ocidentais (JONSSON, 2019, p. 125, 132).

Assinalando essa mudança de percepção, quando as primeiras propostas de criação de zonas de exclusão aérea na Síria começaram a ser aventadas em 2013, a Rússia logo manifestou que utilizaria seu poder de veto no CSNU (BACZYNSKA; GUTTERMAN; HERITAGE, 2013). Seguindo a nova linha de interpretação dos fatos, quando adveio a crise da Ucrânia em 2014, Putin fez questão de destacar o papel de potências externas na preparação de um "exército de militantes bem treinados e bem equipados" para lutar contra o ex-presidente ucraniano Viktor Yanukovych. Em contraste com suas declarações de 2005, Putin frisou que sabia que essas ações não eram direcionadas apenas contra a Ucrânia, mas também

contra a própria Rússia e os esforços de integração eurasiática, em um movimento que, *pari passu* à expansão da OTAN, assemelhava-se à política de contenção empregada contra a Rússia desde o século XVIII (RUSSIA, 2014b).

Para enfrentar tamanho desafio, era preciso entendê-lo em sua essência, dando-lhe um enquadramento ontológico, o que foi feito mediante a definição do conceito de "guerra híbrida".

Enquadramento ontológico do conceito

Embora menções de autoridades russas ao fenômeno da guerra híbrida possam ser identificadas em documentos oficiais desde pelo menos o ano de 2010 (ALVES; MACEDO; ROAHNY, 2022, 233-34), uma visão consolidada foi formalmente exposta para a comunidade internacional em maio de 2014, durante a terceira edição da Conferência de Segurança Internacional de Moscou (MCIS, na sigla em inglês).

A Conferência acontecia sob a sombra da nova revolução colorida ocorrida entre o final de 2013 e o início de 2014 na Ucrânia, conhecida como "Euromaidan". No decorrer da 3ª MCIS, autoridades do Estado russo expuseram a tese de uma crescente imbricação entre formas de ingerência política e emprego de forças militares, estratégia que estaria sendo largamente utilizada pelos EUA para capitanear mudanças de regime político em países não alinhados.

Na ocasião, Valery Gerasimov, chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas russas, nomeou a abordagem como sendo uma "técnica adaptativa de emprego da força militar"; nela, gradativamente, meios de pressão não bélicos seriam substituídos ou vinculados à mobilização de unidades militares. Segundo Gerasimov, a sofisticação das formas de ingerência em assuntos internos e a violação da soberania dos Estados implícita a essa abordagem representaria um dos principais desafios securitários contemporâneos[1]. Ressalte-se que tais ideias já haviam sido anteriormente apresentadas por Gerasimov (2013) em artigo acadêmico que, no Ocidente, deu origem à discussão sobre a existência de uma nova doutrina russa sobre a guerra, a "Doutrina Gerasimov"[2].

Em 2015, pouco após a realização da 3ª MCIS, o analista político russo-americano Andrew Korybko publicou monografia (2018 [2015]) na qual discorreu sobre a "abordagem indireta adaptativa", subjacente à política externa norte-americana, a qual objetivaria a desestabilização e derrubada de regimes não alinhados. A essa ideia – uma clara referência à tese exposta por Gerasimov –, Korybko deu o nome de "guerra híbrida". Segundo o autor, guerras híbridas seriam conflitos assimétricos provocados a partir do exterior com o objetivo de sabotar interesses geoeconômicos do país-alvo (KORYBKO, 2022, p. 12).

Para o autor, as guerras híbridas se desdobram em duas fases. Na primeira fase, político-informacional, atores estrangeiros mobilizam recursos para financiar, assessorar ou mesmo estruturar movimentos de oposição política com vistas à troca de regime ("revolução colorida"). Em caso de fracasso, a segunda fase caracteriza-se pela possibilidade de escalada do conflito para formas assimétricas de combate armado (KORYBKO, 2018 [2015], p. 13). Haveria preferência pelas modalidades menos diretas de envolvimento, como o treinamento e o apoio logístico a movimentos autóctones de insurgência (Idem, p. 73). Todavia, cenários de guerra híbrida também contemplariam a mobilização crescente de unidades militares do Estado patrocinador da agressão, em um espectro que iria do emprego velado das forças especiais até a deflagração de uma campanha militar convencional (Idem, p. 82).

Note-se que, à medida que amadureceu, o pensamento russo efetuou aproximação entre o fenômeno das revoluções coloridas e o conceito de interferência externa. A vinculação é relevante, pois permite compreender com maior clareza o processo pelo qual autoridades russas passaram a interpretar como questão de segurança nacional a mobilização política de massa em seu entorno estratégico. Tal processo se consolida mediante a constatação de que a presença de atores

[1] As apresentações realizadas na 3ª MCIS foram publicadas pelo Ministério da Defesa da Federação Russa (RUSSIA, 2014a).

[2] A existência de uma "doutrina" própria, criada a partir das reflexões de Gerasimov, é tema controverso, tendo sido mais recentemente renegada pelo próprio criador do conceito (GALEOTTI, 2019). Anteriormente, Bartles (2016) já havia frisado que as ideias de Gerasimov continham reflexões sobre os desafios do ambiente operacional presente e futuro, não se confundindo com proposições doutrinárias sobre novas formas de fazer a guerra. Por outro lado, há pesquisadores que permanecem defendendo a validade heurística da doutrina Gerasimov, mas imputando sua "paternidade" a outros atores da política russa (*e.g.* RUMER, 2019).

estrangeiros não é fortuita, mas antes parte constitutiva da dinâmica de instabilidade sociopolítica capaz de ensejar a mudança de regime.

Aqui reside, pois, o foco de enquadramento das revoluções coloridas como ameaças securitárias cujas raízes encontram-se fora do espaço doméstico. Em consequência desse argumento, a ação de atores externos na organização, financiamento, promoção ou apoio logístico a manifestações políticas passou a ser encarada por autoridades russas como afronta à soberania nacional e ao princípio de não ingerência em assuntos internos.

Independente da "realidade" da ameaça securitária representada pelas revoluções coloridas para a estabilidade das instituições da Federação Russa, o enquadramento conceitual do fenômeno sob o guarda-chuva da guerra híbrida produziu efeitos concretos. Dito em outras palavras: a securitização das formas complexas de interferência externa ligadas à guerra híbrida permitiu que se formulassem contramedidas estatais que, por sua vez, reduziram a margem de ação de governos e organizações estrangeiras potencialmente interessados em influenciar o processo decisório e a dinâmica sociopolítica local, com implicações que se estendem para o presente e se revestem de crescente relevância.

Contramedidas no campo político

Nos últimos anos, diversas iniciativas políticas, alterações legais e aperfeiçoamentos institucionais na Rússia podem ser compreendidos à luz da preocupação securitária com as revoluções coloridas e o fenômeno mais amplo das guerras híbridas. Uma das medidas mais precoces ocorreu ainda em maio de 2005, quando o Kremlin criou seu próprio movimento de apoio, o Movimento Antifascista Democrático Jovem, ou Nashi ("Os Nossos"), que utilizava, basicamente, as mesmas estratégias e táticas dos movimentos de oposição. A criação do movimento estava em sintonia com a ideia de "democracia soberana", formulada, em 2006, por Vladislav Surkov, conselheiro de Vladimir Putin. Essa ideia permitiu contrapor à semântica universalista da democracia liberal uma visão alternativa, fundamentada em especificidades sociais e culturais da Rússia (WILSON, 2009, p. 382).

Em 2006, entrou em vigor a chamada "Lei das ONGs" (RUSSIA, 2006), que atribuiu a órgãos oficiais o dever de registrar e fiscalizar tais entidades, inclusive exigindo a entrega de relatórios financeiros anuais. Também restringiu a possibilidade de associação às ONGs apenas a indivíduos domiciliados no país e proibiu a participação de indivíduos monitorados por lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, assim como detentos e condenados por extremismo. (KAMHI, 2006). Os órgãos oficiais também passaram a poder negar o direito de funcionar em casos específicos, como quando os objetivos da organização "geram ameaça à soberania, à independência política, à unidade nacional, à herança cultural e aos interesses nacionais da Federação Russa" (RUSSIA, 2006; HUMAN RIGHTS WATCH, 2008, p. 32). Com respaldo nessa lei, o governo russo pôde intensificar os esforços de repressão a movimentos de oposição, incrementando a atuação de forças policiais e a detenção de manifestantes - o que veio a ser condenado internacionalmente (Idem, p. 12-13; LYYTIKÄINEN, 2014, p. 43-46; MIJNSSEN, 2014; NIKOLAYENKO, 2017, p. 244-251).

Mais tarde, já sob a influência dos protestos de 2011-12 e do desenrolar da chamada "Primavera Árabe", foi aprovada a lei conhecida como "Lei de Agentes Estrangeiros" (RUSSIA, 2012b), que ampliou as determinações da "Lei das ONGs" de 2006. Na "Lei de Agentes Estrangeiros" foram estabelecidas novas condições para as organizações que desempenham atividades de natureza política e recebem financiamento do exterior (OSTROUKH; HEINRICH, 2012). Além da obrigação de se registrarem perante os órgãos oficiais como "agentes estrangeiros", mediante entrega de documentação específica, as exigências tornaram-se mais estritas quanto à apresentação de relatórios e informações, inclusive acerca do financiamento, e tornou-se obrigatório incluir em todas as publicações das entidades assim classificadas um aviso, informando tratar-se de material divulgado por um "agente estrangeiro" (RICHTER, 2020, p. 7).

Como resposta ainda mais direta aos protestos de 2011-12, foi promulgada lei regulando a organização de manifestações de rua (RUSSIA, 2012a). Dela, destacam-se: a possibilidade de o poder público definir uma lista de locais onde os atos são proibidos, em função do risco a serviços públicos essenciais e à infraestrutura de transporte; assim como

a possibilidade, por outro lado, de definir locais onde os atos são permitidos mesmo sem aviso prévio às autoridades. Também proibiu que pessoas condenadas por crimes contra a segurança do Estado e pessoas com repetidas condenações cíveis relacionadas à regulamentação de eventos públicos convoquem manifestações (COUNCIL OF EUROPE, 2017, p. 6).

Ainda em 2012 foi promulgada lei (RUSSIA, 2012d) "ampliando a definição de traição contra o Estado" por intermédio da alteração dos artigos sobre traição e espionagem do Código Penal (VAN DER VET, 2018, p. 320). O crime de traição, imputável aos cidadãos russos, passou a incluir "assistência consultiva ou outro tipo de assistência a Estado estrangeiro, organização internacional, organização estrangeira ou seus representantes em atividades contrárias à segurança da Federação Russa" (RUSSIA, 2012d; HUMAN RIGHTS WATCH, 2013a, p. 37). Quanto à espionagem, imputável a cidadão estrangeiro ou indivíduo apátrida, deixou de ser necessária ordem explícita de um serviço de inteligência estrangeiro para que um indivíduo que entregasse informações pudesse ser acusado, bastando "agir no interesse" de um serviço de inteligência de outro país (Idem, p. 38).

A criação de instrumentos para coibir administrativamente crimes na internet também entrou na agenda governamental em 2012. A "Lei de Restrição de Conteúdos na Internet" (RUSSIA, 2012c), como seus críticos a chamaram à época (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013b), foi apontada como a primeira de uma série de mudanças legislativas que aumentaria a regulação estatal da internet. Sua justificativa era proteger menores de idade de abusos e coibir a divulgação de pedofilia e materiais que promovessem suicídio e o consumo de drogas. Foi estabelecida uma "lista negra" de endereços, mantida pelo Serviço Federal para Supervisão das Comunicações, Tecnologia da Informação e Meios de Comunicação. A inclusão de endereços nessa lista poderia ser solicitada por órgãos governamentais, bem como pelos próprios cidadãos (OHCHR/UN, 2018), devendo o conteúdo denunciado ser removido ou seu acesso bloqueado pelo servidor ou plataforma mediante notificação oficial.

Avançando na regulamentação da internet, uma lei de 2013 (RUSSIA, 2013b) permitiu à Procuradoria-Geral solicitar ao órgão regulador da rede a inclusão na "lista negra" de conteúdos convocando distúrbios massivos, atividades extremistas ou a realização de protestos não-autorizados pela legislação (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017, p. 20-21). Ainda em dezembro de 2013, as "convocações públicas online com o objetivo de violar a integridade territorial da Federação Russa" foram incluídas expressamente no código penal como uma forma de extremismo, colocando assim o separatismo sob o alcance do bloqueio de conteúdos digitais (Idem, p. 21).

Em 2014, nova lei (RUSSIA, 2014c) introduziu penas de detenção administrativa, serviço comunitário ou multa para infrações tais como organizar manifestação sem notificar as autoridades, participar de protesto que resulte, de forma dolosa (conforme entendimento da Suprema Corte de fevereiro de 2017), em danos à integridade física ou à propriedade, e participar de eventos que resultem, também de forma dolosa, na interrupção de serviços públicos essenciais, tais como transportes e comunicações (COUNCIL OF EUROPE, 2017, p. 7).

A partir de 2015, um novo conjunto de leis dificultou ainda mais o funcionamento das ONGs com recursos do exterior. Naquele ano, foi concedido à Procuradoria-Geral o poder de declarar "indesejáveis" ONGs estrangeiras ou transnacionais (RUSSIA, 2015b; RICHTER, 2020, p. 10). A inclusão na lista de organizações indesejáveis passou a acarretar: proibição de abrir novas subdivisões ou filiais; cessação das atividades das subunidades existentes; proibição da divulgação de materiais informativos, bem como seu armazenamento; e proibição de implementar programas ou projetos no território russo (RUSSIA, 2015b).

Em 2015 e 2016, à luz da nova lei, foram declaradas "indesejáveis" na Federação Russa as seguintes ONGs sediadas nos Estados Unidos: Open Society Foundations, Open Society Institute Assistance Foundation e Media Development Investment Fund. Também foram atingidos pela medida legislativa o National Endowment for Democracy (NED) e os institutos partidários por ele subvencionados: International Republican Institute (IRI), do Partido Republicano, e National Democratic Institute for International Affairs (NDI), do Partido Democrata norte-americano (RUSSIA, 2020).

No ano de 2017, pessoas jurídicas estrangeiras, mesmo sem filiais na Rússia, passaram a poder ser classificadas como meios de comunicação estrangeiros desempenhando o papel de agente estrangeiro (RUSSIA, 2017), sujeitando-se, portanto, à lei pertinente. Em 2019, outra revisão na legislação (RUSSIA, 2019b) passou a permitir a classificação de indivíduos, e não apenas de organizações, como agentes estrangeiros, caso distribuíssem material de organizações assim rotuladas e recebessem fundos provenientes do exterior. Essa série de restrições tem ensejado críticas ao governo russo por constranger a atuação de entidades não-governamentais no país (RFE/RL, 2012; COUNCIL OF EUROPE, 2015; RAINSFORD, 2015; DIXON, 2021). Mais recentemente, a regulamentação da internet teria culminado com na "Lei de Internet Segura" (RUSSIA, 2019a), que visa essencialmente garantir o funcionamento autônomo da internet na Rússia ("*Runet*") caso a infraestrutura do país venha a ser desconectada da rede mundial (STRIZH, 2019; TASS, 2019).

