



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic behind it. This graphic consists of several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, and green, creating a sense of movement. To the right of the title, there are several small, stylized star or asterisk symbols of varying sizes, arranged in a loose, upward-pointing cluster.

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.

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*

Editores de Revisão

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

Raquel de Holleben, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Yuri Bravo Coutinho, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

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*

Fabício Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

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

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

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

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

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

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

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

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

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

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



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

Bases de dados:

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

Diretórios/Repositórios:

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

Portais:

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

Índices:

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

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref

Volume. 15, Número. 69 (jan./mar. 2024)

ARTIGOS

- A diplomacia brasileira entre o direito à autodeterminação dos povos e o conflito do Saara Ocidental: uma revisão descritiva de atos oficiais p. 7
Adriano Smolarek e João Irineu de Resende Miranda
- Autonomia e seus constrangimentos: política externa do terceiro governo Lula p. 19
João Estevam dos Santos Filho
- Os Bálcãs na política externa russa em meio à Guerra Russo-Ucraniana: uma nova-velha frente na política de grande potência de Moscou p.36
Gustavo Oliveira Teles de Menezes
- Sobre a dinâmica de atores não-estatais violentos: um estudo de caso da crise nas Terras Yanomamis p. 48
Lucas Barreto Rodrigues
- Transição de poder no Equador: rupturas e continuidades nos governos de Rafael Correa e Lenín Moreno (2007-2021) p. 64
Mateus Webber Matos e Eduardo Ernesto Filippi
- Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas frente al conflicto chipriota: variables sistémicas en el país de la política exterior de partidos p. 79
Italo Beltrão Sposito, Florencia Salgueiro Rubio e Sophia Zeballos
- O Brasil está de volta: credibilidade e protagonismo na política externa de Lula da Silva p. 95
Luciano da Rosa Muñoz
- O Legislativo na Guarda dos Guardiões: uma análise quantitativa das ações de controle externo na área de defesa p. 107
Patrick Del Bosco de Sales

RESENHA

- O Sul global no mundo desigual: a história do g7+ p. 120
Marina Bolfarine Caixeta
- Normas de Submissão/Submission Standards p. 124**

A diplomacia brasileira entre o direito à autodeterminação dos povos e o conflito do Saara Ocidental: uma revisão descritiva de atos oficiais

Brazilian diplomacy between self-determination and the Western Sahara conflict: a descriptive review of official acts

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.134689>

Adriano Smolarek

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Brasil

smolarek01@gmail.com  

João Irineu de Resende Miranda

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Brasil

joaoirineu78@gmail.com  

Resumo

Este trabalho objetiva analisar descritivamente as manifestações institucionais diplomáticas do Brasil em relação ao conflito do Saara Ocidental, a partir das relações com as partes diretamente envolvidas. Utilizando-se do método dedutivo, a partir de uma revisão bibliográfica e documental de natureza exploratória, fica evidente que desde 1960 o país tem exteriorizado apoio à autodeterminação de vários povos em múltiplos continentes, incluindo o povo saaraui, do Saara Ocidental. Isso fica demonstrado através de uma série de posicionamentos, atos, notas e discursos diplomáticos ao longo das últimas décadas. No entanto, embora seu posicionamento político em relação à Autodeterminação saaraui nunca tenha alterado, as seculares relações com o reino marroquino – potência ocupante do Saara Ocidental –, têm se intensificado na última década. Os indicadores têm demonstrado uma postura de privilégio aos interesses comerciais estratégicos na relação Brasil-Marrocos, sem representar, contudo, sinais de apoio real àquele reino em relação ao conflito. Estes fatos atestam o apoio e a defesa por parte do Brasil, do inalienável Direito de Autodeterminação do povo saaraui, corroborada pela manutenção de relações com seu interlocutor internacionalmente reconhecido: a Frente Polisario.

Palavras-chave: Brasil; Diplomacia; Saara Ocidental; Marrocos; Autodeterminação dos Povos.

Abstract

This work aims to descriptively analyze Brazil's diplomatic institutional manifestations in relation to the conflict in Western Sahara, based on relations with the parties directly involved. Using the deductive method based on a bibliographic and documentary review of an exploratory nature, since 1960 the country has demonstrated support for the self-determination of various peoples on multiple continents, including the Sahrawi people of Western Sahara. This is demonstrated through a series of positions, acts, notes and diplomatic speeches over the last few decades. However, although its political position in relation to Sahrawi self-determination has never changed, centuries-old relations with the Moroccan kingdom - the occupying power of Western Sahara -, have intensified in the last decade. The indicators demonstrate a stance of privilege for strategic commercial interests in the Brazil-Morocco relationship, without representing, however, signs of real support for that kingdom in relation to the conflict. These facts demonstrate Brazil's support and defense of the inalienable right of self-determination of the Sahrawi people, corroborated by the maintenance of relations with its internationally recognized interlocutor: the Polisario Front.

Keywords: Brazil; Diplomacy; Western Sahara; Morocco; Self-determination.

Recebido: 10 Agosto 2023

Aceito: 16 Setembro 2023

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

Introdução

Em determinados contextos geopolíticos, os modelos de governança internacional podem ser fortemente influenciados pelo comportamento dos Estados como atores soberanos. Sua ação pode, inclusive, alterar a eficácia das normas e princípios do Direito Internacional, impactando diretamente as Relações Internacionais. Um exemplo claro dessa realidade foi a atuação da Organização das Nações Unidas (doravante ONU) em relação ao contexto de descolonização de diversos povos e nações no período pós-Segunda Guerra Mundial. A postura dos Estados membros da Assembleia Geral da ONU naquele período histórico foi fundamental para garantir o Direito dos Povos à Autodeterminação, sem mencionar sua recepção, enquanto novos atores da comunidade internacional. Como Estado-membro daquela Organização, a República Federativa do Brasil sempre manteve uma posição favorável ao Direito à Autodeterminação, fazendo constar, inclusive no texto de sua Constituição Federal. Todavia, ainda que sua postura seja claramente de apoio ao dogma, não é claro o posicionamento prático e histórico que demonstre descritivamente tal vinculação. Apesar disso, conforme se verá, o país possui uma sólida vinculação ao dogma, adotando postura alinhada ao contexto descolonizatório predicado pela Organização das Nações Unidas.

O povo saaraui, proveniente do Saara Ocidental, foi colônia espanhola entre 1884-1976. Quando a descolonização espanhola foi levada à cabo, o reino espanhol juntamente com seu par marroquino e mauritano arquitetaram, através dos Acordos Tripartites de Madrid (1975), uma ocupação civil e militar pelo norte e pelo sul do território, em total desacordo com o anseio do povo autóctone e com o Direito à Autodeterminação dos Povos. Tal ocupação, levada à cabo hoje apenas pelo Marrocos, perpetua uma violação concreta a dito Direito, resultando em um imenso número de refugiados, dura repressão civil com inúmeras violações de Direitos Humanos e no espólio dos recursos naturais daquele território.

Diante deste contexto, o artigo objetiva analisar descritivamente a trajetória da posição brasileira em relação ao Direito à Autodeterminação do povo do Saara Ocidental, a partir do início daquele conflito internacional. Utilizando o método dedutivo ao verificar a coerência entre os atos da política externa brasileira daquele momento, o artigo inicia estabelecendo a gênese e a consolidação histórica e jurídica do princípio, colacionando elementos jurídicos e políticos, assim como, manifestações diplomáticas. A partir disso, utilizando da pesquisa bibliográfica e documental, de natureza exploratória e adotando como fontes primárias os documentos diplomáticos e as normas internas e internacionais do período, o artigo dedica um tópico específico para os atos da chancelaria, cujo objeto tenha sido o Saara Ocidental, com o objetivo de elucidar, em termos de inserção política, quais foram, ao longo do tempo, os posicionamentos institucionais brasileiros sobre o conflito do Saara Ocidental. A análise descritiva do posicionamento histórico da diplomacia brasileira auxilia o entendimento sobre a Autodeterminação dos Povos e baliza o entendimento sobre a leitura da postura brasileira sobre o conflito do Saara Ocidental.

O Brasil nas relações internacionais

Aquilo que os internacionalistas conhecem como Governança Global, Sociedade internacional ou Ordem Universal constitui tanto no aspecto diplomático quanto estratégico, um conjunto de regras, cálculos de interesse e um código de valores (CERVO, 2008). Este código de valores que conduz a inserção internacional dos Estados são geralmente constructos históricos. No caso brasileiro, desde a nova ordem constitucional, instaurada em outubro de 1988, tais valores estão dispostos como princípios regentes da república ante as Relações Internacionais através do artigo 4º.

O artigo representa a única inscrição na história constitucional brasileira direcionada especificamente a regular a atuação internacional do Estado, representando um novo paradigma para a compreensão constitucional do tema (PANNUNZIO, 2014). Trata-se da definição de dez princípios e um objetivo geral inserido como parágrafo único neste artigo. Dentre referidos princípios, em sua maioria, são constructos históricos provenientes do Direito Internacional, representando uma confluência e uma influência para o Direito Constitucional brasileiro sobre o tema (LAFER, 2005; PANNUNZIO, 2014).

Assim, constituem-se princípios fundamentais norteadores da inserção internacional do Estado brasileiro, por leitura expressa do referido artigo, a independência nacional; a prevalência dos Direitos Humanos; a Autodeterminação dos Povos; a não-intervenção; a igualdade soberana; a defesa da paz; a solução pacífica dos conflitos; o repúdio ao terrorismo e ao racismo; a cooperação entre os povos para o progresso, e; a concessão de asilo político. No que se refere ao objetivo geral instituído no parágrafo único, fica estabelecida a busca pela integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina para a formação de uma comunidade de nações (BRASIL, 2023).

Neste sentido, a Constituição de 1988 definiu entre os princípios fundamentais de sua inserção internacional o resguardo à Autodeterminação dos Povos. A capitulação deste princípio demonstra a relevância e a tradição existente em relação aos paradigmas históricos da política exterior brasileira (DALLARI, 1994). O princípio propugna o entendimento de que os povos devem ser guiados por seus próprios meios e desígnios, sem intervenção ou tutela estrangeira (SILVA, 2005).

O reflexo da inserção de tal princípio ao texto constitucional pelo Poder Constituinte originário, derivou da concreta manifestação dos governos na execução da política externa e mesmo no que atine à reconstrução da Ordem Mundial no período posterior à Segunda Guerra Mundial, com a instauração da ONU. Esta instituição, não por acaso, inseriu como um de seus pilares basilares, em seu documento constitutivo – a Carta de São Francisco –, no artigo 1º, bem como nos artigos 55; 73 e 76, as frentes epistêmicas basilares para o pensamento internacional acerca da Autodeterminação.

A autodeterminação na política exterior brasileira

A diplomacia brasileira adquiriu, ao longo do tempo, considerável respeito no cenário internacional devido a capacidade de conjugar valores nacionais com aquilo que foi produzido pela sociedade internacional, tanto no aspecto multilateral, quanto bilateral. A utilização do Princípio da Autodeterminação na prática diplomática nacional remonta às discussões da Resolução 1514 da XV Assembleia Geral, em 1960. O governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), cuja chancelaria coube a Horácio Lafer se manifestou favoravelmente à adoção daquela que seria conhecida como a “Declaração de Independência dos Países e Povos Coloniais” e que inaugurou o processo de legitimação do período da descolonização. Desde então, o princípio se tornou tema recorrente e dominante tanto daquela Assembleia Geral, quanto das posteriores, consistindo em ponto tradicional da abordagem diplomática brasileira, considerando-se um dos *leitmotiv* retóricos do Itamaraty (CERVO; BUENO, 2010).

O governo do presidente Jânio Quadros (janeiro até agosto de 1961) cuja chancelaria esteve a cargo de Afonso Arinos de Melo Franco evidenciou que “Os princípios da Autodeterminação e da Não-Intervenção seriam o norte das relações do Brasil no contexto hemisférico e mundial” (CERVO; BUENO, 2010, p. 315). Afirmou o Chanceler Melo Franco na XVII Assembleia Geral, em 1962, que:

[...] O papel das Nações Unidas no processo histórico de liquidação do colonialismo decorre da letra e do espírito da Carta [das Nações Unidas]. O Princípio de Autodeterminação dos Povos é um dos alicerces de todo o edifício. O princípio de que as potências administradoras devem conduzir, como um “compromisso sagrado”, os povos dependentes no caminho do governo próprio, estabelecido no capítulo XI da Carta, foi vigorosamente implementado pelas Resoluções 1514, 1541 e 1654 da Assembleia. Não existe expediente ou artifício que o possa obscurecer. O Brasil, por sua formação étnica e histórica, por sua tradição política e cultural é uma nação profundamente impregnada do sentimento anticolonialista. [...] (MELO FRANCO, 1962, p. 108).

No governo de João Goulart (1961-1964), o Chanceler João Augusto de Araújo Castro – o último antes da inflexão imposta pela Ditadura Militar – na Assembleia Geral de 1963, se manifestou sobre a posição da diplomacia brasileira em relação ao Princípio de Autodeterminação dos Povos: “Para o Brasil, a luta pela descolonização abrange todos os aspectos da luta secular pela liberdade e pelos Direitos Humanos. O Brasil é contrário a toda forma de colonialismo, seja político ou

econômico” (ARAÚJO CASTRO, 1963, p. 107). Inclusive durante o Regime Militar brasileiro (1964-1985) de acordo com Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2010, p. 398-399), quando o cenário internacional foi utilizado para ampliação e fortalecimento do poder nacional, se mantiveram os princípios históricos da diplomacia brasileira, tais como “a autodeterminação dos povos, a não-intervenção em assuntos internos, a solução pacífica das controvérsias, a rejeição da conquista pelo uso da força, o respeito aos tratados (...)”, entre outros.

Em 1972, por razão da visita do Chanceler brasileiro Mário Gibson Barbosa ao Senegal, a Declaração Conjunta entre os Estados contou com a declaração em que ambos os chanceleres “demonstram a vontade de seus governos pela aplicação da Resolução 1514 (XV), de 14 de dezembro de 1960, sobre a independência dos países e povos coloniais”, aduzindo que “para assegurar o progresso dos povos, é indispensável efetivar o direito soberano que possuem os Estados em proteger seus recursos naturais e deles dispor livremente, no contexto da autodeterminação” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972, p. 337-338).

Durante o governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), o Chanceler Azeredo da Silveira buscou estreitar relações com os países africanos, sendo que, no período de seu “mandato” o país estabeleceu embaixadas em 20 dos então 37 países daquele continente (CERVO; BUENO; 2010, p. 421) e desde o Senegal, no ano de 1974, reafirmou aquele Ministro, os valores fundamentais da Política Exterior Brasileira para a África: o incremento da cooperação na modalidade sul-sul em benefício do desenvolvimento mútuo; o respeito aos princípios da soberania e autodeterminação, a independência econômica das sociedades e a repulsa à discriminação racial (CERVO; BUENO; 2010).

Ainda após o período de redemocratização, o Brasil demonstrou grande empenho na emissão de posições de reconhecimento ante as questões como a independência da Namíbia; do Timor-Leste e no caso mais expressivo, em relação ao Estado palestino durante o segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), em razão do reconhecimento deste, de modo acorde com as fronteiras demarcadas pela ONU, em 1967 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).

Assim, fica demonstrada a vinculação histórica e o respeito do Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, tanto prático quanto retórico, em relação ao Princípio da Autodeterminação dos Povos desde a sua positividade no âmbito internacional em 1960.

O posicionamento brasileiro sobre o Saara Ocidental

Entre os atos governamentais de natureza internacional aos que se atribuiu publicidade através do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, existem algumas poucas menções sobre o tema do Saara Ocidental. Manifestações estas que, ainda que escassas, são aptas para demonstrar tanto a posição diplomática brasileira sobre o conflito, quanto a controvérsia e sobre o Direito à Autodeterminação. Por exemplo, no que se refere a comunicados conjuntos publicados por ocasião de visitas oficiais, o governo brasileiro demonstra primeiramente apoio à autodeterminação do Saara Ocidental, e logo, apoio a uma resolução do conflito, através dos entendimentos construídos no âmbito do Conselho de Segurança da ONU. Nunca houve uma manifestação institucional efetiva de alinhamento com a parte marroquina, no contexto do conflito.

No ano de 1975, na iminência da invasão marroquina e mauritana ao território, ambos países enviam uma missão diplomática ao Brasil solicitando apoio e pressionamento político em fóruns internacionais para a saída da Espanha território colonial do Saara, então chamado “Saara Espanhol”. O apoio se justificaria ante à existência de um “Acordo Tripartite” que deveria “garantir, para além do exercício da autodeterminação, [...] à integração [do território] entre os dois países [Marrocos e Mauritânia]”, possibilitando a salvaguarda dos interesses econômicos e estratégicos da Espanha na região. Sem qualquer menção direta ao interesse da população nativa, autóctone.

A diplomacia brasileira recebeu as delegações, limitando-se a ouvi-las, afirmando que a tendência brasileira sobre o tema estaria ligada à posição dos demais países africanos nas votações da ONU. A postura brasileira pretendia

demonstrar isenção ao problema que não afetava diretamente os interesses nacionais. Além disso, a cautela demonstrada revelou a atenção diplomática, no calor dos fatos, perante os já conhecidos interesses marroquinos e mauritanos (MOREIRA, 2021). Poucos dias antes da recepção da delegação, a Embaixada da Espanha em Brasília enviou ao Itamaraty um memorando confidencial, no qual apresentava a sua visão sobre o assunto, reafirmando o Direito à Autodeterminação e independência do povo saaraui, de acordo com o entendimento estabelecido perante a ONU e sem considerar as reivindicações territoriais de Marrocos e Mauritânia (MOREIRA, 2021).

Em março de 1976, logo após a invasão do território saaraui pelo Marrocos e pela Mauritânia e o início dos confrontos militares, por ocasião da fundação da República Árabe Saaraui Democrática, daqui em diante RASD, o Presidente Ernesto Geisel recebeu uma carta assinada por Mohamed Ould Ziou, Presidente do Conselho Nacional Provisório Saaraui, anunciando a proclamação do novo Estado e demonstrando sua intenção de formar parte da Comunidade Internacional. A posição brasileira adotada foi de neutralidade em relação ao seu conteúdo, abstendo-se mesmo de responder à carta, julgando o seu envolvimento indevido nesta área (MOREIRA, 2021). Tal conselho era formado por membros da Frente Polisario.¹

Em 1978, o Brasil passou a defender o argumento de que o conflito deveria ser submetido às suas próprias instituições regionais, i.e., à então Organização da Unidade Africana, tendo em conta a existência de uma tentativa francesa de intervenção na região (MOREIRA, 2021). No mesmo ano, o representante da Frente Polisario solicitou um encontro com o Embaixador do Brasil em Argel, onde os saarauis tinham base política no exílio. O Itamaraty acata o pedido, mas estabelece para ele caráter informal, ficando designado que o Embaixador deveria ouvir e reportar ao Secretário de Estado.

Esta reunião constituiu um passo importante para o Brasil no seu cauteloso caminho rumo ao reconhecimento da Frente Polisario. O gesto é ainda mais significativo porque antecipa o reconhecimento formal [inclusive pelo Brasil] dentro da ONU. A partir desse momento, começarão a ocorrer contatos esporádicos entre as nossas autoridades e os líderes desse movimento. Pouco depois, por exemplo, um diplomata brasileiro que se encontrava em Argel, com autorização da Secretaria de Estado, participou numa recepção comemorativa do “Dia da República Árabe Saaraui Democrática” (MOREIRA, 2021, p. 141).

Desde então, com o reconhecimento formal da ONU, o governo brasileiro passa a aceitar contatos com os representantes da Frente Polisario, tanto através de sua embaixada em Argel, como em Madrid ou mesmo diretamente em Brasília. Isso se verifica em numerosos reconhecimentos da Polisario, gerando uma contraofensiva diplomática por parte do Marrocos.

Em junho de 1980, o Marrocos anuncia a intenção de enviar uma missão política à Brasília para reduzir o isolamento internacional que aquele país enfrentava no cenário internacional pós-invasão. Na véspera da viagem, o Itamaraty é questionado por correspondentes internacionais sobre a natureza do reconhecimento dado à Frente Polisario. Com a resposta afirmativa ao reconhecimento formal dado aos saarauis, o Embaixador brasileiro em Rabat foi convocado pelo Makhzen marroquino², tendo manifestado a inexistência de equívocos em sua afirmação e que tal era a posição soberana do Estado brasileiro. Na ocasião chegou-se a suspeitar da possibilidade do cancelamento da viagem marroquina ao Brasil, fato que não ocorreu. No discurso realizado entre o Presidente General João Figueiredo (1979-1985) e o Primeiro-Ministro marroquino Maati Buabide, este último expressou seu descontentamento para com “as agressões de que Marrocos é vítima, nas suas províncias do Sul³”, tendo acusado os “adversários da integridade territorial marroquina de querer criar um microestado” para o que o Marrocos “não vai poupar esforços e sacrifícios na preservação da sua

¹ A Frente Polisario, acrônimo de “Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro”, é um movimento de libertação nacional, que objetiva a independência do Saara Ocidental e da autodeterminação do povo saaraui, sendo reconhecido pela Organização das Nações Unidas como o legítimo representante internacional do povo saaraui.

² O termo Makhzen ou Majzen é uma designação coloquial e tradicional no Marrocos e designa “o Estado e as instituições da monarquia marroquina”, como a justiça, administração, forças armadas, polícias, bombeiros e etc.

³ “Províncias do Sul” é a nomenclatura atribuída ao Saara Ocidental após a invasão pelo Marrocos, sendo dividido administrativamente entre “Saguia-el-Hamra” e “Oued Ed Dahab”.

integridade territorial, na defesa dos seus legítimos interesses e dos seus direitos inalienáveis” (MOREIRA, 2021, p. 145-147).

A visita serviu como um momento de reavaliação do problema e da posição brasileira sobre o assunto, conforme consta de um Relatório – à época secreto, recentemente desclassificado - relativo ao assunto para o Presidente da República (MOREIRA, 2021, p. 147).

Embora seja claramente prematuro o reconhecimento pelo Brasil, da República Árabe Saaraui Democrática, creio que poderíamos receber, no corrente ano, delegação da Frente Polisario, movimento reconhecido pelas Nações Unidas com o voto de expressiva maioria de seus membros, atendendo à solicitação que nos é reiterada de forma insistente. Essa visita, feita sem alarde, e sem tratamento especial teria alguma utilidade num momento em que o Brasil procura reativar seu intercâmbio econômico e comercial com a Argélia, país que no período 1973-1975 chegara a ser o nosso mais importante parceiro na África. Por outro lado, permitir-nos-ia atenuar o peso político da visita do Primeiro Ministro do Marrocos, que seguramente procurará defender aqui os interesses de seu país na questão.

A referida reunião com os saarauis não ocorre em Brasília, mas sim às margens da XXXV Assembleia Geral da ONU, no dia 25 de setembro de 1980, entre o Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro e o Ministro das Relações Exteriores da RASD, Ibrahim Hakim, que na ocasião foi nomeado apenas como representante da Frente Polisario. Em longa discussão, em que as partes apresentaram suas razões e pontos de vista, o Brasil considerou que sua posição perante o conflito era de princípios, em alusão relativa ao Princípio da Autodeterminação, tanto normativa, quanto eticamente (MOREIRA, 2021).

Em 28 de janeiro de 1981, ocorreu a primeira visita oficial de um representante da Frente Polisario a Brasília, no Palácio do Itamaraty. O enviado Hamoud Ahmed Baba foi recebido pelo Chefe do Departamento de África, Ásia e Oceania, numa visita de mais de uma hora, num ambiente cordial, tendo o visitante deixado uma boa impressão pela serenidade e objetividade das suas colocações (MOREIRA, 2021). Em novembro do mesmo ano, na XXXVI Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil manifestou-se favoravelmente à Resolução 36/46 que, com base nas decisões da OUA, estimulou as partes a negociarem diretamente o estabelecimento de um cessar-fogo e um acordo de paz que permitisse a realização de um referendo justo e livre. À época, o Marrocos tentou dissuadir o apoio brasileiro ao texto da referida Resolução, que, a seu juízo, extrapolava as decisões da OUA. Os marroquinos indicaram que, não havendo uma contraproposta feita por eles, enquanto parte diretamente implicada, a abstenção seria a única forma de demonstração de neutralidade ou equidistância em relação ao posicionamento adotado pelos chamados "países amigos". Nesse particular, a resposta brasileira foi:

Não há e jamais houve, da parte brasileira, declaração de neutralidade face à questão do Saara Ocidental; ao contrário, o que sempre houve foi a afirmação do propósito de manter-se fiel ao princípio da autodeterminação dos povos e ao direito inalienável do povo saaraui à autodeterminação e à independência (MOREIRA, 2021, p. 154).

Tal manifestação é significativa em relação tanto à aproximação realizada entre o Brasil e a Frente Polisario, quanto em relação marco da posição nacional sobre o conflito e sobre a Autodeterminação do povo saaraui.

Em 1987, o Relatório Diplomático Anual do Itamaraty - hoje extinto - registrava a visita do chanceler da RASD, Ali Beida Mahfoud, a Brasília. Na ocasião, tendo sido recebido pelo "Ministro de Estado Interino", na oportunidade, emitiu-se nota em que "se renova a vontade do seu governo de que o Brasil reconheça a RASD" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1987, p. 36). Já no relatório do ano posterior, há referência sobre a posição brasileira de não-reconhecimento da RASD, mas sim, da Frente Polisario como "representante do povo saaraui, bem como o apoio [brasileiro] à autodeterminação daquele povo [que] estava bem apreciado pelos países do Magrebe" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1988, p. 50).

No mesmo sentido, embora o Brasil não faça parte do grupo de países membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, há um histórico de votos favoráveis ao entendimento entre as partes envolvidas no processo de descolonização e autodeterminação do Saara Ocidental. O país exerceu mandatos - se

considerarmos o início do conflito até hoje - nos biênios 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; 2010-2011 e 2022-2023, em que, o único registro oficial público de manifestação brasileira data do biênio 1998-1999, onde o Embaixador Gelson Fonseca Júnior, citado pelo também Embaixador Fernando de Mello Barreto (2012, p. 451) sintetiza a posição brasileira sobre o tema, afirmando que embora “nenhum pronunciamento em sessão formal tenha sido feito” pela delegação brasileira sobre a situação no Saara Ocidental entre 1998-1999, a mesma “tem participado de consultas informais, de forma equilibrada e construtiva, apoiando os esforços e as recomendações do Secretário-Geral e a realização de um referendo livre, justo e transparente sobre o assunto”. O embaixador lamenta que nenhum avanço adicional tenha sido observado e reconhece que os repetidos atrasos [no processo de definição dos critérios de elegibilidade para votar no referendo de autodeterminação] afetam a credibilidade do processo, no âmbito da missão da ONU encarregada de realizar o referendo de autodeterminação do povo saaraui.⁴

Nos anos 2000, o documento "Resenhas da Política Exterior Brasileira" menciona o assunto. No "Comunicado Conjunto dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil - do governo de Luís Inácio Lula da Silva - Celso Amorim e do Reino de Marrocos, Mohamed Benaïssa, de 12 de março de 2004" os ministros reiteraram o seu apoio às decisões do Conselho de Segurança da ONU para chegar a uma solução política definitiva, negociada entre as partes" sobre o conflito (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004a, p. 306).

No mesmo ano, por ocasião da visita do Rei do Marrocos, Mohamed VI, ao Brasil, em novembro de 2004, o Comunicado Conjunto feito com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, contém menção específica ao Saara Ocidental ao qual “o Presidente Lula reiterou o apoio brasileiro às decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas para alcançar uma solução política negociada, por meio do diálogo entre as partes envolvidas na controvérsia” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004b, p. 460). Tal visita marca o início de uma aproximação comercial entre ambos países, justificada pelas demandas comerciais acerca dos minérios de fosfato, essenciais à agricultura brasileira.

Em nova visita ao Brasil, em março de 2007, os ministros Celso Amorim e Mohamed Benaïssa emitiram novo pronunciamento. Nesse documento, consta que o reino apresentou ao governo brasileiro a "proposta marroquina para uma solução pacífica da questão do Saara Ocidental". O referido plano foi, posteriormente, submetido ao Conselho de Segurança e representou uma tentativa de submeter o Saara Ocidental como região autônoma do Marrocos, sendo enfaticamente rejeitado pela Frente Polisário e pela RASD (JENSEN, 2012). A visita e a manifestação demonstram que houve ocasião para a apresentação da “proposta”. No entanto, o chanceler Celso Amorim manifestou o apreço brasileiro por uma solução baseada no Princípio da Autodeterminação e nos mecanismos da ONU envolvidos no conflito, como se verifica:

O Ministro Celso Amorim recebeu hoje, 14 de março, o Ministro das Relações Exteriores do Marrocos, Mohamed Benaïssa, que realiza visita a países sul-americanos, na qualidade de enviado do Rei Mohammed VI, para apresentar as linhas gerais da proposta marroquina para solução definitiva para a questão do Saara Ocidental. O Ministro Celso Amorim reiterou a posição brasileira em favor de solução pacífica e duradoura para a questão, baseada no princípio da autodeterminação e nas resoluções pertinentes das Nações Unidas. Transmitiu ao Ministro Benaïssa sua esperança de que o diálogo e a cooperação entre as partes permitam superar diferenças e alcançar acordo político mutuamente satisfatório (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007, p. 263).

Dias após a divulgação da referida nota, ocorreu o cancelamento de uma viagem oficial que o então presidente Lula faria ao reino marroquino em 2007. Oficialmente, o cancelamento ocorrido de forma abrupta ocorreu por parte de Mohamed VI, alegando “questões pessoais e urgentes” e que “segundo fontes da área diplomática, foi um comunicado genérico e pouco esclarecedor” (O GLOBO, 2007). A imprensa levantou informações e apurou que o cancelamento se devia à falta de clareza brasileira quanto à proposta marroquina de resolução unilateral do conflito do Saara Ocidental, à qual o chanceler Celso Amorim teria contradito que “[trata-se de] um assunto importante e delicado. Reconhecemos sua

⁴ A MINURSO – Missão da Organização das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental foi constituída em 1991, mas até o ano de 2023 não conseguiu concluir o censo de eleitores habilitados a votar no referendo de autodeterminação por vários fatores políticos impeditivos impostos pelo reino marroquino em relação aos saarauiis.

importância para o Marrocos e outros países amigos, em especial a Argélia. É um assunto complexo” (DIÁRIO GRANDE ABC, 2008 *apud* ESTRADA; RICCI, 2013, p. 50-51). Durante os governos da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) e Presidente Michel Temer (2016-2018) não ocorreram fatos relevantes sobre o tema.

No governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), porém, ocorreu uma mudança substancial no pragmatismo diplomático brasileiro, no que diz respeito não apenas às questões gerais de política externa, mas também à autodeterminação, gerando em alguma medida, desdobramentos no caso do Saara Ocidental. Em junho de 2019, por exemplo, o Chanceler Ernesto Araújo (2019-2022), no afã de suas aspirações “antiglobalistas” e assente num claro viés ocidentalista, religioso e nacionalista (VAZ; GARCIA, 2021), recebeu o seu homólogo marroquino, Nasser Bourita. Na declaração conjunta entre ambos, afirma-se que a questão do Saara Ocidental seria uma “questão vital para Marrocos” e que:

[...] o Brasil dá as boas-vindas e vê com muitos bons olhos a disposição do Marrocos de trabalhar rumo a soluções realistas para a questão do Saara, que é uma questão que já tem décadas e o Brasil tem todo interesse em contribuir, assim como qualquer outro diferendo que exista ao redor do mundo para soluções que vão além simplesmente da retórica e criem realmente novas bases de cooperação em todos os lugares do mundo na medida em que nós possamos contribuir (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019).

Assim, a declaração do chanceler brasileiro fez alusão à “soluções realistas” que “vão além da retórica” sobre a questão do conflito. Trata-se de um claro abandono da posição histórica do Brasil sobre a questão, com aparente inflexão para a posição marroquina (FONSECA JUNIOR, 2021). No entanto, não houve nenhum ato institucional efetivo de mudança na posição brasileira sobre o tema, tal qual ocorreu, por exemplo, com o governo dos Estados Unidos de Donald Trump, que reconheceu uma suposta soberania marroquina sobre o território saaraui em troca do estabelecimento de relações diplomáticas entre Marrocos e Israel, nos chamados “Acordos de Abraão”. A posição do Brasil no campo prático não mudou, em absoluto.

A única mudança verificada ao longo da administração Bolsonaro foi o aumento da compra direta de fosfato espoliado do território saaraui e vendido por Marrocos. Captando a existência de uma ampla e estratégica demanda de importação de fertilizantes agrícolas por parte do Brasil, o Marrocos – que após a anexação do território saaraui tornou-se o principal exportador mundial de fosfatos, ocupando atualmente o segundo lugar (HAUGEN, 2007; TRASOSMONTES, 2016) – utiliza sua diplomacia do fosfato⁵ como eixo das relações bilaterais. No entanto, a recepção estratégica de fosfato marroquino foi substituída desde 2019 pela recepção pública de embarcações provenientes do Saara Ocidental ocupado, carregados com fosfato da mina saaraui de Boucraa, vindas diretamente ao Brasil desde o porto de El Aaiún, no Saara Ocidental. Segundo dados da ONG Western Sahara Resources Watch (2020, p. 24), dois cargueiros, um deles denominado “Orient Tribune” com bandeira cipriota e o outro denominado “Wulin”, com bandeira honconguesa, chegaram ao Brasil em julho e outubro de 2019, respectivamente. A primeira em Salvador (Bahia) e Antonina (Paraná) e a segunda em Santos (São Paulo), ambas carregadas com fosfato do território ocupado do Saara Ocidental, perfazendo um valor de US\$ 6 milhões.

Os fluxos de comércio bilateral entre Brasil e Marrocos tem batido recordes. As importações brasileiras, com predominância dos fertilizantes agrícolas derivados do fosfato perfizeram no ano de 2022 a cifra de US\$ 2 bilhões e 64 milhões (MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, 2023), tendo já atingindo US\$ 2.2 milhões em 2010, sempre baseadas, especialmente, em fosfato e seus derivados (SENADO NOTÍCIAS, 2019; MINISTÉRIO DA

⁵ A “Diplomacia do Fosfato” termo utilizado para descrever uma prática da diplomacia marroquina de venda de rochas fosfáticas e seus derivados. Do estabelecimento destas relações econômicas, verificam-se posturas de extração estatal de fosfato espoliado do território ocupado do Saara Ocidental. Poucos países aceitam a recepção de embarcações carregadas de fosfato proveniente do Saara Ocidental. Aqueles países que detectam tal prática e realizam este tipo de transações comerciais, incidem na mesma ilegalidade de sua ocupação, na medida em que aceitam o material espoliado sem que o valor pago seja revertido em relação ao povo saaraui, legítimos habitantes do território e em contrariedade ao que predica a ONU sobre a soberania permanente sobre recursos naturais dos povos e territórios não-autônomos ou em vias de autodeterminação.

INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, 2023). Soma-se a isso a instalação da estatal marroquina *Office Chérifien des Phosphates* (OCP) no Brasil em 2010. A empresa tem acesso a diversos terminais portuários brasileiros e possui filiais em Paranaguá no Paraná, Rio Grande e Itaquí no Rio Grande do Sul, Rondonópolis no Mato Grosso e Aratu na Bahia, além de dois escritórios em São Paulo. Possui também armazéns nos estados de Goiás, Minas Gerais, Pará e Santa Catarina (O GLOBO, 2011; EXAME, 2013; DANIEL, 2019).

O Projeto de Convenção sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos Internacionais estabelece que os Estados são legalmente responsáveis pelos atos ilícitos de outros Estados quando colaboram para sua execução, inclusive por meio de seus órgãos administrativos, e que essa responsabilidade decorre de atos compostos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002). Dessa forma, o governo Bolsonaro inscreveu o Brasil no rol de Estados que importam e aceitam a extração de recursos naturais do Saara Ocidental, em afronta histórica e constitucional da condução da inserção internacional do Estado, além de violar o posicionamento diplomático acerca do Direito de Autodeterminação dos Povos, estabelecendo contradição com a posição adotada pelo país sobre a questão do Saara Ocidental ao longo do tempo.

Após isso, o subsequente ministro-chefe da diplomacia brasileira no governo Bolsonaro, Carlos Alberto Franco França (2021-2022), embora convivendo com as dificuldades inerentes à postura refratária ao ambiente internacional daquele governo, conseguiu moderar a condução das orientações complexas e sensíveis para níveis razoáveis e pragmáticos, em termos gerais. Isso pressupõe a manutenção da condução característica e histórica do tema até o fim daquele governo. Ao longo de seu mandato como Chanceler, não houve registro de novas compras de fosfato saaraui, ao menos não proveniente do porto localizado no território ocupado.

Com a vitória em terceira oportunidade, Luís Inácio Lula da Silva retorna à presidência com o compromisso de reintegrar o Brasil ao contexto multilateral e em ambientes estratégicos para as dinâmicas interna e internacional. Lula conta como assessor especial para assuntos internacionais com o ex-chanceler Celso Amorim e como ministro das Relações Exteriores, o Embaixador Mauro Vieira. Ao longo dos primeiros meses, apesar de não ter sido emitido nenhum ato de política exterior sobre o tema, é notável o restabelecimento do consenso que sempre ponderou a condução da Política Externa brasileira, com base em ditames constitucionais e internacionais, com especial atenção à Autodeterminação dos Povos.

Considerações finais

A diplomacia brasileira foi historicamente construída como uma instituição de Estado, capaz de representar os interesses estratégicos nacionais, em articulação com o desenvolvimento da dinâmica internacional. Seu pragmatismo histórico, marcado por presença razoável em diversos fóruns internacionais, tem servido como diretriz para a construção de um ambiente de governança global mais dinâmico, democrático e pacífico. Isso se deve à gradual contribuição de um pensamento diplomático definido por importantes figuras de seu corpo diplomático. Algumas delas, inclusive, transcritas no texto.

Atualmente, a inserção da República Federativa do Brasil no campo de suas relações internacionais está pautada na definição constitucional de seus princípios. Estes servem como diretrizes para ação e decisão. Neste rol está a Autodeterminação dos Povos, cuja vinculação e adesão, remonta à gênese da ONU e à aprovação da Resolução 1.514 da XV Assembleia Geral, de 1960. O país tem demonstrado apoio direto em diversos âmbitos em que as reivindicações populares têm exigido autodeterminação, seja no contexto da descolonização ou em outros.

Nesse sentido, o artigo demonstra que o Brasil sempre manteve uma posição clara de apoio ao Direito inalienável de Autodeterminação do povo saaraui. E, apesar de manter relações bilaterais com o reino marroquino, em nenhuma circunstância, fática ou documental, se reconhece a soberania de fato ou de direito do Marrocos sobre o território invadido. Muito menos a legitimidade das aspirações reivindicadas por este Estado em relação ao Saara Ocidental. A aparente inflexão diplomática para uma posição pró-marroquina realizada no governo Bolsonaro pelo ministro das Relações

Exteriores, Ernesto Araújo, não encontrou reverberação política estatal, servindo apenas à liberalização comercial do fosfato espoliado ilegalmente pelo Marrocos e que, por sua reprovabilidade não voltou a ocorrer até o momento de escrita do presente artigo. Ainda que a diplomacia do fosfato seja contundente, e que, o Brasil mantenha um vultuoso fluxo de importação de fertilizantes agrícolas dessa natureza, tal posição não se confunde com a questão política e humanitária em que se dá a invasão territorial e a violação intermitente dos direitos do povo saaraui. Conforme demonstrado no artigo, o Brasil, em absoluto, não apoia ou reconhece como legítima a presença marroquina naquele território.

Por outro lado, o reconhecimento dado pelo Brasil à Frente Polisario, na década de 80, como sendo única e legítima representante dos interesses da população saaraui, possibilita o estabelecimento indireto de relações políticas legítimas, ainda que modestas com a RASD. Isso se deve ao fato de que é essa a única interlocutora possível quando as discussões sobre soberania e autodeterminação entram em conflito.

Assim, em termos gerais, nesse esforço de evidência descritiva e histórica, fica demonstrada a posição brasileira de não interferência direta no conflito, de claro apoio à Autodeterminação dos Povos, de reconhecimento da legitimidade e inalienabilidade do Direito de Autodeterminação do povo do Saara Ocidental. E, por fim, o artigo explicita a inexistência de uma posição brasileira pró-marroquina no sentido da legitimação ou justificação da presença ou da ocupação, ou mesmo de soberania territorial sobre o Saara Ocidental.

Referências

ARAÚJO CASTRO, J. A. Discurso do Representante do Brasil (Sr. Araújo Castro) na XVIII Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de setembro de 1963. In.: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1961-1981)**. 2ª ed. Brasília: FUNAG, 2012.

BARRETO, F. M. **A Política Externa Após a Redemocratização**. Tomo I – 1985-2002. Brasília: FUNAG, 2012.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição Federal de 1988**. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jun. 2023.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UNB, 2010.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Western Sahara. Advisory Opinion**. 1975. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/61/6195.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

DALLARI, P. B. A. **Constituição e Relações Exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DANIEL, I. **Agência de Notícias Brasil-Árabe**. “Marroquina OCP Reforça Estrutura No Brasil.” Agência de Notícias Brasil-Árabe. 2019. Disponível em: <https://anba.com.br/marroquina-ocp-reforca-estrutura-no-brasil/>. Acesso em: 08 jun. 2023.

ESTRADA, R. D.; RICCI, C. A Política Externa brasileira e a questão do Saara Ocidental: a dinâmica da neutralidade e as possibilidades de engajamento. In: **Revista perspectiva**: reflexões sobre a temática internacional. v.6, n. 10, fev./mar., 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/issue/viewIssue/2608/157>. Acesso em: 05 jun. 2023.

EXAME. CADE aprova compra de fatia da Bunge pela OCP. 27/11/2013. Disponível em: <https://exame.com/negocios/cade-aprova-compra-de-fatia-da-bunge-pela-ocp-2/>. Acesso em: 11 jun. 2023.

FONSECA JUNIOR., G. Prefácio. In.: MOREIRA, C. F. D. **A Questão do Saara Ocidental**: Meio Século de Conflito Diplomático. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

HAUGEN, H. M. The Right to Self-Determination and Natural Resources: The case of Western Sahara. **Lead – Law, Environment and Development Journal**, n.3, v.1. Disponível em: <http://www.lead-journal.org/content/07070.pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

MELO FRANCO, A. A. Discurso do Representante do Brasil (Sr. Melo Franco), na XVI Assembleia Geral da ONU, em 20 de setembro de 1962. In.: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1961-1981)**. 2ª ed. Brasília: FUNAG, 2012.

JENSEN, E. **Western Sahara**: Anatomy of a Stalemate? 2nd Ed. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2012.

LA FER, C. **A Internacionalização dos Direitos Humanos**: Constituição, Racismo e Relações Internacionais. Barueri: Manole, 2005.

LA VANGUARDIA. Sudáfrica falla a favor del Sáhara en pleito por cargamento de fosfato. 23/02/2018. Disponível em: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180223/441008377915/sudafrica-falla-a-favor-del-sahara-en-pleito-por-cargamento-de-fosfato.html>. Acesso em: 03 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMERCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **ComexStats**. 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Ministro Ernesto Araújo recebe chanceler do Marrocos**. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=M9_fSBGj28E. Acesso em: 07 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Declaração Conjunta Brasil/Senegal, 21 de novembro de 1972 (Visita do Ministro Mário Gibson Barboza ao Senegal). In.: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1961-1981)**. 2ª ed. Brasília: FUNAG, 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Reconhecimento do Estado Palestino nas fronteiras de 1967. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 107, 2º semestre de 2010, p. 354. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenha107_2_2010.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Visita ao Brasil do Ministro das Relações Exteriores do Marrocos, Mohammed Benaïssa. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 100, 1º semestre 2007. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N100_1Sem_2007.pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Comunicado Conjunto dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Marrocos. 2004. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 94 – jan.-jul. 2004a. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N94_1Sem_2004.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Visita ao Brasil do Rei do Marrocos, Mohammed VI - Comunicado Conjunto (26 de novembro de 2004). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 95, 2º semestre 2004b. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório 1988**. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relat%C3%B3rio%201988.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório 1987**. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relat%C3%B3rio%201987.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Comunicado Conjunto entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe**. 1984. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3198>. Acesso em: 04 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Comunicado Conjunto entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria**. 1983. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3120>. Acesso em: 04 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Comunicado Conjunto, entre República Federativa do Brasil e República Popular de Moçambique**. 1980. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/2730>. Acesso em: 04 jun. 2023.

MOREIRA, C. F. D. **A Questão do Saara Ocidental: Meio Século de Conflito Diplomático**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

O GLOBO. Joint venture de Yara e OCP importará rocha fosfática no Brasil. 14/12/2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2011/12/joint-venture-de-yara-e-ocp-importara-rocha-fosfatica-no-brasil.html>. Acesso em: 03 jun. 2023.

O GLOBO. Lula cancela viagem ao Marrocos. 30/05/2007. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lula-cancela-viagem-marrocos-4185625>. Acesso em: 02 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 56/83 da LVI Assembleia Geral das Nações Unidas**. 2002. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/83. Acesso em: 05 jun. 2023.

PANNUNZIO, E. **Judicialização das Relações Internacionais: A força do princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SENADO NOTÍCIAS. Relações entre Brasil e Marrocos atingiram ‘um patamar mais alto’, garante diplomata. 27/06/2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/27/relacoes-entre-brasil-e-marrocos-atingiram-2018um-patamar-mais-alto2019-garante-diplomata>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SILVA, A. P. Os princípios da autodeterminação dos povos e da não- -intervenção: análise de um caso prático. In: BRANDÃO, C.; ADEODATO, J. M. **Direito ao extremo: coletânea de estudos**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, C. E. B. Mascaramento Insincero: a política externa do governo Bolsonaro ou Um passeio pelos bosques do cinismo. **Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica**. Ano IX, n. 20, 2020, pp. 1- 7.

TRASOSMONTES, V. La Explotación de Recursos Naturales en el Sahara Occidental. In: BARREÑADA, Isaías; OJEDA, Raquel. **Sahara Occidental, 40 años después**. Madrid: Catarata. 2016.

VAZ, A. F.; GARCIA, G. O Ocidentalismo Fantástico do Chanceler: Uma análise indiciária das influências no pensamento Globalista de Ernesto Araújo. In: **Em Tese**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 87-118, set./dez., 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/77876>. Acesso em: 08 jun. 2023.

WESTERN SAHARA RESOURCES WATCH. P for Plunder: Morocco's exports of phosphates from occupied Western Sahara. 2020 with data of 2019. **WSRW Report**. February 2020. Disponível em: https://www.wsrw.org/files/dated/2020-02-24/p_for_plunder_2020-web.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

Funções de colaboração exercida

Adriano Smolarek:

Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

João Irineu de Resende Miranda:

Metodologia; Visualização; Análise formal; Investigação; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

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

Autonomia e seus constrangimentos: política externa do terceiro governo Lula

Autonomy and its constraints: foreign policy of Lula's third government

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133567>

João Estevam dos Santos Filho
PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil
joaoestevam08@gmail.com  

Resumo

O artigo tem como objetivo compreender a inserção internacional do Brasil no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (iniciado em 2023). Sugere-se neste trabalho que o governo tem perseguido o objetivo de autonomia procurando repetir os mesmos elementos da política externa da década de 2000, porém sofrendo constrangimentos tanto de ordem interna, quanto internacional. Internamente, os constrangimentos estão ligados a uma maior organização de grupos e partidos de direita e extrema-direita no sistema político brasileiro, aliada à fraca recuperação econômica pós-crise da pandemia do Covid-19. Por outro, os constrangimentos externos envolvem o aumento na competição entre as grandes potências, a instabilidade política e econômica da América Latina e a crescente presença econômica chinesa da região. Apesar disso, a política externa autonomista do terceiro governo Lula tem sido vista nas relações com as grandes e médias potências, nos intercâmbios com os vizinhos sul-americanos e na busca por influência na construção da arquitetura global de poder.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Autonomia; Governo Lula.

Abstract

The article seeks to comprehend Brazil's international insertion in Luiz Inácio Lula da Silva's third mandate (initiated in 2023). It is suggested in this work that the government has pursued the objective of autonomy, seeking to repeat the same elements of the foreign policy of the 2000s decade, but suffering containments both in the internal realm, and the international one. Internally, the internal constraints are linked to a greater organization of the right-wing and extreme-right groups and parties in the Brazilian political system – allied to a weak economic recovering in the post-Covid-19 pandemic crisis. Externally, the containments involve the rise of the competition among the great powers, the political and economic instability in Latin America and the growing Chinese economic presence in the region. Despite of that, the autonomist foreign policy of Lula's third government has been verified in the relations with the great and middle powers, the exchange with South American neighbors and the seek of influence in the construction of the global architecture of power.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Autonomy; Lula's Government.

Recebido: 29 Junho 2023
Aceito: 12 Dezembro 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 Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Há 20 anos, iniciava o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, que se manteve na Presidência da República até 2010. Na época, sua política externa foi considerada como tendo a busca pela autonomia como um dos fatores mais importantes na sua lógica. Isso pode ocorrer em face de um cenário positivo tanto interna quanto externamente, o que dava maior margem de manobra para que potências médias como o Brasil buscassem inserir-se de maneira mais livre no sistema internacional, promovendo seus interesses econômicos e políticos nas agendas bilateral, regional e multilateral. Entretanto, no começo da década de 2020, o país encontra-se em um contexto doméstico e externo completamente diferente em relação a 20 anos atrás. Portanto, o presente trabalho tem como objetivo compreender a inserção internacional do Brasil no terceiro mandato de Lula da Silva. Sugere-se que o governo tem perseguido o objetivo de autonomia procurando repetir os mesmos elementos da política externa da década de 2020, porém sofrendo constrangimentos tanto de ordem interna, quanto internacional.

O referencial teórico empregado neste trabalho baseia-se principalmente no conceito de autonomia. Ao longo do trabalho são discutidas diferentes definições de autonomia para autores como Jaguaribe (1979), Pinheiro (2000), Spektor (2014), Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), Mariano (2015), Lima (2018) e Silva e Costa (2018). Apesar de estarem enquadrados em diferentes perspectivas teóricas, esses autores compreendem a autonomia como sendo uma política adotada pelo Estado, baseada tanto em fatores internos, como a coesão social e o grau de desenvolvimento tecnológico e socioeconômico, quanto em elementos externos, sobretudo na relação estabelecida com as demais potências do sistema e atores da periferia global. Através desse entendimento do conceito de autonomia, esses autores conseguem lançar luz em sua definição a partir das considerações sobre suas características centrais e das políticas que resultam nessa condição.

Dessa forma, neste trabalho é entendido que o conceito de autonomia serve para compreender a atuação estatal brasileira tanto durante a década de 2000 quanto na atual administração de Lula da Silva. A questão principal apontada aqui é que, embora na década de 2000, os elementos internos e externos tenham permitido uma inserção internacional mais autônoma do país, no momento atual, ambos contextos têm sofrido importante deterioração – o que, por sua vez, tem prejudicado a atuação internacional da administração de Lula da Silva. Desse modo, o conceito de autonomia ajuda a avaliar não somente as decisões, como também os resultados auferidos pelo Brasil na forma como tem se inserido nas relações internacionais do século XXI.

Quanto às técnicas de pesquisa utilizadas, em primeiro lugar, foi discutido as diferentes definições de autonomia segundo autores que aplicam esse conceito à política externa brasileira. Isso foi realizado a fim de se chegar a uma definição básica dos elementos que consistem na autonomia a fim de operacionalizá-la principalmente na análise da política externa de Luiz Inácio Lula da Silva em seu terceiro mandato. Essa discussão é baseada nas abordagens conceituais propostas pelos autores supracitados. Em segundo lugar, foi feita uma análise histórica das decisões tomadas nos dois primeiros mandatos de Lula, adotando-se a divisão das ações internacionais do Brasil em: relações com as grandes e médias potências, intercâmbios com os países da América do Sul e atuação em instituições e fóruns de governança multilateral. Dessa forma, o primeiro e o segundo mandatos de Lula foram comparados a partir desses três indicadores que ajudam a demonstrar a forma geral de inserção internacional brasileira. No que se refere à caracterização das decisões governamentais externas pelo terceiro mandato, foram coletadas informações publicadas na imprensa. Também foram analisados discursos de Lula da Silva em diferentes eventos regionais e multilaterais, com a finalidade de compreender quais foram os objetivos expressos do governo em matéria de política externa. Através das informações coletadas nesses dois tipos de fontes, se buscou compreender como a autonomia aparece nessas decisões e discursos da autoridade brasileira.

O artigo é constituído de cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute o conceito de autonomia conforme os autores supracitados, a fim de determinar as principais características da autonomia enquanto condição no sistema internacional e enquanto um conjunto de políticas adotadas pelo Estado. A terceira seção descreve a política externa durante os dois primeiros mandatos de Lula da Silva a partir os três elementos descritos anteriormente, a

fim de compreender como a autonomia esteve presente na inserção internacional brasileira durante esse momento. Já a quarta seção explora a forma como o atual governo Lula tem buscado repetir a mesma fórmula de inserção internacional autonomista do Brasil dos anos 2000, porém sofrendo constrangimentos tanto de ordem interna quanto internacional o que pode significar dificuldades na busca pela autonomia. A quinta seção finaliza com as considerações finais sobre o que foi exposto ao longo do trabalho e as conclusões a respeito desses primeiros meses de terceiro mandato de Lula da Silva.

Definição de autonomia em política externa

Desde a década de 1930, quando se teve início um sistema político-econômico desenvolvimentista no Brasil, uma questão que tem marcado constantemente a política externa brasileira é a busca pela autonomia – ao lado do desenvolvimento nacional. Apesar do caráter polissêmico do conceito, pode-se afirmar que a autonomia está ligada principalmente à capacidade de um Estado de reduzir os constrangimentos externos com a finalidade de alcançar os objetivos e metas que foram traçados pelas elites políticas daquele país. Um dos principais propositores dessa categoria, Jaguaribe (1979) desenvolve o conceito de autonomia periférica para falar daqueles Estados que, por um lado, dispõem dos meios para impor penalidades a eventuais agressores a sua soberania e, por outro, possuem uma margem considerável de autodeterminação na condução de seus negócios internos, bem como uma capacidade considerável de atuação internacional independente.

Por sua vez, uma inserção autônoma na ordem internacional necessitaria de dois fatores centrais. O primeiro seria a viabilidade nacional, entendida como a existência de um mínimo crítico de recursos humanos e nacionais, bem como o grau de integração sociocultural e o nível moral e educacional de sua população. Já o segundo trata-se da permissibilidade internacional, determinada pela capacidade do Estado de neutralizar o risco proveniente de outros países de utilizarem diferentes formas de coação sobre ele. Essa capacidade pode estar ligada tanto a fatores internos, como os níveis de desenvolvimento socioeconômico, tecnológico e militar daquele Estado, quanto os externos, a exemplo do estabelecimento de alianças defensivas (JAGUARIBE, 1979). Dessa forma, o autor compreende que a autonomia pode ser ativamente buscada por um Estado, apesar de depender de fatores externos e internos que podem permitir ou prejudicar uma atuação internacional autônoma.

Acompanhando a definição de Jaguaribe (1979), Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) definem autonomia como “a capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras” (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 522). Dessa forma, os autores corroboram a ideia de que a autonomia está ligada à implementação de ações internas e externas pelo Estado que visa essa condição internacional. Ademais, eles concordam que a autonomia está diretamente ligada à capacidade de um Estado de resistir a diferentes tipos de pressões e coações externas providas de outros Estados – alguns dos quais inclusive mais poderosos do que ele. Outro ponto afirmado pelos dois autores é que a autonomia é sempre definida em graus, dependendo dos atributos de poder dos Estados e das condições externas que eles enfrentam. Essa dependência em relação aos fatores internos e externos também implica que a autonomia nunca é um dado estático, sendo sempre necessário reafirmá-la.