Contramedidas no campo econômico

Um conjunto de leis promulgadas a partir de 2012 visou reduzir a vulnerabilidade de políticos eleitos e servidores públicos a pressões e chantagens econômicas por parte de governos estrangeiros, sobretudo relacionadas a sanções. A primeira delas (RUSSIA, 2012e) consistiu na ampliação do arcabouço legal de combate à corrupção, instituindo a fiscalização sobre a renda declarada e a aquisição de bens por parte de políticos eleitos, autoridades, servidores públicos e funcionários de empresas públicas, bem como de seus familiares. Um dos efeitos esperados era dificultar a ocultação de patrimônio, inclusive no exterior.

No ano seguinte, 2013, nova lei regulamentou de maneira mais específica as obrigações de indivíduos ligados à administração pública. Sua justificativa incluiu "garantir a segurança nacional da Federação Russa" (RUSSIA, 2013a). Passou a ser proibido para indivíduos que

> tomam decisões que afetem questões de soberania e segurança nacional da Federação Russa e/ou participem da preparação de tais decisões abrir e ter contas (depósitos), manter dinheiro e valores em bancos estrangeiros localizados fora do território da Federação Russa, possuir e/ou usar instrumentos financeiros estrangeiros (RUSSIA, 2013a, tradução nossa).

Foi estabelecida uma carência para que os indivíduos afetados se desfizessem de contas ou bens banidos ou, então, renunciassem aos cargos que ocupavam. À época, a deputada que presidia a comissão parlamentar dedicada ao combate à corrupção afirmou que "aqueles que se consideram políticos russos, e não estrangeiros ou dependentes do exterior, certamente agirão para transferir todos os seus ativos financeiros para a Rússia" (BACZYNSKA, 2013).

Essa medida mostrou-se útil já a partir de março de 2014, quando, em razão da anexação da Península da Crimeia pela Rússia, EUA e União Europeia (UE) passaram a congelar bens, recursos e contas bancárias de agentes públicos, políticos, autoridades e empresas russas no exterior. A imposição de sanções continuou e, em julho de 2014, EUA e UE passaram a limitar o acesso de bancos públicos da Rússia a mercados de capitais norte-americanos e europeus; também impuseram embargo ao comércio de armas, a bens de uso dual e a tecnologias sensíveis, em especial no setor do petróleo (G1, 2014; UE, 2014).

Dentre as ações tomadas em resposta pelo governo russo, estava a imposição de sanções contra os setores agropecuários norte-americano e europeu, em linha com as queixas manifestadas pelo parlamentar russo Sergei Lisovsky em 2007. Em agosto de 2014, por meio dos Decretos nº 560, 778 e 830 (UE, 2023), a Rússia proibiu a importação de carne bovina, suína, aves, peixes, laticínios, legumes e frutas provenientes dos EUA, da UE e também da Austrália, do Canadá e da Noruega. À época, a Rússia era o maior destino das exportações agrícolas europeias e o segundo maior importador de frango dos EUA (DEVITT; ZINETS, 2014; OLIVEIRA, 2014). A proibição – prevista para durar, em princípio, apenas um ano – foi sucessivamente prorrogada, permanecendo em vigência pelo menos até 31 de dezembro de 2023, conforme o Decreto nº 725/2022 (RUSSIA, 2022a).

Dentre os artífices das respostas da Rússia, estava o economista russo Sergei Glazyev, um dos principais conselheiros econômicos de Putin e ministro da Integração e Macroeconomia da Comunidade Econômica da Eurásia (CEE)[3]. As propostas de Glazyev (2016) para a blindagem da economia russa contra sanções internacionais transformaram-no em uma espécie de mentor da reconstrução da soberania econômica do país. Na dicção de Glazyev (2022), "as sanções tornaram-se um poderoso incentivo para a transição rumo a liquidações em divisas nacionais e para o desenvolvimento de sistemas de pagamento nacionais".

Nesse sentido, desde 2014, a Rússia passou a desenvolver um sistema próprio de comunicação eletrônica interbancária – Sistema de Transmissão de Mensagens Financeiras (SPFS, na sigla em russo) – para substituir o sistema SWIFT[4], cujos operadores ameaçavam desconectar instituições financeiras russas. O Banco Central da Rússia também criou um sistema próprio de pagamento com cartões bancários – Mir –, que busca fazer interface com o sistema chinês Union Pay e possibilitar pagamentos e transferências para outros países, contornando parte das sanções internacionais (GLAZYEV, 2022).

Outra proposta de Glazyev foi o desinvestimento em ativos cambiais situados em territórios sob jurisdição da OTAN e sua substituição por investimentos em ouro – para ancoragem do Rublo contra ataques especulativos – e em títulos de outros países, particularmente da Ásia, e de instituições financeiras internacionais (GLAZYEV, 2016, p. 422).

Assim, é possível observar queda acentuada nas reservas em moeda estrangeira entre 2014 e 2015, passando de cerca de US$ 450 bilhões para US$ 300 bilhões (CEIC, 2023). Na sequência, em meio à gradual recomposição dessas reservas, observa-se maior distribuição de ativos em territórios não pertencentes à OTAN. Em junho de 2014, mais de 70% dos ativos cambiais da Rússia se concentravam na França (32%), EUA (29,7%) e Reino Unido (8,6%). Em junho de 2021, esses três países somados concentravam apenas 23,3%. Por outro lado, China, Japão e Áustria, que não ocupavam posições expressivas em 2014, passaram a concentrar 13,8%, 10% e 3%, somando 26,8% dos ativos cambiais russos (RUSSIA, 2015a; RUSSIA, 2022b). Finalmente, é possível observar o aumento constante do volume das reservas em ouro, que dobraram entre julho de 2013 e julho de 2018, de 1.015 toneladas para 2.036 toneladas (TRADINGECONOMICS, 2023).

Por fim, diante das sanções ocidentais, o governo russo se viu forçado a promover um giro comercial em direção à Ásia, adensando relações econômicas principalmente com a China e demais países da CEE. Desde 2008, a China já era o principal parceiro comercial da Rússia, mas, em maio de 2014, os dois países anunciaram a assinatura de acordo histórico no valor de US$ 400 bilhões, para a venda de aproximadamente 38 bilhões de m³ de gás por ano da estatal russa Gazprom para a petrolífera chinesa China National Petroleum Corp. (CNPC) durante três décadas (com início em 2018) (LIY, 2014). No mesmo ano, os dois países também acertaram a construção do gasoduto Power of Siberia (concluído em dezembro de 2022), para transportar gás da região de Vladivostok até o nordeste chinês (XINHUA, 2022). Parte dos resultados desse acordo se refletiu nos dados de comércio sino-russo entre 2014 e 2020, onde se registrou aumento de 18% no valor das transações, passando de US$ 88 bilhões para US$ 104 bilhões (GLAZYEV, 2022). Por outro lado, o comércio com os EUA, no mesmo período, diminuiu outros 18%, de US$ 29 bilhões para pouco menos de US$ 24 bilhões (GLAZYEV, 2022).

No âmbito da CEE, a participação comercial dos países da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) subiu de 29,6% para 36,4% no mesmo período; já a participação de países da Organização de Cooperação de Xangai (SCO, na sigla em inglês) passou de 16,3% para 24,1% (GLAZYEV, 2022). Em suma, como observado por Glazyev (2022): "o principal resultado das sanções dos EUA e da Europa foi uma mudança na estrutura geográfica das relações econômicas externas da Rússia em favor da China" (tradução nossa).

[3] União Aduaneira formada em 2011 por Belarus, Cazaquistão e Rússia.

[4] Sigla para "*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*". O Sistema SWIFT opera como uma espécie de rede de comunicação entre instituições bancárias de todo o mundo para a execução de operações financeiras e de pagamentos.

Contramedidas no campo militar

Dentre as contramedidas no campo militar, pode-se elencar, inicialmente, a articulação de ações intituladas "antiterroristas" no âmbito da SCO. Essa organização multilateral, criada em 2001, iniciou seus primeiros exercícios militares conjuntos no ano de 2006, sob a égide de seu braço operacional (Regional Anti-Terrorist Structure – RATS). À medida que evoluíram, os exercícios conjuntos passaram a deter funcionalidades propícias ao enfrentamento de guerras híbridas, particularmente na transição da fase político-informacional para a fase militar, seguindo a estrutura conceitual elaborada por Korybko (2018 [2015]).

Evidenciando a percepção russa sobre um ambiente securitário internacional em acelerada mutação, o governo russo realizou, em um período de 4 anos, duas revisões em sua doutrina militar (em 2010 e, novamente, em 2014). A última revisão datava do ano 2000, que havia alterado a primeira doutrina pós-soviética de 1993. As alterações de 2010 e de 2014 não trataram especificamente do conceito de guerra híbrida, embora o conjunto dos documentos publicados permita vislumbrar o emprego das forças armadas russas para missões correlacionadas aos conflitos assimétricos, característicos das ameaças híbridas.

Em termos mais práticos, contudo, o governo russo criou, em 2016, a Guarda Nacional Russa (GNR), instituída explicitamente como resposta à ameaça de revolução colorida (JONSSON, 2019, p. 146; GRESH, 2020). A GNR é uma instituição militar independente das Forças Armadas e vinculada diretamente ao Presidente da Federação Russa. Foi concebida com o objetivo de unificar, em órgão de abrangência nacional, atribuições e capacidades de segurança interna que antes se encontravam dispersas entre vários entes governamentais. Dentre suas atribuições encontram-se: fiscalizar o comércio de armas; proteger instalações críticas e edifícios públicos; auxiliar na proteção de fronteiras; enfrentar o crime organizado, o terrorismo e o extremismo; e zelar pela ordem e pela segurança pública (ROSLAN, 2017, p. 91).

Os esforços empreendidos no ano de 2016 para a criação da GNR, bem como outras iniciativas de modernização das Forças Armadas russas, a exemplo da aceleração no desenvolvimento de mísseis hipersônicos (SPUTNIK, 2016), ensejaram recorde de destinação de orçamento para a Defesa: US$ 74 bilhões (SIPRI, 2022). Esse valor pode parecer limitado quando comparado ao orçamento de Defesa dos EUA[5], mas representou 5,43% do orçamento governamental russo naquele ano, percentual sem precedente na história da Rússia pós-soviética.

A criação da Guarda, compreendida à luz de sua finalidade explícita de evitar revoluções coloridas, demonstra ter sido absorvida e elaborada de maneira consequente a experiência derivada dos casos líbio (2011), sírio (2012) e ucraniano (2014): as lições aprendidas traduziram-se na urgência de desenvolver e integrar as instituições estatais russas capazes de evitar a instrumentalização de manifestações populares a partir do exterior. Naqueles três contextos nacionais, a instabilidade política deflagrada pelos protestos se metamorfoseou em desintegração sistêmica tão logo entraram em cena organizações paramilitares apoiadas por potências estrangeiras – radicais islâmicos, na Líbia e na Síria; organizações neonazistas, na Ucrânia –, assim como grupos armados, com presença de mercenários e operativos de forças especiais, infiltrados a partir de países vizinhos (BANDEIRA, 2016, p. 157, 175, 297, 358, 398). Supridos pelo contrabando de armas, munições e explosivos, tais grupos puderam combater as forças estatais, realizar sabotagens e tomar instalações produtivas, meios de transporte e edifícios governamentais (Idem, p. 296, 384-385), comprometendo a capacidade de resposta do Estado e levando a mudanças de regime ou à guerra civil, como na Síria.

Observar a relação entre o objetivo de contenção da interferência externa e as atribuições específicas da Guarda, com ênfase para a proteção de instalações críticas e edifícios governamentais (ROSLAN, 2017), permite apreciá-la como uma iniciativa de reforma institucional baseada em compreensão sofisticada dos mecanismos de deflagração e escalada das revoluções coloridas. Seguindo a "abordagem indireta adaptativa" (KORYBKO, 2018 [2015]), observa-se que a criação

[5] Aproximadamente US$ 690 bilhões em 2016 (SIPRI, 2022).

da Guarda teve como objetivo evitar a escalada da ameaça híbrida de sua primeira fase, político-informacional, para a fase de conflito assimétrico.

Considerações Finais

Avaliando as contramedidas apresentadas quanto a sua cronologia e grau de sofisticação, poderíamos classificá-las em: (1) iniciativas precoces – organização do movimento Nashi, em 2005, "Lei das ONGs" de 2006 e exercícios militares conjuntos no âmbito da SCO, na esteira das primeiras revoluções coloridas exitosas; (2) medidas programáticas – conjunto de leis promulgadas em 2012 e 2013, sob influência da "Primavera Árabe" e dos protestos de 2011-2012 na Rússia contra o processo eleitoral; e (3) aprofundamentos ou aprimoramentos – medidas adotadas nos anos seguintes, tais como as leis sobre agentes estrangeiros e a "Lei de Internet Segura". A maior parte das medidas econômicas e militares aqui analisadas também se enquadram nessa última categoria. Tal perspectiva cronológica permite que se vislumbre tanto a intencionalidade quanto o acúmulo de experiência incorporado nas sucessivas iniciativas de contraposição às ameaças híbridas por parte do *establishment* russo.

É possível, além disso, interpretar as mesmas contramedidas em busca da lógica de priorização de determinadas tarefas atinentes à defesa contra ameaças híbridas. Nessa linha analítica, destacam-se os esforços para: (1) elaborar uma definição legal de "agentes estrangeiros" e limitar sua atuação; (2) aprimorar a definição dos crimes de traição e espionagem; (3) regulamentar os protestos massivos de rua, com atenção ao potencial de esses eventos afetarem a provisão de bens e serviços básicos e a operação de infraestruturas críticas; (4) criar mecanismos para coibir a divulgação de conteúdo ilegal na internet e aumentar gradualmente o controle do poder público sobre o setor, diminuindo vulnerabilidades em relação a empresas e governos de outros países; (5) reduzir a vulnerabilidade dos agentes públicos a pressões e chantagens econômicas por parte de governos estrangeiros; (6) diminuir ou compensar a dependência econômica em relação a potências rivais, incluindo-se aqui iniciativas comerciais e de infraestrutura – tanto física quanto informacional; e (7) integrar as atribuições de segurança interna em uma única organização, com abrangência nacional. O agrupamento temático aqui exposto evidencia o esforço das autoridades russas para reduzir vulnerabilidades com potencial de serem exploradas em cenários de agressão híbrida.

Observando, portanto, a intencionalidade, o aprimoramento gradual das iniciativas e o mapa de vulnerabilidades híbridas que o Estado russo buscou minimizar ao longo da última década, parece-nos necessário concluir que estamos diante de um verdadeiro programa, e não de medidas independentes ou descoordenadas. Tal programa corresponde, em linhas gerais, ao debate sobre revoluções coloridas e conflitos assimétricos, sob o prisma das guerras híbridas, travado ao longo das duas últimas décadas nos meios político, militar e acadêmico russos. A atual resiliência do regime político da Rússia, mesmo em um contexto de gradual "desacoplamento" econômico e institucional em relação aos países ocidentais, sugere que o programa de "defesa híbrida" – ou "segurança democrática", na dicção de Korybko (2016) – tem sido exitoso e pode auxiliar o país na obtenção de seus objetivos geoestratégicos.

Falamos aqui em "desacoplamento" (*decoupling*) em sentido similar ao que é dado ao termo por Kishore Mahbubani (2020), em seu ensaio sobre o recrudescimento do antagonismo EUA-China durante a presidência de Donald Trump. Entendemos que, de maneira análoga ao que alertou o autor para o caso das relações bilaterais sino-americanas, a crescente cisão entre a Rússia e o Ocidente tende a impulsionar transformações no sistema internacional de matriz liberal do pós-guerra. Pilares importantes dessa arquitetura, a exemplo da predominância do dólar nas transações econômicas, passam a ser criticados com maior intensidade na medida em que a divisa deixa de oferecer meio "neutro" e seguro para as trocas, sendo empregada como instrumento coercitivo por intermédio de sanções unilaterais, ao arrepio do direito internacional (MAHBUBANI, p. 60-61).

Para o caso específico da Rússia, o recente banimento do sistema de pagamento interbancário SWIFT e a consequente busca por sistemas alternativos – em conjunto com a China (TAN, 2022) –, sinalizam que o mencionado

desacoplamento já se encontra em operação. Conforme declarou Vladimir Putin em seu discurso de abertura à 25ª Sessão Plenária do Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo (RUSSIA, 2022c), o surgimento de novos polos de influência no sistema internacional implica que os interesses das potências emergentes "não podem mais ser ignorados". Nesse sentido, na consolidação da ordem multipolar, os diversos centros de poder "desenvolvem seu próprio sistema político e instituições públicas de acordo com seu modelo de crescimento econômico e, naturalmente, possuem o direito de protegê-los e de garantir a soberania nacional" (RUSSIA, 2022c, grifo nosso).

O discurso presidencial aqui citado joga luz sobre o argumento de que as contramedidas estatais formuladas pela Rússia, exploradas neste artigo, não são fortuitas, mas partem de um programa específico de contraposição às ameaças complexas de interferência externa, trabalhadas pelo aparato estatal russo sob o rótulo de guerra híbrida.

Para o Brasil, compreender o esforço de resiliência russo em cenário de forte antagonismo externo mostra-se de suma importância. As alterações no ambiente securitário internacional, relacionadas ao surgimento e à difusão das ameaças híbridas, exigem preparo prévio das autoridades e instituições nacionais para lidar com fenômenos que se situam na zona cinzenta entre a pressão político-diplomática e o confronto armado stricto sensu.

É claro que as soluções específicas adotadas pela Rússia não constituem nenhum tipo de "manual" a ser seguido de forma acrítica. Pelo contrário: soluções eficazes somente podem ser formuladas a partir das características culturais, sociais e políticas do Brasil, de nossas tradições institucionais e de nossos interesses geopolíticos. O que a análise do caso russo demonstra é que é possível, por intermédio de efetiva coordenação entre os órgãos de Estado brasileiros, formular e implementar, gradualmente, um programa de enfrentamento às ameaças híbridas, em consonância com a necessidade de contraposição a ações de interferência externa – uma das ameaças ao Estado e à sociedade definidas na Política Nacional de Inteligência (BRASIL, 2016).

Referências

ALVES, Benno Warken; MACEDO, Bruno Vieira de; ROAHNY, Lucas. O que é "guerra híbrida"? Notas para o estudo de formas complexas de interferência externa. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 9, n. 1, p. 229-254, 2022. Disponível em: https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75282. Acesso em 5 fev. 2023.

BACZYNSKA, Gabriela. Russia's Putin tightens grip on elites with overseas asset ban. **Reuters**, 29 ago 2013. Disponível em: https://tinyurl.com/ymtw9hme. Acesso em 5 fev. 2023.

BACZYNSKA, Gabriela; GUTTERMAN, Steve; HERITAGE, Timothy. Russia says it will not allow Syria no-fly zones. **Reuters**, 17 jun. 2013. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-russia-idUSBRE95G0CA20130617. Acesso em 5 fev. 2023.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A Segunda Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Record, 2013.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A Desordem Mundial**: O Espectro da Total Dominação – Guerras por Procuração, Terror, Caos e Catástrofes Humanitárias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARTLES, Charles K. Getting Gerasimov Right. **Military Review**, p. 30-38, jan.-fev. 2016. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20160228_art009.pdf. Acesso em 9 maio 2023.

BBC. Rusia critica la intervención militar en Libia. **BBC News Mundo**, 28 mar. 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2011/03/110328_ultnot_lavrov_critica_campana_libia_cr. Acesso em 5 fev. 2023.

BERZINA, Ieva. Color Revolutions: Democratization, Hidden Influence, or Warfare? **CSSR Working Paper Series**. Working Paper, n. 1. Riga: National Defense Academy of Latvia – Center for Security and Strategic Research, 2014.

BERZINA, Ieva. Weaponization of "Colour Revolutions". **Journal of Political Marketing**, v. 18, n. 4, p. 1-14, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/15377857.2019.1678905. Acesso em 9 maio 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Inteligência**. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

CARLSON, Richard W. Georgia on His Mind: George Soros's Potemkin Revolution. **The Weekly Standard**, Foundation for Defence of Democracies, 24 maio 2004. Disponível em: https://www.fdd.org/analysis/2004/05/24/georgia-on-his-mind-george-soross-potemkin-revolution/ . Acesso em 20 abr. 2023.

CEIC. Russia Foreign Exchange Reserves. **CEIC Data website**, 2023. Disponível em: https://www.ceicdata.com/en/indicator/russia/foreign-exchange-reserves. Acesso em 5 fev. 2023.

COBAIN, Ian; TAYLOR, Matthew; HARDING, Luke. "I am plotting a new Russian revolution". **The Guardian**, 13 abr. 2007. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2007/apr/13/topstories3.russia. Acesso em 5 fev. 2023.

CORMAC, Rory; ALDRICH, Richard J. Grey is the new black: covert action and implausible deniability. **International Affairs**. Oxford, v. 94, n. 03, p. 477–494, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323905198_Grey_is_the_new_black_Covert_action_and_implausible_deniability/link/5aec57f7aca2727bc0043f4b/download. Acesso em 5 fev. 2023.

COUNCIL OF EUROPE. Council of Europe Commissioner for Human Rights reiterates his call to bring Russian NGO legislation in line with European standards. **Council of Europe Commissioner for Human Rights**. Strasbourg, 9 jul. 2015. Disponível em: https://tinyurl.com/8c762fk3. Acesso em 5 fev. 2023.

COUNCIL OF EUROPE. Follow-up memorandum of the Commissioner for Human Rights on freedom of assembly in the Russian Federation. **Council of Europe Commissioner for Human Rights**. Strasbourg, 5 set. 2017. Disponível em: https://tinyurl.com/2zv4us2u. Acesso em 5 fev. 2023.

DEVITT, Polina; ZINETS, Natalia. Rússia veta importação de alimentos do Ocidente em retaliação a sanções. **Reuters**. Moscou, 7 ago. 2014. Disponível em: https://www.reuters.com/article/mundo-russia-importacoes-idBRKBN0G72F220140807. Acesso em 5 fev. 2023.

DIXON, Robyn. Russia's "foreign agent" law now threatens rights group that survived even Soviet pressures. **The Washington Post**, 3 fev. 2021. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/europe/russia-putin-foreign-agents-kremlin/2021/04/02/17dedadc-8cdd-11eb-a33e-da28941cb9ac_story.html?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=wp_world. Acesso em 5 fev. 2023.

DOBBS, Michael. U.S. Advice Guided Milosevic Opposition. **The Washington Post**, 11 dez. 2000. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/12/11/us-advice-guided-milosevic-opposition/ba9e87e5-bdca-45dc-8aad-da6571e89448/. Acesso em 20 abr. 2023.

G1. EUA anunciam novas sanções contra Rússia por crise na Ucrânia. **G1**. São Paulo, 29 jul. 2014. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/eua-anunciam-novas-sancoes-contra-russia.html. Acesso em 5 fev. 2023.

GALEOTTI, Mark. The Mythical 'Gerasimov Doctrine' and the Language of Threat. **Critical Studies on Security**, v. 7, n. 2, p. 157-161, 2019. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21624887.2018.1441623. Acesso em 9 maio 2023.

GERASIMOV, Valery. The Value of Science is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations. **Military-Industrial Kurier**, 27 fev. 2013.

GLAZYEV, Sergei. **The Last World War**: The US to Move and Lose. Moscou: Knizhny Mir, 2016.

GLAZYEV, Sergei. Sanctions and Sovereignty. In: CHUNG, Cynthia. **Through A Glass Darkly: Sanctions and Sovereignty By Sergey Glazyev**. 25 fev. 2022. Disponível em: https://cynthiachung.substack.com/p/sanctions-and-sovereignty?s=r. Acesso em 5 fev. 2023.

GRESH, Jason P. Rosgvardiya: Hurtling Towards Confrontation? **CSIS Blogs – The Post-Soviet Post. Center for Strategic and International Studies (CSIS)**, 21 set. 2020. Disponível em: https://tinyurl.com/4yy8hekc. Acesso em 5 fev. 2023.

HUMAN RIGHTS WATCH. Choking on bureaucracy: State curbs on independent civil society activism. **Human Rights Watch**, v. 20, n. 1(D), 2008. Disponível em: https://tinyurl.com/49hd62s4. Acesso em 5 fev. 2023.

HUMAN RIGHTS WATCH. Laws of attrition: Crackdown on Russia's civil society after Putin's return to the presidency. **Human Rights Watch**, abr. 2013a. Disponível em: https://tinyurl.com/ycx4pntj. Acesso em 5 fev. 2023.

HUMAN RIGHTS WATCH. Russia: Worst Human Rights Climate in Post-Soviet Era: Unprecedented Crackdown on Civil Society. Human Rights Watch, Moscou, 24 abr. 2013b. Disponível em: https://tinyurl.com/mvtcdees. Acesso em 5 fev. 2023.

HUMAN RIGHTS WATCH. Online and on all fronts: Russia's assault on freedom of expression. Human Rights Watch, 18 jul. 2017. Disponível em: https://www.hrw.org/report/2017/07/18/online-and-all-fronts/russias-assault-freedom-expression. Acesso em 5 fev. 2023.

JONSSON, Oscar. **The Russian Understanding of War**: Blurring the Lines Between War and Peace. Washington: Georgetown University Press, 2019.

KAMHI, Alison. The Russian NGO Law: Potential Conflicts with International, National, and Foreign Legislation. **The International Journal of Not-for-Profit Law**, v. 9, n. 1, 2006. Disponível em: https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/the-russian-ngo-law-potential-conflicts-with-international-national-and-foreign-legislation. Acesso em 5 fev. 2023.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas**: das Revoluções Coloridas aos Golpes. São Paulo: Expressão Popular, 2018 [2015].

KORYBKO, Andrew. Hybrid Wars and Democratic Security. **Geopolitika.ru**, 12 jun. 2016. Disponível em: https://tinyurl.com/6nxnuu77. Acesso em 5 fev. 2023.

KORYBKO, Andrew. **Hybrid Wars**: Geopolitical Conflicts in the Postmodern Age. London: Arktos, 2022.

LYYTIKÄINEN, Laura. **Performing Political Opposition in Russia**: The Case of the Youth Movement Oborona. Helsinki: University of Helsinki – Department of Social Research, 2014.

MAHBUBANI, Kishore. **Has China Won?** The Chinese Challenge to American Primacy. New York: Public Affairs, 2020.

MIJNSSEN, Ivo. **The Quest for an Ideal Youth in Putin's Russia I**: Back to Our Future! History, Modernity, and Patriotism According to Nashi, 2005-2013. Stuttgart: Ibidem-Verlag Press, 2014.

MOSNEWS. Russian Chess Legend Kasparov to Establish United Civil Front. **MosNews.com**, 18 maio 2005. Disponível em: https://tinyurl.com/2s4ew8s4. Acesso em 5 fev. 2023.

MOSNEWS. Russian opposition holds forum ahead of summit. **MosNews.com**, 11 jul. 2006. Disponível em: https://tinyurl.com/6r7rukem. Acesso em 5 fev. 2023.

NIKOLAYENKO, Olena. **Youth movements and elections in Eastern Europe**. New York: Cambridge University Press, 2017.

OHCHR/UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. H**uman Rights Council Universal Periodic Review (UPR) (third cycle 2017-2022) – 30th UPR Working Group Session**, 9 maio 2018. Disponível em: https://tinyurl.com/y24ah5m4. Acesso em 5 fev. 2023.

OLIVEIRA, Kelly. Embargo da Rússia abre grande janela para Brasil exportar carnes. **Agência Brasil**. Brasília, 7 ago. 2014. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-08/embargo-da-russia-abre-grande-janela-para-brasil-exportar-carnes. Acesso em 5 fev. 2023.

OSTROUKH, Andrey; HEINRICH, Mark. Russia's Putin Signs NGO "Foreign Agents' Law". **Reuters**, 21 jul. 2012. Disponível em: https://tinyurl.com/3383v5ke. Acesso em 5 fev. 2023.

RAINSFORD, Sarah. US MacArthur Foundation leaves Russia amid legal crackdown. **BBC News**, 22 jul. 2015. Disponível em: https://tinyurl.com/wpfvj79h. Acesso em 5 fev.

REUTERS. Russia: outside meddling in Libya "unacceptable". **Reuters**, 10 mar. 2011. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-russia-libya-lavrov-idUSTRE72919Y20110310. Acesso em 5 fev. 2023.

RFE/RL. "Other Russia" conference opens in Moscow. Radio Free Europe/Radio Liberty, 11 jul. 2006. Disponível em: https://www.rferl.org/a/1069756.html. Acesso em 5 fev. 2023.

RFE/RL. Putin Signs NGO "Foreign Agents Law". **Radio Free Europe/Radio Liberty**, 21 jul. 2012. Disponível em: https://tinyurl.com/zjvpdfw4. Acesso em 5 fev. 2023.

RICHTER, Andrei. **"Foreign Agents" in Russian Media Law**. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2020.

ROBERTSON, Graeme B. Managing Society: Protest, Civil Society, and Regime in Putin's Russia. **Slavic Review**, v. 68, n. 3, p. 528-547, 2009. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/25621654. Acesso em 5 fev. 2023.

ROSENBERG, Tina. Revolution U. **Foreign Policy**, 17 fev. 2011. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2011/02/17/revolution-u-2/amp. Acesso em 20 abr. 2023.

ROSLAN, Grzegorz. Rosgvard, the National Guards Russian Federation. **Security Forum**, v. 1, n. 2, p. 87-95, 2017. Disponível em: https://tinyurl.com/b7bm5txs. Acesso em 5 fev. 2023.

RUMER, Eugene. **The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action**. Washington, EUA: Carnegie Endowment for International Peace, 2019.