Mariano (2015) também adota um conceito similar de autonomia, definindo-a como a “tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional, significando, portanto, a ampliação das margens de manobra nas relações internacionais” (MARIANO, 2015, p. 43-44). Ao seu turno, o autor afirma que essa condição foi buscada ativamente pela diplomacia brasileira, ajustando sua concepção de autonomia segundo cada o período histórico nacional e internacional. Importante salientar que segundo ele, o a perseguição da autonomia está vinculada à ideia de um interesse nacional – que também não é absoluto e pré-determinado, sendo antes algo relativo e modificado ao longo da história (MARIANO, 2015).

Considerando a autonomia enquanto forma de política externa, Lima (2018) cita suas características: ambição de protagonismo internacional, mas contestando as regras globais vigentes; busca ativa por participar da criação das normas internacionais (comportamento *rule-maker*, e não *rule-taker*); visão geopolítica de longo prazo tanto no que se refere às relações internacionais como um todo, quanto especificamente àquelas entre Norte e Sul global e, por fim, uma perspectiva de solidariedade com os países que se encontram na mesma condição (ou seja, com a periferia e semiperiferia do sistema internacional), sobretudo quando se trata dos vizinhos regionais. Importante salientar que a autora concebe as políticas autonomistas como sendo tomadas em momentos de exceção e de ruptura política nacional. Nesse sentido, ela considera o governo de Lula da Silva em seus dois mandatos como um exemplo de administração que buscou uma política externa autonomista.

A importância da discussão trazida por Lima (2018) reside justamente na enumeração e especificação dos traços da busca pela autonomia pelo Brasil a partir do pós-Segunda Guerra Mundial. Esse ponto é importante na medida em que forem analisadas as decisões tomadas durante a década de 2000 e no terceiro mandato de Lula da Silva em três áreas: relações com grandes potências, intercâmbios econômicos e políticos com os vizinhos da América do Sul e espaço ocupado pelo país nos espaços de governança global (loais de determinação das normas a serem aplicadas na ordem internacional).

Essa descrição sobre os elementos de uma política externa autonomista também pode ser encontrada na caracterização que Silva e Costa (2018) faz da política externa brasileira durante a década de 2000. A partir da análise dos casos brasileiro e argentino, o autor chega à conclusão de que uma política externa autonomista se desenrola em um conjunto de dimensões da inserção internacional de uma potência média como o Brasil. São elas: as relações com a potência hegemônica - nesse caso, os Estados Unidos da América (EUA); uma articulação com os demais atores regionais a partir de mecanismos de integração e cooperação regional; uma renovação nos interesses das relações Sul-Sul, principalmente através de mecanismos de cooperação com outras potências médias e regionais e, finalmente, a ocupação de espaços multilaterais como forma de construir um mundo multipolar e de participar ativamente na elaboração das normas de governança internacional.

Além de descrever mais detalhadamente os pontos básicos de uma política autonomista, Silva e Costa (2018) também aplica essa ideia aos objetivos do governo Lula em seus dois primeiros mandatos – assim como Lima (2018), ele identifica a inserção internacional brasileira nesse momento como sendo determinada pela perseguição de uma condição autônoma na ordem internacional. Mais do que isso, o autor também permite afirmar que a análise da autonomia nas relações internacionais do Brasil pode ser feita seguindo os elementos que serão utilizados como avaliadores da autonomia no governo Lula da Silva em seus três mandatos.

No que tange à aplicação da autonomia na política externa brasileira, pode-se dizer que apesar das variações dos paradigmas que guiaram a atuação do Estado ao longo do século XX (como, por exemplo, o “americanismo” e o “universalismo”), a busca pela autonomia não apenas se manteve, como o próprio desenvolvimento nacional – segundo objetivo primordial das relações internacionais do Brasil – foi visto como um dos fundamentos para se conseguir tal finalidade. Assim, salvo em períodos relativamente curtos da história da inserção internacional brasileira, a autonomia foi a principal baliza das relações externas do país (PINHEIRO, 2000).

Além do que já foi descrito, segundo a definição de autonomia de Spektor (2014), essa busca política também possui dois importantes elementos no caso brasileiro: em primeiro lugar, uma leitura do equilíbrio de poder internacional, ou seja, a necessidade de oferecer certas resistências à ordem hegemônica na política internacional – ainda que não se colocando frontalmente contra ela. Em segundo lugar, haveria uma interpretação crítica sobre ordenamento internacional liberal – a concepção de que o sistema liberal criado em Bretton Woods e mantido desde então (ainda que sofrendo variações ao longo das décadas) seria muito mais um arranjo hierárquico entre os países. Dessa forma, o autor entende que, em que pese o Brasil historicamente não ter participado de blocos de países revisionistas do sistema, a inserção

autônoma do país sempre esteve ligada com algumas atitudes contestatórias, com vistas a diminuir as assimetrias provocadas pela ordem internacional liberal.

Também importa dizer que para esse autor, a autonomia brasileira é definida pela confluência entre fatores externos e internos. No primeiro caso, são citados principalmente: a existência de uma ordem hegemônica centrada nos EUA à qual o Brasil encontra-se atrelado e a institucionalização do sistema internacional, que teria permitido certo espaço para potências médias a exercerem certo poder de barganha e de influência nas decisões internacionais. No caso interno, são citados: o nível de desenvolvimento da estrutura produtiva brasileira em relação a seus vizinhos na América Latina; as decisões tomadas pelos diferentes componentes dos aparelhos de Estado e certa aceitação das elites políticas e empresariais nacionais quanto à busca pela autonomia, uma vez que tal objetivo estaria vinculado a seus interesses (SPEKTOR, 2014). Portanto, também aqui é compreendida a relação entre elementos internos e externos como determinantes da condição e política autônoma de um país como o Brasil.

Segundo o que foi visto da discussão precedente, o conceito de autonomia está ligado a uma condição internacional de um Estado, na qual se busca fugir dos constrangimentos impostos por outros atores em diferentes setores (econômico, institucional, militar). Entretanto, essa condição está diretamente vinculada à implementação de políticas domésticas e externas, com vistas a conseguir os elementos para garantir essa autonomia. Apesar dos fatores enumerados por Jaguaribe (1979) que compõem as variáveis de viabilidade nacional e de permissibilidade internacional, é importante lembrar que as decisões do Estado vinculadas à perseguição da autonomia sempre variarão em seu conteúdo a depender do contexto histórico em questão – o que acaba sendo determinado por fatores exógenos às próprias ações estatais. Assim, autonomia refere-se tanto a uma condição na estrutura do sistema internacional, quanto a um conjunto de políticas domésticas e externas orientadas para se alcançar essa condição.

Por outro lado, a partir das discussões trazidas principalmente por Lima (2018) e Silva e Costa (2018), no século XXI, a autonomia estaria diretamente atrelada a determinados comportamentos esperados da diplomacia brasileira. Esses se referem sobretudo às relações estabelecidas com as potências do sistema – tanto as grandes quanto as médias; ao grau de envolvimento brasileiro com os países da região – aqui referindo-se sobretudo à América do Sul, mais do que a América Latina – e, em terceiro lugar, à atuação brasileira nos espaços multilaterais de formação das normas internacionais em diferentes temas, como segurança, comércio, investimentos, meio ambiente e políticas sociais. Desse modo, a conceituação de autonomia trazida pelos autores precedentes permite utilizar esse termo como forma de avaliação e caracterização da política externa brasileira em diferentes períodos históricos, inclusive a partir de um conjunto determinado de decisões do Estado em matéria internacional.

Inserção internacional autonomista na década de 2000

Durante a década de 2000, o contexto interno brasileiro caracterizava-se pela existência de um Estado baseado na universalização e proteção de direitos e cidadania (conforme a Constituição Federal de 1988); na estabilização monetária, promovida pelas reformas liberais, sobretudo a partir do Plano Real e das privatizações e o no maior acesso de lideranças sindicalistas e de outros movimentos sociais ao Estado, aumentando o processo de inclusão da base da pirâmide social. A partir disso, o sistema político brasileiro nesse período pautou-se pela continuidade do modelo liberal reformista, baseado em uma “integração competitiva” (SALLUM JR.; GOULART, 2016). Esse projeto consistia em “transferir do Estado para a iniciativa privada o motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e abrindo a economia brasileira para o exterior” (SALLUM JR.; GOULART, 2016, p. 118).

Essas características, juntamente com a estabilidade econômica¹, o crescimento da renda, os programas de transferência de renda do governo e o apoio à internacionalização do empresariado nacional levaram à formação de uma espécie de “consenso nacional”², baseado em uma estabilidade política e econômica que permitiram a construção de um projeto autonomista na área de política externa. Importante salientar que esse consenso também estava alicerçado no apoio de membro das elites políticas e econômicas, bem como das classes médias e mesmo subproletariado ao projeto neodesenvolvimentista do governo Lula, baseado em incentivos fiscais e monetários a diferentes setores do empresariado nacional, como concessão de créditos, investimentos públicos, isenções fiscais. Esse projeto também foi baseado no apoio à representação política de setores da burguesia, como no caso do agronegócio e do setor de construção civil, ao mesmo tempo em que eram criados mecanismos de distribuição de renda para o subproletariado (BERRINGER, 2015).

Do ponto de vista internacional, a década de 2000 foi caracterizada pela continuação do processo de globalização. Entretanto, esse período também foi marcado por descontinuidades com relação à década anterior. Em primeiro lugar, o “momento unipolar” característico do imediato pós-Guerra Fria deu espaço, na década de 2000, a uma ordem global com traços cada vez mais de multipolaridade, principalmente a partir do rápido progresso econômico das economias do Leste Asiática e, especialmente, da China (ARRIGHI, 2009). Ademais, convém lembrar que nesse momento foi caracterizado por ganhos econômicos da Índia, consolidando-se como potência média e pela revitalização econômica e militar da Rússia.

Outro condicionante do sistema internacional nesse momento foi a rejeição por parte de alguns países – principalmente os pertencentes à periferia global – aos programas de reformas neoliberais. No caso da América Latina, tanto a atuação de movimentos sociais de trabalhadores, indígenas, camponeses e demais categorias urbanas e rurais, quanto a ascensão de governos de esquerda na América do Sul consolidou essa reação de grupos políticos e das sociedades civis da região ao neoliberalismo implementado nesses países durante as décadas de 1980 e 1990. Por sua vez, a presença desses agentes nas instituições estatais levou a mudanças na inserção internacional desses países – que contavam com um ambiente internacional favorável, dado o chamado “boom das commodities”³ (TULCHIN, 2016).

Conforme o que foi exposto, tanto a estabilidade econômica e política doméstica, quanto as brechas na ordem internacional do século XXI permitiram maior liberdade para a inserção internacional brasileira entre 2003 e 2010 na busca por uma política externa autonomista. Conforme foi visto anteriormente na discussão sobre o conceito de autonomia, a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional são aspectos de grande relevância para o cálculo estratégico de uma potência média como o Brasil. Assim, uma vez que havia relativa integração social em torno do projeto político neodesenvolvimentista do governo entre as diferentes classes e grupos sociais e que o ambiente de estabilidade macroeconômica e crescimento da renda e de outros indicadores foram mantidos e que a rejeição ao projeto neoliberal na região e a ascensão de outras potências médias permitia algum grau de contestação à ordem internacional, pode-se afirmar que o contexto doméstico e externo permitiam um maior grau de busca pela autonomia.

Cervo e Bueno (2015) denominam essa nova política externa de “multilateralismo da reciprocidade”, que seria caracterizado por dois princípios básicos: existência de regras para compor o ordenamento internacional e a elaboração conjunta de tais regras. Ao seu turno, Vigevani e Cepaluni (2007) denominam essa política externa de “autonomia pela diversificação”. Segundo eles, seus principais objetivos eram: maior equilíbrio internacional (com a atenuação do unilateralismo norte-americano); o fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais para aumentar o peso do Brasil

¹ Apesar de o início do governo Lula ser marcado por níveis modestos de crescimento da renda nacional, juros altos e uma lenta recuperação da crise econômica do final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a partir da segunda metade do primeiro mandato de Lula e até o final do seu segundo governo, a economia brasileira apresentou um visível grau de melhora nos principais indicadores macroeconômicos (CARVALHO, 2018).

² A existência desse consenso nacional em torno do projeto desenvolvimentista do governo Lula não significa a inexistência de oposição por setores organizados da direita, mas sim que não havia uma polarização política nesse momento e que o apoio ao neodesenvolvimentismo contou com o apoio de diferentes classes sociais e políticos, como salientado.

³ O “boom das commodities” foi o nome dado ao rápido aumento nos preços dos produtos primários a nível internacional, o que incluiu produtos exportados por países latino-americanos, beneficiando essas economias com a intensificação da entrada de capital estrangeiro nesses países. Além de manter relativa estabilização financeira nesses países, essa elevação de preços levou a um crescimento significativo dessas economias.

nas negociações internacionais; aproveitamento dos intercâmbios tecnológico, econômico e financeiro, dentre outros e evitar acordos que compromettesse o desenvolvimento do país.

Já Silva (2015) aponta para um “ativismo diplomático” através de diversas parcerias multilaterais e regionais. Ao mesmo tempo, para o autor, a nova matriz de política externa seria caracterizada por sua fluidez e multidimensionalidade; no caso desta última, ela “ocorre com a atuação em vários planos (bilateral, multilateral e regional) coexistindo por tema, de acordo com os atores e interesses em jogo” (SILVA, 2015, p. 145). Essa busca pela autonomia na política externa brasileira durante o governo Lula pode ser identificada em três dimensões principais: as relações com as potências (grandes e médias); os intercâmbios políticos e econômicos regionais e a participação brasileira nos mecanismos multilaterais de governança global. Como foi visto, tanto Lima (2018) quanto Silva e Costa (2018) respaldam a ideia de que a forma como o Estado brasileiro atua nessas três áreas é significativa para avaliar o peso da busca pela autonomia pelo Estado brasileiro.

No que se refere às relações entre as grandes potências, pode-se dizer que houve duas principais dinâmicas: uma modificação nas relações com os EUA e uma aproximação com a China e, em menor medida, a Rússia. Por um lado, pode-se dizer que as relações Brasil-EUA durante o governo Lula continuaram cordiais, como atesta a criação do Diálogo de Parceria Global entre os dois países, a celebração do acordo de parceria tecnológica em 2007 e do acordo de cooperação militar em 2010. No entanto, a busca pela autonomia brasileira levou a certas tensões entre os dois países, como pode ser visto no caso da rejeição brasileira à proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); a retaliação brasileira aos subsídios do algodão nos EUA e a falta de apoio norte-americano à proposta do acordo sobre o programa nuclear iraniano em 2009 (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Já com relação à China e à Rússia, viu-se uma aproximação tanto no campo econômico quanto no político. Em relação ao primeiro caso, o país asiático passou a figurar como principal parceiro comercial do Brasil a partir de 2009 e elevou seus investimentos diretos no país durante o período. Já com a Rússia, o país passou por um período de aproximação especialmente na área político-estratégica, com foco na transferência de tecnologia aeroespacial, nuclear e militar. Além disso, convém lembrar que uma das formas de inserção internacional escolhidas pelo governo Lula entre 2003 e 2010 foi por meio da associação com outras potências emergentes, como ficou visto na criação do Fórum IBAS, reunindo Brasil, Índia e África do Sul e no BRIC em 2008, com a presença dos três anteriores, juntamente com Rússia e China (VIZENTINI, 2013).

Assim, as relações brasileiras com as potências do sistema foram pautadas em uma busca da autonomia a partir, primeiramente, da contestação da ordem internacional baseada na hegemonia norte-americana, ainda que de maneira pontual, ou seja, sem apontar para uma postura revisionista por parte dos tomadores de decisão brasileiros, conforme indicado por Spektor (2014). Por outro lado, as relações com China e Rússia, bem como os demais países dos BRICS permitiu um aumento da condição autônoma do Brasil a partir da diversificação de parceiros econômicos e políticos, bem como do estabelecimento de laços de solidariedade com países do Sul Global, como demonstram os acordos de geometria variável nos quais o Brasil se integrou.

No que tange às relações regionais, uma das principais marcas dos dois governos Lula foi a aceleração dos processos de cooperação e integração regional, privilegiando a América do Sul com um dos eixos centrais de inserção internacional do Brasil. Dessa forma, o governo brasileiro buscou destravar os impasses do Mercosul, através da criação do Parlamento do Mercosul e do Fundo de Convergência Estrutural, para reduzir as assimetrias existentes no bloco comercial. Por outro lado, a cooperação política regional foi facilitada pela criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, com uma proposta de aproximação entre os 12 países da região nas áreas de economia, defesa, segurança, saúde, infraestrutura, dentre outras (SARAIVA, 2010). A reativação desse projeto integracionista esteve ligada tanto a uma busca por maior internacionalização das empresas brasileiras (sobretudo na área de infraestrutura, exploração mineral e manufaturados), quanto à projeção do Brasil como liderança política regional.

Desse modo, também é possível ver aqui uma busca pela elevação da autonomia brasileira a partir dos mecanismos de integração e cooperação regional. Tanto o relançamento do Mercosul quanto a formação da UNASUL e da CELAC foram tentativas de criar mecanismos para reduzir a dependência econômica e política em relação ao centro do sistema econômico internacional, ao criar uma área de relações prioritárias entre países do Sul global. Além disso, esses mecanismos de regionalismo também serviram como plataforma brasileira para conseguir se lançar como liderança regional e representante dos países periféricos e semiperiféricos em outras instâncias da ordem internacional, constituindo-se por tanto em uma política de longo prazo – sendo essa uma razão para Mariano (2015), Lima (2018) e Silva e Costa (2018) concordarem que o regionalismo da década de 2000 foi componente fundamental da política externa autonomista brasileira. Por último, vale compreender o acercamento brasileiro de seus vizinhos como uma forma de estreitar os laços de solidariedade com outros países que formam o Sul global.

Por fim, pode-se dizer que a atuação multilateral do Brasil também desempenhou um papel importante na inserção autonomista brasileira, na medida em que ajudaram a reforçar o peso do país nas negociações comerciais, ambientais e de segurança nos diversos espaços de articulação internacional. A fim de lidar com diferentes dimensões da política internacional, o governo brasileiro criou diferentes formas de associação com outros países, sobretudo aqueles pertencentes ao Sul Global, como é exemplificado pelo G-20 comercial, o BASIC (sigla para Brasil, África do Sul, Índia e China) na área ambiental e o G-20 financeiro (SILVA, 2015). Por outro lado, o governo Lula também buscou inserir o país nas discussões sobre segurança internacional a partir da maior participação brasileira em missões de paz da ONU (VIZENTINI, 2013).

A tentativa brasileira de se fazer presente nos mecanismos de governança global a nível multilateral em diferentes temas também está atrelada à busca pela autonomia, pois é uma forma de o país atuar como *rule-maker* e não como *rule-taker* na ordem internacional. Portanto, essa atuação multilateral em cooperação com outros países do Sul global também serviu para estreitar parcerias estratégicas e, assim, tornar o país não apenas mais prestigiado internacionalmente, como também mais capaz de fazer frente a constrangimentos externos, sobretudo de países do Norte, como no caso das disputas comerciais durante da Rodada Doha nos anos 2000 e nas diferentes concepções sobre a resolução da crise ambiental, atrelando o conceito de desenvolvimento sustentável ao debate (CERVO; BUENO, 2015).

Portanto, a política externa brasileira durante a primeira década do século XXI foi marcada por uma busca mais intensa pela condição autonomista através de decisões direcionadas para as relações com as grandes e médias potências, os mecanismos de integração e cooperação regional na América do Sul e a maior atuação nos organismos e fóruns de governança global em cooperação com outros países periféricos e semiperiféricos. Essa inserção autonomista só foi possível ao seu turno devido às condições de relativa coesão social interna e de permissibilidade internacional, que permitiu um maior protagonismo brasileiro.

Nova inserção autonomista e seus constrangimentos

Na atual conjuntura do novo governo Lula, o cenário doméstico é caracterizado, em primeiro lugar, por uma maior organização da direita e extrema-direita na sociedade civil. Tal fenômeno já pode ser visto na segunda metade da década de 2000, através da fundação de diversos *think tanks* liberais e conservadores no país, destinados tanto à formação de lideranças no âmbito da sociedade civil, quanto na de grupos político-partidários que influenciassem no Executivo e Legislativo (ROCHA; SOLANO; MEDEIROS, 2021). Desse modo, tanto na sociedade civil, quanto no Congresso, a administração atual conta com uma oposição relativamente organizada e sólida, com capacidade de impor sanções ao governo. Tal cenário complica-se ainda mais com a lenta recuperação do Brasil no contexto de pós-crise da pandemia do Covid-19, que tem sido caracterizada pela manutenção de baixos indicadores macroeconômicos, como renda, emprego, inflação, dentre outros. (BASTOS *et al.*, 2023). Além disso, desde a segunda metade da década de 2010, foi verificada uma

crise no neodesenvolvimentismo inaugurado no primeiro mandato de Lula, com a retomada de um projeto neoliberal por parte de setores das elites políticas nacionais e de parcela do empresariado (BOITO JR., 2018).

No cenário internacional, é possível ver uma situação igualmente diferente daquela encontrada na década retrasada. Primeiramente, a relação entre as potências passou por uma significativa mudança a partir da década de 2010, devido às mudanças na política externa dos EUA, uma vez que desde o governo de Barack Obama (2009-2017), a ênfase tem recaído sobre a Ásia-Pacífico e a Eurásia – com especial foco no Leste Europeu. Em relação ao primeiro caso, a política externa dos EUA tem continuado a adotar os princípios do chamado “Pivô para a Ásia”, inaugurado na primeira metade da década de 2010 e que tem como objetivo fortalecer a posição estadunidense na Ásia-Pacífico através da formação de uma rede de alianças político-estratégicas com países como Austrália, Vietnã, Coreia do Sul, Japão, dentre outros. Elevar a capacidade de projeção militar no Mar do Sul da China e empreender novos laços de cooperação econômica com os países da região. Isso tudo com a finalidade de balancear a ascensão econômica e militar chinesa no Leste Asiático e na região do Pacífico (CEPIK; BRANCHER, 2021).

Por outro lado, desde 2014, com a anexação russa da Crimeia, a prioridade estratégica dos EUA também se centrou na região da Europa Oriental, através do fortalecimento dos exercícios militares e perspectivas de novas adesões da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (FIORI, 2020) – o que tem se intensificado sobretudo com a invasão militar russa no território ucraniano iniciada em fevereiro de 2022. Desse modo, o contexto global recente tem sido caracterizado, primariamente, pelo acirramento da competição entre as grandes potências, tanto na dimensão econômica, quanto na militar – o que indica uma menor liberdade de manobra para potências médias, como no caso brasileiro.

Um segundo aspecto do contexto internacional atual se dá na dinâmica regional da América do Sul. Nos últimos anos, tem sido vista uma nova ascensão de governos de esquerda em países que passaram pelo fim da Onda Rosa⁴. Entretanto, ao contrário do que ocorreu na década de 2000, o que se tem visto é, por um lado, uma menor base de governabilidade e, consequentemente, uma estabilidade política menos segura e, por outro, uma conjuntura econômica de relativo enfraquecimento, tanto em matéria de comércio exterior, quanto de ritmo da atividade econômica dos países (CEPAL, 2023).

Além disso, a aproximação chinesa das economias sul-americanas tem sido um dos principais fatores de dificuldade de uma integração regional, uma vez que tem aumentado a dependência comercial e de investimentos desses países com a potência asiática, além de atrair o interesse de Estados economicamente menos complexos para sua esfera de influência econômica (VADELL, 2011). Esse acercamento chinês dos países sul-americanos também tem levado a uma diminuição do ímpeto integracionista na área comercial, como pode ser visto no caso da ameaça de saída do Uruguai do Mercosul na administração de Lacalle Pou, a fim de realizar um acordo de livre comércio com a China. Esse cenário implica em uma menor capacidade de articulação com os países da região para uma estratégia brasileira de projeção internacional e, consequentemente, um papel menos influente do Brasil nos assuntos regionais em termos de iniciativas de integração e cooperação regional na América do Sul.

Como visto anteriormente, tanto o cenário doméstico quanto o externo são importantes fatores na projeção autonomista de uma potência média como o Brasil. O contexto de polarização política interna e de organização da extrema-direita no país, juntamente com a falta de um consenso básico sobre um paradigma econômico, como foi o caso do neodesenvolvimentismo da primeira década deste século têm o potencial de dificultar a construção de uma viabilidade nacional para a projeção internacional do Brasil como Estado autônomo. Além disso, o acirramento na disputa entre grandes potências baseado na retomada de um ímpeto hegemônico norte-americano em outras regiões do sistema internacional e pela contraposição chinesa e russa a essa projeção, bem como a crise do regionalismo sul-americano têm

⁴ Onda Rosa é o nome dado à ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul a partir de 1998 (com a eleição de Chávez na Venezuela) e que vigorou até a primeira metade da década de 2010, tendo se encerrado com a ascensão de governos de direita e centro-direita na região.

fornecido um contexto de dificuldade para o Brasil conseguir alcançar os objetivos de uma inserção internacional autonomista.

Em que pese esses cenários adversos, o que tem sido visto atualmente é uma tentativa de retomar a mesma agenda autonomista implementada no primeiro e segundo mandato de Lula da Silva. Na relação com as grandes potências, o atual governo tem buscado a autonomia de duas maneiras principais: utilizando a estratégia de conseguir alternativas às relações com a potência hegemônica e atuar como mediador na relação entre as grandes potências. Em relação ao primeiro aspecto, essa tendência é perceptível nos diálogos estabelecidos entre o governo brasileiro com China e Rússia. A viagem de Lula ao país asiático foi uma das primeiras realizadas em seu primeiro ano de mandato e uma das mais maiores realizadas e contou com a realização de 15 acordos que totalizaram R\$ 50 bilhões de telecomunicação, tecnologia aeroespacial, energia sustentável, infraestrutura de transporte e comércio. Em relação ao último, chamou a atenção o acordo firmado para realização de transações comerciais sem utilização do dólar como moeda de troca para as empresas interessadas (NETO; MADEIRA, 2023).

Ademais, a atual gestão brasileira tem mantido uma posição diferente da espera pela administração Biden nos EUA e seus aliados na Europa em relação à Rússia, uma vez que o presidente brasileiro recusou-se a se juntar aos demais países ocidentais na condenação unilateral às ações russas na Ucrânia, preferindo adotar uma postura mais moderada, inclusive conversando diretamente com o chanceler russo Sergei Lavrov, que visitou o Brasil em abril e com o próprio Vladimir Putin em maio deste ano (TEIXEIRA, 2023). Além disso, o presidente brasileiro afastou-se do posicionamento norte-americano e da União Europeia ao afirmar que a guerra no Leste Europeu seria resultado tanto das ações russas quanto das ucranianas e ainda apontando que Europa e EUA teriam sua parcela de culpa na continuação do conflito (ROCHA; PORTO, 2023).

O discurso de Lula na cerimônia de posse de Dilma Rousseff no Banco dos BRICS durante a viagem à China em abril também demonstra uma tendência a certa desvinculação com o Ocidente no âmbito econômico por meio do reforço de instituições e demais iniciativas multilaterais com outras potências emergentes. Segundo o chefe de Estado brasileiro,

A decisão de criar este banco foi um marco na atuação conjunta dos países emergentes. Por suas dimensões, tamanho de suas populações, peso de suas economias e a influência que exercem em suas regiões e no mundo, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul não poderiam ficar alheios às grandes questões internacionais. As necessidades de financiamento não atendidas dos países em desenvolvimento eram e continuam enormes. A falta de reformas efetivas das instituições financeiras tradicionais limita o volume e as modalidades de crédito dos bancos já existentes. Pela primeira vez, um banco de desenvolvimento de alcance global é estabelecido sem a participação de países desenvolvidos em sua fase inicial. Livre, portanto, das amarras das condicionalidades impostas pelas instituições tradicionais às economias emergentes. E mais: com a possibilidade de financiamento de projetos em moeda local. [...] Por isso, além de continuar trabalhando pela reforma efetiva da ONU, do FMI e do Banco Mundial, e pela mudança das regras comerciais, precisamos utilizar de maneira criativa o G-20 (que o Brasil presidirá em 2024) e o BRICS (que conduziremos em 2025) com o objetivo de reforçar os temas prioritários para o mundo em desenvolvimento na agenda internacional (LULA DA SILVA, 2023a).

Por meio desse discurso, o presidente brasileiro enfatizou que a política externa brasileira teria como foco novamente as relações com os países emergentes, além das grandes potências não-ocidentais, com a finalidade de as reformas nas instituições de governança econômica e política global, impondo dessa forma maiores custos ao exercício hegemônico dos Estados do centro do sistema internacional, especialmente os EUA. Além disso, a menção aos grupos nos quais o Brasil teve importante participação na década de 2000 (o G-20 e o BRICS) indica a busca por uma posição de autonomia através de iniciativas de governança diferentes daquelas tradicionais legadas da segunda metade do século XX.

Desse modo, o terceiro governo Lula tem dado mostrar de incrementar sua posição autônoma no sistema internacional mediante o aumento das relações com outras grandes potências, a fim de não ficar atrelado apenas aos parceiros tradicionais do Norte e, desse modo reduzir, sua dependência comercial e de investimentos em relação a esses atores. Esse esforço também é perceptível na relação do Brasil com outras potências médias, a fim de articular posições em

espaços de governança internacional. Tal como na década de 2000, essas decisões também estiveram atreladas a uma política externa autonomista de longo prazo e solidariedade com outros países do Sul global.

No entanto, é importante ressaltar que essa tentativa de desvencilhar a economia brasileira da dependência com os países desenvolvidos em direção a outros parceiros globais como a China também tem tido efeitos negativos. Nesse sentido, o que se tem visto é uma relação de deslocamento dos setores produtivos brasileiros a partir do aumento da competição com os produtos manufaturados chineses, na mesma medida em que o comércio brasileiro com o gigante asiático tem sido baseado na exportação de bens primários, com menor valor agregado e maior volatilidade de preços (HIRATUKA; SARTI, 2016). Além disso, a maior presença chinesa na América do Sul em termos de investimentos diretos e relações comerciais, além de empréstimos, também tem marcado uma competição com os capitais brasileiros, principalmente desde a segunda metade da década de 2010. Isso é refletido no fato de a China passar ocupar espaços de investimentos diretos na América do Sul que eram detidos por empresas brasileiras, como o setor de construção civil (PINI, 2016).

Também repetindo a estratégia adotada nos dois mandatos anteriores, pode-se afirmar que na atual administração, tem-se buscado um maior espaço de projeção internacional do Brasil na dinâmica das grandes potências como mediador. No caso atual, Lula da Silva tem buscado ganhar apoio internacional para mediar o conflito entre Rússia e Ucrânia para dar fim à guerra através de um “clube da paz” formado por países não alinhados a nenhum dos lados (BALZA, 2023). Em que pese nessa iniciativa, esse projeto não tem contado com adesões dos EUA e de seus aliados da OTAN. Pelo contrário, o que se tem visto é uma maior pressão norte-americana para que o Brasil se pronuncie negativamente em relação à invasão russa na Ucrânia, inclusive rechaçando a ideia de se criar um “clube de paz”, que foi apoiada pelo Ministério das Relações Exteriores da Rússia – o que está atrelado a uma preocupação de representantes norte-americanos ligados à Casa Branca quanto a uma possível aproximação brasileira com Rússia e China (MELLO, 2023). Assim, a tentativa brasileira de se inserir como um mediador em um conflito entre grandes potências, alcançando dessa forma um posto relevante na relação com as grandes potências tem sido dificultado pelo próprio acirramento dessa disputa – o que, por sua vez, dificulta a tentativa do Brasil de se estabelecer como um ator internacional *rule-maker*.

Outro ponto importante na agenda de política externa do novo governo Lula é a retomada de um projeto integracionista de relação com os países da América do Sul. Isso ficou patente no discurso do mandatário brasileiro durante a 7ª Cúpula da CELAC, ainda em janeiro de 2023, quando afirmou que

Há uma clara contribuição a ser dada pela região para a construção de uma ordem mundial pacífica, baseada no diálogo, no reforço do multilateralismo e na construção coletiva da multipolaridade. [...] As diversas crises que vivemos hoje no mundo demonstram o valor da integração. A pandemia da Covid-19 evidenciou os riscos associados à excessiva dependência que temos de insumos fundamentais para o bem-estar de nossas sociedades. Isso não significa que devemos nos fechar ao mundo. Salienta apenas que essa integração será feita em melhores termos se estivermos bem integrados em nossa região. Temos de unir forças em prol de melhor infraestrutura física e digital, da criação de cadeias de valor entre nossas indústrias e de mais investimentos em pesquisa e inovação em nossa região (LULA DA SILVA, 2023b).

Essa fala demonstra a importância dada à necessidade de avanço na integração regional como mecanismos de governança global – tendo assim um papel estrutural no ordenamento do sistema internacional – e como forma de atenuação de crises conjunturais, tais como a evidenciada pela pandemia da Covid-19. Esse discurso foi retomado na reunião da Cúpula do Sul, com presidentes de países da América do Sul em maio de 2023. Nessa ocasião, a integração e cooperação intrarregional foi levantada como mecanismos de enfrentamento das crises sistêmicas da ordem global, incluindo o declínio do multilateralismo comercial, as crises de democracias liberais no Ocidente, as vulnerabilidades das cadeias globais de valor e a piora dos indicadores socioeconômicos na região (LULA DA SILVA, 2023b). Também nesse momento foi firmado por 11 países da América do Sul o documento conhecido como “Consenso de Brasília”, que contém nove pontos para reforçar a integração na região. Dentre eles, os países signatários

Comprometeram-se a trabalhar para o incremento do comércio e dos investimentos entre os países da região; a melhoria da infraestrutura e logística; o fortalecimento das cadeias de valor regionais; a aplicação de medidas de facilitação do comércio e de integração financeira; a superação das assimetrias; a eliminação de medidas unilaterais; e o acesso a mercados por meio de uma rede de acordos de complementação econômica, inclusive no marco da ALADI, tendo como meta uma efetiva área de livre comércio sul-americana (BRASIL, 2023a).

Em termos mais práticos, indicações da retomada desse projeto integracionista pelo novo governo Lula até então incluíram uma tentativa de revitalização do comércio intrarregional e a tentativa de reinauguração de antigas iniciativas de integração. No primeiro caso, o presidente falou sobre a necessidade de criação de uma moeda do Mercosul, a fim de facilitar o intercâmbio comercial e financeiro na região. Além disso, foi citada a necessidade de o Estado brasileiro voltar a utilizar o BNDES como mecanismos de financiamento de investimentos diretos brasileiros na América do Sul, criando um esquema de “poupança regional” junto com outros bancos de desenvolvimento na região (MENDES, 2023). Essa proposta dialoga com as ações levadas a cabo nas décadas de 2000 e 2010, quando o governo brasileiro utilizou a instituição citada para internacionalizar suas empresas, sobretudo aquelas das áreas de construção civil, mineração e exploração de petróleo. Por outro lado, em abril de 2023, Lula expediu um decreto presidencial para a volta do Brasil à Unasul – um dos principais mecanismos de cooperação política na América do Sul (BRASIL, 2023b).

Novamente aqui é perceptível o contraste entre o ímpeto regionalista do terceiro mandato de Lula da Silva e as condições do cenário doméstico e regional. No primeiro aspecto, tem sido vista uma oposição de alguns setores domésticos à concessão de empréstimos do BNDES para a realização de investimentos diretos brasileiros em outros países, incluindo países sul-americanos, como Argentina e Venezuela, com a justificativa de não pagamento dos empréstimos concedidos pelo banco público e com o argumento de “uso político” da instituição pelo governo (FELICE, 2023). Assim, a falta de coesão interna ameaça apresentar entraves à projeção econômica brasileira na região. Quanto ao contexto internacional verifica-se, em primeiro lugar, uma continuidade de governos de direita em países da região, como Paraguai e Equador, bem como o fortalecimento de apoiadores desses setores políticos em países como Colômbia, Argentina e Peru. Esse fenômeno é importante, na medida em que a onda conservadora que ainda atinge a região – ainda que com menor intensidade em relação à segunda metade da década de 2010 – está ligada à diminuição do ímpeto integracionista na América do Sul (FLÓREZ, 2020).

O Estado brasileiro sob o comando de Lula da Silva também tem retomado alguns pontos na política externa multilateralista desenvolvida na década de 2000, como os de meio ambiente, questões sociais (a exemplo da insegurança alimentar e desigualdades socioeconômica) e segurança internacional. No primeiro caso, Lula da Silva já indicou que o meio ambiente seria uma das áreas retomadas em sua política externa já em seu discurso na COP27, em 2022, antes mesmo de sua posse. Na ocasião, o presidente recém-eleito afirmou que

Não há segurança climática para o mundo sem uma Amazônia protegida. Não mediremos esforços para zerar o desmatamento e a degradação de nossos biomas até 2030. [...] Por esse motivo, quero aproveitar esta Conferência para anunciar que o combate à mudança climática terá o mais alto perfil na estrutura do meu governo. Vamos priorizar a luta contra o desmatamento em todos os nossos biomas. [...] Vamos fortalecer os órgãos de fiscalização e os sistemas de monitoramento, que foram desmantelados nos últimos quatro anos (LULA DA SILVA, 2022).

Além disso, nesse mesmo discurso foi ligado o tema de combate ao desmatamento e às mudanças climáticas com a diminuição da desigualdade a nível global. Dessa forma, segundo Lula, “a desigualdade entre ricos e pobres manifesta-se até mesmo nos esforços para a redução das mudanças climáticas. [...] Por isso, a luta contra o aquecimento global é indissociável da luta contra a pobreza e por um mundo menos desigual e mais justo” (LULA DA SILVA, 2022). Por fim, é retomada a lógica da necessidade de maiores investimentos e financiamentos dos países desenvolvidos aos esforços de combate à degradação ambiental nos países em desenvolvimento como forma de combate às mudanças climáticas (LULA DA SILVA, 2022).

A concretização da incorporação da pauta ambiental na política externa do novo governo foi vista já no primeiro dia do terceiro mandato de Lula, ao assinar um decreto que restabelecia o Fundo Amazônia – paralisado durante o governo Bolsonaro. Dois dias depois da volta da iniciativa, a Noruega anunciou o desbloqueio de investimentos da ordem de R\$ 3 bilhões, após ter bloqueado a transferência desse valor durante a administração anterior. Esse anúncio foi seguido por outro, vindo da Alemanha, de que seria investido um pacote de medidas da ordem de R\$ 1,1 bilhão, destinado a medidas de cunho socioambiental – desse valor, R\$ 192 milhões foram para o Fundo Amazônia, enquanto R\$ 170 milhões foram enviados a estados localizados na região amazônica através de empréstimos (TRUFFI; TONET, 2023).

Além desses dois países, em abril de 2023, o governo brasileiro recebeu o comprometimento da administração Biden de solicitar ao Congresso dos EUA a liberação de US\$ 500 milhões para o Fundo Amazônia. Em maio, o Reino Unido anunciou um total de R\$ 500 milhões para a iniciativa. Ao todo, até maio deste ano, o Fundo Amazônia tinha recebido um total de R\$ 3,19 bilhões desde a posse de Lula. Além desse valor, em junho, a União Europeia investiu R\$ 100 milhões, após visita da representante da Comissão Europeia ao Brasil (AUGUSTO, 2023). Por fim, outra concretização dessa agenda ambiental na política externa de Lula foi a conquista de ter a cidade de Belém confirmada como sede da COP30 em 2025 (RIBBEIRO, 2023). Essas ações demonstram que, tal como na década passada, a busca pela autonomia na política externa brasileira tem utilizado o meio ambiente como forma de atrair investimentos e empréstimos de economias desenvolvidas ao projeto de desenvolvimento sustentável no Brasil e, em especial, na região amazônica.

Por fim, outro tema que tem ganhado mais espaço na agenda da política externa multilateral do novo governo é o das questões sociais, que foi atrelada à temática ambiental já no discurso na COP27. Nesse momento, o presidente abordou a questão da fome nos países em desenvolvimento e a necessidade de os países desenvolvidos contribuírem com o fim desse problema por meio de programas de cooperação com sociedades subdesenvolvidas e emergentes (LULA DA SILVA, 2023c). Esse tema foi reforçado em outro discurso de Lula, durante a Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global em junho de 2023. Nessa ocasião, o presidente brasileiro disse que

Junto com a questão climática, nós temos que colocar a questão da desigualdade mundial. [...] Ou seja, nós somos um mundo cada vez mais desigual, e cada vez mais a riqueza está concentrada na mão de mais gente. Se nós não discutirmos essa questão da desigualdade, e se a gente não colocar isso com tanta prioridade quanto a questão climática, a gente pode ter um clima muito bom e o povo continuar morrendo de fome em vários países do mundo (LULA DA SILVA, 2023d).

Outro ponto elaborado pela nova gestão brasileira tem sido a do papel das instituições internacionais e a necessidade de sua reformulação para beneficiar os países em desenvolvimento. Nesse sentido, o presidente retomou a crítica ao Conselho de Segurança da ONU, afirmando que “o Conselho se encontra mais paralisado do que nunca” (LULA DA SILVA, 2023c). Além disso, o governante criticou a manutenção das instituições econômicas internacionais fundadas em Bretton Woods por sua incapacidade em contribuir com o avanço econômico e social das economias em desenvolvimento. Segundo ele,

As instituições de Bretton Woods não funcionam mais, e não atendem mais às aspirações e nem aos interesses da sociedade. Vamos ter claro que o Banco Mundial deixa muito a desejar naquilo que o mundo aspira do Banco Mundial. Vamos deixar claro que o FMI deixa muito a desejar naquilo que as pessoas esperam do FMI. [...] Então, é importante que a gente tenha noção de que a gente não pode continuar com as instituições funcionando de maneira equivocada (LULA DA SILVA, 2023d).

Assim, o que se vê é a instrumentalização conjunta de temas da agenda multilateral, sobretudo as ligadas ao meio ambiente, à arquitetura de paz e segurança e as instituições econômicas internacionais para se chegar ao objetivo do país com angariar apoio para um equilíbrio global de poder mais equilibrado em relação a potências médias, como o Brasil. Por sua vez, essa estrutura multipolar no sistema internacional reforçaria a capacidade de países como o Brasil obter mais

apoio a seu desenvolvimento, bem como alcançar uma posição mais autônoma, principalmente em relação aos Estados do centro da ordem internacional.

Portanto, apesar de o atual governo Lula buscar uma renovação do ímpeto autonomista da política externa brasileira, tal como foi realizado durante os seus dois primeiros mandatos, nas três áreas citadas anteriormente, o que se tem visto é uma série de estrangulamentos internos e externos à atuação brasileira. Em primeiro lugar, isso é visto pela falta de coesão nacional em torno de um projeto político-econômico neodesenvolvimentista que fundamente uma projeção político-econômica internacional do país. Além disso, o próprio fraco desempenho econômico pode levar a entraves no auxílio a parceiros regionais, como demonstrado pelo caso da Argentina. Por sua vez, o contexto internacional tem impedido o país de se lançar como uma potência média autonomista, devido ao aumento da rivalidade entre as grandes potências, que não permite ao Brasil ter maior protagonismo; à continuidade da dependência econômica chinesa; à falta de um consenso regional sul-americano em torno de um projeto integracionista e à competição com os capitais chineses em economias da região.

Considerações finais

Com base no que foi exposto acima, vê-se que a busca pela autonomia tem se mantido como uma variável constante na maior parte da trajetória histórica da política externa brasileira desde a década de 1930 até o período atual. Importante lembrar que poderia ser feita algumas ressalvas quanto a esse ponto ao considerar determinados governos no século passado e no recente. Apesar disso, essa tem sido uma das constantes que tem orientado nossas relações exteriores. Assim, considera-se que dentro do paradigma existente na política externa do Brasil ao longo da década de 2000, a autonomia foi buscada por meio de uma inserção internacional que Cervo e Bueno (2015) denominou “multilateralismo da reciprocidade”, enquanto Vigevani e Cepaluni (2007) classificaram como “autonomia pela diversificação”.

De modo geral, na década de 2000, a busca pela autonomia foi pautada, por um lado, pela diversificação de parceiros políticos e econômicos do Brasil – com a finalidade de impor maiores custos ao exercício da hegemonia pelo centro do sistema, especialmente dos EUA. Por outro, pela tentativa de alçar o país ao posto de potência influenciadora no processo de construção da arquitetura global de poder, tanto do ponto de vista da dimensão econômica (sobretudo financeira e comercial), quanto dos temas de paz e segurança internacional. Essa lógica subjacente à política externa brasileira no período orientou as relações do Brasil com as grandes e médias potências, com seus vizinhos da América do Sul e com as pautas multilaterais – especialmente as do meio-ambiente e segurança internacional.

Nesse momento essa projeção autonomista internacional do país só foi possível por conta do cenário interno estável do ponto de vista político e econômico – baseado na coesão social e funcionamento do projeto neodesenvolvimentista. Além disso, as brechas oferecidas pelo sistema internacional e as oportunidades de interação com outras potências medidas na consecução de interesses de médio e longo prazo, bem como uma contestação da ordem centrada na hegemonia norte-americana permitiram certo protagonismo brasileiro que, ao seu turno, foi utilizado como forma de inserção autonomista.

Atualmente, as mudanças nas relações exteriores promovidas pelo novo governo Lula apontam ir na mesma direção, retomando agendas semelhantes às do primeiro e segundo mandato. Dessa forma, o país tem buscado influenciar os processos de formação da arquitetura global de poder, como no caso de sua tentativa de mediação no principal conflito existente entre as grandes potências, ou seja, a Guerra Russa-Ucraniana. Além disso, a atual gestão tem procurado revitalizar os BRICS, utilizando principalmente a relação com a China como alternativa às relações hegemônicas com os EUA. Outra indicação dessa retomada da política externa anterior é a tentativa de relançar as iniciativas de integração regional, particularmente o Mercosul e a Unasul – inclusive como forma de o Brasil internacionalizar ainda mais sua economia na região. Por fim, é perceptível uma retomada de agência brasileira nas estruturas de governança global em áreas como meio-ambiente e agenda social (com ênfase na desigualdade socioeconômica e insegurança alimentar).

Entretanto, a volta desse posicionamento autonomista brasileiro tem esbarrado em constrangimentos estruturais e conjunturais de grande magnitude. Como foi discutido, em primeiro lugar, o acirramento entre as grandes potências e a renovação de um ímpeto hegemônico pelo Estado norte-americano tem tornado mais estreita a capacidade de manobra de potências médias, como o Brasil. Em segundo lugar, a aproximação chinesa na América Latina também tem imposto alguns custos à capacidade influência regional brasileira, ao gerar desincentivos ao fortalecimento dos mecanismos de integração especificamente na América do Sul. Terceiro, o consenso e a estabilidade política vistos na década de 2000 na sociedade brasileira (e nos demais países da região) já não existem, dada a grande capacidade de mobilização social detida por indivíduos, movimentos, grupos e partidos de direita e extrema-direita. Todos esses fatores, aliados a um cenário relativamente pessimista no que se refere à recuperação econômica brasileira em um contexto pós-crise pandêmica, geram incertezas à efetividade na busca da autonomia brasileira segundo os critérios da década retrasada.

Referências

- ARRIGHI, G. **Adam Smith in Beijing**: Lineages of the Twenty-First Century. New York: W W Norton & Co Inc, 2009.
- AUGUSTO, P. Fundo Amazônia acumula aportes e promessas de R\$ 3,19 bilhões desde a posse de Lula; veja países que contribuíram. **Money Times**. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/fundo-amazonia-acumula-aportes-e-promessas-de-r-319-bilhoes-desde-a-posse-de-lula-veja-paises-que-contribuiram/>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BALZA, G. Lula vai propor a Biden criação do 'Clube da Paz'; presidente planeja se encontrar com Sanders e esquerda democrata nos EUA. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/julia-duailibi/post/2023/02/03/lula-vai-propor-a-biden-criacao-do-clubes-da-paz-presidente-planeja-se-encontrar-com-sanders-e-esquerda-democrata-nos-eua.ghml>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BASTOS, E. *et al.* **Visão geral da conjuntura**. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/03/visao-geral-da-conjuntura-18/>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos fhc e lula**. Curitiba: Appris, 2015.
- BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas, Sp, Brasil: Editora Unicamp, 2018.
- BRASIL. **Consenso de Brasília**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BRASIL. **Governo Federal anuncia retorno do Brasil à Unasul**. Planalto, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/governo-federal-anuncia-retorno-do-brasil-a-unasul>. Acesso em: 29 jun. 2023.
- CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.
- CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Unb, 2015.
- CEPAL. **As economias da América Latina e do Caribe crescerão 1,2% em 2023 num contexto de crescente incerteza**. [s.l.]: CEPAL, 2023.
- CEPIK, M.; BRANCHER, P. A nova competição estratégica dos Estados Unidos com a China: condicionantes, viabilidade, alternativa. In: **De Trump a Biden**: Partidos, políticas, eleições e perspectivas. São Paulo: Editora UNESP, 2021, p. 153–171.
- FELICE, R. Oposição quer que aprovação de empréstimos do BNDES ao exterior passe pelo Senado. **Correio Braziliense**. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/03/5078295-oposicao-quer-que-aprovacao-de-emprestimos-do-bndes-ao-exterior-passe-pelo-senado.html>. Acesso em: 19 nov. 2023.
- FIORI, J. L. **Estados Unidos, Rússia e a grande transformação mundial**: tendências e perspectivas. Texto para Discussão - INEEP, n. 14, p. 1–27, 2020.
- FLÓREZ, M. A. El giro a la derecha de la política Suramericana y sus implicaciones en la integración económica regional. **Estudios Latinoamericanos**, v. 46, n. 47, p. 123–134, 2020.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2010.
- HIRATUKA, C.; SARTI, F. Relações econômicas entre Brasil e China: análise dos fluxos de comércio e investimento direto estrangeiro. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 1, p. 83–98, 2016.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, v. 2010, p. 22–41, 2010.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91–130, 1979.

LIMA, M. R. S. A agência da política externa brasileira: uma análise preliminar. In: **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018, p. 39–53.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva na 27a Convenção das Partes (COP27) da Organização das Nações Unidas**. In: Sharm El Sheikh: [s.n.], 2022.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse de Dilma Rousseff na Presidência do NBD**. In: Xangai: [s.n.], 2023a.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da VII Reunião de Cúpula da CELAC**. In: Buenos Aires: [s.n.], 2023b.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do presidente Lula por ocasião da Sessão 8 do G7 e países convidados: “Rumo a um mundo pacífico, estável e próspero”**. In: Hiroshima: [s.n.], 2023c.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global, na França**. In: Paris: [s.n.], 2023d.

MARIANO, M. Autonomia e desenvolvimento na política externa brasileira. In: **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015, p. 37–65.

MELLO, P. C. Governo dos EUA vê afronta em declarações de Lula sobre Washington na China. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/04/governo-dos-eua-ve-afronta-em-declaracoes-de-lula-sobre-washington-na-china.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MENDES, D. Lula sugere BNDES para construção de uma poupança dos países da América do Sul. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/lula-sugere-bndes-para-construcao-de-uma-poupanca-dos-paises-da-america-do-sul/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

NETO, P.; MADEIRA, I. Na China, Lula e Xi Jinping assinam 15 acordos comerciais e de parceria. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/14/lula-e-xi-jinping-assinam-acordos-comerciais-e-de-parceria.ghtml>. Acesso em: 17 abr. 2023.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305–335, 2000.

PINI, A. M. A crescente presença chinesa na América Latina: desafios ao Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, p. 21–31, 2015.

RIBBEIRO, L. ONU confirma Belém como sede da COP-30 em 2025. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/onu-confirma-belem-como-sede-da-cop-30-em-2025/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

ROCHA, C.; SOLANO, E.; MEDEIROS, J. **The Bolsonaro paradox: the public sphere and right-wing counterpublicity in contemporary Brazil**. Cham, Switzerland: Springer, 2021.

ROCHA, L.; PORTO, D. “Decisão da guerra foi tomada por dois países”, diz Lula sobre conflito na Ucrânia. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/decisao-da-guerra-foi-tomada-por-dois-paises-diz-lula-sobre-conflito-na-ucrania/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 115–135, 2016.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. Edição Especial, p. 151–168, 2010.

SILVA, A. L. R. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003–2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143–184, 2015.

SILVA, A. L. R.; COSTA, G. D. A busca de autonomia nas políticas externas da Argentina e do Brasil (2003–2015). **Meridiano 47**, v. 19, p. 1–17, 2018.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista da política externa brasileira. In: **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014, p. 17–58.

TEIXEIRA, M. Lula conversa com Putin, recusa viagem à Rússia e reitera planos do “clube da paz”. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/lula-conversa-com-putin-recusa-ida-a-russia-e-reitera-planos-do-clube-da-paz.shtml>. Acesso em: 28 jun. 2023.

TRUFFI, R.; TONET, C. **Alemanha destina R\$ 192 mi ao Fundo Amazônia de pacote de R\$ 1,1 bi para o Brasil**. Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/01/30/alemanha-destina-r-192-mi-ao-fundo-amazonia-de-pacote-de-r-11-bi-para-o-brasil.ghml>. Acesso em: 28 jun. 2023.

TULCHIN, J. S. **Latin America in international politics**: challenging US hegemony. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2016.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia Política**, v. 19, p. 57–79, 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 517–552, 2014.

VIZENTINI, P. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. São Paulo: Elsevier, 2013.

Funções de colaboração exercidas

João Estevam dos Santos Filho:

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

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

Os Bálcãs na política externa russa em meio à Guerra Russo-Ucraniana: uma nova-velha frente na política de grande potência de Moscou

The Balkans in Russia's foreign policy amid the Russo-Ukrainian War: a new-old front in Moscow's great power politics

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133730>

Gustavo Oliveira Teles de Menezes
PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil
gustavo.ot.menezes@unesp.br  

Resumo

O presente artigo analisa a atuação da Rússia nos Bálcãs em meio à invasão russa à Ucrânia iniciada em 2022, considerando os impactos desse contexto para as posições regionais da Rússia. Argumenta-se que a Rússia buscou preservar sua influência regional, embora sem criar novos canais de atuação nos Bálcãs. O trabalho também analisa o lugar dos Bálcãs na política externa russa contemporânea e nas relações entre Moscou e as potências ocidentais, além de examinar os fatores políticos, econômicos e de segurança por trás do envolvimento da Rússia nos Bálcãs. Considerando a dimensão conjuntural e a perspectiva histórica do Pós-Guerra Fria, argumenta-se que, apesar de sua posição secundária na hierarquia de prioridades da política externa russa, os Bálcãs continuam sendo vistos pela Rússia como um espaço de oportunidades econômicas e disputas por influência com as potências ocidentais. O trabalho utiliza uma metodologia qualitativa baseada em fontes primárias e na revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Rússia; Bálcãs; Ocidente; Guerra Russo-Ucraniana; Relações OTAN-Rússia.

Abstract

This article analyzes Russia's Balkans policy amid Russia's 2022 invasion of Ukraine, taking into account the impacts of this context on Russia's positions in the region. It is argued that Russia has sought to preserve its regional influence while not creating new channels of influence in the Balkans. The article also analyzes the Balkans' role in contemporary Russian foreign policy and in Moscow's relations with the Western great powers, in addition to analyzing the political, economic and security factors behind Russia's involvement in the Balkans. Taking into account more recent developments, as well as the historical perspective of the Post-Cold War era, the article argues that, despite its secondary role in Russian foreign policy, the Balkans continue to be seen by Russia as an area of economic opportunities and of a contest for influence with the Western powers. The article applies a qualitative methodology based on primary sources and a bibliographical review.