RUMER, Eugene. Interview on Radio Slovensko and Slovakian Television Company (STV). **Kremlin – Official Internet Resources of the President of Russia**, 22 fev. 2005. Disponível em: http://kremlin.ru/transcripts/22837. Acesso em 05 fev. 2023.

RUSSIA. The State Duma condemned US attempts to interfere in the internal political situation in Russia. **Duma Official Website**, 13 abr. 2007a. Disponível em: http://duma.gov.ru/news/527. Acesso em 5 fev. 2023.

RUSSIA. Transcript – one hundred and ninety-ninth meeting of the Federation Council. **Federation Council Official Website**, 13 abr. 2007b. Disponível em: http://council.gov.ru/media/files/41d44e660f8bd12d2b90.doc. Acesso em 5 fev. 2023.

RUSSIA. Conference Proceedings. III Moscow Conference on International Security. **Ministry of Defense of the Russian Federation**, Moscou, 23-24 maio 2014a. Disponível em: https://tinyurl.com/ynmskc8n. Acesso em 5 fev. 2023.

RUSSIA. Message from the President of the Russian Federation. **Kremlin – Official Internet Resources of the President of Russia**, 18 mar. 2014b. Disponível em: http://kremlin.ru/news/20603. Acesso em 5 fev. 2023.

RUSSIA. Bank of Russia Foreign Exchange Asset Management Report. **Bank of Russia Website**, Moscou, n. 1 (33), 2015a. Disponível em: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/31899/2015-01_res_en.pdf. Acesso em 20 abr. 2023.

RUSSIA. List of foreign and international Non-Governamental Organizations whose activities are recognized as undesirable in the territory of the Russian Federation. **Ministry of Justice of the Russian Federation**, Moscou, 2020. Disponível em: https://tinyurl.com/wnn9yb86. Acesso em 05 fev. 2023.

RUSSIA. On the Extension of Certain Special Economic Measures Aimed to Ensure the Security of Russia. **Official Website of Legal Information**, 11 out. 2022a. Disponível em: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210110003. Acesso em 20 abr. 2023

RUSSIA. Bank of Russia Foreign Exchange and Gold Asset Management Report. **Bank of Russia Website**, Moscou, n. 1 (61), 2022b. Disponível em: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/39685/2022-01_res_en.pdf. Acesso em 5 fev. 2023.

RUSSIA. St. Petersburg International Economic Forum Plenary Session. **Kremlin – Official Internet Resources of the President of Russia**, 17 jun. 2022c. Disponível em: https://tinyurl.com/3ra44k3n. Acesso em 5 fev. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 18 de 10 de janeiro de 2006**. Sobre alterações de certos atos legislativos da Federação Russa. Conselho da Federação, Garant, 2006. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=12044310&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 65 de 8 de junho de 2012**. Sobre alterações ao Código da Federação Russa sobre Ofensas Administrativas e à Lei Federal "Sobre Reuniões, Comícios, Manifestações, Marchas e Piquetes". Conselho da Federação, Garant, 2012a. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70086842&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 121 de 20 de julho de 2012**. Sobre alterações a certos atos legislativos da Federação Russa relativos à regulamentação das atividades de organizações não-comerciais que atuam como agentes estrangeiros. Conselho da Federação, Garant, 2012b. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70104242&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 139 de 28 de julho de 2012**. Sobre alterações à Lei Federal "Sobre a proteção de crianças contra informações prejudiciais à sua saúde e desenvolvimento" e certos atos legislativos da Federação Russa. Conselho da Federação, Garant, 2012c. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70107766&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 190 de 12 de janeiro de 2012**. Sobre a alteração do Código Penal da Federação Russa e o artigo 151 do Código de Processo Penal da Federação Russa. Conselho da Federação, Garant, 2012d. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70157082&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 230 de 3 de dezembro de 2012**. Sobre o controle da conformidade das despesas de pessoas que ocupam cargos públicos e outras pessoas com suas receitas. Conselho da Federação, Garant, 2012e. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70171682&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 79 de 7 de maio de 2013**. Sobre a proibição a certas categorias de pessoas de abrir e ter contas (depósitos), manter dinheiro e valores em bancos estrangeiros localizados fora do território da Federação Russa, possuir e (ou) usar instrumentos financeiros estrangeiros. Conselho da Federação, Garant, 2013a. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70272954&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 398 de 28 de dezembro de 2013**. Sobre alterações à Lei Federal "Sobre informação, tecnologias da informação e proteção da informação". Conselho da Federação, Garant, 2013b. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70452568&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 258 de 21 de julho de 2014**. Sobre alterações a certos atos legislativos da Federação Russa voltadas a aprimorar a legislação sobre eventos públicos. Conselho da Federação, Garant, 2014c. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70601304&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei federal nº 129 de 23 de maio de 2015**. Sobre alterações a certos atos legislativos da Federação Russa. Conselho da Federação, Garant, 2015b. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=70935684&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 327 de 25 de novembro de 2017**. Sobre as alterações aos artigos 10.4 e 15.3 da Lei Federal "Sobre informação, tecnologias da informação e proteção da informação" e Artigo 6 da Lei da Federação Russa "Sobre meios de comunicação de massa". Conselho da Federação, Garant, 2017. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=71718236&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 90 de 1º de maio de 2019**. Sobre alterações à Lei Federal "Sobre comunicações" e à Lei Federal "Sobre informação, tecnologias da informação e proteção da informação". Conselho da Federação, Garant, 2019a. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=72135254&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

RUSSIA. **Lei Federal nº 426 de 2 dezembro de 2019**. Sobre alterações à Lei da Federação Russa "Sobre a mídia de massa" e à Lei Federal "Sobre informações, tecnologias da informação e proteção da informação". Conselho da Federação, Garant, 2019b. Disponível em: http://graph.garant.ru:8080/document?id=72993352&byPara=1. Acesso em 25 abr. 2023.

SCHWIRTZ, Michael. Russia's Political Youths. **Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization**, v. 15, n. 1, p. 73-85, 2007. Disponível em: https://demokratizatsiya.pub/archives/15_1_M7U8586745386625.pdf. Acesso em 20 abr. 2023.

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Military Expenditure Database**, 2022. Disponível em: https://milex.sipri.org/sipri. Acesso em 5 fev. 2023.

SPUTNIK. Arma hipersônica: Rússia cria primeiro míssil hipersônico universal. **Sputnik Brasil**, 17 set. 2016. Disponível em: https://sputniknewsbrasil.com.br/20160917/russia-missil-hipersonico-6344431.html. Acesso em 20 abr. 2023.

STEELE, Jonathan. Ukraine's postmodern coup d'etat. **The Guardian**, 26 nov. 2004. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2004/nov/26/ukraine.comment. Acesso em 20 abr. 2023.

STRIZH, Vasilisa. Sovereign Runet Law: Russia Considers Taking Control of Internet in Emergency Situations. **Morgan Lewis Tech & Sourcing Blog**, 29 abr. 2019. Disponível em: https://tinyurl.com/mv52dwat. Acesso em 5 fev. 2023.

SUSSMAN, Gerald; KRADER, Sascha. Template Revolutions: Marketing U.S. Regime Change in Eastern Europe. **Westminster Papers in Communication and Culture**, v. 5, n. 3, p. 91-112, 2008. Disponível em: https://www.westminsterpapers.org/article/115/galley/3512/download/. Acesso em 5 fev. 2023

TAN, Huileng. China and Russia are Working on Homegrown Alternatives to the SWIFT Payment System. Here's What They Would Mean for the US Dollar. **Business Insider**, 28 abr. 2022. Disponível em: https://tinyurl.com/2bcamnjv. Acesso em 05 fev. 2023.

TASS. Putin signs law on reliable Russian Internet. **TASS Russian News Agency**, 1º maio 2019. Disponível em: https://tass.com/politics/1056750. Acesso em 5 fev. 2023.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1996.

TRADINGECONOMICS. Russia Gold Reserves. **TradingEconomics Website**, 2023. Disponível em: https://tradingeconomics.com/russia/gold-reserves. Acesso em 5 fev. 2023.

UE. Declaração do Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, e do Presidente da Comissão Europeia, em nome da União Europeia, sobre as medidas restritivas adicionais tomadas contra a Rússia. **Conselho Europeu**, Bruxelas, 29 jul. 2014. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/22016/144191.pdf. Acesso em 5 fev. 2023.

UE. Russian import ban on EU products. **Official website of the European Union**, 2023. Disponível em: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/international-affairs/eu-russia-sps-issues/russian-import-ban-eu-products_en. Acesso em 20 abr. 2023.

UNSC. **Resolution n. 1973**. United Nations Security Council, 2011. Disponível em: https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1973-%282011%29. Acesso em 9 maio 2023.

USA. **Supporting Human Rights and Democracy**: The U.S. Record 2006. Washington, EUA: United States Department of State, 2007.

VAN DER VET, Freek. "When They Come for You": Legal Mobilization in New Authoritarian Russia. **Law and Society Review**, v. 52, n. 2, p. 301-336, 2018.

WASSERMANN, Rogerio. Bush recebe ONGs para avaliar democracia russa. **BBC Brasil**, 15 jul. 2006. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/07/060715_g8liberdades_crg. Acesso em 5 fev. 2023.

WILSON, Jeanne L. Coloured Revolutions: The View from Moscow and Beijing. **Journal of Communist Studies and Transition Politics**, v. 25, n. 2-3, p. 369-395, 2009.

WOLOSZYN, André Luís. **Guerra nas sombras**: os bastidores dos serviços secretos internacionais. São Paulo: Contexto, 2013.

XINHUA. Russian gas pipeline "Power of Siberia" fully completed. **XinhuaNet**, 23 dez. 2022. Disponível em: https://english.news.cn/20221223/749b1fad892c41a2b3275aebfc573cd2/c.html. Acesso em 5 fev. 2023.

Funções de colaboração exercidas	
Benno Victor Warken Alves:	*Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*
Bruno Vieira de Macedo:	*Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*
Lucas Roahny:	*Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)

CONJUNTURA AUSTRAL
JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH
ISSN 2178-8839

Artigo
Rev. Conj. Aust. | v.14, n.66 | abr./jun. 2023

Nexos e reversos da política externa brasileira e de defesa para o Atlântico Sul: reflexões sobre os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro

Nexuses and reverses of Brazilian foreign and defense policy in the South Atlantic: reflections on the Lula, Dilma, Temer and Bolsonaro governments

DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.130546

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira
UERJ, Rio de Janeiro, Brasil
alanacamoca@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem como objetivo central refletir sobre as transformações do comportamento do Brasil em relação ao Atlântico Sul por meio de uma análise da política externa brasileira e da política de defesa entre os governos Lula e Bolsonaro (2003-2022). Para compreender as transformações na política externa e de defesa, bem como as dinâmicas de cooperação em defesa e segurança no Atlântico Sul, as análises serão desenvolvidas por meio de duas questões: (a) análise de conteúdo dos discursos dos presidentes, ministros de relações exteriores e ministros de defesa, por meio da análise do conteúdo dos discursos; e (b) análise de iniciativas individuais, bilaterais e/ou multilaterais adotadas durante os governos - acordos de cooperação ou declarações em assuntos de defesa do Brasil com países sul atlânticos. O artigo conclui que existem mudanças de intensidade em como o Atlântico Sul é percebido na política externa a depender do governo. Observa-se que as ações para o Atlântico Sul nos governos de Lula e Dilma foram mais intensas do que nos governos posteriores.

Palavras-chave: Política externa; Atlântico Sul; Política de defesa; Cooperação em defesa.

Abstract

The main objective of this article is to understand Brazil's behavior towards the South Atlantic through an analysis of Brazilian foreign policy and defense policy between the Lula and Bolsonaro governments (2003- 2022). In order to understand the transformations in foreign and defense policy, as well as the dynamics of cooperation in defense and security in the South Atlantic, the analyzes will be developed considering two issues: (a) content analysis of the speeches of presidents, foreign ministers and ministers of defense, through the analysis of the content of the speeches; and (b) individual, bilateral and/or multilateral initiatives adopted during governments - cooperation agreements or declarations on Brazil's defense matters with South Atlantic countries.The article concludes that there are changes in intensity in how the South Atlantic is treated depending on the government. It is observed that the governments of Lula and Dilma intensified actions for the South Atlantic more than subsequent governments.

Keywords: Foreign policy; South Atlantic; Defense policy; Defense cooperation.

Recebido: 14 Março 2023
Aceito: 05 Maio 2023

O trabalho foi realizado graças ao financiamento do Pro Defesa da CAPES MD e FAPERJ.

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 Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC 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

No início do século XXI, várias potências emergentes buscaram um papel global mais ativo e posições regionais de influência na arena internacional. No caso brasileiro, os primeiros anos da década de 2000 marcaram mudanças na política externa que se desenvolveu em direção à uma maior diversificação de parcerias e em busca de uma projeção mais autônoma (ativa e altiva). É também no início do século XXI que o debate acerca da revitalização dos oceanos como espaço geopolítico de disputa (BROZOSKI, 2013) ganhou mais espaço diante das descobertas de recursos estratégicos e minerais elementares. Esse movimento refletiu-se no acirramento de tensões territoriais em diversos tabuleiros regionais e também disputas em pontos de estrangulamento com rotas territoriais - com aumento de exercícios militares e navais e o incremento do desenvolvimento de cooperação na área de defesa.

Nesse cenário, o Atlântico Sul emergiu como um espaço central para a consecução dos interesses brasileiros e como área potencial de disputa geopolítica, como pode ser observado nos documentos oficiais vinculados à defesa desde Lula (2003-2010). Contudo, mesmo que tal região detenha significativa e contínua importância para o Brasil como parte elementar do seu entorno estratégico, é importante compreender se há uma continuidade em como a região é tratada ao longo dos anos a despeito de mudanças de governo. Diante disso, o presente artigo parte da seguinte pergunta de pesquisa: de que forma as mudanças de governo afetam a política externa e de defesa brasileira voltada para o Atlântico Sul?

Para isso, o artigo tem como objetivo central refletir sobre as transformações do comportamento do Brasil em relação à região sul-atlântica por meio de uma análise da política externa brasileira e da política de defesa (voltada para cooperação em defesa) entre os governos Lula e Bolsonaro (2003-2022). Para compreender as transformações na política externa e de defesa, bem como as dinâmicas de cooperação em defesa e segurança no Atlântico Sul, as análises serão desenvolvidas por meio de duas questões: (a) análise de conteúdo dos discursos[1] dos presidentes, ministros de relações exteriores e ministros de defesa; e (b) análise e quantificação de iniciativas individuais, bilaterais e/ou multilaterais adotadas durante os governos – acordos de cooperação ou declarações em assuntos de defesa do Brasil com países sul atlânticos. Em relação a esse último, para análise das iniciativas adotadas durante os governos foram usados dados da base de dados Concórdia do Itamaraty. Ademais, com o objetivo de compreender os interesses do Brasil no Atlântico Sul, serão consideradas também as viagens realizadas para países banhados por tal teatro marítimo.

No que tange à análise de conteúdo, com o intuito compreender a importância do Atlântico Sul e como eles aparecem nas narrativas oficiais para além da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), recorremos à análise do banco de discursos do Projeto Análise de Conteúdo de Pronunciamentos Oficiais da Política Externa Brasileira do Laboratório de Análise Política Mundial com o auxílio do Nvivo 12[2]. A análise de conteúdo de discurso parte de uma abordagem investigativa e descritiva do conteúdo das mensagens, discursos e documentos. Ademais, a análise é desempenhada por meio de três fases: a pré-análise, que corresponde a organização do material, com a escolha dos documentos e do objetivo; a exploração do material, com a classificação e codificação das fontes; e o tratamento dos resultados, por meio da dedução e da interpretação dos dados (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020). Para isso, o presente trabalho utilizou-se de discursos da presidência, dos Ministros de Relações Exteriores e de Ministros de Defesa, quando disponíveis[3].

Para a pesquisa foram analisados um total de 4661 discursos, total, dos Presidentes (Lula, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro), Ministros de Relações Exteriores (Celso Amorim, Antônio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo, Mauro Vieira, José Serra, Aloysio Nunes, Ernesto Araújo e Carlos França) e Ministros de Defesa (Nelson Jobim[4], Celso Amorim,

[1] Para a presente pesquisa foi utilizado o banco de discursos do Laboratório de Análise Política Mundial, bem como outros documentos acessados por meio de plataformas governamentais (.gov.br) e Portal da Transparência.

[2] A pesquisadora agradece, em especial a Prof Dra Danielle Costa da Silva, a disponibilização do banco de discursos do Projeto Análise de Conteúdo de Pronunciamentos Oficiais da Política Externa Brasileira do Laboratório de Análise Política Mundial para consulta pública.

[3] Para maiores detalhes sobre a metodologia ver mais em Silva e Hernandez (2020).

[4] Estão disponíveis via site da presidência da República e Portal da Transparência apenas discursos a partir da gestão de Nelson Jobim (2007-2010), com discursos apenas de 2010.

Jacques Wagner, Aldo Rebelo[5], Raul Jungmann, Joaquim Luna, Fernando Azevedo, Braga Netto[6] e Paulo Oliveira[7]); e foram procuradas inicialmente as palavras "Atlântico Sul", "Sul Atlântico", "sul-atlântico", "Oceano Atlântico", "Atlântico", "ZOPACAS" e "entorno estratégico". Em seguida, em meio a esses discursos, foram buscadas as palavras "Forças Armadas", "Marinha", "Segurança", "Proteção" e "Defesa", para então avaliar os discursos de forma qualitativa no que tange a atuação do Brasil ou interesses no Atlântico Sul.

O artigo está dividido em três partes para além desta introdução e conclusão. Na primeira parte do artigo são apresentados debates acerca do entorno estratégico brasileiro e da inter-relação entre política de defesa e política externa. Na segunda parte é apresentado de forma geral e breve a importância do Atlântico Sul para o Brasil enquanto território estratégico e espaço de atuação. Na terceira parte do artigo, divida em quatro seções, são analisados o desenvolvimento da política externa e de defesa brasileira para a região sul atlântica, trazendo dados em relação aos pontos (a) e (b).

Entorno estratégico e a interrelação entre política externa e política de defesa

A política externa e de defesa são complementares e idealmente inseparáveis, posto que as ações de defesa são necessárias para a consecução dos interesses nacionais (FUCCILLE, 2016). De acordo com Lima *et al.* (2016), na América Latina, a força coercitiva do Estado foi usada primordialmente para combater as revoltas internas e ameaças domésticas. Como não houve "mecanismos operacionais de articulação eficientes, a sinergia entre os campos das políticas externa e de defesa ficaram muito dependentes de eventuais sintonias e compartilhamento de visões entre diplomatas, militares e políticos" (COUTINHO, 2018, p. 203).

Apesar de tal histórico, nota-se que o fim da Guerra Fria trouxe como consequência uma maior interlocução entre a política externa e de defesa (GONÇALVES, 2018). A partir de 1999 com a criação do Ministério de Defesa (MD) – são extintos os antigos ministérios militares da Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas – há uma mudança institucional que criou condições para o controle civil das Forças Armadas (ALSINA JR., 2003) que possibilitou uma maior articulação entre a política de defesa e política externa. Como exemplo, oriundos de uma maior articulação e da participação civil na direção do MD, os documentos da Política Nacional de Defesa (2005; 2012; 2016; 2020), da Estratégia Nacional de Defesa (2008; 2012; 2016; 2020) e o Livro Branco de Defesa (2012; 2020) passaram a ser desenvolvidos e publicados.

Na introdução da PND, afirma-se, por exemplo, que o documento "encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a **política externa do País**, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais" (PND, 2005, grifo nosso). Tal correlação aparece também no END-PND (2016, p. 9), em que se afirma que "o Ministério da Defesa coordena esse processo, que leva em conta os Objetivos Nacionais Fundamentais e os da **política externa brasileira**, as políticas setoriais do País, bem como sua situação socioeconômica, sua extensão territorial, suas águas jurisdicionais e outros aspectos fisiográficos relevantes".

Os documentos apresentam determinados espaços geográficos como de fundamental importância para assegurar os interesses econômicos e geopolíticos do Brasil, principalmente no que diz respeito à constante afirmação da soberania na região Amazônica e no espaço marítimo do Atlântico Sul - em especial Amazônia Azul (ABDENUR; NETO, 2014; OLIVEIRA; NETTO, 2016). Os documentos declaratórios de defesa também foram acompanhados por legislações e diretrizes que propiciaram modificações no ensino militar, inserindo o estudo de disciplinas de Relações Internacionais e Geopolítica como componentes obrigatórios do currículo da formação militar (GONÇALVES, 2018).

Logo, é importante compreender se a coordenação entre política externa e de defesa se apresenta também para regiões estratégicas ao país, como no caso do Atlântico Sul. Afinal, tal espaço, como mencionado, faz parte do chamado

[5] Não foram encontrados discursos disponíveis no banco de dados e no site da presidência da República.
[6] Não foram encontrados discursos disponíveis no banco de dados e no site da presidência da República.
[7] Não foram encontrados discursos disponíveis no banco de dados e no site da presidência da República.

entorno estratégico brasileiro que pode ser definido como "região onde o Brasil quer irradiar, preferencialmente, sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar" (FIORI, 2013, p. 32). É nesse espaço que as dimensões diplomáticas, econômicas e militares devem atuar de maneira coordenada e entrelaçada com o objetivo de promover o interesse nacional do país.

Atlântico Sul e o Brasil: liderança possível?

No início do século XXI, há uma significativa revitalização do mar devido à descoberta de suas potencialidades energéticas e à intensificação do comércio mundial (BROZOSKI, 2013). Nesse cenário, emergiu na literatura o debate cada vez mais intenso acerca dos tabuleiros marítimos geográficos e o avivamento de disputas territoriais, sendo um desses espaços: o Atlântico Sul (ABDENUR *et al.*, 2012; COSTA, 2012; FIORI, 2013; MATTOS *et al.*, 2017).

A título de breve explanação acerca do espaço marítimo a ser analisado a partir de uma reflexão sobre defesa e política externa, o Atlântico Sul compreende quatro grandes arquipélagos e ilhas de tamanhos e importância diferentes. A costa africana se estende desde a Guiné-Bissau até o Cabo, passando por dezesseis países, enquanto a costa americana começa no Cabo de São Roque e se estende até o Cabo da Terra do Fogo, abrangendo uma extensão de 9.000 km e incluindo Brasil, Uruguai e Argentina (BROZOSKI, 2013). Ainda assim, o Atlântico Sul é situado em três frentes continentais (a América, a África e a Antártica) e participa de três corredores da economia política internacional: estrangulamento Natal-Dakar, Estreito de Drake e Passagem do Cabo (CASTRO, 1999; OLIVEIRA; NETTO, 2016). A região assumiu grande relevância pelo fato de ser uma fonte importante de recursos econômicos, a principal rota comercial brasileira e um meio de projeção de influência e poder na África (NEVES, 2015). Para o Brasil, o Atlântico Sul possui relevância econômica significativa, na medida em que cerca de 90-95% do comércio exterior e 90% da produção de petróleo e gás do país estão localizados nessa região (COSTA, 2012; FIORI, 2013).

No geral, apesar do Atlântico Sul ser considerado uma zona pacífica, existem conflitos territoriais e disputas por soberania, como ocorrem entre o Reino Unido e a Argentina em torno das ilhas Malvinas (NEVES, 2015). É presente a atividade política no âmbito da segurança e defesa de países como Estados Unidos - com a reativação da IV Frota da Marinha norte-americana, 58 anos após ter sido desativada, e a criação da Africom em 2007 –, Reino Unido, França e até mesmo da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Ainda, hoje também é discutida a presença de investimentos chineses em portos nas regiões ribeirinhas e a possibilidade de repensarmos acerca do território como um espaço ampliado de disputa de territórios econômicos e influência política. Além disso, a região vivencia algumas ameaças de segurança relacionadas ao contrabando, narcotráfico, imigração ilegal, crimes ambientais, pirataria e outros. Para além dessas novas ameaças, o Atlântico Sul é um espaço geopolítico de disputa possível, devido à presença crescente de potências extrarregionais e de grandes potências com territórios insulares e ilhas na região e/ou projetos de infraestrutura portuária.

Diversos artigos na literatura convencionaram tratar sobre o Atlântico Sul no século XXI como um espaço de projeção e capacidade de ação brasileira, e tem se indagado a partir de diversas matrizes teóricas (COSTA, 2012; FIORI, 2013; ABDENUR *et al.*, 2016; MATTOS *et al.*, 2017) sobre o possível papel de liderança brasileira na região e os interesses do país no tabuleiro marítimo, algo que se reflete nos próprios documentos oficiais do governo que enfatizam a importância do Atlântico Sul e a própria vocação do Brasil em projetar-se sobre ele. Nos discursos oficiais foi também no mesmo período em que a Marinha lançou uma campanha de conscientização pública, intitulada "Amazônia Azul". A campanha tem como objetivo traçar paralelos entre as águas legais do Brasil com a Amazônia "verde", reforçando discursos e justificando os interesses do Brasil no Atlântico Sul (ABDENUR *et al.*, 2012). No Plano Nacional de Defesa de 2005, por exemplo, "o mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul" (PND, 2005).

Ressalta-se ainda que o ideário da importância do Atlântico Sul esteve presente na geopolítica brasileira, em autores, por exemplo, como Therezinha de Castro (1999), com a tese da "Triangulação Insular no Atlântico Sul", em que as

ilhas atlânticas seriam "trampolins de valor estratégico" (CASTRO, 1999, p. 308). Todavia, nas últimas décadas, com a maior articulação entre a política de defesa e a política externa (DE FREIXO; BORELLI, 2021), observam-se projetos cooperação e o fortalecimento de elementos discursivos que pautam e pautaram o papel importante do Brasil na América do Sul, no Sul Global e, consequentemente, como uma possível liderança no oceano sul atlântico. Todavia, seria possível observar uma constante nas ações do Brasil para tal espaço marítimo?

Política Externa e de Defesa: o Atlântico Sul na agenda brasileira

Governos Lula (2003-2010)

A política externa brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) consolidou um perfil autônomo e assertivo do Brasil no cenário global, elevando a posição e a credibilidade do país no campo externo. Segundo Pecequilo e Carmo (2017, p. 13) há uma recuperação da atuação de caráter terceiro mundista e voltada ao Sul do país, "com ênfase em temas sociais e de desenvolvimento, associada à agenda de reforço e reforma do multilateralismo, compôs um projeto sólido". Há também nesse período a proliferação de foros de contatos dando continuidade a projetos de aproximação que se conformavam desde Sarney (1985-1990) e outros bem originais. Nesse sentido, há durante o governo Lula a criação efetiva do IBAS (Fórum de Diálogo Brasil, Índia e África do Sul), é formado o acrônimo e a coalizão político-econômica dos BRIC (a África do Sul entraria na segunda década do século XXI), além de serem criados a Afras (Cúpula África-América do Sul), a Aspa (Cúpula América do Sul-Países Árabes), e a Cúpula Brasil-Caricom (Caricom: Mercado Comum e Comunidade do Caribe). Apesar da crise de 2008, o cenário internacional foi favorável a uma maior inserção do Brasil, posto que reforçou os efeitos da emergência econômica da China e precipitou a aceitação do G-20 como instância substitutiva do G-7 na coordenação da economia global. No âmbito da defesa podemos mencionar também a própria criação do Conselho de Defesa Sul-Americano proposto em abril de 2008 e aprovado no mesmo ano.

A ascensão brasileira e preocupações com seu entorno emergiram na própria construção da diplomacia acerca do mundo multipolar e do "novo" papel do Brasil na arena internacional (SCHENONI *et al.*, 2022). O Brasil buscou adotar a postura de uma potência média, almejando protagonismo regional e formando coalizões internacionais para aumentar seu poder de barganha internacionalmente. Isso significa que, nesse cenário, os governos Lula apresentaram uma postura assertiva em torno da defesa da soberania e dos interesses nacionais, buscando alianças privilegiadas com o Sul (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). Segundo Schenoni *et al.* (2022), ainda que na época a multipolaridade fosse um cenário futuro plausível, apenas em alguns países, como o Brasil, ela foi adotada como fato e diretriz para grandes estratégias, justificando o aumento dos investimentos em política externa e também trouxe reflexos para a política de defesa (BORELLI; DE FREIXO, 2021).

Somado a isso, na arena internacional, a demanda por *commodities* e, sobretudo, por petróleo - como as descobertas do pré-sal - elevou a importância de territórios marítimos. É nesse cenário que começa a ganhar espaço a própria preocupação brasileira em relação ao Atlântico Sul e a sua Amazônia Azul - como parte do seu entorno estratégico. Considerando a prevista correlação no presente artigo entre política externa e política de defesa, bem como a estrutura política do governo a partir de uma análise de lideranças do Executivo - Presidência, Ministério de Relações Exteriores (MRE) e o Ministério de Defesa (MD) -, cabe observarmos como a região sul atlântica era retratada.

No caso do Itamaraty, a gestão foi desenvolvida por Celso Amorim nos dois mandatos de Lula, da vertente autonomista[8]. Enquanto o Itamaraty e o corpo de assuntos internacionais se mantiveram estáveis em sua configuração com poucas mudanças, o Ministério da Defesa do primeiro mandato de Lula não manteve a mesma estrutura. Desde a fundação do MD, atritos derivaram, fundamentalmente, da dificuldade da classe política em lidar com questões

[8] Outras figuras autonomistas importantes foram Samuel Pinheiro Guimarães no cargo de Secretário Geral das Relações Exteriores entre 2003-2009 (substituído por ao fim do mandato por Antônio Patriota) e Marco Aurélio Garcia - intelectual dos quadros do Partido dos Trabalhadores - como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais nos dois mandatos de Lula (CORNETET, 2014).

envolvendo militares - a desmilitarização que alcançou também o setor aéreo, resultando na crise da aviação civil entre 2006-2007 (DE FREIXO; BORELLI, 2021).