Keywords: Russia; Balkans; West; Russo-Ukrainian War; NATO-Russia relations.

Recebido: 05 Julho 2023
Aceito: 16 Outubro 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 Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A invasão russa à Ucrânia de 2022 intensificou a rivalidade entre as potências ocidentais lideradas pelos Estados Unidos (EUA), de um lado, e a Rússia, do outro. Nesse contexto, diferentes regiões se apresentam como espaços a partir dos quais as grandes potências buscam melhorar suas posições globais e atingir as de seus adversários.

Nesse sentido, os Bálcãs assumem particular interesse analítico. Essa região, afinal, faz parte das imediações geográficas da Ucrânia. Ademais, os Bálcãs também se envolveram nas disputas entre a Rússia e as potências ocidentais pela conformação da arquitetura de segurança europeia Pós-Guerra Fria. Cabe mencionar, ainda, que, assim como a Ucrânia, os Bálcãs fazem parte dos circuitos e disputas em torno do fornecimento de hidrocarbonetos russos à Europa. Por fim, cabe lembrar que os Bálcãs, historicamente, têm sido uma área de forte envolvimento das grandes potências (SEVERO, 2011; GUIMARÃES, 2016), tendo um importante papel na conformação do status de grande potência da Rússia e na experiência imperial russa/soviética (BECHEV, 2017; HEADLEY, 2008). No século XXI, em particular desde a crise ucraniana de 2013-2014, observa-se uma reativação do envolvimento da Rússia nos Bálcãs (BECHEV, 2017; SAMORUKOV, 2017; ENTINA; PIVOVARENKO, 2019).

Nesse contexto, em particular em países ocidentais, tornou-se comum, no discurso político, midiático e de *think tanks*, a tese de que, a partir da crise ucraniana de 2013-2014, elevou-se uma rivalidade geopolítica nos Bálcãs envolvendo a Rússia e as potências ocidentais (BECHEV, 2017). Essa questão também tem recebido considerável atenção na literatura especializada sobre os Bálcãs, como atestam as diversas obras nos últimos anos que analisaram os parâmetros e impactos da atuação da Rússia na região (ĐUKANOVIĆ, 2016; BECHEV, 2017, 2020; SAMORUKOV, 2017; MUJANOVIĆ, 2018; ENTINA; PIVOVARENKO, 2019). Nesse sentido, uma avaliação comumente encontrada em tais produções é a de que, mesmo com objetivos e capacidades limitados nos Bálcãs em comparação com as potências ocidentais, a Rússia, a partir da crise ucraniana de 2013-2014, tem atuado para manter seu status de grande potência e lançar desafios às posições das potências ocidentais na região, buscando obstruir a consecução dos interesses destas últimas sem, todavia, buscar tornar-se a potência hegemônica nos Bálcãs (SAMORUKOV, 2017; MUJANOVIĆ, 2018; BECHEV, 2020; VUKSANOVIC, 2023). No contexto da acirrada rivalidade de potências ocasionada pela invasão russa à Ucrânia de 2022, a política da Rússia para os Bálcãs voltou a chamar atenção na mídia e em círculos especializados, havendo frequentes discussões sobre a possibilidade de a região se tornar um *front* geopolítico no qual Moscou poderia explorar sua influência, particularmente com vistas a atingir as potências ocidentais por variados meios – incluindo a instigação de conflitos (BECHEV, 2022; HIGGINS, 2022; JOSEPH, 2022; RUGE, 2022; GIELOW, 2023; VUKSANOVIC, 2023).

A Rússia está, de fato, intensificando seu envolvimento nos Bálcãs no contexto da Guerra Russo-Ucraniana, em particular tendo em vista a confrontação com as potências ocidentais? De que maneira esse contexto impactou as posições e parâmetros de atuação regionais da Rússia? Quais mudanças e continuidades podem ser observadas no envolvimento da Rússia nos Bálcãs em meio à Guerra Russo-Ucraniana? Qual tem sido o lugar dos Bálcãs na política externa da Rússia e em suas relações com as potências ocidentais, em particular no contexto de rivalidade geopolítica dos últimos anos? A relevância geopolítica da região aumentou para a Rússia no contexto da Guerra Russo-Ucraniana?

Tendo em vista as considerações, debates e questionamentos expostos acima, que tornam oportuna a atenção analítica aos Bálcãs no atual contexto político internacional, este artigo traz uma análise conjuntural, articulada à perspectiva histórica do Pós-Guerra Fria, sobre a atuação da Rússia nos Bálcãs no contexto da invasão russa à Ucrânia de 2022. O argumento central é o de que a Rússia buscou preservar sua influência sem, todavia, criar novos canais de atuação nos Bálcãs. Nesse sentido, destaca-se que, com os impactos negativos, concretizados ou potenciais, nos setores econômico e militar, a Rússia sinaliza intensificar a aposta no campo midiático como canal de influência regional. Considerando o histórico da política externa russa contemporânea, aponta-se que os Bálcãs continuam sendo vistos por Moscou como uma área de oportunidades econômicas e disputas por influência com as potências ocidentais, embora com importância secundária em relação a outras áreas de interesse da Rússia.

Antes de prosseguir com a análise, cabe uma nota metodológica e analítica sobre o que se entende por Bálcãs neste trabalho. As concepções sobre os limites geográficos dos Bálcãs variaram historicamente, frequentemente sob a influência de projetos políticos, autopercepções identitárias e objetos de pesquisa definidos por analistas (VEZENKOV, 2017). Em uma obra de referência, Barbara Jelavich delimitou os Bálcãs como a região cercada pelos mares Negro, Egeu, Jônico e Adriático, a leste, sul e oeste. Ao Norte, tais limites têm tradicionalmente sido considerados como a linha que se estende entre os rios Sava, Kupa e Danúbio (JELAVICH, 1983). No mapa político contemporâneo, tal delimitação inclui Romênia, Bulgária, Turquia (na porção europeia de seu território), Grécia, Albânia e a região da ex-Iugoslávia. Com a adição do Chipre, o termo “sudeste europeu” também tem sido usado para se referir a esse conjunto, com base no fato de a maioria dessa região ter sido parte ou protetorado do Império Otomano e constituir um espaço geográfico contínuo (BECHEV, 2017).

Não é uma pretensão deste estudo adentrar em detalhe nesses debates. Para fins de simplificação, o presente trabalho orienta-se pela definição dos Bálcãs de Jelavich (1983) exposta acima, que inclui os Estados comumente presentes na literatura especializada sobre os Bálcãs. Ao mesmo tempo, deve-se mencionar que os limites de volume do presente trabalho impedem a consideração detalhada de todos os Estados incluídos em tal delimitação. Desse modo, o artigo dedica maior atenção a questões relacionadas a Estados da região da ex-Iugoslávia - em particular Sérvia e Bósnia e Herzegovina (*Bosna i Hercegovina*, BiH) - e a países dos Bálcãs banhados pelo Mar Negro: Bulgária, Romênia e Turquia. A razão para tanto está nos elementos políticos, econômicos e de segurança, a serem mencionados ao longo do texto, que conferem uma maior relevância a tais Estados na política da Rússia para os Bálcãs.

O artigo possui mais cinco seções. A primeira traz um panorama da atuação do Império Russo e da União Soviética (URSS) nos Bálcãs. A segunda aborda o envolvimento da Rússia nos Bálcãs Pós-Guerra Fria até meados dos anos 2000. A terceira aborda o período entre as negociações sobre o status do Kosovo e a invasão russa à Ucrânia de 2022. A quarta seção aborda o contexto da Guerra Russo-Ucraniana e seus impactos para a Rússia nos Bálcãs. A quinta seção traz considerações finais. O trabalho usa uma metodologia qualitativa, fundamentada na análise de fontes primárias e na consideração da literatura relacionada às relações Rússia-Bálcãs.

O Império Russo e a URSS nos Bálcãs

O envolvimento russo nos Bálcãs consolida-se a partir do século XVIII, quando o Império Russo expande seu território e áreas de influência na direção meridional e começa a se afirmar como uma grande potência atuante na região. Tal envolvimento pautou-se em três dimensões principais de marcante continuidade histórica. Na econômica, havia o interesse no escoamento de exportações pelo Mar Negro. Na estratégica-militar, os Bálcãs eram vistos como parte de um perímetro de segurança para o território russo, em particular nos arredores do Mar Negro. Por fim, a dimensão ideológica consistia na reivindicação de proteção sobre povos cristãos ortodoxos e eslavos dos Bálcãs. No contexto das rivalidades entre as potências europeias, o apoio da Rússia à Sérvia foi um dos elementos por trás da Primeira Guerra Mundial (JELAVICH, 2004). Apesar da radical transformação da Rússia tsarista para o Estado soviético, a URSS continuou interessada nos Bálcãs. Com a ideologia socialista, o elemento cristão ortodoxo e eslavo perdeu espaço, mas a lógica geopolítica fez com que a URSS continuasse a ver os Bálcãs como parte de uma zona externa de segurança (HEADLEY, 2008; ROMANENKO, 2011).

Os avanços militares soviéticos nos Bálcãs na Segunda Guerra Mundial, em conjunto com a chegada ao poder de partidos comunistas aliados da URSS na região, fortaleceram as posições regionais soviéticas. Embora o fator nuclear tenha diminuído a importância dos Bálcãs para a segurança da URSS, a região permaneceu relevante, incluindo pelas possibilidades de projeção de poder naval a partir do Mar Negro e dos Estreitos Turcos. As posições soviéticas nos Bálcãs, contudo, sofreram reveses durante a Guerra Fria. Divergências entre a URSS e a Albânia e a Iugoslávia socialistas fizeram estes dois países se afastarem da órbita soviética. Já a Romênia desenvolveu uma política externa mais autônoma a partir

dos anos 1960. A Bulgária foi o mais fiel aliado regional soviético durante a Guerra Fria (HEADLEY, 2008; RAJAK, 2010). Com a renúncia de Mikhail Gorbachev, último líder da URSS, à Doutrina Brezhnev (a ideia da soberania limitada dos países do bloco soviético em relação à URSS), a Guerra Fria se encerrou prenunciando um recuo geopolítico soviético nos Bálcãs.

A Rússia nos Bálcãs: anos 1990 e 2000

As tendências lançadas por Gorbachev tiveram continuidade em uma característica perene na política externa russa contemporânea: a reivindicação sobre o espaço pós-soviético - e não os Bálcãs - como esfera de influência priorizada para o exercício da primazia geopolítica russa (ZAGORSKII, 2017). Tal exclusão dos Bálcãs veio a limitar o alcance do envolvimento da Rússia na região e sua disposição para confrontar as potências ocidentais. Isso pôde ser observado principalmente nos primeiros anos da presidência de Boris Ieltsin (1991-1999), caracterizados por uma política externa de traços “liberal-internacionalistas” (HEADLEY, 2008) que se traduziram em afinidades ideológicas e alinhamentos com as potências ocidentais.

Contudo, a orientação liberal-internacionalista era fortemente criticada na Rússia. Setores “centristas-realistas” na elite política russa defendiam uma política de grande potência independente, enquanto setores “nacionalistas-comunistas”, vinculados à direita nacionalista russa e à esquerda nostálgica da URSS, radicalizavam tal postura e invocavam o elemento eslavo ortodoxo para reivindicar um apoio mais forte aos sérvios nas guerras na região da ex-Iugoslávia (HEADLEY, 2008). Em paralelo, Ieltsin decepçionava-se com a percebida marginalização da Rússia frente às potências ocidentais. Vale lembrar que, mesmo durante o período liberal-internacionalista, a primeira versão do Conceito de Política Externa, principal documento de política externa russo, classificou o leste europeu, incluindo os Bálcãs, como uma “esfera de interesses” histórica de onde a Rússia não deveria ser excluída pelas potências ocidentais (RÚSSIA, 1993). Esses fatores estimularam o governo Ieltsin a assumir uma postura convergente com a perspectiva centrista-realista que perdurou pelo restante dos anos 1990 (HEADLEY, 2008). A Rússia buscou limitar de maneira mais assertiva as possibilidades de interferência militar ocidental nos Bálcãs, pois ações desse tipo poderiam consolidar a centralidade da OTAN e marginalizar a Rússia na arquitetura de segurança europeia. Embora sem apoio incondicional, Moscou também passou a exibir maior convergência com os sérvios (KANDEL, 1999; HEADLEY, 2008).

Entretanto, as potências ocidentais intervieram política e militarmente de maneira decisiva na resolução dos conflitos iugoslavos, marginalizando a Rússia (HEADLEY, 2008; BECHEV, 2017). Isso se evidenciou principalmente na Guerra do Kosovo, que opôs a República Federal da Iugoslávia (RFI, composta por Sérvia e Montenegro), liderada por Slobodan Milošević, e o movimento secessionista albanês no Kosovo. Apesar de suas fortes objeções às potências ocidentais, a Rússia não foi capaz de evitar uma intervenção militar da OTAN contra a RFI em 1999 e evitou medidas com potencial de escalada para um conflito direto com a OTAN. Assim, durante o período de crise e guerra, Ieltsin não levou adiante iniciativas de parlamentares russos e iugoslavos pela adesão da RFI à união estatal Rússia-Belarus (HEADLEY, 2008) e não apoiou militarmente a RFI (HEADLEY, 2008; BJELAJAC, 2010).

O desfecho do famoso incidente de junho de 1999 no Kosovo ilustrou os limites da atuação regional da Rússia. Então, visando garantir um setor militar próprio na missão de segurança internacional no Kosovo (*Kosovo Force*, KFOR), a Rússia enviou tropas para o Kosovo de uma maneira que suscitou a possibilidade de um choque direto com forças de países da OTAN. A situação foi contornada pacificamente em meio a entraves logísticos para Moscou. Líderes dos EUA e da OTAN pressionaram países do leste europeu, incluindo Bulgária e Romênia, a não permitirem o trânsito de voos militares russos para os Bálcãs. O esquema de administração internacional pós-guerra no Kosovo atribuiu à OTAN liderança na KFOR, no âmbito da qual as tropas russas passaram a atuar efetivamente subordinadas à cadeia de comando da OTAN (HEADLEY, 2008). Por outro lado, a Guerra do Kosovo trouxe significativos impactos de médio e longo prazo. Por exemplo, o Conceito de Política Externa de 2000 enfatizou o apoio russo a esforços de estabilização acordados na região (isto é, uma crítica

velada ao intervencionismo ocidental) e à integridade da RFI (RÚSSIA, 2000). Ademais, a intervenção da OTAN fortaleceu a visão de que as potências ocidentais poderiam gerar ameaças à segurança e à posição global da Rússia (HEADLEY, 2008).

Em meio a esforços de Vladimir Putin por uma aproximação ao Ocidente, na primeira metade dos anos 2000, consolidou-se um reconhecimento tácito da primazia geopolítica ocidental nos Bálcãs. Por exemplo, a Rússia apoiou ações de estabilização sob liderança da OTAN na Macedônia do Norte, onde um conflito armado entre o governo central e insurgentes albaneses étnicos havia ocorrido (HEADLEY, 2008). A Rússia também não se opôs à entrada de países dos Bálcãs na União Europeia (UE) (ENTINA; PIVOVARENKO, 2019). Em 2003, a Rússia retirou suas tropas das missões internacionais na BiH e no Kosovo, encerrando a presença militar russa nos Bálcãs e direcionando recursos para regiões de maior prioridade militar. A Rússia passou, então, a enfatizar mais a diplomacia e a economia como canais de atuação nos Bálcãs (HEADLEY, 2008).

Simultaneamente, havia se consolidado, nas elites políticas dos Bálcãs, a visão sobre o Ocidente como garantidor da estabilidade regional (ENTINA, 2018). Em 2004, Bulgária e Romênia ingressaram na OTAN em meio a uma contida reação russa (BECHEV, 2017). A ascensão de forças pró-ocidentais na RFI/Sérvia após a queda de Milošević (outubro de 2000, acontecimento que contou com o apoio das potências ocidentais), também ilustrou os rumos da região: então, Belgrado assumiu o objetivo da “integração euroatlântica”, isto é, a entrada na UE e, talvez, na OTAN (EJDUS, 2014; ĐUKANOVIĆ, 2016).

Segunda metade dos anos 2000: ponto de inflexão

A segunda metade dos anos 2000 trouxe um ponto de inflexão na atuação da Rússia nos Bálcãs. Em 2006, começaram negociações sobre o status do Kosovo no âmbito da ONU. A Sérvia buscava manter o Kosovo como sua região autônoma, enquanto a liderança kosovar albanesa queria a independência. Nesse contexto, Belgrado aproximou-se da Rússia como apoiadora contra a secessão do Kosovo (BECHEV, 2017). Após a declaração de independência do Kosovo, em 2008, reconhecida pelos EUA e a maioria dos países da UE, a Rússia consolidou-se como principal aliada da Sérvia na questão do Kosovo, afirmando-se, assim, no centro da política externa de um país balcânico.

As sinergias russo-sérvias tiveram outros desdobramentos que fortaleceram as posições russas nos Bálcãs. Em 2007, a Sérvia, em retaliação ao papel das potências ocidentais no Kosovo, havia declarado sua neutralidade militar, isto é, a não entrada em alianças como a OTAN. Em 2009, Rússia e Sérvia lançaram a cooperação na área de defesa civil. Apesar de não estipularem atividades militares (RÚSSIA, 2009, 2012), tais laços originaram acusações e rumores de que poderiam envolver o estabelecimento de estruturas militares ou de inteligência russas na Sérvia (BECHEV, 2017).

A Rússia também impulsionou outro pilar de sua atuação nos Bálcãs: o setor energético. O Conceito de Política Externa de 2013 classificou os Bálcãs como região de importância estratégica para a Rússia, mencionando seu papel como rota de trânsito de hidrocarbonetos na Europa (RÚSSIA, 2013a). Diversos países dos Bálcãs, ademais, eram energeticamente dependentes de fontes russas (BECHEV, 2017). O principal projeto energético russo nos Bálcãs foi o gasoduto *South Stream*, lançado em 2007, em parceria da estatal russa Gazprom com empresas europeias. O *South Stream* transportaria gás da Rússia até Áustria e Itália, passando por diversos países dos Bálcãs. Em outra ação que aprofundou o status da Sérvia como principal parceira regional da Rússia, a Gazprom Neft, subsidiária da Gazprom, adquiriu maioria acionária na petrolífera estatal sérvia NIS (BECHEV, 2017).

Por fim, nos anos 2010, a área militar ascendeu na atuação russa nos Bálcãs. Nos governos liderados pelo Partido Progressista Sérvio, do atual presidente do país, Aleksandar Vučić, Sérvia e Rússia assinaram acordos de cooperação militar. Apesar de os acordos não estabelecerem mecanismos de defesa coletiva ou a presença militar russa na Sérvia, estipularam-se possibilidades de outras modalidades de cooperação militar (RÚSSIA, 2013b, 2014), o que, em teoria, abriria alternativas para o envolvimento militar russo nos Bálcãs. Além de realizar exercícios militares com a Sérvia, a Rússia

tornou-se uma das principais provedoras de armamentos para Belgrado (algo que ocorreu em paralelo ao desenvolvimento da parceria Sérvia-OTAN).

Por outro lado, deve-se mencionar que Moscou também sofreu reveses. Em 2011, iniciaram-se negociações de normalização de relações Sérvia-Kosovo sob mediação da UE (e, informalmente, dos EUA). Com a maior concentração da questão do Kosovo no âmbito da UE, e não da ONU, a influência russa sobre esse tema diminuiu. Em seguida, a crise ucraniana de 2013-2014, com a anexação da Crimeia pela Rússia e o apoio de Moscou a separatistas pró-russos no leste da Ucrânia, trouxe impactos negativos para a Rússia. No final de 2014, Putin anunciou o cancelamento do *South Stream*. Embora tal fato tenha sido atribuído a divergências sobre questões operacionais com a UE, as ações da Rússia contra a Ucrânia diminuíram a vontade política na UE para a consecução do projeto (BECHEV, 2017). Como alternativa, a Rússia lançou o *TurkStream*, gasoduto ligando a Rússia à Turquia. Ademais, diversos Estados da região aderiram às sanções ocidentais contra a Rússia, com Sérvia e BiH sendo notáveis exceções nesse sentido – esta última, por conta da República Sérvia (*Republika Srpska*, RS), entidade autônoma de maioria étnica sérvia na BiH cuja liderança tem se notabilizado pela proximidade à Rússia.

As tensões na Europa também elevaram uma rivalidade de potências nos Bálcãs. As potências ocidentais passaram a classificar a Rússia como uma ameaça à estabilidade regional. A OTAN tomou iniciativas de fortalecimento da presença militar no Mar Negro, envolvendo Bulgária e Romênia (BECHEV, 2017). Já a Rússia ressaltou sua oposição à expansão da OTAN nos Bálcãs, prometendo reações a tal política (RÚSSIA, s.d.), e reforçou sua presença militar no Mar Negro (BECHEV, 2017). Além disso, à diferença das reações contidas à entrada de Albânia e Croácia na OTAN (2009), ocorridas em período de melhores relações com o Ocidente (BECHEV, 2017), Moscou se opôs mais assertivamente ao ingresso de Montenegro (2017) e Macedônia do Norte (2020) na aliança. A Rússia foi acusada de envolvimento em uma suposta tentativa de golpe de Estado em 2016 contra o governo pró-ocidental de Montenegro, que encaminhava a entrada do país na OTAN (BECHEV, 2017; SAMORUKOV, 2019). Simultaneamente, a Rússia conservou aliados *de facto* no bloqueio à expansão da OTAN. Em 2017, a RS declarou sua neutralidade militar, criando um entrave ao ingresso da BiH na OTAN. Já a Sérvia elaborou a política de neutralidade em seus documentos estratégicos, destacando a importância da cooperação com a Rússia (e a OTAN) (SÉRVIA, 2020). Um aspecto marcante desse período foi, também, a intensificação da atuação da Rússia na área midiática, com a criação de um ramo do portal estatal russo Sputnik em língua sérvia (BECHEV, 2017).

A intensificação da atuação regional da Rússia, contudo, teve claras limitações. Por exemplo, o Conceito de Política Externa de 2016 não trouxe menções aos Bálcãs (RÚSSIA, 2016). Ademais, a Rússia não propôs projetos de integração e cooperação regionais, como ilustra o destino da iniciativa B-4, lançada em 2016 por políticos russófilos de Montenegro e Sérvia. O B-4 propunha um bloco de países neutros (fora da OTAN) nos Bálcãs composto por BiH, Macedônia do Norte, Montenegro e Sérvia. O partido putinista Rússia Unida e parlamentares russos apoiaram a iniciativa (RÚSSIA UNIDA, 2016; ZHELEZNIAK, 2016). Contudo, o B-4 não foi desenvolvido pelo governo russo. Ademais, pode-se dizer que os Bálcãs apareceram apenas indiretamente nos projetos de tratados de segurança que o governo russo apresentou aos EUA e à OTAN no final de 2021, que propunham a não expansão da OTAN – com ênfase explícita, todavia, somente no espaço pós-soviético (RÚSSIA, 2021a, 2021b). Em suma, Moscou mostrou capacidade para ganhos táticos, mas não para competir paritariamente com as potências ocidentais nos Bálcãs (SAMORUKOV, 2017; KANDEL, 2018). A Rússia buscou preservar sua reputação de grande potência e obstruir políticas e objetivos ocidentais na região, mas não se dispôs a envolver-se mais ativamente em uma área de importância secundária para sua segurança e em suas visões de esferas de influência (SAMORUKOV, 2017; VUKSANOVIC, 2023).

A invasão russa à Ucrânia de 2022 e seus impactos

A invasão russa à Ucrânia de 2022 afetou de diversas maneiras as posições da Rússia nos Bálcãs. Na Assembleia Geral da ONU, todos os países dos Bálcãs votaram a favor da Resolução ES-11/1 (março de 2022), que condenou a invasão

rusa e posicionou-se em favor da integridade territorial da Ucrânia. Ademais, nenhum dos países da região reconheceu as declarações russas de anexações de territórios ucranianos feitas em 2022. Todos os Estados dos Bálcãs que são ou buscam fazer parte da OTAN e/ou da UE, à exceção de BiH (novamente, por conta da RS), Sérvia e Turquia, aderiram às novas sanções ocidentais contra a Rússia. Por fim, diversos membros da OTAN na região forneceram variados tipos de apoio militar à Ucrânia.

As tensões na Europa estimulam as potências ocidentais, dominantes nos Bálcãs, a buscarem conformar a região conforme seus objetivos geopolíticos e de esferas de influência (JOVIĆ 2022; SAMORUKOV, 2023), o que implicaria eliminar possíveis canais de influência russa e distrações quanto à Guerra Russo-Ucraniana. Um exemplo ilustrativo disso é a questão do Kosovo, cuja resolução poderia não só eliminar uma distração em relação à Guerra Russo-Ucraniana, como também esvaziar um pilar das relações Sérvia-Rússia. Dessa forma, as potências ocidentais intensificaram esforços para uma solução da questão do Kosovo. Já na BiH, a missão de segurança da UE anunciou a elevação de seus contingentes diante do que classificou como uma deterioração do ambiente de segurança internacional (SHANNON, 2022). Similarmente, a OTAN anunciou um reforço da sua presença militar na Bulgária e na Romênia (OTAN, 2022a) e afirmou seu apoio à BiH, que descreveu como sob “pressão russa” (OTAN, 2022b). Em um acontecimento simbólico do combate à influência russa, o ministro de relações exteriores russo, Sergei Lavrov, teve de cancelar uma visita à Sérvia em junho de 2022 por conta do fechamento do espaço aéreo de países dos Bálcãs para seu trânsito.

A Rússia reagiu a esse quadro de diversas maneiras. Os países da região que fazem parte da UE, bem como Albânia, Macedônia do Norte e Montenegro, foram incluídos na lista dos chamados “países hostis” feita pelo governo russo (RÚSSIA, 2022a), a qual acarreta restrições nas relações de tais países com a Rússia. O governo russo também buscou conservar ativos econômicos diante das sanções ocidentais. Em maio de 2022, a Gazprom Neft deixou de ser a acionista majoritária da NIS ao transferir parte de suas ações para a Gazprom com vistas a minimizar o risco de sanções à NIS (STOJANOVIC, 2022). Em meio a novas restrições à mídia estatal russa em países europeus, a RT, agência estatal russa similar à Sputnik, lançou a filial RT Balkan, também em sérvio (VUKSANOVIC; CVIJIC; SAMORUKOV, 2022).

A Rússia também manteve o padrão de apoio a seus dois mais próximos parceiros na região, a Sérvia e a RS. Nas crises de 2022-2023 no Kosovo, o governo russo ecoou a linha oficial de Belgrado e criticou as potências ocidentais (RÚSSIA, 2023a). Ademais, o governo russo tem criticado a influência ocidental na BiH e declarado posições consonantes com as das lideranças da RS nas disputas destas últimas com adversários domésticos e as potências ocidentais (RTRS, 2022). Cabe lembrar, ainda, da resiliência da própria Sérvia e da RS no sentido de conservarem laços com a Rússia. De um lado, o governo sérvio fez críticas mais abertas às ações russas e se pronunciou em defesa da integridade territorial da Ucrânia; do outro, descartou a adoção de sanções contra a Rússia (SÉRVIA, 2022), postura que, mesmo diante de pressões ocidentais, continuou até o momento de finalização deste texto. Já a RS vem obstruindo o alinhamento da BiH às potências ocidentais. Milorad Dodik, líder da RS em diversos cargos desde 2006, afirmou que a BiH deveria ser neutra sobre a Guerra Russo-Ucraniana (KLIX, 2022). Após a invasão russa, Dodik teve diversos encontros com Putin, ocasiões em que exaltou o apoio russo à RS, criticou as potências ocidentais e declarou visões convergentes com as de Moscou sobre a Guerra Russo-Ucraniana (RÚSSIA, 2022b, 2023b).

Cabe mencionar, ainda, a alta popularidade da Rússia na sociedade sérvia, fator que estimula governantes a não confrontarem Moscou e cria um ambiente social de maior receptividade potencial para o discurso oficial russo (VUKSANOVIC; CVIJIC; SAMORUKOV, 2022). Pesquisas de opinião mostraram que entre 75,6% (IEP, 2022) e 83,7% (NSPM, 2023) dos entrevistados na Sérvia se opunham a sanções contra a Rússia; 67,9% consideraram a OTAN a maior culpada pela Guerra Russo-Ucraniana (9,2%, a Rússia) (NSPM, 2023); 35,3% consideraram justificada a invasão russa de 2022 (IEP, 2022); e 49% afirmaram que a Rússia é o lado com mais razão na guerra (6,1%, a Ucrânia) (NSPM, 2022). Em linha com padrões tradicionais, a rejeição à entrada na OTAN tem excedido 75% em pesquisas de opinião na Sérvia (IEP, 2023; NSPM, 2023).

O novo contexto europeu tem o potencial de forçar reduções na atuação da Rússia nos Bálcãs. No campo da energia, apesar de a Sérvia ter anunciado um novo acordo para fornecimento de gás russo (RTS, 2022), as sanções ocidentais forçaram o governo sérvio a considerar a nacionalização da NIS (STOJANOVIC, 2022). Além disso, a Sérvia anunciou planos sobre a diversificação de suas fontes energéticas, o que diminuiria sua dependência em relação à Rússia (SAVIC, 2022). As consequências da invasão russa à Ucrânia ocasionaram rupturas, concretizadas ou potenciais, nas relações energéticas da Rússia com a Bulgária (SAMORUKOV, 2022). Apesar de ter anunciado a suspensão de exercícios militares com parceiros externos (SÉRVIA, 2022), a Sérvia sediou exercícios com países da OTAN, o que chamou atenção do governo russo (EURONEWS SERBIA, 2023). Sanções ocidentais têm dificultado a transferência de armamentos russos para a Sérvia (VUKSANOVIC, 2023), cujo governo também negou interesse em sediar uma base militar russa no território do país (OTAN, 2022c). Cabe mencionar, por fim, os relatos de que armamentos produzidos na Sérvia estariam sendo transferidos, via intermediários, para uso pela Ucrânia (DUNAI, 2023).

Constata-se, portanto, que a Rússia buscou adaptar-se à conjuntura engendrada pela invasão de 2022 à Ucrânia sem, todavia, criar parâmetros de atuação nos Bálcãs. Com os impactos, potenciais ou concretizados, nos setores energético e militar, Moscou sinaliza ver o campo midiático, com foco no público sérvio, como canal de crescente relevância para o exercício da influência russa, como ilustrado pela criação da RT Balkan. Esse quadro geral também permite constatar a permanência dos limites da atuação russa nos Bálcãs Pós-Guerra Fria. A região, inclusive, novamente não foi mencionada na nova versão do Conceito de Política Externa (março de 2023) (RÚSSIA, 2023c).

Por fim, deve-se destacar a dependência política da Rússia frente a parceiros regionais para a preservação das posições e da influência de Moscou na região. Por exemplo, pode-se falar na questão da opinião pública. Como dito acima, a Rússia possui alta popularidade na Sérvia (e entre os sérvios dos Bálcãs, de maneira mais ampla), o que estimula a liderança do país a não confrontar Moscou. Por outro lado, deve-se destacar que a popularidade da Rússia também é alimentada, em medida significativa, pelo direcionamento editorial adotado na mídia pró-governamental na Sérvia. Isso significa que o governo sérvio e a mídia alinhada a seus interesses possuem margem de manobra para tentar moldar a opinião pública da Sérvia conforme os interesses da liderança em Belgrado, que nem sempre, como demonstrado ao longo dos últimos anos, podem estar alinhados aos da Rússia (SAMORUKOV, 2023; VUKSANOVIC, 2023). Além disso, as lideranças da Sérvia e da RS têm se demonstrado pragmáticas no sentido de diversificarem suas parcerias externas com vistas a elevarem sua autonomia e poder de barganha internacional (RUGE, 2022; SAMORUKOV, 2023; VUKSANOVIC, 2023). Esses fatores apontam, portanto, que o grau de influência da Rússia nos Bálcãs, em medida significativa, é função do grau de abertura de seus parceiros para que o envolvimento de Moscou na região, articulado aos interesses de tais atores, seja exercido.

Considerações finais

Por motivos econômicos, ideológicos e estratégicos, os Bálcãs constituíram uma área de interesse histórico para a Rússia. Desde o século XVIII, a Rússia tem sido uma importante potência atuando na região. O período pós-Guerra Fria não foi exceção a esse padrão histórico. Os conflitos de desintegração da Iugoslávia, nos anos 1990, foram cruciais para a formulação da posição global da Rússia e suas relações com as potências ocidentais. A década de 2000, por sua vez, testemunhou a ativação dos fatores energético e diplomático, centrado na questão do Kosovo, na política russa para os Bálcãs. A partir da crise ucraniana de 2013-2014, o acirramento de tensões entre as potências se traduziu na maior assertividade russa no sentido de se opor à expansão regional da OTAN e a outras políticas ocidentais nos Bálcãs.

Por outro lado, o envolvimento russo nos Bálcãs Pós-Guerra Fria foi profundamente pautado pela exclusão dessa região da área considerada pela Rússia como geopoliticamente prioritária em suas visões de esferas de influência. Sem disposição nem capacidade para competir paritariamente com as potências ocidentais nos Bálcãs, a Rússia concentrou sua atuação regional nos campos econômico (primariamente o setor energético), diplomático e midiático. Crucialmente, a

presença militar direta foi excluída dos canais de atuação russa nos Bálcãs ainda em 2003, o que limita significativamente o potencial de protagonismo russo nas dinâmicas de segurança na região - potencial esse inibido, também, pela integração praticamente completa da região à OTAN.

No contexto da invasão russa à Ucrânia de 2022, a maioria dos governos dos Bálcãs aderiu às potências ocidentais, incluindo em esforços de restrição da influência regional russa. Nesse sentido, destacam-se as pressões sobre alguns dos principais elementos da presença russa nos Bálcãs, como os laços russo-sérvios na questão do Kosovo e a atuação russa no setor energético. Nesse contexto, a Rússia tem mantido a proximidade com seus dois principais parceiros, a Sérvia e a RS, e sinalizou a continuidade da aposta no campo midiático como meio para influir na política regional e se opor às potências ocidentais. Não obstante os limites do envolvimento russo nos Bálcãs, a região deve continuar sendo vista como um espaço para a política de grande potência de Moscou.

Referências

BECHEV, D. **Rival Power**: Russia's Influence in Southeast Europe. New Haven and London: Yale University Press, 2017.

BECHEV, D. Russia: playing a weak hand well. In: BIEBER, F.; TZIFAKIS, N. (Ed.). **The Western Balkans in the World**. Linkages and Relations with Non-Western Countries. Londres e Nova York: Routledge, 2020, cap.9, p.187-204.

BECHEV, D. War Won't Be Coming Back to the Balkans. **War on the Rocks**, 24 mar. 2022. Disponível em: <https://warontherocks.com/2022/03/war-wont-be-coming-back-to-the-balkans/>. Acesso em: 6 set. 2023.

BJELAJAC, M. **Diplomatija i vojska**: Srbija i Jugoslavija 1901-1999. Belgrado: Medija centar Odbrana e Akademija za diplomatiju i bezbednost, 2010.

DUNAI, M. Serbia allows ammunition shipments to Ukraine in westward pivot. **Financial Times**, 6 jun. 2023. Disponível em: <https://www.ft.com/content/204813e0-7006-4ec6-aa66-938c346ec70d>. Acesso em: 21 jun. 2023.

ĐUKANOVIĆ, D. **Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989-2016)**. Belgrado: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2016.

EJDUS, F. Serbia's military neutrality: origins, effects and challenges. **Croatian International Relations Review**, v. 20, n. 71, p. 43-69, 2014. Disponível em: <https://cirj.org/index.php/cirj/article/view/248/245>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ENTINA, E. Evro-atlantičeska integracija i republika bivšeg Jugoslavii i rossijskii faktor. **Aktual'nye problemy Evropy**, n.1, p.192-208, 2018. Disponível em: https://upe-journal.ru/files/-2018-1_ЭНТИНАЕГ.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

ENTINA, E.; PIVOVARENKO, A. Russia's Foreign Policy Evolution in the New Balkan Landscape. **Croatian Political Science Review**, v.56, n.3-4, p.179-199, 2019. Disponível em: <https://hrcak.srce.hr/file/342029>. Acesso em: 30 jun. 2023.

EURONEWS SERBIA. **"Platinasti vuk 23" u fokusu Kremlja i Vašingtona**: Vežba sa Amerikancima ne ugrožava vojnu neutralnost Srbije, 16 jun. 2023. Disponível em: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/90575/platinasti-vuk-23-u-fokusu-kremlja-i-vasingtona-vezba-sa-amerikancima-ne-ugrozava-voynu-neutralnost-srbije/vest>. Acesso em: 20 jun. 2023.

GIELOW, I. Crise em Kosovo se agrava, expõe erros do Ocidente e favorece Putin. **Folha de S. Paulo**, 31 maio 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/crise-em-kosovo-se-agrava-expoe-erros-do-ocidente-e-favorece-putin.shtml>. Acesso em: 30 ago. 2023.

GUIMARÃES, B. G. The international determinants of the Bosnian War. **Brazilian Journal of International Relations**, v.5, n.3, p.594-619, 2016. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/5068/4320>. Acesso em: 30 jun. 2023.

HEADLEY, J. **Russia and the Balkans**: Foreign Policy from Yeltsin to Putin. London: Hurst Publishers, 2008.

HIGGINS, A. Serbia's Leader Rejects 'Little Putin' Label Amid Fears of Russian Meddling. **The New York Times**, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/08/12/world/europe/serbia-vucic-russia.html>. Acesso em: 30 ago. 2023.

IEP [INSTITUT ZA EVROPSKE POSLOVE]. **Stavovi građana Srbije prema Rusiji**, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://iea.rs/wp-content/uploads/2022/04/Stav-gradjana-Srbije-prema-Rusiji-2022.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

IEP [INSTITUT ZA EVROPSKE POSLOVE]. **Stavovi građana Srbije prema NATO**, 16 jun. 2023. Disponível em: <https://iea.rs/blog/2023/06/16/stavovi-gradjana-srbije-prema-nato/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

JELAVICH, B. **History of the Balkans**. Volume 1: Eighteenth and Nineteenth Centuries. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

JELAVICH, B. **Russia's Balkan Entanglements, 1806-1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

JOSEPH, E. P. How Biden Can Thwart Putin Loyalists in Bulgaria. **Foreign Policy**, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/06/22/biden-macedonia-bulgaria-identity-putin-nationalism/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

JOVIĆ, D. The War in Ukraine: What consequences for the Western Balkans? **Political trends & dynamics in Southeast Europe**, v.1, p.28-33, 2022. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/12902/2022-01.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

KANDEL, P. Ruski interesi na Balkanu: mitovi i realnost. In: KURJAK, J. (Ed). **Ruska politika na Balkanu**. Belgrado: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1999, p.70-78.

KANDEL, P. Grozit li Balkanam destabilizatsiia? **Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia**, v.62, n.3, p.52-58, 2018. Disponível em: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/03_2018/0050_0058_KANDEL_ID15403.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

KLIX. **Skandalozno**: Dodik preko ruske misije pisao UN-u i tvrdio da je BiH neutralna o ratu u Ukrajini, 3 mar. 2022. Disponível em: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/skandalozno-dodik-preko-ruske-misije-pisao-un-u-i-tvrdio-da-je-bih-neutralna-o-ratu-u-ukrajini/220303026>. Acesso em: 12 nov. 2022.

MUJANOVIĆ, J. **Hunger and Fury**. The Crisis of Democracy in the Balkans. Nova York: Oxford University Press, 2018.

NSPM [NOVA SRPSKA POLITIČKA MISAO]. **EU, NATO, KiM, rat u Ukrajini i sankcije Rusiji**, 21 maio 2022. Disponível em: <http://www.nspm.rs/istrzivanje-javnog-mnjenja/eu-nato-kim-rat-u-ukrajini-i-sankcije-rusiji.html>. Acesso em: 21 jun. 2023.

NSPM [NOVA SRPSKA POLITIČKA MISAO]. **Srbija – proleće 2023**, 28 abr. 2023. Disponível em: <http://www.nspm.rs/istrzivanje-javnog-mnjenja/srbija-prolece-2023.html>. Acesso em: 20 jun. 2023.

OTAN. **NATO's military presence in the east of the Alliance**, 21 dez. 2022a. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

OTAN. **Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the Meeting of NATO Ministers of Foreign Affairs, Bucharest, Romania**, 30 nov. 2022b. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_209390.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 23 jan. 2023.

OTAN. **Joint press conference with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of the Republic of Serbia, Aleksandar Vučić**, 17 ago. 2022c. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_198174.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 23 jan. 2023.

RAJAK, S. The Cold War in the Balkans, 1945–1956. In: LEFFLER, Melvyn P.; WESTAD, Odd A. **The Cambridge History of the Cold War. Volume I: Origins**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, cap.10, p.198-220.

ROMANENKO, S. **Mezhdū «proletarskim internatsionalizmom» i «slavianskim bratstvom»**: rossiisko-iugoslavskie otnosheniia v kontekste etnopoliticheskikh konfliktov v Srednei Evrope (nachalo XX veka-1991 god.). Moscou: Novoe literaturnoe obozrenie, 2011.

RTRS. **Sergej Lavrov, ministar spoljnih poslova Rusije - ekskluzivno za RTRS iz Moskve /// 04.06.2022**, 4 jun. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=z7AV-xJrhzo>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RTS. **Vučić o razgovoru s Putinom**: Imaćemo veoma povoljnu cenu gasa, ugovor na tri godine, 29 maio 2022. Disponível em: <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/4831485/vucic-putin-gas.html>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RUGE, M. The past and the furious: How Russia's revisionism threatens Bosnia. **European Council on Foreign Relations**, 13 set. 2022. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/the-past-and-the-furious-how-russias-revisionism-threatens-bosnia/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

RÚSSIA. **The situation in the Balkans**, s.d. Disponível em: https://www.mid.ru/pozicia-rossii-po-konfliktam-i-problemnym-zonam-v-evrope-situacia-na-balkanah-kosovskoe-uregulirovanie-kiprskoe-uregulirovanie-migracionnyj-krizis-i-dr.-/-/journal_content/56_INSTANCE_gVizgVABxhXS/10180/2131308. Acesso em: 20 mar. 2020.

RÚSSIA. **Kontsepsiia vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii**, 23 abr. 1993.

RÚSSIA. **Kontsepsiia vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii**, 28 jun. 2000. Disponível em: <https://docs.cntd.ru/document/901764263>. Acesso em: 29 jun. 2023.

RÚSSIA. **Soglashenie mezhdū Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Respubliki Serbii o sotrudnichestve v oblasti chrezvychainogo humanitarnogo reagirovaniia, preduprezhdeniia stikhiinykh bedstvii i tekhnogennykh avarii i likvidatsii ikh posledstviia**, 20 out. 2009. Disponível em: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201608190012>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RÚSSIA. **Soglashenie mezhdū Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Respubliki Serbii o sozdaniia rossiisko-serbskogo humanitarnogo tsentra**, 25 abr. 2012. Disponível em: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201301300004>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RÚSSIA. **Kontseptsiiia vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii**, 12 fev. 2013a. Disponível em: <https://docs.cntd.ru/document/499003797>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RÚSSIA. **Soglasenie mezhdru Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Respubliki Serbii o voennom sotrudnichestve**, 13 nov. 2013b. Disponível em: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201409080024>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RÚSSIA. **Soglasenie mezhdru Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Respubliki Serbii o voenno-tekhnicheskome sotrudnichestve**, 16 out. 2014. Disponível em: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201507160044>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RÚSSIA. **Kontseptsiiia vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii**, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://docs.cntd.ru/document/420384312>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RÚSSIA. **Soglasenie o merakh obespecheniia bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii i gosudarstv-chlenov Organizatsii Severoatlanticheskogo dogovora**, 17 dez. 2021a. Disponível em: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/. Acesso em: 19 out. 2022.

RÚSSIA. **Dogovor mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i Soedinennymi Shtatami Ameriki o garantiakh bezopasnosti**, 17 dez. 2021b. Disponível em: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/. Acesso em: 19 out. 2022.

RÚSSIA. **Rasporiazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 5 marta 2022 g. № 430-r**, 5 mar. 2022a. Disponível em: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203070001>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RÚSSIA. **Vstrecha s chlenom Prezidiuma Bosnii i Gertsegoviny Miloradom Dodikom**, 20 set. 2022b. Disponível em: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/69384>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RÚSSIA. **Komentarii ofitsial'nogo predstavitelia MID Rossii M.V.Zakharovoi ob usilenii antiserbnskogo terrora v Kosovo**, 15 jun. 2023a. Disponível em: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1888121/. Acesso em: 19 jun. 2023.

RÚSSIA. **Vstrecha s Prezidentom Respubliki Serbskoi Miloradom Dodikom**, 23 maio 2023b. Disponível em: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/71188>. Acesso em: 19 jun. 2023.

RÚSSIA. **Kontseptsiiia vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii**, 31 mar. 2023c. Disponível em: https://mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1860586/. Acesso em: 19 jun. 2023.

RÚSSIA UNIDA. **«Edinaia Rossiia» podpisala politicheskuiu deklaratsiiu eshche s dvumia serbskimi partiiami**, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://er.ru/news/143742/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

SAMORUKOV, M. Illuziia blizosti: ambitsii i vozmozhnosti Rossii na Zapadnykh Balkanakh. **Carnegie Moscow Center**, 12 dez. 2017. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/CP_Samorukov_web_Rus_final1.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

SAMORUKOV, M. Rossiia i perevorot v Chernogorii: chto pokazal sud nad zagovorshchikami. **Carnegie Moscow Center**, 13 maio 2019. Disponível em: <https://carnegiemoscow.org/commentary/79106>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SAMORUKOV, M. Is Bulgaria Drifting Back Into Russia's Orbit? **Carnegie Politika**, 28 jun. 2022. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/politika/87405>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SAMORUKOV, M. Surviving the War: Russia-Western Balkan Ties After the Invasion of Ukraine. **Carnegie Politika**, 25 abr. 2023. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/politika/89600>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SAVIC, M. Russian Ally Serbia Mulls More Gas Links to Diversify Supply, Build Hub. **Bloomberg**, 16 dez. 2022. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-16/serbia-considers-more-gas-pipelines-to-cut-dependence-on-russia>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SÉRVIA. **Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije**, 2020. Disponível em: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2021/Prilog1-StrategijaNacionalneBezbednostiRS-SRP.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

SÉRVIA. **Zaključak Saveta za nacionalnu bezbednost Republike Srbije broj 1-10/2022**, 25 fev. 2022. Disponível em: <https://www.predsednik.rs/pres-centar/saopštenja/zakljucak-saveta-za-nacionalnu-bezbednost-republike-srbije-broj-1-102022-od-25-februara-2022-godine>. Acesso em: 3 nov. 2022.

SEVERO, M. B. **Determinantes sistêmicos na criação e na dissolução da Iugoslávia (1918-2002)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, 2011, 193p.

SHANNON, S. EUFOR Reserve Activation 2022. **European Union Force in BiH. Operation Althea**, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.euforbih.org/index.php/latest-news/2951-eufor-reserve-activation-2022>. Acesso em: 30 jun. 2023.

STOJANOVIC, M. Serbia Mulls 'Taking Over' Mainly Russian-owned Oil Company. **Balkan Insight**, 14 jul. 2022. Disponível em: <https://balkaninsight.com/2022/07/14/serbia-mulls-taking-over-mainly-russian-owned-oil-company/>. Acesso em: 3 nov. 2022.

VEZENKOV, A. Entangled Geographies of the Balkans: The Boundaries of the Region and the Limits of the Discipline. In: DASKALOV, Roumen; MISHKOVA, Diana; MARINOV, Tchavdar; VEZENKOV, Alexander (Eds.). **Entangled Histories of the Balkans**. Volume Four: Concepts, Approaches, and (Self-)Representations. Leiden: Brill, 2017, cap.3, p.115-256.

VUKSANOVIC, V. Russia in the Balkans: Interests and Instruments. In: FRUSCIONE, Giorgio (Ed.). **Europe and Russia on the Balkan Front. Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard**. Milão: Italian Institute for International Political Studies e Ledizioni, 2023, cap.2, p.31-50.

VUKSANOVIC, V; CVIJIC, S.; SAMORUKOV, M. Beyond Sputnik and RT: How Does Russian Soft Power in Serbia Really Work? **Belgrade Centre for Security Policy**, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/12/How-does-Russian-soft-power-in-Serbia-really-work.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

ZAGORSKII, A. **Rossia v sisteme evropeiskoi bezopasnosti**. Moscou: IMEMO RAN, 2017.

ZHELEZNIAC, S. B-4 umesto ekspanzije NATO-a na Balkanu. **Russia Beyond**, 8 dez. 2016. Disponível em: https://rs.rbth.com/opinion/2016/12/08/b-4-umesto-ekspanzije-nato-a-na-balkanu_654763. Acesso em: 19 jan. 2023.

Funções de colaboração exercidas

Gustavo Oliveira Teles de Menezes:

Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação);

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

Sobre a dinâmica de atores não-estatais violentos: um estudo de caso da crise nas Terras Yanomamis

On the dynamics of violent non-state actors: a case study of the crisis in the Yanomami lands

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.132363>

Lucas Barreto Rodrigues

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, Brasil

barreto20695@gmail.com  

Resumo

O objetivo deste artigo é verificar se as condições para o surgimento e continuidade da atividade de grupos violentos estão presentes no contexto da crise Yanomami ocorrida na fronteira entre o Brasil e a Venezuela. Para isso, o trabalho está dividido em duas partes: na primeira parte, estabelece-se a definição de Atores Não-Estatais Violentos (ANEVs) por meio de análise de conteúdo, selecionando os elementos que os autores Marcos Ferreira e Rodrigo Framento (2020), Robert Mandel (2013), Phil Williams (2008), Johan Galtung (1969), Mary Kaldor (2005), Tatiana Moura (2010), Huseyn Aliyev (2017), Hassanein Ali (2020), Bárbara Walter (2022) e Bartosz Stanislawski (2008) apresentam como condicionantes do surgimento dos ANEVs em diversos contextos de instabilidade no sistema internacional. Na segunda parte, apresenta-se a crise na região das Terras Yanomamis, destacando a diversidade de atores inseridos na conjuntura de violência, e, por meio de análise qualitativa, identifica-se a presença dos elementos levantados na etapa anterior. Por fim, o artigo demonstra a utilidade dos elementos identificados pelos autores ao sugerirem contextos de instabilidade propícios à formação dos ANEVs e, consequentemente, à ocorrência de situações de violência coletiva sensíveis.

Palavras-chave: Atores Não-Estatais Violentos; Crise Yanomami; Fronteira.

Abstract

This paper aims to verify whether the conditions for the emergence and continuity of the activity of violent groups are present in the context of the Yanomami crisis that occurred on the border between Brazil and Venezuela. To this end, this work is divided into two parts: the first establishes the definition of ANEVs through content analysis and selects the elements that authors Marcos Ferreira and Rodrigo Framento (2020), Robert Mandel (2013), Phil Williams (2008), Johan Galtung (1969), Mary Kaldor (2005), Tatiana Moura (2010), Huseyn Aliyev (2017), Hassanein Ali (2020), Barbara Walter (2022) and Bartosz Stanislawski (2008) present as conditioning factors of the emergence of ANEVs in the most diverse contexts of instability in the international system. The second part, presents the crisis in the Yanomami Lands region, highlighting the diversity of actors involved in the context of violence and, based on this exposure, through qualitative analysis, identifies the presence of the elements raised in the previous step. Finally, the article presents the usefulness of the factors identified by the authors in suggesting contexts of instability tending to the formation of ANEVs and, consequently, sensitive circumstances of collective violence.

Keywords: Violent Non-State Actors; Crisis in Yanomami lands; Border.

Recebido: 09 Maio 2023
Aceito: 16 Setembro 2023

Este trabalho possui financiamento CAPES.

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

Introdução

Em 5 de fevereiro de 2023, observou-se um abandono em massa de garimpeiros das terras indígenas Yanomami no estado de Roraima. Os dados referentes a esse evento foram obtidos por meio de vídeos gravados pelos próprios garimpeiros ao solicitar ajuda do poder público para sair da região. Tais dados incluem relatos de caminhadas de até 30 dias, custo de passagens em veículos clandestinos que atingem 15 mil reais e temor de ataques dos indígenas contra os grupos que não conseguem sair da região (CORREIA, 2023).

O movimento ocorre em decorrência das ações do Governo Federal para sufocar a atividade dos extratores ilegais de ouro na região, através do controle do espaço aéreo e dos rios de acesso da região. Por sua vez, a motivação do Governo para a realização de tais bloqueios é uma resposta à opinião pública devido às recentes divulgações de casos de desnutrição e mortes de populações yanomami, tradicionais da região (VILELA, 2023).

A crise em questão apresenta suas consequências: no dia 5, o Governo de Roraima solicitou apoio ao Governo Federal para auxiliar os mineradores e populações dos garimpos a deixar o local pacificamente. Em conversa com os Ministros Rui Costa (Casa Civil) e José Múcio (Defesa), o Governador Antônio Denarium detalhou as circunstâncias da crise e as limitações do Estado no provimento de tais recursos (G1-RR, 2023). Diante das condições, o contingente policial do Estado foi reforçado pela Polícia Federal e pela Força Nacional de Segurança, sob as ordens do Ministro da Justiça Flávio Dino (RODRIGUES, 2023).

Mais recentemente, em 2 de maio de 2023, oito pessoas foram encontradas mortas na região da comunidade Uxiú, dentro da terra indígena Yanomami, aparentemente como consequência da violência entre os grupos indígenas tradicionais e os grupos de garimpeiros. Três dias antes, outros quatro garimpeiros foram mortos por agentes das polícias federais em uma incursão na região, após terem reagido com violência à presença dos agentes (BOCCHINI, 2023). O Estado Brasileiro, embora tenha designado uma força de contenção da crise formada por uma série de instituições policiais e de defesa, admite a possibilidade de eventos violentos na região, sinalizando a iminência de um novo conflito entre os grupos, conforme notícia do Ministério Público Federal (BRASIL, 2023) acerca de relatos de ataques de garimpeiros aos indígenas do subgrupo Xiriana.

A dinâmica geográfica da extração de ouro na Amazônia, quando inserida no contexto de atividade criminosa, tende a adquirir meios de deslocamento que se interrelacionam com outras modalidades de crimes, além de estabelecer modos de operação baseados nessas condições de terreno e fiscalização. Isso resulta em um sistema mercadológico ilegal separado: a logística do crime organizado.

Diante dessa situação, que trouxe à tona as complexidades da crise humanitária, observa-se a presença de elementos como fragilidade institucional e diversidades identitárias (que serão discutidos no artigo), características do surgimento de grupos violentos em contextos de insurgência. Tais elementos, observados em conjunturas sensíveis de segurança em estudos de caso ao redor do mundo, podem servir como indicadores úteis para a compreensão da crise e para a elaboração de soluções, conforme proposto por organismos como o Conselho de Defesa Sul-Americano na prevenção de conflitos (ROCHA, 2018). Portanto, este trabalho busca responder à seguinte pergunta: A conjuntura de violência nas terras Indígenas Yanomamis possui os elementos que facilitam o surgimento e a manutenção da presença de Atores Não-Estatais Violentos (ANEVs)?