O primeiro-ministro da defesa foi o diplomata José Viegas Filho (diplomata), que pediu demissão pouco antes de cumprir dois anos à frente da pasta. Posteriormente, o vice-presidente José Alencar (político) passou a exercer concomitantemente os cargos até a nomeação de Waldir Pires (político). E, por fim, Pires foi substituído pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim (político e jurista).

Considerando as variáveis a serem analisadas para melhor compreender as preocupações do Brasil com o Atlântico Sul, o Quadro 1 apresenta os dados sobre o número de discursos em que tal região é mencionada e aparece com um sentido voltado para projeção do país e conservação dos seus interesses nacionais.

Quadro 1 – Discursos com menção ao Atlântico

Categorias	Total Discursos	Total Discursos com menções ao Atlântico	Discursos com Cruzamento Atlântico Sul e Defesa	Discursos com preocupações sobre do Atlântico Sul e de países da região: cooperação e/ou proteção	Menção ao "Entorno estratégico" nos discursos totais
Lula (2003-2010)	2354	58	26	13	0
Celso Amorim (2003-2010)	93	4	3	2	0
Nelson Jobim (2007-2011)	4	2	2	2	1

Fonte: Elaboração própria com base em Labmundo (2023).

Nota-se que considerando o número elevado de discursos de Lula no período, o Atlântico pouco emergiu em suas preocupações. Todavia, não esteve ausente. A própria conexão entre política externa e defesa se fez presente em ao menos alguns discursos, como nos de Lula quando enfatizou a necessidade de cooperação entre o Brasil e países da região sul atlântica - mesmo que sem diretamente refletirem sobre a cooperação naval e/ou em defesa. No caso de Amorim, a correlação é mais complexa porque nos quatro discursos em que "Atlântico" aparece não há uma menção explícita à região Sul, mas somente a cooperação entre os países.

Dos discursos analisados, podemos destacar o discurso na palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim, intitulada "O Futuro da Comunidade Transatlântica", em que são apresentadas preocupações com a ação de potências "extrarregionais" no Atlântico Sul. Nas palavras do ex-ministro, "vejo com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o "Norte do Atlântico" ao "Sul do Atlântico" – está, o "Sul", área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são notoriamente distintas. O mesmo se diga sobre o hipotético "Atlântico Central" (JOBIM, 2010).

Cabe destacar também o discurso de Lula em 2003 e em 2009 sobre a cooperação em defesa com a Namíbia, caso comumente utilizado pelo governo brasileiro para expressar o papel de liderança do país na região em relação à cooperação em diversas áreas e, inclusive, em defesa (DA SILVA, 2003; DA SILVA, 2009). "Nosso desafio é fazermos hoje do oceano que banha nossas costas um fator de aproximação. Nada melhor simboliza essa determinação e as possibilidades que oferece do que o programa de treinamento da Ala Marítima das Forças de Defesa da Namíbia" (DA SILVA, 2003).

Para além dos discursos, o Plano Nacional de Defesa (PND) de 2005 e a Estratégia Nacional (END) de 2008 apresentam algumas iniciais preocupações brasileiras para a região sul-atlântica. Preocupações estas que ganham destaque nos documentos posteriores. Enquanto a END direciona para intensificação de ações nos teatros de operação do Atlântico Sul e da região Amazônica; o PND apresenta de forma clara e objetiva a região sul-atlântica como parte do entorno estratégico brasileiro, "o país visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África" (PND, 2005).

Em relação às iniciativas adotadas tanto (b) no âmbito internacional, como doméstico, no início dos anos 2000, houve uma forte retomada dos investimentos das indústrias naval, *offshore* e de peças, o que trouxe impactos importantes sobre a economia brasileira. Nesse cenário, três políticas públicas envolvidas: Programa de Modernização e Expansão da Frota de Navios Petroleiros da Transpetro/Petrobras (PROMEF); de financiamento – como o Fundo de Marinha Mercante; e de capacitação de mão de obra – como o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) - indicando o ressurgimento da indústria naval (NETO; POMPERMAYER, 2014). Segundo Neto e Pompermayer (2014) cabe destacar ainda o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 que intensificou investimentos em setores diversos, inclusive em portos e hidrovias (R$3,4 bilhões previstos em 2007).

Além disso, como critério de avaliação da importância da região (dos países) para Lula, o presidente viajou diversas vezes para países banhados pelo Atlântico Sul com o objetivo de estreitar relações e fortalecer mecanismos de cooperação – cerca de 27% de suas viagens foram para países da região. Ademais, foram realizados 11 acordos relacionados à temática de defesa e segurança no período, sendo o presidente que mais desenvolveu ferramentas formais de cooperação com os países banhados pela região.

Isso significa que o discurso de liderança, em certa medida, se manteve nas práticas de aproximação com países, mesmo que isso não signifique capacidade de ação política efetiva diante do baixo poder de dissuasão brasileiro e significativa presença de potências na região.

Quadro 2 – Viagens do presidente Lula para países Sul Atlânticos

Países Sul Atlânticos	Número de viagens para cada país	Total de viagens
Argentina	17	X
Uruguai	9	X
África do Sul	5	X
Angola, Cabo Verde, Gana, Nigéria e São Tomé e Príncipe	2	X
Camarões, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Namíbia e Senegal	1	X
Total	59	243

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Transparência (2023).

Quadro 3 – Acordos em Defesa Brasil e países do Atlântico Sul (2003-2010)

África do Sul	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa	6/4/2003
Argentina	Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina Relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência	10/16/2003
Argentina	Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina.	11/30/2005
Guiné Bissau	Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau	6/6/2006
Namíbia	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação no Domínio da Defesa	6/1/2009
Angola	Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio da Defesa	6/23/2010
Guiné Equatorial	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné Equatorial sobre Cooperação em Matéria de Defesa	7/5/2010
Nigeria	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria sobre Cooperação no Domínio da Defesa	7/22/2010
Uruguai	Acordo sobre Cooperação no Âmbito da Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai	7/30/2010
Senegal	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Senegal sobre Cooperação em Matéria de Defesa.	8/3/2010
São Tomé e Príncipe	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe sobre Cooperação no Domínio da Defesa.	11/10/2010

Fonte: Elaboração própria com base em Concordia (2023).

Dados da ABC mostram que a cooperação em defesa do Brasil com os países do continente africano lindeiros, iniciados durante o governo Lula teriam sido apenas dois voltados para formação e treinamentos militares com São Tomé e Príncipe e Cabo Verde (ABC, 2022). No governo Lula, o principal destaque é a atuação no apoio na formação da Marinha de Guerra da Namíbia, onde entre 2001 e 2011, mais de mil oficiais namibianos realizaram treinamentos no Brasil. O caso da Namíbia também é emblemático pelos acordos de cooperação em 2004 em que o Brasil doou a Coverta Purus para a Marinha namibiana, e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) já atuou com subcontratos para construir embarcações militares para a Namíbia (CORADINI *et al.*, 2021).

Na via multilateral é importante refletirmos sobre o desenvolvimento (ou não) de relações próximas do Brasil com países lindeiros sul-atlânticos. Nesse sentido, um ponto central é a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) estabelecida em 1986 e criada com o intuito de promover a cooperação regional, manutenção da paz e da segurança no entorno dos 24 países que aderiram a tal projeto[9].

Apesar da sua possível importância, a ZOPACAS carece de institucionalização e desde sua criação foram realizadas apenas sete reuniões Ministeriais, sendo apenas uma durante o governo Lula (2007 – Angola). O IBSAMAR iniciado em 2008 ocorreu também em 2010 e os exercícios se concentraram na ênfase à guerra antissubmarina, às manobras anti-pirataria e às ações de Defesa Antiaérea. Essas preocupações refletem o interesse das potências média e emergentes (no período) de se posicionar como provedores de segurança para o entorno regional próximo[10].

[9] África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

[10] Além desses, foram iniciados treinamentos militares navais diversos, bilaterais e multilaterais, como o ASPIRANTEX com Argentina e Uruguai desde 2010, Atlasur. De forma semelhante podemos mencionar o ATLASUR realizada bianualmente desde 1995 por argentinos e sul-africanos em conjunto com brasileiros e uruguaios. Todavia tal exercício não parece mudar de intensidade e nem sofrer mutação a partir da gestão do governo Lula.

Governos Dilma (2011-2016)

Dilma Rousseff assumiu a presidência em 2011, e logo durante o seu discurso de posse, apresentou promessas vinculadas ao aprofundamento do relacionamento com "vizinhos sul-americanos, com nossos irmãos da América Latina e Caribe, com nossos irmãos africanos e com os povos do Oriente Médio, e dos países asiáticos" (ROUSSEFF, 2011). Era esperado que, como uma liderança do mesmo partido (PT), as estratégias de política externa seguissem com uma orientação para o Sul global.

Não por acaso, Antonio Patriota (2011) ao assumir a chancelaria deixou claro que a política externa seria continuada, mesmo que não significasse dar os mesmos passos que a gestão anterior. É possível encontrarmos os mesmos elementos voltados ao universalismo na política externa de Dilma com a manutenção e o interesse por fortalecer relações com países na América Latina e Caribe, na África, na Ásia e no Oriente Médio (CORNETET, 2014; SARAIVA, 2014). No âmbito multilateral, há uma constante defesa ao multilateralismo e a necessidade de revisão das instituições internacionais. Em relação a esse último ponto, a efetivação do Banco dos BRICS em 2014 poderia ser considerada como um possível, mesmo que ainda incipiente, elemento de contestação à ordem internacional. Além disso, a pauta de direitos humanos ganha destaque nos discursos nas Nações Unidas, bem como na ênfase na responsabilidade ao proteger em intervenções e operações de paz conduzidas sob os auspícios do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Todavia, apesar de indícios de uma continuidade, é importante considerar o cenário internacional mais restritivo durante a gestão de Dilma Rousseff. Durante o período, a crise deu lugar à recuperação econômica estadunidense e à recuperação europeia, reduzindo a capacidade de barganha. Gradativamente, a posição do Brasil no cenário internacional passou a ser minada com a própria desaceleração econômica e menor ativismo internacional (CORNETET, 2014). O aumento da demanda mundial por *commodities* nos inícios dos anos 2000, o aumento do mercado interno sustentado pelos pilares de políticas adotadas pelo governo Lula (distribuição de renda, acesso ao crédito e investimentos públicos), se esgotaram. Além disso, cabe destacar a instabilidade política do governo Dilma, sobretudo após o segundo mandato com a forte polarização doméstica e reduzida base parlamentar que culminaram no impeachment de 2016.

Apesar de possíveis restrições e diminuições de intensidade, a esfera multilateral foi, em certa medida, alargada com, por exemplo, a expansão do Mercosul a partir da entrada efetiva da Venezuela. A corrente política no interior do Itamaraty que havia predominado durante o governo de Lula seguiu nas principais posições do ministério (SARAIVA, 2010). Dentro do aparato institucional do Itamaraty temos alguma troca de cadeiras, diferente da plena estabilidade no governo anterior. Antônio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014) e Mauro Vieira (2014-2016) atuaram como ministros de relações exteriores no período. Apesar de mudanças institucionais, as mesmas linhas ou alguns atores estiveram presentes nos cargos, demonstrando uma relativa estabilidade. A mudança institucional também ocorreu dentro do Ministério de Defesa, mesmo que com maior estabilidade do que em comparação com o governo Lula, onde Celso Amorim (2011-2015), ex-Ministro de Relações Exteriores assumiu a pasta por cerca de quatro anos antes de Jacques Wagner (2015-2016) (político) substituí-lo.

Considerando as variáveis a serem analisadas para melhor compreender as preocupações do Brasil com o Atlântico Sul, (a) o Quadro 4 apresenta os dados sobre o número de discursos em que tal região é mencionada e aparece com um sentido voltado para projeção do país e conservação dos seus interesses nacionais.

Quadro 4 – Discursos com menção ao Atlântico

	Total Discursos	Total Discursos com menções ao Atlântico	Discursos com Cruzamento Atlântico Sul e Defesa	Discursos com preocupações sobre do Atlântico Sul e de países da região: cooperação e/ou proteção	Menção ao "Entorno estratégico" nos discursos totais
Dilma (2011-2016)	873	36	25	5	3
Antônio Patriota (2011-2013), Luiz Figueiredo (2013-2015) e Mauro Vieira (2015-2016)	101	12	12	7	0
Celso Amorim (2011-2015) e Jacques Wagner (2015)	120	50	50	50	17

Fonte: Elaboração própria com base em Labmundo (2023).

Os dados extraídos do governo Dilma são os mais emblemáticos considerando o significativo montante de 50 discursos de Ministros de Defesa, quase metade do total, em que o Atlântico Sul aparece, seja em dizeres que buscam demonstrar a atuação do Brasil território que "ilustra o nosso compromisso primário com a nossa própria Amazônia Azul, mas também com o Atlântico Sul" (AMORIM, 2012), proteger a região por meio "de uma Marinha de guerra como a brasileira continua a ser a dissuasão de forças potencialmente hostis em nossas costas e no Atlântico Sul" (AMORIM, 2013), estimular a cooperação por meio da Zopacas (AMORIM, 2013b); e reafirmar o entorno estratégico brasileiro onde apesar da política de defesa envolver dimensões mais amplas, "sua referência fundamental – como não poderia deixar de ser – é o entorno estratégico do Brasil (...) composto pela América do Sul, de um lado, e pelo Atlântico Sul (visto no seu sentido geopolítico e não exclusivamente geográfico) e pela orla ocidental da África, de outro" (AMORIM, 2014).

Amorim, em discurso pronunciado na Conferência do Ministro de Estado e da Defesa em 2013, enfatizou os mecanismos bilaterais e multilaterais do Atlântico Sul, enfatizando a reativação da ZOPACAS após a reunião em 2013, que reuniu efetivamente ministros de defesa de todos os países membros, bem como o aumento da agenda bilateral do Brasil, o que incentiva, inclusive, a base industrial de defesa (BID) do país. Essa foi a última reunião da ZOPACAS até então [11].

> Se nós ficarmos ausentes, outros entrarão, como, aliás, já estão entrando. Aviões militares brasileiros têm sido adquiridos por vários países africanos, como Burkina Faso, Mauritânia e Senegal, entre outros. O Brasil também tem procurado participar, por diversas formas, das iniciativas voltadas para a segurança do Golfo da Guiné. (...) Essa é uma área em que a Defesa deve trabalhar em estreita cooperação com o Itamaraty, entre muitas outras (AMORIM, 2013b).

Cabe ressaltar que Dilma traz em seus discursos menções ao entorno estratégico brasileiro, enfatizando a América do Sul e a África como parte prioritária na política de defesa do país, mesmo que isso não tenha significado a mesma intensidade de viagens e acordos, como será observado, quando comparado ao governo Lula. Nesse sentido, indica-se que Dilma mantém uma política que busca fortalecer as relações brasileiras com países em seu entorno estratégico – países do Sul Global e é o período que indica maior correlação entre a política externa e a política de defesa se considerarmos que em nos discursos há alguma menção ao Atlântico Sul.