A pesquisa é sistematizada da seguinte forma: na primeira parte deste trabalho, estabelece-se a definição de ANEVs por meio de análise de conteúdo e selecionam-se os elementos que os autores Marcos Ferreira e Rodrigo Framento (2020), Robert Mandel (2013), Phil Williams (2008), Johan Galtung (1969), Mary Kaldor (2005), Tatiana Moura (2010), Huseyn Aliyev (2017), Hassanein Ali (2020), Raghda Elbahy (2019), Bárbara Walter (2022) e Bartosz Stanislawski (2008) apresentam como fatores que contribuem para o surgimento dos ANEVs em contextos de instabilidade no sistema internacional.

Na segunda parte, apresenta-se o contexto das crises na região da Reserva Indígena Yanomamis, destacando a diversidade de atores inseridos na conjuntura de violência e, por meio de análise qualitativa, identifica-se a presença dos elementos mencionados na etapa anterior. Em outras palavras, a ideia é mapear as condições de violência e instabilidade que permeiam os contextos onde há atividades de ANEVs, o que será discutido mais adiante, e verificar se os elementos que os promovem (conforme descrito pelos autores) são visíveis na crise atual nas terras Yanomamis.

Por fim, espera-se que essa identificação possa corroborar ou refutar a hipótese de que determinados elementos potencializam a formação e a permanência de Atores Não-Estatais Violentos.

A definição de atores não-estatais violentos

Os Atores Não-Estatais Violentos (ANEV), como parte quase indispensável dos conflitos contemporâneos, precisam ser considerados na avaliação das conjunturas de segurança em determinadas instabilidades, conforme discutido ao longo deste trabalho. Portanto, a definição desses atores e as condições de seu surgimento servem como elementos indicadores de segurança capazes de sugerir hipóteses sobre casos em que a violência se manifesta de maneira generalizada e organizada.

O conceito de Atores Não-Estatais Violentos pode ser descrito, segundo Marcos Ferreira e Rodrigo Framento (2020), como grupos organizados que promovem atividades políticas ou criminosas respaldadas pelo uso ilegítimo da força e que atuam de forma total ou parcialmente independente das ações duplas dos agentes do Estado.

Essa definição é baseada em uma revisão de literatura realizada pelos autores, que também destacam as conclusões de outros pesquisadores, como Robert Mandel (2013, p. 42): "organizações relativamente autônomas (que não estão sob o controle completo e direto do Estado) com capacidades coercivas significativas e persistentes para a violência organizada"; e Phil Williams (2008, p. 4): "entidades que desafiam o monopólio do Estado em relação ao uso da violência dentro de um território geográfico específico".

Esses conceitos têm suas raízes em diversas correntes. A primeira delas é a análise da violência de Johan Galtung (1969, p. 168), que define a violência como a "intencionalidade do agente e sua capacidade de causar danos a outro por meio de ação ou omissão". Galtung (1969, p. 172) também introduz a ideia de "violência percebida", que é quando a violência é evidente e incorpora os próprios atos.

A segunda corrente deriva do pensamento de Max Weber (1982) sobre a legitimidade da violência, que envolve o monopólio do uso da força física dentro de um território por um Estado para manter a ordem legal. Portanto, a característica não-estatal envolve a separação dos atores em relação ao direito de usar a violência.

A terceira corrente evolui dos Estudos de Segurança e envolve a classificação de atores inseridos na conjuntura internacional que competem com os Estados pela capacidade de usar a violência em defesa de seus interesses políticos, criminosos ou híbridos. Conforme Mary Kaldor (2005), a capacidade dos atores não-estatais de usarem a violência para desafiar os Estados em busca de seus interesses configura um tipo de conflito que ela chama de "Novas Guerras". A diferença entre essas "Novas Guerras" e as guerras tradicionais reside nos atores envolvidos (sendo que essas últimas necessariamente envolvem Estados).

Tatiana Moura (2010), por sua vez, categoriza as "Novas Guerras" com base na intencionalidade dos atores: ANEVs cujo interesse político é o foco principal de suas atividades, frequentemente enquadrados como terroristas, fazem parte das "Novas Guerras", enquanto ANEVs cujos objetivos baseiam-se no parasitismo econômico ou pequenos privilégios, caracterizados pelo parasitismo em relação ao Estado e frequentemente considerados organizações criminosas, fazem parte das "Novíssimas Guerras".

Em resumo, a definição de ANEV de Marcos Ferreira e Rodrigo Framento (2020), "grupos organizados que promovem atividades políticas ou criminosas respaldadas pelo uso ilegítimo da força e que atuam de forma total ou parcialmente independente das ações duplas dos agentes do Estado", será utilizada neste trabalho, pois ela engloba atores

de diferentes contextos e tipologias motivacionais de violência, abrangendo assim os casos que serão discutidos posteriormente neste artigo e, por conseguinte, as condições que levam à formação desse tipo de ator.

Fábio Nobre e Daniel Ferreira (2021, p. 133) apresentam um estudo baseado na tipologia de Galtung que classifica os ANEVs em seis subgrupos: "warlords, milícias, forças paramilitares, insurgências, organizações terroristas e crime organizado", com características distintas entre eles, como motivação, força, financiamento, estrutura organizacional, papel da violência e relação com o Estado.

Portanto, essas classificações permitem agrupar em uma mesma categoria grupos criminosos que usam a violência para controlar mercados ilegais e proteger seus interesses de investidas do Estado, bem como grupos radicais e insurgentes considerados terroristas, guerrilheiros, milícias e outros que utilizam a violência ilegítima. Isso nos possibilita avaliar diferentes contextos com a participação de atores não-estatais híbridos que, por vezes, mesmo considerando suas intenções, não se enquadram rigidamente em categorizações regulamentares.

Condições de surgimento

A maioria dos autores trabalhados neste artigo estabelece elementos que fomentam o surgimento de Atores Não-Estatais Violentos que se equivalem independentemente do contexto político inserido. Em outras palavras, as características que compõem o contexto político-social para o surgimento de ANEVs são identificáveis em alguns estudos quando analisados comparativamente.

Huseyn Aliyev (2017) avalia o potencial de impacto da existência de atores não-estatais violentos no surgimento de Estados falidos. Segundo o autor, a ocorrência de Guerras Civis não está diretamente ligada à condição de falência dos Estados, sendo uma derivação desta. No entanto, a existência dos ANEVs, dentro da janela temporal analisada (1995–2014), está sim ligada aos eventos que levam o Estado à sua condição de falência.

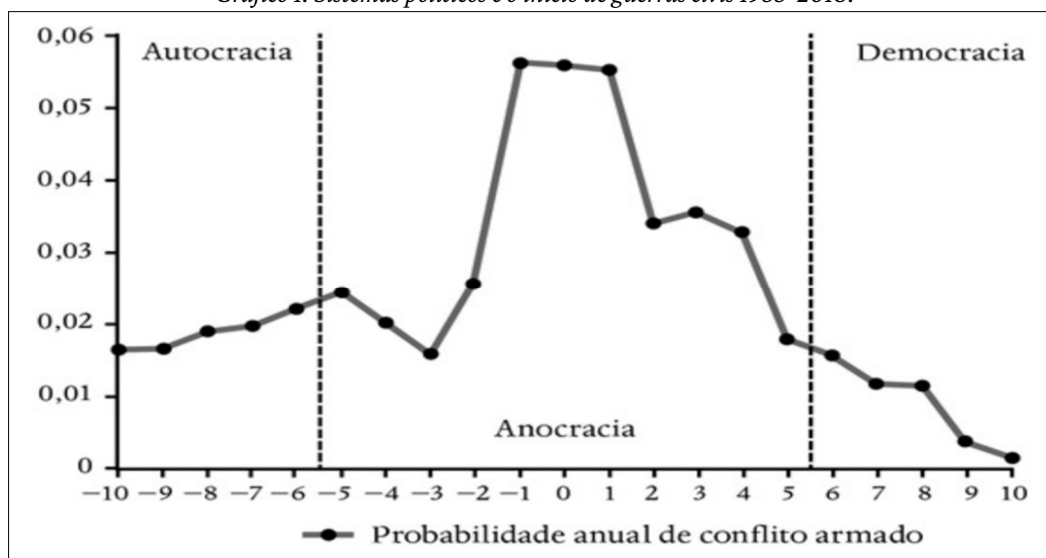
De acordo com o autor, a literatura sobre "Estados Falidos" oferece explicações limitadas acerca da relação entre Guerras Civis e a falência do Estado. Portanto, questiona-se: Os Estados falham por causa da violência civil? (ALIYEV, 2017, p. 1973-1974). A principal hipótese está no fato de todos os "Estados Falidos", independentemente de sua categorização, possuírem ANEVs (que podem ser facções rebeldes, grupos terroristas, senhores da guerra, redes criminosas, milícias pró-governo e outros tipos de grupos armados), fazendo o Estado perder (e não conseguir recuperar) seu monopólio do uso da força.

Utilizando como definição de Estado Falido todo Estado que perdeu sua capacidade de manter o monopólio do uso da violência e de cumprir os "requisitos de um Estado" (ALIYEV, 2017, p. 1975), o autor chega à conclusão de que, pela sua amostragem, a maioria dos Estados atinge essa condição de falência sem precisar passar por eventos de Guerra Civil. Portanto, a presença dos ANEVs serve como indicador maior da fragilidade do Estado, uma vez que, mesmo grupos pró-governo, porém armados, podem ser considerados descentralizadores desse monopólio do uso legítimo da força, mas que, nas condições em que surgem, não empregam violência.

Bárbara Walter (2022) parte do pressuposto de que as Guerras Civis possuem condições muito específicas para ocorrer dentro de um sistema político. Essas condições envolvem basicamente três fatores: a rapidez com que se tenta implantar um regime democrático em um Estado recentemente autocrático, a condição de anocracia e a diversidade política deste regime.

Utilizando dados do *Policy Project do Center for Systemic Peace* que classificavam todos os regimes políticos do mundo pós-Segunda Guerra Mundial em "Democracias", "Anocracias" e "Autocracias" (em escalas até -10 para autocracias e +10 para democracias), a autora chega à conclusão acima em meio a uma série de exemplos de tentativas de implantação de democracias que falharam em função da sua velocidade quando estavam na condição de "Anocracia".

Gráfico 1: Sistemas políticos e o início de guerras civis 1955-2018.



Fonte: Walter (2022, p. 31).

O argumento principal baseia-se no fato de que democracias plenas possuem estabilidade suficiente para controlar a insurgência de grupos potencialmente violentos capazes de desafiar a centralidade do Estado. Da mesma maneira, autocracias plenas possuem controle estatal centralizado a ponto de dissuadir qualquer tentativa de organização insurgente.

No entanto, é possível que, dentro de uma autocracia, seu ditador ou grupo ditatorial seja enfraquecido por pressões externas e caia (como nos casos de Muamar Khadafi ou da própria União Soviética) ou seja removido (como no caso de Saddam Hussein), criando as condições para que grupos que estavam contidos durante a autocracia se organizem e armem.

Ao mesmo tempo, é possível que democracias, pela influência de um "aspirante a ditador", retrocedam a condições anocráticas (como o caso da Hungria de Viktor Orbán, ou mesmo em condições mais leves de anocracias, os EUA na era Trump), fortalecendo a ascensão de grupos violentos que se opõem ao regime democrático. Nas condições estabelecidas pelas observações da autora, as insurgências são potencialmente mais prováveis de ocorrer, independentemente de suas causas iniciais e formas de associação dos grupos (Atores Não-Estatais Violentos).

Portanto, de acordo com a autora, isso se explica pela fragilidade institucional que o país enfrenta durante um período de regime anocrático:

Do ponto de vista político, institucional e militar, um governo em processo de democratização é fraco quando comparado ao regime que o precedeu. Diferentemente dos autocratas, os líderes de uma anocracia muitas vezes não são poderosos e cruéis o suficiente para reprimir dissidências e assegurar lealdade. Além disso, o governo costuma ser desorganizado e enfraquecido por divisões internas, lutando para oferecer serviços essenciais ou até mesmo segurança (WALTER, 2022, p. 25).

Hassanein Ali (2020) discute e avalia a dinâmica do surgimento de atores não-estatais violentos no contexto de falência e fragilidade dos Estados, inseridos no caso da Primavera Árabe. Segundo o argumento sintetizado pelo autor, a fragilidade dos Estados cria as condições para vazios de poder nos quais os ANEVs prevalecem como potenciais agentes causadores da perda do monopólio do uso da força.

O autor estabelece a presença dos ANEVs no contexto político dos Estados árabes fragilizados como um elemento dificultador da centralização e estabilização desses Estados. Portanto, a análise foca nas causas das crises na construção do Estado-Nação no mundo árabe. Semelhante à proposta de Barbara Walter (2022) ou à análise de Huseyn Aliyev (2017)

sobre a relação entre falência estatal e ANEVs, o autor busca os elementos que compõem a conjuntura de insegurança dos Estados por meio do surgimento e da presença dos ANEVs.

Ao comparar a quantidade de ANEVs presentes no Mundo Árabe antes e depois da Primavera Árabe, destacando o reflexo da diversidade de identidades e formas de expressar politicamente demandas que estavam contidas devido à centralidade dos governos autoritários aos quais estavam subordinadas, o autor conclui que os desafios dos Estados em estabelecer sua centralidade de autoridade e legitimidade ainda não apresentam resultados práticos. Embora tenham ocorrido derrotas de ANEVs como o Estado Islâmico (Daesh) e possivelmente os Houthis serão derrotados no Iêmen, além de outros casos pontuais, a ilusão de que acordos internacionais, ajuda militar e financiamento dos Estados garantem o sucesso no combate à multipolaridade do uso da força pode desviar o foco do problema ao evitar considerar as condições de surgimento de ANEVs e provocar surpresas em eventuais surgimentos de novos grupos dentro dessas condições (ALI, 2020).

Por sua vez, Bartosz Stanislawiski (2008) classifica diferentes âmbitos da capacidade do Estado de estabelecer controle sobre seu território diante de possíveis atividades de grupos que controlem parte dele, não sendo reconhecidos pelo Estado em questão e, portanto, questionando seu monopólio legítimo do uso da força.

Partindo do conceito de “Estado” definido na Convenção de Montevideu de 1933, o autor traz o primeiro pressuposto para sua análise: o de que os Estados são os principais atores do Sistema Internacional, devido às suas fontes supremas de poder. Portanto, supõe-se que esses Estados tenham controle pleno sobre seus territórios e populações (STANISLAWISKI, 2008).

No entanto, os Estados diferem com base no grau de seu controle territorial e no desempenho das funções governamentais. Enquanto alguns Estados têm controle total sobre seus territórios, outros têm sérias dificuldades em manter tal controle e integridade. Assim, podemos falar sobre quase-Estados no sentido de serem apenas estados de *jure*, ao invés de estados de *facto* também (STANISLAWISKI, 2008).

Dentro desse contexto, o autor estabelece o conceito de *Black-spots* (ou buracos-negros) como sendo áreas nas quais o Estado tem dificuldade em estabelecer controle, mesmo que esse Estado não se enquadre nos padrões de “Estados falidos”, cujo problema normalmente é atribuído à baixa capacidade de centralizar a autoridade e reivindicar a legitimidade do uso da força.

Quadro 1: Classificação dos territórios pela centralidade da autoridade e reconhecimento

		Reconhecimento internacional	
		Sim	Não
Controle territorial	Sim	Estados	Quase-Estados
	Não	Pseudo-Estados	<i>Black-Spots</i>

Fonte: Stanislawiski (2008, p 369).

Sobre esse conceito baseado em Bunker e Sullivan (2003), as autoridades desses *black-spots* podem ser grupos armados que não têm a intenção de confrontar o Estado de maneira estrutural, mas reivindicam autoridade sobre determinados territórios e populações devido a interesses não necessariamente políticos. Atores criminosos, por exemplo, ilustram esse tipo de dinâmica (STANISLAWISKI, 2008).

Portanto, com base em diferentes análises realizadas em todo o mundo, observa-se que os ANEVs tendem a surgir em situações que apresentam as seguintes características: 1 - Diversidade identitária (política, étnica/religiosa, econômica) pouco reconhecida pelo Estado gestor (devido à baixa representatividade e falta de defesa de causas); 2 - Fragilidade institucional (seja devido à queda de um regime autoritário ou à debilidade de um regime democrático devido às limitações de sua capacidade dissuasória).

São essas condições apresentadas pelos estudos que potencializam o surgimento de grupos violentos motivados por contextos e características secundárias dessa conjuntura. No caso de grupos rebeldes (guerrilheiros e similares), que têm um caráter político predominante em suas ações violentas (como observado no trabalho de Barbara Walter [2022] e Huseyn Aliyev [2017]), há uma forte presença do impacto identitário reprimido por um Estado, frequentemente autocrático, que rapidamente se transforma em condições para reverter esse autoritarismo.

Evidentemente, esses elementos apontados pelos autores são baseados em casos em que o ANEV constitui um poder significativo capaz de representar uma ameaça ao Estado. Entretanto, as mesmas circunstâncias podem levar ao surgimento de atores menores, dispostos a desafiar de maneira limitada a legitimidade do Estado no território onde se instalam.

Isso diferencia os casos apresentados como apoio analítico dos contextos em que o ANEV tende a ser um grupo criminoso, geralmente possuindo o elemento de fragilidade institucional decorrente da falta de capacidade, mas não de uma transição política a partir do autoritarismo. Essa situação, nos eventos subsequentes ao surgimento dos ANEVs, não leva necessariamente à falência do Estado, como demonstrado nos estudos de Huseyn Aliyev (2017), mas pode manifestar-se na fragmentação do Estado, tanto territorial quanto em termos de legitimidade, como expõe Bartosz Stanislawski (2008).

Quadro 2: Classificação dos fatores identificados como condicionantes da formação de ANEVs

Tipo	Forma	Descrição
Diversidade identitária	Política	Quando o elemento que promove a formação de grupos violentos tem origem na identificação político-ideológica destes.
	Econômica	Quando a relação identitária dos ANEVs baseia-se, ou potencializa-se, em aspectos de classes sociais motivadas por questões econômicas.
	Étnica/Religiosa	Surge em função das identidades étnicas e culturais (especialmente acerca das relações religiosas).
Fragilidade Institucional	Anocracia derivada de democracia	Ocorre em função da queda dos elementos que estabelecem uma democracia forte: representatividade e instituições fortes. Motivando a formação de ANEVs descontentes com o regime representativo.
	Anocracia derivada de autocracia	Surge em função da rápida flexibilização de regimes autocráticos, potencializando a formação de ANEVs outrora contidas pela repressão sistemática.
	Fragilidade derivada de outros fatores	Ocorrências de fragilidades percebidas especialmente em contextos de descolonização, quando as metrópoles, fragilizadas pela Guerra, reduzem suas investidas de controle sobre populações instáveis.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Stanislawski (2008), Aliyev (2017), Elbahi (2019), Ali (2020), Walter (2022).

Assim, a combinação dos elementos e indicadores de violência pode configurar-se como um meio de mapear as áreas politicamente e socialmente instáveis, que tendem a experimentar fenômenos de conflito. Esses conflitos fundamentam os debates atuais sobre a definição de guerra. Isso acontece porque essas situações contêm elementos táticos violentamente semelhantes. No entanto, os atores envolvidos despertam o interesse em categorizar esses conflitos de maneira diferente das "guerras tradicionais".

Portanto, este artigo utiliza uma visão ampla dos elementos mencionados anteriormente, que, de acordo com vários autores, indicam as condições que levam ao surgimento de situações violentas causadas por ANEVs. O objetivo é avaliar a presença ou ausência desses elementos no contexto da crise nas terras indígenas Yanomamis. Em vez de adotar apenas a perspectiva de um autor específico, o artigo busca convergir os argumentos identificados em diversos estudos, conforme a análise apresentada.

Estudo de caso: precedentes da crise nas Terras Yanomamis

A crise humanitária que afeta os povos Yanomamis e os garimpeiros ilegais em suas terras não é exatamente um fenômeno recente; trata-se de uma sequência de eventos e atores que, interagindo, resultam em condições de conflito iminente ou deflagrado ao longo de décadas. O assassinato de indígenas é relatado desde o início da "grande corrida do ouro" no Estado de Roraima em agosto de 1987, conforme apresentado no documento/reportagem do antropólogo Bruce Albert para a Folha de São Paulo (1991, p. 1). Esse fenômeno serve como marco na ocupação do norte do Estado de Roraima, sendo responsável pelo crescimento do fluxo migratório para a região de fronteira em questão, conforme destacam Francisco Nogueira, Antônio Veras e Carla de Souza (2013).

O mesmo documento expõe algumas circunstâncias do contexto, ou seja, do contato e dos impactos dos garimpeiros para com as populações tradicionais. A descrição do pesquisador sugere etapas de aproximação e consolidação de dependência dos povos indígenas para com os garimpeiros, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de insumos (incluindo alimentos) que, inicialmente, eram usados como moeda de troca pela permissão da instalação dos grupos de mineradores na terra dos povos tradicionais (ALBERT, 1991).

A primeira conclusão extraída dessas informações pelo antropólogo é a de que as relações entre os garimpeiros e os indígenas são mantidas por meio de negociações baseadas nesses insumos ou pela intimidação, uma vez que, tratando-se de um garimpo mecanizado, os indígenas não são requeridos nem mesmo como mão de obra, tornando-se apenas fatores de inconveniência ou, em casos extremos, de ameaça às atividades dos garimpeiros. Na primeira circunstância, precisam ser comprados com mais insumos; na segunda, precisam ser intimidados (ALBERT, 1991).

Os relatos do pesquisador envolvem uma série de eventos violentos em que os garimpeiros e os indígenas, por incapacidade de negociar mantimentos, envolvem-se em uma série de emboscadas e assassinatos buscando vingar os mortos do crime anterior que, na coleta de informações em questão, haviam sido iniciados por uma emboscada dos garimpeiros. Um telegrama da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) datado de agosto de 1993 informa a Presidência da República do grau de violência que envolve a região nesse período, descrevendo homicídios de mulheres e crianças indígenas "com requintes de crueldade e selvageria" (BRASIL, 1993).

A crise envolvendo tais assassinatos em série na região Yanomami promoveu uma mobilização internacional que pressionou o Estado brasileiro a adotar medidas de contenção do contato entre tais populações, entre as quais destaca-se a homologação de seu território em 1992, fortalecendo a atuação de uma série de organizações próprias dos povos Yanomamis, organizações não-governamentais (ONGs) nacionais e internacionais, grupos religiosos e organizações governamentais nacionais e internacionais (CARVALHO, 2015).

Mesmo com a homologação das terras indígenas e com uma série de missões militares para inviabilizar a logística do garimpo ao longo das décadas (MACHADO *et al.*, 2021), a crise não foi sanada e se estende até os dias atuais; fato esse que pode ser atestado em documentos como a nota da Hutukara Associação Yanomami (HAY) sobre a reunião com o, até então, Vice-Presidente Hamilton Mourão em 2020. O controle de populações garimpeiras na região (ilegais, nesse contexto pós-homologação das terras) é dificultado pelos meios de acesso, baixo contingente de forças policiais e pelas dinâmicas migratórias da região de fronteira.

Há também outros interesses atribuídos ao contexto do conflito entre indígenas e garimpeiros; um deles diz respeito à atuação de Organizações Internacionais interessadas em se estabelecer na Amazônia e que utilizam o argumento de defesa dos povos como meio de justificar suas investidas (ALBERT, 1991); outra trata da política de controle e securitização do Estado brasileiro (por meio das Forças Armadas) para controlar áreas estratégicas vulneráveis na fronteira (ALBERT, 1991). Há também, como expõe a pesquisa de Débora Diniz (2007), casos de aproveitamento circunstancial da vulnerabilidade dos povos em função de sua conjuntura por parte de pesquisadores que, violando a bioética, utilizaram tais populações como objetos de pesquisa no final dos anos 1960.

Portanto, a conjuntura da crise humanitária que envolve os povos Yanomamis não é apenas complexa, mas também antiga. Envolve uma série de atores interagentes e, portanto, possui uma gama de narrativas consolidadas acerca de cada um dos eventos ocorrentes. Observado a partir do ponto de vista dos garimpeiros, uma dessas narrativas transpassa o período da ilegalidade, remontando à ocupação da região (DINIZ, 1997; DINIZ, 2008). Antes da fundação das áreas protegidas, os garimpeiros eram homenageados com símbolos heróicos, dignos de possuir uma estátua em sua homenagem na principal praça de Boa Vista, capital do Estado (HASHIZUME, 2015).

No entanto, uma vez em condições de ilegalidade dentro das terras indígenas, convertidos publicamente em fatores de degradação ambiental (BARBOSA, 1991) e inseridos em circunstâncias de violência, tais condições aproximaram as organizações mineradoras de grupos criminosos operantes na região, não sendo muito distintas de outros casos de garimpo ilegal em toda a Amazônia.

O sistema do narco-garimpo e sua complexidade logística

Observando a fuga em massa das terras Yanomamis ocorrida nesse contexto, nota-se o perfil dos habitantes do garimpo. Não se trata apenas de mineradores, mas de uma rede de funções e serviços consolidados em torno da extração de ouro. Tais serviços incluem a própria mão de obra operante do maquinário de extração, seguranças, comerciantes, cozinheiros, prostitutas, transportadores aéreos e fluviais, entre outros agentes (BARRENSE, 2023).

A população permanente desses sítios também comporta famílias em sua totalidade ou parcialidade. Portanto, os pontos de extração ilegal de ouro funcionam como pequenas cidades estruturadas em redes de contato e abastecimento consolidadas a partir das relações de mercado ou de “segurança”. Dentro dessa rede, que se comporta eventualmente de forma amistosa ou beligerante, também se encontram as populações indígenas.

Poucas variações dessa descrição são observadas na Amazônia como um todo; até mesmo entre áreas de mineração legalizadas, as principais variações ocorrem acerca dos agentes que realizam a segurança desses garimpos. Eventualmente, há ocorrências de organizações criminosas ou violentas de cunho político que exploram taxas de garimpeiros em troca de “segurança”.

Observa-se isso no caso de garimpos do sul venezuelano sob controle do *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), que, a partir dessa extorsão, adquirem receita para a manutenção de suas atividades guerrilheiras (INSIGHT CRIME, 2018; RENDON *et al.*, 2020). Outras organizações operam pontos de extração de ouro na Venezuela sob esse mesmo regime, como o *Cartel de los Soles* (OCDE 2021; INSIGHT CRIME, 2022), ou participando da cadeia produtiva como meio de lavagem de dinheiro e fornecimento de insumos, como o Cartel de Sinaloa (OECD, 2021).

No caso do Peru, os garimpos da região de Madre de Dios possuem forte ligação com um esquema de lavagem de dinheiro a partir de cassinos locais operados por grupos criminosos do continente e até por máfias italianas como a *'Ndrangheta* (GLOBAL INITIATIVE, 2016; OAS, 2021). Quando verificamos o caso da Colômbia, é possível mapear uma série de grupos que operam garimpos como parte de uma cadeia criminosa, a maior parte delas derivada dos grupos paramilitares e dissidentes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (GLOBAL INITIATIVE, 2016). No entanto, no Brasil, a predominância da atividade garimpeira segue em regimes autônomos de gestão logística e segurança, na maioria das vezes associados a outras organizações criminosas indiretamente.

Em outras palavras, os garimpos brasileiros, na maioria das vezes, não possuem uma consolidada rede de extorsão institucionalizada e dependência de organizações de outras modalidades criminosas, como é o caso dos outros Estados amazônicos, especialmente da Venezuela que é parte deste estudo de caso (ELLIS, 2021). No entanto, a participação desses grupos, mesmo que indiretamente, ocorre, principalmente acerca da estrutura logística. Os mesmos aviões e embarcações que carregam drogas carregam ouro, fornecem combustível, alimentos, deslocam pessoas e, na maioria das vezes, operam em função de seu agente, não a partir dos interesses premeditados de uma organização criminosa (HAY, 2022).

A extração ilegal de minério não é exclusiva da região; no entanto, na Amazônia como um todo, a forma como esse crime se consolidou, ao contrário do que ocorre em outras modalidades criminosas como o tráfico de drogas, remonta apenas à condição legal à qual estão inseridos. No caso do narcotráfico, as adaptações das redes de distribuição da droga surgem em função do monopólio de grupos sobre sua produção, refino e distribuição que, por sua vez, adquiriram tal monopólio em função da proibição (RODRIGUES, 2012).

No caso da mineração, essa atividade remonta contextos coloniais, onde, muitas vezes, foi incentivada. Portanto, as circunstâncias dos garimpos ilegais baseiam-se apenas em uma questão de mudança de *status* legal. Os pontos de extração de ouro, na maioria das vezes, já estavam ocupados por mineradores antes de se tornarem ilegais, sendo essa mudança de *status* derivada de questões envolvendo fatores de violência (como no caso das terras Yanomamis) ou por questões ambientais (uma vez que o garimpo mecanizado é um grande degradador das florestas e rios) (WANDERLEY, 2019).

Em suma, em função de sua vulnerabilidade, as comunidades participantes da extração do ouro podem ser cooptadas por organizações criminosas ou exploradas por agentes corruptos interessados no lucro potencial das minas ilegais. Eventos desse tipo podem ser observados por praticamente toda a região amazônica, prevalecendo em bolsões de mineração tradicionalmente conhecidos (GLOBAL INITIATIVE, 2016).

É com relação a esse tipo de exploração que se verifica a inter-relação entre os outros tipos de organizações com as minas ilegais. Pequenas empresas detentoras de maquinário fornecem equipamentos mediante parte dos lucros; organizações criminosas locais e transnacionais exploram todo tipo de serviço relacionado às minas ilegais: desde a compra direta de terras e arregimentação de trabalhadores; até a lavagem de dinheiro facilitada com o ouro obtido das minas, passando por um complexo sistema logístico pré-consolidado pelo narcotráfico na região.

Quadro 3: ANEVs e agentes públicos corruptos identificados por país e sua participação na cadeia de exploração ilegal de ouro

País	Organização	Tipo de exploração
BRASIL	PCC - Primeiro Comando da Capital	Indireta - Potencial sistema de lavagem de dinheiro em troca de proteção armada para extrativistas e cooperação na logística de mineração com o narcotráfico. (NEVES; FOLLY, 2021; OECD 2021; BRITTO; BRASIL, 2021; PEREIRA, 2022)
	Trem de Aragua	Indireta - Estabelecendo logística de contrabando de ouro venezuelano (INSIGHT CRIME, 2021; INSIGHT CRIME, 2019)
	Militares Venezuelanos (Supostamente)	Tangencial - Coleta de subornos dos mineiros (BRASIL; COSTA, 2021)
VENEZUELA	Militares venezuelanos/Cartel de los soles	Tangencial - Cobrar taxas de grupos como o ELN para permitir a atividade de mineração ilegal e manter a ordem territorial com o treinamento de para-policiais dos chamados "coletivos" (OCDE, 2021; INSIGHT CRIME, 2021)
	dissidentes das FARC	Indireta - Cobranças a "sindicatos" sobre utilização de máquinas e corredores de transporte; os sindicatos, por sua vez, cobram dos garimpeiros e pequenos empresários pelo uso da terra. (RENDON et al., 2020; OECD, 2021)
	ELN	Indireta - Cobranças a "sindicatos" sobre utilização de máquinas e corredores de transporte; os sindicatos, por sua vez, cobram dos garimpeiros e pequenos empresários pelo uso da terra. (RENDON et al., 2020; OECD, 2021; INSIGHT CRIME, 2018)
	Trem de Aragua	Indireta - Controlar meios de contrabando de ouro (INSIGHT CRIME, 2021)
	Cartel de Sinaloa	Tangencial - Fornecimento de mercúrio a garimpeiros como parte de negócios relacionados ao tráfico de cocaína e operação de rotas aéreas que podem estar sendo usadas para transportar ouro. (OCDE, 2021)
	Hezbollah	Tangencial (especulado) - ouro potencialmente usado em esquemas de lavagem de dinheiro de armas e negócios de drogas entre membros do governo venezuelano, as FARC e o Hezboallah. (OECD, 2021; U.S., 2019)

Fonte: elaborado pelo autor

Dentre as atividades dos ANEVs, as atividades criminosas associadas mais recorrentes são: o tráfico de drogas; lavagem de dinheiro e extorsão. O tráfico de drogas opera cadeias logísticas transcontinentais que são aproveitadas para o transporte de ouro clandestino e abastecimento dos garimpos por meio de operadores logísticos (principalmente aéreos e

fluviais) que se dispõem a trabalhar ao mesmo tempo para garimpeiros e narcotraficantes (ou pertence à algumas dessas organizações enquanto trabalha para a outra).

A lavagem de dinheiro, por sua vez, caracteriza-se como um elemento estratégico para organizações que operam atividades ilícitas cuja dificuldade de ocultar valores financeiros derivados destas é mais difícil que utilizar ouro ilegal como meio de “legitimar” a origem desses montantes.

Por fim, a extorsão está diretamente ligada à dinâmica ilegal e vulnerável das comunidades que exploram ouro e varia de intensidade, valores e meios de taxação. Essa extorsão pode ser operada por organizações que cobram taxas por proteção; uso da terra; maquinário; logística e até mesmo por “serviços” como abastecimento de insumos como alimentos e mercúrio ou manutenção de prostíbulos nas minas.

Resultados

Enquanto a pergunta de pesquisa visava avaliar as condições de surgimento de ANEVs, durante o levantamento dos elementos verificadores, foram identificados uma série de ANEVs já presentes na conjuntura da instabilidade. No entanto, a maioria deles não possui origem no contexto de crise avaliado. Isso sugere que, o fato de, no contexto de crise, haver a presença de facções criminosas como o PCC, Tren de Aragua, Cartel de Sinaloa; grupos dissidentes das FARC ou o ELN, pelo menos parte dos elementos-base para a formação e manutenção dos ANEVs se faz presente. Isso é importante para a confirmação da hipótese. Uma vez identificados os elementos listados pela revisão dos autores da primeira parte, sugere-se que, a existência dos ANEVs são parte de um fenômeno observado nas diferentes circunstâncias que se repete neste estudo de caso.

Entre os elementos podem-se verificar as três formas de diversidade identitária, sendo as variáveis econômicas e étnicas, as principais. A econômica projeta sobre as populações dependentes do sistema de garimpo uma condição de vulnerabilidade que pode, inclusive, consolidar as organizações violentas. Sejam elas formadas por indígenas dependentes dos recursos dos garimpeiros, ou sistemas de exploração dos garimpeiros interessados em manter controle sobre as áreas de extração de minério. A étnica, por sua vez, é visível pela própria dualidade simplista apresentada acerca da crise (indígenas e garimpeiros), embora essas inter-relações violentas não sejam regimentalmente definidas dessa maneira.

Essa questão étnica regimentalmente conflitiva, entretanto, pode ser explicada pela herança histórica de tratamento excludente entre as populações inferiorizadas ao longo do período de formação dos Estados nas Américas. Algo similar ao que José Pérez (2018) discute acerca do legado racial da América Latina para com as populações afrodescendentes.

Quadro 4: Enquadramento dos elementos componentes da diversidade identitária no estudo de caso

Tipo	Forma	Elementos visualizados contexto do estudo de caso
Diversidade identitária	Política	Dualidade de visões acerca do uso da terra. (RODRIGUES, 2021)
	Econômica	Disparidades de classes/vulnerabilidade de populações tanto indígenas como não indígenas e concentração de recursos financeiros da extração do ouro. (PORTO; ROCHA, 2022)
	Étnica/Religiosa	Diversidade linguística/social indígena e migrantes brasileiros e venezuelanos. Visível na forma como os indígenas se denominam como Yanomamë - os ‘seres humanos’; enquanto esses mesmos grupos chamavam os demais de Yanomamë thëbë nabë - os ‘seres humanos estrangeiros’ (ALBERT, 1992, p. 163); e na forma como se percebe a divisão de favorecimento do Estado sobre os povos classificados entre indígenas e não-indígenas quando do início da corrida do ouro (SOUZA; JÚNIOR, 2022, p. 229)

Fonte: elaborado pelo autor

A relação disso com os ANEVs, em tese, poderiam constituir-se a partir da consolidação dessas organizações de maneira autônoma, desafiando o poder público e impondo sua própria gestão sobre os territórios. No entanto, o fenômeno observado no caso do Brasil e da Venezuela é da associação entre as organizações locais com ANEVs externos à conjuntura de crise, sejam eles facções criminosas ou grupos guerrilheiros, a cooperação/exploração desses grupos no terreno de

instabilidade apresentado corrobora a ideia de que, tais elementos fundamentam tanto o surgimento como manutenção dos ANEVs.

Quadro 5: relação dos ANEVs observados com o contexto do Estudo de caso

ANEV	Possui origem na região do Estudo de caso?	Origem política/criminosa da organização
PCC - Primeiro Comando da Capital	NÃO	Casa de Custódia de Taubaté em São Paulo: fundamenta suas atividades violentas na causa de parte da população carcerária e, posteriormente, no mercado de drogas (MARINHO <i>et al.</i> , 2019)
Trem de Aragua	NÃO	Prisão de Tocarón em Aragua: deriva de organizações sindicais do setor ferroviário (INSIGHT CRIME, 2023)
Cartel de los soles	NÃO	Grandes centros administrativos da Venezuela e fronteira com a Colômbia: Fundamenta suas atividades na corrupção de Militares de alta patente nas Forças Armadas Venezuelanas (INSIGHT CRIME, 2022)
Dissidentes das FARC	NÃO	Colômbia: fundamenta sua existência na manutenção de atividades criminosas após acordos de paz entre as FARC e o Estado colombiano (KLEIN, 2019)
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	NÃO	Colômbia: fundamenta-se na causa da luta armada de viés socialista (PÉREZ, 2012)
Cartel de Sinaloa	NÃO	Sinaloa, México: fundamenta-se na manutenção do narcotráfico para os Estados Unidos e lavagem de dinheiro (DIOGO, 2021)
Hezbollah	NÃO	Líbano: fundamenta-se nas questões políticas relativas à causa árabe-palestina no Oriente Médio (LEAL, 2018)

Fonte: elaborado pelo autor

Acerca das formas de fragilidade institucional dos Estados parte desse cenário, não é possível afirmar categoricamente que o Brasil está em condições de anocracia ou fragilidade institucional. O que se observa é relativo isolamento da região em questão que acaba por promover menor capacidade do Estado de se fazer presente quando comparado a outras regiões do país, no entanto, como observado nos exemplos recentes em condições de crise, os meios de resposta pública são capazes de promover algum grau de estabilização da violência aparente (PIOVESAN; SIQUEIRA, 2018; MELO, 2023). Todavia, do lado venezuelano, os movimentos políticos que o país perpassa ao longo de sua história recente apresentam as condições de anocracia derivada de democracia em virtude de um processo de autoritarismo ainda não plenamente consolidado que se exprime na incapacidade de controle do Estado sobre a manutenção de tais organizações paralegais, tal como apresentam Fernando Damasceno e Wanderson Coelho (2020).

Quadro 6: fragilidade institucional observada nos Estados do estudo de caso

Tipo	Forma	Verifica-se histórico de instabilidade enquadrado em um desses?	
		Brasil	Venezuela
Fragilidade Institucional	Anocracia derivada de democracia	NÃO	SIM
	Anocracia derivada de autocracia	NÃO	NÃO
	Fragilidade derivada de outros fatores	Inconclusivo	Inconclusivo

Fonte: elaborado pelo autor com base em Piovesan; Siqueira (2018), Coelho (2020) e Melo (2023).

Considerações Finais

Tendo em vista um sobrevoo inicial deste artigo, que tinha como objetivo ampliar os elementos conjunturais da crise humanitária, podemos considerar que a situação envolvendo a convivência de populações garimpeiras e indígenas no norte do país está no centro de um contexto sensível de choque de interesses, manifestando-se pela ação de atores internos e externos há, pelo menos, quatro décadas. Compreender as vulnerabilidades das populações diretamente inseridas no contexto de crise passa necessariamente por investigar de maneira mais profunda esses diversos atores e interesses.

Ao avaliar, por sua vez, as condições de origem da violência segundo a bibliografia destacada, percebe-se que tais condições se apresentam como parte da conjuntura do estudo de caso em seus elementos aparentes. No entanto, não é possível afirmar que tais variáveis analisadas se comportem de maneira restritiva e definidora da instabilidade, como causadoras diretas do surgimento da violência sistêmica organizada e da manutenção de atores não-estatais violentos; embora, como avaliado, sirvam como indicadores de tendências acerca da evolução da violência no contexto determinado.

Essas tendências, entretanto, ao observar o caso da crise Yanomami, apresentam hipóteses díspares daquelas que seriam consideradas indutivas quando se avaliam os elementos destacados na revisão e as variáveis. Em outras palavras, tendo em vista que em todos os outros cenários no mundo apresentados pelos autores os elementos de instabilidade facilitaram o surgimento de ANEVs, no caso de Roraima, o que se tem observado não é, em si, o surgimento de atores locais organizados e violentos, mas o aproveitamento da vulnerabilidade das populações participantes da crise por parte de atores externos, oriundos especialmente do crime organizado e das narcoguerrilhas.

Como tendências subsequentes, pode-se concluir que, embora o estudo de caso apresente os elementos necessários para desenvolver um conflito entre grupos alinhados etnicamente ou politicamente em cenários críticos, esse desenvolvimento de causa identitária apresenta-se frustrado pelo interesse de atores violentos não-estatais externos que possuem condições financeiras e organizacionais para impor constrangimento às populações diretamente inseridas na crise, evitando o desenvolvimento de tais grupos locais independentes.

Independentemente das conclusões acerca de as variáveis observadas serem determinantes ou não para o contexto de violência sistêmica pelo surgimento e manutenção dos atores não-estatais violentos, é inevitável verificar que, seja pela presença de atores externos ou internos, a violência é um elemento presente nos contextos onde se observa a diversidade identitária conflituosa e a fragilidade institucional dos Estados, servindo, portanto, como referência para sugerir contextos onde há maior risco de desencadear um conflito.

Ou seja, os elementos apresentados pelos autores e adotados como parâmetro para avaliar as condições de instabilidade no contexto da crise Yanomami se fazem presentes. No entanto, afirmar a responsabilidade destes no fomento da crise e do surgimento de atores não-estatais violentos na região ainda é uma tarefa que carece de análise mais aprofundada.

Referências

ALBERT, B. O massacre dos Yanomami de Haximu. **Folha de S. Paulo**, 1991.

ALBERT, B. Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso Yanomami. **Amazônia: a fronteira agrícola**, 20, p. 37-58, 1991.

ALBERT, B. A fumaça do metal: história e representações do contato entre os Yanomami. In: **Anuário antropológico/89**. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, p. 151-189, 1992.

ALI, H. Post-arab spring; the arab world between the dilemma of the nation-state and the rise of violent non-state actors (VNSAs). **Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies**, v. 14, n.1, p. 68-83, 2020.

- ALIYEV, H. Precipitating state failure; do civil wars and violent non-state actors create failed states. **Third World Quarterly**, v. 38, n.9, p. 1973-1989, 2017.
- BARBOSA, L. Garimpo e meio ambiente: águas sagradas e águas profanas. **Revista Estudos Históricos**, v. 4, n.8, p. 229-243, 1991.
- BARRENSE, H. Mulheres, imigrantes e whatsapp: o garimpo se transformou; quanto é ilegal? **UOL**, 03 fev. 2023.
- BOCCHINI, B. Polícia Federal encontra mais oito corpos na Terra Indígena Yanomami. **Agência Brasil**, 02 fev. 2023.
- BRASIL. MPF acompanha investigações sobre novo conflito em Terra Yanomami em Roraima. **Ministério Público Federal**, 01 maio 2023.
- BRASIL, K.; COSTA, E. Como o PCC se infiltrou nos garimpos em Roraima. **Amazônia Real**, 11 maio 2021.
- BRASIL. Telegrama de Suami dos Santos à Presidência da República. **Fundação Nacional do Índio**, 1993.
- BRITTO, C.; BRASIL, K. PCC se aproxima de garimpeiros para lavagem de recursos. **Repórter Brasil**, 24 jun. 2021.
- CARVALHO, M. A. L. A dinâmica sociopolítica Yanomami no contexto de criação da Hutukara: Pata Thëpê e a emergência de jovens lideranças políticas. **Textos e Debates**, v. 28, 2015.
- CORREIA, C. Garimpeiros pedem socorro para saírem de Terra Indígena Yanomami. **Estadão/UOL**, 05 fev. 2023.
- DAMASCENO, F.; COELHO, W. Contrarrevolução bolivariana na história recente da Venezuela. **Textos e Debates**, v. 34, p. 61-74, 2020.
- DINIZ, A. Fluxos migratórios e formação da rede urbana de Roraima. **Geografia**, v. 33, n. 2, p. 289-306, 2008.
- DINIZ, A. Ocupação e Urbanização do Estado de Roraima, Brasil. In **Anuário. Conferência de Geógrafos Latino-Americanistas**. Conferência de Geógrafos Latino-Americanistas, p. 51-62, 1997.
- DINIZ, D. Avaliação ética em pesquisa social: o caso do sangue Yanomami. **Revista Bioética**, v. 15, n.2, 2009.
- DIOGO, P. **O Cartel e o Comando: território e territorialidade no Cartel de Sinaloa e no Primeiro Comando da Capital**. Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2021.
- ELLIS, R. As atividades de reforço do Exército de Libertação Nacional (ELN) na Colômbia e na Venezuela. **Revista Profissional da Força Aérea dos EUA**, 2 ed.; p. 110-130, 2021.
- FERREIRA, M.; FRAMMENTO, R. Atores não-estatais violentos transnacionais na América do Sul: um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte." **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 1, p. 72-87, 2020.
- GALTUNG, J. Violence, Peace and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n.3, p. 167-191, 1969.
- GLOBAL INITIATIVE. **Organized crime and illegally mined gold in Latin America**. Geneva – Switzerland: 2016.
- HASHIZUME, M. Política indígena na Raposa Serra do Sol e inter-relação com instituições estatais: aprendizagens acerca da autonomia. **Anais do IV Encontro Nacional de Antropologia do Direito**. 2015.
- HAY. Nota da Hutukara Associação Yanomami sobre audiência com o vice-presidente Mourão. **Nota pública**. 03 jul. 2020.
- HAY. Yanomami sob ataque: garimpo ilegal na terra indígena Yanomami e propostas para combatê-los. **Hutukara Associação Yanomami**, abr. 2022.
- INSIGHT CRIME. **‘El Tren de Aragua’, la megabanda que llegó a las prisiones de Brasil**. 26 set. 2019.
- INSIGHT CRIME. **Masacre de mineros apunta a expansión criminal del ELN en Venezuela**. 18 out. 2018.
- INSIGHT CRIME. **Cartel de los Soles**. 14 maio 2022.
- INSIGHT CRIME. **Tren de Aragua**. 14 fev. 2023.
- KALDOR, M. Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror. **International Politics**, v. 42, p. 491-498, 2005.
- KLEIN, C. **O processo de pacificação das FARC e os efeitos no crime organizado transnacional na fronteira terrestre do Brasil**. Tese (Doutorado) - Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro: 2019.
- LEAL, V. Hezbollah: terrorismo, resistência e rupturas do sistema confessional libanês. **O Cosmopolítico**, v. 5, n.1, p. 1-10, 2018.
- MACHADO, A. M. Bolsonaro, a pandemia e a nova corrida pelo ouro na Terra Indígena Yanomami. **Portal Diplomatie Brasil**, 2021.
- MANDEL, R. Global Security Upheaval: Armed Nonstate Groups Usurping State Stability Functions. Redwood City, US: **Stanford Security Studies**, 2013.

MARINHO, G.; AZEVEDO, L.; CARVALHO, S.; SALVADORI, F.; JOZINO, J.. **Democracia e Crime Organizado: Os poderes fáticos das organizações criminosas e sua relação com o Estado**. Fundação Heinrich Böll Stiftung, Rio de Janeiro: 2019.

MELO, K. Dino afirma que 100 homens da Força Nacional chegam amanhã em Roraima. **Agência Brasil**, 06 fev. 2023.

MOURA, T. **Novíssimas Guerras: Espaços, Identidades e Espirais da Violência Armada**. Coimbra: Almedina; 2010.

NEVES, F.; FOLLY, M. Crimes ambientais como crime organizado: a extração ilegal do ouro na Amazônia. **Plataforma Cipó**: 2021.

NOBRE, F.; FERREIRA, D. Atores não estatais violentos e instituições formais no Brasil (2008-2018). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 8, n.2, p. 127-151, 2021.

NOGUEIRA, F. M.; VERAS, A. T.; SOUZA, C. M. **Roraima no Contexto das Migrações: Impressões da (Re) Configuração Espacial entre 1980 a 1991**. XXVII Simpósio Nacional de História: Conhecimento Histórico e Diálogo Social. Natal: 2013, p. 22-26.

OAS. **On the trail of illicit gold proceeds: strengthening the fight against illegal mining finances: Perú`s case**. Department against Transnational Organized Crime, 2021.

OECD. **Gold flows from Venezuela: Supporting due diligence on the production and trade of gold in Venezuela**. 2021.

PEREIRA, F. Barro, Pedra, Pó: PCC toma áreas de garimpo em Roraima e explora tráfico de drogas e prostituição até mesmo em terra ianomâmi. **TAB UOL**, 01 fev. 2022.

PÉREZ, A. ‘O exército dos mortos’: sentido do sacrifício e da transcendentalidade na militância revolucionária, caso do Exército de Libertação Nacional (ELN) na Colômbia. **Mana**, v. 18, n. 2, p. 349-377, 2012.

PÉREZ, J. Crime, cidadania e raça: dilemas latino-americanos na doutrina de segurança. **Conjuntura Austral**, v. 9; n. 47, p. 05-12, Porto Alegre, 2018.

PIOVESAN, E.; SIQUEIRA, C. Câmara aprova intervenção federal em Roraima. **Câmara dos Deputados**, 11 dez. 2018.

PORTO, M.; ROCHA, D. Neoextrativismo, garimpo e vulnerabilização dos povos indígenas como expressão de um colonialismo persistente no Brasil. **Saúde Debate**, v. 46, n. 133, p. 487-500, 2022.

RENDON, M; SANDIN, L; FERNANDEZ, C. Illegal Mining in Venezuela: Death and Devastation in the Amazonas and Orinoco Regions. **Center for Strategic and International Studies (CSIS)**, 2020.

ROCHA, P. A UNASUL, o Conselho de Defesa Sul-Americano e a prevenção de conflitos na América do Sul. **Conjuntura Austral**, v. 9; n. 47, p. 62-82, Porto Alegre, 2018.

RODRIGUES, A. Governo vai reforçar presença da Força Nacional e da PF em Roraima. **Agência Brasil**, 06 fev. 2023.

RODRIGUES, L. B. Sobre a relação entre organizações criminosas narcotraficantes e o garimpo no Estado de Roraima. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. ECEME: Rio de Janeiro, 2021.

RODRIGUES, L. B. **Aspectos da violência em zonas de baixo controle do Estado: análise sobre o narcotráfico na Amazônia Brasileira**. Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2022.

RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, p. 9-41, 2012.

SOUZA, H.; JÚNIOR, Z. Degradação e violência na Terra Indígena Yanomami: análise do contato entre o indígena e o garimpeiro. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 10, n. 3, p. 225-238, 2022.

STANISLAWSKI, B. Para-States, quasi-states, and black spots Perhaps not states, but not 'ungoverned territories,' either. **International Studies Review**, v. 10, n. 2, p. 366-396, 2008.

U.S. Treasury sanctions Lebanese money launderer kassem chams who moves money on behalf of narcotics trafficking organizations and Hizballah. **U.S. Department of the treasury**, 11 abr. 2019.

VILELA, P. ‘Vamos tirá-los de lá’, diz Lula sobre garimpeiros em Roraima. **Agência Brasil**, 30 jan. 2023.

WALTER, B. F. **How civil wars start: And how to stop them**. Crown: 2022.

WANDERLEY, L. J. Corrida do ouro, garimpo e fronteira mineral na Amazônia. **Revista Sapiência**, v. 8, n. 2, p. 113-137, 2019.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. Editora LTC, 5 ed., Rio de Janeiro: 1982.

WILLIAMS, P. **Violent non-state actors and national and international security**. international relations and Security network. Zurich, Swiss Federal Institute of Technology: 2008.

WILLIAMS, P. Governador de Roraima pede apoio do governo federal para ajudar garimpeiros saírem da Terra Yanomami. **G1-RR**, 05 de fevereiro de 2023.

Funções de colaboração exercidas	
Lucas Barreto Rodrigues:	Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Análise formal; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Informações fornecidas pelo autor de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)	

Transição de poder no Equador: rupturas e continuidades nos governos de Rafael Correa e Lenín Moreno (2007-2021)

Power transition in Ecuador: ruptures and continuities in the governments of Rafael Correa and Lenín Moreno (2007-2021)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133335>

Mateus Webber Matos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

mateus.webber@hotmail.com  

Eduardo Ernesto Filippi

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

edu_292000@yahoo.com.br  

Resumo

As eleições de 2017 marcaram o encerramento de dez anos dos governos de Rafael Correa no Equador (2007-2017). Correa decidiu abster-se de uma candidatura. O apoio veio àquele que havia sido seu aliado e vice-presidente (2007-2013), mas que, em poucos meses, se tornaria seu desafeto: Lenín Moreno. Dessa maneira, a pergunta que este trabalho pretende responder é: de que forma a transição de Rafael Correa para Lenín Moreno na presidência do Equador afetou os ambientes político e econômico do país? O objetivo geral é identificar, no mandato de Moreno (2017-2021), avanços e retrocessos em relação às gestões anteriores de Correa no que diz respeito aos campos político e econômico do Equador. Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa. Quanto aos procedimentos, caracteriza-se como pesquisa documental e bibliográfica. O marco teórico-conceitual tem como base o "tecnopopulismo". Os resultados deste estudo indicam que Moreno promoveu medidas que amenizaram o ambiente autocrático criado por Correa, prometendo um projeto econômico alternativo e a revisão de programas de assistência social. Desse modo, Moreno buscou construir projetos que, de alguma maneira, se afastassem de seu antecessor. Ainda que prejudicado por fatores externos, a presidência de Moreno foi marcada pela perda de apoio popular.

Palavras-chave: Rafael Correa; Lenín Moreno; Equador; Tecnopopulismo.

Abstract

The 2017 elections marked the end of ten years of Rafael Correa's government in Ecuador (2007-2017). Correa decided to abstain from a candidacy. The support came from the man who had been his ally and vice-president (2007-2013), but who, in a few months, would become his nemesis: Lenín Moreno. The question this paper aims to answer is: how did the transition from Rafael Correa to Lenín Moreno as president of Ecuador affect the country's political and economic environments? The general objective is to identify, in Moreno's term (2017-2021), advances and setbacks in relation to Correa's previous administrations in Ecuador's political and economic fields. This is a qualitative study. In terms of procedures, it is characterised as documentary and bibliographical research. The theoretical-conceptual framework is based on "technopopulism". The results of this study indicate that Moreno promoted measures to soften the autocratic environment created by Correa, promising an alternative economic project and a review of social assistance programmes. In this way, Moreno sought to build projects that, in some way, distanced himself from his predecessor. Even though he was hampered by external factors, Moreno's presidency was marked by a loss of popular support.

Keywords: Rafael Correa; Lenín Moreno; Ecuador; Technopopulism.