É também durante esse período que são lançados documentos da estratégia nacional, sendo eles o Livro Branco de Defesa Nacional de 2012, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, ambos também de 2012. Nesse documento, o Atlântico Sul recebeu destaque privilegiado com uma subseção destinada a ele, com uma reflexão de três níveis de ambiente estratégico - internacional, regional e atlântico (LBDN, 2012). O livro Branco reforça o entorno estratégico brasileiro e apresenta o Atlântico Sul como a ponte entre as duas massas continentais, fortalecendo relações com os países do continente africano. Em relação anterior, a única mudança entre os PNDs é o reforço no documento de

[11] As outras reuniões realizadas foram: Rio de Janeiro, Brasil (1988), Abuja, Nigéria (1990), Brasília, Brasil (1994), Somerset West, África do Sul (1996) e Buenos Aires, Argentina (1998).

2012 às iniciativas multilaterais na região, com ênfase na "consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul e o diálogo continuado nas mesas de interação interregionais, como a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas)" (PND, 2012). O PND também vincula o programa nuclear da Marinha ao projeto de proteção do Atlântico Sul.

A gestão de Dilma (b) significou a relativa proliferação e desenvolvimento de acordos de cooperação técnica com países lindeiros sul-atlânticos, segundo dados da ABC (2022). Entre 2011-2016, o Brasil realizou ações de cooperação técnica com treinamento de oficiais e oferecimento de cursos, sendo quatro com Angola e São Tomé e Príncipe, três com Cabo Verde, uma com Benim, cinco com Senegal, seis com a Argentina, duas com a Nigéria e treze com o Uruguai (ABC, 2023). Durante o período, para além de acordos de cooperação técnica, a Marinha do Brasil passou a realizar treinamentos conjuntos em exercícios plurais e de geometria variável. Um exemplo é o exercício OBANGAME Express iniciado em 2012 que tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central para fortalecimento da segurança marítima na região do Golfo da Guiné - sendo conduzida pelos Estados Unidos com a participação de países europeus, africanos e sul-americanos.

Ademais, nota-se que no governo Dilma há uma redução no nível de viagens internacionais, mas a presidente também priorizou viagens para os países banhados pelo Atlântico Sul, sendo cerca de 20% de suas viagens destinadas aos países da região.

Quadro 5 – Viagens da presidenta Dilma para países Sul Atlânticos

Países Sul Atlânticos	Número de viagens para cada país	Total de viagens no período
Argentina	8	X
Uruguai	4	X
África do Sul	3	X
Angola, Nigéria e Guiné Equatorial	1	X
Total	18	82

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Transparência (2023).

Governo Temer (2016-2018)

Após o impeachment de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu como presidente e, diferentemente do governo Rousseff, seu intuito foi o de reformar a economia brasileira seguindo um viés ortodoxo. Tal visão estava expressa no documento intitulado "Uma Ponte Para o Futuro" lançado em fins de 2015. Pode-se dizer, inclusive, que a recusa da adoção das medidas propostas no documento foi um dos motivos para o impeachment de Rousseff. Nesse sentido, Temer defendeu reformas estruturais e criticou "excessos" dos governos anteriores, refletindo o debate sobre o teto de gastos e os cortes nas despesas públicas - com isso há o estabelecimento do "Novo Regime Fiscal" que limita os gastos do Estado por um período de 20 anos, além da Reforma Trabalhista.

No âmbito da política internacional, podemos enumerar como principais acontecimentos, os contínuos impactos da crise econômica (dentro e fora do país), a retomada acelerada das negociações do acordo Mercosul com a União Europeia e a perda do status internacional do Brasil como um ator global. Não por acaso, foi constante a tentativa de repassar uma imagem para o cenário internacional da estabilidade do país no pós-impeachment - o que não vingou de fato. Na arena regional, deve-se apontar também que é um período marcado pela guinada à direita na América Latina com a ascensão de lideranças políticas como Mauricio Macri (2015-2019) na Argentina e de Pedro Kuczynski (2016-2018) no Peru. Foi um momento de retrocessos na integração sul-americana com o afastamento da Venezuela do Mercosul e na estagnação do processo de admissão boliviana (SARAIVA, 2010).

Após a posse e mesmo com a provisionalidade enquanto presidente, Temer implementou uma ampla reforma de gabinete, acarretando uma substituição significativa da maior parte dos ministros em cargo. Apesar do discurso na época representar uma desideologização da política externa, a ascensão de Serra, senador do PSDB na época, ao cargo rompeu

com uma tradição que se fortaleceu nas gestões de Lula e Dilma de indicar um diplomata de carreira para o MRE. Em seu discurso de posse, Serra deixou clara a sua predileção pela priorização de "intercâmbio com parceiros tradicionais, [como] a Europa, os Estados Unidos e o Japão" (SERRA, 2016).

Serra ficou pouco tempo no cargo e logo em 2017 se afastou por problemas de saúde, significando a entrada de Aloysio Nunes, também senador pelo PSDB ao cargo e ex-companheiro de chapa de Aécio Neves. A ascensão da liderança simbolizava os interesses vinculados à agenda liberal-conservadora e ao regime de austeridade fiscal que seria criticado no exterior. Aloysio Nunes reforçou, inclusive, o mesmo discurso de uma política externa não partidária. É um período de ascensão de membros do grupo "institucionalista pragmático" em detrimento de "autonomistas", mas ainda sim ocorreram resistências da chancelaria em realizar medidas mais bruscas (SARAIVA, 2010). Logo, o tom do governo Temer teria sido de relativa inércia. Afinal, há uma maior preocupação com a defesa pessoal de escândalos de corrupção domésticos e menor legitimidade detida doméstica e internacionalmente.

No que diz respeito ao Ministério da Defesa, assumiu Raul Jungmann (2016-2018), político na época vinculado ao Partido Popular Socialista (PPS) – atual Cidadania. Durante a gestão como Ministro de Defesa, participou de palestras e indicou os motivos de uma nova publicação da PND e a END em 2016 – ainda parte do reflexo do governo Dilma. Cabe destacar curiosamente uma menção a presença da América do Norte e da Europa como áreas de interesse da política de defesa do Brasil, estando alinhado com o próprio enfoque que seria desenvolvido durante a sua gestão para áreas do Norte Global.

Considerando os discursos (a) realizados no período, o Atlântico recebeu algum destaque dentro dos discursos do Ministério da Defesa com menções ao entorno estratégico brasileiro. Menções à importância econômica da região (JUNGMANN, 2016) e a necessidade de cooperação com países da região (LUNA, 2018) estiveram presentes nas preocupações de tais lideranças - indicando certa continuidade nas preocupações dentro do MD. Todavia, é observável que no âmbito do discurso presidencial, o Atlântico Sul não obteve destaque significativo.

Quadro 6 – Discursos com menção ao Atlântico

	Total Discursos	**Total Discursos com menções ao Atlântico**	**Discursos com Cruzamento Atlântico Sul e Defesa**	**Discursos com preocupações sobre do Atlântico Sul e de países da região: cooperação e/ou proteção**	**Menção ao "Entorno estratégico" nos discursos totais**
Temer (2016-2018)	407	3	3	3	0
José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes (2017-2018)	47	1	1	0	0
Jungman (2016-2018) e Joaquim Luna (2017-2019)	65	19	19	13	9

Fonte: Elaboração própria com base em Labmundo (2023).

No âmbito do MD, no que tange ao Atlântico Sul, foi realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados uma audiência pública que reforçou a importância do Atlântico Sul e a relevância de manter a região livre de conflitos. Em uma de suas falas, o Ministro afirma:

> Sou um pouco mais velhinho, e no meu tempo isso que a UE está fazendo se chamava rearmamento, e não acabava bem. Um dos cenários com os quais eles trabalham é de problemas no Atlântico Sul. O fato real é que a paz nunca deixa de ser contingente, não é uma dádiva divina nem imutável. A paz passa pela capacidade operacional das Forças Armadas — conclui (SENADO, 2016).

Cabe ressaltar que o ministro na época realizou viagens para Argentina em comemoração ao bicentenário da independência argentina, São Tomé e Príncipe, na cerimônia de posse do Evaristo do Espírito Santo Carvalho, e com o

primeiro-ministro - convidando para que participassem, em novembro de 2016, do encontro da Comunidade do Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Cabo Verde em 2016 na ocasião da posse do presidente Jorge Carlos Fonseca.

Considerando acordos de cooperação na área de defesa (b) com países ribeirinhos, os projetos da ABC apresentam apenas Programas de Cooperação Técnica em Defesa para países da América Latina e África de forma ampla, tendo um sendo desenvolvido entre 2016-2018, outro entre 2016-2017 e um último entre 2017-2019, alcançando o período do governo Bolsonaro (ABC, 2022). Na ocasião da visita à Cabo Verde, supracitada, foi assinado um novo Acordo-Quadro de cooperação em matéria da Defesa, representando um reforço nos laços entre os dois países- com exercícios brasileiros, doação de uniformes e auxílio da Marinha do Brasil no processo de definição da extensão da plataforma continental de Cabo Verde, a exemplo do que ocorreu com Namíbia e Angola. Por fim, cabe ressaltar que em termos de viagens internacionais, Temer continuou a trajetória de redução de viagens para os países banhados pelo Atlântico Sul (Quadro 7), sendo cerca de 18% de suas viagens para a região.

Quadro 7 – Viagens do presidente Temer para países Sul Atlânticos

Países Sul Atlânticos	Número de viagens para cada país	Total de viagens no período
Argentina	2	X
Uruguai, África do Sul e Cabo Verde	1	X
Total	3	18

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Transparência (2023).

Governo Bolsonaro (2019-2022)

Segundo Gonçalves e Teixeira (2020), o governo brasileiro de Jair Bolsonaro (2019-2022) inaugurou "inédita" direção de política externa[12], sendo ela movida exclusivamente por motivações ideológicas, sem compromisso com qualquer concepção de interesses nacionais durante grande parte do seu mandato. Enquanto o governo anterior enfatizava a desideologização da política externa, mesmo que isso não possa se concretizar, a política externa de Bolsonaro mostrou-se deficitária, confusa e voltada apenas para setores que idealizam o país e idealizam as relações com outros países do Norte Global.

Não por acaso, o principal reflexo da política externa de Bolsonaro foi o isolamento do Brasil internacionalmente, na medida em que a liderança optou por aliar-se à figura de Donald Trump (2017-2020) e decidiu seguir com discursos críticos à agenda climática (representando uma das maiores taxas de desmatamento da história do Brasil) e à pandemia de COVID-19. Nota-se que o cenário internacional esteve mais restritivo ao Brasil pela crise sanitária e econômica que o mundo vivenciou, direcionando interesses para áreas não necessariamente relacionadas à cooperação em defesa e muito menos em parceria com países sul-atlânticos.

Considerando o gabinete de Bolsonaro, devemos refletir sobre a própria escolha de Ernesto Araújo como Ministro de Relações Exteriores, assumindo o cargo com um discurso pautado em uma ideologização da política externa. Araújo (2018) enfatizou constantemente a necessidade de "libertar o Itamaraty" e de que era preciso trabalhar pelo Brasil e não pela ordem global. No âmbito da defesa, verificou-se o "desinteresse por responsabilidades multilaterais é acompanhado pelo distanciamento do Brasil das missões de paz da ONU e aumento das operações em âmbito nacional (tais como a Operação Acolhida, em Roraima [....])" (HIRST; MACIEL, 2022, p. 17). Posteriormente, mas com baixa visibilidade política, quase como se houvesse um interesse do Itamaraty por "desaparecer" da cena da política externa, assumiu Carlos França.

Durante o período do governo rompeu-se com a trajetória, mesmo que decadente em Temer, iniciada pelo governo Fernando Henrique Cardoso e fortalecidas nos governos PTs, de buscar uma proeminência no cenário internacional por meio do fortalecimento de coalizões de geometria variável e a proposta do Brasil como uma liderança;

[12] Possivelmente mais ideológica ou semelhante aos períodos trabalhadoos por Pinheiro (2004), como o governo Dutra (1946-1950) e Castelo Branco (1964-1967).

em direção à uma subordinação nos dois primeiros anos ao governo de Donald Trump. As narrativas do MRE embasaram-se em explanações e ações de aversão ao "globalismo", desejando um realinhamento com os Estados Unidos.

Nesse processo, cabe destacar as transformações internas no corpo burocrático do governo, onde há um aumento da participação de militares da ativa e da reserva dentro de altos postos no governo, retomando uma prática comum dos anos da ditadura militar no Brasil. Ao final de 2020, militares da ativa e da reserva ocupavam mais de seis mil cargos civis, representando 39% de cargos do aparelho estatal (HIRST; MACIEL, 2022). É um período marcado pela articulação entre segurança pública e políticas de defesa, já evidenciada durante o governo Temer com intervenções militares no Rio de Janeiro.

Considerando a organização do Ministério da Defesa, estiveram no cargo Fernando Azevedo e Silva (2019-2021), Walter Braga Netto (2021-2022) e Paulo Sérvio Nogueira (2022-2022). Nota-se que todos os nomes são vinculados ao serviço militar e generais do Exército, demonstrando um rompimento com a prática de nomeação de civis até então para os altos cargos do escalão. Fernando Azevedo, foi indicado pelo general Augusto Heleno, que teve participação fundamental no governo conservador bolsonarista. Todavia, sua demissão demonstrou a cisão entre o governo e as Forças Armadas, posto que Fernando Azevedo não teria aceitado a interferência do presidente nas Forças Armadas (BARROCAL, 2021). Fernando Azevedo foi o único dos Ministros a viajar para o continente africano em uma única viagem em 2019 com destino à África do Sul, com passagem por Angola para conferir o desenvolvimento do míssil A-Darter no país africano. Ademais, foi o único a viajar para a Argentina também em 2019, juntamente com comitiva de Bolsonaro, em visita à Macri. Braga Netto é uma figura que representa o obscurantismo do governo bolsonarista, tendo atuado como Ministro da Casa Civil e, posteriormente, da defesa, sendo acusado nos escândalos envolvendo a CPI da COVID-19. Por fim, Paulo Sérvio seguiu a mesma linha do antecessor, representando um líder político bolsonarista, tendo sido responsável, inclusive, por relatório sobre as urnas eletrônicas e o processo eleitoral de 2022.

Considerando os discursos (a) da gestão Bolsonaro, o Atlântico ganhou pouco destaque nas menções e também na priorização das agendas. Ao passo que se direcionaram os interesses para os Estados Unidos, parceiros do Sul Global se tornaram segundo plano na agenda, o que afetou os interesses e discursos para o entorno estratégico. Todavia, é importante frisar que muitos dos discursos dos Ministros de Defesa não estão disponíveis, o que pode indicar falta de transparência e afeta os resultados da amostragem.

Quadro 8 – Discursos com menção ao Atlântico

	Total Discursos	**Total Discursos com menções ao Atlântico**	**Discursos com Cruzamento Atlântico Sul e Defesa**	**Discursos com preocupações sobre do Atlântico Sul e de países da região: cooperação e/ou proteção**	**Menção ao "Entorno estratégico" nos discursos totais**
Bolsonaro (2019-2022)	490	6	3	1	0
Ernesto Araújo (2019-2021) e Carlos França (2021-2022)	81	10	9	7	3
Fernando Azevedo (2019-2021)	26	5	5	0	0

Fonte: Elaboração própria com base em Labmundo (2023).

Como produto do governo, o conteúdo da PND e da END, divulgados em meados de 2020, demonstraram certas mudanças, onde foram sublinhadas "tensões e crises" em países do entorno brasileiro. Constam menções explícitas à ameaça relacionada à presença de potências extrarregionais, aludindo à China e à Rússia, no espaço sul-americano (HIRST; MACIEL, 2021), não sendo crítico à presença das tradicionais potências no entorno sul-atlântico. As maiores preocupações na área de defesa se voltaram para o combate ao crime organizado através das fronteiras norte do país. Mesmo presente no END e no PND de 2020 a ideia de fortalecimento das relações com países sul atlânticos e sobre a própria Zopacas, o que se pode perceber é que o espaço geopolítico foi delegado para um local subordinado.

A gestão Bolsonaro ampliou a contratação das Forças Armadas como executora de grandes obras nacionais de infraestrutura (HIRST; MACIEL, 2022). Todavia, esse aumento de gastos não refletiu em uma maior agenda brasileira para o Atlântico Sul, abandonou-se por completo, por exemplo, a perspectiva da cooperação sul-americana no campo da defesa no seio do Conselho de Defesa da UNASUL. Durante o governo Bolsonaro as preocupações diminutas com a região se mostram em suas viagens: apenas duas vezes à Argentina, uma vez ao Uruguai e nenhuma vez ao continente africano. Em relação à África, há o fechamento de embaixadas como na Libéria e em Serra Leoa, e a perda de representação e ação política – membros da Zopacas.

Quadro 9 – Viagens do presidente Bolsonaro para países Sul Atlânticos

Países Sul Atlânticos	Número de viagens para cada país	Total de viagens no período
Argentina	2	X
Uruguai	1	X
Total	3	28

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Transparência (2023).

Considerando acordos de cooperação Sul-Sul (b), foram realizados programas de capacitação para militares estrangeiros e brasileiros ao longo do governo Bolsonaro (2019-2022) com destaque ao programa de formação náutica para estrangeiros (direcionado para Guiné Bissau, Cabo Verde e Guiné Conacri) iniciado ao final de 2022 (ABC, 2023). Por fim, nota-se que neste governo, temos a Emenda ao Acordo sobre Cooperação no Âmbito da Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sendo assinado em 2022.

Considerações Finais

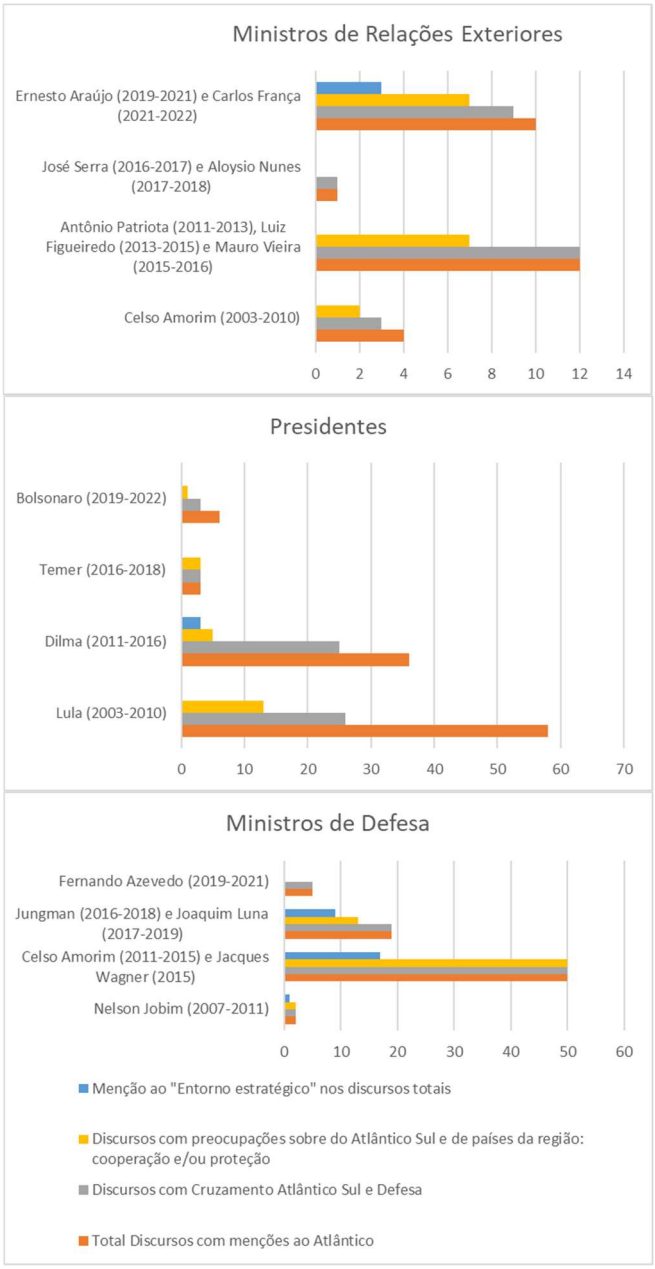
O Atlântico Sul figura como parte do entorno estratégico brasileiro nos documentos oficiais desde 2005, todavia isso não significa que mudanças de intensidade de ações e políticas a serem adotadas para a região no decorrer dos governos não ocorreram. Considerando a política externa e política de defesa correlacionadas, o artigo buscou demonstrar como (e se) o Atlântico Sul emerge como área de interesse do Brasil efetivamente no decorrer dos anos por meio de uma análise de conteúdo dos discursos e de iniciativas adotadas para a região no período. De certa forma, as preocupações do Brasil com tal entorno seja para fins de defesa ou de cooperação em diversas com países banhados pela região estiveram mais presentes em governos cuja a política externa seguia (ou persistia) com ideias voltadas para um maior universalismo de relações e para o papel protagônico do Brasil.

A política externa altiva e ativa de Lula permitiu uma maior aproximação do Brasil com os países da região, fortalecendo o ideário de que o país poderia agir como uma possível liderança no Atlântico Sul e estimular a cooperação entre os países sul-americanos e africanos. Não por acaso, é durante o governo Lula que o maior número de acordos em defesa é desenvolvido com países da região e o maior número de viagens - relacionados à diplomacia presidencial de Lula - é realizado.

O governo Dilma continuou uma trajetória de ascensão em relação às preocupações com tal tabuleiro, o que pode ser observado principalmente nos discursos oficiais dos Ministros de Defesa, sobretudo Celso Amorim, que constantemente enfatizou que "somos o maior país da América do Sul e o país com a maior costa atlântica do mundo. Se não assumirmos as responsabilidades que nos competem, deixaremos o flanco aberto para a eventual entrada de forças hostis ao nosso projeto de paz e prosperidade" (AMORIM, 2013b). O governo Temer direcionou esforços para aumentar a credibilidade internacional do Brasil, mas os Ministros da Defesa não deixaram de lado o papel importante que o Brasil deveria desenvolver no Atlântico Sul. Não é possível afirmar categoricamente que há uma redução do interesse do Brasil na região por meio dos dados apresentados, o que podemos afirmar é que as preocupações com tal entorno pouco apareceram na narrativa da presidência.

No governo Bolsonaro, o descaso com o Atlântico Sul se faz presente tanto nos discursos e ações da presidência como na busca de desenvolvimento de relações com países do Norte Global, sobretudo os Estados Unidos de Donald Trump, e lideranças de extrema direita. Curiosamente é no Itamaraty que, discursivamente, o entorno estratégico emerge como espaço de proteção, significando que a região não fora esquecida na agenda, mesmo que em termos de ação efetiva não tenha sido prioritária. Tais questões enumeradas podem ser observadas nos gráficos abaixo.

Gráficos – Comparação de número de discursos por Ministros de Relações Exteriores, Presidentes e Ministros de Defesa



Fonte: Elaboração própria com base do Labmundo (2023).

O Atlântico Sul é espaço estratégico fundamental para a consecução dos interesses brasileiros na medida em que se relaciona tanto com a soberania, como com o desenvolvimento do país. A política externa alinhada com a política de defesa precisa continuar a desenvolver esforços para tal espaço estratégico por meio de incentivos à cooperação com países banhados pela região e desenvolvendo capacidades efetivas (de vigilância e proteção), tornando-o prioridade da agenda da política de Estado e não somente de políticas de governo. Somente assim será possível que o Brasil possa pensar em se projetar como uma liderança na região.

Referências

ABC. **Agência Brasileira de Cooperação**. Portal.Gov. 2022.

ABDENUR, Adriana Erthal et al. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic, **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n.3, 2013.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **RBPI**, v.46, n.2, 2003, p.53-86.

AMORIM, Celso. Desafios e oportunidades para a defesa o entorno estratégico brasileiro. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2014.

AMORIM, Celso. Intervenção do ministro da defesa, na VII Reunião ministerial da Zona de paz e cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2013b.

AMORIM, Celso. Palavras do Ministro da Defesa Celso Amorim, na abertura do III Simpósio das marinhas da comunidade de países de língua portuguesa. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2012.

AMORIM, Celso. Paz e Cooperação no Atlântico Sul. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2013a.

ARON, Raymond. **Guerra e Paz entre as Nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Ed. UNB, 2002.

BARROCAL, André. Azevedo teria sido demitido por resistir a pressões de Bolsonaro. **Carta Capital**. Disponível em: www.cartacapital.com.br/politica/azevedo-teria-sido-demitido-por-resistir-a-pressoes-de-bolsonaro/ Acesso em 10 de agosto de 2022.

BROZOSKI, Fernanda P. **A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no sistema internacional**. Dissertação Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CASTRO, Therezinha. **Geopolítica**: Princípios, meios e fins. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

CONCORDIA. Acervo de Atos Internacionais. **Itamaraty**, 2023. https://concordia.itamaraty.gov.br/

CORADINI, Luiz F. et al. A cooperação técnica militar Brasil-Namíbia e a projeção da base industrial de defesa brasileira, **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 36 n. 76, 2021.

CORNETET, João Marcelo. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n.24, 2014, p. 111-150.

COSTA, Wanderley. M. da. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. **Revista USP**, v.95, p. 9-22, 2012.

COUTINHO, Isadora C. Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: obstáculos e avanços. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, v.6, n.3, 2018

DA SILVA, Luís Inácio Lula. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao Presidente da República da Namíbia, Hifikepunye Pohamba, **Base de dados Labmundo**, 2009.

DA SILVA, Luís Inácio Lula. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma. **Base de dados Labmundo**, 2003.

DE FREIXO, Adriano; BORELLI, P. C. 'As inflexões na política de defesa no governo Lula (2003-2010)'. **Tensões Mundiais**, v.17, n.34, 2021, p. 173–196.

END. Estratégia Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2008.

END. Estratégia Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2012b.

FIORI, José L. 'O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na primeira década do século XXI'. In: SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FUCCILLE, Alexandre et all. Diplomacia e Defesa no governo Lula da Silva (2003-2010): o diálogo tardio. **Nuevo Mundo Mundos Nuevos** [Online], Questões do tempo presente, 2016.

GONÇALVES, Fernanda Cristina. Defesa, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiro (2003-2016). **Revista da Escola de Guerra Naval**, [S.l.], v. 24, n. 3, 2019.

HIRST, Mônica; MACIEL, Tadeu. A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro, **SciELO Preprints**, 2022.

JOBIM, Nelson. Palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim no Encerramento da Conferência Internacional – "O Futuro da Comunidade Transatlântica". **Defesanet**, 2010.

JUNGMANN, Raúl. Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, na Cerimônia de Declaração de Guardas-Marinha e Entrega de Espadas da Turma Almirante Carvalhal da Escola Naval Rio de Janeiro. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2016.

LABMUNDO. Banco de Discursos do Projeto Análise de Conteúdo de Pronunciamentos Oficiais da Política Externa Brasileira do Laboratório de Análise Política Mundial, IESP-UERJ, 2023.

LBDN. Livro Branco de Defesa Nacional, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2012.

LBDN. Livro Branco de Defesa Nacional, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2020.

LIMA, M. (orgs) **Atlas da Política Brasileira de Defesa**. Buenos Aires; Rio de Janeiro: FLACSO; EdUERJ, 2016.

LUNA, Joaquim Silva. Conferência de Ministros de Defesa das Américas. **Base de dados Labmundo**, 2018.

MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa, et al. Brazilian Policy and the Creation of a Regional Security Complex in the South Atlantic: Pax Brasiliana?. **Contexto Internacional** [online]. vol. 39, n. 02, 2017.

NETO, C. A. S.; POMPERMAYER, F. M. (Orgs.). **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília: Ipea, 2014.

NEVES, André V. L. "Atlântico Sul: Projeção estratégica do Brasil para o século XXI". In: Gheller, Gilberto; GONZALES, Selma; MELO, Laerte. **Amazônia e Atlântico Sul**: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: IPEA, 2015.

OLIVEIRA, Alana C. G. de; NETTO, Gabriela F. Atravessando o Atlântico Sul: as relações entre Brasil e países lindeiros da Costa Oeste Africana. **Tensões Mundiais**, [S. l.], v. 12, n. 22, p. 227–257, 2018.

PECEQUILO, Cristina S.; CARMO, Corival. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 50, 2017.

PND. Política Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2012a.

PND. Política Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2005.

PND. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2016.

PND-END. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2020.

Portal da Transparência. **GOV.BR**, 2023. Disponível em: https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao Acesso em 3 de janeiro de 2023.

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, 2010.

SARAIVA, Miriam G. **Balanço da política externa de Dilma Rousseff**: perspectivas futuras? Relações Internacionais, 2014, p. 25-35.

SCHENONI, Luis Leandro et al. Myths of multipolarity: the sources of Brazil's foreign policy overstretch. **Foreign Policy Analysis**, v. 18, 2022

SENADO. Elite brasileira é negligente com a Defesa nacional, afirma Jungmann na CRE. Senado Notícias, **Agência Senado**, 2016.

SERRA, José. Discurso de Posse. **Ministério de Relações Exteriores**, Discursos, 2016.

TEXEIRA, Tatiana; GONÇALVES, Williams. Considerações sobre a Política Externa no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil. **Sul Global**, v. 1, n. 1, 2020.

SILVA, Danielle C. da; HERNÁNDEZ, Lorena G. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira De Ciência Política**, n. 33, 2020.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v.29, n.2, 2017, p. 273-335.

WAGNER, Jacques. Discurso do Ministro de Estado da Defesa, Jaques Wagner, por ocasião da cerimônia de posse do cargo. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2015.

Funções de colaboração exercidas	
Alana Camoça Gonçalves de Oliveira:	*Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; 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(às) 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 localiza 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 mestrandos(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 inclusos), 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(às) 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(às) 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 suplementar 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) mantém 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.

Apoio:

UFRGS — Programa de apoio à Edição de Periódicos — pro pesq Pró-Reitoria de Pesquisa - UFRGS