Recebido: 20 Junho 2023

Aceito: 16 Setembro 2023

Artigo financiado, em partes, pela bolsa de pesquisa concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

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



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte 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

Os governos de Rafael Correa (2007-2017) representaram uma mudança na estrutura política do Equador. Após assumir a presidência, Correa implementou políticas de redistribuição de renda, estimulou o enfraquecimento de partidos políticos, desenvolveu mecanismos para a concentração de poder e articulou estratégias para debilitar movimentos sociais que fossem contrários ao seu governo (O'NEIL, 2016; MELÉNDEZ; MONCAGATTA, 2017). Por esses motivos, é possível dizer que Correa apresentava traços personalistas e centralistas (DE LA TORRE, 2013; LARA, 2017; SÁNCHEZ; PACHANO, 2020). Em 2017, com pouco apoio popular para reeleição, Correa nomeou Lenín Moreno (seu ex-vice-presidente, entre 2007 e 2013) como candidato à presidência.

Após campanha exitosa, Moreno assumiu o cargo e, em poucos meses, traçou políticas opostas às de seu antecessor. Fomentou debates com grupos que haviam sido marginalizados na década anterior, como indígenas, empresários (pertencentes às elites liberais) e membros de movimentos sociais (WOLFF, 2018). Apesar da ruptura com Correa e da tentativa de desconstrução do que havia sido feito nos últimos 10 anos, Moreno não foi bem-sucedido em aliviar tensões econômicas e políticas presentes no Equador desde a saída de Correa em 2017. Os protestos sociais de 2019 enfraqueceram um governo que já não contava com apoio popular.

Sendo assim, e tendo em vista os cenários econômico e político equatorianos, a pergunta central desse trabalho é: de que forma a transição de Rafael Correa para Lenín Moreno na presidência do Equador afetou os ambientes político e econômico do país? Dessa maneira, o objetivo geral é identificar, no mandato de Moreno (2017-2021), avanços e retrocessos em relação às gestões anteriores de Correa no que diz respeito aos campos político e econômico. Em seguida, os objetivos específicos são segmentados em: 1) analisar os principais eventos e características dos governos de Rafael Correa; 2) compreender a transição Correa-Moreno em 2017 em seus aspectos políticos e econômicos; 3) verificar, ao final de 2021, avanços e retrocessos de Moreno em relação a Correa. Os resultados deste estudo indicam que Moreno – muito embora não tenha conseguido melhorias econômicas significativas, nem romper com polarizações sociopolíticas – promoveu medidas que amenizaram o ambiente autocrático criado por Correa, prometendo um projeto econômico alternativo e uma revisão de programas de assistência social, recebendo a alcunha de “*perestroika* equatoriana” (DE LA TORRE, 2020).

Em termos metodológicos, para além da pesquisa qualitativa fundamentada em livros e artigos atinentes às administrações Correa e Moreno, analisou-se informações e relatórios de institutos de pesquisa de opinião (Latinobarómetro) e de bases de dados (CEPALSTAT e Index Mundi), bem como documentos produzidos por órgãos do governo equatoriano (Secretaría Técnica Planifica Ecuador). Do ponto de vista teórico-conceitual, o artigo se apoia no termo idealizado por De la Torre (2013, 2020) de “populismo tecnocrático”, argumentando que Correa promoveu um processo de modernização do Equador a partir de uma estratégia *top-down*, na qual o Estado seria responsável por maior distribuição de renda e por controlar a extração e a comercialização de recursos naturais, por exemplo.

Este artigo é composto por três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro debate os 10 anos em que Rafael Correa esteve no poder, considerando os panoramas social, econômico e político do país. A segunda seção aborda a transição de governo ocorrida em 2017 e os anos iniciais da administração Moreno. A parte final contempla o período pandêmico e seus reflexos no Equador, bem como a campanha eleitoral em 2021, na qual Guillermo Lasso saiu vitorioso.

A década correísta (2007-2017): ascensão e declínio do projeto de Rafael Correa para o Equador

Em seu discurso de posse, Rafael Correa (EQUADOR, 2007) elencou alguns grandes eixos de sua *Revolución Ciudadana*¹: uma revolução constitucional; uma revolução econômica; e o resgate da dignidade, soberania e busca da

¹ De acordo com Lalander e Peralta (2012, p. 16-17, tradução nossa) “A Revolução Cidadã do PAIS é um processo que inclui propostas que poderíamos chamar de dessetorização e/ou descorporativização da sociedade, isto é, a abolição das divisões sociais, econômicas e, nesse caso, étnicas, na esfera política e, em seu lugar, realçar o exercício da cidadania”.

integração latino-americana. Esses são pilares que associam o movimento ao que tem sido denominado pela literatura de “pós-neoliberalismo”² (DE LA TORRE, 2013; WOLFF, 2018). Além destes, houve a recuperação de uma expressão cultural com origens indígenas: o *Buen Vivir*. Assim sendo, a natureza passou a ser parte integrante do projeto de governo de Correa. O termo surgiu com o intuito de não somente respeitar diferentes povos e culturas, mas também locais nos quais guardavam suas raízes. O termo invoca, por exemplo, transformações nas estruturas econômicas “e nas relações de poder inter e intrasociedades. Nesse sentido, rivaliza com interpretações dominantes do desenvolvimento sustentável que, na prática, preconizam o *status quo* ou a reforma (incremental) do sistema anterior”³ (VANHULST; BELING, 2013, p. 513, tradução nossa). Isso significava, entre outras coisas, retomar, estreitar e respeitar laços com a *Pachamama*.

Buen Vivir deriva da expressão em quíchua⁴ *sumak kawsay* que diz respeito à convivência harmônica entre comunidades – notadamente as indígenas da Amazônia e dos Andes – e cosmos (NOVO, 2018; DE LA TORRE, 2020). Os dois termos remontam, especialmente, às convulsões sociais da década de 1990, durante as quais a presença de grupos indígenas era sempre muito forte na cobrança de melhores condições de vida e maior representatividade política. Ademais, com a emergência de novas pautas e movimentos sociais na virada do milênio, o *Buen Vivir* incorporou demandas e conceitos feministas, ecologistas, humanistas e marxistas (AROCA, 2020).

O termo manifestou também uma consciência anticolonial, na medida que buscava superar padrões de consumo europeus e se afastava de instituições que reproduziam a dominação cultural dos tempos coloniais (VANHULST; BELING, 2013). O intuito era substituir o antropocentrismo e o eurocentrismo por ideais que convergissem com uma convivência mais harmônica e menos parasitária entre os seres humanos e destes com a natureza. Para isso, era fundamental também que se questionasse e se desfizesse o conceito de subordinação, evitando qualquer tipo de supremacia (cultural, política, econômica, social, produtiva) que pudesse abalar o equilíbrio entre sociedades.

Nessa linha, Correa afirmou, em entrevista concedida à Juan Carlos Monedero (2018), que o *Buen Vivir* representava “uma alternativa ao conceito de desenvolvimento. Não se trata de acumular. Se trata de se satisfazer necessidades básicas (educação, saúde, serviços fundamentais). Viver em harmonia com a natureza e as demais culturas”. O termo apresentava, desse modo, densidade conceitual para se tornar paradigma na política latino-americana. Entretanto, essa ideia de caráter multifacetado foi de encontro a alguns dos principais atributos de Correa, tais como o centralismo, o personalismo e os ataques à liberdade de expressão, naquele que seria considerado um estilo próprio de governo, cuja forma de controle social era caracterizada como *top-down* (LEVITSKY; ROBERTS, 2011; O’NEIL, 2016; LARA, 2017; DE LA TORRE, 2020).

Após manifestações de organizações como a Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) contrárias à Lei da Mineração – sob a alegação de que, ao autorizar a exploração de áreas a céu aberto por empresas transnacionais, o governo estaria colocando em risco o meio ambiente e a preservação de comunidades indígenas – Correa limitou a autonomia do Sistema de Educação Intercultural Bilingüe⁵ e fechou cerca de 13 mil escolas comunitárias, forçando estudantes a percorrerem vários quilômetros até outros centros de educação que, não raro, não dispunham de profissionais versados nas línguas e culturas indígenas (NOVO, 2018).

A extração de minerais foi uma das atividades que impulsionaram a economia sob Correa. Por outro lado, algumas organizações indígenas julgavam essa prática nociva, argumentando a favor do respeito à natureza. Há, nesse

² Para Macdonald e Ruckert (2009, p. 6-7, tradução nossa), ao se estudar esse conceito, é preciso “primeiro demarcar o que o pós-neoliberalismo não é: o pós-neoliberalismo não deve ser entendido como uma era ‘depois’ do neoliberalismo. Em vez disso, sugerimos que a era pós-neoliberal é caracterizada principalmente por uma busca por alternativas políticas progressistas decorrentes das muitas contradições do neoliberalismo”.

³ Traduzido do original: “(...) y de las relaciones de poder inter- e intra- sociedades. En este sentido, compete con interpretaciones dominantes del desarrollo sostenible que, en la práctica, preconizan el statu quo o la reforma (incremental) del sistema anterior”.

⁴ De acordo com o dicionário Michaelis, o quíchua é uma “língua que era falada pelos antigos quíchuas, sendo inclusive o idioma geral do Império Inca, e ainda hoje é falada por grupos indígenas dos países andinos, especialmente do Equador e do Peru” (QUÍCHUA, 2021).

⁵ De acordo com o Ministério da Educação do Equador (2017, tradução nossa) “O Sistema de Educação Intercultural Bilingüe das nacionalidades e povos indígenas do Equador compreende desde a estimulação inicial até o nível superior. Está destinado à implementação do Estado plurinacional e intercultural, no marco de um desenvolvimento sustentável com visão de longo prazo (Constituição de 2008). [...] Em razão de sua existência, cada nacionalidade tem direito a contar com sua própria educação em respeito ao Direito Coletivo reconhecido pela Constituição da República do Equador e aos instrumentos internacionais subscritos pelo Equador”.

sentido, aqueles que acreditam que a grande dependência de recursos naturais – como o petróleo – para a estabilização da economia é inconciliável com instituições e movimentos sociais fortes, uma vez que não existem, verdadeiramente, democracias petrolíferas (MALAMUD, 2009). É possível contestar o argumento com o qual o autor finaliza, sendo, porém, incauto refutar sua premissa de que a dependência excessiva de um produto (historicamente evidenciado pelos ciclos produtivos do Equador) dificilmente gera uma economia forte, como demonstra a expressão “a maldição da abundância”⁶ de Acosta (2009).

A CONAIE perdeu, gradualmente, sua representatividade política ao longo da década de 2000. A organização presenciou também o decaimento de seu braço político, o partido Pachakutik que, em 2002, contava com sete representantes legislativos e, em 2009, com apenas quatro (MADRID, 2019). Em realidade, não havia concordância dentro da confederação quanto aos rumos a serem seguidos, e o trunfo de Correa foi saber explorá-la, a fim de aproveitar-se da fragilidade oriunda da fragmentação decisória e ideológica (RIVERA; REGUERO; ROBALINO, 2020). De qualquer maneira, a CONAIE atravessou a era Correa no ostracismo, fortalecendo-se novamente apenas nas manifestações de 2019, que serão debatidas mais adiante.

Ademais, os governos Correa representaram maior debilidade das instituições políticas equatorianas. O sistema partidário do Equador é, historicamente, pulverizado (SANCHEZ-SIBONY, 2017). Com a criação do movimento político *Alianza PAIS* (*Patria Altiva i Soberana*) em 2006, Correa logrou monopolizar discussões políticas dentro do país. O partido sobrepujou dominações regionais (Costa, Serra e Amazônia) que as demais associações eventualmente conquistaram e construiu uma liderança na política nacional (WOLFF, 2018). Desde o retorno da democracia até a vitória de Correa – isto é, no intervalo entre 1979 e 2006 –, as eleições apresentaram margens estreitas entre o primeiro e o segundo candidatos.

De fato, muito da ascensão de Correa à presidência está amparada no ímpeto inicial do *Alianza PAIS* em associar sua capacidade de modificar estruturas ao fortalecimento de um modelo de poder centralizado no Estado (LARA, 2017). Algumas das desavenças envolvendo o partido (como, por exemplo, com a CONAIE) foram resultado, entre outros fatores, de visões distintas sobre a elaboração e execução de programas de auxílio social. Assim sendo, o *Alianza PAIS* (na figura de Correa) passou a se valer do regime democrático equatoriano para consolidar e perpetuar sua condição de proeminência, alterando a conjuntura de poder político no país (DE LA TORRE, 2010).

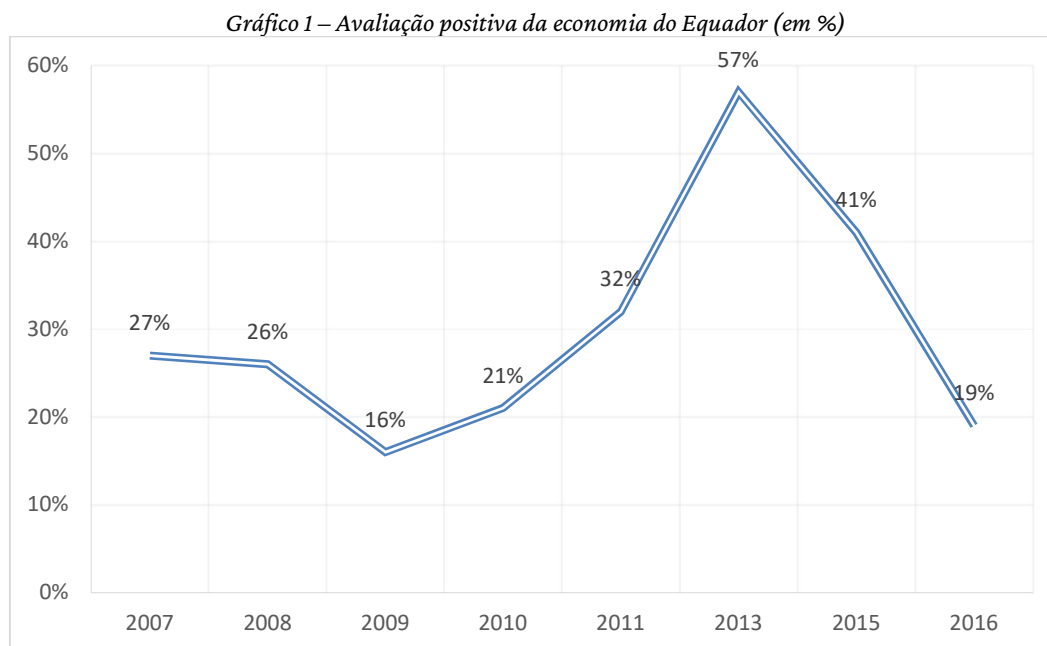
É nesse contexto que Correa dá os passos iniciais para a implementação do “populismo tecnocrático” ou “tecnopopulismo” no Equador. Ainda que populismo e tecnocracia pareçam conceitos distantes para atuarem de maneira conjunta, pode-se verificar traços do primeiro nos governos de Rafael Correa (LEVITSKY; ROBERTS, 2011; MELÉNDEZ; MONCAGATTA, 2017; SANCHEZ-SIBONY, 2017; DE LA TORRE, 2018; SÁNCHEZ; PACHANO, 2020). Quanto à tecnocracia, para que um regime seja qualificado como tal, é indispensável que, entre outros elementos, órgãos e instituições governamentais sejam comandados por especialistas em suas respectivas áreas. Em 2010, o Equador de Correa contava com “37 funcionários da alta administração, 29 possuíam pós-graduação, e 8 (incluindo o presidente) haviam completado o doutorado. Este é um número elevado em um país no qual, em 2010, somente 358 professores universitários eram doutores”⁷ (DE LA TORRE, 2020, p. 101, tradução nossa).

Todos esses traços dos governos Correa moldaram, de alguma maneira, a percepção que os cidadãos tinham dos rumos que trilhava a economia do Equador. É nesse sentido que a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) realiza – por meio da CEPALSTAT, órgão responsável pela coleta e processamento de dados – pesquisas de opinião

⁶ Ao refletir sobre o termo, Acosta (2009, p. 22, tradução nossa) se questiona “Como é que é possível que num país tão rico em recursos naturais, a maioria dos seus habitantes não consiga satisfazer suas necessidades básicas? Embora possa não parecer crível à primeira vista, evidências recentes e muitas experiências acumuladas permitem afirmar que esta pobreza está relacionada com esta riqueza. É possível afirmar que os países ricos em recursos naturais [...] têm mais dificuldade em desenvolver-se. Sobretudo aqueles que possuem uma dotação substancial de um ou de alguns produtos primários parecem estar condenados ao subdesenvolvimento”.

⁷ Traduzido do original: “(...) of 37 top officials in the administration, 29 had graduate education, and 8 (including the president) had completed a Ph.D. This is a high figure in a country where in 2010, only 358 college professors had earned a Ph.D”.

anuais sobre variados assuntos e setores da sociedade na maioria dos países da região. O gráfico 1, por exemplo, reúne informações acerca da impressão da população sobre a economia do Equador.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2021).

Os dados do gráfico 1 ilustram, mesmo não havendo divulgação das informações de 2012 e 2014 por parte da CEPALSTAT, que podem existir padrões de maior volatilidade em épocas de instabilidade internacional, como em na crise do *subprime*, em 2008-2009, e a partir de 2014 com vários países latino-americanos entrando em recessão. Isso retrata a relação de dependência do Equador – e, em maior escala, de alguns países da América Latina – que remonta aos tempos coloniais e que, ao longo dos séculos XIX e XX, foi reforçada pelas antigas metrópoles.

Além disso, nota-se uma desaceleração no nível de crescimento dos salários-mínimos nominais no Equador. Ao considerar o índice anual médio (ano 2000=100) disponibilizado pela Cepal (2021), houve avanço de 17 pontos (135.1 - 152.0) entre 2007 e 2009; já no período 2011-2013 o mesmo índice variou quase 20 pontos positivos (170.2 – 190.0); por fim, no intervalo 2014-2016 o salário-mínimo nominal teve um aumento de 3,5 pontos (196.1 – 199.6). Esse ritmo foi acompanhado pela variação do índice de preços ao consumidor medido anualmente e que, entre 2014 e 2016, apresentou redução de 2,6 pontos percentuais (CEPAL, 2021).

Por outro lado, Correa triplicou o volume de investimentos públicos, passando de 5% do PIB em 2004 para 15% em 2014 (MATOS; FILIPPI, 2022). Atestando o caráter “tecnopopulista” de sua gestão, Correa deu maior destaque para uma instituição que estava encarregada do desempenho de indicadores sociais, investimentos e políticas públicas, modernização do aparelho estatal e elaboração de planos de crescimento econômico e cujas lideranças eram oriundas da academia: a Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (DE LA TORRE, 2013, 2020).

No que diz respeito aos quadros econômico e de comércio exterior do Equador, é importante analisar repercussões do ciclo de prosperidade (2010-2012) e a crise provocada, entre outros motivos, pela queda no preço do barril de petróleo entre 2014-2017. Para além de abalar o governo de Correa e seu partido, o ano de 2014 foi palco dos primeiros sinais que apontavam para o fim de uma era de cerca de oito anos, na qual o Estado equatoriano foi o principal agente impulsionador da economia nacional (SÁNCHEZ; PACHANO, 2020).

Quadro 1 – Valores orçamentários executados para investimentos internos no Equador entre 2008 e 2017 (em bilhões de US\$) em comparação com o preço médio anual do barril de petróleo Brent no mercado internacional (em US\$)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total de Investimentos Internos	2.006	3.212	3.757	4.792	6.022	8.104	7.581	5.580	5.751	4.706
Preço Barril Petróleo Brent	97,64	61,86	79,64	110,94	111,97	108,86	98,94	52,37	44,05	54,39

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2018) e Index Mundi (2021).

É possível notar que os cursos de ascensão e declínio das duas variáveis acima guardam semelhanças em seus *timings*. Esse fato é indicativo da correlação entre a dinâmica do comércio internacional e as entradas de capitais provenientes das exportações no Equador. Percebe-se que, no ano de 2017, muito embora o preço do barril de petróleo tenha aumentado cerca de US\$ 10, os investimentos internos encolheram US\$ 1 bilhão. Essa ação pode estar relacionada à troca de comando presidencial no país e a posterior mudança de rumos da política equatoriana a partir de 24 de maio de 2017.

Esses pequenos ciclos produzem ecos também na imagem do presidente e de sua aprovação. Correa ostentou um dos maiores índices de aprovação do subcontinente até 2015, o que colaborou para suas reeleições em 2009 e 2013 (SÁNCHEZ; PACHANO, 2020), ambas no primeiro turno. A trajetória, todavia, foi de oscilações. Em 2007, seu primeiro ano à frente do governo, Correa era aprovado por 74% dos equatorianos; esse número foi reduzido para 59% em 2009; em 2013 voltou aos patamares iniciais e bateu 73%, para, três anos depois, regredir a 40% (LATINOBARÓMETRO, 2018). Uma das razões que explica esse fenômeno, segundo De la Torre (2013), é a efêmera lealdade do povo para com o presidente, vinculada à disponibilidade ou não de recursos para abastecer projetos de redistribuição de renda.

Além disso, em 2008, foi promulgada uma nova Constituição, fazendo com que o Equador fosse considerado um “novo constitucionalismo latino-americano”, juntamente com Venezuela e Bolívia (JUSTEN; GURGEL, 2017). O que ocorreu nos três países foi uma tentativa de distanciamento de heranças neoliberais e a formulação de modelos econômicos *sui generis*. Nesse sentido, houve a necessidade de refundação do Estado, agora zeloso a causas antes periféricas, tais como: a biodiversidade, a sociodiversidade, a interculturalidade e o pluralismo (MELO; BURCKHART, 2018). Ao mesmo tempo, imputou ao Estado o compromisso de fiscalizar quaisquer omissões ou transgressões aos direitos que possam ocorrer.

Essa nova Carta Magna reconhecia ainda no Equador um Estado Plurinacional, o que significava dizer que a antiga lógica de Estado Nação estava sendo substituída pela inclusão de várias nações – que coexistiam dentro do território equatoriano – no arcabouço legal do Estado. O documento era sustentado a partir da inversão do princípio de que o mercado deve regulamentar grande parte da vida das pessoas e, em seu lugar, aflorariam expressões culturais e dinâmicas sociais, sobretudo, de povos indígenas. Ademais, a nova Constituição também conferia espaço relevante para a questão dos direitos e os mecanismos para sua garantia.

Muito por causa disso, foi considerada inovadora e precursora de conceitos que visavam à melhoria das condições de vida de todos (WILHELM, 2009; MELO; BURCKHART, 2018). Em consonância com discursos proferidos por Correa, o texto constitucional abordava questões de exclusão e desigualdade sociais, acendendo um debate sobre dominações de classe presentes nas sociedades contemporâneas e a urgência em se rever modelos sociopolíticos herdados de um passado colonialista. Por isso, quase 20% da constituição (85 artigos) foram dedicados à especificação dos direitos e de suas respectivas salvaguardas, entre eles o direito à água e o direito ao habitat (WILHELM, 2009).

A soma de todos esses ingredientes, entretanto, fez com que Rafael Correa decidisse por não concorrer à eleição presidencial de 2017 e nomeasse seu então aliado e ex-vice-presidente Lenín Moreno como candidato. Apesar da vitória de Moreno, Correa percebeu logo nos primeiros meses do novo governo que não havia muito a ser celebrado.

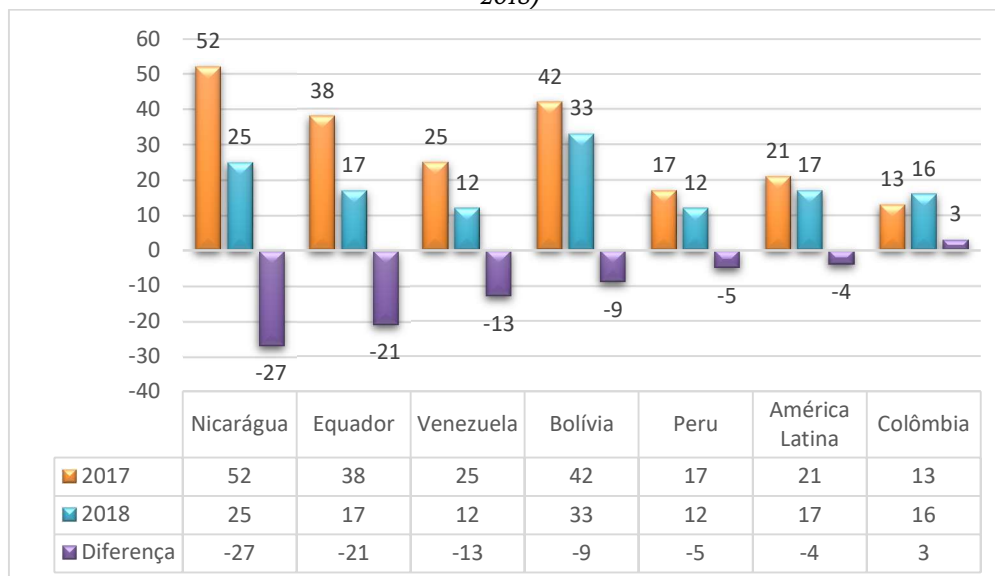
Os primeiros anos do governo Moreno (2017-2019): protestos populares e instabilidades econômicas

A seguir, é discutido o mandato do presidente Lenín Moreno (2017-2021), destacando-se alguns pontos fundamentais para a compreensão da conjuntura sociopolítica do Equador à época, a saber: os protestos populares de outubro de 2019 que, entre outras motivações, foram iniciados a partir da declaração do governo de eliminar subsídios aos combustíveis; a pandemia da Covid-19, cujas sequelas ainda afetam toda a América Latina, destacando-se negativamente o Equador; eleições presidenciais de 2021 que, em meio a este cenário de crises sanitária e econômica, foram caracterizadas pela polarização e por uma disputa acirrada tanto no primeiro quanto no segundo turnos.

A vitória de Lenín Moreno em abril de 2017 foi tanto comemorada por seus aliados – notadamente Rafael Correa – quanto contestada pela oposição. Derrotado, o candidato Guillermo Lasso, do *Creando Oportunidades* (CREO), contestou os resultados da eleição, provocando reações populares diante da sede do *Consejo Nacional Electoral* (CNE). Nada disso, entretanto, impediu a posse de Moreno em maio e suas imprevisíveis mudanças de rumos políticos. Já ao longo dos seis primeiros meses de mandato, Moreno formou um gabinete que, apesar de contar, em sua maioria, com ex-integrantes do governo de Correa, acolheu grupos antes excluídos da seara política, como indígenas, empresários e membros de movimentos sociais (WOLFF, 2018).

Nessa linha, Moreno retomou conversas e negociações com classes de diferentes espectros políticos, desde donos de veículos midiáticos até membros da CONAIE, dois dos maiores desafetos de Correa. Aos poucos, o discurso catalisador da polarização sociopolítica (nós *versus* eles) e o culto à imagem do líder foram sendo substituídos por uma tentativa de união nacional e descentralização da tomada de decisões, respectivamente. Houve, também, dentro do *Alianza PAIS*, um enfraquecimento institucional em virtude do desmonte das heranças correístas por Moreno e das cisões entre apoiadores do presidente e de Correa. O gráfico 2 ilustra um dos indicadores sociais que favorecem Correa em comparação com seu sucessor.

Gráfico 2 – Porcentagem de equatorianos que respondeu positivamente à pergunta: “Se governa para o bem de todos?” (2017-2018)



Fonte: Adaptado de *Latinobarómetro* (2018, p. 40).

Com base nos dados do gráfico 2, pode-se constatar que além de ter caído mais de 20 pontos percentuais em um intervalo de um ano, a diferença – entre 2017-2018 – na confiança do povo equatoriano no que diz respeito ao suposto tratamento igualitário do governo para com os cidadãos é cinco vezes menor do que os números apresentados pela média dos países da América Latina. Outras estatísticas que corroboram as informações presentes no gráfico são as de que, em

2017, 51% dos equatorianos estavam satisfeitos com a democracia, ao passo que em 2018 eram 36%; e, por último, a queda de 20% – de 66% para 46% – na aprovação popular do governo no mesmo período (LATINOBARÓMETRO, 2018).

Apesar disso, Moreno recebeu 67% dos votos favoráveis ao convocar um referendo popular para propor emendas à constituição em fevereiro de 2018 (DE LA TORRE, 2020). Dentre os temas, um dos mais importantes era a revogação da medida, aprovada em 2015 por Correa, que permitia a reeleição perpétua para o cargo de presidente. Cerca de cinco meses depois, em julho, Moreno obteve mais uma vitória diante de Correa quando a justiça equatoriana intimou o ex-presidente a prestar esclarecimentos sobre casos de corrupção durante seu governo e sobre um episódio de perseguição e tentativa de sequestro de um opositor político em 2012, na Colômbia (DE LA TORRE, 2020).

Em termos de produções acadêmicas, não há consenso entre os(as) pesquisadores(as) sobre o caráter e as qualidades do perfil político de Moreno. De um lado, há aqueles(as) que acreditam que os conflitos por uma concordância em relação à definição de democracia persistirão, ainda que as eleições de 2017 tenham trazido perspectivas mais favoráveis às liberdades individuais no Equador (WOLFF, 2018). Ainda sob esse ponto de vista, Arroba (2017, p. 20, tradução nossa) argumenta que “Moreno brinca de ser Jesus, Pilatos e Judas. Ele quer revolucionar a revolução, redirecioná-la”⁸. Moreno viu também o apoio popular à democracia cair 19% no seu primeiro ano de mandato, de 69% em 2017 para 50% em 2018 (LATINOBARÓMETRO, 2018).

O ano de 2019 foi marcado pela continuação nos ajustes fiscais e por convulsões populares contra decisões de Moreno. O Banco Central do Equador se viu obrigado a reduzir o volume de suas reservas internacionais para dar liquidez à economia, recorrendo a empréstimos junto ao FMI da ordem de US\$ 1,7 bilhão para equilibrar as contas públicas (TORRES, 2019). As contrapartidas demandadas pelo FMI, no entanto, atingiram, em especial, os programas sociais de redistribuição de renda, originados na era Correa e perpetuados por Moreno, considerando a necessidade de austeridade fiscal requisitada pelo organismo internacional (TORRES, 2019).

Em meio às tensões econômicas, agrupamentos sociais – que haviam sofrido com a repressão dos governos Correa e recuperavam, paulatinamente, suas vozes em âmbito nacional com Moreno – começaram a demonstrar sua insatisfação com a condução do presidente relativamente à economia. Um dos principais foi a CONAIE que, após anos, retomava o prestígio social das décadas de 1980 e 1990, durante as quais colaborou para renúncias presidenciais. A CONAIE foi um ator relevante nos protestos de outubro de 2019 que, para alguns autores, evidenciaram a fragilidade das instituições equatorianas e enfraqueceram a confiança popular no governo de Moreno (OLIVARES; MEDINA, 2020).

A retomada do protagonismo da CONAIE nos quadros políticos nacionais foi motivada pelo rejuvenescimento de lideranças indígenas, juntamente com a emergência de novas classes socioeconômicas e suas demandas específicas – ocasionadas pelos ciclos de desenvolvimento econômico desde a década de 1980 – possibilitou a entrada de novos atores na confederação e a gradual recuperação de sua atuação política (CAAP, 2019). Esse câmbio geracional foi importante, também, para o redirecionamento de estratégias de participação social desses agrupamentos indígenas.

Uma das reivindicações centrais dos manifestantes era quanto ao corte nos subsídios aos combustíveis realizado por Moreno. Iniciadas por grupos de taxistas, caminhoneiros e motoristas de ônibus, as revoltas foram encaradas com hostilidade e violência pela polícia nacional, fazendo com que, dentro de um prazo de quatro dias (4-8 outubro), Moreno decretasse estado de emergência e buscasse esquivar-se de uma eventual queda transferindo a sede do governo de Quito para Guayaquil. A reação das forças policiais foi justificada por Moreno como uma tentativa de reprimir movimentos financiados por Rafael Correa e Nicolás Maduro que procuravam retirá-lo do cargo (OLIVARES; MEDINA, 2020).

Aos protestos, logo foram anexados estratos universitários, sindicatos e outras organizações indígenas além da CONAIE. Grande parte fora impelida às ruas em razão da já citada eliminação dos subsídios aos combustíveis – o que equivalia a uma alta de 120% no preço do diesel e 30% no da gasolina (NOGARA *et al.*, 2020) – que fazia parte de um pacote de restrições orçamentárias imposto pelo FMI em contrapartida aos seus empréstimos ao Equador. Ainda que o

⁸ Traduzido do original: “Moreno juega a ser Jesús, Pilatos y Judas. Quiere revolucionar la revolución, reencauzarla”.

movimento tenha perdido força, de forma gradativa, ao longo desses cerca de dez dias de manifestações – permitindo ao governo recuperar algum grau de segurança –, alguns cientistas questionam as razões pelas quais Moreno não tenha sido afastado:

(...) os presidentes equatorianos sempre correm o risco de cair, [...] por que, com tudo contra, Moreno permaneceu no poder depois de outubro? É um governo com oposições cruzadas (tem adversários à direita e à esquerda), não tem plataforma política estável (falta-lhe experiência política no gabinete), não tem bancada estável nem maioria parlamentar. [...] A hipótese que talvez deva ser tentada aferir é que se trata de um presidente sustentado por uma série de equilíbrios precários que geram um status quo, em que o custo de sua saída é maior do que mantê-lo, já que sua saída poderia implicar na volta de Correa ao poder, mesmo através de uma pessoa interposta⁹ (OLIVARES; MEDINA, 2020, p. 336, tradução nossa).

De fato, apesar das sete mortes registradas e dos 1.152 presos (NOGARA *et al.*, 2020) durante os protestos de outubro de 2019, Moreno permaneceu a frente do Executivo diante das crises social, política e econômica do país. Isso não significa que Correa também não tenha atravessado momentos similares de agitação em seus mandatos, senão que dispunha de um instrumento fundamental para reestabelecer a harmonia social: o personalismo (OLIVARES; MEDINA, 2020). Como mencionado na citação anterior, entretanto, havia uma ressaca política pós-Correa que fazia de seu eventual retorno à presidência um episódio temido por agrupamentos sociais importantes, tais como as corporações midiáticas. A alternativa foi conservar Moreno no cargo e frustrar qualquer ímpeto salvacionista de Correa.

A segunda parte do governo Moreno (2020-2021): pandemia e eleições presidenciais de 2021

Amenizados os protestos e a questão da possível deposição de Moreno, o Equador teve de resistir à outra crise, desta vez sanitária. Desencadeada nos primeiros meses de 2020, a pandemia da Covid-19¹⁰ chegou até o país e fez com que fosse, inicialmente, um dos mais afetados na América Latina. Ainda que a doença tenha ocasionado um abalo nacional, a pandemia se encarregou somente de acentuar as disfunções econômicas, políticas e sociais já existentes no Equador. O decréscimo nos investimentos em saúde pública de US\$ 241 milhões em 2017 para US\$ 110 milhões em 2019 e, neste mesmo ano, a demissão de mais de três mil funcionários do setor atestam esse argumento (ACOSTA, 2020).

Essas dificuldades têm origem no fim do ciclo de prosperidade que se encerrou em 2014 com a queda no preço do barril de petróleo e na posterior deterioração das condições de vida da população equatoriana. Dentre elas podem ser verificadas a incapacidade de ampliar a criação de empregos formais – só em 2020 as perdas chegaram a 750 mil vagas –, aumento de 35% da pobreza em 2020, polarização política, hiperdependência da economia sobre o extrativismo, altos índices de concentração de riquezas, endividamento externo, judicialização da política e debilitação do mercado exportador (ACOSTA, 2020).

Ao ter na recuperação econômica uma de suas maiores bandeiras, Moreno falhou em reanimar os principais indicadores que balizam a economia equatoriana. Os fluxos de entrada relativos à exportação de petróleo foram de US\$ 19 milhões em abril de 2020, o que representou uma redução de quase 90% em relação ao mesmo período do ano anterior, cuja cifra foi de US\$ 194 milhões (ACOSTA, 2020).

⁹ Traduzido do original: “*Es decir, los presidentes ecuatorianos siempre están en peligro de caer, [...] ¿por qué, con todo en contra, Moreno se mantuvo en el poder después de octubre? Se trata de un gobierno con oposiciones cruzadas (tiene adversarios a la derecha y a la izquierda), no posee una plataforma política estable (su gabinete carece de experiencia política), no tiene bancada estable ni mayoría en el congreso. [...] La hipótesis que quizás se debería buscar comprobar es que es un presidente que se sostiene por una serie de equilibrios precarios que generan un statu quo, en que el costo de su salida es más alto que mantenerlo, ya que su salida podría implicar la vuelta de Correa al poder, aunque sea por interpósita persona*”.

¹⁰ Segundo o Ministério da Saúde brasileiro (BRASIL, 2021) “A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019”.

Imagem 1 – Mapa do Equador contemporâneo e algumas províncias mais importantes (Azuay, Esmeraldas, Guayas, Manabí e Pichincha)



Fonte: (Knapp; Vélez; MacLeod, 2021).

Com destaque para a cidade de Guayaquil, percebe-se que os aspectos demográficos, de infraestrutura e os contextos de pobreza na região também têm participação importante na rápida disseminação do vírus. Já em maio de 2020 (portanto, pouco mais de dois meses após a detecção do primeiro caso no país), a prefeita de Guayaquil, Cynthia Viteri, informou que cerca de um terço dos quase 2,7 milhões de habitantes já havia sido contaminado pelo coronavírus (G1, 2020). Ainda em abril de 2020, era possível encontrar cadáveres estendidos pelas ruas da cidade, em virtude do colapso do sistema funerário e da impossibilidade de algumas famílias em arcar com os custos de um enterro convencional (G1, 2020).

Ademais, a migração, nesse caso, não foi uma opção viável para distanciar-se da crise como havia ocorrido com tantos equatorianos em 1999. A situação, agora, apresentava contornos globais e envolvia o fechamento de fronteiras físicas e restrições à entrada de imigrantes, sobretudo a cidadãos provenientes de países cuja conjuntura era mais delicada, como a do Equador. Dado o engessamento da mobilidade internacional, o Banco Central do Equador constatou contração de US\$ 570 milhões em remessas de equatorianos residentes no exterior para seus familiares que permaneciam no país, escasseando uma corrente de receitas que chegou a ser maior que as de exportação de bananas (ACOSTA, 2020).

Muito embora os quadros pandêmicos, tenham sido piores em vizinhos como Peru, Colômbia e Brasil, o Equador foi um dos países que mais reduziu os gastos sociais tão necessários para combater as dificuldades econômicas advindas da pandemia. Entre os meses de março e maio de 2020, esse decréscimo foi de mais de 13% em comparação com o mesmo período do ano anterior, reforçando uma dinâmica que era visível nos quatro últimos anos, com esses investimentos girando em torno de 8,9% do PIB, enquanto no Peru era de 11% e no Brasil de 17% (CASTRO; FERNÁNDEZ, 2020). Uma das formas de se evitar o falso dilema economia *versus* saúde presente na crise sanitária atual é, justamente, a criação de políticas públicas pelo Estado fazendo uso de investimentos sociais.

Não bastassem os dados apresentados acima, alguns grupos ainda se aproveitaram da vulnerabilidade social ocasionada pela pandemia, durante a qual houve “a entrega de cotas de poder na administração do sistema hospitalar em troca de acordos políticos, nos quais estavam envolvidos deputados e organizações mafiosas”¹¹ (ECHEVERRÍA, 2020, p. 11,

¹¹ Traduzido do original: “(...) la entrega de cuotas de poder en la administración del sistema hospitalario a cambio de acuerdos políticos, en los cuales se vieron involucrados asambleístas y mafias”.

tradução nossa). Se à essas denúncias de corrupção no governo Moreno juntam-se o caos sanitário, a falta de investimentos sociais e a crise econômica, tem-se um panorama mais propício a protestos do que àquele de outubro de 2019. A diferença é que a pandemia levou o governo a decretar estado de exceção no Equador, prejudicando o planejamento de manifestações populares.

Havia, contudo, outra ocasião, não muito distante, que poderia ser utilizada pelo povo equatoriano para expressar seus descontentamentos: as eleições de 2021. O escrutínio era um dos mais esperados dos últimos anos, tendo em conta não só as repercussões da pandemia de Covid-19 no país, como também o anúncio, feito, há algum tempo, por Lenín Moreno sobre sua renúncia à reeleição. Outro elemento interessante que movimentou esse período eleitoral foi a impossibilidade de Rafael Correa em lançar sua candidatura (tanto para presidente como para vice-presidente) em consequência da lei eleitoral que impede a dupla reeleição e dos processos de corrupção pelos quais responde à Justiça do Equador, respectivamente.

Assim sendo, as eleições no Equador tiveram como característica a polarização. Como principais nomes despontavam Guillermo Lasso (CREO), Andrés Arauz (*Movimiento Revolución Ciudadana*), Yaku Pérez (Pachakutik) e Xavier Hervas (*Izquierda Democrática*). Lasso, que além de já ter ocupado o cargo de ministro da Economia em 1999 também fora candidato à presidência em outras duas oportunidades (2013 e 2017), representava uma ala defensora de políticas mais liberais na economia e mais conservadoras quanto aos costumes. Foi um dos maiores opositores de Rafael Correa e de seu legado, enfatizando sempre violações de direitos humanos e a forma autocrática com a qual Correa conduzia seu governo.

Arauz, por seu turno, era o sucessor de Correa. Durante dois anos (2015-2017) fora ministro do Conhecimento e Talento Humano do Equador, possuindo a mesma formação acadêmica de Correa (Economia). Arauz era a escolha de Correa para tentar resgatar a essência da *Revolución Ciudadana*, após quatro anos nos quais Moreno redirecionou as diretrizes de quase todas as áreas do governo. Agora, todavia, Correa deveria lidar com a grande rejeição popular que sua figura adquirira após as condenações por corrupção. Ademais, o enfraquecimento dos partidos políticos – estratégia empregada por Correa para fortalecer o *Alianza PAIS* e sua presidência – parecia estar perdendo força com a ascensão de novas lideranças.

Uma delas foi Yaku Pérez, candidato pela organização indígena Pachakutik e representante de um dos grupos aliados das decisões políticas durante toda a era Correa. Dentre suas bandeiras estavam a defesa do meio ambiente, da economia verde, do desenvolvimento de energias alternativas, da proteção aos indígenas e da promoção de um Estado genuinamente plurinacional no Equador. Pérez manteve um discurso de *outsider*, de renovação política e rechaço às velhas práticas que condenaram o país às crises atuais, mesmo tendo apoiado a candidatura de Lasso à presidência em 2017 (EL UNIVERSO, 2017) e os golpes de Estado no Brasil (2016) e na Bolívia (2019).

Por último, Xavier Hervas, dos quatro, era o menos acreditado para lograr uma posição no segundo turno. Com uma retórica de um candidato que vem de fora dos quadros políticos e que sinaliza para as faixas etárias mais jovens, Hervas disputava o pleito amparado por uma legenda vinculada a um espectro político de esquerda, mesmo tendo laços estreitos com o mercado financeiro e com a classe empresarial do país (sendo, ele próprio, acionista de uma companhia de exportação de alimentos). Em termos de costumes, demonstrou posicionamentos mais flexíveis quanto à legalização do aborto e às pautas das comunidades LGBTQIAPN+.

O resultado do embate desses perfis foi um pleito controverso e acirrado até o final. Após uma recontagem parcial de votos – fruto de denúncias de fraude e que demorou duas semanas – definiu-se que Andrés Arauz (32,72%) enfrentaria Guillermo Lasso (19,74%) no segundo turno. Yaku Pérez, um dos requisitantes do processo de recontagem, ficou 0,35% atrás de Lasso, o que equivalia a uma diferença de 32 mil votos (EQUADOR, 2021). Um segundo turno composto pelo herdeiro político de Correa e por um de seus mais obstinados críticos acentuou as, já intensas, animosidades. A vitória de Arauz, no primeiro turno, com quase 13 pontos percentuais em relação a Lasso, entretanto, não significava um triunfo tranquilo na rodada final.

Marcado para o dia 11 de abril, o sufrágio confirmou as expectativas de imprevisibilidade e, com pouco mais de 52% dos votos, Lasso se tornou o 43º presidente do Equador. Internamente, tanto o resultado quanto os dois meses de campanhas e incertezas políticas manifestaram divisões sociais na população equatoriana que têm sido comuns em vizinhos latino-americanos, como no Brasil. De fato, há aqueles que desejam – e até aguardam – o retorno dos anos em que o petróleo proporcionava a entrada de grandes fluxos de capital no país, fomentando programas do governo de redistribuição de renda e melhorando condições de vida dos equatorianos.

Por outro lado, Lasso representava uma elite banqueira, liberal na economia e conservadora nos costumes que estava há anos buscando maior representatividade política, ainda que, anteriormente, Moreno tenha tentado se distanciar da lógica econômica e política correísta. Organizações como a CONAIE retomam, aos poucos, seu espaço como agente social capaz também de envolver-se nas tomadas de decisão políticas, muito embora seu representante político, o Pachakutik, tenha se aliado a Lasso após sua vitória.

Já do ponto de vista regional e internacional, acredita-se que os países latino-americanos tenham, historicamente, tomado rumos parecidos dentro de recortes temporais específicos (ditaduras militares entre as décadas de 1960-1980, neoliberalismo em 1990, progressismos de esquerda e populismos nos anos 2000, etc.). Isso, todavia, parecia não ter acontecido em 2021. Naquele momento, era possível constatar regimes autoritários (Venezuela e Brasil), líderes adeptos ao liberalismo econômico e/ou de centro-direita (Equador, Chile, Uruguai, Peru, Paraguai) e aqueles que promoviam pautas mais sociais e progressistas (Argentina, Bolívia, México). Já em 2023, muito embora com traços bem distintos daqueles da década de 2000, os países latino-americanos voltaram a partilhar de maior sintonia ideológica.

Considerações finais

Rafael Correa parece não ter conseguido equilibrar a balança que continha, de um lado, a redistribuição de renda e a igualdade entre os diferentes grupos étnicos e sociais e, do outro, a noção de democracia. Seu “tecnopopulismo” combinou traços de líder carismático e popular com a incorporação de uma elite intelectual e técnica em cargos importantes do governo, fortalecendo o poder estatal no que diz respeito aos rumos econômicos do Equador e o controle do Estado sob a extração e a comercialização de seus recursos naturais.

Em relação aos seus objetivos específicos, esse trabalho analisou eventos e características dos governos de Rafael Correa, tais como a implementação do *Buen Vivir*, a promulgação da Constituição de 2008 e aspectos econômicos e políticos. Em segundo lugar procurou compreender a transição Correa-Moreno em 2017 e seus efeitos sobre a sociedade equatoriana. Por fim, debateu avanços e retrocessos de Moreno em relação a Correa nos campos da política e da economia do Equador.

Dois pontos emergem após a saída de Correa. O primeiro deles foi, durante seus dez anos de presidência, o fortalecimento do papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento nacional através, entre outras coisas, de maior controle sobre atividades produtivas sensíveis à soberania nacional – de acordo com o modelo que estava sendo adotado por grande parte dos países da América do Sul. O resgate do *Buen Vivir* que, se fora desrespeitado por Correa em algumas circunstâncias, representou, ao menos, um avanço conceitual nos direitos dos povos indígenas, no respeito à diversidade cultural e a valorização da natureza como um símbolo das origens da sociedade equatoriana.

No Equador de 2021, essa herança correísta estava ainda muito presente nas fissuras sociais fomentadas pelos discursos polarizadores do ex-presidente. O futuro político de Correa pareceu não acomodar espaço para otimismo. Isso porque, como dito anteriormente, a eleição de Lasso pode ser vista como um protesto e um rancor ao governo de Correa, além de o cenário político do país não exibir condições favoráveis, tais como o novo fortalecimento dos partidos políticos após os anos de fragmentação orquestrada pelo *Alianza PAIS*.

Em suma, os cenários político e econômico do Equador dos últimos 20 anos têm sido instáveis, tanto pelas oscilações do sistema internacional quanto pelos perfis dos líderes que ocuparam a presidência. Desse modo, percebeu-se

que Rafael Correa implementou políticas de redistribuição de renda que promoveram uma melhoria nos indicadores socioeconômicos do Equador, muito embora tenha instaurado um governo com traços centralistas e personalistas. Moreno, por outro lado, trabalhou para desconstruir a imagem de um governo centralista e personalista, ainda que não tenha conseguido abrandar a crise econômica na qual o Equador se encontra ainda hoje.

Referências

- ACOSTA, A. La maldición de la abundancia. Quito: Abya-Yala, 2009.
- ACOSTA, A. De la pandemia sanitaria al pandemonio económico. **Ecuador Debate**, Quito, n. 109, p. 7-16, 2020.
- ARAUJO, R. Discurso político e o socialismo do século XXI na América do Sul. **Revista Eletrônica de Humanidades**, Macapá, v. 8, n. 1, p. 25-55, 2015.
- AROCA, K. Buen Vivir: críticas y balances de un paradigma social en construcción. **Diálogo Andino**, n. 62, p. 41-51, 2020.
- ARROBA, E. Ajuste y desbarajuste: la implosión de Alianza País y el recambio político en Ecuador. **Ecuador Debate**, Quito, n. 101, p. 7-21, 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19?** Brasília, 8 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- CAAP. Conflictividad socio-política Julio/octubre 2019. **Ecuador Debate**, Quito, n. 108, p. 23-37, 2019.
- CARLOS, P. G. Es preferible un banquero a una dictadura. **El Universo**, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/02/22/nota/6059647/perez-guarmabel-es-preferible-banquero-dictadura/>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- CASTRO, L.; FERNÁNDEZ, J. Un país conectado a un respirador: Ecuador y la crisis provocada por el COVID-19. **Ecuador Debate**, Quito, n. 110, p. 25-60, 2020.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Banco de dados**, 2021. Disponível em: https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc_HTML.asp. Acesso em: 25 mar. 2021.
- DE LA TORRE, C. El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria. **Revista Temas y Debates**, n. 20, p. 157-172, 2010.
- DE LA TORRE, C. Technocratic populism in Ecuador. **Journal of Democracy**, v. 24, n. 3, p. 33-46, 2013.
- DE LA TORRE, C. Ecuador after Correa. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 4, p. 77-88, 2018.
- DE LA TORRE, C. Rafael Correa's technopopulism in comparative perspective. In: SÁNCHEZ, F.; PACHANO, S. (eds.). **Assessing the left turn in Ecuador**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 91-114.
- ECHEVERRÍA, J. Pandemia y economía en la coyuntura electoral. **Ecuador Debate**, Quito, n. 110, p. 7-18, 2020.
- EQUADOR. Presidente (2007–2017: Rafael Vicente Correa Delgado). **Discurso de posesión del Presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado en la mitad del mundo**. Quito, 15 jan. 2007. Disponível em: <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2007-01-15-Discurso-Pose%C3%B3n-Presidencial-Mitad-del-Mundo.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- EQUADOR. Consejo Nacional Electoral. **Elecciones Generales 2021**. Quito, (2021). Disponível em: <https://app01.cne.gob.ec/Resultados2021>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- JARAMILLO, G. Rafael Correa's foreign policy paradox: discursive sovereignty, practical dependency. In: SÁNCHEZ, F.; PACHANO, S. (eds.). **Assessing the left turn in Ecuador**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 325-349.
- JUSTEN, A.; GURGEL, C. Mecanismos institucionais de participação social e barreiras estruturais: o caso do Equador. **Germinal: marxismo e educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 3, p. 82-100, 2017.
- KNAPP, G.; VÉLEZ, H.; MACLEOD, M. **Encyclopedia Britannica**, 8 jun. 2021. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Ecuador#/media/1/178721/1295>. Acesso em: 16 jul. 2021.
- KRUSTIYATI, A. Ecuador's decision to grant asylum to Julian Assange: the manifestation of human security? **Jurnal Hukum Internasional**, v. 10, n. 3, p. 217-230, 2013.
- LALANDER, R.; PERALTA, P. Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador. **Cuestiones Políticas**, v. 28, n. 48, p. 13-50, 2012.

LARA, F. Parricidas, leales y traidores: la dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo. **Ecuador Debate**, Quito, n. 102, p. 9-26, 2017.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Santiago de Chile; 2018. 1-82.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. Latin America's "Left Turn": a framework for analysis. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (eds.). **The resurgence of the Latin American left**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011. p. 1-28.

MACDONALD, L.; RUCKERT, A. Post-Neoliberalism in the Americas: an introduction. In: MACDONALD, Laura; RUCKERT, Arne (eds.). **Post-Neoliberalism in the Americas**. London: Palgrave Macmillan, 2009. p. 1-18.

MADRID, R. The emergence of ethno-populism in Latin America. In: DE LA TORRE, C. (ed.). **Routledge handbook of global populism**. Nova York: Routledge, 2019. p. 163-175.

MALAMUD, A. Fragmentação e divergência na América Latina. **Relações Internacionais**, n. 24, p. 61-73, 2009.

MATOS, M.; FILIPPI, E. Bolivarianismo e Revolução: o legado de Simón Bolívar nos governos de Rafael Correa no Equador (2007-2017). **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 1-23, 2022.

MELÉNDEZ, C.; MONCAGATTA, P. Ecuador: una década de correísmo. **Revista de Ciencia Política**, v. 37, n. 2, p. 413-447, 2017.

MELO, M.; BURCKHART, T. A Constituição equatoriana de 2008: uma nova concepção de estado e pluralismo. **Trayectorias Humanas Trascontinentales**, Limoges, n. 3, p. 7-21, 2018.

MONEDERO, J. Cara a cara con Rafael Correa | Entrevista. 2018. (41m01s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1lcUbvecnbM>. Acesso em: 6 mar. 2021.

MORA, E. **Resumen de historia del Ecuador**. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.

NOGARA, T. *et al.* Repercussões do desmantelamento da Revolución Ciudadana: as tensões políticas no Equador de Lenín Moreno. **Espacio Abierto**, v. 29, n. 3, p. 87-102, 2020.

NOVO, C. Discriminación y colonialidad en el Ecuador de Rafael Correa (2007-2017). **Revista Alteridades**, v. 28, n. 55, p. 49-60, 2018.

OLIVARES, A.; MEDINA, P. La persistente debilidad institucional de Ecuador: protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019. **Revista de Ciencia Política**, v. 40, n. 2, p. 315-349, 2020.

O'NEIL, S. Latin America's populist hangover: what to do when the people's party ends. **Foreign Affairs**, 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2016-09-27/latin-america-s-populist-hangover>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Assembleia Geral. **Resolução nº 66/290, de 10 de setembro de 2012**. Dispõe sobre o conceito de Segurança Humana. Nova Iorque. 2012. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/22/PDF/N1147622.pdf?OpenElement>. Acesso em: 7 mai. 2021.

QUÍCHUA. Dicionário online Michaelis, 25 ago. 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=qu%C3%ADchua>. Acesso em 25 ago. 2021.

RIBEIRO, D. **América Latina: a pátria grande**. 3. ed. São Paulo: Global Editora, 2017.

RIVERA, I.; REGUERO, S.; ROBALINO, D. ¿Acción política populista en movimiento? Las demandas sociales de la CONAIE y las feministas en Ecuador (2007–2019). **Análisis Político**, Bogotá, n. 98, p. 85-106, 2020.

SANCHEZ-SIBONY, O. Classifying Ecuador's regime under Correa: a procedural approach. **Journal of Politics in Latin America**, v. 9, n. 3, p. 121-140, 2017.

SÁNCHEZ, F.; PACHANO, S. Introduction. In: SÁNCHEZ, F.; PACHANO, S. (eds.). **Assessing the left turn in Ecuador**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 1-13.

TORRES, E. Dolarização e crise no Equador a partir da hierarquia monetária Minskyana. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 24-40, 2019.

UM terço dos 2,7 milhões de moradores de Guayaquil, no Equador, contraiu a Covid-19. **G1**, 8 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/05/08/um-terco-dos-27-milhoes-de-moradores-de-guayaquil-no-equador-contraiu-a-covid-19.ghtml>. Acesso em: 7 jun. 2021.

VANHULST, J.; BELING, A. El Buen Vivir: una utopía latino-americana en el campo discursivo global de la sustentabilidad. **Revista Polis**, v. 12, n. 36, p. 497-522, 2013.

WILHELM, M. Possibilidades e limites do constitucionalismo pluralista: direitos e sujeitos na Constituição equatoriana de 2008. In: VERDUM, R. (org.). **Povos Indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, 2009, p. 134-150.

WOLFF, J. Ecuador after Correa: the struggle over the “Citizens’ Revolution”s. **Revista de Ciência Política**, v. 38, n. 2, p. 281-302, 2018.

Funções de colaboração exercidas	
Mateus Webber Matos:	Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Eduardo Ernesto Filippi:	Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Análise formal;

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

Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas frente al conflicto chipriota: variables sistémicas en el país de la política exterior de partidos

Uruguay in the United Nations Security Council at the Cyprus conflict: systemic variables in a country of party foreign policy

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133794>

Italo Beltrão Sposito

Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional, Brasil

italo@uft.edu.br



Florencia Salgueiro Rubio

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

florencia.salgueiro@cienciassociales.edu.uy



Sophia Zeballos

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

zeballos.sophia@gmail.com



Resumen

La participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) ha sido poco explorada. Con solo dos bienios de participación en este importante organismo internacional, observar su actuación proporciona un valioso material empírico que contribuye a la literatura sobre la política exterior uruguaya y los desafíos que enfrentan los países pequeños. En este artículo analizamos la actuación de Uruguay frente a la crisis cipriota durante el bienio 1965-1966. Además, llevamos a cabo un breve análisis de las sesiones y las votaciones, y desarrollamos un estudio de caso basado en los discursos de los representantes uruguayos durante las sesiones en las que se discutió la crisis chipriota.

Como resultado de nuestro análisis, hemos descubierto que Uruguay sigue un comportamiento típico de un país pequeño en un tema que está fuera de su ámbito principal de interés. En este sentido, su actuación está limitada por factores internacionales, lo que refleja una continuidad con los enfoques tradicionales de su política exterior y una influencia relativamente menor de factores domésticos. No obstante, al contextualizar estos hallazgos en su historia, Uruguay adopta una postura crítica hacia las acciones de las potencias y la eficacia del organismo internacional. Estos resultados subrayan la importancia de realizar análisis empíricos adicionales sobre el papel de Uruguay durante su membresía en el CSNU.

Palabras clave: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; Uruguay; Países Pequeños; Política Exterior, Chipre.

Abstract

Uruguayan participation in the United Nations Security Council (UNSC) remains relatively unexplored. Having participated in only two biennia, the observation of action in the main international organization serves as empirical material to contribute to the literature on Uruguayan foreign policy and small countries. We analyze Uruguayan response to the Cypriot crisis during the biennium 1965–1966. In addition to a brief analysis of sessions and voting, we develop a case study based on the speeches of the Uruguayan representatives in the sessions in which the Cypriot crisis was discussed. We discovered that Uruguay follows the expected behavior for a small country on a topic that is far from the scope and interest of its foreign policy. As a result, limited by international factors, Uruguay adheres to its traditional foreign policy with little influence from other domestic factors. However, by drawing parallels with its history, it adopts a relatively critical stance on the actions of the powers and the lack of efficiency of the international organization. The results reinforce the need for other empirical analyses of Uruguay's actions during their membership in the UNSC.

Keywords: United Nations Security Council; Uruguay; Small Countries; Foreign Policy; Cyprus.

Recibido: 21 Junio 2023
Aceptado: 12 Diciembre 2023

Este trabajo es un resultado parcial del proyecto de investigación I+D "Uruguay en el Consejo de Seguridad de la ONU (1965-1966 y 2016-2017) y la crítica al statu quo internacional" financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (2019-2021). Los autores son integrantes del equipo de dicho proyecto.

Conflictos de intereses: Los autores no informaron posibles conflictos de intereses



Este es un artículo publicado en acceso abierto y distribución bajo los términos de la [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution-Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio como así como su transformación y creaciones a partir de ellas siempre que se acredite el autor y la fuente originales. Además, el material no se puede utilizar con fines comerciales, y si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, estas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.

Introducción

A pesar de que Uruguay ha ocupado un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) en solo dos ocasiones (1965-1966 y 2016-2017), existe una falta de investigaciones en torno a sus posturas y acciones en este órgano crucial del Sistema Internacional (UMPIÉRREZ, 2017; HERNANDEZ *et al.*, 2020; POMI; SALGUEIRO RUBIO, 2022). En este sentido, el presente artículo se propone contribuir al conocimiento de la participación uruguaya en el CSNU, centrándose en un estudio de caso respecto a su actuación sobre un tema que atravesó los debates del Consejo durante su primer período como miembro: la crisis chipriota.

El conflicto en Chipre, isla estratégica en términos geopolíticos por su ubicación en el Mediterráneo y cerca del Medio Oriente, ha sido un centro de disputas entre turcos, griegos y británicos desde el siglo XIX. Recientemente, el conflicto fue clasificado como “en situación virtual de congelamiento” (GONZÁLEZ GUYER, 2016, p. 97) y fue considerado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, como la tarea más ingrata y frustrante durante su período de ejercicio (1964–1968) (NEWMANN, 2001, p. 127).

El involucramiento del CSNU comenzó en 1964, y es allí cuando se estableció un statu quo difícil de alterar en la isla. El tema fue permeado por uno de los principales debates dentro de las Naciones Unidas (ONU) durante el período: la descolonización. En aquellos años presenciamos la elaboración de documentos fundamentales: la Resolución 1514 (XV) adoptada por la Asamblea General, intitulada “La Declaración de Garantías de Independencia para las Colonias y los Pueblos” (NACIONES UNIDAS, 1960) y, un año más tarde, la creación del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas (NACIONES UNIDAS, 1961).

Como consecuencia, los países latinoamericanos, que conformaban la mayoría de las naciones del Tercer Mundo participantes en las organizaciones multilaterales, desempeñaron un papel destacado al involucrarse de manera significativa en el debate y respaldar en su mayoría los procesos de descolonización.

El involucramiento de Uruguay en una de las pocas crisis políticas ocurridas en Europa que fue llevada al CSNU sirve para analizar empíricamente el actuar de países pequeños (THORHALLSSON; STEINSSON, 2017; BALDACCHINO; WIVEL, 2020). En nuestro estudio de caso, nos centramos en las ambigüedades de tal comportamiento en una institución internacional organizada en torno al derecho internacional, pero marcada por las lógicas del poder.

Este artículo utiliza la metodología cualitativa, investigando la manifestación de un fenómeno localizado temporal y espacialmente. Se trata de un análisis descriptivo basado en fuentes primarias, especialmente, las votaciones y discursos de los representantes uruguayos, para evaluar analíticamente el posicionamiento de Uruguay en la crisis chipriota durante su primera membresía en el CSNU. Tal método permite una mejor comprensión de factores contextuales y la identificación la influencia conjunta e interactiva entre variables (GEORGE; BENNETT, 2005). Para esto, se desarrolló un estudio holístico de un caso único, aunque incluya diferentes observaciones en el período analizado (1965-1966) (SÁTYRO; D’ALBUQUERQUE, 2020). En este artículo, analizamos diversas variables que podrían explicar el posicionamiento de Uruguay en relación con la crisis chipriota en el CSNU, que es nuestra variable dependiente.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección, presentamos las bases teóricas, incluyendo aportes de las literaturas de análisis de política exterior uruguaya, así como de países pequeños. En la segunda sección, detallamos, una breve descripción de los antecedentes de la crisis chipriota. En la tercera sección, recopilamos las votaciones en el CSNU y los discursos de los representantes uruguayos relacionados con el caso. Por último, ofrecemos una interpretación del comportamiento de Uruguay utilizando el marco teórico del artículo y evaluando los factores que consideramos más determinantes para explicar su actuación y concluimos el artículo con breves comentarios reflexivos arrojados durante la investigación.

Análisis del actuar de Uruguay en CSNU: un país pequeño en el sistema internacional y sus características domésticas

Por reflejar la estructura de poder mundial y tratar de temas de seguridad, el Consejo de Seguridad es el órgano más poderoso del sistema de las Naciones Unidas, cumpliendo, entre otras, la función de jerarquizar la representación y participación de los miembros del sistema internacional. Así, a pesar de afirmarse en la Carta de las Naciones Unidas que es una organización basada en el principio de la igualdad entre todos sus miembros, el Consejo se compone por 15 miembros, siendo cinco permanentes (P-5), potencias con derecho a vetar las resoluciones, y 10 no permanentes (E-10)¹, miembros con mandatos giratorios de dos años, sin poder de veto.

Uruguay fue uno de los E-10 dos veces: bienios 1965-1966 y 2016-2017. Durante las primeras dos décadas de funcionamiento del CSNU, pocos países pequeños fueron electos como miembros no permanentes, de manera que tal membrecía representó una oportunidad significativa para influir en la política internacional y un valioso objeto de estudio para comprender la política exterior uruguaya y, en esfuerzos de generalización, de los países pequeños (HERNANDEZ *et al.*, 2020).

Primero, además de tener en cuenta el funcionamiento del sistema político internacional, en especial, las instituciones creadas al final de la Segunda Guerra Mundial, es relevante mencionar que Uruguay se caracteriza por ser un país pequeño y comprometido con el multilateralismo y el fortalecimiento de las instituciones internacionales. Además de apoyarse en los cuerpos técnicos de tales instituciones, los países pequeños se benefician de ellas para librarse de los peores efectos de la anarquía internacional (THORHALLSSON; STEINSSON, 2017).

Se suma a eso que la membrecía al consejo también aumenta su propia evaluación positiva de la institución, a través de perspectivas del poder simbólico en ocupar la posición (BINDER; HEUPEL, 2015). Como un socializador de la hegemonía al defender la estructura de la gobernanza global, reconoce las relaciones de poder su subyacentes al Consejo de Seguridad y defiende el derecho público internacional (CLARK, 2011).

El comportamiento de Uruguay puede ser también analizado a la luz de la Teoría del Abrigo (*Theory of shelter*). Según esta teoría, los países pequeños buscan refugio y protección a través de las organizaciones internacionales y el multilateralismo para enfrentar las diferentes crisis que afectan su posición en el sistema internacional (THORHALLSSON; STEINSSON, 2018).

De acuerdo con esa teoría, los países pequeños necesitan de abrigo político, económico y social. Primero, por no tener condiciones para sustentar grandes fuerzas militares o cuerpos diplomáticos para garantizar su propia seguridad, los Estados pequeños buscan apoyo de organizaciones internacionales que amortiguan las asimetrías de poder de un sistema anárquico a través de reglas y normas. Segundo, su tamaño implica desventajas económicas tornándoles más vulnerables a crisis, para las cuales las organizaciones internacionales ofrecen asistencia económica, inversiones y acceso a mercados. En tercer lugar, sufren limitaciones en términos de innovación, tecnología, ideología y cultura. Así, la colaboración y participación en instituciones internacionales les posibilita la adquisición de buenas prácticas institucionales, ideas y conocimiento (THORHALLSSON; STEINSSON, 2018).

En el caso de Uruguay, como país pequeño y miembro del GRULAC (Grupo de Estados de América Latina y el Caribe)², su comportamiento puede relacionarse con la búsqueda de *abrigo* o *refugio* para proteger sus intereses desde su lugar dentro del Sistema Internacional. En ese sentido, la literatura sugiere que los países pequeños promueven el trabajo de las organizaciones internacionales y la institucionalización de las reglas en el sistema internacional como manera de

¹ En diciembre de 1965, se cambió la estructura del CSNU, aumentando el número de miembros no permanentes de seis a 10 (E-6 o E-10) y, consecuentemente, el número total de miembros de 11 para 15. Se mantuvieron las cinco potencias como permanentes (P-5).

² Uno de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas. A pesar de no vinculante, busca organizar el diálogo entre los 33 países de América Latina y Caribe que son miembros de las Naciones Unidas para organizar posicionamientos, intercambiar opiniones sobre temas de agenda internacional y coordinarse para apoyar candidatos a los diferentes órganos y agencias de las Naciones Unidas.

atenuar el peso del poder puro de los Estados dominantes en las negociaciones internacionales y promover el multilateralismo sobre el despotismo de los más fuertes (THORHALLSSON; STEINSSON, 2018).

En el contexto de la crisis chipriota, Uruguay, como miembro del CSNU, se puede identificar con un Estado en busca de la promoción del diálogo, la mediación y la resolución pacífica del conflicto. Dado su propia condición de país pequeño, Uruguay utiliza las organizaciones internacionales y las redes multilaterales para tener un mayor impacto en la toma de decisiones y promover sus intereses, así como cuidar su propia posición dentro del sistema, donde la garantía por el respeto de las normas y la institucionalidad son fundamentales (THORHALLSSON; STEINSSON, 2018).

A pesar de haber tensiones entre la dimensión de poder que regula el Consejo y su condición de país pequeño, debido a tal condición de inserción internacional y su larga tradición democrática, Uruguay tradicionalmente adoptó una política exterior de preservación de la soberanía e independencia nacional, defendiendo el derecho internacional, en especial, la libre determinación de los pueblos y la solución pacífica de controversias, y la defensa del multilateralismo (FERRO CLÉRICO, 2006).

En términos de sistema político, desde la Constitución de 1952, el Consejo Nacional de Gobierno (CNG) era el órgano responsable por el Poder Ejecutivo, integrado por nueve miembros, seis de la lista mayoritaria del partido ganador y tres del segundo partido. Entre 1959 y 1967, gobernó el Partido Nacional (Blancos). Entre 1963 y 1967 su sector mayoritario fue una alianza entre la Unión Blanca Democrática (UBD) y el Herrerismo Ortodoxo, ambos ubicados ideológicamente a la derecha³. En términos de política económica, los Blancos eran contrarios al dirigismo estatal, favorables a la administración de la deuda pública, estabilidad monetaria y desarrollo de la producción agropecuaria. En la dimensión internacional, buscaban establecer una imagen de confianza frente organismos internacionales de crédito, por medio del equilibrio macroeconómico y de la apertura comercial (FIGUEROA, 2012).

Considerando que la política exterior uruguaya puede ser considerada una política de partido (o de coalición de partidos) – ya que el posicionamiento ideológico de los actores influye sus orientaciones en política exterior (REAL DE AZUA, 1959; LÓPEZ BURIAN, 2015) – analizar el pensamiento internacional del Partido Nacional es esencial.

El pensamiento internacional del Partido Nacional, en especial el herrerismo, es realista y anti-ideológico. Eso significaba la creencia en la importancia del equilibrio de poder para garantizar la paz internacional (y uruguaya) y la neutralidad ante conflictos que no amenazaban la seguridad nacional. Sin embargo, tal visión realista también adhería a la defensa de la aplicación del derecho internacional, esencial a la seguridad de países pequeños. En esa línea, se posicionaban en contra las ambiciones imperialistas de las potencias, confiriendo un valor especial a su entorno geográfico más cercano a la política exterior de Uruguay (ZABALA, 2020). A su vez, esto se relaciona sus raíces terrenales, desconfiadas de todo lo que se encuentra más allá de las fronteras nacionales, manteniendo una fuerte conexión con la tradición y la resistencia. Esto se expresa con claridad en el libro “El Uruguay Internacional”, escrito en 1912 por Luis Alberto de Herrera, siendo uno de los libros más influyentes en la cultura de la política exterior del Partido Nacional.

Considerando el escenario internacional en los 1960 y la posición ocupada por América Latina en la disputa bipolar, el partido se posicionó en contra el crecimiento de la izquierda y la “infiltración comunista”. La facción más a la derecha del partido, el Herrero-Ruralismo, fue importante en la internalización de la Guerra Fría en la política uruguaya, con fuerte discurso anticomunista (BROQUETAS, 2015).

La “cuestión cubana” polarizó al sistema político uruguayo a partir de 1959: pese a las resistencias y las discusiones que esto generó en la sociedad y a la interna de los partidos políticos, Uruguay terminó por alinearse con la postura propuesta por Estados Unidos, con el Consejo de Gobierno decidiendo por la ruptura de relaciones en 1964 (GARCÍA FERREIRA; GIRONA, 2020).

³ Los partidos políticos uruguayos no pueden ser entendidos sin el estudio de sus facciones. En el Partido Nacional, las divisiones más importantes en las elecciones de 1959 habían estado entre la alianza entre el Herrerismo (un movimiento liberal conservador, liderado por Luis Alberto de Herrera) y el ruralismo (liderado por Benito Nardone), enfrentados a la Unión Blanca Democrática, de propuesta renovadora. En las elecciones siguientes, los herreristas que criticaron la alianza con el ruralismo se definirían como “herreristas ortodoxos” y se aliarían con la UBD, dando lugar a la “Ubedoxia” como grupo mayoritario (DI SEGNI; MARIANI, 1968).

Dados los condicionantes domésticos e internacionales, esperamos que Uruguay, al mismo tiempo que reconoce la legitimidad del mandato del CSNU y participa como un miembro, aceptando, incentivando y cumpliendo las reglas, adopte un abordaje crítico en cuanto a los resultados y procedimientos cuando las grandes potencias abusan de su poder amenazando las garantías que sostienen la existencia de los países pequeños. Considerando tales imperativos, se hace necesario evaluar cómo Uruguay se posiciona acerca de los procedimientos y performance del CSNU y sus principales garantes, los P-5.

La crisis en Chipre: una tarea ingrata al Consejo de Seguridad

Antes de empezar el análisis empírico respecto al actuar uruguayo, haremos un breve recorrido de los antecedentes de la llegada de la crisis cipriota al CSNU.⁴ Controlada por el Imperio Otomano desde 1571, Chipre pasa a ser administrado por los británicos en 1878, siendo anexada por el imperio británico después de la Primera Guerra Mundial. Por su apoyo al Reino Unido (RU) durante la Segunda Guerra Mundial, los chipriotas griegos esperaban como recompensa la aceptación por la metrópoli de la antigua aspiración nacional de *Enosis*⁵. En vista a la intransigencia británica, basados en el derecho a la autodeterminación, decidieran internacionalizar el problema al llevarlo a la ONU en 1949, aunque inicialmente sin éxito por no ser un miembro oficial (FAUSTMANN, 2001).

En el contexto del mundo postcolonial, los chipriotas griegos se vieron impulsados por el nacionalismo étnico a luchar contra las autoridades coloniales en busca de la *Enosis*. Entre 1946 y 1949, Grecia pasó por una Guerra Civil luego de la desocupación alemana, lo que tuvo impactos en Chipre. Al paso que el partido comunista tuvo apoyo de la Unión Soviética (URSS), la derecha militar tuvo apoyo de los británicos⁶. Estas organizaciones de derecha y de izquierda que lucharon en el conflicto griego sirvieron de inspiración a grupos políticos insurgentes en Chipre.

Para el año 1950, la Organización Nacional de Luchadores Chipriotas (EOKA), bajo la ideología nacionalista de derecha empezó a combatir la dominación británica. En la otra punta del espectro político (pero con intereses similares) el Partido Comunista (AKEL) también defendía la independencia, pero por la vía de la autodeterminación. Posición esta que cambió a partir de 1954, cuando el AKEL pasó a también defender la *Enosis*, como camino para la descolonización (ANASTASIOU, 2008).

Como respuesta al nacionalismo chipriota griego y su propuesta de *Enosis* ascendió el nacionalismo turco (*Taksim*). La Organización de Resistencia Turca (TMT), espejo de la EOKA, representaba un movimiento de extrema derecha que defendía el retorno de Chipre al antiguo heredero del imperio Otomano. Ese movimiento, como manera de oponerse a la *Enosis*, buscó apoyo en Reino Unido. La polarización entre los dos grupos étnicos y dichos movimientos nacionalistas fueron responsables por el aumento de la tensión entre las comunidades chipriotas (ANASTASIOU, 2008).

Ese período también fue marcado por la entronización de Makarios III como arzobispo de la Iglesia Ortodoxa Chipriota (1950), quien se tornó un importante líder político por la *Enosis*. Makarios fue el responsable por diversos intentos de internacionalizar y escalar internamente el conflicto. A pesar de su presión, al inicio, el gobierno griego evitó cualquier enfrentamiento con Reino Unido (RU) respecto a la independencia de Chipre, pero cambia de posición tras la negativa británica en iniciar cualquier negociación y decide llevar la demanda a las Naciones Unidas (FAUSTMANN, 2001).

Durante los debates en la ONU, mientras que Grecia defendía que el tema era una cuestión de justicia y anticolonialismo, los británicos consideraban que la demanda por *Enosis* representaba el deseo griego de anexar al territorio. Como forma de contrabalancear la posición griega, se argumentaba que la *Enosis* hería el derecho a

⁴ Véase tabla 1 del anexo para un listado y clasificación de los actores involucrados en el conflicto.

⁵ Descolonización británica y anexión de Chipre a Grecia.

⁶ Grecia y Turquía se tornaron miembros de la OTAN en 1951, como una forma de contener la influencia soviética en la isla. Como resultado, disminuye temporariamente el apoyo directo de Grecia y Turquía a los movimientos nacionalistas en Chipre. La URSS, a su vez, tenía interés en la independencia de la isla para disminuir la influencia occidental y para fortalecer las relaciones con los sectores políticos comunistas de la isla, con el objetivo final de eliminar las bases británicas.

autodeterminación de los chipriotas turcos. Resultado de la estrategia de RU, Turquía se tornó oficialmente una parte en el conflicto, posición pronto aceptada por el gobierno de derecha de Menderes (FAUSTMANN, 2001).

Londres organizó una conferencia tripartita con Turquía y Grecia para institucionalizar la participación turca en la cuestión chipriota y "*dividir para gobernar*" (FAUSTMANN, 2001, p. 17). En 1955, la EOKA lideró una revuelta que aumentó la conflictividad entre grecochipriotas y británicos por la independencia de Chipre, lo que llevó a una respuesta autoritaria de Reino Unido contra la guerrilla (ANASTASIOU, 2008).

En medio de la oposición británica y el apoyo, aunque decreciente, de los Estados Unidos, el gobierno griego se esforzó por aprobar una resolución a favor de la autodeterminación de Chipre en las sesiones XI, XII y XIII de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). Sin embargo, consigue apenas la aprobación de dos proyectos genéricos que no tomaban partido de ningún de los lados: la Resolución 1013 (XI) que pedía el restablecimiento de las negociaciones, aunque sin definir los participantes, y la Resolución 1287 (XIII), que solamente confirmaba la anterior (FAUSTMANN, 2001).

Entre 1954 y 1957, Reino Unido se alió con Turquía para mantener el statu quo y prevenir la *Enosis*. Después que Grecia lleva el tema para las Naciones Unidas, EE. UU. adopta una postura neutral para evitar conflicto entre los tres países miembros de la OTAN (FAUSTMANN, 2001).

Reino Unido cambia de posición luego de la derrota en el Canal de Suez en 1957, pasando su objetivo a ser una solución para el conflicto chipriota, desde que manteniendo sus bases militares en la isla (FAUSTMANN, 2001). Así, cuando en 1958 ocurre el primer conflicto intercomunal en Chipre, Grecia, Turquía y Reino Unido empiezan a negociar el proceso de independencia chipriota, formalizado por medio de la firma de los Acuerdos de Londres-Zúrich (1959-1960). Los Tratados de Garantía, establecieron la independencia de Chipre bajo un modelo bi-étnico con derechos para la minoría turca. Sin embargo, Makarios III denunció el acuerdo después de su inauguración como presidente, alegando que fue impuesto a los chipriotas (ANASTASIOU, 2008).

El modelo dificultó el desarrollo democrático por la división en líneas étnicas, que llevó los chipriotas griegos a imponer las enmiendas constitucionales de 1963, que sacaran derechos de los chipriotas turcos y llevaran a nueva escalada de la violencia (ANASTASIOU, 2008).

La República de Chipre solamente duró hasta 1963, cuando las potencias garantizadoras crean la *Joint Truce Force* para contener la violencia política, aceptada por Makarios III, temiendo una invasión turca.

A pesar de los intentos del Reino Unido para evitar que el conflicto fuese llevado al CSNU, creando una fuerza de paz bajo comando de la OTAN en conjunto con los EE. UU., enfrentó la oposición de Makarios. Además, Khrushchev envió una carta a los representantes de Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Grecia y Turquía, en la cual se advertía contra la implicación de la OTAN en Chipre, se logró persuadir al delegado para que llevara el tema al CSNU. Por fin, una serie de actos de violencia ocurridos en la ciudad de Limassol en febrero de 1964 que también terminaron influyendo en esa decisión (KER-LINDSAY, 2001).

La Resolución 186 (1964) estableció toda la operación en Chipre, buscando proveer amplia estructura de *peacekeeping*, *peacemaking* y *peacebuilding*. Como tal, es un documento crucial, y en él descansa todo el curso de la participación de la ONU en Chipre, desde 1964 (RICHMOND, 2001). Aunque recibió aprobación unánime, los representantes de Francia, Checoslovaquia y la Unión Soviética optaron por abstenerse en cuanto a las potestades del Secretario General y la financiación de la operación de paz (KER-LINDSAY, 2001).

Análisis empírico: ¿activismo más allá de las condiciones estructurales?

Nos proponemos a realizar un análisis de contenido interpretativo, lo que incluye evaluar tanto el contenido manifestado como el latente. El primero se refiere a los significados más obvios de los discursos, en cuanto el segundo incluye identificar los significados más amplios, involucrando cuestiones contextuales. Sin embargo, a diferencia del

análisis de discurso,⁷ los métodos utilizados por los analistas de contenido generalmente adoptan una perspectiva de valor neutro más descriptiva que crítica, en lugar de enfatizar los intereses o perspectivas de un grupo determinado (DRISKO; MASCHI, 2016).

Por otro lado, esto requiere relatar los materiales utilizados en la investigación, así como analizar de manera sistemática y transparente los contenidos, buscando garantizar validez y confiabilidad a nuestros hallazgos. El proceso de evaluación es predominantemente inductivo a partir de la evaluación de la base de datos, los contextos y contenidos manifiestos y latentes (DRISKO; MASCHI, 2016).

Para cumplir con tales criterios, presentamos informaciones complementarias con respecto a los contenidos recolectados, analizados empíricamente en el anexo. Allí, presentamos tablas con los datos, listados de las sesiones y estadísticas descriptivas.⁸ Durante el primer bienio en que Uruguay fue miembro no permanente del CSNU, las resoluciones respecto a Chipre todas trataron de prórrogas del mandato de las fuerzas de paz que actúan en Chipre (UNFICYP), creadas por la Resolución 186 (1964). Así, el país no pudo posicionarse respecto a la creación de las fuerzas de paz, pero sí acerca de su extensión y eficacia. La crisis representó uno de los principales temas debatidos, ocupando casi 10% de las sesiones y representando 15% de las resoluciones adoptadas.⁹ Nuestra muestra incluye todas esas sesiones.

Todas las resoluciones durante el bienio (1965-1966) fueron adoptadas por consenso (11 o 15 votos a favor¹⁰). Luego de un análisis de las diferentes sesiones donde las resoluciones fueron aprobadas, se puede identificar un alto grado de consenso en el período¹¹. Para el análisis empírico evaluamos las posiciones adoptadas por los representantes uruguayos en las 14 sesiones sobre el conflicto chipriota ocurridas en el bienio. En seis de ellas hubo intervenciones orales, totalizando 8564 palabras.

Las discusiones se centraron principalmente en los siguientes tópicos: a) disputas entre los representantes de Grecia y Chipre contra Turquía, con apoyo indirecto del Reino Unido; el primer grupo actuaba en favor de la *enosis*, el segundo, por la división de la isla, aunque, formalmente, ambos defendían la unificación del territorio y su independencia; b) tiempo de extensión de las prórrogas del mandato de la UNFICYP (3 o 6 meses); c) forma de financiación y apoyo (material y humano) de los miembros a las fuerzas de paz.

A pesar de los consensos en las votaciones, al analizar los debates hubo puntos de divergencia. Los posicionamientos pueden ser asignados en una escala, que varió desde un apoyo más claro a la participación de las fuerzas de paz y de las potencias como fiduciarias del proceso de independencia de Chipre, como es el caso del Reino Unido, hasta una posición más crítica a la participación de la ONU en ese proceso, y principalmente, de la influencia de potencias en la crisis, como postuló la URSS, con China¹² representando una posición relativamente neutra.

En términos generales, el Reino Unido defendió la importancia de la misión de paz, apoyándola financieramente y con tropas. Se presentó como la potencia garante del proceso de independencia de Chipre, defendiendo la legalidad de los Tratados de Garantía Londres-Zúrich. Como tradicional aliado, EE. UU. apoyó la misión de paz e hizo hincapié en su rol como principal financiador, demandó la colaboración de otros miembros, defendiendo la Resolución 186 (1964) y los Tratados Londres-Zúrich. Por su parte, China solo tomó la palabra una vez, en la que reforzó la importancia e imparcialidad de la misión de paz. Apoyó las resoluciones y destacó los aportes financieros y humanos de los miembros que colaboraron con la operación de paz.

⁷ No pretendemos aplicar el análisis de discurso, ya que tal abordaje teórico-metodológico trata a los discursos como estructuras de significados que construyen realidades sociales, les considerando reproductores de narrativas y reforzadores de autoridades dominantes y hegemónicas (MILLIKEN, 1999).

⁸ Para fines de transparencia, los datos están publicados y pueden ser accedidos en: <https://osf.io/rsmuk/> (HERNÁNDEZ *et al.*, 2023).

⁹ Véase tabla 4 del anexo 1.

¹⁰ Cambio debido al aumento en el número de miembros no permanentes.

¹¹ Informaciones acerca de las resoluciones del CSNU, resultados de las votaciones, discursos y otras informaciones respecto a Chipre durante el bienio están detalladas en el anexo.

¹² Vale la pena recordar que hasta 1971, estaba representada en el Consejo de Seguridad la República de China (actualmente conocida como Taiwán) en lugar de la República Popular de China.

Posiciones más críticas fueron adoptadas por los otros dos P-5. Francia retomó su abstención cuanto al párrafo 4 (acerca de la creación de las fuerzas de paz), reforzó necesidad de avances en las negociaciones entre las partes y defendió la disminución del contingente militar en la isla, en base a la desconfianza que le generó en este período la intervención multilateral en los asuntos relacionados con la descolonización (AKSU, 2018). A su vez, la URSS defendió la independencia y soberanía de Chipre, e hizo énfasis en su consideración de la presencia de las tropas de la UNFICYP como una violación del principio de no intervención en asuntos internos. Demandó el retiro de todas tropas y bases militares extranjeras de la isla en el menor tiempo posible, sin embargo, apoyando las prórrogas consensuadas por el resto de los actores internacionales.

Uruguay votó a favor de todas las resoluciones, siguiendo el comportamiento consensual del consejo¹³ en ese tema durante el bienio¹⁴. Desde las primeras sesiones, Uruguay tuvo un rol activo, tanto así que en la sesión 1224 Uruguay presentó un proyecto de resolución junto con todos los otros miembros no permanentes del Consejo (Bolivia, Costa de Marfil, Jordania, Malasia, Países Bajos) y lo volvió a hacer en la sesión 1275 (junto con Argentina, el Japón, Mali, Nigeria, Nueva Zelandia, los Países Bajos y Uganda, una vez que se amplió el número de miembros no permanentes). Resulta interesante, en el caso del primer proyecto de resolución, el énfasis del representante Velázquez en la búsqueda de fórmulas que evitaran “suscitar objeciones o ser objeto de controversia”, para lograr la unanimidad, que evalúa como un factor positivo para la solución del problema (NACIONES UNIDAS, 1965a, 1966b).

Puede percibirse un aumento de la participación en los debates a medida que no se alcanza una solución al conflicto: Uruguay toma la palabra más frecuentemente en 1966 que en 1965, a pesar de haber tenido más sesiones en el primer año del bienio.¹⁵ Esto podría ser visto como un proceso de aprendizaje en el marco de la teoría del abrigo para los países pequeños en organismos internacionales.

En la dimensión cualitativa observada por medio de la revisión de los discursos, comparando a las potencias del P-5, su posicionamiento se diferencia más del Reino Unido y, en menor grado, de los EE. UU., aunque sin criticarlos directamente. Por otro lado, aproximase más a la posición soviética, sosteniendo con fuerza la posición favorable a la descolonización que mantuvo durante todo el período¹⁶. Por otro lado, coincidió con Francia en cuanto a las críticas por la lentitud de los avances en las negociaciones. Un ejemplo de estas posturas críticas al statu quo son las duras expresiones que utilizaron los representantes para referirse a los sucesivos proyectos de renovación de las fuerzas de paz: “este es un proyecto penoso” dice Payssé Reyes en la sesión 1270 (NACIONES UNIDAS, 1965b).

Con base en ese análisis cualitativo de los discursos, pudimos trazar algunas líneas de la postura uruguaya ante la crisis más allá del simple consenso en las votaciones.

En primer lugar, es clara la importancia que Uruguay le otorga a las normas internacionales, demostrada desde el discurso de Pedro P. Berro, representante permanente uruguayo en Naciones Unidas, al asumir la presidencia del Consejo de Seguridad en la sesión 1274^o. El representante postula que Uruguay es un país cuya

conciencia jurídica, auténtica vocación democrática, altitud cívica, solidaridad humana, culto por los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos, vieja adhesión al sistema de arbitraje para dirimir las controversias internacionales, elevado a la jerarquía de precepto constitucional [...] constituyen factores de excepción que justifican ampliamente su presencia en el seno de este organismo, donde se debaten los destinos del mundo (NACIONES UNIDAS, 1966a).

¹³ Para un listado de las sesiones y votaciones acerca del caso, véase las tablas 2 y 3 del anexo 1.

¹⁴ Incluso Uruguay hace referencias a la importancia de la unanimidad y los consensos. Velázquez, en la sesión 1224^o, dice “Un voto unánime en su favor [del proyecto de resolución presentado] constituirá una acción positiva en el camino de la solución de este problema, un paso modesto quizá, pero la experiencia enseña que sólo a través de esfuerzos modestos, pacientes y perseverantes se pueden lograr frutos duraderos” (NACIONES UNIDAS, 1965a).

¹⁵ Uruguay toma la palabra en casi mitad de las sesiones. Para estadísticas descriptivas sobre los discursos uruguayos en las sesiones, véase las tablas 5 y 6 del anexo 1.

¹⁶ A Uruguay este tema le resultaba de tal importancia que su representante llegó a expresar que en la Comisión para la Descolonización “las Naciones Unidas han cumplido, tal vez, una de sus más hermosas tareas en bien de la humanidad” (NACIONES UNIDAS, 1966b).

Sin embargo, el compromiso de Uruguay con las normas internacionales no se agota en discursos del tipo protocolar, sino que en numerosas ocasiones sus representantes hicieron énfasis en su efectivo cumplimiento y en que las sucesivas prórrogas no terminasen resolviendo el fondo del asunto. Por ejemplo, en la sesión 1275^o, el representante de Uruguay manifestó que “No es posible que, prórroga tras prórroga, estemos dando al mundo, a la opinión pública internacional, el espectáculo de que el Consejo de Seguridad es incapaz de resolver el problema de Chipre” (NACIONES UNIDAS, 1966b), y en la sesión 1338 llega a manifestar que no puede culminar su actuación como miembro no permanente del Consejo con la “consciencia tranquila, como si hubiera cumplido con mi deber” votando una nueva prórroga de seis meses para la UNFICYP en el Consejo, ya que siente que no se ha logrado resolver el fondo del asunto a través de las sucesivas prórrogas (NACIONES UNIDAS, 1966d).

Si bien hay una decisión de los órganos internacionales competentes, desde el punto de vista de Uruguay esto no es suficiente, si no se logra conseguir el objetivo de lograr efectivamente la paz. Para Uruguay, entonces, las normas tienen una importancia que va más allá de lo superficial: precisan de un compromiso real para su cumplimiento. A pesar de que haya una intención continuada de tratar el tema en el seno del Consejo de Seguridad, los representantes uruguayos expresan repetidamente su disconformidad por la ausencia de avances significativos que resuelvan el fondo del problema. En ese tema, conforme la Teoría del Abrigo, se puede percibir preocupación uruguaya con la responsabilidad del Consejo de Seguridad en garantizar abrigo político a otro país pequeño, reforzando los potenciales riesgos a su legitimidad en caso de fracaso. Tal paralelo es, incluso, subrayado en los discursos de los representantes uruguayos.

Así, en los discursos de los representantes uruguayos ante el Consejo de Seguridad sobresale la consciencia de que tanto Uruguay como Chipre son países pequeños, cuya soberanía y autodeterminación pueden verse amenazadas: “un Estado idéntico al mío, tan soberano como el que más” (NACIONES UNIDAS, 1965b). Los sucesivos discursos subrayan la importancia de que Grecia, Turquía y el Reino Unido actúen como garantes de la independencia de Chipre, sin alentar la partición ni la anexión, y que las fuerzas de paz no se conviertan en “vigías” sobre la soberanía chipriota.

En el mismo sentido, el representante Payseé Reyes realiza advertencias “al Gobierno, al pueblo y a los grupos de Chipre” sobre los peligros de depender económicamente de fuerzas extranjeras para la solución de situaciones internas, al punto que señala que esto lleva a que “tienen comprometido su honor y su orgullo en la terminación de la situación actual”, porque estima que la “formación espiritual, moral y social del pueblo” puede ver obstaculizado su desarrollo (NACIONES UNIDAS, 1965b). Dada la compleja situación económica en la que se encontraba Uruguay en este momento histórico, con gran dependencia de la ayuda financiera externa, y la preocupación del gobierno del Partido Nacional por proteger la nacionalidad uruguaya de presiones internacionales, los representantes uruguayos probablemente quisiesen ayudar a otro país pequeño a evitar encontrarse en la misma situación de dependencia. Son más evidencias de la Teoría del Abrigo, en ese caso, una combinación de sus manifestaciones política y económica.

Es llamativa la apelación a que Chipre “sea considerado como un Estado idéntico al más poderoso y libre del mundo”; el representante deja latente hasta qué punto esta consideración de igualdad es una ficción jurídica más que una realidad (NACIONES UNIDAS, 1965b). Así, la postura uruguaya no peca de idealismo: entiende que hay naciones grandes y pequeñas, ricas y pobres, pero sostiene la absoluta trascendencia del principio igualitario de todas las naciones en las Naciones Unidas (1966a) “sólo así, podrían levantarse, en su seno, todas las voces de los distintos Estados, sin que algunas resonasen más alto por la fuerza material que les diera respaldo, en desmedro de otras, que pudieran revestir, en cambio, mayor preponderancia, por la razón o la justicia de sus tesis”.

El representante uruguayo, a través de una cita al jurista belga Frank Vischer, hace explícita la curiosa combinación entre realismo y confianza en las instituciones internacionales que impregna las concepciones uruguayas acerca del funcionamiento del sistema internacional y sus normas:

No es aislándose de las realidades políticas, que impregnan las relaciones internacionales en todas sus facetas, como se fortalece el derecho internacional, sino adquiriendo conciencia del lugar que dichas

realidades ocupan, e inclinando, poco a poco, las mentes hacia una concepción funcional del poder que prepare su reconversión al servicio de los valores humanos (NACIONES UNIDAS, 1966a).

La conclusión natural de esta postura es abrogar por el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo chipriota, siendo que a pesar de ser un país reconocido por las Naciones Unidas y más de sesenta estados, no ha tenido la oportunidad de darse a sí mismo una Constitución, ya que la norma máxima que lo rige es, según Uruguay, una “Carta de origen colonial” (NACIONES UNIDAS, 1966d). Es esencial para los uruguayos que Chipre pueda ser un país “libre, independiente y soberano”, dado que este es el problema subyacente, que no puede ser solucionado simplemente a través de la presencia de fuerzas de paz (NACIONES UNIDAS, 1966c).

Sin embargo, el representante uruguayo hace una salvedad importante acerca de paralelismos trazados entre la Carta chipriota de 1960 y la Constitución uruguaya de 1830. Si bien el rol de Grecia y Turquía con respecto a Chipre podría parecer a primera vista similar al de Brasil y las Provincias Unidas del Río de la Plata con respecto a Uruguay, estando involucrado el Reino Unido en ambos casos, el representante uruguayo recalcó en su discurso una diferencia fundamental: que Uruguay tuvo, luego del Acuerdo Preliminar de Paz, una Asamblea Constituyente propia que redactó su norma máxima “sin la participación de ningún agente extraño”, lo que desea que también pueda tener lugar en Chipre (NACIONES UNIDAS, 1966d). Esto es otra muestra de la importancia que Uruguay le da a sus normas, tanto en lo nacional como en lo internacional, y el rechazo de la injerencia de potencias en los asuntos de países pequeños. Asimismo, puede interpretarse como un reflejo propio del gobierno del Partido Nacional, que desde 1836 había sabido autodenominarse como “Defensores de las leyes”, y que rechazaba especialmente un imperialismo donde las potencias el impongan normas a los países más pequeños.

Al reforzar esa característica internacional de la base constitucional uruguaya, puédesse notar la búsqueda por abrigo social y, nuevamente, los paralelos hechos por el representante uruguayo entre los dos países pequeños. Ideas liberales que basaron la constitución uruguaya servirían a otro país semejante, al paso que el abrigo político de normas internacionales (como la no injerencia y soberanía) serviría a garantizar las condiciones para Chipre se tornar independiente de facto.

Sin sorpresa, Uruguay apoyó la independencia, autodeterminación, soberanía externa e interna (emanada del pueblo, con varias menciones al pueblo chipriota, y subrayando la importancia de promulgación de una constitución, a ejemplo de su historia). En consonancia, solicitó diferentes veces la salida de las fuerzas militares extranjeras. Otros principios normativos mencionados son la equidad y justicia como bases para el sistema internacional, la importancia del derecho internacional, aunque reconociendo sus limitaciones si comparado al interno y destacando el importante rol de las potencias como garante del sistema internacional y del CSNU. Así, a pesar de que la base de los discursos uruguayos es la importancia ser el derecho internacional, se reconoce la importancia del más importante pilar de las Relaciones Internacionales, el poder, algo esperado de la visión realista del Partido Nacional.

Nuestra evaluación es que el comportamiento de Uruguay no fue ni de alineamiento irrestricto con Estados Unidos como potencia hemisférica, ni de disenso. Aunque puede sorprender en parte la proximidad a las posiciones, con un gobierno que tenía actitudes anticomunistas y acababa de romper relaciones con Cuba, existe un hilo conductor en las posiciones uruguayas sobre la descolonización que lo acercaba a la URSS mientras que lo alejaba del Reino Unido.

La estructura internacional influyó las condiciones de agencia uruguaya. Como la mayoría de las resoluciones se adoptan por consenso, Uruguay siguió ese comportamiento. Sin embargo, utilizó los discursos para hacer críticas cuanto al procedimiento (extensión de los mandatos de las fuerzas de paz; realización de reuniones cerradas) y performance del CSNU (duración e impactos de la participación de las fuerzas de paz, y los resultados prácticos de los aportes financieros para mantenerlas), demandando procedimientos claros y efectividad de las reglas del sistema multilateral. Como un país pequeño, jurídicista, su existencia se fundamenta por el cumplimiento de las reglas y el abrigo de las instituciones internacionales, por eso, defenderlas y constantemente presionar por su eficacia son comportamiento

que se aproximan de lo esperado para un país pequeño y los propuesto en la Teoría del Abrigo (THORHALLSSON; STEINSSON, 2017, 2018).

Considerando que Uruguay tuvo posicionamiento más crítico en el conflicto de República Dominicana en 1965, una crisis ubicada en América Latina (HERNANDEZ *et al.*, 2020), las evidencias señalizan que factores estructurales, como su condición de país pequeño y la distancia de Uruguay en términos geográficos y políticos de Chipre fueron los condicionantes más influyentes en las posiciones adoptadas en el CSNU respecto a la crisis cipriota. Así, factores estructurales internacionales y bases normativas internacionales tradicionales limitaran la dominancia partidaria sobre la política exterior uruguaya.

Consideraciones Finales

En ese artículo, analizamos el posicionamiento uruguayo como miembro no permanente de CSNU, en su actuación durante la crisis chipriota. Por un lado, por involucrar el tema de la descolonización, sirvió de evidencia para análisis del posicionamiento de Uruguay en un eje de disputa política esencial de la política internacional en los años 1960 y 1970. Por otro, por tratar de una cuestión geopolítica en Europa con involucramiento de potencias internacionales, consecuentemente, pudimos observar las limitantes condiciones de proyección de poder por Uruguay o mismo su interés directo en la cuestión.

A pesar de que el debate político y partidista sobre política exterior en Uruguay permeó la política doméstica durante el período analizado, rasgos tradicionales del actuar internacional uruguayo y factores internacionales – como la posición que ocupa el país en el sistema internacional y la agenda de la descolonización – parecen haber tenido un peso más determinante al posicionamiento uruguayo durante el período.

A pesar de que el gobierno de Uruguay tenía características anticomunistas, esto no le impidió acercarse a las posiciones de la Unión Soviética en sus discursos, porque el apoyo de ésta a la agenda tercermundista en defensa de la descolonización coincidió con los intereses uruguayos como país pequeño. Además, a diferencia de lo ocurrido en República Dominicana, el tema de Chipre no fue significativamente debatido internamente, lo que significó baja politización y, consecuentemente, baja influencia de lo doméstico sobre el actuar internacional en esa temática.

Como actor tradicionalmente adepto a las instituciones internacionales, Uruguay no se privó de criticar las deficiencias del CSNU en sus actuaciones frente a la crisis. Por otro lado, Uruguay mantuvo una posición crítica al Reino Unido y su condición de potencia influyente en Chipre, lo que sí tiene mayores coincidencias con la tradición resistente del Partido Nacional.

En términos de los posibles aportes teóricos con el análisis del caso, sirve de evidencia para reforzarse las propuestas de la literatura sobre países pequeños: Uruguay, como un país pequeño en un sistema internacional permeado por la política de poder, defendió principios esenciales a su sobrevivencia (principios de autodeterminación y soberanía, respecto a las reglas del derecho internacional o eficacia de las organizaciones internacionales) y para la transformación de la lógica anárquica. Esto implica contribuir a que el “abrigo” que le brinda la ONU como organismo internacional no se vea dañado, conserve su legitimidad y su eficacia.

Asimismo, no deja de sorprender un activismo significativo en el caso (a pesar de las limitaciones estructurales) y un posicionamiento crítico en los discursos. Aunque no sea posible afirmar que Uruguay haya tenido un rol de liderazgo, por ser un tema sin destaque previo en la política exterior uruguaya y una crisis con ubicación ajena, el país tiene una participación de destaque, si comparado a los otros miembros no permanentes. Uruguay creó alianzas con otros E-6/10 para la preparación de los proyectos. Sus discursos extrapolan al ceremonial de elogios y agradecimientos al Secretario General, a las fuerzas de paz y miembros que hacen aportes financieros y humanos a la misión. El comportamiento uruguayo se aproxima de los países que participan activamente (con aportes financieros o humanos) de la misión de paz y

cobran los países involucrados en la crisis (Turquía, Grecia y Chipre, principalmente) por la ausencia de avances en las negociaciones y una resolución definitiva para la crisis.

El actuar uruguayo en el Consejo de Seguridad sigue poco explorado. Ese artículo trae uno de los aportes iniciales al tema, contribuyendo para el avance del estado del arte. Sirve como material empírico sobre la participación en tal organismo internacional y para contrastar con el posicionamiento adoptado frente a la invasión de la República Dominicana. También proporciona al debate acerca de la política exterior de los países pequeños y los determinantes de la política exterior uruguayana.

Anexos

Tabla 1 – Actores presentes en el caso y nivel de análisis donde desempeñan sus principales acciones¹⁷

		Niveles de Análisis		
		Estatal/Nacional	Regional	Mundial
Actores	Estados	República de Chipre	Turquía; Grecia; Egipto	RU; URSS; EE. UU.; Imperio Otomano; Imperio Bizantino
	Organizaciones Internacionales	No se aplica	OTAN	ONU (AG y CS); Commonwealth
	Sociedad Civil Trasnacional / redes trasnacionales	Cruz Roja de Chipre	Sin actor identificado	Comité Internacional de la Cruz Roja
	Partidos políticos / Movimientos políticos / Grupos políticos	AKEL;	Sin actor identificado	Movimiento de Países no Alineados
	Grupos beligerantes / Actores que practican la violencia política	EOKA; TMT	Sin actor identificado	Sin actor identificado
	Comunidades nacionales / Grupos étnicos	Cipriotas Turcos; Cipriotas Griegos	turcos; griegos	Sin actor identificado
	Sociedad civil nacional	Iglesia Ortodoxa Cipriota	Iglesia Ortodoxa Griega	Sin actor identificado
	Líderes	Arzobispo Makarios III (CG); General Grivas (EOKA); Fazıl Küçük (PNPC); Andros Kyprianou (AKEL); Rauf Denktaş (CT)	Menderes (Turquía);	Alec Douglas-Home, Harold Wilson (RU); Khrushchev, Brezhnev (URSS); Lyndon Johnson (EE. UU.)
	Diplomáticos destacados	Kyprianou (Chipre)	Eralp (Turquía); Bitsios, Liatis (Grecia)	Jackling, Lord Caradon (RU); Fedorenko, Morozov (URSS); Stevenson, Yost (EE. UU.); Velásquez, Berro (Uy)

Fonte: compilado por los autores.

¹⁷ La tabla 1 organiza los actores participantes en la crisis, clasificándoles según tipos de actores y niveles de análisis. Los niveles de análisis se consideran a partir de los planteos clásicos de Waltz (2001) y Singer (1961). No implica adoptar un planteo teórico específico, sino una decisión operacional.

Tabla 2 – Principales resoluciones del CSNU respecto al caso – desde el inicio hacia el final de la membresía uruguaya (incluye debates y votaciones antes de la membresía uruguaya)¹⁸

Fecha	Sesión	Resolución	Abst.	Contr.	Unani.	Decisión
24/08/1960	892	S/RES/155	No	No	Si	Admisión de Chipre como Estado miembro de las NU
04/03/1964	1102	S/RES/186	No**	No	Si	Establecimiento de las fuerzas para mantenimiento de paz en Chipre (UNFICYP)
13/03/1964	1103	S/RES/187	No	No	Si	Llama a todos los miembros a no actuar de manera a empeorar la situación en Chipre. *
20/06/1964	1139	S/RES/192	No	No	Si	Prorroga, por tres meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *
09/08/1964	1143	S/RES/193	URSS	No	No	Insta a una inmediata cesación del fuego. Llama al Gobierno de Turquía que cese al instante el empleo de fuerza militar contra Chipre. *
25/09/1964	1159	S/RES/194	No	No	Si	Prorroga, por tres meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *
18/12/1964	1180	S/RES/198	No	No	Si	Prorroga, por tres meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *
Inicio del bienio de membresía uruguaya						
19/03/1965	1193	S/RES/201	No	No	Si	Prorroga, por tres meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *
15/06/1965	1224	S/RES/206	No	No	Si	Prorroga, por seis meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *
10/08/1965	1236	S/RES/207	No	No	Si	Llama a todas las partes para que evite cualquier acto que pueda agravar la situación en Chipe. *
17/12/1965	1270	S/RES/219	No	No	Si	Prorroga, por tres meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *
16/03/1966	1275	S/RES/220	No	No	Si	Prorroga, por tres meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *
16/06/1966	1286	S/RES/222	No	No	Si	Prorroga, por seis meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *
15/12/1966	1338	S/RES/231	No	No	Si	Prorroga, por seis meses, la presencia de UNFICYP en Chipre. *

* Reafirma la resolución 186(1964)

** Por solicitud del representante soviético, se votó en separado el cuarto párrafo, que proponía la creación de una Fuerza de Paz de las NN. UU. en Chipre. A pesar de la aprobación unánime a la resolución, los representantes de Francia, Checoslovaquia y Unión Soviética se abstuvieron cuanto a la creación de la UNFICYP.

Fuente: compilado por los autores a partir de Hernandez et al. (2023)

¹⁸ La tabla 2 presenta todas las resoluciones adoptadas por el CSNU respecto a la crisis de Chipre entre la admisión de Chipre hacia el final de la membresía de Uruguay en el Consejo de Seguridad. Además de la fecha, números de sesión y resolución, identifica si hubo abstención de alguno de los P-5 y votos contrarios de algún miembro (ya que votos contrarios de los permanentes vetan la aprobación de resoluciones), si la decisión ocurrió de manera unánime y una breve descripción de la decisión.

Tabla 3 – Lista de sesiones y votaciones sobre el caso en el CSNU (1965-1966)¹⁹

Fecha	Sesión	Tipo	Proyecto (draft)	Resolución (proponente)	Sí	No	Abst.
17/03/1965	1191	Debate abierto	-	-	-	-	-
18/03/1965	1192	Debate abierto	-	-	-	-	-
19/03/1965	1193	Adopción	S/6247	S/RES/201 (E-6)	11	0	0
15/06/1965	1224	Adopción	S/6440	S/RES/206 (E-6)	11	0	0
03/08/1965	1234	Debate abierto	-	-	-	-	-
05/08/1965	1235	Debate abierto	-	-	-	-	-
10/08/1965	1236	Adopción	S/6603	S/RES/207 (E-6)	11	0	0
05/11/1965	1252	Debate abierto	-	-	-	-	-
16/12/1965	1269	Debate abierto	-	-	-	-	-
17/12/1965	1270	Adopción	S/7024	S/RES/219 (E-6)	11	0	0
15/03/1966	1274	Debate simple	-	-	-	-	-
16/03/1966	1275	Adopción	S/7205	S/RES/220 (E-10)	15	0	0
19/06/1966	1286	Adopción	S/7358	S/RES/222 (E-10)	15	0	0
15/12/1966	1338	Adopción	S/7635	S/RES/231 (E-10)	15	0	0

Fuente: compilado por los autores a partir de Hernandez et al. (2023)

Tabla 4 – Relevancia del caso (1965-1966)²⁰

Sesiones			Votaciones		
Nº Sesiones Chipre	Total Sesiones	% Sesiones Chipre	Nº Resoluciones Chipre	Total Resoluciones	% Resoluciones Chipre
Nº Sesiones Chipre	Total Sesiones	% Sesiones Chipre	Nº Resoluciones Chipre	Total Resoluciones	% Resoluciones Chipre

Fuente: compilado por los autores a partir de Hernandez et al. (2023)

Tabla 5 – Intervenciones de Uruguay respecto al caso en el CSNU²¹

Intervenciones	% sesiones con intervención de Uruguay	Promedio de palabras por discurso	Promedio de palabras por discurso sobre Chipre
6	42,8%	1527,4	1048

Fuente: compilado por los autores a partir de Hernandez et al. (2023)

Tabla 6 – Discursos en sesiones del bienio

Sesión (año)	Representante	N. Palabras
1224 (1965)	Velázquez	646
1236 (1965)	Paisse Reyes	619
1270 (1965)	Berro	2411
1275 (1966)	Berro	1053
1286 (1966)	Berro	1488
1338 (1966)	Berro	2347

Fuente: compilado por los autores a partir de Hernandez et al. (2023).

Referencias

AKSU, E. **The United Nations, intra-state peacekeeping and normative change**: Manchester: Manchester University Press, 2018.

¹⁹ La tabla 3 lista todas las sesiones referentes al tema durante la membresía uruguaya y, en habiendo resolución, un resumen de las votaciones.
²⁰ La tabla 4 presenta la relevancia del caso durante el bienio (1965-1966), o sea, cuanto ese tema ocupó en la agenda de CSNU.
²¹ No incluye los discursos cuando el representante uruguayo habla como presidente del CSNU para fines de organización de las actividades y debates dentro de las sesiones, no se posicionando cuanto al tema en discusión/votación.

ANASTASIOU, H. **The broken olive branch: nationalism, ethnic conflict, and the quest for peace in Cyprus**. 1. ed. Syracuse, N.Y: Syracuse University Press, 2008.

BALDACCHINO, G.; WIVEL, A. Small states: concepts and theories. Em: BALDACCHINO, G.; WIVEL, A. (Eds.). **Handbook on the Politics of Small States**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 2–19.

BINDER, M.; HEUPEL, M. The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates. **International Studies Quarterly**, v. 59, n. 2, p. 238–250, jun. 2015.

BROQUETAS, M. **La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966)**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2015

CLARK, I. **Hegemony in international society**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2011.

DRISKO, J. W.; MASCHI, T. **Content analysis**. New York: Oxford University Press, 2016.

FAUSTMANN, H. The UN and the Internationalization of the Cyprus Conflict, 1949-58. En: RICHMOND, O. P.; KER-LINDSAY, J. (Eds.). **The work of the UN in Cyprus: promoting peace and development**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, N.Y.: Palgrave, 2001. p. 3–48.

FERRO CLÉRICO, L. Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985-2006). **América Latina Hoy**, v. 44, p. 115–132, 2006.

FIGUEROA, P. **Ideología y competencia política: un análisis bidimensional de las fracciones del Partido Colorado y del Partido Nacional (1958-1966)**. Trabajo de Conclusión de Grado—Montevideo: Universidad de la República, 2012.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, Massachusetts London, England: The MIT Press, 2005.

GARCÍA FERREIRA, R.; GIRONA, M. Una “inmensa potencia explosiva”. Uruguay y la ruptura de relaciones con Cuba en 1964. En MÍGUEZ, M. C.; MORGENFELD, L., **Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales**. Buenos Aires; TeseoPress, p. 109-140. 2020.

GONZÁLEZ GUYER, J. **Contribución Uruguaya con Operaciones de Paz de NNUU (1992-2015). Los Cómo y los Porqué de una Trayectoria Singular**. Tesis de Doctorado en Ciencia Política—Montevideo: Universidad de la República, 2016.

HERNANDEZ, D. *et al.* Uruguay en el Consejo de Seguridad de la ONU ante la invasión a República Dominicana (1965). **Cadernos de Relações Internacionais e Defesa**, v. 2, n. 3, p. 1–23, 3 dez. 2020.

HERNÁNDEZ, D. N. *et al.* **Uruguay en el Consejo de Seguridad de la ONU (1965-1966 y 2016-2017) y la crítica al statu quo internacional**, 2023. Disponible em: <https://osf.io/rsmuk/>.

KER-LINDSAY, J. The Origins of the UN Presence in Cyprus. Em: RICHMOND, O. P.; KER-LINDSAY, J. (Eds.). **The work of the UN in Cyprus: promoting peace and development**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, N.Y.: Palgrave, 2001. p. 50–76.

LÓPEZ BURIAN, C. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). **Colombia Internacional**, p. 135–169, 1 abr. 2015.

MILLIKEN, J. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. **European Journal of International Relations**, v. 5, n. 2, p. 225–254, jun. 1999.

NACIONES UNIDAS. **1514 (XV). Declaracion sohre la concesion de la independencia a los paises y pueblos coloniales**. Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, 14 dez. 1960. Disponible em: <https://digitallibrary.un.org/record/206145?ln=en>. Acesso em: 12 maio 2019

NACIONES UNIDAS. **1654 (XVI). La situacion respecto de la aplicacion de la Declaracion sobre la concesion de la independencia a los paises y pueblos coloniales**. Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, 27 nov. 1961. Disponible em: <https://digitallibrary.un.org/record/205648?ln=en>. Acesso em: 12 maio 2019

NACIONES UNIDAS. **1224a Sesión**. Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, 15 jun. 1965a. Disponible em: [https://digitallibrary.un.org/record/592310?ln=es";"1224](https://digitallibrary.un.org/record/592310?ln=es)". Acesso em: 12 maio 2019

NACIONES UNIDAS. **1270a Sesión**. Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, 17 dez. 1965b. Disponible em: [https://digitallibrary.un.org/record/593142?ln=es";"1270](https://digitallibrary.un.org/record/593142?ln=es)". Acesso em: 12 maio 2019

NACIONES UNIDAS. **1274a Sesión**. Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, 15 mar. 1966a. Disponible em: [https://digitallibrary.un.org/record/581412?ln=en";"1274](https://digitallibrary.un.org/record/581412?ln=en)". Acesso em: 12 maio 2019

NACIONES UNIDAS. **1275a Sesión**. Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, 16 mar. 1966b. Disponible em: [https://digitallibrary.un.org/record/581413?ln=en";"1275](https://digitallibrary.un.org/record/581413?ln=en)". Acesso em: 12 maio 2019

NACIONES UNIDAS. **1286a Sesión**. Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, 16 jun. 1966c. Disponible em: [https://digitallibrary.un.org/record/581424?ln=en";"1286](https://digitallibrary.un.org/record/581424?ln=en)". Acesso em: 12 maio 2019

NACIONES UNIDAS. **1338a Sesión**. Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, 15 dez. 1966d. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/206864?ln=en>. Acesso em: 5 dez. 1958

NEWMANN, E. The Most Impossible Job in the World: the Secretary-General and Cyprus. Em: RICHMOND, O. P.; KER-LINDSAY, J. (Eds.). **The work of the UN in Cyprus**: promoting peace and development. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, N.Y.: Palgrave, 2001. p. 127–153.

POMI, R.; UMPIÉRREZ, A. **Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**: reflexiones en el marco del primer año de membresía no permanente. Montevideo: Freidrich-Ebert-Stiftung, 2017.

REAL DE AZUA, C. Política internacional e ideologías en el Uruguay. **March**, 7B-14B. v. 20, n. 966, 1959.

RICHMOND, O. P. UN Mediation in Cyprus, 1964-65: Setting a Precedent for Peacemaking? Em: RICHMOND, O. P.; KER-LINDSAY, J. (Eds.). **The work of the UN in Cyprus**: promoting peace and development. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, N.Y.: Palgrave, 2001. p. 101–126.

SALGUEIRO RUBIO, F. **La reacción uruguaya a la invasión estadounidense de República Dominicana en 1965**. Tesis de maestría—Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales, 2022.

SÁTYRO, N. G. D.; D’ALBUQUERQUE, R. W. O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. **Sociedade e Cultura**, v. 23, 18 maio 2020.

SEgni, R. D.; MARIANI, A. Los blancos al poder. Crónicas contemporáneas I. **Enciclopedia Uruguay**, v. 59, p. 162–179, 1970 1968.

THORHALLSSON, B.; STEINSSON, S. **Small State Foreign Policy****Oxford Research Encyclopedia of Politics**: World Politics. Oxford: Oxford University Press, 24 maio 2017. (Texto para discussao, n. World Politics).Disponível em: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484>. Acesso em: 3 fev. 2022

THORHALLSSON, B.; STEINSSON, S. A theory of shelter. Em: THORHALLSSON, B. (Ed.). **Small States and Shelter Theory**. 1. ed. New York: Routledge, 2018.

ZABALA, D. V. **Una mirada al pensamiento internacional de Luis Alberto de Herrera. La teoría realista de las Relaciones Internacionales y su relación con la corriente resistente o tradición blanca como perspectiva analítica**. Trabajo Final de Investigación de Grado—Montevideo: Universidad de la República, 2020.

Funciones de colaboración ejercidas	
Italo Beltrão Sposito:	Metodología; Curación de datos; Investigación; Redacción (borrador original);
Florencia Salgueiro Rubio:	Concepción; Curación de datos; Investigación; Supervisión; Redacción (revisión y edición);
Sophia Zeballos:	Concepción; Curación de datos; Investigación; Redacción (revisión y edición);

Información proporcionada por los autores según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

O Brasil está de volta: credibilidade e protagonismo na política externa de Lula da Silva

Brazil is back: credibility and protagonism in Lula da Silva's foreign policy

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133296>

Luciano da Rosa Muñoz
Universidade de Brasília, Brasília, Brasil
lmunoz1984@hotmail.com  

Resumo

Neste artigo analisamos os primeiros cem dias da nova política externa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Com isso em mente, aplicaremos o método histórico baseado em conceitos brasileiros em Relações Internacionais, tais como autonomia e equidistância pragmática. Pretendemos explicar eventos atuais por meio de estruturas históricas da política externa brasileira dos anos 1930, 1960 e 2000. Defendemos que a agenda ambiental se tornou o pivô da nova política externa, em razão da necessidade de se implementar uma nova renovação de credenciais para o Brasil. No que se refere à Guerra da Ucrânia, argumentamos que a posição brasileira de equidistância é a mais adequada para perseguir os interesses nacionais definidos nos termos do desenvolvimento. Afirmamos que a equidistância está enraizada não apenas nas tradições diplomáticas, mas também está em linha com o princípio da não-intervenção. No entanto, argumentamos que a proposta de Lula de um “clube da paz” pode prejudicar tal equidistância se ele não puder evitar expor contradições em seus pronunciamentos.

Palavras-chave: Política Externa de Lula da Silva; Equidistância pragmática; Guerra da Ucrânia; Agenda ambiental.

Abstract

In this paper we analyse the first hundred days of President Luiz Inácio Lula da Silva's new foreign policy. With that in mind we will apply the historical method grounded on Brazilian concepts of International Relations such as autonomy and pragmatic equidistance. We intend to explain current events by means of Brazilian foreign policy historical structures of the 1930s, the 1960s, and the 2000s. We defend that the environmental agenda has become the new foreign policy's pivot due to the need of implementing a new renewal of credentials for Brazil. When it comes to the War in Ukraine, we argue that Brazil's position of equidistance is the best suited to pursue national interests defined in terms of development. We affirm that equidistance is rooted not only in diplomatic traditions but is also in tune with the principle of non-intervention. However, we argue that Lula's “peace club” proposal may jeopardize such equidistance if he cannot help exposing contradictions in his statements.

Keywords: Lula da Silva's foreign policy; Pragmatic equidistance; War in Ukraine; Environmental agenda.

Recebido: 18 Junho 2023
Aceito: 24 Janeiro 2024

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

Introdução

No presente artigo, almejamos efetuar uma análise dos cem primeiros dias da política externa do novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em janeiro de 2023. Dentro do amplo espectro da política externa brasileira, a escolha por privilegiarmos as agendas do meio ambiente e da Guerra da Ucrânia justifica-se pelas seguintes razões. Em primeiro lugar, a nova ênfase atribuída às questões ambientais pelo atual governo do presidente Lula necessita explicação. Em seus primeiros mandatos, a estratégia de autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) utilizou-se da cooperação Sul-Sul principalmente nas agendas do comércio internacional e da reforma das instituições internacionais. Por que agora o meio ambiente tornou-se central para a política externa brasileira? Em relação à Guerra da Ucrânia, por sua vez, o Brasil tem buscado ocupar uma difícil posição de mediador não isenta de ambiguidades. Por um lado, o país condena do ponto de vista jurídico a agressão russa à Ucrânia. Por outro, argumenta em favor de uma solução política para o conflito por meio da obtenção imediata de um cessar-fogo, o que poderia privilegiar a ocupação russa no terreno. Por que o Brasil adota tal posição de neutralidade no conflito?

Este artigo aplica o método histórico baseado no emprego de conceitos brasileiros em Relações Internacionais (CERVO, 2008). Dessa forma, buscaremos compreender os fatos atuais através dos conceitos de autonomia periférica (JAGUARIBE, 1979), equidistância pragmática (MOURA, 1980), renovação de credenciais (FONSECA JR., 1998), entre outros. O trabalho sustenta duas hipóteses. Em primeiro lugar, argumentamos que a agenda ambiental se tornou o pivô da atual política externa, pois era preciso restaurar a boa imagem internacional do país em face da percepção de agravamento da crise climática. Por essa razão, a primeira seção do artigo volta-se à compreensão da importância do meio ambiente para a chamada “volta do Brasil” ao cenário internacional. Na segunda seção, desenvolvemos a outra hipótese de trabalho. Afirmamos que a posição equidistante do Brasil na Guerra da Ucrânia é correta e atende ao interesse nacional definido nos termos do desenvolvimento. Por outro lado, argumentamos que a busca por protagonismo na mediação do conflito é um objetivo difícil de ser alcançado, pois não está isento de ambiguidades que podem emergir no discurso diplomático brasileiro.

Método e conceitos

Com base na Escola Francesa de História das Relações Internacionais, afirmam Cervo e Bueno (2011) que há duas categorias de análise centrais ao método histórico. Em primeiro lugar, é preciso observar o sistema das causalidades, das forças profundas ou necessidades que atuam sobre os tomadores de decisão na política externa. As forças profundas incluem um conjunto de estruturas e processos históricos sobretudo de natureza econômica, porém também demográficos, geográficos, culturais e psicológicos. Em segundo lugar, há o sistema das finalidades, as quais englobam a definição do interesse nacional e das metas e objetivos da política externa. Dessa forma, a análise das decisões de Estado no tempo presente, resultantes do processo de formulação de sua política externa, precisa levar em conta o peso que têm as condicionantes históricas de sua inserção internacional.

Nesse sentido, considera Cervo (2008) que a política externa brasileira agregou ao longo do tempo um conjunto de princípios e valores à diplomacia, cujos padrões de conduta dão previsibilidade à atuação internacional do Brasil. Dentre os componentes desse acumulado histórico da diplomacia brasileira, destaquemos alguns. Conforme veremos para o caso da Guerra da Ucrânia, a posição do Brasil baseia-se na solução pacífica de controvérsias e na não-intervenção, assim como no realismo e no pragmatismo. Por sua vez, o desenvolvimento como vetor consolidou-se, desde a década de 1930, como parte desse acumulado histórico. A política externa converteu-se em meio para trazer tecnologia e investimentos do exterior necessários ao desenvolvimento do Brasil. É o vetor do desenvolvimento, conforme veremos, o que permite pensar em conjunto agendas distintas da política externa atual, tais como o conflito na Ucrânia e a agenda ambiental. Por fim, é preciso destacar o componente da independência de inserção internacional, a qual presume privilegiar a visão de mundo brasileira e aumentar sua autonomia decisória em política externa.

Do ponto de vista epistemológico, Cervo (2008) privilegia conhecer a política externa por intermédio de conceitos brasileiros. Assim, a presente análise fará uso de conceitos tais como equidistância pragmática (MOURA, 1980), autonomia periférica (JAGUARIBE, 1979), renovação de credenciais (FONSECA JR., 1998) e autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). É inegável, por outro lado, que conceitos como potência média (SENNES, 1998; LAFER, 2007) e pragmatismo (LIMA; MOURA, 1982) não são exclusivamente brasileiros. O próprio Cervo (2008, p. 22) reconhece esse ponto quando afirma que o “caráter nacional incrustado na formação de conceitos brasileiros incorpora por certo a influência estrangeira”. Quando cabível, ademais, consideramos importante analisar a política externa brasileira levando-se em conta teorias estrangeiras em conjunto com conceitos nacionais (MUÑOZ; SPODE, 2019). Os conceitos possuem sua própria historicidade, na medida em que surgem como abstrações para explicar fenômenos em contextos históricos específicos. Entretanto, seu alcance não se exaure nos fenômenos a que se referem, pois podem permanecer e ter aplicabilidade posterior (CERVO, 2008). À luz do método histórico, portanto, podemos mobilizar conceitos brasileiros elaborados em décadas anteriores a fim de explicar fenômenos da política externa atual.

Originalmente, o conceito de “equidistância pragmática” foi pensado para analisar a política externa de Getúlio Vargas antes da Segunda Guerra Mundial. No raciocínio de Moura (1980), algumas premissas do contexto histórico da década de 1930 eram importantes. No âmbito do sistema internacional, a ascensão comercial e ideológica da Alemanha nazista ameaçava a hegemonia dos Estados Unidos na América Latina, a qual havia-se consolidado após a Primeira Guerra Mundial. Por sua vez, o interesse nacional brasileiro, definido como desenvolvimento econômico, amparava-se na expectativa de ajuda financeira dos Estados Unidos ao processo de industrialização. De acordo com o autor, a disputa entre os dois polos hegemônicos ampliava as possibilidades de atuação do Brasil, uma vez que seu alinhamento com os Estados Unidos precisaria ser negociado. Manter-se equidistante entre ambos era uma estratégia pragmática de política externa que resultou afinal na obtenção do financiamento norte-americano à siderurgia brasileira. Essa política de indefinição entre os polos hegemônicos maximizou a margem de autonomia do Brasil.

De acordo com Lima e Moura (1982), uma política externa pragmática é aquela que não se orienta por princípios rígidos, mas que submete cada problema prático a um tratamento particular conforme a medida do interesse nacional. No caso da política externa de Vargas, o pragmatismo presumia negociar com ambos os polos hegemônicos apesar de suas diferenças ideológicas, tendo-se em vista a necessidade de avançar o processo de industrialização brasileira. Desde a década de 1960, a política externa tornou-se cada vez mais um instrumento do desenvolvimento econômico. Era preciso diversificar parceiros comerciais e fontes de financiamento externo sem preconceitos ideológicos. O paradigma globalista da política externa consolidou-se entre o advento da Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart e o pragmatismo responsável de Ernesto Geisel. Conforme Lima (1994), um paradigma de política externa é uma teoria de ação diplomática constituída por um conjunto articulado de ideias-base. Em primeiro lugar, o globalismo deixava de considerar os Estados Unidos como epicentro da política externa em função da necessidade de se globalizar as relações exteriores do Brasil. Em segundo lugar, o país passava a buscar uma atuação mais autônoma no cenário internacional amparado no aumento de sua capacidade industrial e nas negociações com pequenas e médias potências no eixo Norte-Sul.

Aplicado ao caso brasileiro, o conceito de potência média pode ser pensado em três dimensões. Em primeiro lugar, conforme Keohane (1969), as potências médias podem ser consideradas *system-affecting states*, uma vez que dependem da articulação de alianças e coalizões nos foros multilaterais para que possam afetar o sistema internacional. Por sua vez, afirma Sennes (1998) que o Brasil – juntamente com Índia, México e Coreia do Sul – compõe o rol das potências médias recém-industrializadas. Nas décadas de 1960 e de 1970, seu processo de industrialização acelerou-se, bem como sua participação no comércio e sistema financeiro internacionais. Como potência média, o comportamento do Brasil caracteriza-se pela dupla inserção. Em face das grandes potências, o objetivo é manter-se livre de sua influência direta. Em relação às pequenas potências de seu entorno regional, exercer liderança. Em terceiro lugar, no caso do Brasil, em função

de sua tradição diplomática, sua condição de potência média de escala continental o permite ter um papel na construção da ordem internacional por meio da mediação entre grandes e pequenas potências no plano multilateral (LAFER, 2007).

Seja na equidistância pragmática, seja no globalismo, a condição de potência média do Brasil possibilitava buscar autonomia em face das grandes potências. Segundo Jaguaribe (1979), como potência regional, o Brasil é um exemplo de autonomia periférica, pois está situado em um quadro assimétrico marcado pela superioridade econômica, tecnológica e militar dos Estados Unidos. Conforme o autor, a autonomia não é um atributo ou conquista estável e permanente. Em um dado momento histórico, é necessário que o país possua viabilidade nacional, constituída por recursos humanos e naturais, capacidade de intercâmbio internacional, integração sociocultural e nível educacional de seu povo. Além disso, o exercício da autonomia depende da permissividade internacional, ou seja, de sua situação geopolítica e de suas relações internacionais em cada momento histórico. A situação geopolítica do Brasil na Segunda Guerra Mundial, por exemplo, de proximidade com o norte da África, aumentou sua margem de autonomia em face dos Estados Unidos, interessados em instalar bases militares no Nordeste.

Durante o regime militar, por sua vez, a autonomia presumia manter distância com respeito aos regimes internacionais de não proliferação nuclear, meio ambiente e direitos humanos. Ao tempo da Conferência de Estocolmo (1972), o Brasil recusou-se a aceitar limitações a seu crescimento econômico vindas de normas ambientais internacionais. Naquele momento, o meio ambiente era compreendido simplesmente como uma fonte de recursos naturais a serem extraídos e utilizados. Em razão disso, o país era visto no mundo como um “vilão ambiental”. Após o fim da Guerra Fria, entretanto, a globalização e a redemocratização forçaram a revisão do conceito e da prática da autonomia. De acordo com Fonseca Jr. (1998), o Brasil começou a restaurar sua boa imagem internacional por meio da renovação de suas credenciais. Nesse sentido, a autonomia passou a significar a participação nos regimes internacionais para que o país pudesse influenciar a construção das normas da governança global. Assim, o Brasil viria a sediar a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992, a qual consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a busca por autonomia manteve-se central para a política externa brasileira na década de 1990. Dentro do Itamaraty, entretanto, o paradigma globalista dividiu-se em duas correntes. Por um lado, os institucionalistas pragmáticos, atuantes durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, associavam a adesão pragmática do país aos regimes internacionais à credibilidade e à atração de investimentos externos. Por outro, a corrente autonomista, forte durante os primeiros governos de Lula, defende a projeção mais autônoma e protagonista do Brasil na ordem internacional e busca a reforma da governança global, bem como a liderança da América do Sul (SARAIVA, 2010). FHC utilizou-se da diplomacia presidencial através de viagens internacionais para encontros com outros mandatários e empresários estrangeiros. Era preciso atrair divisas necessárias à estabilidade do Plano Real. A diplomacia presidencial é um modo de implementação de política externa que se intensificou com a globalização (DANESE, 2007). Nos primeiros governos de Lula, por sua vez, sua diplomacia presidencial buscou executar a estratégia de autonomia pela diversificação, em que as coalizões Sul-Sul foram priorizadas tendo-se em vista aumentar o poder de negociação com os países ricos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Conforme veremos a seguir, seus cem primeiros dias de governo, em 2023, sinalizam o retorno dos autonomistas na condução da política externa brasileira.

A agenda ambiental

Em seu discurso na COP-27, realizada no Egito no final de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que o Brasil está de volta. Naquele momento, recém haviam ocorrido as eleições no país, nas quais venceu Jair Bolsonaro por pequena margem de votos. Em sua primeira fala internacional como presidente eleito, Lula destacou o legado negativo do governo anterior, cuja política externa isolou o país no mundo e opôs-se ao regime ambiental a par do aumento dos índices de desmatamento da Amazônia. Segundo afirmou Lula (G1, 2022), a emergência climática afeta com mais intensidade os mais

vulneráveis. Dessa forma, a volta do Brasil está atrelada à busca da promoção de justiça ambiental e de justiça social. Essa intenção ficou bastante clara por ocasião da resposta à crise humanitária que afetava o território Yanomami no início de 2023. O presidente deslocou-se em pessoa com uma comitiva de ministros até Roraima para tomar pé da situação. A reação do governo foi célere e efetiva. Houve bloqueio aéreo da Aeronáutica na região afetada, assim como operação de inteligência da Polícia Federal com vistas a remover garimpeiros do território Yanomami.

O discurso de Lula no Egito e a rápida resposta à crise humanitária em Roraima sinalizaram a vontade de se recuperar a credibilidade do Brasil no mundo, algo colocado em xeque pelo governo anterior. Em especial na gestão de Ernesto Araújo à frente do Itamaraty, houve a tentativa de dar uma guinada na tradição da política externa brasileira praticada ao menos desde a redemocratização (CASARÕES, 2019). Com o fim do regime militar, todos os governos entre José Sarney e Fernando Henrique Cardoso haviam-se empenhado em melhorar a imagem internacional do Brasil. Essa renovação de credenciais presumiu assumir uma postura receptiva e colaborativa junto aos regimes internacionais. Em 1992, como vimos, o Brasil sediou CNUMAD, a qual o colocou em posição de liderança no combate ao aquecimento global. No último governo, a prevalência do antiglobalismo parecia ter revertido essa postura construtiva que já durava trinta anos. No entanto, a guinada de Ernesto Araújo teve vida curta. Ainda durante o governo Bolsonaro, o Itamaraty já retornava à tradição.

Consideramos que o atual governo realiza uma nova renovação de credenciais, sobretudo no que tange à agenda ambiental. Nesse sentido, o ministro Mauro Vieira afirmou em seu discurso de posse no Itamaraty que a primeira instrução recebida do presidente Lula foi a de reabrir canais de diálogo bloqueados pelo governo anterior, dentro do compromisso de reconstrução das relações internacionais do país. Segundo o ministro, Lula reforçou as credenciais brasileiras na agenda ambiental ao oferecer o país como sede da COP-30, em 2025, retomando a linha iniciada por José Sarney em 1988, quando iniciou as gestões para o Brasil sediar a Rio-92 (MRE, 2023a). Como destacamos, a autonomia depende da viabilidade nacional e da permissividade internacional, as quais se alteram a cada período histórico. O mundo atual é bem mais exigente do que aquele que Lula encontrou quando de sua primeira posse em 2003. Desde o Acordo de Paris (2015), o aquecimento global assumiu prioridade em face de todas as outras questões internacionais (RICUPERO, 2023).

Atualmente, a viabilidade nacional do Brasil depende da recuperação de sua economia e da capacidade de sua diplomacia de retomar canais de diálogo interrompidos no último governo. O mundo está bem menos permissivo às soluções concertadas em foros multilaterais, sem o que o país dificilmente poderá exercer protagonismo na solução dos problemas globais. Na recente COP-27, no Egito, destacou-se a necessidade de os países ricos comprometerem-se em financiar ações ambientais no mundo em desenvolvimento para o combate ao aquecimento global, em respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Nesse sentido, foi anunciada a aliança entre Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo, países biodiversos que possuem grandes florestas tropicais. De modo acertado, o atual governo almeja resgatar a cooperação Sul-Sul, base da autonomia pela diversificação, porém agora em linha com a centralidade adquirida pela agenda ambiental ao redor do mundo.

Entendemos que a agenda ambiental se tornou o pivô da política externa brasileira, não apenas em função de sua centralidade, mas também porque visa a dar sustentação a outras agendas internacionais do Brasil. No Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça, o ministro da Fazenda Fernando Haddad afirmou que a integração regional e a energia limpa são importantes na atração de investimentos à América Latina (G1, 2023). De sua parte, o Brasil deve demonstrar de maneira clara e eficaz que está comprometido com a redução do desmatamento na Amazônia, algo simbolizado pelo retorno de Marina Silva ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Em seu discurso de posse, o ministro Mauro Vieira também destacou a necessidade de fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), de modo a reativar a cooperação ambiental entre os países amazônicos. A liderança da América do Sul é um dos aspectos que vinha caracterizando a política externa dos primeiros governos Lula. No presente momento, pensamos que a agenda ambiental pode funcionar como suporte para a retomada da posição brasileira na região.

Além disso, a agenda ambiental converte-se em uma das mais importantes bases para a retomada do crescimento econômico por meio da atração de investimentos estrangeiros. Por essa razão, reconstruir a credibilidade do país é tão importante. Em sua primeira viagem internacional, o presidente Lula visitou Argentina e Uruguai. Foi calorosamente recebido pelo presidente Alberto Fernández em Buenos Aires. Naquela ocasião, prometeu que o BNDES financiaria a construção de um trecho do gasoduto argentino de Vaca Muerta a fim de ligá-lo ao Brasil. Consideramos tal iniciativa questionável. Investir em um gasoduto não é a melhor opção se levarmos em conta a centralidade que a agenda ambiental adquire na nova política externa. Além disso, os antecedentes não são bons. Nos primeiros governos do presidente Lula, as relações espúrias entre BNDES e Odebrecht deram origem a muita corrupção. Por sua vez, a concessão de empréstimos para obras em Cuba e Venezuela com base em laços de amizade pessoal entre os líderes e sem maiores garantias de pagamento causaram calotes milionários ao Brasil. Como destaca Ricupero (2023), a questão central do retorno ao poder não é reconhecer as mudanças no país e no mundo, mas o líder agir de fato, do ponto de vista psicológico, diferentemente do que fez antes.

Em sua primeira viagem internacional, o presidente Lula demonstrou que ainda pode estar preso ao passado. Na década de 1990, a integração da América do Sul priorizou a agenda comercial no âmbito do Mercosul. Em sua primeira passagem pelo Itamaraty, durante o governo Itamar Franco, Celso Amorim projetou a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) como contrapeso à hegemonia dos Estados Unidos representada pela ALCA. Em seus primeiros governos, o presidente Lula enfatizou o relançamento do Mercosul voltado para os temas sociais, assim como a construção da UNASUL como foro de concertação política e de defesa. Hoje as circunstâncias são outras. Na última década, a UNASUL esvaziou-se, e a liderança brasileira debilitou-se. Ao lado disso, o enfraquecimento que a economia do país sofreu nos últimos dez anos desaconselha liderar a região através de investimentos em infraestrutura. No Uruguai, o presidente Lacalle Pou recebeu Lula sob a perspectiva da assinatura de um acordo de livre comércio em separado com a China. Assim, não se trata mais de pensar a integração regional como contrapeso aos Estados Unidos. Em anos recentes, foi a China quem se tornou o maior parceiro comercial da maioria dos países sul-americanos.

Dessa forma, é preciso repensar a liderança brasileira na América do Sul, a qual deve amparar-se cada vez mais na agenda ambiental. Erros de avaliação das gestões anteriores devem ser corrigidos. Acertos devem ser mantidos e atualizados. Sem dúvida, a diplomacia presidencial de Lula está entre seus acertos. Sua própria figura e capital político como líder do mundo em desenvolvimento contribuem para resgatar a credibilidade do Brasil. Em Montevidéu, procurou demover o Uruguai da assinatura em separado de um acordo de livre comércio com a China sob o argumento de que agora seria preciso o Mercosul como bloco priorizar a aprovação do acordo com a União Europeia. Em entrevista, Mauro Vieira (2023) afirmou que o bloco europeu dá sinais positivos quanto à ratificação do acordo, porém fará exigências adicionais aos países do Mercosul na área ambiental. De fato, o selo verde e a sustentabilidade são muito importantes para os europeus. Assim, a agenda ambiental também poderá contribuir para a recuperação da economia brasileira por meio do aumento das trocas comerciais com a Europa, sobretudo no que tange ao agronegócio.

Em janeiro de 2023, o chanceler alemão Olaf Sholz visitou o Brasil, sinal da retomada da cooperação bilateral. Naquela ocasião, a Alemanha anunciou seu retorno ao Fundo Amazônia e a liberação de 200 milhões de euros para ações ambientais no Brasil. A visita de Sholz indica que seu país reconhece o protagonismo brasileiro na agenda ambiental e no encaminhamento de soluções para a crise climática. Hoje em dia, a Alemanha investe bastante na produção de hidrogênio verde, o qual é uma fonte de energia limpa obtida a partir da eletrólise da água. O Brasil emerge como parceiro ideal, na medida em que teria condições de gerar hidrogênio verde com uso de energia eólica e solar. Os investimentos alemães indicam o caminho da transição global para uma economia de baixo carbono. É nessa agenda que o Brasil pode realmente ser protagonista nas próximas décadas. Disso decorre o acerto do atual governo em posicionar o meio ambiente como o pivô de sua política externa. Em fevereiro, Lula encontrou-se com o presidente Joe Biden em Washington. Os Estados Unidos anunciaram sua intenção de ingressar no Fundo Amazônia. No comunicado conjunto da reunião, os presidentes

conferiram prioridade urgente à crise climática (MRE, 2023b). Nesse tema, portanto, as relações com Europa e Estados Unidos são bastante promissoras.

Em suma, pensamos que a agenda ambiental apresenta oportunidades e desafios para o atual governo. Por um lado, o Brasil certamente tem um papel central a desempenhar na presente transição para uma economia global de baixo carbono em razão de sua matriz energética limpa e de sua biodiversidade. Tais condições podem permitir ao país exercer protagonismo internacional, conforme defende a corrente autonomista que hoje conduz a política externa brasileira. Entretanto, como *system affecting state*, o Brasil depende dos foros multilaterais para afetar o sistema internacional. Um bom indício disso é a formação da coalizão com Indonésia e República Democrática do Congo. Resta saber se o BIC conseguirá efetivamente convencer os países ricos a cumprirem suas promessas de aumento de financiamento para ações ambientais no mundo. Por outro lado, o êxito dessa nova renovação de credenciais do Brasil depende de sua capacidade de gerar resultados positivos principalmente no combate ao desmatamento. Dessa forma, a perspectiva de se explorar petróleo em águas próximas à foz do rio Amazonas deve ser revista não apenas porque coloca a Petrobrás e o MMA em rota de colisão, mas principalmente porque vai de encontro ao papel de líder ambiental que o país pretende exercer no mundo.

A Guerra da Ucrânia

No tema da Guerra da Ucrânia, Brasil e Ocidente mantêm posições distintas. Quando o chanceler Olaf Sholz esteve no Brasil, o presidente Lula fez questão de enfatizar que o país não enviaria munições à Alemanha em seu esforço de ajuda militar à Ucrânia. Posteriormente, em possível retaliação, os alemães vetaram a venda de blindados brasileiros com tecnologia embarcada sua às Filipinas. Em janeiro de 2023, Lula admitiu a Sholz que a invasão russa havia sido um erro (UOL, 2023). No entanto, não seria adequado tomar parte no conflito, mesmo que indiretamente. A posição de neutralidade do Brasil ampara-se na tradição diplomática da equidistância pragmática inaugurada pela política externa de Getúlio Vargas na década de 1930. Para uma potência média, a margem de autonomia em relação às grandes potências aumenta quando se opta por uma posição equidistante, de modo a explorar a seu favor a rivalidade entre os centros hegemônicos. Por sua vez, o pragmatismo submete pressupostos ideológicos em política externa a avaliações em cada caso prático conforme o interesse nacional. No caso em tela, Lula agiu de modo pragmático ao não enviar as munições e evitar provocar Moscou, na medida em que o agronegócio brasileiro depende da importação de fertilizantes russos.

Concordamos com Lima (2023, p. 89), segundo quem nada impede que o país hoje retome o projeto de autonomia e equidistância da década de 1930, “aproveitando as eventuais contradições e possibilidades de barganha estratégica nos respectivos relacionamentos bilaterais [com Estados Unidos e China]”. Existem, entretanto, diferenças entre os contextos da década de 1930 e do momento atual. Ao tempo do primeiro governo Vargas, o Brasil se baseava no uso pragmático do americanismo, com o que se utilizou da aproximação com a Alemanha nazista como forma de barganha na negociação com os Estados Unidos para o financiamento da siderurgia nacional. Por sua vez, a política externa do governo Lula segue a corrente autonomista do globalismo, paradigma que descarta a possibilidade de alinhamento aos Estados Unidos. Entretanto, o pragmatismo indica manter-se equidistante na Guerra da Ucrânia e no cenário de rivalidade estratégica entre os dois polos hegemônicos, pois isso é importante ao desenvolvimento definido como vetor da política externa. O Brasil é potência média industrializada com margem de autonomia, porém ainda carece de investimentos externos e principalmente de mercados e matérias-primas necessárias ao agronegócio.

No contexto da Política Externa Independente (PEI), anunciada por Jânio Quadros em 1961, a autonomia passou a significar não-alinhamento a quaisquer dos blocos da Guerra Fria. Em 1962, em seu voto acerca da questão cubana em Punta del Este, o chanceler San Tiago Dantas enfatizou que autonomia também é sinônimo de não-intervenção. Naquela ocasião, o Brasil opôs-se a quaisquer intervenções dos EUA em Cuba, pois considerava que cada país deve ser livre para definir seu regime político. Embora San Tiago Dantas fosse um democrata, acreditava que a democracia não poderia ser imposta a Cuba, porém resultado de uma evolução natural do povo cubano (VIZENTINI, 2003). Dessa forma, pensamos

que a posição do Brasil na Guerra da Ucrânia encontra lastro não apenas na tradição diplomática, senão também na Constituição Federal, cujo Art. 4º, IV consagra a não-intervenção como um dos princípios que regem o país em suas relações internacionais. No entanto, a rivalidade estratégica entre Estados Unidos e China não deve ser caracterizada como nova Guerra Fria, pois não se trata de uma nova bipolaridade ideológica, tampouco de blocos rígidos que condicionem as escolhas domésticas às internacionais (LIMA, 2023).

Retomemos as três dimensões do conceito de potência média aplicado à posição do Brasil na Guerra da Ucrânia. Do ponto de vista político-diplomático, o país somente poderá ter impacto na ordem internacional por meio de coalizões em foros multilaterais. Essa é a única forma de que o Brasil dispõe para buscar ocupar posição relevante na mediação do conflito. Por essa razão, sua neutralidade é fundamental. Se o país demonstrar predileção por um dos lados, não terá legitimidade suficiente para trabalhar pela articulação de consensos. Como vimos, sua neutralidade também ecoa o acumulado histórico da diplomacia brasileira, sobretudo a defesa da não-intervenção e da solução pacífica de controvérsias. Entretanto, tal posição não é isenta de ambiguidades, pois o realismo e o pragmatismo também compõem o acumulado histórico. No atual contexto, a solução mais realista para o conflito parece ser a obtenção de um cessar-fogo, a qual poderá favorecer a ocupação russa no terreno. Do ponto de vista econômico, a posição de neutralidade responde à necessidade de se manter equidistante em face dos dois polos hegemônicos – Estados Unidos e China –, de cujos mercados e investimentos o Brasil necessita para seu desenvolvimento.

No começo de 2022, quando a AGNU votou sua primeira resolução condenando a agressão russa, a delegação brasileira foi favorável, porém destacou a necessidade de manter-se aberto um espaço de diálogo que pudesse propiciar o fim negociado do conflito. Nesse sentido, o país recusou alinhamento aos Estados Unidos e à União Europeia, pois nunca houve endosso do Brasil às rodadas de sanções econômicas aplicadas à Rússia. Em fevereiro de 2023, o presidente Lula esteve nos Estados Unidos em visita oficial. Por um lado, conversou com o presidente Joe Biden acerca dos ataques à democracia em ambos os países e da gravidade representada pelas *fake news*. Por outro, jamais Lula descreveu a Guerra da Ucrânia como um conflito entre democracias e autocracias, algo comum no Ocidente. Essa aparente contradição pode ser explicada pelo mencionado princípio da não-intervenção. Não cabe ao chefe de Estado brasileiro fazer julgamentos de valor acerca dos regimes políticos de Ucrânia e Rússia. Essa postura está em linha com a equidistância pragmática. Nesse quadro, vemos possibilidade de barganha estratégica do Brasil nos temas do meio ambiente e dos semicondutores. Não à toa, Biden prometeu aporte de recursos ao Fundo Amazônia, assim como acenou a Lula com a possibilidade de *friend-shoring*, ou seja, da integração do Brasil na cadeia global de suprimentos necessários à produção de chips nos Estados Unidos.

Em abril de 2023, o presidente Lula esteve em visita oficial à China. Os dois países retomaram sua parceria estratégica com a assinatura de quinze acordos em diversas áreas. O acordo entre Brasil e China para o desenvolvimento conjunto do CBERS-6 alarmou os Estados Unidos. Nesse ponto, é possível perceber como Lula barganha estrategicamente com a questão ambiental. Uma nova geração de satélites com tecnologia chinesa será importante para aprofundar o monitoramento aéreo dos biomas brasileiros, em especial da Amazônia. Também houve barganha estratégica no tópico da telefonia móvel. Um dia antes de sua chegada a Pequim, o presidente Lula esteve na fábrica da Huawei em Xangai. Como é sabido, a Huawei está no epicentro da disputa entre Estados Unidos e China pelo domínio do mercado do 5G. Por outro lado, o Brasil soube resistir às pressões chinesas. Havia expectativa em Pequim de que o país anunciaria sua entrada no Belt and Road Initiative, algo que não se concretizou. Em lugar disso, os dois países assinaram apenas um acordo para a promoção de investimentos e cooperação industrial. Consideramos acertada essa decisão do Brasil, tendo-se em vista a necessidade de manter-se equidistante entre os dois polos de poder.

Nos três encontros de cúpula mencionados, Lula salientou a pretensão brasileira de apresentar-se como um mediador para a Guerra da Ucrânia. A Sholz, embasou sua negativa ao envio de munições à Alemanha com o argumento de que o Brasil almeja construir um “clube da paz” destinado a pôr fim ao conflito. Nos Estados Unidos, em entrevista à

CNN, afirmou que não quer entrar na guerra, mas acabar com ela (CNN, 2023a). Entre europeus e norte-americanos, tal ativismo diplomático não teve grande repercussão, pois esperam que o Brasil venha a alterar sua posição de neutralidade em favor da Ucrânia. Na China, a declaração conjunta apontou para a convergência de posições entre os dois países em prol de uma “saída viável para a crise da Ucrânia” (MRE, 2023c). Entretanto, não houve aceno maior dos chineses em direção à constituição de um “clube da paz” liderado por China, Brasil e demais países emergentes. Nos primeiros meses de 2022, Xi Jinping priorizou o eixo bilateral das relações entre China e Rússia em detrimento de uma solução multilateral para o conflito. De fato, pensamos que somente Xi teria influência suficiente sobre os russos para exercer um papel efetivo como fiel da balança. Assim, não surpreende que tanto Vladimir Putin quanto Volodymyr Zelensky tenham reagido favoravelmente a seu plano de paz.

Como vimos, o exercício da autonomia implica observar a viabilidade nacional e a permissividade internacional a cada momento histórico. Na visão de Amorim (2010), o fenômeno mais importante do pós-Guerra Fria foi a ascensão dos grandes países em desenvolvimento. Com essa premissa, em seus dois primeiros governos, o presidente Lula buscou um papel de protagonismo ao país por meio de coalizões Sul-Sul e atuação conjunta nos foros multilaterais. Entre 2010 e 2023, contudo, o Brasil e o mundo mudaram muito. Em sua condição de *system-affecting state*, o país necessita do bom funcionamento dos foros multilaterais para exercer protagonismo. Nos anos 2000, o protagonismo brasileiro esteve ligado ao desempenho da economia puxada pelo boom das commodities. Na última década, porém, a OMC mostrou-se impotente em face do retorno do protecionismo. Hoje em dia, a economia brasileira luta para voltar a crescer em meio ao aumento da dívida pública. Desde o começo da Guerra da Ucrânia, o Conselho de Segurança da ONU tornou-se inoperante pelo reiterado uso do veto pela Rússia (RICUPERO, 2023). Pensamos que os últimos dez anos não confirmaram as previsões de Amorim, na medida em que cada país emergente seguiu seu próprio rumo. Em especial, a China ascendeu e descolou-se dos demais.

No cenário atual, é preciso acompanhar em que medida foros alternativos à ONU – por exemplo, G-7, G-20 e BRICS – serão capazes de encaminhar uma solução para o fim da Guerra da Ucrânia. Em fevereiro de 2023, nova resolução da AGNU condenou a agressão russa. Nesse caso, o Brasil contribuiu com a redação de um parágrafo que pede a cessação das hostilidades em prol de uma paz justa e duradoura. Em 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro, o país já condenava a invasão da Rússia nas votações da ONU. Adotava, contudo, uma postura de baixo perfil. O atual governo de Lula tem preferido uma postura de alto perfil, sinalizada por suas menções constantes ao “clube da paz” e à mediação brasileira. É um objetivo difícil de ser alcançado. A posição brasileira de equidistância é correta, porém não isenta de ambiguidades. Do ponto de vista jurídico, o país condena a violação da integridade territorial da Ucrânia em cumprimento ao princípio da não-intervenção e à Carta da ONU. Politicamente, entretanto, defende uma solução negociada para o conflito amparada na obtenção imediata de um cessar-fogo. Evidentemente, um cessar-fogo não atrelado à retirada total das tropas russas privilegiaria Moscou na mesa de negociação. Assim, o discurso brasileiro precisa estar bem calibrado para que não soe contraditório e oportunista.

O presidente Lula acertou ao afirmar que o Brasil não quer participar da guerra nem indiretamente, pois almeja tratar da paz. Tal postura segue os princípios da solução pacífica de controvérsias e da defesa da paz, previstos no Art. 4º, VI e VII da Constituição Federal. Em abril de 2023, em seu retorno da China, Lula fez uma parada em Abu Dhabi, nos Emirados Árabes Unidos. Naquela ocasião, em entrevista coletiva, afirmou que a “decisão da guerra foi tomada por dois países [Rússia e Ucrânia]” (CNN, 2023b). Essas declarações foram saudadas na Rússia, uma vez que o presidente equiparou ambos os países como corresponsáveis pelo conflito. Consideramos que nisso Lula errou, já que suas afirmações contradizem a posição oficial do Brasil nas votações da ONU. Mais do que isso, seus deslizes e improvisos põem a perder sua diplomacia presidencial. Se o Brasil é percebido como um ator parcial, sua pretensão a mediar o conflito tende a enfraquecer-se. O presidente chegou a sugerir à Ucrânia a desistência da Crimeia como solução política para a paz, o que também entra em choque com a defesa da integridade territorial do país na ONU. Lula não conseguirá conduzir bem uma

política de equidistância entre os centros hegemônicos se não diminuir o tom e o ímpeto de seus pronunciamentos. A calibragem do discurso será fundamental para que o Brasil busque atingir seus objetivos na agenda ambiental e na mediação do conflito na Ucrânia em 2024, momento em que obterá visibilidade ao ocupar a presidência rotativa do G-20.

Considerações finais

No presente artigo, analisamos os primeiros cem dias da política externa do novo governo Lula. Inicialmente, utilizamos o conceito de renovação de credenciais para compreender a centralidade que a agenda ambiental assumiu no atual momento. Era preciso restaurar a credibilidade do país após os desencontros do governo anterior com o regime internacional de meio ambiente. Tendo-se em conta que a autonomia depende da permissividade internacional em cada momento, também assinalamos que a agenda ambiental se converteu no pivô da atual política externa porque a emergência climática é hoje prioridade global, o que não ocorria com tal intensidade nos anos 2000. Salientamos que no presente contexto a estratégia de autonomia pela diversificação deve voltar-se para a construção de coalizões Sul-Sul que pressionem os países ricos a aumentarem o aporte de recursos para ações ambientais no mundo em desenvolvimento. Por outro lado, pontuamos que o protagonismo do Brasil nessa agenda depende de sua capacidade de repensar a liderança na América do Sul nos termos da cooperação ambiental, assim como do combate às mudanças climáticas em seu próprio território, o que pode ser prejudicado se projetos de investimento em combustíveis fósseis forem levados adiante.

Na sequência, buscamos explicar a posição de neutralidade que o Brasil tem mantido na Guerra da Ucrânia com base no conceito de equidistância pragmática, bem como na tradição diplomática de solução pacífica de controvérsias e não-intervenção. Avaliamos que tal postura é acertada, pois ela propicia oportunidade para a barganha estratégica entre os dois polos hegemônicos representados por Estados Unidos e União Europeia – os quais apoiam militarmente a Ucrânia; e China – cuja compra de petróleo russo tem auxiliado Moscou a financiar seu esforço de guerra. Do ponto de vista econômico, portanto, a equidistância é correta na medida em que permite ganhar de ambos os lados. O Brasil é um país em desenvolvimento e necessita de acesso a mercados e investimentos externos ocidentais e chineses. Do ponto de vista político-diplomático, defendemos que a equidistância pode permitir ao Brasil exercer um papel de liderança na negociação de um cessar-fogo. Entretanto, argumentamos que a ambiguidade da posição brasileira – a um só tempo principista e pragmática – pode pôr a perder as vantagens da equidistância se o discurso diplomático não for bem calibrado. Em ambas as agendas – ambiental e conflito na Ucrânia – o Brasil comporta-se como potência média e precisará de soluções multilaterais para atingir seus objetivos nacionais.

Referências

- AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula: an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 53, número especial, p. 214-240, 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/i/2010.v53nspe/>. Acesso em 17/06/2023.
- CASARÕES, Guilherme. The First Year of the Bolsonaro's Foreign Policy. In: MORI, Antonella (Ed.). **Latin America and the new global order: dangers and opportunities in a multipolar world**. Milão: ISPI, 2020, capítulo 4, p. 81-109.
- CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 51, n. 2, p. 8-25, 2008. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/i/2008.v51n2/>. Acesso em 17/06/2023.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.
- DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. 2ª ed. rev. Brasília: FUNAG, 2017.
- FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- HADDAD, Fernando. Haddad diz que integração da América Latina e aposta em energia limpa são necessários para crescimento regional. **G1**. Rio de Janeiro, 18/01/2023. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/01/18/haddad-forum-economico.ghtml>. Acesso em 18/06/2023.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**. Santiago do Chile, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979. Disponível em <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16458>. Acesso em 17/06/2023.

KEOHANE, Robert O. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organization**. Cambridge, UK, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Otoño-Invierno 1994, Vol. 1, nº 2, p. 27-46.

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI-Revista**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 79-95, 2023. Disponível em <https://cebri.org/revista/br/edicao/5/jan-mar-2023>. Acesso em 18/06/2023.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 349-363, 1982. Disponível em <http://dados.iesp.uerj.br/edicoes/?vn=25-3>. Acesso em 17/06/2023.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Veja a íntegra do discurso de Lula na COP 27. **G1**. Rio de Janeiro, 16/11/2022. Disponível em <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml>. Acesso em 18/06/2023.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Lula diz a Scholz que Rússia está errada, mas nega envio de munição à Ucrânia. **UOL**. Brasília, 31/01/2023. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/01/31/lula-diz-a-scholz-que-russia-esta-errada-mas-nega-envio-de-municao-a-ucrania.htm>. Acesso em 18/06/2023.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Assista à íntegra da entrevista de Lula a Christine Amanpour, da CNN. **CNN Brasil**. São Paulo, 10/02/2023 (a). Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/assista-a-integra-da-entrevista-de-lula-a-christiane-amanpour-da-cnn/>. Acesso em 18/06/2023.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. “Decisão da guerra foi tomada por dois países”, diz Lula sobre conflito na Ucrânia. **CNN Brasil**. São Paulo, 16/04/2023 (c). Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/decisao-da-guerra-foi-tomada-por-dois-paises-diz-lula-sobre-conflito-na-ucrania/>. Acesso em 18/06/2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 02/01/2023 (a). Disponível em <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>. Acesso em 18/06/2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Comunicado Conjunto por ocasião do encontro entre os Presidentes Lula e Biden**. Washington, 10/02/2023 (b). Disponível em https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-por-ocasio-do-encontro-entre-os-presidentes-lula-e-biden. Acesso em 18/06/2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o aprofundamento da Parceria Estratégica Global**. Pequim, 14/04/2023 (c). Disponível em https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023. Acesso em 18/06/2023.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MUÑOZ, Luciano da Rosa; SPODE, Raphael. Pensamento com teoria: alternativas para o campo de Relações Internacionais no Brasil e na Índia. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Dourados, v. 8, n. 15, jan./jun. 2019, p. 336-365. Disponível em <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/11551>. Acesso em 10/10/2023.

RICUPERO, Rubens. “Mudaria o Natal ou mudei eu?” A volta de Lula em cenário de policrise global. **CEBRI-Revista**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 31-57, 2023. Disponível em <https://cebri.org/revista/br/edicao/5/jan-mar-2023>. Acesso em 18/06/2023.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**. Ano I, nº 1, jan./jun. 2010, p. 45-52. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/0>. Acesso em 10/10/2023.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência Média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 385-413, 1998. Disponível em http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Sennes_vol20n2.pdf. Acesso em 10/10/2023.

VIEIRA, Mauro. “O sectarismo que testemunhamos nos últimos anos representa a negação da diplomacia”. **CEBRI-Revista**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 228-234, 2023. Disponível em <https://cebri.org/revista/br/edicao/5/jan-mar-2023>. Acesso em 18/06/2023.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>. Acesso em 18/06/2023.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

Funções de colaboração exercidas	
Luciano da Rosa Muñoz:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

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

O Legislativo na Guarda dos Guardiões: uma análise quantitativa das ações de controle externo na área de defesa

The Legislative in the Guardian Guard: a quantitative analysis of external control actions in the defense area

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133891>

Patrick Del Bosco de Sales
Universidade de Brasília, Brasília, Brasil
patrick_laser@yahoo.com.br  

Resumo

A hipótese de que no Brasil há um déficit de atenção em assuntos de defesa carece de pesquisas quantitativas para a sua confirmação. A avaliação da eficiência e eficácia do gasto com defesa pode ser realizada por meio das atividades de controle externo, que, no caso do Brasil, é atribuição do Tribunal de Contas da União (TCU). No que tange à avaliação da efetividade dos órgãos de defesa, essa verificação pode ocorrer em estruturas dentro do Parlamento: as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Este trabalho analisou os processos abertos pelo órgão especializado dentro do TCU que trata dos assuntos de Defesa, bem como as deliberações das Comissões Temáticas do Parlamento. Utilizando métodos qualitativo e quantitativo, foram analisados os acórdãos proferidos pelo TCU entre os anos de 2018 e 2022; e, por meio de análise de conteúdo, também foram analisadas as deliberações relacionadas ao assunto defesa nas Comissões Permanentes. As conclusões confirmam as hipóteses de que há um déficit de atenção do corpo político nos assuntos de defesa e também identificaram uma cadeia causal do fenômeno, na qual esse déficit decorre também da tecnicidade da temática defesa.

Palavras-chave: Defesa; Orçamento; Congresso Nacional; Relacionamento Civil-Militar.

Abstract

The hypothesis that there is an attention deficit related to defense affairs in Brazil requires quantitative research to confirm it. The efficiency and effectiveness assessment of defense spending can be carried out through external control activities, which, in the case of Brazil, is the Federal Audit Court's (TCU) responsibility. Regarding the effectiveness assessment of defense bodies, this verification can occur in structures within Parliament: the Foreign Relations and National Defense Committees, both in Deputies Chamber and Federal Senate. This work analyzed the processes submitted by the specialized body within the TCU that deals with Defense matters, as well as the Parliament's Thematic Committees deliberations. Using qualitative and quantitative methods, TCU judgments handed down between the years of 2018 and 2022 were analyzed; and through content analysis, deliberations related to defense Permanent Committees were also analyzed. Conclusions confirm the hypothesis that there is an attention deficit from political bodies in defense matters, and identified a phenomenon causal chain, in which this deficit arises from defense theme technicality.

Keywords: Defense; Budget; National Congress; Civil-Military Relationship.

Recebido: 11 Julho 2023
Aceito: 24 Janeiro 2024

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

Introdução

A Política de Defesa do Brasil está inserida no conjunto das políticas públicas (SIQUEIRA, 2011). A arena política é o espaço onde ocorrem as discussões acerca dos problemas a serem resolvidos em âmbito nacional. Este trabalho examinará, por meio da atuação das casas legislativas e do órgão auxiliar do Congresso Nacional (BRASIL, 1988), o espaço dedicado à Política de Defesa na agenda nacional, visando corroborar ou negar a hipótese de que no Brasil há um déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; NETO, 2011).

A Defesa nacional, de acordo com a Política Nacional de defesa, é conceituada “[...] como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005).

Para o alcance do objetivo da Política de Defesa nacional, é necessário que haja uma diretriz clara oriunda das arenas de discussões políticas (RAEDER, 2014), acerca da atuação das Forças Armadas. No âmbito dessa discussão, a fiscalização para a eficácia é primordial para o controle da implementação das decisões proferidas em termos de políticas públicas.

No Brasil, os controles são exercidos internamente em cada órgão público e externamente pelo TCU; existe ainda aquele exercido pela sociedade, por meio da transparência pública (CUNHA FILHO, 2018). O TCU possui atribuições consolidadas e legítimas, previstas na carta constitucional, sendo a de auxiliar o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira no país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade a principal (BRASIL, 1988). Essa atuação é bastante ampla, não havendo nenhum óbice ao exercício das funções típicas sobre as unidades jurisdicionadas, entre elas, o Ministério da Defesa.

O processo orçamentário brasileiro é de iniciativa do Poder Executivo, que a envia ao Congresso Nacional, a quem cabe discutir, resultando na lei ordinária, dispondo sobre a execução orçamentária, que contém as necessidades das pastas ministeriais. A Lei Orçamentária Anual contempla a distribuição dos valores destinados ao funcionamento do Estado para dar suporte às políticas públicas que serão materializadas (RAEDER, 2014).

Nos estudos de Relacionamento Civil-Militar, há posicionamento acerca do controle das Forças Armadas por meio do orçamento (BARANY, 2012). Aliando a teoria com a prática prevista no ordenamento pátrio, fica clara a possibilidade do controle efetivo sobre os gastos militares por meio da atuação do TCU na fiscalização dos gastos públicos; porém, como será demonstrado, isso não é uma realidade, pelos motivos que serão discutidos a seguir.

Este texto analisará, com base em dados quantitativos e também pelo método de análise de conteúdo, o volume e a qualidade das discussões parlamentares em relação à Política de Defesa. Por meio da análise de diferenças de médias dos trabalhos de fiscalização realizados pelo TCU em diferentes pastas ministeriais, serão identificados os temas considerados importantes pela corte de contas para a sua atuação, realizando a triangulação com os dados oriundos das pautas das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional das duas casas legislativas; aplicando aqui a análise de conteúdo, será testada a hipótese de que existe um déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa no Poder Legislativo, como casas representativas da sociedade.

As hipóteses a serem testadas são:

- a) O déficit de atenção atribuído aos assuntos de defesa se comprova no trabalho de fiscalização do TCU e nas comissões temáticas do Congresso Nacional.
- b) O déficit decorre de especificidade do assunto defesa ou de uma escolha do corpo político. Nesta hipótese, há uma dualidade que será explorada e discutida.

As duas hipóteses podem ser excludentes ou complementares à luz do resultado da análise dos dados.

A organização do artigo obedecerá à seguinte sequência de construção argumentativa: inicialmente, será realizada discussão acerca das políticas públicas e de defesa, conforme a lei, e em seguida será verificada a atuação dos órgãos legislativos no processo de definição da agenda de defesa. Seguirá uma breve explicação das ferramentas

metodológicas de cunho quantitativo e qualitativo, e posteriormente a discussão acerca das hipóteses apresentadas. Na conclusão, será abordado o processo de fiscalização dos assuntos de defesa pelo Poder Legislativo.

Referencial Teórico

As políticas públicas dizem respeito a problemas que entram na agenda política de um país (RAEDER, 2014; LOTTA, 2019), tornando o Estado legítimo ator que vincula a todos nas suas decisões, à luz da abordagem estatocêntrica do conceito (RAEDER, 2014), exercendo papel de provedor (SEIBEL; GELINSKI, 2012). Essas políticas são discutidas em uma arena onde diferentes demandas são avaliadas e acomodadas em um orçamento limitado, que não tem alcance para abarcar a integralidade das necessidades da nação. Esse processo de escolha ocorre no Poder Legislativo.

Dentro da repartição de Poder, coube ao Parlamento representar a sociedade (BRASIL, 1988). Ou seja, é a própria sociedade tratando de assuntos de interesse nacional, cabendo, inclusive, a discussão acerca da Política de Defesa, seguindo o posicionamento de Cynthia Siqueira (2011), que assevera ser característica da Política de Defesa o domínio por parte da sociedade.

A Política de Defesa coloca ênfase na expressão militar e tem foco em ameaças oriundas do ambiente internacional. É evidente a relação com a política externa e, neste ponto, é importante mencionar a relação entre política doméstica e política externa, uma vez que a abordagem realista neoclássica possui o argumento de que existem correias de transmissão entre os dois ambientes (SCHWELLER, 2006). Essa relação se traduz no fato de que, havendo a pacificação do ambiente doméstico, aumenta a possibilidade de uma assertividade na formulação e condução de política externa (MERA, 2013).

Considerando o condicionante doméstico impactando na política externa, infere-se o posicionamento da discussão relacionada à defesa na agenda política. Os políticos no Brasil guiam-se pelas agendas domésticas, obedecendo aos ciclos eleitorais, cuja amplitude é de 4 anos, e priorizam assuntos que permitam a manutenção do *status quo*. A Política de Defesa não tem potencial de geração de dividendos eleitorais (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007).

As discussões, porém, não deveriam ser seletivas, ou seja, com foco apenas na agenda eleitoral, mas também em longo prazo, que são características das políticas de defesa e fazem parte da formulação da Grande Estratégia (STRACHAN, 2011; EHRHARDT; RYAN, 2020), que abarca o poder militar como um dos componentes. A definição do papel das Forças Armadas deve passar pela discussão legislativa, por ser um dos pilares da Política de Defesa.

A destinação das Forças Armadas no Brasil está expressa na Carta Constitucional. É responsável pela defesa da pátria, pela garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988). O texto leva à inferência de que há escolha política acerca do papel das Forças Armadas, porém não se pode esquecer que a Constituição de 1988 foi elaborada à luz de uma transição negociada (AZEVEDO, 2013), contendo dispositivos inseridos por influência da caserna (ZAUERUCHA, 2010).

A característica programática da Carta Magna insere conceitos abertos cuja interpretação pode distorcer a vontade do constituinte. As atividades subsidiárias atribuídas às Forças Armadas estão inseridas na própria Carta Constitucional (BRASIL, 1988) e também em lei complementar (BRASIL, 1999); essas atividades necessitam de recursos para se efetivarem (RAEDER, 2014). Muitas vezes, as atividades subsidiárias estão mais próximas das demandas sociais do que a própria atividade de defesa, a exemplo do atendimento hospitalar às comunidades ou mesmo busca e salvamento no mar. Ressalta-se ainda as atividades de cunho administrativo, nas quais as Forças Armadas se inserem por compor a Administração Direta.

Todas as atividades das Forças Armadas necessitam de recursos para se materializar. Essa provisão ocorre por meio do orçamento público, que também é ferramenta de planejamento, já que nele constam as prioridades do Governo para determinado período (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 17). Se é assim, uma das formas de discussão acerca das políticas

públicas envolve a distribuição dos recursos, e se presume que à medida que o recurso aumenta, a efetividade da política pública também melhora (RAEDER, 2014).

No que tange a eficiência e eficácia, esses atributos são difíceis de serem mensurados. Esses dois conceitos aplicados aos assuntos de defesa tornam a avaliação da Política de Defesa complexa, uma vez que a mensuração da eficiência recai sobre o método sobre melhor aplicação dos recursos. A eficácia é o resultado do objetivo das Forças Armadas (SOARES, 2010), que culmina na guerra, ou ao menos no elemento dissuasório empregado pela posse de uma Força Armada adequada para fazer frente a ameaças externas.

A atividade militar depende de material com avanços tecnológicos, com a finalidade de se obter vantagem frente aos potenciais contendores e, por este motivo, demanda recursos (VAN CREVELD, 1991). Pelo volume dedicado à atividade de defesa e também pelos trabalhos que versam sobre dispêndios de defesa no Brasil (ROCHA; GIUBERTI, 2007; DE OLIVEIRA MATOS, 2020), o orçamento deve ser objeto de acompanhamento, para controle externo sobre as atividades castrenses.

Os recursos alocados às Forças Armadas devem ser empregados em prol do cumprimento da sua missão. Em que pese a distribuição de recursos dirigir-se à implementação de políticas públicas, no caso das Forças Armadas, é imprescindível que haja conexão com a missão da Força Singular, pela especificidade de cada uma delas.

O incremento da complexidade relacionado ao ambiente internacional (FARIAS; CARMO, 2021) elevou a necessidade de maior profissionalização dos órgãos de fiscalização para atuar na avaliação das políticas desse setor. A Defesa Nacional possui íntima relação com a política externa (BRASIL, 2005; NETO, 2011) e necessita de fiscalização que permita o alinhamento para o alcance dos objetivos do Estado, ao mesmo tempo em que o dispêndio de recursos ocorra adequadamente. Nesse sentido, o Brasil possui instâncias de fiscalização que permeiam toda a máquina pública.

O Relacionamento Civil-Militar é uma área de estudos pujante no Brasil, haja vista os modelos próprios adaptados à realidade nacional estarem se consolidando, e é de suma importância para a discussão. Uma das temáticas importantes neste trabalho diz respeito ao controle das instituições militares pelos civis, que o exercem por meio do orçamento (BARANY, 2012). No caso do Brasil, esse controle poderia ser mais efetivo, porém não se confirma, e isso não se dá pelo desejo de obter essa tutela sobre as Forças Armadas, mas pela preferência do corpo político em alocar recursos em outras áreas que possuem apelo junto à sociedade demandante de políticas públicas, à luz de problemas sociais persistentes, e que também gerem ativos eleitorais.

O corpo político, também denominado coalizão dominante (MESQUITA *et al.*, 2005), possui papel decisivo no exercício do controle civil sobre as Forças Armadas. A legitimidade das casas legislativas ocorre em função do processo eleitoral, e as decisões oriundas do Congresso Nacional são soberanas à luz do sistema representativo adotado no Brasil, não havendo óbice para que exista ampla discussão sobre qualquer assunto de interesse nacional, inclusive a Política de Defesa, incluindo aí o papel das Forças Armadas.

A efetividade no controle, porém, não é observada quando analisado o diagnóstico oriundo dos estudiosos do assunto (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2014; BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014). O que existe é uma autonomia das Forças Armadas em relação aos seus assuntos e tarefas a desempenhar, inclusive com decisões sendo submetidas a uma ratificação por parte das casas legislativas, como é o caso da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa, que foram apreciadas pelo Congresso Nacional sem discussões (SALES, 2015). Esse fato indica um déficit de atenção das elites políticas em relação aos assuntos de defesa, conforme expresso pelo Senador Jayme Campos (DEM/MT) no relatório sobre o Projeto de Decreto Legislativo 818/2013, que aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro:

[...] Nossa principal reticência no que diz respeito à matéria repousa no fato de que o Poder Legislativo não foi convidado a participar, de forma mais estrita e técnica, da produção desses documentos. Ora, entendemos aí uma falha do Poder Executivo que, apesar de ouvir segmentos da sociedade como o meio acadêmico para elaborar o texto da Política, da Estratégia e do Livro Branco, simplesmente

desconsiderou as contribuições que poderiam vir do Congresso Nacional, ainda, repito para a elaboração. Certamente, o Legislativo possui corpo técnico qualificado para compor o Grupo de Trabalho que produziu os documentos e teria, não tenho dúvida, excelentes contribuições para o processo. De toda maneira, temos esses documentos agora em nossas mãos e buscaremos apreciá-los de forma acurada e atenta aos interesses nacionais.

Desse fato, o que se depreende é que existe um déficit de atenção das elites políticas em relação aos assuntos de defesa.

Há um círculo vicioso no processo apresentado: o déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007) permite às Forças Armadas ampliar sua autonomia (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2014) e, por sua vez, decidir por conta própria com base apenas na percepções de sua missão. As fiscalizações não possuem efetividade, já que na sociedade os assuntos mais técnicos em relação à temática defesa são negligenciados, de modo que o controle externo se dá em relação aos aspectos meramente administrativos e operacionais, poucas vezes relacionados àqueles assuntos decorrentes de discussões políticas acerca do papel das Forças Armadas, conforme será demonstrado. Essa ausência de efetividade na fiscalização reforça a autonomia das Forças, que não usurpa o poder decisório, mas apenas exerce a autonomia que alcançaram.

À luz do exposto, a pergunta de pesquisa se dá em relação a: qual o nível de atenção dado pelo Legislativo em relação aos assuntos de Defesa e ao papel das Forças Armadas? A análise dos dados permitirá responder a esse questionamento de forma objetiva.

Metodologia

Nessa seção será apresentada a justificativa para escolha dos métodos de análise e do objetivo, bem como a forma como se deu a escolha dos dados. A metodologia a ser aplicada considerou a pergunta de pesquisa, bem como as hipóteses a serem testadas. Os dados, a metodologia e a análise buscam uma coerência para dar maior robustez em relação à resposta da pergunta de pesquisa. O intuito é reduzir a ocorrência de teorias concorrentes que venham a interferir no fenômeno em tela. Em relação à escolha dos dados, serão indicadas as fontes para transparência da pesquisa (KING; KEOHANE; VERBA, 2021).

Em função de haver o teste de hipóteses já apresentadas, a escolha pela pesquisa quantitativa é a mais adequada. As hipóteses possuem lastro em trabalhos pretéritos (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; NETO, 2011; BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014), o teste de teoria lançará mão de dados numéricos, e essa é uma forma adequada de condução da pesquisa (KING; KEOHANE; VERBA, 2021).

As pesquisas quantitativa e qualitativa não podem ser excludentes. A primeira demonstra o “quanto” ocorreu do fenômeno, o “o quê?” aconteceu, com base em análise de dados numéricos ou convertidos em escala numérica, coletados e tratados, tendo por parâmetros grupos de controle para a aferição da ocorrência do fenômeno (KING; KEOHANE; VERBA, 2021). Por outro lado, a pesquisa qualitativa busca identificar a cadeia causal que gerou o resultado, ou seja, busca entender o “como?” e “por qual motivo?” o fenômeno ocorreu, em uma abordagem mais discursiva.

A conclusão é que a combinação dos métodos abarca o fenômeno como um todo, desde a cadeia causal até o resultado, porém este texto irá analisar os dados quantitativos oriundos de conversão de dados qualitativos, por meio da análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Os dados foram coletados acerca da mesma temática, em repositórios institucionais, e isso garante que o tratamento prévio desses dados obedeceu ao mesmo conjunto de parâmetros.

O Governo Federal, desde o início deste século, disponibiliza diversos dados para fins de prestação de contas à sociedade. Inicialmente, foram extraídos os dados orçamentários do Portal SIGA-BR, no período compreendido entre 2018 e 2022, considerando a dotação inicial, e isso é importante pois esse parâmetro corresponde à distribuição inicialmente autorizada pelo Congresso Nacional.

No que tange aos acórdãos proferidos pelo TCU, os dados foram obtidos a partir dos relatórios de atividades da Corte de Contas, disponibilizados anualmente no *site* do órgão, e, em relação à origem dos processos, foram atribuídos filtros¹ em relação à Unidade Técnica de origem dos processos, o que totalizou 350 acórdãos julgados pelo plenário no período de 2018 a 2022. Os acórdãos são resultados de apreciação por parte da área técnica e submetidos à apreciação do plenário, advindo decisões sobre o entendimento dos fenômenos analisados. Isso demonstra a atuação da área técnica no exercício da atividade de Controle Externo no Ministério da Defesa.

Em relação às atividades do Congresso Nacional, as Comissões de Relações Internacionais e Defesa das duas casas legislativas disponibilizam os dados referentes a suas atividades no portal das casas, sendo de domínio público. Esses dados buscam demonstrar a intensidade do funcionamento desses órgãos, que são compostos por políticos eleitos e legitimados à discussão do assunto.

Seleção dos dados e análise

O corpo político possui as suas atribuições previstas na Carta Constitucional (BRASIL, 1988). Como uma casa representativa, o Parlamento é obrigado a exercer atividades de controle e fiscalização da efetividade do gasto no alcance dos objetivos pretendidos no ordenamento jurídico pátrio, sendo essa fiscalização realizada com o auxílio de órgão de controle externo, que é o próprio TCU.

Foram obtidos dados de acórdãos proferidos a partir dos relatórios de atividades do TCU nos anos de 2018 a 2022. Além dos dados relacionados aos acórdãos, foi aplicada a chave de pesquisa do próprio órgão técnico que efetua as fiscalizações do assunto de defesa, no caso, a SECEXDEFESA. A limitação desses dados reside no fato de que algumas matérias são transversais aos órgãos, como é o caso de assuntos de pessoal, que passa para a responsabilidade da AUDPESSOAL, e pode envolver pessoal militar. Nesse caso, o acórdão é desconsiderado da base para fins de análise, por impertinência temática ao assunto defesa, que é o escopo deste texto.

Tabela 1 – Acórdãos proferidos pelo TCU

Documentos analisados	2018	2019	2020	2021	2022
Acórdãos totais proferidos pelo TCU	30979	31033	32092	41418	22541
Acórdãos originados na SECEXDEFESA	58	73	84	69	62
Percentual do total de acórdãos	0,187%	0,235%	0,262%	0,167%	0,275%

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no *sítio* do TCU (2023).

A análise da tabela 1 chama atenção para a atuação da Corte de Contas em relação aos assuntos de defesa. Do total de acórdãos proferidos, os valores relacionados a defesa são ínfimos, corroborando a hipótese de que o assunto é pouco debatido. Duas hipóteses podem ser inicialmente consideradas: a primeira diz respeito à correção da aplicação dos recursos por parte das Forças Armadas; a segunda remete à própria hipótese deste texto, que é o déficit de atenção, de modo que os dados apresentados não eliminam nenhuma das duas possibilidades e é necessária a análise de outras fontes para se fazer uma inferência.

O orçamento de defesa do Brasil figura entre os quatro maiores dentre as pastas ministeriais entre os anos de 2018 e 2022². As outras três pastas mais robustas dizem respeito a saúde, trabalho e educação, que tratam de políticas públicas de grande apelo social e, por esse motivo, são contempladas com considerável orçamento, por gerarem mais ativos

¹ Os dados foram obtidos pela utilização dos filtros na área de pesquisa de jurisprudência do *sítio* oficial do TCU.

² Dados disponíveis no Portal SIGA-BR.

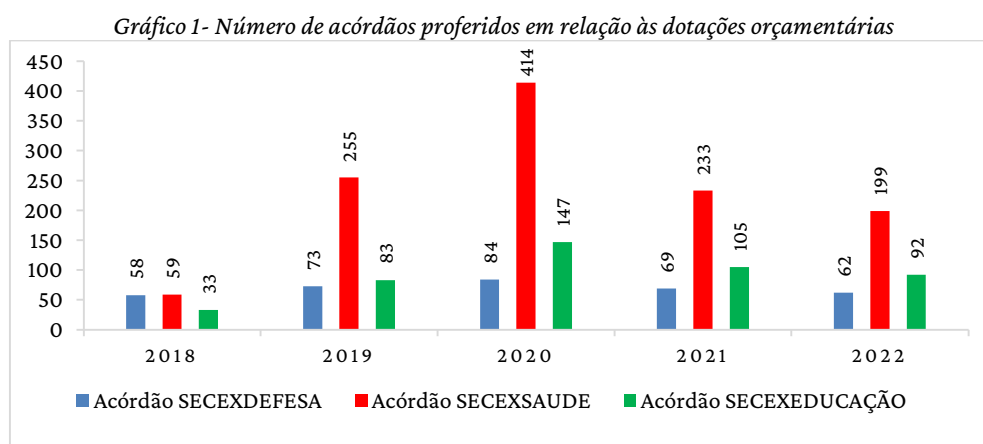
eleitorais. Convém ressaltar que o Ministério do Trabalho disputa a terceira colocação com a Defesa, sendo essa posição variável ao longo do período considerado, de 2018 a 2022.

As atividades desempenhadas pelas Forças Armadas podem ser divididas em atividades finalísticas, subsidiárias e administrativas (BRASIL, 1988, 1999). O orçamento abarca os três tipos de atividades em planos orçamentários específicos, sendo importante mencionar que, do total destinado às Forças Armadas, cerca de 80%, entre 2018 e 2022, são destinados a encargos de pessoal, ou seja, não são aplicados diretamente nas atividades operacionais das Forças, sejam elas quais forem, de modo que restam 20% dos recursos para a execução de suas tarefas em sentido lato, custeio e em investimentos, conforme dados disponíveis no Portal SIGA-BR.

As despesas com assuntos remuneratórios são compromissos obrigatórios que o Governo Federal possui, de modo que uma compressão orçamentária atinge as despesas discricionárias e os investimentos, os quais terão seus cronogramas alongados ou cancelados para serem comportados nos orçamentos da União.

Em relação à possibilidade de as Forças Armadas fazerem a correta aplicação dos recursos, é importante considerar o profissionalismo (CARVALHO; LIMA, 2023) inerente à formação dos militares. Esse entendimento advoga em prol de atividades as quais apenas as Forças Armadas teriam capacidade técnica de desempenhar na sociedade (CARVALHO; LIMA, 2023). Os dados, porém, não reforçam e nem fragilizam o posicionamento do autor.

O gráfico 1 apresenta o número de acórdãos proferidos entre as três pastas ministeriais que receberam mais recursos entre 2018 e 2022. Considerando o número de acórdãos proferidos no período, percebe-se não haver grandes diferenças em termos absolutos. O número de acórdãos proferidos pelo TCU, por si só, não confirma ou elimina qualquer hipótese, mas apenas evidencia a atuação da corte de contas na atividade de controle externo. Convém ressaltar que, no ano de 2020, o salto no número de fiscalizações na área da saúde pode ser explicado pela elevação de recursos destinados à área, decorrente da pandemia de covid-19 naquele ano.



Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no sítio do TCU (2023).

Considerando o posicionamento de que há déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa por parte do corpo político (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; NETO, 2011), os dados não trazem evidências sobre isso. O equilíbrio em relação ao número de acórdãos com outras pastas contempladas não reforça e nem contradiz esse afastamento em relação à defesa.

Apesar de o número de acórdãos ser reduzido, os assuntos tratados poderiam ser de elevada importância. Por isso, foram analisadas as ementas dos acórdãos, categorizando o conteúdo em três vertentes: atividade principal, administrativa (BRASIL, 1988) e subsidiária (BRASIL, 1999).

A lista desses acórdãos foi analisada pelo autor. Foram excluídos os acórdãos que não possuíam ementa por não haver possibilidade de identificar o assunto, mas dizem respeito a acórdãos de relação, que são aqueles julgados no “atacado”, cujos processos são semelhantes e recebem a mesma decisão.

Do total de 350 acórdãos proferidos pelo TCU entre 2018 e 2022, 155 puderam ser categorizados na taxonomia proposta, por possuírem ementa, e submetidos à análise de conteúdo. O restante de 195 acórdãos são os de relação, que não possuem ementa a ser analisada e normalmente correspondem a atividades de natureza administrativa. Apenas 7% dos acórdãos dizem respeito a atividade de defesa propriamente dita, 10% são afetos às atividades secundárias, e 82% são acórdãos de cunho meramente administrativo.

Para uma conclusão mais robusta, é importante haver a triangulação dos dados. Considerando que o TCU é órgão auxiliar ao Congresso Nacional, serão observadas discussões relacionadas à Defesa Nacional no Parlamento.

As discussões parlamentares complexas abrangem uma gama de assuntos que são submetidos ao Parlamento. Para aumento da eficiência das casas, foram criados órgãos que possuem autonomia delimitada no Regimento Interno, para discutir e aprovar determinados assuntos. Essas comissões podem ser permanentes ou temporárias, e dentro delas existem as parlamentares de inquérito, as externas e ainda as mistas, que são compostas pelas duas casas. Pelo fato de este trabalho abranger dados de diferentes anos, o foco será na comissão permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional, CRE no Senado e CREDN na Câmara dos Deputados.

As comissões de Defesa Nacional possuem atribuições expressas nos regimentos internos de cada uma das casas legislativas. Na Câmara dos Deputados, o dispositivo é a alínea XV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que possui 11 subalíneas tratando de política externa, direito internacional, Forças Armadas e acordos internacionais, sendo 5 destinadas à defesa nacional.

No que tange às atribuições da Comissão correlata no Senado, o artigo 103 do Regimento Interno da Casa Legislativa elenca os assuntos tratados na Comissão. Da mesma forma como ocorre na Câmara dos Deputados, existem temáticas tanto de assuntos de defesa como de relações internacionais e também aquelas de cunho administrativo. Das 8 atribuições, apenas uma faz menção às Forças Armadas.

Esses pontos reforçam a baixa adesão das casas legislativas ao tema. Existem também competências residuais de cunho administrativo que são transversais nas duas casas e devem ser analisadas conforme o caso concreto dos assuntos levados às Comissões.

As Comissões atuam por meio de ações que explicitam a resultante de suas atribuições. As reuniões deliberativas tratam das apreciações colegiadas, e, no caso em análise, as reuniões que ocorreram nas casas foram as abaixo descritas:

Tabela 2 – Quantidade de reuniões deliberativas nas Comissões de Relações Internacionais e Defesa

Casa Parlamentar	2022	2021	2020³	2019
Câmara dos Deputados	13	29	x	26
Senado	16	21	x	66

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no sítio das Casas Legislativas (2023).

A relevância do tema se apresenta em relação aos assuntos que são levados às comissões para deliberação, resultando em posicionamentos. Essas deliberações são realizadas em uma média de dois encontros por mês, conforme tabela 2; considerando que no ano de 2018 havia uma crise humanitária ocorrendo na Venezuela, demandando ações de cunho humanitário exercidas pelas Forças Armadas, nos anos subsequentes, o nível se manteve.

Uma contraposição pode ser feita em relação aos assuntos que foram deliberados nas reuniões das Comissões de Defesa Nacional. Em que pese haver número baixo de reuniões deliberativas, a menção à qualidade das decisões pode ser trazida à mesa, de modo que, analisando apenas o ano de 2022, os seguintes dados são obtidos:

³ No ano de 2020, em função da pandemia de covid-19, não houve reunião nas Comissões.

Tabela 3 – Quantidade temas discutidos nas Comissões de Relações Internacionais e Defesa

Categorias	Quantidade de temas discutidos em 2022
Defesa Nacional	7
Política Externa	19
Administrativo	25

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no sítio das Casas Legislativas (2023).

No que tange à proposição de leis, apenas um Projeto de Lei, alterando a Lei nº 10.029/2000, foi apreciado pela comissão do Senado no ano de 2022. O assunto dizia respeito ao serviço voluntário de reservistas no âmbito dos estados, ou seja, possui pertinência temática com a defesa, mas não há impacto direto em relação à missão das Forças Armadas, uma vez que não trata de preparo e emprego das Forças, mas tão somente procedimentos de cunho administrativo.

Analisando os dados qualitativos, temos uma complementação de métodos que nos permite verificar a aderência da teoria à realidade acerca do funcionamento das instituições no Brasil.

Subsumindo os dados até agora apresentados com a teoria sobre Relacionamento Civil-Militar, por meio do funcionamento das casas legislativas, os achados permitem um aprofundamento no tema. Conforme as hipóteses aventadas, tanto a relacionada ao déficit de atenção (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007) quanto a tecnicidade em relação aos assuntos de defesa (CARVALHO; LIMA, 2023), podemos identificar alinhamento dos dados à teoria.

A baixa adesão dos órgãos legiferantes aos assuntos de defesa nacional não decorrem de uma razão exclusiva, possuindo diversos aspectos intervenientes para o resultado final. Nessa ótica, as duas hipóteses não se demonstram concorrentes em relação aos dados apresentados, porém cabe uma ponderação com vistas a identificar qual delas possui mais influência no resultado final, qual seja, a baixa adesão dos órgãos legiferantes e auxiliares nos assuntos de defesa.

O ponto de partida para a análise da proposição feita diz respeito a uma análise da missão das Forças Armadas e à finalidade das casas legislativas. No que tange à primeira, a Constituição Federal, no artigo 142, expressa na segunda parte que “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. No que tange ao Congresso Nacional, o artigo 48 e seguintes da Carta Magna elencam as suas atribuições, porém a literatura trata de uma forma mais abrangente, sendo instrumento de governabilidade do país, especialmente no presidencialismo de coalizão, reservando para si algumas prerrogativas (MOISÉS, 2011).

Os temas definidos pela Assembleia Constituinte não deixaram de fora a Defesa Nacional. A reserva pode ser entendida como o exercício do controle legislativo sobre as atividades das Forças Armadas, porém, conforme demonstrado por meio dos dados, esse controle não é exercido diretamente pelas casas legislativas, salvo de forma tangencial por meio do orçamento.

Em que pese haver pouca margem para as despesas de investimentos das Forças Armadas, a aplicação é decisão das Forças. Os 3 documentos que tratam do assunto defesa no país possuem legitimidade por terem sido submetidos ao processo legislativo, porém não foram devidamente discutidos nas casas legislativas (BRASIL, 2008) e contribuem para a autonomia na definição de aplicação dos recursos.

Essa autonomia, decorrente do déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa, advém de onde? Neste ponto, retomamos o aspecto da fiscalização por parte do TCU e das discussões parlamentares sobre a defesa nacional. A hipótese de que os militares possuem competência para lidar com determinados assuntos (CARVALHO; LIMA, 2023) tem potencial de gerar um conforto à classe política para ter esse comportamento em relação aos assuntos de defesa, permitindo que seja dada mais atenção aos assuntos que possuem apelo eleitoral (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007). Essa possível cadeia causal merece ser discutida à luz das evidências apresentadas.

Partindo do ponto de que os militares possuem papel relevante no desenvolvimento do país (CARVALHO; LIMA, 2023), existem consequências dessa premissa. A autonomia dada em relação aos assuntos de defesa é a primeira decorrência, uma vez que a complexidade envolvida nos assuntos de política externa, que tangencia a Política de Defesa,

deve ser conduzida em observância simultânea a diversas variáveis, sendo que, com algumas delas, os militares possuem capacidade de lidar (CARVALHO; LIMA, 2023) e o corpo político se abstém.

Os dados demonstram isso quando se verifica o teor das decisões prolatadas nas comissões. Poucas dizem diretamente à Defesa Nacional, e corroboram isso os acórdãos proferidos pelo TCU, com um aspecto adicional para reforçar a hipótese: a fiscalização do TCU se dá em relação à aplicação dos recursos públicos, a qual está confinada em um arcabouço normativo de cunho meramente administrativo, ou seja, existe certa institucionalidade na aplicação dos recursos que efetivam políticas públicas, exceto aquelas relacionadas aos assuntos de defesa, haja vista a especificidade do gasto para o objetivo que é o cumprimento da missão das Forças Armadas.

Existe uma cadeia causal decorrente do comportamento repetitivo do corpo político. Inicialmente, tem-se a complexidade do assunto de defesa, que leva os militares a possuir autonomia na discussão do assunto Defesa Nacional, caracterizando o déficit de atenção do corpo político, que por seu turno se volta para assuntos que tragam mais benefícios em termos eleitorais (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007). Esse ciclo é histórico, evidenciado pelas instituições de controle externo, que focam aspectos administrativos das atividades militares, conforme os dados apresentados.

Um outro ponto é a relação das Forças Armadas com as atividades subsidiárias. As atividades principais são relacionadas a defesa, preparo e emprego das Forças (BRASIL, 1988), e as subsidiárias (BRASIL, 1999) visam a uma atuação mais próxima da população, como ações sociais, resgate em desastres ambientais e outras relacionadas ao poder de polícia, que passam a ser exercidas pelas Forças Armadas.

Essas atividades subsidiárias são mais próximas da população e possuem possibilidade de incremento do orçamento das Forças. Por mais que exista aplicação de recursos públicos, que são fiscalizados pelo TCU, determinadas tarefas a serem desempenhadas pelas Forças Armadas são prerrogativas do Poder Executivo (BRASIL, 1988), como é o caso de atuação em desastres naturais, sem influência do Parlamento no processo.

As decisões que passam pelas casas legislativas possuem amplitude maior do que o mero emprego da caserna em atividades domésticas. As atribuições relacionadas aos assuntos de defesa são expressas no ordenamento jurídico (BRASIL, 1988), estando na deontologia da atuação das casas, que não discutem de forma mais aprofundada assuntos de defesa nacional, ou seja, as atividades finalísticas das Forças Armadas são negligenciadas pela parcela legiferante do corpo político nacional (NETO, 2011). Essa inação também reduz o custo político de decisões equivocadas.

Saber que as atividades de defesa nacional demandam um conhecimento de aspectos técnicos e também de política externa explica parcialmente o déficit de atenção do Parlamento. Por outro lado, o exercício do poder de polícia, por serem atividades essencialmente domésticas e sem correlação com a condução da política externa, carrega maior atenção por parte do corpo político, à luz da proximidade do assunto ao cotidiano da sociedade? Para responder a esse questionamento, retornaremos aos dados e também à atuação mais ampla dos órgãos de controle.

A atuação dos órgãos policiais possui uma proximidade maior com a percepção da população em geral. Considerando que diversos acórdãos proferidos pelo TCU tratam de assuntos de cunho administrativo, a discussão sobre uma análise mais qualitativa entra em questões muito mais burocráticas do que operacionais e, mais ainda, trata das atividades subsidiárias, como é o exemplo dos gastos para enfrentamento da pandemia de covid-19.

No momento que ocorreu a emergência em âmbito mundial, houve uma mobilização dos recursos governamentais (MONTEIRO *et al.*, 2021), em todas as esferas, para a atuação em prol da sociedade. Nesse momento, ocorreram destinações extraordinárias para que os órgãos relacionados a saúde e bem-estar da população atuassem com maior efetividade; entre essas organizações estavam as Forças Armadas, pela capacidade de mobilização em situações de emergência.

Esse episódio é importante para se entender a complexidade dos assuntos de defesa e a interface com as atividades subsidiárias. O TCU possui atribuições expressas em normativos e jurisdição em diferentes órgãos, que possuem a mesma moldura normativa do direito administrativo na qual estão imersos. Os únicos órgãos que possuem atribuições que

exorbitam a moldura normativa de cunho administrativo e com especificidade de defesa são as Forças Armadas (BRASIL, 1999).

Esse ponto é uma das razões que explicam a ausência de controle sobre as Forças: o desconhecimento da missão. Em que pese haver normativos tratando da missão das Forças, não fica claro para a sociedade de que forma isso se materializa, restringindo a atuação dos órgãos de controle a aspectos meramente administrativos da aplicação dos recursos públicos.

A discussão entre a segurança e a defesa é uma tentativa de aproximação nas discussões até então confinadas nas Forças Armadas. A participação de civis em cursos oferecidos pelas escolas militares é uma oportunidade de ampliação de conhecimento da sociedade para um debate que consiga ponderar o papel que a sociedade espera das Forças Armadas na defesa, ao mesmo tempo que permita que as Forças singulares disponham de meios de informações para a satisfação dos anseios sociais. Esse aspecto é importante pois o insulamento entre a caserna e a sociedade é reflexo do comportamento político. O controle democrático das atividades das Forças Armadas se fortalece na interação dos entes componentes da sociedade.

Nesta parte do texto, buscou-se, a partir dos dados quantitativos e qualitativos, confirmação das hipóteses aventadas. As duas hipóteses formuladas, uma relacionada ao déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa nas casas legislativas e auxiliares e a segunda relacionada ao profissionalismo e correção das Forças Armadas no cumprimento de sua missão, no final apresentaram-se como correlacionadas em uma cadeia causal, onde a efetividade dos gastos por parte das Forças Armadas leva a uma ausência de discussão relacionada ao assunto defesa nacional, contrariando a teoria de relacionamento civil-militar que advoga em prol de um controle efetivo do corpo político (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; NETO, 2011; BARANY, 2012).

A persistência do comportamento é histórica no Brasil. As intervenções ocorridas na organização e nas instituições políticas ao longo do período republicano deslocaram a discussão apenas para o aspecto político da atuação da caserna, deixando esses aspectos de defesa nacional em segundo plano. Reforçam esse achado as atuações em atividades denominadas subsidiárias, as quais estão sujeitas a um controle maior pelo fato de estarem mais próximas da população.

Os destinatários das políticas públicas, na maioria das vezes, são eleitores que garantirão o *status quo* das legislaturas. Isso se converte em uma atenção de curto prazo por parte do corpo político, obedecendo ao calendário eleitoral.

Considerações Finais

As discussões acerca das políticas públicas ocorrem em arena representativa, que são as casas legislativas. Dentre a gama de assuntos, a Defesa Nacional é uma pauta de grande importância, inclusive colocando o Ministério da Defesa, no caso do Brasil, entre os 3 maiores orçamentos do país, apenas superado pela saúde e educação. Esse volume, em uma primeira análise, poderia ensejar maior controle e fiscalização, mas os dados não mostraram isso.

A fiscalização ocorre pelo TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional. A análise dos dados relacionados aos acórdãos proferidos, decorrentes de fiscalizações oriundas do órgão técnico que trata da defesa, demonstra que a atuação é pequena quando comparado o recurso com os acórdãos. Não apenas o volume de acórdãos, mas também os assuntos abordados não tratam essencialmente de defesa nacional, e sim de aspectos de cunho administrativo relacionados ao dispêndio de recursos.

Transferindo a análise de uma organização auxiliar para uma representativa, as evidências se confirmam. A análise dos dados das Comissões do Senado e da Câmara dos Deputados que tratam de Defesa Nacional e Relações Exteriores confirma as evidências da baixa atuação legislativa nos assuntos de defesa. O pequeno número de reuniões bem como o conteúdo dos assuntos tratados em relação a defesa nacional deixam claro o pouco apelo do tema nas casas legislativas.

Este texto analisou os dados com foco de confirmar duas hipóteses. Ao final, foi confirmada a hipótese relacionada ao déficit de atenção do corpo político aos assuntos de defesa e também que a complexidade inerente ao tema faz com que os militares e seu profissionalismo atuem de forma autônoma na formulação de seus objetivos e efetivação dos gastos de recursos.

Uma razão pela qual existe essa ausência de debate no Poder Legislativo se deve à complexidade do assunto. Para confirmar esse aspecto, foi efetuada a análise das atividades subsidiárias que foram atribuídas às Forças Armadas e, nesse caso, pelo fato de os órgãos da administração pública atuarem dentro de uma moldura normativo-administrativa semelhante, essa lógica não se aplica às Forças Armadas quando exercendo papel de defesa, mas apenas na atuação em atividades com foco no exercício do poder de polícia, ou atividades subsidiárias.

Esses motivos expostos explicam as razões históricas para a ausência de uma persistente discussão em relação aos assuntos de defesa, porém já há uma discussão se consolidando que trata da Defesa e da Segurança, que é um ponto importante quando se trata da atuação das Forças Armadas no Brasil. A complexidade deve ser entendida pelos civis, na mesma medida em que as Forças Armadas participem das discussões como componentes da execução da Política Externa do Brasil, que também é uma política pública.

Referências

AZEVEDO, Layanna Cristina Lourenço de. **Colonismo político e transição negociada**: a coluna do Castello e o pacto de elites no Brasil. 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/13179>. Acesso em: 24 out. 2023.

BARANY, Zoltan. **The soldier and the changing state**: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas. [S. l.]: Princeton University Press, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de La Reto e A. Pinheiro. Lisboa: edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar No 97**, de 9 de junho de 1999. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Política de Defesa Nacional-Decreto n.o 5.484 de 30 de junho de 2005**. Brasília: Casa Civil, 2005.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Os “militares” e a Política de Defesa. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Unesp, 2014.

BRUNEAU, Thomas Charles; TOLLEFSON, Scott D. Civil–military relations in Brazil: A reassessment. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 107–138, 2014.

CARVALHO, Vinicius Mariano; LIMA, Raphael C. Shaping the security-development nexus in Brazil: the military as a modernising and nation-building actor? **Conflict, Security & Development**, p. 1–29, 2023.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, v. 10, n. 16, p. 20, 2018.

EHRHARDT, Andrew; RYAN, Maeve. Grand strategy is no silver bullet, but it is indispensable. **War on the Rocks**, 5 jan. 2020. Disponível em: <https://warontherocks.com/2020/05/grand-strategy-is-no-silver-bullet-but-it-is-indispensable>. Acesso em: 24 out. 2023.

FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. Atores, eventos e redes da política externa brasileira (1930-1985). **Dados**, v. 64, p. e20190196, 2021.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva. **Ciclo orçamentário brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4280>. Acesso em: 24 out. 2023.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**: Scientific inference in qualitative research. [S. l.]: Princeton University Press, 2021.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**, Brasília: Enap, p. 11–38, 2019.

NERA, Laura Gomez. **Power and regionalism in Latin America: the politics of Mercosur**. [S. l.]: University of Notre Dame Press, 2013.

MESQUITA, Bruce Bueno; SMITH, Alastair; SIVERSON, Randolph M.; MORROW, James D. **The logic of political survival**. [S. l.]: MIT Press, 2005.

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão** [...]. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. v. 1, p. 7–28.

MONTEIRO, Januário José; RENGEL, Rodrigo; DA ROSA, Fabricia Silva; LUNKES, Rogério João; HASKEL, Ana Paula. Reflexos da covid-19 no orçamento público do governo federal. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 97–116, 2021.

NETO, Octavio Amorim. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. [S. l.]: Elsevier Brasil, 2011.

OLIVEIRA MATOS, Patricia. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos (2003-2017). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 1, p. 14–31, 2020.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n. 3, p. 76–100, 2007.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121–146, 2014.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 11, p. 463–485, 2007.

SALES, Patrick Del Bosco de. **Os Programas de Reaparelhamento da Marinha do Brasil na República (1904-2014)**. 2015. PhD Thesis – 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14969>. Acesso em: 24 out. 2023.

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. [S. l.]: Princeton University Press, 2006.

SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. Concepção do estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 13, n. 102, p. 119–134, 2012.

SIQUEIRA, Cynthia. Burocracia Pública e Tomada de Decisão em Política Externa. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 12, n. 128, p. 10–16, 2011.

SOARES, Sergio Marques. Eficiência ou eficácia? **Âncoras e Fuzis**, n. 41, p. 42–42, 2010.

STRACHAN, Hew. Strategy and contingency. **International affairs**, v. 87, n. 6, p. 1281–1296, 2011.

VAN CREVELD, Martin. **On future war**. New York, 1991.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**, São Paulo: Boitempo, v. 52, n. 2005, p. 113, 2010.

Funções de colaboração exercidas

Patrick Del Bosco de Sales:

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 pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

O Sul global no mundo desigual: a história do g7+ (Resenha do livro “Fragile States’ in an Unequal World”)

The global South in the unequal world: the history of g7+ (Review of the book “Fragile States’ in an Unequal World”)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.134809>

Marina Bolfarine Caixeta
Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Brasil
marinabolfarinecaixeta@gmail.com  

Resumo

O livro “*Fragile States’ in an Unequal World: the role of the g7+ in International Diplomacy and Development Cooperation*” de Isabel Rocha de Siqueira da PUC-RJ é uma contribuição para o campo de estudos das Relações Internacionais. O livro traz boas contribuições para pensar o Sul global na atual política internacional. A narrativa inova ao focar o lado humano da ‘política’ (*big politics*), a partir de um trabalho de pesquisa realizado junto à organização intergovernamental g7+. Um traço distintivo da obra é sua abordagem metodológica ao trazer para o debate temas e agendas por meio das ‘histórias de vida’ (*storytelling*), fruto das reflexões e propostas realizadas pelo Laboratório de Metodologia (LabMET) coordenado pela pesquisadora. Também, uma reflexão conceitual sobre os Estados frágeis, abarca questões teóricas, metodológicas e de posicionamentos pessoais e subjetividades que estão presentes nos bastidores da política internacional. O g7+ é um tema de grande relevância para este cenário em que o Sul Global se projeta sobretudo na Agenda 2030 que pretende “não deixar ninguém para trás”.

Palavras-chave: Sul global; g7+; Estados frágeis.

Abstract

The book “*Fragile States’ in an Unequal World: the role of the g7+ in International Diplomacy and Development Cooperation*” by Isabel da Rocha de Siqueira from PUC-RJ is a contribution to the field of International Relations studies. The book is a contribution to thinking about the global South in current international politics. The narrative innovates by focusing on the human side of ‘politics’ (*big politics*), based on research work carried out with the intergovernmental organization g7+. A distinctive feature of the work is its methodological approach in bringing themes and agendas to the debate through ‘life stories’ (*storytelling*), which results from the research experiences and proposals within the Methodology Laboratory (LabMET) coordinated by the researcher. Also, a concept discussion on fragile States, covers theoretical and methodological issues besides personal impressions and subjectivities that are present behind the scenes of international politics. The g7+ is a topic of great relevance to this scenario in which the Global South is focused mainly on the 2030 Agenda, which aims to “leave no one behind”.

Keywords: Global South; g7+; Fragile states.

Recebido: 15 Agosto 2023
Aceito: 18 Outubro 2023

Financiamento: CAPES - Bolsa PNPD

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



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

O trabalho de pesquisa publicado por Isabel da Rocha de Siqueira é uma contribuição para o campo de estudos das Relações Internacionais (RI) tanto por abordar uma questão tão controversa quanto marginal na atual política internacional, quanto por adotar uma narrativa científica que ressalta o caráter humano da política (*big politics*). Em linha com Messner e Weinlich (2016), o fator humano nos estudos das relações internacionais nos permite entender aspectos e elementos da cooperação global, fazendo avançar o campo da pesquisa.

O livro consegue destacar e problematizar temas e agendas importantes da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Por meio das ‘histórias de vida’ (*storytelling*), adota-se uma perspectiva analítica mais microsocial e sensível, questões como o tecnicismo excludente da gestão de projetos e programas (monitoramento e avaliação), as inequidades expressas na política e, mesmo, as reflexões críticas advindas da prática internacional desde uma posição marginal. Novos elementos resultam dessa escolha metodológica que acessa depoimentos de quem age e pensa no cotidiano da política internacional, entre os corredores e as formalidades do sistema ONU.

Os Estados frágeis que integram o g7+ é um tema de grande relevância para os atuais debates sobre a diplomacia e o desenvolvimento dos países. As problemáticas atinentes aos países na periferia do sistema são singulares. Este é o caso, por exemplo, da OCDE que cria uma classificação para monitorar a fragilidade dos Estados considerando cinco dimensões (econômica, ambiental, humana, política, de segurança e social) e revela que os contextos frágeis acometem 24% da população mundial e 73% das pessoas que vivem em extrema pobreza¹. E, também, da Agenda 2030, que tem como lema “não deixar ninguém para trás” e, portanto, deve focalizar tais realidades.

A organização intergovernamental g7+² – com letra minúscula para não ser confundida com o g7 que se situa no polo diametralmente oposto do cenário político internacional – expressa instabilidade política, baixa produtividade econômica e desenvolvimento humano relacionados ao fato de que são afetados por conflitos. Em um mundo cada vez mais desigual, as desigualdades de renda e riqueza, conforme o *World Inequality Report* (WID), mostram-se ainda mais preocupantes no Sul global. Conforme prefácio do livro, Xanana Gusmão, ex-presidente e primeiro-ministro do Timor Leste, o mundo ser considerado pacífico depende do referencial, pois enquanto o mundo é visto como pacífico posterior à Segunda Guerra Mundial por parte dos países do Norte, os do Sul vivenciam hostilidade, instabilidade e caos, como consequência de um passado colonial que gerou guerra civil, crises naturais, fragilidades e pobreza.

A partir das reflexões sobre Metodologia nas Relações Internacionais levadas a cabo pelo Laboratório de Metodologia (LabMET), a história (memória) do g7+ contada no livro busca resgatar ontologias alternativas e mostrar o que costuma ser apagado da história rumo à “compreensão não disciplinante do método” (SIQUEIRA *et al.*, 2018). A pesquisa mais do que localizada no lugar geográfico e político do Sul global, retrata com sensibilidade as dificuldades compartilhadas pelos sujeitos que vivem a condição periférica em relação às linguagens e ao conhecimento técnico hegemônico, à realidade social do silenciado no espaço da política (internacional).

Assim, Estados frágeis é uma autodenominação que existe desde 2010, quando a organização foi fundada. Siqueira (2022) explica que esse termo “frágil” é controverso, muitas vezes vem acompanhado da expressão “países afetados por conflitos” (*conflict-affected*). No entanto, como parte da origem do grupo, ele pode ser visto, ainda, como uma identidade adotada para fins políticos. Tal qual proposto por Mignolo (2008), no âmbito do movimento decolonial que questiona as bases da moderna teoria política, racista e patriarcal, por ela negar o agenciamento político às pessoas (e sociedades) classificadas como inferiores. Pode-se dizer que a condição de permanente situação de conflito está fortemente enraizada no sistema colonial e nas desigualdades geradas por ele – a colonialidade do poder, saber e ser.

Este livro é resultado da experiência da autora como pesquisadora das Relações Internacionais e profissional, que atua junto à organização intergovernamental g7+ e ao Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul

¹ Mais em <https://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm>

² O grupo dos 7 mais (g7+) é constituído atualmente por 20 Estados indo da Ásia, África, ao Pacífico e o Caribe, a saber: Afeganistão, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Comoros, Côte D’Ivoire, República Democrática do Congo (RDC), Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Libéria, Papua e Nova Guiné, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Somália, Sudão do Sul, Timor Leste, Togo e Yemen.

(UNOSSC). Daí seu interesse por aspectos tanto técnicos-operativos, quanto subjetivos, com especial atenção para os agentes que costumam ser ocultados nesse campo de estudos.

O livro é composto por sete capítulos, incluindo uma reflexão final. O primeiro capítulo intitulado “um livro sobre as pessoas: as histórias do g7+” traz uma provocação, inspirada na frustração desses sujeitos, de que a História, no singular, é aquela contada pelos especialistas, acadêmicos e autoridades, enquanto as Estórias, no plural, constituem-se pelas memórias (impressões e percepções) dos indivíduos e seus coletivos sobre os fatos vivenciados. Intitulado “Um livro sobre as pessoas”, o capítulo, reforça a visão dos bastidores desses sujeitos. O tom da discussão é feito por uma reflexão sobre as ameaças físicas à sobrevivência humana: o mundo do desenvolvimento tem sido caracterizado por categorias enganosas (marcos, fórmulas orçamentárias, conhecimento especializado, modalidades de financiamentos e povos), mas ele também é feito por agentes humanos, profissionais humanitários e de segurança que movem essa estrutura.

No segundo capítulo, a discussão gira em torno de como os representantes dos países membros do g7+, em Nova Iorque, buscaram voz para seus países. Como “diplomatas acidentais”, ou seja, que se fazem por exigência das causas, os objetivos que perseguem são grandes desafios como mudar a narrativa internacional sobre fragilidade dos países, promover a soberania nacional, intercambiar experiências sobre os processos de paz e modificar o comportamento e a relação com os países doadores. Para tanto, eles buscaram conquistar confiança, acompanhar as agendas dos países doadores e garantir participação nos espaços de negociação. Em especial, o *status* de membro observador da Assembleia Geral da ONU e a importância do ODS 16 (de paz, justiça e instituições eficazes) na agenda de desenvolvimento global.

No terceiro capítulo, a autora discute criticamente, com base nas histórias de vida, como operar as iniciativas de desenvolvimento, já que isso pode ser um processo bastante excludente. Por trás do tecnicismo, insere-se determinada cultura de gestão das iniciativas, como são as linguagens e lógicas que movem o M&A (monitoramento e avaliação). Algo que não é facilmente aprendido, e reflete (e impõe) uma visão específica sobre o mundo – uma racionalidade universal que tem sido questionada como base para essa “indústria da ajuda” que faz o Primeiro Mundo inventar o Terceiro (ESCOBAR, 2007). Para tanto, além de ser preciso ter paciência para aproveitar e criar as oportunidades de promover uma cooperação, reconhece-se a solidariedade como importante estratégia de sobrevivência.

O quarto capítulo chama atenção para a importância do agir conjuntamente. Conceber a cooperação como um valor e, ao mesmo tempo, uma prática necessária à atuação na política internacional, é, também, uma forma de lutar pela justiça social. A importância da demanda do g7+ de centralizar os conflitos (*peacebuilding* and *statebuilding*) na declaração do milênio em 2012 era uma questão específica comum e se contrapunha à obsessão do funcionalismo civil internacional na ONU por cumprir metas e relatar boas práticas uniformemente. A mediação do g7+ nos conflitos na República Centro-Africana em 2014, contudo, é lembrada pelas pessoas como um êxito.

O quinto capítulo encerra o debate controverso e estratégico da denominação “frágil” mostrando a importância da terminologia para a política. De um lado, há a necessidade de uma aliança entre países que vivenciam problemas semelhantes, de outro, o medo e a necessidade de vencer a estigmatização que inferioriza. Aqui o tema do Sul global na política internacional se evidencia. Os atuais blocos que se autodenominam de Sul, como é o caso dos BRICS e do G77, e que ocupam o centro da cena política, tem veiculado as narrativas de que é preciso reformar o sistema multilateral e suas instituições (como é o caso do Conselho de Segurança), de que há dívidas históricas pelos países desenvolvidos em relação à pobreza e às mudanças climáticas – daí o princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ (CBDR em inglês) – e de que as desigualdades que devem preocupar a humanidade não são apenas conjunturais, mas estruturais, não somente entre, mas também dentro dos países.

Conclui-se, nesse sentido, que, em vez da vergonha, está o orgulho desses países e líderes que percebem que o ator inferior e incapaz segundo o crivo avaliativo/analítico dos especialistas internacionais é algo determinado pelo contexto geopolítico do Norte global. No sexto capítulo, destaca-se o senso de dever que os líderes demonstram em seus depoimentos. Aprender, portanto, a língua do *establishment* para apontar certas necessidades e reivindicar coerência entre

o discurso e a prática dos países doadores, é um mais um registro de como a colonização é um traço marcante, ainda nos dias atuais, da dominação em múltiplas dimensões. Ao final, as perspectivas que se abrem a partir dessa discussão conceitual-metodológica e política do g7+, baseiam-se em algumas lições extraídas das histórias subjetivas compartilhadas, como legado para próximas gerações.

Esse é um livro de política internacional que enfatiza o papel da agência (subjetiva, social e humana) em uma estrutura que parece bastante consolidada e difícil de ser alterada. Ele faz parte de algo muito central e característico do século XXI: a projeção do Sul global, constituído por países colonizados, e suas reivindicações por equidade e justiça, afirmações de identidades e realidades marginalizadas, de dar voz àqueles que estavam silenciados, de ouvir o grito dos excluídos. Daí a importância desse livro que singulariza e pauta o g7+ nessa agenda do Sul global, nos chamando atenção para as percepções subjetivas daqueles que compartilham suas histórias de vida.

Referências

ESCOBAR, A. **La invención del Tercer Mundo**: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Pero y la Rana, 2007.

MESSNER, D.; WEINLICH, S. (eds.). **Global Cooperation and the Human Factor in International Relations**. New York: Routledge, 2016.

MIGNOLO, W. Desobediência Epistêmica: a opção descolonial e o significado de Identidade em Política. **Cadernos de Letras da UFF** [Dossiê: Literatura, língua e identidade], n° 34, p. 287-324, 2008.

SIQUEIRA, I. R. **‘Fragile States’ in an Unequal World**: The Role of the g7+ in International Diplomacy and Development Cooperation. Cambridge, UK: Open Book Publishers, 2022. <https://doi.org/10.11647/OBP.0311>

SIQUEIRA, I. R. *et al.* (Orgs.) **Metodologia e Relações Internacionais**: debates contemporâneos vol. 1. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. Disponível em: <https://labmetodologia.files.wordpress.com/2018/03/miolo-metodologia.pdf>.

UNOSSC – United Nations Office on South-South Cooperation. **South-South in Action**: South-South and Triangular Cooperation on Peace and Development, 2019. Disponível em: https://www.southsouth-galaxy.org/wp-content/uploads/2019/03/UNOSSC-PeaceAndDevelopment_web.pdf. Acesso em: 16 ago 2023.

Funções de colaboração exercidas

Marina Bolfarine Caixeta:

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(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
 - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID iD é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;

8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);

8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);

8.2 Trabalhos de 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 incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;

13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;

14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;

15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;

15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.

16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;

16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;

16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;

16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;

16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.

17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.

17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;

18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.

18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.

19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.

20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;

20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;

20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;

20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;

21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
 - 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
 - 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
 - 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
 - 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
 - 27.1 Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
 - 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
 - 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
 - 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
 - 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
 - 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
 - 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
 - 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
 - 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
 - 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
 - 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
 - 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
 - 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
 - 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
 - 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
 30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

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

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).

7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento 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) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).

Apoio:

