



REVISTA
PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 06 - Nº 10
FEVEREIRO/MARÇO 2013

ANAÍS PASSOS
FERNANDO RIEGER &
YVES TEIXEIRA
RODRIGO DUQUE ESTRADA &
CARLA RICCI
CLÁUDIA PFEIFER CRUZ &
IARA BINTA LIMA MACHADO
LUAN VIEIRA
RAONI FONSECA DUARTE
GIORDANO BRUNO ANTONIAZZI RONCONI
& JOSIANE SIMÃO SARTI

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Diretor: Prof. Hélio Henkin
CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenadoria: João Arthur Reis, Júlia Rosa e Osvaldo Alves
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenador: Prof. Érico Esteves Duarte (UFRGS)
CONSELHO EDITORIAL: Prof^ª. Analúcia Danilevicz Pereira (UFRGS), Prof. André Luiz Reis da Silva (UFRGS), Prof. André Moreira Cunha (UFRGS), Prof. Antônio Carlos Moraes Lessa (UnB), Prof. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Prof. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. Érico Esteves Duarte (UFRGS), Prof. Fábio Costa Morosini (UFRGS), Prof. José Miguel Quedi Martins (UFRGS), Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS), Prof^a Marianne Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal), Prof^ª. Miryam Colacrai (UNR – Argentina), Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Prof. Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFSM).
CONSELHO CONSULTIVO: Ana Júlia Possamai, Prof. Adriano Pires de Almeida, Christiano Cruz Ambros, Prof^ª. Cláudia Wasserman, Diego Rafael Canabarro, Prof. Eduardo Munhoz Svartman, Prof. Enrique Serra Padrós, Prof. Fábio Morosini, Prof. Fabrício Schiavo Ávila, Prof. Fernando Dall’Onder Sebben, Gabriel Pessin Adam, Prof^ª. Graciela De Conti Pagliari, Heliane Müller, Hugo Carlos Arend Neto, Igor Castellano, Prof. Júlio César Cossio Rodriguez, Prof^ª Kamilla Raquel Rizzi, Lucas Kerr de Oliveira, Lucas Pereira Rezende, Luciano Vaz Ferreira, Prof. Luiz Augusto Estrella Faria, Prof. Luiz Paulo Ferreira Nogueurol, Luíza Galiazzi Schneider, Maíra Baé Baladão Vieira, Marcos

Aurélio Reis, Prof. Rafael Balardin, Prof. Ricardo Dathlein, Robson Valdez, Rodrigo Perla Martins, Thomaz Francisco Silveira de Araújo Santos, Prof. Sérgio Marley Modesto Monteiro, Sérgio Leusin Júnior.
CONSELHO EXECUTIVO: Alexandre Píffero Spohr, Camila Saute Torresini, Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi, Joana Oliveira de Oliveira, Josiane Simão Sarti, Juliana Figueira Freitas, Matheus Machado Hoscheidt, Marina Bittencourt, Natasha Pergher.
CAPA: Joana Oliveira de Oliveira
EDITOR CHEFE: Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS)
EQUIPE TÉCNICA:
EDITORAÇÃO: Glauber Winck Machado
REVISÃO: Felipe Raskin Cardon, Filipe Matusiak da Motta Alves, Pamela Desirret Bielefeld
ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Oberti do Amaral Ruschel
APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/UFRGS).

Os materiais publicados na revista *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

Os artigos assinalados refletem o ponto de vista de seus autores e não necessariamente a opinião dos editores desta revista.

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS - Faculdade de Ciências Econômicas
CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais
Av. João Pessoa, 52, Campus Centro, CEP 90040-000, Porto Alegre – RS - Brasil.

E-mail: revistaperspectivari@gmail.com
Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508
<http://www.ufrgs.br/revistaperspectiva>

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista perspectiva: reflexões sobre a temática internacional /
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 6, n. 10 (fev./mar. 2013).
– Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral.
ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Conflito internacional.

CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Sumário

EDITORIAL 7

ARTIGOS

A cooperação securitária entre a União Europeia
e os Estados Unidos – o caso do registro do nome de passageiros
e as liberdades democráticas..... 9
Anaís Passos

A invasão soviética ao Afeganistão e suas conseqüências
para a Guerra Fria..... 27
Fernando Rieger
Yves Teixeira

A Política Externa brasileira e a questão do Saara Ocidental:
a dinâmica da neutralidade e as possibilidades de engajamento..... 43
Rodrigo Duque Estrada
Carla Ricci

As políticas energéticas e securitárias ucranianas
no âmbito da política multivetorial de balanceamento..... 63
Cláudia Pfeifer Cruz
Iara Binta Lima Machado

Fundos de riqueza soberana – um novo ator
no sistema financeiro internacional..... 79
Luan Vieira

Novos eixos da política externa brasileira: as relações do Brasil
com a Ásia Central e com o Cáucaso no século XXI 105
Raoni Fonseca Duarte

RESENHA

KLEIN, John J. *Space Warfare – Strategy, Principles and Policy*.
New York: Routledge, 2006..... 123
*Resenhado por Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi
e Josiane Simão Sarti*

ENTREVISTA

Entrevista com Igor Castellano da Silva 127

PARÂMETROS PARA SUBMISSÃO

DE ARTIGOS 131

Summary

EDITORIAL 7

ARTICLES

Security cooperation between European Union
and the United States – the passenger name record
and democratic liberties..... 9
Anaís Passos

The Soviet invasion of Afghanistan and their consequences
to the Cold War 27
Fernando Rieger
Yves Teixeira

Brazilian Foreign Policy and the Western Sahara question:
the dynamics of neutrality and the possibilities of engagement 43
Rodrigo Duque Estrada
Carla Ricci

The Ukrainian energetic and security policies embedded
in the multi-vector foreign policy 63
Cláudia Pfeifer Cruz
Iara Binta Lima Machado

Sovereign Wealth Funds – a new actor
in the international financial system 79
Luan Vieira

New axes of the Brazilian foreign policy: Brazilian relations
with Central Asia and the Caucasus in the XXI century 105
Raoni Fonseca Duarte

REVIEW

KLEIN, John J. Space Warfare – Strategy, Principles and Policy.
New York: Routledge, 2006..... 123
*Reviewed by Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi
and Josiane Simão Sarti*

INTERVIEW

Interview with Igor Castellano da Silva..... 127

PARAMETERS FOR ARTICLE

SUBMISSIONS..... 131

Editorial

Nos esforços de dar prosseguimento às atividades da Revista e de expandir suas parcerias, as edições 9 e 10 da *Perspectiva* são o resultado de um trabalho conjunto com o Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI) 2012, organizado por alunos e professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Para tanto, foram selecionados os trabalhos que mais se destacaram durante o Fórum de Graduação do evento, a partir de indicações de seus organizadores. Desse modo, convidamos os autores a publicarem em nossa edição especial de parceria *Perspectiva-SEBREEI*, visto ser a promoção do trabalho de graduandos o objetivo principal da Revista. Esperamos, com isso, não apenas diversificar a origem dos autores do periódico, mas também, manter o padrão de qualidade vigente em nossas publicações.

A parceria com o SEBREEI motivou a temática de Segurança Internacional na presente edição, visível tanto no enquadramento teórico dos artigos, quanto na proposta de resenha sobre o livro “*Space Warfare – Strategy, Principles and Policy*”, de John J. Klein. A entrevista com o Prof. Igor Castellano, membro da comissão executiva do SEBREEI 2012, trata das perspectivas do Seminário quanto à academia e à sociedade brasileiras. O doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEEI) expõe as contribuições do SEBREEI para o PPGEEI, para as iniciativas acadêmicas público-privadas, para cooperação internacional e para a integração regional. Os demais artigos do Seminário, não presentes nesta edição, foram publicados na edição anterior, visto que o número total de trabalhos excederia o padrão da Revista.

É com satisfação que anunciamos que a Revista *Perspectiva* foi classificada no sistema *Qualis* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como periódico de nível B4 na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Para os meses que seguem, buscaremos manter o nível de nossa publicação e aprimorar nossos meios de divulgação de forma a combater a endogeneidade e a ampliar o acesso de outras universidades à revista. Desejamos a todos uma experiência enriquecedora nas leituras dos artigos, resenha e entrevista desta edição!

Conselho Executivo

A cooperação securitária entre a União Europeia e os Estados Unidos – o caso do registro do nome de passageiros e as liberdades democráticas¹

*Anaís Passos**

RESUMO: O transnacionalismo dos movimentos de contestação internacional e da ameaça terrorista estimula a reação interestatal dos países a esses eventos, tendo como relevantes protagonistas os Estados Unidos e a União Europeia. A análise dos dados já coletados e da literatura especializada mostra que a ausência de um órgão independente, o sigilo de informações e as diferenças jurídicas entre os dois blocos dificultam reclamações individuais, a atuação da mídia, do Judiciário e Legislativo, podendo significar uma deterioração das liberdades democráticas nas duas regiões na medida em que existe uma precariedade dos controles democráticos sobre a cooperação desenvolvida.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação, Segurança, Democracia, Controles democráticos, União Europeia, Estados Unidos.

¹ Artigo submetido em 07 de junho de 2013 e aceito para publicação em 19 de outubro de 2013.

* Graduada em Relações Internacionais, pela Ufrgs, Mestranda em Ciência Política, pela Ufrgs e Bolsista Capes.
E-mail: clari.passos@gmail.com.

1 Introdução

O transnacionalismo das ditas “novas ameaças” – imigração ilegal, crime organizado, movimentos antiglobalização, terrorismo – tem impulsionado a proliferação de novas formas de articulação institucional entre os países, e, mais especificamente, o surgimento de redes interestatais de cooperação entre eles². Os atentados de 11 de setembro de 2001 estimularam uma tendência de articulação securitária já previamente existente, promovendo a transnacionalização da segurança, do controle e da vigilância³. Nesse contexto, a relação entre os países constituintes da União Europeia e os Estados Unidos⁴ é o foco privilegiado de nossa análise.

Parte-se dos argumentos de CEPIK (2003) de que a articulação e expansão de agências interestatais de inteligência e segurança implicam, frequentemente, o recuo da diplomacia, a predominância do Executivo e a falta de *accountability*. E dos de J. Gray (2006), de que existem direitos concorrentes num sistema democrático: o direito à segurança e o direito à liberdade.

Dessa forma, o trabalho pretende responder a seguinte questão: a cooperação securitária entre os países da UE e os EUA pode levar à deterioração das liberdades democráticas? Para responder à questão, escolheu-se um caso em específico, qual seja, o compartilhamento do registro do nome de passageiros (PNR) para ser estudado. O texto divide-se em quatro subseções: 1. reflexão sobre os desafios específicos da democracia frente à segurança; 2. abordagem da agenda de pesquisa relativa à uma possível deterioração das liberdades democráticas; 3. resumo da cooperação UE-EUA nas últimas décadas; 4. estudo do caso do registro do nome de passageiros⁵ baseado na agenda de pesquisa esboçada anteriormente (na nota “1”, acima).

2 Democracia, segurança e controles democráticos

Adota-se como ponto de partida a definição de Dahl, segundo a qual democracia consiste no regime político onde existem canais institucionais que viabilizam a participação e a oposição e tornam o governo responsivo às demandas dos cidadãos, considerados politicamente iguais (DAHL, 1997, p. 5-7)⁶. Nesse contexto, as Forças Armadas são subordinadas à democracia e às autoridades civis,

² Esta pesquisa insere-se no projeto do professor Dr. Carlos Arturi, “Contestação Internacional e Controles Democráticos” e foi realizada durante o período de bolsa PIBIC CNPq.

³ Sobre isso, ver: BIGO (2006).

⁴ Utilizaremos as siglas UE e EUA, respectivamente.

⁵ Doravante PNR.

⁶ Para assegurar essas condições, Dahl enumera oito garantias fundamentais: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem apoio, direito de líderes políticos disputarem votos, fontes alternativas de informação, eleições

e os militares estão sujeitos à lei (FITCH, 1998). Também a polícia e os serviços de inteligência prestam contas de suas atividades. Criar mecanismos que assegurem isso é complexo, pois, como CEPIK (2005, p. 3) coloca, a segurança estatal comporta dificuldades específicas, adicionais àquelas experimentadas por quaisquer outras áreas de atuação do Estado, quais sejam, “[...] a dupla dicotomia segurança estatal *versus* segurança individual e o segredo governamental *versus* direito à informação”.

Lustgarten e Leigh falam da natureza ambígua do Estado enquanto protetor e ameaçador da vida e da liberdade individual (LUSTGARTEN; LEIGH apud CEPIK, 2001, p. 6). Elencamos quatro pontos que embasam essa contradição.

Em primeiro lugar, a segurança tem um preço. Para que se previna a insegurança, é necessária a vigilância. E o que é vigiar? Como Jeremy Bentham (1748-1832), filósofo utilitarista inglês e criador do conceito de *panopticon*, coloca “é uma forma de obter o poder, um poder do espírito sobre o espírito, até quantidades sem exemplo.”⁷ (BENTHAM, 1791 apud MATTELART, 2007, p. 11) Dessa forma, existe um *trade-off* entre segurança e liberdade. Além disso, os interesses particulares são muitas vezes conflitante com o interesse geral⁸ e sacrifícios individuais podem ser necessários para assegurar o bem-estar coletivo. Haverá, pois, uma tensão entre a segurança individual e a segurança nacional.

Em segundo lugar, os elementos entendidos como ameaças à segurança são definidos de forma complexa, dados uma situação material e um contexto social específicos. De acordo com o esquema conceitual de Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 21-47), três elementos interagem na securitização⁹, quais sejam: os objetos referentes, que são considerados ameaçados na sua existência; os atores securitizadores, que declaram por meio do discurso a existência da ameaça e os atores funcionais, que legitimam ou não esse processo. Descartamos, logo, que o equilíbrio entre a segurança do indivíduo e a da nação possa ser resolvido somente através da delimitação jurídica das áreas de segurança nacional. A operacionalização dos termos constitucionais, abstratos e genéricos, envolve a disputa de interesses políticos na esfera governamental. Por isso é necessário que sejam desenvolvidos mecanismos para o controle democrático nesta área.

livres e idôneas, instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (1997, p. 6).

⁷ Tradução própria.

⁸ A esse respeito, Rousseau é claro: “Cada indivíduo, com efeito, pode, como homem [mulher], ter uma vontade particular, contrária ou diversa da vontade geral que tem como cidadão. Seu interesse particular pode ser muito diferente do interesse comum. Sua existência, absoluta e naturalmente independente, pode levá-lo a considerar o que deve à causa comum como uma contribuição gratuita, cuja perda prejudicará, menos aos outros, do que será oneroso cumprimento a si próprio”. (ROUSSEAU, 1973, p. 363)

⁹ Segundo Lacerda (2007): “*Securitização* é o processo pelo qual determinado objeto referente é tratado como uma ameaça existencial, retirando-o da esfera política de modo a legitimar ações fora dos procedimentos legais do Estado, isto é, uma politização extremada”.

Em terceiro lugar, a vigilância implica algum grau de sigilo para que seja eficiente. Por outro lado, se não há acesso à informação, é inviável a implantação de mecanismos de *accountability*, que possibilitem a responsabilização dos indivíduos que ocupam cargos públicos por seus atos à frente das instituições do Estado democrático. Existe, dessa forma, uma necessidade de balanço entre *accountability* e sigilo que é igualmente complexo de ser resolvido.

Por último, o fato de existirem profissionais com diferentes percepções da realidade no governo, construídas conforme suas experiências nas áreas distintas em que atuam, gera um conflito permanente entre aqueles que querem mais segurança e atuam na condição de atores securitizadores, e aqueles que querem mais liberdade, que não legitimam esse processo. Profissionais da área de inteligência, por exemplo, continuamente entrarão em conflito com profissionais dos direitos humanos, pois para eles é necessário um aumento contínuo do acesso à informação para a segurança, enquanto para estes a segurança consiste justamente em se proteger dessas incursões constantes e invasivas à privacidade. Há, portanto, uma tensão entre o provimento de segurança e a garantia que o custo individual não seja demasiado alto e o interesse geral, atendido.

As contradições referentes ao provimento de segurança e à necessidade de liberdade permeiam o debate sobre democracia. Nesse sentido, é indispensável refletir sobre quais as formas de impedir que uma das dimensões torne-se dominante. No caso deste texto, o foco é sobre o controle na cooperação securitária.

O'Donnel divide a responsividade em *accountability* vertical e horizontal. *Accountability* vertical consiste na participação e oposição política através do voto, principalmente, e de outras formas de associação. Já *accountability* horizontal é mais difícil de ser obtida, pois consiste “[n]a existência de agências estatais que têm autoridade legal e estão realmente dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais ou inclusive *impeachment*” (2000, p. 1). O exercício da *accountability* é mais complexo no setor securitário, pois existe uma certa indisposição entre os funcionários desse setor em compartilhar informações e dar o relato integral de suas atividades (tanto entre si quanto para a sociedade em geral)¹⁰. Existe inclusive uma competição (BIGO, 2008) pela busca da imposição de suas agendas específicas na esfera estatal e pela necessidade de certo sigilo de informação para o cumprimento de suas funções com êxito.

Para Tomas Bruneau (2006), os controles democráticos sobre as atividades militares e de segurança se dão em termos de autoridade sobre: mecanismos de controle institucional, normas profissionais e supervisão. O controle institucional ocorre através de uma base legal para tanto e de instituições adequadas. A supervisão ocorre por parte dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da mídia e

¹⁰ As dificuldades na cooperação securitária são representativas disso. A esse respeito, ver Aldrich (2008, p. 734-736).

de organizações não-governamentais. As normas profissionais referem-se ao treinamento dos profissionais de segurança e a internalização dos dois mecanismos citados, de modo que tenham consciência do seu papel e da sua missão. No âmbito deste artigo, iremos analisar a existência de controles democráticos enquanto uma supervisão estabelecida por órgãos externos e pela própria sociedade.

3 Liberdades democráticas face à cooperação securitária

A análise da literatura especializada coloca os seguintes temas presentes no desenvolvimento da cooperação interestatal nos últimos anos, que indicam uma provável deterioração das liberdades democráticas:

3.1. Há uma *erosão da distinção entre inimigo interno/externo* devido à chamada guerra ao terrorismo, que envolve a vigilância de comunidades minoritárias étnicas e/ou religiosas no interior dos Estados nacionais, a partir da cooperação interestatal (APAP, 2002). Ocorre a construção do conceito de guerra ao terrorismo, como um conceito unificador que pressupõe sacrifícios e dor, a aceitação da liderança política e a mobilização contra um inimigo comum. Assim, as pessoas tornam-se mais dispostas a ceder liberdade em troca da segurança face ao perigo iminente. Há também a securitização de temas sociais e políticos, como a imigração e movimentos de contestação internacional (ARTURI, 2009). Isso constitui um problema na medida em que questões sociais são analisadas estritamente a partir da lógica repressiva.

3.2. *Militarização do combate ao crime organizados e ao terrorismo*, a qual constitui um risco (BENOIT, 2002; BARRACHINA; RIAL, 2006). Historicamente, o envolvimento de forças militares em questões internas implicou em sérios abusos por parte do militares. Além disso, as medidas de exceção não podem ser encaradas somente como medidas provisórias. Seus impactos sociais, políticos e jurídicos são perenes.

3.3. Há uma possível *deterioração do devido processo legal* (BIGO, 2006), a partir da prerrogativa de condenação com base em potenciais ameaças e da vigilância do fluxo de indesejáveis, auxiliado com o uso de bases de dados e biometria. Criam-se novas categorias jurídicas que dão margem para vazios legais e colocam em risco os direitos de legítima defesa.

Estas questões constituem a nossa agenda de pesquisa, e fornecem subsídio para o estudo das implicações específicas da cooperação securitária para as liberdades democráticas, a partir do estudo de caso sobre compartilhamento do registro do nome de passageiros.

4 Cooperação securitária entre a União Europeia e os Estados Unidos

Nos últimos anos, o grande impulso à cooperação interestatal em assuntos de segurança gerou novas formas institucionais e organizacionais de articulação securitária. Nesse contexto é necessário compreender quais são os novos tipos de relações que estão surgindo entre estados, organizações regionais intergovernamentais e atores transnacionais.

Após o 11 de setembro, diversos acordos foram estabelecidos entre a União Europeia e os Estados Unidos. Em 20 de setembro de 2001, ocorreu uma reunião do Conselho de Justiça e Assuntos Internos da União Europeia que, entre outros assuntos fatores, aprovou uma maior cooperação com os EUA e a intensificação da cooperação na própria União Europeia em termos de justiça, inteligência e polícia. Já em 6 de dezembro de 2001, foi firmado o “Acordo entre EUA e Europol”¹¹, que foi suplementado pelo “Acordo suplementar entre Europol e EUA para a troca de dados pessoais e informações correlatas”¹², assinado em 20 de dezembro de 2002. Estes dois acordos incrementaram a cooperação policial e de inteligência a partir do compartilhamento de informações estratégicas (tipos de ameaças, padrões de crimes, e formas de reagir às ameaças) e informações pessoais (nomes, endereços, registros criminais).

Já em 3 de junho de 2003 foi firmado um acordo quanto à extradição e para a assistência mútua em matéria penal¹³, de forma a facilitar o processo de extradição entre as duas regiões. A assistência mútua permite o acesso a dados de contas de bancos europeias, de forma a rastrear o financiamento de atividades terroristas e facilitar o desenvolvimento de operações conjuntas.

Em abril de 2004, foi selado o *Container Cooperation Security*¹⁴, que permite aos oficiais estadunidenses em portos estrangeiros fazer a vistoria de containers em direção aos EUA, para assegurar que esses não contenham substâncias perigosas

¹¹ AGREEMENT BETWEEN THE EUROPOL OFFICE AND THE UNITED STATES OF AMERICA. Bruxelas, 2 dez. 2001. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/united_states_of_america.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

¹² SUPPLEMENTAL AGREEMENT BETWEEN THE EUROPOL OFFICE AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON THE EXCHANGE OF DATA AND RELATED INFORMATION. Bruxelas, 20 dez. 2002. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/supplemental_agreement_between_europol_and_the_usa_on_exchange_of_personal_data_and_related_information.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

¹³ AGREEMENT ON EXTRADITION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington DC, 25 jun. 2003. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/SummartOfTreatyAction.do?step=0&treatyId=5461>> Acesso em: 19 out. 2013.

¹⁴ AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON INTENSIFYING AND BROADENING THE AGREEMENT ON CUSTOMS COOPERATION AND MUTUAL ASSISTANCE IN CUSTOMS MATTERS TO INCLUDE COOPERATION ON CONTAINER SECURITY AND RELATED MATTERS. 3 dez. 2003 <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/usa_agreement-csi_en.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

como armas de destruição em massa. Em novembro do mesmo ano, diversas declarações e compromissos públicos foram realizados visando ao estabelecimento de parâmetros biométricos nos passaportes de cidadãos da União Europeia e dos Estados Unidos. Em 2006, firma-se acordo entre os Estados Unidos e a Eurojust¹⁵. O objetivo é promover a cooperação interestatal em processos jurídicos e na aplicação da lei nas áreas de tráfico humano, crime cibernético, terrorismo e drogas.

Além disso, diversos acordos foram firmados quanto ao compartilhamento do registro do nome de passageiros: 28 de maio de 2004¹⁶; 19 de outubro de 2006¹⁷, 26 de julho de 2007¹⁸. Atualmente, além do PNR, existem três sistemas de coleção e armazenamento de dados: SIS, VIS e o *Commission Border Package*. Tanto a União Europeia quanto os seus Estados-membros assinaram acordos para transferência de dados de passageiros para Estados Unidos, Canadá¹⁹ e Austrália²⁰.

5 Registro do Nome de Passageiros

O *Passenger Name Record* inclui informações deduzidas dos indivíduos e pode conter até 60 campos de preenchimento. Permite que autoridades estadunidenses façam uso desses dados em até 15 minutos da saída do avião, com vias de assegurar que potenciais ameaças não entrem no território, em aviões dos EUA ou com direção aos Estados Unidos. Ele abrange informações como²¹:

¹⁵ AGREEMENT BETWEEN EUROJUST AND THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington D.C, 6 nov. 2006. Disponível em: <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20Eurojust-USA%20%282006%29/Eurojust-USA-2006-11-06-EN.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

¹⁶ AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON THE PROCESSING AND TRANSFER OF PNR DATA BY AIR CARRIERS TO THE UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, BUREAU OF CUSTOMS AND BORDER PROTECTION. Washington DC, 28 May 2004. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/adequacy/pnr/2004-05-28-agreement_en.pdf Acesso em: 19 out. 2013.

¹⁷ AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON THE PROCESSING AND TRANSFER OF PASSENGER NAME RECORD (PNR) DATA BY AIR CARRIERS TO THE UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. Washington DC, 19 out. 2006. Disponível em: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy-pnr-agreement.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

¹⁸ AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON THE PROCESSING AND TRANSFER OF PASSENGER NAME RECORD (PNR) DATA BY AIR CARRIERS TO THE UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS). Bruxelas, 23/julho/2007; Washington, 26 July 2007. Disponível em: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_204/l_20420070804en00180025.pdf Acesso em: 19 out. 2013.

¹⁹ AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE GOVERNMENT OF CANADA ON THE PROCESSING OF ADVANCE PASSENGER INFORMATION AND PASSENGER NAME RECORD DATA. Nov. 2008. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:082:0015:0019:EN:PDF> Acesso em: 19 out. 2013.

²⁰ AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND AUSTRALIA ON THE PROCESSING AND TRANSFER OF PASSENGER NAME RECORD (PNR) DATA BY AIR CARRIERS TO THE AUSTRALIAN CUSTOMS AND BORDER PROTECTION SERVICE. Bruxelas, 29 Set. 2011. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:186:0004:0016:EN:PDF> Acesso em: 19 out. 2013.

²¹ Abaixo, a lista completa dos 34 dados exigidos pelo CBP: PNR record locator code, date of reservation, date(s) of intended travel, name, other names on PNR, address, all forms of payment information, billing address,

- Agência de viagens, endereço para pagamento e forma de pagamento;
- Endereço, e-mail e número de telefone;
- Informações gerais;
- Informações freqüentes fornecidas pelo passageiro;
- Número da poltrona e informações correlatas;
- Serviço de informações especiais; pedidos especiais de serviços (Special Service Information/Special Service Requests: SSI/SSR).

O Ato de Segurança da Aviação e Transporte (ASAT) de 2001²² exigiu que as companhias que operassem nos Estados Unidos fornecessem o registro do nome de passageiros para o *Customs Border Protection* (CBP), antes ou imediatamente após a saída para o país. Caso contrário, seriam multadas em 5 mil dólares. Não obstante, o artigo 25 da Diretiva da Comissão Europeia²³ para a proteção de dados estabelece que informações provenientes de cidadãos dos Estados-membros da União Europeia somente podem ser transferidas se o país destinatário assegurar “um nível adequado de proteção”. Dessa forma, os Estados Unidos concordou em adiar a entrada em força da provisão do Ato de Segurança de 2001, já que a diretiva interna da UE incide sobre o fornecimento de dados pelas companhias aéreas de passageiros europeus, afetando conseqüentemente o fornecimento do registro do nome de passageiros como um todo.

A partir de maio de 2003, os Estados Unidos não concordou mais em adiar o regulamento do ASAT, o que colocou as companhias europeias numa situação delicada. Por um lado, se não disponibilizassem as informações, poderiam ser multadas pelos Estados Unidos em conformidade com o Ato de 2001. Por outro lado, se disponibilizassem, poderiam ser multadas pela União Europeia por violar o artigo 25. Isso estimulou o início de negociações que regulassem a entrada em vigor de um acordo para regular o compartilhamento do registro dos dados dos passageiros, o qual foi concluído em 2004.

Houve diversas disputas entre a Comissão e o Parlamento Europeu, bem como dúvidas relativas às garantias legais para os direitos individuais que seriam

contact telephone numbers, all travel itinerary for specific PNR, frequent flyer information (limited to miles flown and address(es), travel agency, travel agent, code share PNR information, travel status of passenger, split/divided PNR information, e-mail address, ticketing field information, general remarks, ticket number, seat number, date of ticket issuance, no show history, bag tag numbers, go show information, OSI information, SSI/SSR information, received from information, all historical changes to the PNR, number of travellers on PNR, seat information, one-way tickets, any collected APIS (Advanced Passenger Information System) information, ATFQ (Automatic Ticketing Fare Quote) fields. Fonte: AEA. Association of European Airlines. Q&A: Passenger Name Record Data, sd. Disponível em: http://files.aea.be/News/AEA_QAPNR.pdf Acesso em: 19 out. 2013.

²² UNITED STATES OF AMERICA. Aviation and Transportation Security Act. Washington DC, 21 Set. 2001. Disponível em: <https://www.govtrack.us/congress/bills/107/s1447>. Acesso em: 19 out. 2013.

²³ EUROPEAN UNION. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. 24 Oct 2005. Disponível em: https://www.cdt.org/privacy/eudirective/EU_Directive_.html Acesso em: 19 out. 2013.

providas no compartilhamento dos dados. O Grupo de Trabalho do Parlamento Europeu levantou diversas dúvidas quanto à proporcionalidade do acordo e à insuficiência de garantias legais pelo *US Bureau of Customs and Borders Protection (CBP)*. Outro ponto de discussão foi o fato de que os Estados Unidos tinham a liberdade de coletar dados das companhias, sem a necessidade de fazer uma solicitação para ter acesso aos PNR (European Parliament, 2008). Ou seja, de que existia um sistema *pull* ao invés do sistema *push*.

O Grupo de Trabalho composto pela UE e os EUA cujo objetivo era supervisionar a implementação do acordo teve sérias dificuldades que colocaram luz na insuficiência da proteção dos dados. Em primeiro lugar, os membros da UE tiveram dificuldade de acesso a dados e tiveram que assinar acordos que previam punições criminais para a divulgação das informações. Nenhuma contrapartida foi exigida para o EUA. Além disso, concluiu-se que até 2004 os EUA não tinham aderido aos *Undertakings*²⁴ estabelecidos pela UE, sendo inclusive sugerido que fossem eliminadas até o período em que o CBP tivesse estabelecido um filtro para o controle de dados (maio 2005) (European Parliament, 2008). No mesmo ano, uma Decisão da Corte Europeia²⁵ de Justiça estabelece que o escopo do Terceiro Pilar²⁶ no qual a Diretiva da Comissão Europeia havia se baseado para firmar o acordo do PNR era legalmente inadequado. Além disso, a Diretiva aplicada para a Proteção de Dados não poderia ser utilizada no 3º pilar, salvo se houvesse alteração. Um novo acordo teve que ser elaborado.

O novo documento foi firmado em outubro de 2006. Uma das principais modificações foi a elaboração nos Estados Unidos feita pelo Ato de Terrorismo e Segurança de 2004, segundo a qual o presidente deveria fazer uma reforma no Sistema de Compartilhamento Nacional.

²⁴ Os *undertakings* referem-se a algumas exigências legais, por parte da União Europeia, que os Estados Unidos deveriam atender sobre o compartilhamento de dados de cidadãos europeus com alguns órgãos de vigilância dos Estados Unidos. Para mais informações, ver: UNITED KINGDOM. Selected Committee on European Union. Undertakings of the Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection (CBP). 11 May 2004. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/Id200607/Idselect/Idsecom/108/10816.htm>>. Acesso em: 01 out. 2013.

²⁵ EUROPEAN COURT JUSTICE. Joined Cases C-317/04 and C-318/04. Protection of individuals with regard to the processing of personal data – Air transport – Decision 2004/496/EC – Agreement between the European Community and the United States of America – Passenger Name Records of air passengers transferred to the United States Bureau of Customs and Border Protection – Directive 95/46/EC – Article 25 – Third countries – Decision 2004/535/EC – Adequate level of protection. Disponível em: <<http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0317:EN:HTML>>. Acesso em: 19 out. 2013.

²⁶ O Tratado de Maastrich (1992) organiza a União Europeia em três pilares: O pilar comunitário, abrangendo as três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (primeiro pilar). O pilar referente à Política Externa e de Segurança Comum (segundo pilar). E, por fim, o pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal (terceiro pilar). O primeiro pilar tem procedimentos comunitários, já o segundo e o terceiro tratam de procedimentos intergovernamentais. Para mais informações, ver: UNIÃO EUROPEIA. Síntese da Legislação Europeia. sd. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm>. Acesso em 01 out. 2013.

O texto era basicamente idêntico. As únicas mudanças foram que, em primeiro lugar, o acordo passaria a pertencer ao Terceiro Pilar e, em segundo lugar, por conta disso o Parlamento passa a ter uma voz menor. Anteriormente, o acordo estava no bojo do Primeiro Pilar, cujos procedimentos são comunitários (não governamentais). Dessa maneira, torna-se mais difícil a supervisão do Legislativo e, conseqüentemente, o próprio funcionamento dos controles democráticos abordados anteriormente. O acordo previsto para encerrar em julho de 2007. Tendo em vista esse fato, desde o início de 2007 começaram as negociações para um novo texto.

O acordo de 2007 foi selado a partir de “troca de cartas”, para evitar a etiqueta de “acordo internacional”. Esse formato torna mais difícil o estabelecimento de um regime para a proteção de dados. Além disso, está sendo elaborada uma *Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes*, que seria uma unidade de informações de passageiros. Cria-se uma proteção ad hoc de dados, embora não se trate de um órgão independente para a proteção de dados. O acordo é previsto para expirar em 2014.

Abaixo um resumo da evolução dos acordos e suas principais similaridades e diferenças.

Quadro 1 – Acordos sobre o compartilhamento do registro do nome de passageiros

	Acordo 2004	Acordo 2006	Acordo 2007
Fins	Terrorismo, outros crimes organizados, transnacionais por natureza e voos com mandados de custódia para crimes.		Doenças infecciosas e proteção de interesses vitais
Revisão do acordo	CBP deve consultar a Comissão antes de rever qualquer desses itens.		
Dados Sensíveis	CBP não vai usar dados sensíveis (posições políticas, opção sexual, questões étnicas)	Pode adicionar outros dados – fora os 34 já existentes, para cumprir requisitos.	Em casos especiais pode fazer uso.
Sistema de acesso a dados	Adoção sistema <i>pull</i> até sistema <i>push</i> ser viabilizado.		Adoção sistema <i>push</i> até jan/2008. Responsabilidade das companhias.
Cópia dos dados	Pedido de cópia dos dados regulados pelo <i>Freedom of Information Act</i> .		
Undertakings	Revisão anual da implementação dos <i>undertakings</i> .		
Disponibilidade dos dados	Dados disponíveis por 3,5 anos. Depois são destruídos.	Dados disponíveis por 15 anos.	
Frequência de acesso aos dados	Pode acessar somente 1 vez, 72 h antes do voo.		Não há limite de acesso.

Fonte: Elaboração própria (Agreement, 2004; Agreement, 2006; Agreement, 2007)

O uso de *data profiling*, que consiste na delimitação de certa combinação de características pessoais que levam a uma atenção redobrada por parte das autoridades, e de *data mining*, que é a criação de logaritmos para cruzar com base de dados, a partir da qual se pode levantar perfil de indesejáveis, são dois pontos de preocupação que estão presentes no compartilhamento dos dados de passageiros entre autoridades nacionais e internacionais. No relatório do Congresso Londrino, frisa-se que o enquadramento das pessoas nesses padrões não dá margem para condenação imediata, mas sim coloca luz para que futuras investigações sejam levadas a cabo:

Mesmo que a mineração de dados possa revelar padrões e relações, não pode revelar o significado desses padrões; pode identificar conexões entre os padrões de comportamento e a conduta dos indivíduos, mas não pode identificar a relação causal dessas relações. Há questões que só podem ser resolvidas interpretando as informações.²⁷ (HOUSE OF LORDS, 2007, p. 10)

Não obstante, nenhum exemplo foi dado de uso dos dados para a prevenção de terrorismo – o que gera um questionamento relativo a qual finalidade estes estão servindo de fato. Mesmo que o Congresso Londrino rejeite a hipótese de que as informações recolhidas possam servir para a deterioração do devido processo legal mediante uma prévia condenação, pode-se argumentar que subiste uma lógica pró-ativa de atuação, o que pode sinalizar uma possível deterioração das liberdades democráticas. Tanto o *data profiling* quanto o *data mining* pressupõem que somente o fato de determinado indivíduo parecer culpado por se enquadrar em determinados perfis de pessoas indesejáveis passíveis de cometer algum crime é suficiente para torná-lo culpado de fato, passando a ser alvo de uma investigação. Ou seja, mesmo sem cometer nenhum crime ou infração, o indivíduo torna-se suspeito. Como coloca Anastassia Tsoukala (2006, p. 61).

O jogo não é mais cometer um ato, mas o “sinal” de que uma ofensa pode potencialmente ser cometida por um indivíduo ou um grupo que potencialmente representam um risco. A prioridade não é mais em sanções, mas sim regulação. A questão é menos condenar um indivíduo e mais deter outros, mas consiste acima de tudo em controlar o movimento e o fluxo, controlar grupos de pessoas antecipadamente, analisando seu futuro em potencial, para normalizá-lo.²⁸

Existem também diferenças relativas aos sistemas de proteção de dados e sistemas jurídicos em geral dos países membros da União Europeia e os Estados

²⁷ Tradução da autora. No original: “Although data mining can reveal patterns and relationships, it cannot reveal the significance of these patterns; it can identify connections between patterns in the behavior or conduct of individuals, but it cannot identify causal relationships. These are matters left to those interpreting the information.”

²⁸ Tradução da autora. No original: “The game is no longer the committing of an act itself, but the “signal” that an offence might possibly be committed by an individual or a group that potentially represents a risk. The priority now is no longer on sanctions but on regulation. The issue is less about condemning an individual than about deterring others, but it consists above all of managing movement and flux, of managing groups of people in advance, analyzing their potential future, in order to normalize them.”

Unidos. Nos EUA, a proteção de dados não é um direito constitucional, estando sujeita às diferentes interpretações dadas pelos estados. Já na UE, esta possui status de direito constitucional, prevendo inclusive o direito de ter uma assistência jurídica individual. A *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data* (1981) e a Diretiva 95/46²⁹ são dois instrumentos basilares no âmbito europeu. Em 2001 foi inclusive criado um órgão de supervisão independente, o *European Data Protection Supervisor*³⁰. Tal órgão não existe nos Estados Unidos. Até 2007, o *Privacy Act*³¹, criado em 1974 com a finalidade de proteger os cidadãos do uso indevido de seus dados, somente abrangia cidadãos estadunidenses residentes no país. A necessidade de autoridades autônomas que supervisionem o uso de dados foi um fato salientado por diversos textos do Conselho da União Europeia e também no oitavo princípio enunciado no texto *Regulation of Computerised Personal Data Files*³², redigido pela UE.

Outro elemento de preocupação é o tempo em que os dados coletados ficam armazenados até serem eliminados. De acordo com o acordo de 2004, os dados deveriam ficar armazenados durante 3 anos e meio até serem destruídos. Este período foi ampliado para 15 anos pelo acordo de 2006. Já o uso de dados sensíveis passou a ser permitido em casos especiais (sem que fossem especificadas quais as situações de fato enquadram-se nesta categoria).

Ainda, existem algumas questões mais específicas. Dentre os dados requeridos, há as “considerações gerais” (*general remarks*), que é uma definição muito vaga. Em adição, o texto de 2007 incorporou às finalidades do uso dos dados, além de questões de segurança previamente definidas, o uso para a proteção de “interesses vitais” (*vital interests of the data subject*), expressão que é igualmente de grande abrangência e poderia ser melhor definida.

A adoção do sistema *push* a partir de 2007 representa maiores possibilidades de proteção dos dados. Antes, as autoridades poderiam apenas retirar do sistema as informações que desejassem. Agora, as autoridades necessitam solicitar ao CBP (sistema *push*) o uso de ditos dados, o que dificulta o uso indiscriminado das informações. Já o direito de *redress* efetivou-se apenas em 2006. O direito de *redress* consiste no direito do indivíduo de recorrer judicialmente quando o seu nome estiver numa lista de passageiros proibidos de embarcar. Tal direito não estava previsto pelos acordos anteriores. Esse dois fatos indicam avanços na proteção

²⁹ EUROPEAN PARLIAMENT. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such 24 out. 1995. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>. Acesso em: 19 out. 2013.

³⁰ Para mais informações, ver: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/edps/>. Acesso em: 19 out. 2013.

³¹ UNITED STATES OF AMERICA. Privacy Act. Washington DC, 1974. Disponível em: <http://www.archives.gov/about/laws/privacy-act-1974.html>. Acesso em: 19 out. 2013.

³² GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files. 14 dez. 1990. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ddcafaac.html>. Acesso em: 19 out. 2013.

de dados, porém não são suficientes para impedir o seu uso indevido devido aos inúmeros pontos de preocupação que foram elencados previamente.

6 Conclusões

A ausência de um órgão independente responsável pela proteção de dados, o sigilo de informações e as diferenças jurídicas existentes entre a União Europeia e os Estados Unidos dificultam as reclamações individuais, a atuação e supervisão pela mídia, pelo Judiciário e pelo Legislativo, o que sinaliza uma debilidade dos controles democráticos desenvolvidos *pari passum* os acordos de compartilhamento de dados de passageiros. Além disso, o uso de dados sensíveis, a indefinição de termos em campos fundamentais como o tipo de dado utilizado e a finalidade para que servem, bem como a extensão do tempo de armazenamento das informações são aspectos que também podem sinalizar uma preferência pela atuação do Estado a partir de uma lógica pró-ativa e de securitização crescente. Tal cenário torna ainda mais complexo o exercício da *accountability* em questões de segurança e, conseqüentemente, requer atenção. De maneira preliminar, pode-se argumentar que existe uma deterioração das liberdades democráticas no caso dos acordos PNR porque há uma inversão do devido processo legal mediante o desenvolvimento de técnicas de vigilância e categorias de enquadramento frente à debilidade de mecanismos que possibilitam um efetivo controle democrático por parte da sociedade e do Estado. Nesse sentido, o balanço entre direito à segurança e direito à liberdade indica pender mais para o primeiro. A cooperação securitária interestatal entre a UE e os EUA parece carecer de mecanismos de controle que acompanhem o seu incremento nos últimos anos.

Security cooperation between European Union and the United States – the passenger name record and democratic liberties.

ABSTRACT: The transnational character of contestation movements and terrorist threats shape that rate reaction to these events, having as important actors the European Union and the United States. Analysis from data already collected and from specialized literature shows that the absence of an independent organ, the confidence of information, and juridical differences hamper individual complaints, action of the media, Judiciary and Legislative, having the possibility of jeopardizing democratic liberties in the region due to the weak democratic controls developed.

KEYWORDS: Cooperation, Security, Democracy, Democratic Controls, European Union, United States.

Referências

AGREEMENT BETWEEN EUROJUST AND THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington D.C, 6/Nov/2006. Disponível em: <<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20Eurojust-USA%20%282006%29/Eurojust-USA-2006-11-06-EN.pdf>> Acesso em: 19 out. 2013.

AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE GOVERNMENT OF CANADA ON THE PROCESSING OF ADVANCE PASSENGER INFORMATION AND PASSENGER NAME RECORD DATA. Nov. 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:082:0015:0019:EN:PDF>> Acesso em: 19 out. 2013.

AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON INTENSIFYING AND BROADENING THE AGREEMENT ON CUSTOMS COOPERATION AND MUTUAL ASSISTANCE IN CUSTOMS MATTERS TO INCLUDE COOPERATION ON CONTAINER SECURITY AND RELATED MATTERS. 3 Dec. 2003 <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/usa_agreement-csi_en.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON THE PROCESSING AND TRANSFER OF PNR DATA BY AIR CARRIES TO THE UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, BUREAU OF CUSTOMS AND BORDER PROTECTION. Washington DC, 28 May 2004. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/adequacy/pnr/2004-05-28-agreement_en.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND AUSTRALIA ON THE PROCESSING AND TRANSFER OF PASSENGER NAME RECORD (PNR) DATA BY AIR CARRIERS TO THE AUSTRALIAN CUSTOMS AND BORDER PROTECTION SERVICE. Bruxelas, 29 Sept. 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:186:0004:0016:EN:PDF>> Acesso em: 19 out. 2013.

AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON THE PROCESSING AND TRANSFER OF PASSENGER NAME RECORD (PNR) DATA BY AIR CARRIERS TO THE UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. Washington DC, 19 out.2006. Disponível em:< <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy-pnr-agreement.pdf>> Acesso em: 19 out. 2013.

AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON THE PROCESSING AND TRANSFER OF PASSENGER NAME RECORD (PNR) DATA BY AIR CARRIERS TO THE UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS). Bruxelas, 23 July 2007; Washington, 26 July 2007. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_204/l_20420070804en00180025.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

AGREEMENT BETWEEN THE EUROPOL OFFICE AND THE UNITED STATES OF AMERICA. Bruxelas, 2 Dec. 2001. Disponível em:< https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/united_states_of_america.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

AGREEMENT ON EXTRADITION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington DC, 25 June 2003. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/SummartOfTreatyAction.do?step=0&treatyId=5461>> Acesso em: 19 out. 2013.

ALDRICH, R. J. Transatlantic Intelligence and Security Cooperation. *International Affairs*, n.4, p. 731-753, 2004.

APAP, J. (Org.). *Justice and Home Affairs in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002.

ARTURI, Carlos. *Movimentos Antiglobalização, Terrorismo e Cooperação Interestatal em Segurança Interna na União Européia e na América do Sul*. Paper apresentado na LASA, 2009.

ASSOCIATION OF EUROPEAN AIRLINES. Q&A: Passenger Name Record Data, sd. Disponível em: <http://files.aea.be/News/AEA_QAPNR.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

BARRACHINA, C.; RIAL, J. Los Ministerios de Defensa en América Latina y las Consecuencias de la Multidimensionalidad de las Amenazas. *América Latina Hoy*, v. 42, p. 131-159, 2006.

BIGO, D. et al. *Illiberal Practices of Liberal Regimes: the (in)security games*. L'Harmatan: Paris, 2006.

BUZAN, B.; WÆVER, O. *Regions and Powers – The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, M. A. C. Sistemas Nacionais de Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, p. 75-127, 2003.

_____. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 48, p. 67-113, 2005.

_____. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. *Security and Defense Studies Review*. Washington, v.1, p.01-19. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/cepik.pdf>> Acesso em: 30 maio 2012.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Edusp, 1997.

EUROPEAN COUNCIL. 18 January 1981. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, ETS no.108, Strasbourg.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE. Joined Cases C-317/04 and C-318/04. Protection of individuals with regard to the processing of personal data – Air transport – Decision 2004/496/EC – Agreement between the European Community and the United States of America – Passenger Name Records of air passengers transferred to the United States Bureau of Customs and Border Protection – Directive 95/46/EC – Article 25 – Third countries – Decision 2004/535/EC – Adequate level of protection. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0317:EN:HTML>> Acesso em: 19 out. 2013.

EUROPEAN PARLIAMENT. Data Protection from a Transatlantic Perspective: the EU and US move towards an International Data Protection Agreement? Bruxelas, Setembro 2008.

EUROPEAN PARLIAMENT. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. 24/ outubro/1995. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>> Acesso em: 19 out. 2013.

EUROPEAN UNION. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. 24 Oct. 2005. Disponível em: <https://www.cdt.org/privacy/eudirective/EU_Directive_.html>. Acesso em: 19 out. 2013.

FITCH, Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.

GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files. 14 Dec. 1990. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ddcafaac.html>> Acesso em: 19 out. 2013.

GRAY, J. *Two Faces of Liberalism*. New York: The New Press, 2006.

HOUSE OF LORDS – European Union Committee. The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement, London, 2007.

MATELLART, Armand. *La globalisation de La surveillance: aux origines de l'ordre securitaire*. Paris, La D'couverte, 2007.

O'DONNEL, Guilherme. *Notas sobre várias Accountabilities*. Buenos Aires, Universidade Torquato Di Tella, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SUPPLEMENTAL AGREEMENT BETWEEN THE EUROPOL OFFICE AND THE UNITED STATES OF AMERICA ON THE EXCHANGE OF DATA AND RELATED INFORMATION. Bruxelas, 20 Dec. 2002. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/supplemental_agreement_between_europol_and_the_usa_on_exchange_of_personal_data_and_related_information.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

TSOUKALA, A. Defining the Terrorist Threat in the Post-September 11th Era. In: BIGO, D. et al. *Illiberal Practices of Liberal Regimes: the (in)security games*. L'Harmatan: Paris, 2006.

UNIÃO EUROPEIA. Síntese da Legislação Europeia. sd. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maas-tricht_pt.htm>. Acesso em 01 out. 2013.

UNITED KINGDOM. Selected Committee on European Union. Undertakings of the Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection (CBP). 11 May 2004. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/Id200607/Idselect/Ideucom/108/10816.htm>>. Acesso em: 01 out. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. Aviation and Transportation Security Act. Washington DC, 21/setembro/2001. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/107/s1447>> Acesso em: 19 out. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. Privacy Act. Washington DC, 1974. Disponível em: <<http://www.archives.gov/about/laws/privacy-act-1974.html>> Acesso em: 19 out. 2013.

A invasão soviética ao Afeganistão e suas consequências para a Guerra Fria¹

*Fernando Rieger**
*Yves Teixeira***

RESUMO: No presente artigo abordam-se os desdobramentos do pós-segunda guerra mundial que ocasionaram nos embates políticos, sociais e culturais no Afeganistão que, mais tarde, explicariam a relevância da intervenção militar soviética na região. Busca-se, também, introduzir o desenrolar histórico da URSS/Rússia antes do seu posicionamento efetivo na região, de modo a abordar os eventos que corroboram com esta revisão histórica. Referente ao conflito dá-se como relevante, a caracterização do contra-ataque estadunidense, ocupando o caráter estratégico de suporte aos guerreiros Mujahedin, levando a uma guerra “invisível” contra a URSS. Sendo assim, estabelecemos no contexto histórico a relação do mundo bipolar dentro dos conflitos pontuais, em especial o caso Afegão, que vem a ser um dos fatores para a dissolução da URSS.

PALAVRAS-CHAVE: História, URSS, Rússia, Afeganistão, Guerra Fria, EUA.

¹ Artigo submetido em 21 de julho de 2013 e aceito para publicação em 31 de outubro de 2013.

* Acadêmico do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa. E-mail: fernandorieger@hotmail.com.

** Acadêmico do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa. E-mail: yves.teixeira@gmail.com.

1 Introdução

No momento em que buscamos informações sobre determinados acontecimentos criados pelo tempo ou estabelecidos pela ordem ideológica, devemos entender em que contexto e de que forma estes são construídos e formalizados, levando sempre em consideração seus objetivos e consequências na ordem mundial.

No tocante à Guerra Fria, vários eventos de pequenas e grandes escalas aconteceram no mundo, como: guerras pontuais, ascensões de governos autoritários e disputas sobre áreas de influência – muitas vezes estes eventos estão umbilicalmente ligados devido à evolução de premissas conflitivas. Além dos conflitos externos de ordem militarista, vários outros levantes foram travados nesta época, todos eles ligados às disputas ideológicas da época.

Tentar defender argumentos sobre a invasão soviética no Afeganistão e não explicar os fenômenos transcorridos por sua história é, no mínimo, procurar reduzir o mesmo ao fracasso isolado (sem nenhuma interferência estrangeira). No entanto, a história mostra que os problemas afegãos são oriundos de forças profundas do cenário internacional. A URSS, mais do que envolvida na geopolítica da região, carregava sobre as suas intensões componentes ideológicos e políticos mesclados com interesses de Estado, onde não havia uma clara postura de anexação do território afegão (acesso aos mares quentes) ou a manutenção do *status-quo*² da região (apoiando o regime marxista que se instalava no Afeganistão e, conseqüentemente, eliminando os insurgentes Mujahidins³).

Os mesmos elementos que nos levam a pensar na guerra do Afeganistão como um conflito isolado cria, também, a percepção faltosa de que este conflito foi mantido sobre vias de igualdade. De fato, pôde-se identificar uma grande diferença militar no início da invasão soviética, devido ao grande uso de Tanques T-54 e T-62 e os então intocáveis helicópteros Mi- 8, Mi-24 Hind e Mi-26, que tornara a gênese da guerra um convite às críticas do ocidente e países árabes.

Uma guerra com um grande poderio militar e contextualizada no período da Guerra Fria geraria, por consequência, o apoio de outra potência da época, no caso, os Estados Unidos, que financia e equipa os revoltosos Mujahidin a fim de impedir a expansão soviética na região. Um dos maiores apoios se dá nas inovações tecnológicas no campo de batalha que, sobretudo, foram capazes de igualar as forças entre soviéticos e os insurgentes, como os misseis Stinger de características solo-ar que davam suporte aos guerrilheiros contra os helicópteros soviéticos.

Com o desenrolar da guerra e a URSS já enfraquecida, a sua atividade na região começa a ser contestada internamente. Sua fraqueza era composta de falta

² Segundo Gilberto Sarfati, políticas de status quo visão conservar o poder e evitar mudanças no sistema internacional que alterem sua posição. (SARFATI, 2005, p. 94)

³ Grupo insurgente do Afeganistão.

de dinheiro e componentes políticos para justificarem tais ações, obtendo altos custos no campo de batalha (mortes de soldados) e nos cofres públicos.

Não seria nenhum absurdo pensar no fim do conflito no Afeganistão como o último suspiro da URSS. No momento que esta “cai” diante dos seus vizinhos, a mesma isola-se politicamente e com um alto déficit na sua economia, o que resulta no colapso da organização e o fim do sonho comunista.

2 Uma breve história da Rússia/URSS e os desdobramentos que precedem à Guerra Fria

“Russia is a riddle wrapped in a mystery inside an enigma.” (Winston Churchill)

A Rússia é um país que possuiu uma complexidade enorme em sua conjuntura social. Munido de uma vasta geografia e de um império inconstante, durante toda sua história este país conseguiu se destacar no cenário mundial com um ator de grande atividade.

Por muitos anos essa região não soube o que era estabilidade. Ameaçada por impérios que a circundavam, etnias estrangeiras fomentando as disparidades culturais e entre outros agravantes geopolíticos, este Estado obrigou-se a manter um exército de caráter ofensivo e com disposição a defender seus flancos mais débeis (SERVICE, 2009).

De certa forma, a geopolítica russa se caracteriza por sua época imperial. Das invasões napoleônicas até um pouco antes da queda do último Romanov (família dos Czares), esta se viu na obrigação de criar zonas de influência ao seu redor, fomentando até a criação de Estados tampões, como podemos identificar no caso da Mongólia. O fato é que, com a queda do último Czar, as transformações foram devidamente profundas, e estas mudanças estão intimamente ligadas ao termino da 1ª guerra mundial que, além de estimular a desestruturação do regime secular dos Czares, criou também os alicerces para a estabilização do primeiro regime socialista da história.

A partir desse momento, enquadrado no período entre guerras, a potência que ajudara o mundo liberal na 1ª guerra mundial, já não era mais bem vista. Não agradavam em nenhuma circunstância os países liberais uma disseminação ideológica de cunho comunista no ocidente. Pouco é comentado, mas a Guerra Fria⁴ começa muito antes do termino da 2ª guerra mundial, não como um perigo bélico ou nuclear, mas ideológico. Nesse momento a Rússia já faz parte da União

⁴ Neste contexto, usamos como base a afrouxamento das imposições do Tratado de Versalhes, a fim de afastar a Alemanha da URSS e aproximá-la do ocidente. Além disso, os projetos da URSS de exportação do ideal socialista

das Republicas Socialistas Soviéticas (1922) e adquire cada vez mais influência nos países que há tempos eram considerados inimigos. A sua expansão deu-se até a Ucrânia, Bielorrússia, Polónia e entre outros países que vieram a causar “mal-estar” às potências capitalistas.

Antes mesmo do estopim da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha e a URSS já teriam feito vários acordos militares, alguns deles assinados durante as imposições de Versalhes, nas quais impediam a Alemanha de possuir um exercito expressivo. Uns dos principais acordos que ficaram na herança da cooperação alemão-russa foi o tratado de Rapallo e o pacto de Molotov Ribbentrop (não-agressão). O primeiro foi feito em 1922 e proporcionou a domesticação de novas armas de guerra de origem alemã em solo russo – mal saberia Lênin que, mais tarde, esse acordo daria o *know-how* necessário para a Alemanha invadir a Polónia e a França dando início à guerra. O segundo, assinado em 1939, visava o “não ataque” dos países envolvidos. A Alemanha buscava evitar o máximo possível uma guerra em duas frentes e para URSS este seria um meio de se preparar melhor para a guerra.

Não era só a Alemanha que se mostrava preocupada em evitar uma guerra em duas frentes, as inquietações russas sobre o Império Japonês no pacífico – especialmente na Manchúria – fizeram com que a mesma assinasse um acordo de não agressão com os Japoneses⁵.

Diferentemente das relações entre Rússia e Japão, o conflito entre alemães e russos era impostergável, como bem se refere Saraiva:

Com o ataque alemão, em 22 de junho, os britânicos firmaram uma aliança com Stalin em 13 de julho. Os norte-americanos mandaram Hopkins, o velho amigo de Roosevelt, para endossar a aliança e apoiar a resistência russa à agressão alemã. No final de outubro, a URSS era incluída na aliança Ocidental. (SARAIVA, 2008, p. 182)

Dessa forma, o conflito começa a ficar em evidência para a União Soviética e, conseqüentemente, para todos os envolvidos, visto que as alianças começam a tomar forma e as características do “novo mundo” se tornam presentes. Diante da primeira derrota hitlerista, a *blitzkrieg* foi contida perto de Moscou, mas com o advento do inverno russo, as tropas são enviadas para uma cidade ao sul, à beira do Rio Volga, Stalingrado era para os soviéticos o último esforço para a contenção do Império Alemão.

Com perdas altíssimas de vidas, os soviéticos conquistam novamente Stalingrado. Nesse momento, há um recuo em massa das tropas alemãs, pois sem atingir os recursos russos – de extrema importância para a guerra na

fizeram com que a mesma não fosse aceita na formação da Liga das Nações – ou Sociedade das Nações – fomentando a situação isolacionista da mesma.

⁵ “Assinado por russos e japoneses em Moscou, no dia 13 de abril de 1941”. (SARAIVA, 2008, p. 184)

Europa –, Hitler é obrigado a defender as terras já dominadas. Dessa forma, o avanço soviético forçou o recuo das tropas alemãs na Ucrânia, Bielo-Rússia e na Polônia. As vitórias soviéticas foram de extrema importância para os rumos da guerra. A grande perda humana no final da mesma somaria algo entorno de 20 milhões, quase dois quintos do total de perdas somado todo o tempo do conflito.

O fim da guerra (na Europa) se deu com a invasão de Berlim pelos soviéticos, pois pressionados pelos dois flancos os alemães não conseguiram conter o avanço aliado, visto a ocupação da Normandia no Dia-D⁶. Embora a Alemanha estivesse cercada pelos aliados, estes travariam uma grande batalha política para nortear os rumos da Europa no final do conflito, pois o mundo ocidental não encarava com bons olhos a presença soviética no centro do velho continente, temendo assim uma influência socialista no mundo liberal.

Como já dito, o “início” da Guerra Fria deu-se muito antes do fim da Segunda Guerra Mundial, todavia, os fenômenos que caracterizam a mesma viram a ser aplicados depois do declínio total da Alemanha perante os Aliados e com o fim dos conflitos no Pacífico contra o Japão.

Portanto, o fim da guerra não termina com as tensões no mundo, ela só deu lugar a uma nova corrente que leva ao Balanço de Poder dos aliados, culminando em uma nova disputa internacional entre o socialismo e o capitalismo. À medida que os conflitos da Segunda Guerra Mundial foram se dissipando, as tensões na Europa pareciam estar congeladas pela premissa do “fim do Nazismo” (pela opinião pública), mas a mudança de paradigmas gerou uma grande imprevisibilidade, cuja bipolaridade teve um papel central nas relações entre os estados alinhados promovendo anos de desconfiança mútua.

De modo geral, a Guerra Fria acaba trazendo uma série de fatores que vão conduzir o mundo por uma corrente um tanto ambígua, como pôde ser observado em vários conflitos que originaram da mesma e que tiveram apoio direto ou indireto das potências do pós-guerra. Um exemplo, dentro dos grandes exemplos de conflitos da Guerra Fria, foi o Afeganistão, cuja monarquia dualista daria início a uma série de prerrogativas ambíguas, a fim de angariar apoio das duas potências da época, que dentro de suas zonas de interesse, olhavam o país do oriente médio de diferentes perspectivas, dando-se início a “corrida” para Afeganistão.

3 O Afeganistão no contexto da Guerra Fria

Após a Segunda Guerra Mundial o Afeganistão sofreu uma grande pressão para a reestruturação do seu Estado, seja pela infraestrutura que era precária ou

⁶ O Dia-D marca a invasão das praias da Normandia, em 6 de Junho de 1944. A divisão deu-se em cinco setores: Juno, Gold, Omaha, Utah e Sword.

pela sua agenda política que enfrentava grandes contradições, especialmente com o seu vizinho Paquistão com quem disputava e debatia a remarcação das linhas de fronteira. Devido às novas demandas do país, o rei, Mohammad Zhahir Xá, acreditava que era necessário mudanças pontuais nos pilares do governo. Dessa forma, Zhahir convoca seu primo, Mohammed Daoud, para que ele venha a ser o seu primeiro ministro. Segundo Amin Saikal (2010, p. 122, tradução nossa), “[...] eles criaram um acordo segundo o qual, o rei teria poderes para exercer seus deveres constitucionais e Daoud se tornaria primeiro-ministro, perseguindo um acelerado processo de construção do Estado e modernização”.

A priori, os objetivos de Daoud focavam-se na pertinência da centralização do poder para que houvesse uma real aceleração no processo de *state-building*, e ainda, renegociar as fronteiras com o Paquistão e aceitar o conceito nacionalista vindo dos Pashtuns⁷. Para tais conquistas, havia a necessidade de buscar capital estrangeiro e apoio militar, a fim de financiar suas ações e proteger a estrutura vigente. No entanto, Daoud não se interessa pelo Marxismo-Leninismo, negando aberturas à URSS – Estado que encarava o Afeganistão como um potencial aliado na região –, pois ele parecia ciente da confusa dialética⁸ que o socialismo soviético travaria com o Islã. Ainda assim, a necessidade de manter relações com o exterior leva o mesmo a uma política de neutralidade dentro do cenário bipolar.

Em meio a esta nova conjuntura, o governo do Afeganistão tenta uma primeira aproximação a Washington em 1953-54. Além dos ensejos econômicos e militares, Daoud queria uma mediação nas conversas com o Paquistão na questão fronteiriça, mas Washington nega o pedido, especialmente na ajuda militar, pois acreditava que o Afeganistão não era estrategicamente importante comparado aos seus vizinhos e, “[...] nenhuma ajuda militar (seja quão efetiva fosse) poderia impedir ou tornar o Afeganistão seguro contra um ataque soviético” (SHAHEEN, *apud* SAIKAL, 2010, p. 122, tradução nossa).

Dando maior ênfase ao caráter ambíguo das relações de poder dentro da Guerra Fria, Daoud volta-se para a URSS por razões previsíveis. Nikita Khrushchev aceita o pedido do Afeganistão (vindo em oposição à negação estadunidense) e fornece ajuda militar e econômica para a região. Não menos pragmáticos, os soviéticos deram o suporte necessário para o embate com os paquistaneses, e seus motivos eram claros como bem cita Amin Saikal:

[...] para contrariar a política dos EUA de contenção, e evitar que o Afeganistão se torne uma base antissoviética americana como o Irã, Paquistão e Turquia, e definir um bom exemplo para promover o novo. A política soviética de coexistência pacífica tinha a esperança de transformar

⁷ Entende-se por Pashtuns, a confederação tribal que habitava a fronteira do Afeganistão/Paquistão.

⁸ O conceito de “Dialética” estabelecido por nós baseia-se no confronto entre duas teorias gerando uma nova situação decorrente deste conflito de ideias.

o Afeganistão em um pilar para a expansão soviética na região. (SAIKAL, 2010, p. 123, tradução nossa)

Não concluída as reformas fronteiriças e com as relações Afeganistão-Paquistão deteriorando-se cada vez mais, Daoud faz uma nova tentativa de atrair a ajuda de Washington para a sua região, mas lhe é negado o pedido novamente em 1961. Antes disso, no final dos anos 1950, os EUA aumentaram a sua ajuda econômica a Cabul, devido a grande influência soviética que resistia na área e que, visto o cenário, precisava ser contida. No entanto, a ajuda americana não foi nada perto do efetivo soviético empregado no Afeganistão. Basicamente, somente 1/5 do capital foi mandado à Cabul em comparação ao montante provido pela URSS durante todo o período de ajuda soviética na região, que além de fornecer maiores recursos financeiros também armou as forças do país. A deficiência na postura estadunidense com o Afeganistão se concretiza com a diminuição dos recursos durante a guerra do Vietnã⁹, sejam eles políticos ou econômicos.

As débeis relações entre Afeganistão e Paquistão resultam em: (1) não resolução da questão fronteiriça; e (2) fechamento da rota econômica afegã em um alto custo econômico para o Afeganistão. Devido aos grandes problemas e o difícil desenvolvimento a respeito, Daoud renuncia em 1963, mas, no entanto, volta ao governo depois da iniciativa do rei de aplicar a “experiência da democracia” como uma forma de estabelecer seu próprio domínio. A medida conduzirá a criação de três parlamentos não partidários e fortes movimentos de oposição.

A partir desses movimentos, o Afeganistão se encontra em uma crise política turbulenta que envolvia facções pró-soviéticas, pró-Islâmicas e o Partido Democrático Afegão (PDPA) no período de 1960 até 1973. Além disso, e dando sequência as inconstantes políticas afegãs, em julho de 1973, aproveitando uma visita do rei a Roma, Daoud chega ao poder através de um golpe de Estado com apoio dos militares, instaura a República Afegã e faz o uso inflamado de premissas democráticas em uma nítida estratégia de chamar a atenção do ocidente.

Em 1975, após a consolidação do seu poder, Daoud, com sua Autocracia Modernista, move-se para a redução da dependência afegã perante a União Soviética. Nesse momento, há um pessimismo soviético sobre a lealdade de Daoud, o que ocasiona na aliança da URSS com o PDPA, culminando no assassinato de Daoud e sua família, no dia 27 de Abril de 1978. Desde então, o Afeganistão é declarado como uma República Democrática, cujos laços com a União Soviética seriam de extrema importância.

Em contraponto, o regime pós-Daoud não conseguiu se estabelecer na região, fomentado pela irracionalidade cultural das políticas que se objetivavam

⁹ O grande efetivo militar produzido no Vietnã em conjunto às baixas humanas e investimentos, dificultou o auxílio ao Afeganistão por parte dos EUA.

no Afeganistão. Além disso, a incapacidade do presidente Hafizullah intrigou Moscou, criando margens para a desconfiança de um possível desalinhamento, o que para a URSS seria extremamente prejudicial, tanto no campo diplomático como no econômico, visto o grande investimento soviético no país. Dessa forma, uma intervenção militar na área começa a ser cogitada, resultando em uma nova troca de poderes por parte da aliança entre o PDPA e a URSS. Em 27 de dezembro de 1979, o líder do PDPA, Karmal, “[...] anunciou na Rádio de Cabul que colocaria um fim no sanguinário aparato de ‘violência intolerante e de tortura de Hafizullah Amin’, retirando o ‘vampiro’ do poder” (WAHAB; YOUNGERMAN, 2010, p. 160, tradução nossa).

A investida de Karmal frente à guerra civil culminara no avanço soviético na região formando as bases para o início da “sovietização” do conflito. A invasão soviética durou mais do que o previsto e as consequências foram de extrema importância para a compreensão dos eventos futuros, como a dissolução da URSS e os desdobramentos do regime islâmico no Afeganistão.

À medida que os conflitos internos e as desconfianças externas incidem a invasão soviética, a importância geoestratégica da região é posta em evidência. Além disso, o pragmatismo soviético e a cautela estadunidense demonstram a que nível os atores usaram o Afeganistão – como palco de guerra ou terrorismo midiático. Ou seja, para a URSS, o Afeganistão era um aliado em potencial que poderia, sobretudo, manipular a geopolítica da região. No entanto, para os EUA, a região que já era importante começa a cair de vez, visto os acontecimentos no Irã em 1979 (Revolução Islâmica).

Analisar a atuação das potências da época não é só um processo histórico, mas semântico, que demonstra como as *Proxy Wars*¹⁰ sofreram um processo de *overused* durante a Guerra Fria e, desse modo, acrescentaram um relativo desgaste no sistema internacional, que foi demasiadamente violado por “políticas profundas” refletidas diretamente nas agendas de política externa dos países, o que reativou as conexões interdependentes entre os mesmos dando maior margem às tensões globais.

4 Invasão soviética

Um ano após o golpe de Estado, com objetivo de derrubar o presidente Hafizullah Amin, a URSS começa a elaborar uma maneira de estancar a “ferida” no Afeganistão. Amin foi considerado incapaz de exercer seu cargo, pois não conseguiu estabelecer seu regime no país, o que culminou em constantes problemas políticos na região. A busca de retomar/reafirmar seus laços com Washington fez com que o Kremlin se colocasse entre duas situações: 1) Invadir e salvar o PDPA (partido

¹⁰ *Proxy War* é o termo utilizado para conflitos onde os atores principais não atuam diretamente. Ou seja, estes utilizam terceiros para alcançar seus objetivos dentro de determinado conflito.

com alinhado com Moscou) ou 2) proteger o massivo investimento soviético no Afeganistão desde a metade da década de 1950.

Visto o risco que o Afeganistão corria de “cair” diante das leis islâmicas, segundo políticos soviéticos, Brezhnev e alguns membros do seu colegiado do Politburo decidiram pela invasão. O Exército Vermelho invadiu o Afeganistão em 25 de dezembro de 1979. Segundo Amin Saikal (2004, p. 194, tradução nossa) “[...] o quadragésimo exército soviético, contando com 75 mil homens da aviação, blindados e artilharia, tinha começado a sua dupla marcha para o Afeganistão”.

O posicionamento internacional diante desta crise foi de condenação. Chanceleres de 34 nações islâmicas adotaram uma resolução que condenava a intervenção soviética. Na ONU, o protesto também se tornou presente e previa a retirada urgente das tropas soviéticas. Ainda assim, “[...] a invasão também congelou as relações entre a URSS e o ocidente, e em particular com os EUA. Como um sinal de desaprovação, o presidente Jimmy Carter proibiu os norte-americanos de participar dos jogos Olímpicos de Moscou em 1980”. (ASCHER, 2009, p. 216, tradução nossa). Ou seja, o cenário fomentava o desconforto mundial diante da invasão e a imprevisibilidade dos rumos do conflito mudaram as perspectivas da Guerra Fria, o que levou ao fim da Détente e o conseqüente afastamento entre URSS e EUA. A eminente ação soviética na determinação de uma resposta rápida aos problemas no Afeganistão pode ser explicada pelo “pessimismo preventivo” (uma extensão do “pessimismo antropológico” de Maquiavel), cuja doutrina baseia-se na previsão negativa dos acontecimentos futuros, artifício que a URSS usou para basear suas ações austeras e o fomentar justificativas diversas para validar suas iniciativas.

O medo que o Afeganistão pudesse se tornar um país satélite dos EUA, com conotações antissoviéticas, como o Irã (antes de 1979), Turquia e Paquistão, por si só poderia explicar a intervenção, no entanto, há outras tantas variáveis que seria um ato temerário elencar um único motivo para tal conflito, pois entre eles pautam-se assuntos econômicos (investimentos de décadas na região), políticos (derrota do partido comunista no país), sociais (guerra civil) e/ou geopolítico (área de influência). O fato é que a região ganhou uma importância significativa durante o processo decisão e manutenção do conflito, participando ativamente da disputa do mundo bipolar e reativando as tensões entre as grandes potências.

5 A intervenção norte-americana

Visto as condicionantes da guerra e sua eminência, políticos e comandantes alto graduados norte-americanos começam a se mover diante dos fatos. Na verdade, uma de suas estratégias, como apontam várias literaturas, foi a não intervenção a primeiro momento, constatando que a invasão soviética culminaria em um vexame histórico tão grande quanto o Vietnã, e os EUA não poderia deixar passar tal oportunidade.

Dessa forma, e já considerando a invasão como uma realidade, os EUA criam uma base estratégica fomentada na propaganda e em represálias tanto políticas (usando das suas áreas de influência – Paquistão) como militares (incluindo o uso de bombas nucleares) – este último se “faria” caso houvesse uma expansão além do Afeganistão.

Por tanto, pode-se explicar a posição estadunidense a partir desses quatro pilares, como aponta Amin Saikal:

1) Doutrina Carter, que advertiu a União Soviética contra qualquer expansão para além do Afeganistão, especialmente na direção do Golfo Pérsico, e prometeu repelir qualquer movimento; 2) Campanha diplomática e de propaganda para impedir os soviéticos de alcançar apoio internacional para sua invasão; 3) Visto a deficiência em um acordo com Irã, por causa da administração de Khomeini, ele renovou uma aliança como o Paquistão, usando o país como suporte norte-americano; 4) Apoiou ao uso do Islã pelos afegãos e os seus apoiadores muçulmanos como uma premissa ideológica de resistência, a fim de travar uma jihad (guerra santa) contra a ocupação soviética. A CIA foi autorizada a organizar uma rede de apoio material e humano para a resistência afegã. (SAIKAL, 2010, p. 129, tradução nossa)

Corroborando com este fato, identifica-se o treinamento dos guerreiros Mujahedin e o apoio logístico e militar como fatores decisivos para o “desenrolar” do conflito. A disparidade do inventário militar soviético para o Afegão era expressiva, pois além de contar com tanques MBT (Main Battle Tank) e veículos APCs (Armored personnel carrier), o grande uso de helicópteros de ataque não só colocavam o conflito em margens de desigualdade, mas também desmoralizavam qualquer intensão de um contra-ataque por parte dos afegãos.

A necessidade de elevar a batalha a um nível mais equalizado – para atender aos objetivos estadunidenses – fez com que a CIA patrocinasse a investida Afegã fornecendo armas para os guerreiros Mujahedin. O uso de plataformas móveis antiaéreas, cuja função seria a paridade no conflito – pelo menos na relação custo/benefício dos armamentos – fez com que a guerra tomasse novos rumos, onde a mudança de cenário acaba sendo custosa demais para a União Soviética, posto que o conflito começa a ter gastos anuais além do era previsto (SERVICE, 2009).

Observando o desagrado russo com as investidas afegãs e a falta de cobertura área em um terreno extremamente estranho para os soldados soviéticos (em sua maioria ucranianos), os norte-americanos estavam dispostos a acabar com o “sonho socialista” no Afeganistão. Porém, em sua jogada estratégica, adquiriram mais do que um simples recuo soviético e sim, um colapso interno, que agregado a outros fatores (externos) culminaram na dissolução da URSS.

Os Acordos de Genebra foram assinados no mês seguinte, confirmando o direito do Afeganistão à autodeterminação culminando na retirada completa das tropas soviéticas em 15 de fevereiro de 1989 e o retorno honroso de

todos os refugiados do Afeganistão. (WAHAB; YOUNGERMAN, 2010, tradução nossa)

No entanto, os reflexos desta invasão não foram bem assimilados pela maioria acadêmica. Ainda há lacunas sobre quais foram os motivos – de fato – da investida soviética. Além da conjuntura econômica e política por trás da invasão, a disposição soviética parecia partir do mesmo anseio estadunidense no Vietnã, carregados por premissas ideológicas e geopolíticas que, indiretamente, correspondem ao fracasso dos agressores.

A guerra invisível (ou *Proxy War*) que os EUA travou com a União Soviética foi muito além do fator ideológico da Guerra Fria. Esse conflito criou certo pessimismo global contra a União Soviética, colocando a mesma à vergonha de ações mal conduzidas, igualmente como fora o Vietnã para os Estados Unidos, sendo mais um dos fatores que levaram à dissolução do primeiro Estado socialista.

6 Os reflexos da intervenção soviética no cenário internacional

Por detrás dos reais motivos, a intervenção militar promovida pela URSS no Afeganistão teve uma justificativa pouco convincente, especialmente para a esfera de analíticos que atentamente observavam as manobras político-militares do período que compreendia a Guerra Fria. De acordo com o governo soviético, urgia a necessidade de socorrer o país que desde muito tempo mantinha boas relações com a URSS, principalmente através de acordos de auxílio nos âmbitos econômico e militar desde 1924. Evidentemente, ao considerar a grande possibilidade de que o Afeganistão se transformasse em um satélite americano enquanto Hafizullah Amin estivesse no poder, Moscou enviou suas tropas respaldadas pela justificativa em questão, que Amin Saikal apresenta da seguinte maneira:

Moscou justificou sua invasão apregoando que certo contingente de tropas soviéticas foi despachado para atender ao pedido da liderança do Partido Democrático do Povo Afegão (PDPA) para salvar o Afeganistão de ser tomado por forças contrarrevolucionárias de cunho imperialista (SAIKAL, 2010, p. 128, tradução nossa).

Uma vez efetuada a invasão, os dirigentes do Kremlin eram tomados pelo ilusório pensamento de que dentro de meio ou um ano aproximadamente seria possível ordenar o caos pelo qual passava não somente o PDPA, mas igualmente todo o Afeganistão, e mais tarde retirar a maior parte do exército, deixando somente um número reduzido de tropas intento em manter a presença e o controle soviético. Entretanto, “era tarde, pois as bases guerrilheiras encontravam-se instaladas no Paquistão, e era impossível controlar a infiltração pelas altas montanhas” (VIZENTINI; PEREIRA, 2008, p. 191). A URSS não considerou da maneira

que devia o fato de que os próprios cidadãos Afegãos, assim como a maioria dos atores internacionais, em especial os Estados Unidos, pudessem compor relevante oposição à invasão. Tal oposição de fato ocorreu, com exceção apenas da Índia, e foi se intensificando na medida em que a presença soviética no Afeganistão ia se estendendo. A Índia foi o único país que se alinhou as ações soviéticas exatamente por manter uma estreita rivalidade com o Paquistão.

A intervenção militar soviética no Afeganistão serviu para suscitar no cenário internacional, marcado pela realidade da Guerra Fria, o credo de estarem certos muitos chefes de estado estrangeiros que tradicionalmente suspeitavam ser a política externa soviética pautada por um inerente expansionismo. De fato, a invasão pode ser vista como um elemento que “marcou um singular desenvolvimento no comportamento internacional soviético fora do pacto de Varsóvia desde a Segunda Guerra Mundial” (SAIKAL, 2010, p. 129, tradução nossa).

Apesar de desprender forças para tentar manter os sustentáculos da política da Détente, o Ocidente, conduzido especialmente pelos Estados Unidos, sentiu o choque da invasão e igualmente a incômoda sensação de haver sido enganado. Além disso, a operação político-militar da União Soviética e suas pretensões de longo-prazo também resultaram em um sentimento de temor e preocupação na comunidade árabe. Ao encará-la como o que Samuel Huntington (1997, p. 314) considerava guerra de civilizações, o povo muçulmano de todas as partes uniram forças contra a União Soviética.

Igualmente, no contexto do acontecimento em questão, a invasão vietnamita ao Camboja instigada por respaldo soviético, acabou por gerar um quadro no qual a China se sentia ameaçada. Tal situação a condicionou a canalizar esforços na tentativa de arquitetar uma política que permitisse aumentar ainda mais o hiato diplomático com a União Soviética, por considerar a invasão vietnamita como um dos vários escopos que compunham a estratégia soviética intenta a ilhar a China.

Como reflexo da invasão também se pode apontar o momento oportuno em que os Estados Unidos estabeleceram sua estratégia de contra intervenção ligada à política americana global de contenção, aproveitando a chance de poder fazer frente à influência do comunismo soviético e dificultar a atuação da União Soviética enquanto esta se mantinha presente no Afeganistão. Como sustento a tal estratégia, o presidente norte-americano Carter manifestou que a invasão representava uma grave intimidação tanto à produção e ao livre comércio de petróleo referente ao Golfo Pérsico quanto à paz mundial, e seguindo as recomendações de seu conselheiro de segurança nacional Brzezinski, via agora a grande oportunidade de fazer a URSS sentir ônus semelhantes aos quais passaram os Estados Unidos na Guerra do Vietnã.

Em termos mais específicos, Moscou sentiu ser enfraquecida sua autoridade na região, assim como percebeu ter se tornado mais difícil promulgar uma reforma

no plano interno depois de seu envolvimento no Afeganistão. Apesar de serem poucos os protestos ocorridos no âmbito doméstico, a reserva soviética sofreu grave redução e seu exército teve de enfrentar o custo de aproximadamente 13.000 vidas, em decorrência da guerra. De acordo com Charles Ziegler (2009, p. 136, tradução nossa), “Gorbachev reconheceu o problema, se referindo ao Afeganistão como ‘ferida sangrenta’”. Ademais, Moscou também foi privado de poder contar com qualquer esperança de triunfo, haja vista o auxílio financeiro e especialmente bélico desempenhado pelos Estados Unidos para os grupos de resistência, equipando as guerrilhas afegãs, sobretudo com mísseis antiaéreos.

É válido ressaltar ainda que a Guerra Soviético-Afegã gerou como herança um conjunto frágil de disposições fundamentalistas da ala muçulmana cujo foco se resumia na efetividade da difusão do Islamismo frente à diversidade de forças não-muçulmanas. Do mesmo modo, a guerra

[...] deixou também uma herança de combatentes especializados e experimentados, acampamentos, campos de treinamento e instalações logísticas, sofisticadas redes transislâmicas de relacionamentos de pessoal e de organizações, considerável quantidade de equipamento militar, inclusive de 300 a 500 mísseis Stinger, de que não se tem registro, e, o que é mais importante, uma inebriante sensação de poder e autoconfiança pelo que haviam conseguido, assim como um intenso desejo de seguir adiante, rumo a novas vitórias. (HUNTINGTON, 1997, p. 314).

No final, o conflito ainda deixou à mostra a deficiência institucional da Organização Nações Unidas (ONU). A queda da teoria de segurança coletiva, proposta inicialmente na extinta Liga das Nações, tinha caído devido às beligerâncias que deram início a Segunda Guerra Mundial. De certa forma, a ONU não conseguiu impor-se como um *player* nesta questão, facilitando a ações estadunidenses, pois não encontrou meios para barrar a URSS sem normas que trouxessem vitórias políticas a outros Estados (ocidentais), parte disso (ou grande parte) devido ao ambiente da Guerra Fria.

7 Conclusão

A guerra do Afeganistão teve seu início a partir do momento em que a União Soviética se esforçou para poder amparar um regime satélite que vivia profundas turbulências. Nesse sentido, é possível concluir que ela representou um conflito na conjuntura na qual imperava a condição bipolar do mundo marcado por dissabores entre Estados Unidos e URSS.

Evidentemente, para fazer frente à rivalidade existente, os Estados Unidos participaram de maneira pujante e dessa forma conseguiram organizar, prover ajuda financeira e bélica de modo a fornecer condições para os insurgentes afegãos

resistirem à presença soviética. É interessante notar que a derrota soviética representou para os norte-americanos a ratificação da teoria que o presidente Reagan havia formulado de que agenciar a oposição armada aos regimes comunistas constituía para si uma grande vantagem tática no cenário de Guerra Fria.

Além disso, o fracasso soviético culminou em um tranquilizador vexame da URSS, abrindo margens para que fossem feitas comparações ao que os Estados Unidos tinham experimentado no Vietnã. Ela foi também, nas palavras de Huntington (1997, p. 312), “[...] uma derrota cujas ramificações se espalharam por toda a sociedade e estrutura política soviéticas, contribuindo de modo significativo para a desintegração do império soviético”, cujo último fôlego desesperadamente foi dado com as reformas nas esferas política e econômica empreendidas por Mikhail Gorbachev.

The soviet invasion of Afghanistan and their consequences to the Cold War

ABSTRACT: The present article analyzes the aftereffects of the post-World War II that led to clashes in political, social and cultural axis in Afghanistan, which later will explain the relevance of the Soviet military intervention in the region. The first aim is introduce the historical development of the USSR / Russia before their political positions in the region, thereby addressing the events that corroborate with this historical review. Regarding the conflict, it's relevant to characterize also the American counterattack, which represented a strategic support to the Mujahideen warriors and conducted to an “invisible war” against the USSR. Therefore, we established a link in the historical context of the bipolar world between that and a particular conflict, The Soviet War in Afghanistan, what happens to be one of the factors of the dissolution of the USSR.

KEYWORDS: History, USSR, Russia Afghanistan, Cold War, USA.

Referências

ASCHER, Abraham. *Russia: A Short History*. One World Oxford, p. 216, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações: a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

MISHALI-RAM, Meirav. *Afghanistan: A Legacy of Violence? Internal and External Factors of the Enduring Violent Conflict*. Duke University Press, 2008.

SAIKAL, Amin. *Modern Afghanistan: A History of Struggle and Survival*. New York: L.B.Tauris, 2004.

_____. *The Cambridge history of cold war: Islamism, the Iranian revolution, and the Soviet invasion of Afghanistan*. Cambridge University Press, 2010 (p. 121-134).

SARAIVA, José F.S. *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. Saraiva, 2008.

SARFATI, Gilberto. *Teorias das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SERVICE, Robert. *A History of Modern Russia: from Tsarism to the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *História do mundo contemporâneo: da paz britânica do século XVIII ao choque das civilizações do século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2008.

WAHAB, Shaista; YOUNGERMAN, Barry. 2010. *A Brief History of Afeghanistan*, 2nd Edition. Infobase Publishing, p. 153-174, 2009.

ZIEGLER, Charles E. *The history of Russia*. 2nd ed. Santa Barbara: Greenwood Press, 1999.

A Política Externa brasileira e a questão do Saara Ocidental: a dinâmica da neutralidade e as possibilidades de engajamento¹

*Rodrigo Duque Estrada**
*Carla Ricci***

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar algumas possíveis variáveis determinantes da postura brasileira frente à questão do Saara Ocidental. Para tal, se levará em conta, primeiramente, um breve histórico do conflito, justapondo os atores envolvidos e seus interesses específicos. Em segundo lugar, o artigo analisará as características fundamentais do modelo de inserção brasileiro no sistema internacional. Em seguida, será evidenciada a dimensão das relações Brasil-Marrocos. Em quarto lugar, abordará a Cúpula América do Sul-Países Árabes como eixo da cooperação Sul-Sul. Por fim, fará um equacionamento destas variáveis, apresentando possibilidades para o engajamento da diplomacia brasileira no quadro em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Saara Ocidental, Conflito, Política Externa brasileira, Marrocos, Política Internacional.

¹ Artigo submetido em 05 de maio de 2013 e aceito para publicação em 07 de setembro de 2013.

* Bacharelado em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). E-mail: rod_panzer@hotmai.com.

** Bacharelado em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). E-mail: rod_panzer@hotmai.com.

1 Introdução

O Saara Ocidental apresenta-se como uma realidade estática e de pouca relevância à agenda política internacional. Isto decorre, em parte, pela pequena margem de interesse das grandes potências em resolver o impasse e, também, pela ausência de conflito armado entre as partes – o Reino de Marrocos e a Frente Popular de Libertação de Saguia el Amra e Rio de Oro (POLISARIO) – desde o cessar-fogo em 1991, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu sua missão permanente no território. Entretanto, tal fato certamente não pressupõe que a questão deva ser posta em segundo plano, conquanto haja cerca de 120 mil² pessoas instaladas em acampamentos de refugiados, vivendo sob condições precárias e com pouco apoio humanitário.

O presente artigo tem por objetivo analisar algumas possíveis variáveis que determinam a política externa brasileira com relação à questão do Saara Ocidental. Assim, trata-se de uma análise que visa compreender o processo de tomada de decisão em política externa, levando em consideração a multiplicidade de fatores intermésticos que se colidem na definição das viabilidades e custos da decisão política, imprimindo à política externa certa racionalidade, isto é, a utilização dos meios mais adequados para se alcançar os fins desejados, embora, é claro, tal racionalidade jamais possa ser absoluta.

No entanto, devido a algumas complexidades inerentes à avaliação desta política externa, como a quase inexistência de informação por parte da diplomacia brasileira sobre a questão do Saara Ocidental; a ínfima quantidade de discursos que fazem menção ao tema (e que só remetem ao período recente da política externa do governo Lula); e ao conteúdo estritamente genérico destes discursos, a presente tarefa antepõe-se como um exercício de indução teórica sobre a postura brasileira, trazendo à tona fatores domésticos e externos à análise que conformam-se a partir de determinações conjunturais e estruturais do sistema internacional. Esquemáticamente, a posição do Brasil com relação ao Saara Ocidental é: “[...] em favor de solução pacífica e duradoura para a questão, baseada no princípio da autodeterminação e nas resoluções pertinentes das Nações Unidas” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007)³. Esta estratégia de ação neutra (ou não-ação), por menos significativa que possa aparentar-se para justificar uma elaboração analítica, é aqui

² De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a informação oficial do governo da Argélia é de que há, em média, 165.000 refugiados vivendo nos campos de Tindouf. O ACNUR, entretanto, reconhece 116.415 refugiados, segundo censo de janeiro de 2011 (UNHCR 2012).

³ Uma posição mais contundente esteve expressa anteriormente no sítio virtual do MRE, na página sobre o Marrocos, que, no entanto, não se encontra mais disponível. A posição oficial ficou memorizada na Tese de Juan José Vagni (2008): “A posição brasileira na questão do Saara Ocidental tem por base o princípio da autodeterminação e a Resolução 1.514 da Assembléia Geral da ONU sobre a independência dos povos coloniais; *envolve o reconhecimento da Frente Polisario como movimento de libertação nacional, mas não da RASD como estado*” (2008, p. 235, grifo nosso).

considerada essencialmente como uma unidade de análise autônoma de política externa, pois, além de congregare elementos, em seu constructo, de uma política de Estado (arcabouço sustentado ao longo do tempo), apresenta-se como uma fase embrionária (modelo basilar) a partir da qual a mesma pode evoluir, considerando as possíveis condições de mudança, advindas de padrões internos ou externos.

Metodologicamente, a delimitação das variáveis corresponde à percepção dos autores sobre os fatores que lhes parecem pertinentes para a construção da análise, na impossibilidade epistemológica de: 1) distanciar absolutamente o sujeito do objeto no campo social e 2) de abarcar a totalidade dos fenômenos que podem consubstanciar o quadro em questão, revelando que diferentes focos e perspectivas podem engendrar resultados distintos para a análise.

O artigo aborda, em primeiro lugar, uma breve história do conflito do Saara Ocidental, buscando situar os atores envolvidos e seus interesses específicos. Em seguida, é analisado o modelo de inserção do Brasil no sistema internacional, variável considerada de suma importância para compreender os padrões de preferência e as coalizações adotadas na formação da agenda externa do país. Em terceiro lugar, a dimensão das relações Brasil-Marrocos é posta em análise, avaliando-a sob perspectiva econômica e política, em que o Reino de Marrocos se apresenta como importante parceiro e interlocutor dos países árabes na América do Sul. Quarto, a Cúpula América do Sul-Países Árabes é considerada como um eixo da cooperação Sul-Sul, dotada de uma linha de atuação própria que constrange a agenda política do Brasil no mundo árabe, principalmente na região do Magreb. Em seguida, são apresentados fatores domésticos que podem estar influenciando a definição política. Na conclusão, é feito um equacionamento destas variáveis, apresentando, por fim, possibilidades de engajamento, de modo que a política externa possa ser sustentada atendendo aos acumulados históricos da diplomacia brasileira e também para evitar possíveis contradições em sua conduta.

2 Breve histórico do conflito do Saara Ocidental

Localizado no norte da África, limitado pelas fronteiras do Marrocos, Mauritânia, Argélia e litoral Atlântico, o Saara Ocidental é o único país africano que ainda não conquistou a independência. O país tornou-se colônia espanhola no final do século XIX, tendo sua ocupação ratificada em 1884, na Conferência de Berlim. Após anos de exploração pesqueira no litoral saarauí, a Espanha decidiu expandir sua ocupação pelo território, a fim de explorar os demais recursos da região e manter o Saara Ocidental longe das pretensões expansionistas da França. Em meados da década de 1970, o enfraquecimento do franquismo na Espanha e o engajamento da ONU permitiram iniciar o processo de descolonização do território. Nesse contexto, o Reino de Marrocos e a Mauritânia logo manifestaram

suas pretensões de anexar o território saaraui, argumentando a existência de uma identidade colonial compartilhada. Em 1973, os saaraus fundaram a POLISARIO, a fim de garantir a autodeterminação do território.

Ao ser anunciada a retirada da Espanha do território, em 1975, coube à Corte Internacional de Justiça (CIJ) emitir o *status* jurídico sobre o contencioso. A CIJ então concluiu: “[...] the materials and information presented to it do not establish any tie of territorial sovereignty between the territory of Western Sahara and the Kingdom of Morocco or the Mauritanian entity” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1975, p. 100).

Em resposta à decisão da CIJ, o então Rei de Marrocos, Hassan II, organizou a chamada “Marcha Verde”, enviando cerca de 350 mil marroquinos para habitar o Saara Ocidental, de modo a tentar controlar o território. Diante deste cenário, a Espanha assinou, com o Marrocos e a Mauritânia, um acordo secreto que previa uma administração tripartida do território até sua retirada formal, em 1976. Neste ano, foi proclamada a República Árabe Saaraui Democrática (RASD) pela POLISARIO, com o objetivo de obter apoio e legitimidade internacionais à sua causa⁴. Desde então, a POLISARIO desencadeou duas frentes de conflito e passou a manter a RASD em exílio, no território semi-autônomo concedido pela Argélia.

Em 1979, a Mauritânia, internamente debilitada devido ao seu recente processo de independência, abdicou do território ocupado e, em 1984, reconheceu a POLISARIO/RASD como representantes do povo saaraui. O Marrocos, em decorrência, ocupou a região que pertencia à Mauritânia, fortalecendo suas forças na região. A vantagem marroquina foi ampliada com a construção do muro “Berm”⁵, na década de 1980, o qual divide o território do Saara Ocidental em duas partes, sendo a região ocupada por Marrocos equivalente a 80% do território total e onde concentram-se os recursos naturais.

Como o cenário mostrou-se tendente à irresolução, a ONU passou a assumir maior responsabilidade de interferir no conflito, com base na realização de um referendo de autodeterminação que proclamasse a completa independência ou integração do Saara Ocidental à jurisdição marroquina. Assim, em 1991, o “Settlement Plan” teve sua versão final aprovada pelo Conselho de Segurança, junto com o acordo de cessar-fogo entre as partes conflitantes (CRISIS GROUP, 2007, p. 2). Ainda, a ONU instituiu a Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO), que desde sua implantação até os dias atuais, não logrou êxito.

⁴ A RASD mantém hoje relações diplomáticas com mais de 70 países.

⁵ Construído com o apoio financeiro e militar de Israel e dos Estados Unidos, o “Berm” possui aproximadamente 2.500 km de extensão, além de conter milhões de minas terrestres implantadas ao longo de seu percurso (SMITH, 2004, p. 17).

O empecilho principal das negociações tem sido a inexistência de um consenso para a identificação do corpo eleitoral que deverá decidir pela independência ou anexação do território saarauí. Num primeiro momento, em 1988, obteve-se um acordo entre a POLISARIO e o Reino de Marrocos, em que o eleitorado seria formado de acordo com o censo de 1974⁶. Todavia, em 1991, o Marrocos exigiu a ampliação da lista de eleitores, visto que, a partir de 1975 – ano da Marcha Verde – houve um crescimento abrupto de habitantes marroquinos no território saarauí, o que permitiria, assim, maiores chances de êxito no referendo.

Após sucessivos planos de resolução, nenhum obteve êxito, até que, em 2007, as partes apresentaram suas propostas individuais, cada qual com reivindicações que excediam o grau de concessão que a outra parte estava disposta a fazer. As negociações, atualmente encabeçadas por Christopher Ross, continuam ininterruptas, produzindo, entretanto, pouco efeito prático. A ideia da ONU é constituir uma base de confiança recíproca entre as partes, a partir da qual se possam discutir alternativas viáveis para a autodeterminação do povo saarauí. A MINURSO, única missão de paz da ONU que não tem provisões para os Direitos Humanos, continua tendo seu mandato renovado anualmente pelo Conselho de Segurança.

3 Características principais do modelo de inserção internacional do Brasil

O projeto de inserção do Brasil no sistema internacional e a escolha das prioridades de política externa, regionais e universais, respaldadas pelo discurso ou pela ação, podem refletir de alguma maneira no trato do Saara Ocidental. O Brasil é hoje, *ipso facto*, ator de importante peso no cenário internacional. A nova posição de destaque do Brasil nas relações internacionais constitui-se elemento de um contexto mais amplo de modificações estruturais do sistema político e econômico mundiais. O apontamento de alguns temas de política externa do Brasil, sustentados historicamente e potencializados neste século XXI, são importantes para fundamentar o protagonismo brasileiro internacional.

Historicamente, o Brasil apresenta-se ao mundo como mediador “entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas ao mesmo tempo pleiteando reconhecimento equivalente ao das grandes potências” (MELLO, 2010, p. 161). A liderança brasileira despontada na primeira década do século XXI é percebida sob diversos aspectos da agenda internacional, onde o Brasil assume postura definitivamente

⁶ O censo de 1974 foi realizado durante o período colonial do Saara Ocidental, em que se calculava um contingente populacional de 73.497 saarauís, e 26.126 europeus vivendo no território. Não estavam incluídos nesse cálculo os saarauís residentes fora do Saara Ocidental (CRISIS GROUP 2007, p. 2).

propositiva e atuante no contexto das deliberações globais. Vale destacar alguns dos eixos principais de ação da política externa brasileira.

Em primeiro lugar, é necessário considerar a liderança regional do Brasil na América Latina. Não cabe aqui discutir o teor desta liderança, senão apontá-la como fato consumado. O Brasil exerce presença cada vez mais afirmativa na região, sendo uma potência regional antítese à ambição estadunidense no continente⁷. Em segundo lugar, conta como característica intrínseca ao modelo de inserção internacional do Brasil a valorização do multilateralismo e seus mecanismos de ação. Tal característica, parte do acumulado histórico da diplomacia brasileira (CERVO, 2008), carrega um arcabouço de longo alcance. Focando-se na política externa do governo Lula, o multilateralismo foi respaldado pela defesa da necessidade de democratizar as relações internacionais, estimulando a multipolaridade e evitando o surgimento de hegemonias (VIZENTINI; SILVA, 2010, p. 1).

Empiricamente, as ações de política externa recentemente coordenadas em torno do multilateralismo encontram diversas evidências. No tocante ao multilateralismo político, a reforma da ONU e do Conselho de Segurança são tópicos de amplo engajamento e articulação do Brasil. Iniciado desde o governo Itamar Franco, o empenho do Brasil em reformar a maior instância deliberativa da ONU deriva da visão que o Brasil tem de que esse mecanismo de estabilidade deva refletir a nova realidade política e econômica do sistema internacional, fortemente alterada desde o fim da Guerra Fria. A reforma do Conselho de Segurança, e também da ONU em geral, deve ser classificada como projeto permanente para a inserção internacional do Brasil, haja vista a grande convergência de países que apoiam o pleito brasileiro.

No quadro do multilateralismo econômico, a articulação brasileira em foros internacionais como o G20 comercial, tem por objetivo garantir que as organizações econômicas internacionais, principalmente a Organização Mundial do Comércio (OMC), sejam instituições mais inclusivas e que atendam à demanda de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento nas negociações (MELLO, 2010, p. 173). A substituição do G8 financeiro pelo G20, após a crise sistêmica de 2008, constitui o grande espaço de interlocução do Brasil entre as grandes potências na economia internacional.

Uma última característica que agrega ao modelo de inserção internacional do Brasil, não o esgotando, é o escopo da Cooperação Sul-Sul. Dentro desse arranjo de prioridades estratégicas, a cooperação Sul-Sul é posta em prática por meio de dinâmicas específicas, ressaltando-se entre elas: o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), formado em 2003, congregando três grandes democracias

⁷ A expansão do MERCOSUL, a criação da União das Nações Sul-Americanas, do Conselho Sul-Americano de Defesa e da Comunidade Sul-Americana das Nações, são exemplos de um processo mais amplo de integração regional, tendo o Brasil, nesse contexto, posição destacada.

com dimensões populacionais e econômicas relativamente semelhantes (VIZENTINI; SILVA, 2010, p. 7); a coalizão dos países emergentes, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), potências regionais cujas estimativas econômicas apontam para a superação das principais potências num futuro próximo; e pelo aprofundamento das relações brasileiras com os países africanos (principalmente os de língua portuguesa) e árabes. Esta aproximação, consolidada sobremaneira durante o governo Lula, garante maior credibilidade internacional ao Brasil, conferindo apoio à sua liderança e a seu projeto de reforma das instituições multilaterais.

4 As relações Brasil-Marrocos

As relações entre o governo brasileiro e o Reino de Marrocos remontam ao período do Império, quando o Brasil mantinha um consulado em Tanger desde 1861. Entretanto, as relações diplomáticas iniciaram-se no início da República, em 1906, sendo o Marrocos o primeiro Estado africano com o qual o Brasil se vinculou oficialmente. Com a independência do Marrocos (1956) as relações passaram a formalizar-se, principalmente com a abertura de embaixadas em ambos os países no ano de 1963.

Durante o período 1960-1990, as relações bilaterais tiveram um baixo perfil, atendendo a impulsos conjunturais de aproximação (VAGNI, 2008, p. 193). Ao longo da década de 1990, com sucessivas visitas oficiais mútuas, diversos instrumentos bilaterais foram assinados, buscando “[...] crear una sólida base institucional para afianzar los contactos comerciales, eliminando restricciones y facilitando el movimiento de productos e inversiones” (VAGNI, 2008, p. 194). No quadro das formalizações jurídicas entre os dois países, estão registrados mais de vinte atos internacionais bilaterais, nas áreas de comércio, cooperação técnica, científica, judicial, turismo, agricultura, formação diplomática, entre outras. A partir de 1999, com a ascensão do Rei Mohamed VI, a política externa marroquina buscou privilegiar novas frentes de inserção, destacando a aproximação com a América do Sul e sua ênfase na cooperação Sul-Sul. Nesse contexto, as relações com o Brasil atingiram novo patamar, principalmente sob o governo Lula.

O Brasil é atualmente o terceiro maior parceiro comercial do Marrocos, ficando atrás apenas da França e da Espanha. Em 2007, o intercâmbio comercial entre os dois países foi da ordem de US\$ 970 milhões e, já em 2012, subiu para US\$ 2,1 bilhões, representando um crescimento de mais de 100% (MRE, 2012; AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE, 2013a). Apesar de ocupar uma posição relativamente baixa na pauta do comércio brasileiro, é preciso analisar as relações com o Marrocos sob um contexto mais amplo. Para além da balança comercial, o Marrocos representa uma nova força política para o Brasil e o aprofundamento das relações diplomáticas vem sendo anunciada desde o governo Lula.

Foi a partir de 2004, com a vinda do Rei Mohammed VI ao Brasil, que as relações entre os dois países definiram rumos mais sólidos. Na ocasião, o ex-presidente Lula indicou sua postura em relação ao Saara Ocidental, reiterando o “[...] apoio brasileiro às decisões do Conselho de Segurança para alcançar solução política negociada, por meio de um diálogo entre as partes envolvidas na controvérsia” (MRE, 2004, s.p.).

Ademais, as relações entre os dois países inserem-se num contexto estratégico amplo. Por um lado, o mercado marroquino, situado num espaço geoeconômico que divide a Europa da África e o Oceano Atlântico do Mar Mediterrâneo, figura-se como potencial para investimentos e exportações brasileiros, por ser porta de entrada não somente ao mercado africano, como também à União Europeia e aos EUA, devido ao acordo de livre-comércio que o Marrocos mantém com estes países (VAGNI, 2008, p. 216).

Durante a visita que o rei Mohamed VI fez à América do Sul em 2004, com o objetivo de estreitar seus vínculos com os governos e obter apoio para a questão do Saara Ocidental, o MERCOSUL figurou como um importante ator para a consolidação de laços econômicos, políticos e culturais com o Reino. Na ocasião da visita, firmou-se o acordo Marco MERCOSUL-Marrocos, assinado pelo ex-presidente Lula e o rei marroquino, que estabelece condições para a negociação de uma futura área de livre comércio entre o MERCOSUL e o Marrocos. Ademais, a visita do monarca à região constitui um ponto central a partir do qual se articularam os principais interesses entre os países (VAGNI, 2008, p. 225), tais como: a realização das missões multidisciplinares mútuas, que visaram ao intercâmbio de conhecimento e cooperação técnica em áreas como formação profissional, recursos hídricos, agricultura e habitação popular; a dinamização da Comissão Mista Brasil-Marrocos, instrumento de diálogo que passou a ser recorrentemente utilizado por ambos os países; e a criação, no âmbito da Cúpula América do Sul – Países Árabes, do Instituto de Pesquisas Sul-Americanas, na cidade de Tanger, o que sinaliza esforços de integração cultural.

O Marrocos apoia reiteradamente a aspiração brasileira de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, fato que ficou registrado, além da visita do monarca, nos diversos encontros realizados entre os ministros homólogos. Em março de 2007, o Rei Mohamed VI enviou ao ministro Celso Amorim sua proposta de resolução da questão do Saara Ocidental. Amorim, mantendo postura de neutralidade, ensinou que “[...] o diálogo e a cooperação entre as partes permitam superar diferenças e alcançar acordo político mutuamente satisfatório” (MRE, 2007, s.p.). Em 2008, por ocasião da primeira reunião da Comissão Mista Brasil-Marrocos em Rabat, o ministro Amorim foi questionado sobre o cancelamento da viagem que o ex-presidente Lula deveria ter feito ao Marrocos em 2007. Apesar de ter sido oficialmente cancelada pelo rei Mohamed VI, indicando problemas internos,

a imprensa insistiu de que se tratava de diferenças em torno do Saara Ocidental. Segundo Amorim, “[...] é um assunto importante e delicado. Reconhecemos sua importância para o Marrocos e outros países amigos, em especial a Argélia. É um assunto complexo” (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2008, s.p.).

5 Cooperação Sul-Sul: o eixo América do Sul-Países Árabes

Na busca por maior integração e cooperação entre as regiões da América do Sul e dos países árabes surgiu em 2003, por iniciativa do governo brasileiro, a proposta de consolidação da Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA), que fora impulsionada, sobretudo, pela visita do ex-presidente Lula à região do Oriente Médio e Norte da África naquele ano (VAGNI, 2008). O projeto teve alta receptividade entre os Estados envolvidos e, desde então, passou a ser gestado pelos países árabes e sul-americanos como uma nova possibilidade de inserção internacional. Em meio a diversas reuniões de chefes de Estados e Governos e chanceleres realizou-se, em 2005, a I Cúpula da ASPA, em Brasília.

O primeiro encontro birregional contou com a participação de 33 Estados, sendo 22 árabes e 11 sul-americanos. Os debates giraram em torno de três esferas principais: política, economia e cultura, nas quais a cooperação e a integração mostraram-se de igual necessidade para a inserção mais autônoma dos países em desenvolvimento na política internacional. As pretensões brasileiras, ao sugerir a constituição da ASPA, tinham como objetivo intensificar as relações econômicas e comerciais intercontinentais, visando à ampliação de mercados e à atração de investimentos externos (idem, p. 211). Ressalta-se, por exemplo, a assinatura de um Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, o qual objetiva a criação de uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e o Conselho de Cooperação do Golfo, e as negociações entre o Brasil, a Argentina e a Venezuela para criar a Petrosul, a fim de servir como estímulo à integração entre as regiões no setor energético e petroquímico (MANZUR, 2005, p. 5). Contudo, o enfoque político acabou prevalecendo na Declaração de Brasília, documento final da reunião.

Dentre os objetivos da Declaração de Brasília ressalta-se, sobretudo, o comprometimento dos países em elaborar uma agenda política comum, a fim de promover o desenvolvimento econômico e sustentável de ambas as regiões, levando-se em conta as necessidades e potencialidades particulares (VAGNI, 2008, anexo III p. 2). No decorrer do documento, importantes fatores contribuintes para a inserção internacional mais autônoma dos países em desenvolvimento são destacados, dentre eles, alguns princípios que dizem respeito à autodeterminação dos povos e ao cumprimento do Direito Internacional: os países reafirmaram sua adesão e respeito a “[...] los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados y al arreglo pacífico de todos los conflictos y cuestiones internacionales,

regionales y bilaterales de acuerdo com el Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas [...]” (idem). Nesse sentido, a Declaração justifica a emergência de solucionar conflitos como a questão Israel-Palestina, a soberania das Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, bem como o processo de transição política do Iraque. Em nenhum momento, entretanto, o conflito saarauí é mencionado nos debates sobre não-intervenção e autodeterminação dos povos.

Mesmo ao reafirmarem o “[...] rechazo a la ocupación extranjera y [al] reconoce[ren] el derecho de los Estados y pueblos a resistir a la ocupación extranjera” (Ibidem), os países sul-americanos e árabes mantêm-se em silêncio diante da ocupação do território do Saara Ocidental pelo Reino de Marrocos. Os estímulos à resolução dos conflitos territoriais regionais, justificados pela necessidade de atuação conforme o Direito Internacional – inclui-se aí o cumprimento das resoluções pertinentes da ONU – são novamente reiterados nas Declarações de Doha (2009) e Lima (2012); contudo, a conjuntura de ocupação do território saarauí permanece isenta, até então, de questionamentos no âmbito da ASPA.

6 Os fatores domésticos

Crucial para a definição da agenda externa de um país são os fatores internos que motivam a adoção das preferências e prioridades fixas. Aqui serão apresentados alguns fatores que podem estar influenciando, direta ou indiretamente, na dinâmica da neutralidade brasileira com relação ao Saara Ocidental.

Em primeiro lugar, considera-se importante destacar a extensa e descentralizada representatividade marroquina em solo brasileiro (VAGNI, 2008, p. 194). Além da Embaixada em Brasília, o Reino de Marrocos dispõe de consulados honorários em Belo Horizonte, Florianópolis, São Paulo e Vitória, o que demonstra a centralidade do Brasil para seus interesses, seja em termos econômicos, políticos ou culturais. No âmbito da cooperação descentralizada, atores subnacionais também estão envolvidos no processo de estreitamento das relações. Assim, cumpre destacar algumas capitais brasileiras que estão em processo de irmanamento com outras marroquinas, quais sejam: Casablanca e Rio de Janeiro (concluído), Essaouira e Salvador, Marrakech e Florianópolis e Rabat e Vitória. A Associação de Amizade e Cooperação Brasil Marrocos (AACBM) aparece, também, como um importante vetor de aproximação entre os dois países, tanto em nível de intercâmbio cultural, econômico e social, de parcerias e investimento. Constam entre os membros da Associação importantes empresários, diplomatas, celebridades, parlamentares, entre outros⁸.

⁸ Sobre a AACBM, consultar: <http://www.aacbm.org/site/sobre/>. Acesso em: 23 abr. 2009.

A participação do legislativo no processo de tomada de decisão em política externa, apesar de muito pequena devido à tradicional autonomia que o Itamaraty sustenta, é também um ponto central para a presente análise. O legislativo pode ser considerado como um dos focos potenciais de pressão para persuadir o MRE a incorporar novos elementos à sua posição com relação ao tema do Saara Ocidental.

Tal abordagem pode ser percebida nas diversas iniciativas parlamentares de fazer com que a diplomacia brasileira se engaje propositivamente com a questão, por exemplo: a visita feita pelos deputados Maria José Maninha e Orlando Fantazzini aos acampamentos de refugiados em Tindouf, Argélia, resultando na elaboração de um extenso relatório sobre a situação dos acampamentos (DCD, 2007); a intervenção do ex-senador José Nery, em discurso ao Senado, pedindo ao ex-ministro Celso Amorim que discuta com o legislativo como o Brasil poderia interferir positivamente para o fim do conflito (AGÊNCIA SENADO, 2010); e a indicação parlamentar 1854/2011, dos deputados Marcelo Aguiar e Márcio Marinho, com o “[...] propósito de que o Poder Executivo reconheça a República Árabe Saaraui Democrática (Saara Ocidental) como Estado, bem como a instalação de Escritório de Representação deste Estado no Brasil” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Por fim, deve-se considerar como importantes fatores domésticos a opinião pública e a própria motivação política para com a questão. No Brasil, há um certo descrédito no âmbito acadêmico com relação ao Saara Ocidental. Poucos analistas deram atenção ao fato, sendo a maior parte das produções circunscritas a pequenas considerações, sem aprofundamento. Isto reflete, em grande medida, a exclusão do Saara Ocidental da agenda política internacional e o desinteresse geral pela região do Magreb no país. O Saara Ocidental não é tema de interesse particular da sociedade brasileira. Há pouco fluxo de informação sobre o tema – o que gera desconhecimento sobre o mesmo – para que o torne um ideal permanente a ser almejado entre grupos de pressão e interesse. Como consequência, a questão não se apresenta como uma motivação de engajamento político no Brasil. Há muito pouco ativismo entre atores não-estatais que visam exercer algum tipo de pressão sobre a política externa – como ocorreu, comparadamente, no caso do reconhecimento da RASD pelo Uruguai, cujo processo se deu em grande medida devido ao ativismo político de atores não-estatais. Por outro lado, há de se considerar que a inexistência de laços históricos e culturais entre o povo brasileiro e saaraui faça com que a questão não se torne um atrativo tão especial ao ponto de o Brasil tomar alguma medida que não seja no âmbito da ONU, mesmo que comedida. Inversamente, no caso dos países hispano-americanos, o vínculo histórico do passado colonial espanhol manifesta-se em termos de solidariedade com o único país árabe de língua espanhola, o que pode servir como uma motivação política que naturalmente inclina outros governos latino-americanos a adotarem uma postura mais propositiva. Nesse mesmo sentido, justifica-se o privilégio dado pelo Brasil às relações com países de língua portuguesa,

principalmente no continente africano e no caso do Timor Leste, que passou por uma situação de ocupação similar a do Saara Ocidental.

7 Conclusões

O presente artigo teceu algumas possíveis variáveis envolvidas no processo de tomada de decisão da política externa brasileira com relação à questão do Saara Ocidental. Atendeu-se a critérios de ordem interna e externa de análise, de modo a buscar compreender, mesmo se imperfeitamente, a complexa correlação de atores e interesses envolvidos na decisão política – em que o “interesse nacional” certamente não se manifesta de forma monolítica. Resta estabelecer um equacionamento destas variáveis que, a despeito de não atenderem a uma relação necessariamente causal entre os elementos apresentados, podem estar presentes nas linhas gerais da conduta diplomática. Entretanto, é importante salientar que, na qualidade de política externa e internacional, a inserção de um país no sistema internacional envolve uma ação pragmática, principalmente nos termos em que o Brasil visa se projetar. Isto quer dizer que, ao grau de racionalidade impresso na política externa brasileira, faz-se necessário não confundir o ideal do pragmático em seu modo de agir; é nessa linha que serão apresentadas a possibilidades de engajamento da diplomacia brasileira para a questão.

No que concerne ao modelo de inserção do Brasil no sistema internacional, suas características principais resumem-se no empenho diplomático na construção de uma nova ordem internacional. Quando o Brasil transpõe, em seu discurso, o conflito do Saara Ocidental para a resolução no Conselho Segurança, está ao mesmo tempo valorizando o multilateralismo como instrumento necessário e pertinente para a resolução dos conflitos internacionais, em detrimento de posições unilaterais que, além de colocarem o Brasil em risco de perder credibilidade internacional, se opõem à arquitetura da multipolaridade – projeto que o Brasil concebe a longo prazo, mas que certamente não pode consagrar-se atuando o país de forma discricionária. Nesse sentido, o fato de não reconhecer a RASD como Estado independente – tampouco a ocupação marroquina sobre o território e seu plano de autonomia de 2007 – coloca a neutralidade brasileira consoante seu projeto de inserção. O princípio de autodeterminação da ONU prevê necessariamente a realização de um referendo que permita o povo saarauí escolher seu futuro; não exclui, portanto, a alternativa de autonomia sob jurisdição marroquina. Caso o Brasil reconhecesse prontamente a RASD como Estado, isto significaria colocar-se acima da ONU⁹.

⁹ Comparadamente, o reconhecimento brasileiro do Estado da Palestina, além de ocorrer num momento em que a atenção da política internacional esteve inteiramente voltada para a questão – demonstrando a cautela que o Brasil tem de agir em momentos propícios – se baseou na valorização do multilateralismo, pois a ONU já previa,

A dimensão das relações bilaterais com o Marrocos agrega-se ao quadro em questão. Alavancadas recentemente durante o governo Lula, as relações caminham no sentido da “parceria estratégica”¹⁰, ocorrendo num contexto amplo, como ficou evidente acima. É importante questionar até que ponto o Brasil arriscaria afetar suas relações com o Marrocos e demais países envolvidos (EUA, França e Espanha¹¹), haja vista que a questão do Saara Ocidental não se faz presente na pauta da ASPA, ou seja, num eixo próprio da cooperação Sul-Sul. É importante também levar em consideração que o Marrocos apoia a candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança, fato que se articula com o modelo de inserção internacional do país, sem considerar a posição política privilegiada do Reino de Marrocos como interlocutor do mundo árabe com o ocidente. Ademais, levando em conta os fatores domésticos e o amplo interesse marroquino no Brasil, não seria demais supor que possa haver algum tipo de *lobby* político sendo exercido, inibindo o país de ter uma postura mais propositiva¹².

Considerando o modelo histórico de atuação da diplomacia brasileira, no qual se insere o princípio da tomada de decisão fundamentada no regramento do Direito Internacional, a postura adotada pelo Brasil nos foros multilaterais, principalmente no que tange à questão do Saara Ocidental, tem se dado de maneira tímida, contrariando a postura pró-ativa adotada pelo Brasil desde o governo Lula. Apesar de encorajar a autodeterminação dos povos e a não intervenção, o Brasil não tem se mostrado um ator ativo no processo de resolução do conflito no Saara Ocidental. As abstenções do Brasil em importantes decisões sobre a conjuntura do território saaraui, como, por exemplo, na inclusão do monitoramento dos direitos humanos na MINURSO, são fatos que reiteram a falta de estímulo político do governo brasileiro quanto à questão do Saara Ocidental. Tal ação da política externa brasileira contraria a declaração do ex-chanceler Celso Amorim à Folha de São Paulo (MRE, 2010), em que, ao ser questionado sobre uma suposta indiferença do Brasil quanto às questões dos direitos humanos, argumentou que as condenações públicas aos Estados não são o melhor mecanismo de ação diplomática, mas que o diálogo traz resultados mais eficazes. Além disso, o Embaixador reiterou a necessidade de que temas como direitos humanos devem ser debatidos em foros

em 1947, a criação de dois Estados, israelense e palestino – sem contar a motivação política interna derivada da ampla comunidade palestina e árabe no Brasil, fator certamente a ser levado em consideração.

¹⁰ Segundo Cervo (2008, p. 29) a qualificação de parceiro estratégico “[...] atribui-se ao Estado, bloco ou coalizão capaz de aportar elementos substantivos à expansão do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e da tecnologia”.

¹¹ Isto é devido, em grande medida, às explicações geopolíticas do conflito, que vêem nessas potências os principais complacentes à procrastinada ocupação marroquina e ao não cumprimento das normas internacionais referentes ao Saara Ocidental.

¹² O lobby marroquino é um instrumento fundamental de sua política externa, haja vista a centralidade da questão do Saara Ocidental em sua agenda. Para informações sobre o lobby marroquino nos EUA, Cf. Sunlight Foundation (2013) e Isidoros (2010). Com relação a centralidade do Saara Ocidental na agenda externa marroquina, constituindo inclusive um dos maiores motivos da aproximação do Reino com a América Latina, Vagni (2008).

multilaterais onde, paradoxalmente, o Brasil tem se absterido em votações essenciais na questão do Saara Ocidental.

Há uma notável diferença, portanto, na condução das relações internacionais do Brasil diante do conflito do Saara Ocidental e de outros territórios ocupados. Ao passo que o Brasil e os demais membros da ASPA reiteram a necessidade de independência do território palestino, por exemplo, demandando o cumprimento das Resoluções da ONU referentes à questão, as deliberações desta quanto à realização do referendo no Saara Ocidental não são sequer mencionadas. Nesse sentido, a fim de valorizar seu discurso de autodeterminação e prestar-se mais atuante na questão do Saara Ocidental, mesmo para não perder credibilidade pelo não reconhecimento (isso também pode ser suscetível), o Brasil poderia endossar, por meio de discursos na ONU, a necessidade de que se cumpram, de maneira não seletiva, todas as Resoluções relacionadas aos territórios de soberania violada, ressaltando a emergência em solucionar o conflito no Saara Ocidental.

Suzin e Daudén (2011) destacam algumas considerações da tese de doutorado do chefe de Serviço de Política da Embaixada do Brasil em Paris, Flávio Lima Rocha, escrita em 2008, que aborda a questão do Saara Ocidental e foi considerada, por questões de “sensibilidade política”, arquivo secreto do Itamaraty:

Nas conclusões do trabalho, [o autor] aconselhou que o Brasil se mantenha diplomaticamente neutro, mas não indiferente à questão. Lima acredita que o Brasil não ganharia politicamente reconhecendo a RASD, visto que as ligações com o Marrocos são muito antigas. Mas o conselheiro brasileiro recomendou fortemente que o novo setor do Ministério do Exterior, dedicado aos refugiados, ajude os acampamentos – com dinheiro, bolsas de estudo e desenvolvimento em esporte (SUZIN; DAUDÉN, 2011, p. 214).

É igualmente importante a diplomacia atentar-se, no âmbito comercial, à possibilidade de que o Brasil esteja importando produtos extraídos do território ocupado. O Marrocos não possui legalidade internacional para ocupar o Saara Ocidental, sendo a Espanha, teoricamente, a potência ainda administradora, e a vasta exploração dos recursos naturais no território não autônomo constitui violação do Direito Internacional¹³. Diversos países têm se conscientizado com a questão e decidiram impor barreiras à importação de produtos do território ocupado. Por exemplo, no acordo de livre-comércio entre Marrocos e EUA, a região do Saara Ocidental está expressamente excluída da política de preferências. Apesar de não existir ainda um tratado de livre-comércio entre o MERCOSUL e o Marrocos, o acordo Marco anteriormente analisado não menciona nada sobre recursos extraídos do Saara Ocidental. Os principais produtos da pauta de importação brasileira advindos do Marrocos são fosfato e pescados, justamente os recursos

¹³ Para uma análise das leis internacionais que são violadas com a ocupação marroquina, Simanowitz (2009).

que abundam no Saara Ocidental. No ano de 2012, o Marrocos teve um aumento exponencial em sua indústria pesqueira, fator influenciado pela pesca de sardinhas a partir de portos do território ocupado (ANBA, 2012). Segundo a Agência de Notícias Brasil-Árabe, o Brasil importou “16 US\$ milhões em peixes, principalmente sardinhas, de janeiro a outubro, um crescimento de 95% em comparação com o mesmo período de 2011 [...]” (idem). Por outro lado, foi anunciada a abertura de uma filial da estatal marroquina *Office Chérifien des Phosphates* (OCP) no Brasil, que irá comercializar e distribuir fertilizantes por todo o país (ANBA, 2013b). A estatal, que já possui uma *joint-venture* com outra multinacional instalada no Brasil, é a principal empresa de extração de fosfato no Saara Ocidental.

O Estado brasileiro deve estar ciente, deste modo, que faz parte do seu projeto de inserção internacional a participação ativa e propositiva nos debates da política internacional, sobretudo no que tange às questões de países pouco desenvolvidos e em regiões de conflito. Sendo assim, o papel de liderança exigirá maiores investimentos nas missões de paz, ressaltando a MINURSO – que atualmente conta com apenas seis militares brasileiros –, assim como o aumento das contribuições para a promoção do desenvolvimento, educação e saúde¹⁴. Nesse sentido, um maior diálogo com o legislativo sobre o tema pode também ser oportuno para a diplomacia, encontrando maneiras de atuação e solidariedade conjuntas, onde o respaldo parlamentar está mais próximo dos agentes da sociedade. Por fim, cabe enfatizar a reflexão de Manzur (2005) com relação à inserção internacional do Brasil, que suscita naturalmente referência ao Saara Ocidental:

O Itamaraty e a presidência da República devem estar atentos ao fato de que a liderança implica benefícios e custos. O País se projeta internacionalmente, mas ao mesmo tempo “vira vidraça”; tem de arcar com os custos de participar das missões da ONU [...] tem de contribuir positivamente para as discussões e resoluções da Assembléia Geral [...] deve munir-se de fundamentos para uma argumentação sólida que possa rebater os possíveis ataques e contraposições a essa liderança. (MANZUR, 2005, p. 7).

¹⁴ O Brasil realizou uma doação única de US\$ 300 mil aos acampamentos de refugiados em Tindouf, Argélia, em 2010 (MRE, 2010).

Brazilian Foreign Policy and the Western Sahara question: the dynamics of neutrality and the possibilities of engagement

ABSTRACT: This article aims at analyzing the possible variables determining the Brazilian diplomacy in face of the Western Sahara question. To this end, it takes into account, firstly, a brief history of the independence struggle in Western Sahara, juxtaposing the actors involved and their specific interests. Second, the article analyzes the fundamental characteristics of the Brazilian model of insertion in the international system. Third, it makes evidence of the dimension of the Brazil-Morocco relationship. Fourth, it approaches the South American-Arab Countries Summit as an axis of South-South cooperation. Finally, it puts forward an equation of those variables, presenting possibilities of engagement for the Brazilian diplomacy in the present context.

KEYWORDS: Western Sahara, Conflict, Brazilian Foreign Policy, Morocco, International Policy.

Referências

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE. *Marrocos que ampliar parceria com Brasil*. 2013a. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/19929221/oportunidades-de-negocios/marrocos-quer-ampliar-parceria-com-brasil/>> Acesso em: 29 abr. 2013.

AGÊNCIA SENADO. *José Nery pede ação do governo contra violência ao povo do Saara Ocidental*. Portal de Notícias do Senado Federal, 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/11/23/jose-nerly-pede-acao-do-governo-contra-violencia-ao-povo-do-saara-ocidental>> Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. *Estatual marroquina abre nova filial no Brasil*. 2013b. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/19918265/agronegocio/estatal-marroquina-abre-nova-filial-no-brasil/>> Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. *Pesa marroquina cresce 20%*. 2012. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/19298487/agronegocio/pesca-marroquina-cresce-20/>> Acesso em: 29 abr. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Indicação parlamentar 1854/2011 – Reconhecimento do Saara Ocidental*. Projetos de Leis e Outras Proposições, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=525329>> Acesso em: 03 maio. 2013.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório de viagem da Senhora Deputada Maninha à Argélia e aos acampamentos do Povo Saharai, a convite do Parlamento Nacional Argelino*. Brasília: Câmara dos deputados, ano LXII, n. 11, 2007, p. 01086-01104. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/dl/pdf/DCD18JAN2007.pdf#page=27>> Acesso em: 03 maio. 2013.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. *Marrocos apoia Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança*. 2008. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/12485/marrocos-apoia-o-brasil-como-membro-permanente-do-conselho-de-seguranca.aspx>> Acesso em: 20 abr. 2013.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Summaries of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Western Sahara*. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/61/6197.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Western Sahara: out of the impasse*. Middle East/North Africa report, n 66, Junho 2007. Disponível em: <<http://www.crisis-group.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/western-sahara/066-western-sahara-out-of-the-impasse.aspx>> Acesso em: 04 maio 2012.

KONSTANTINA, Isidoros. Western Sahara and the United States geographical imaginings. In: *US militarization of the Sahara-Sahel Security, Space & Imperialism*, Concerned Africa Scholars, Boletim n 85, p. 63-71. Disponível em: <http://concernedafricascholars.org/docs/bulletin85.pdf> Acesso em: 05 abr. 2013.

MANZUR, Tânia Maria P. Gomes. *Análise da Cúpula América do Sul-Países Árabes*. Revista Meridiano 47, n. 58, 2005, p. 4-8. Disponível em: <<http://meridiano47.info/>> Acesso em: 04 maio 2013.

MELLO, Flávia de Campos. O Brasil e o Multilateralismo contemporâneo. In: ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos A. Macedo (Orgs.). *Inserção Internacional do Brasil: temas de política externa*. Brasília: IPEA, Livro 3, v. 1, 2010, p. 159-180.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Dados Básicos e Principais Indicadores Econômico-Comerciais: Marrocos*. Divisão de Inteligência comercial, 2012. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDMarrocos.pdf>> Acesso em: 07 maio 2012.

_____. *Visita ao Brasil do Rei do Marrocos, Mohammed VI*. 26 nov 2004. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/11/26/visita-ao-brasil-do-rei-do-marrocos-mohammed-vi-26>> Acesso em: 03 maio 2012.

_____. *Visita do Ministro das Relações Exteriores do Marrocos, Mohammed Benaissa*. 14 mar 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/03/14/visita-do-ministro-das-relacoes-exteriorres-do/?searchterm=saara%20ocidental>> Acesso em: 03 maio 2012.

_____. *Atuar com discrição é a expressão da natureza conciliadora do brasileiro*. 15 ago 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/direitos-humanos-e-temas-sociais/atuar-com-discricao-e-a-expressao-da-natureza-conciliadora-do-brasileiro/view>>. Acesso em: 03 maio 2013.

_____. *Assistência humanitária aos refugiados dos campos de Tindouf*. 26 jul 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/info467/?searchterm=saara%20ocidental>>. Acesso em: 04 maio 2013.

SIMANOWITZ, Stefan. *Not One Grain Of Sand: International Law and the Conflict in Western Sahara*. Contemporary Review, v. 291, n. 1694, 2009, p. 299-305.

SMITH, Danielle Van Brunt. *FMO Research Guide: Western Sahara*. Forced Migration Online, 2004. Disponível em: <http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:5146> Acesso em: 20 abr. 2012.

SUNLIGHT FOUNDATION. *Lobbyists for Morocco go on a meeting spree soon after political upheaval*. Reporting Group, 2013. Disponível em: <<http://reporting.sunlightfoundation.com/2011/moroccan-lobbying-assault-after-political-upheaval/>> Acesso em: 04 maio 2013.

SUZIN, Giovana Moraes; DAUDÉN, Laura. *Nem paz nem guerra: três décadas de conflito internacional*. Rio de Janeiro: Tinta Negra Bazar Editorial, 2011.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Regional Operations Profile: North Africa*, 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49e45ac86.html>>. Acesso em: 10 maio 2012.

VAGNI, Juan José. *Argentina-Marruecos. De los impulsos a la convergencia político-comercial (1989-2007)*. Rosário: 2008. p. 344. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário. Disponível em: <<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/wp-content/uploads/TesisVagni.pdf>> Acesso em: 28 abr. 2013

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis. *Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010)*. Revista Brasileira de Política Internacional, n 53 (edição especial), 2010, p. 54-72. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30543/000769083.pdf?sequence=1>> Acesso em: 02 maio 2012.

As políticas energéticas e securitárias ucranianas no âmbito da política multivetorial de balanceamento¹

*Cláudia Pfeifer Cruz**
*Iara Binta Lima Machado***

RESUMO: O presente trabalho busca analisar a conjuntura energética e securitária da Ucrânia a partir da alteração na orientação da política externa do país, que se deu com a eleição do Presidente Viktor Yanukovich em 2010. O fim do governo de Viktor Yushchenko (2005-2010), que propunha uma maior aproximação com o bloco europeu, deu início a uma política externa multivetorial, de balanceamento entre Ocidente e Rússia. Diante dessa nova conjuntura, a Ucrânia busca enfrentar desafios que se impõem a sua inserção política e econômica na região. No âmbito desses desafios, busca-se analisar o papel do sistema ucraniano de gasodutos e o impacto de projetos alternativos de transporte de gás e o desenvolvimento das relações Rússia-Ucrânia no tocante aos interesses securitários de Moscou no complexo do Mar Negro.

PALAVRAS-CHAVE: Relações Rússia-Ucrânia, Relações Ocidente-Ucrânia, Política Multivetorial, Energia, Segurança.

¹ Artigo submetido em 07 de maio de 2013 e aceito para publicação em 09 de setembro de 2013.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: claupfeifer@gmail.com.

** Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: iara.binta.lima.machado@gmail.com.

1 Introdução

Historicamente, a política externa ucraniana alternou-se entre momentos de afastamento e de aproximação à Rússia, estes últimos em detrimento de uma maior aproximação com relação ao Ocidente. Desde a eleição de Viktor Yanukovich, em 2010, a Ucrânia intensificou sua política externa de balanceamento entre Ocidente e Rússia, já ensaiada anteriormente, durante o governo Kuchma (2000-2004). Conhecida como política de balanceamento multivetorial, essa tem como estratégia explorar as possibilidades de aliança disponíveis no sistema internacional como elemento de barganha, a fim de promover os interesses nacionais.

Apesar de uma aparente preferência inicial pela aliança russa, o governo Yanukovich tem buscado uma maior autonomia com relação a Moscou. Tal fato reflete-se na continuidade das negociações a respeito da adesão ucraniana à União Europeia e da manutenção da integração continental como um dos principais pontos da agenda da política externa ucraniana. Por outro lado, as ações políticas são limitadas com intuito de manter as boas relações com o Kremlin. Essa política mostra sua dinâmica no debate energético em torno do comércio e transporte de gás, ponto central nas relações entre Rússia e Ucrânia.

A situação securitária da Ucrânia igualmente depende do balanceamento Leste-Oeste. A localização do país no Mar Negro e o encontro dos sistemas de segurança da Rússia e da OTAN na região determinam a necessidade de um equilíbrio entre os dois lados nos termos da política de balanceamento do governo Yanukovich. Tal situação impõe escolhas estratégicas para a Ucrânia, que afetam não só o ambiente regional em que ela atua, caso do sistema de defesa antimísseis europeu, mas também suas dinâmicas securitárias internas, representadas na reforma de suas Forças Armadas.

2 A política multivetorial de balanceamento ucraniana

Durante o Governo Kuchma, a Ucrânia testemunhou um período caracterizado por uma política multivetorial vaga e contraditória (KUZIO, 2005, p. 67). No período que sucedeu a Revolução Laranja na Ucrânia (2004), com a eleição de Viktor Yushchenko, houve um direcionamento da política externa do país no sentido de uma maior integração Euro-Atlântica (KUZIO, 2005, p. 67). Propostas políticas que compunham o projeto de governo de Yushchenko já sinalizavam claramente uma maior aproximação com o Ocidente. A adesão à União Europeia e à OTAN tornaram-se prioridades do programa de política externa da nova administração. Em 2008, o governo ucraniano apoiou abertamente a Geórgia no conflito que se desenvolvia no Cáucaso, chegando a vender armamentos ao governo de Saakashvili (FEAN, 2010). As crises de suprimento de gás de 2006 e

2009, repercutidas em grande parte do continente europeu, deterioraram ainda mais as relações entre Moscou e Kiev.

Os efeitos da crise econômica e financeira, que gerou uma queda de 15% no PIB ucraniano (CHRISTIE; BAEV; GOLOVKO, 2011, p. 27) e o insucesso na implementação das políticas propostas pelo governo alçado pela Revolução Laranja, resultaram no descontentamento da população ucraniana e na vitória do candidato da oposição, Viktor Yanukovych, nas eleições nacionais de 2010.

Diferentemente de Yushchenko, quando Yanukovych assumiu o poder, em fevereiro de 2010, ainda não estava clara a direção que a política externa ucraniana seguiria. Ações políticas, como a nomeação do então Embaixador ucraniano para a Rússia, Kostantyn Gryshchenko, para o cargo de Ministro das Relações Exteriores, pareciam sinalizar uma maior aproximação à Moscou. Entretanto, em sua primeira visita oficial como chefe de Estado, Yanukovych declarou em Bruxelas que a integração europeia seguiria como prioridade da política externa do país, mas que tal fato não deveria ocorrer em detrimento das boas relações com a Rússia (YANUKOVYCH NAMES..., 2010). Evidência disso foi o fato de que a visita à Bruxelas foi seguida por uma visita oficial à Moscou. Gestos simbólicos – como a declaração de que Holodomor, a grande fome que atingiu a região durante o início dos anos 1930, não fora uma tentativa de genocídio da população ucraniana por parte do regime soviético – somaram-se à assinatura dos Acordos de Kharkiv entre o então presidente russo Dmitry Medvedev e Yanukovych, em abril de 2010. Segundo os Acordos, que entraram em vigor ainda no mesmo mês, a Rússia teve a licença de permanência da sua Frota do Mar Negro na base de Sebastopol, na Crimeia, renovada até 2042. Em contrapartida, a Ucrânia obteve desconto de 30% sobre o preço de compra do gás natural russo (GNEDINA; SLEPTSOVA, 2012). Entretanto, desde sua conturbada ratificação pela Verkhovna Rada, o parlamento ucraniano, diversos membros da oposição tem denunciado os acordos como inconstitucionais.

A manutenção dos laços estabelecidos pelo governo anterior com a União Europeia e a reversão do afastamento de Moscou, que caracterizou o governo de Yushchenko, tornaram-se os principais pilares da política externa do Governo Yanukovych, que pode ser definida como uma política multivetorial de balanceamento entre Ocidente e Rússia (FEAN, 2010). Através dessa política, o governo atual busca relativizar suas alianças internacionais conforme os interesses nacionais ucranianos.

Essa dualidade da política externa ucraniana encontra reflexo na polarização interna do país. A divisão política e econômica ucraniana tem origens históricas profundas, determinadas por questões que vão desde as diferenças culturais do território sob o Império Rus do século IX até as contrastantes políticas de investimento industrial entre leste e oeste do território ucraniano durante o regime soviético

(WILSON, 2002). Dessa forma, o que se observa é uma Ucrânia dividida entre o oeste, predominantemente agrícola, católico e de maior identificação cultural com a Europa, e o leste, industrializado e ortodoxo, cuja maioria da população tem o russo como primeiro idioma. Essa polarização é refletida também nas eleições ucranianas, em que, tradicionalmente, a maioria dos eleitores do leste vota no candidato de caráter pró-russo, enquanto a maioria do oeste vota no candidato de caráter pró-ocidente (UKRAINIAN CENTRAL ELECTORAL COMISSION, 2012).

Essa política multivetorial de balanceamento encontra grande expressão atual nas disputas entre União Europeia e Rússia com intuito de inserir o país nas suas respectivas esferas de influência econômica. Em 2010, a Rússia, juntamente com a Bielorrússia e o Cazaquistão, anunciou o estabelecimento de uma união aduaneira, que implementou um sistema comum de tarifas alfandegárias entre os países (GNEDINA; SLEPTSOVA, 2012). Com o intuito de atrair Kiev para a União, o governo russo afirma que estaria disposto a reduzir o preço do gás caso haja cooperação por parte da Ucrânia. Ainda, argumenta que a União Aduaneira beneficiaria a Ucrânia também em outras áreas econômicas e contaria com projetos de cooperação industrial (GNEDINA; SLEPTSOVA, 2012).

A inclusão da Ucrânia na União Aduaneira é vista como uma contraproposta ao Acordo de Livre Comércio em fase de negociação entre Kiev e União Europeia. O Acordo de uma Área Profunda e Compreensiva de Livre Comércio faria parte de um futuro acordo de associação ao bloco (EUROPEAN COMISSION, 2011). Dessa forma, o acordo teria um sentido não somente econômico, como o acesso da Ucrânia ao mercado europeu, mas também político. Entretanto, os países membros da União Europeia condicionaram a assinatura do Acordo a melhoras das condições democráticas de Kiev. A prisão e condenação da Ex-Primeira Ministra Yulia Tymoshenko², entre outros políticos da oposição, tem sido um dos principais fatores que tem dificultado as conversações entre as partes. Líderes europeus tem acusado o governo ucraniano de parcialidade judicial e se negado a dar continuidade às negociações a respeito do Acordo (GNEDINA; SLEPTSOVA, 2012).

Em 2011, o governo russo afirmou que adesão da Ucrânia ao Acordo de Livre Comércio tornaria irrealizável a sua adesão à União Aduaneira liderada por Moscou. De fato, sendo as duas instituições organizadas sob princípios diferentes, seria inviável para a Ucrânia conciliar os princípios de ambas simultaneamente. Tanto as possibilidades de Acordo de Livre Comércio, quanto à adesão ucraniana à União Aduaneira parecem estar dormentes, uma vez que Kiev não manifestou interesse nessa última nos termos propostos pela Rússia.

² A ex-Primeira Ministra Yulia Tymoshenko foi acusada e condenada em 2011 por abuso de poder relacionado ao episódio de negociações do preço e transporte do gás russo em 2009. Desde a prisão de Tymoshenko, em agosto de 2011, o Governo Yanukovich tem sido constantemente acusado de perseguição política, considerando as eleições parlamentares que devem ocorrer ainda em 2012. Ainda, argumenta-se que a condenação de Tymoshenko possibilitaria ao governo ucraniano a contestação da legitimidade dos acordos assinados em 2009.

Embora a redução do preço do gás seja um dos principais objetivos da política externa ucraniana com relação à Rússia, a adesão à União traria poucos ganhos dinâmicos à economia ucraniana. Ainda, a interdependência econômica que o país possui tanto com o bloco europeu, quanto com a Rússia torna uma possível escolha ucraniana mais complexa (FEAN, 2010). Entretanto, a política de balanceamento do governo atual é em grande parte dependente dos interesses das oligarquias ucranianas. Segundo Gnedina e Sleptsova (2012), as prioridades dessas elites variam de acordo com o contexto econômico. Em tempos de crescimento econômico intenso, essas priorizam o acesso ao mercado e investimentos europeus. Não obstante, diante de circunstâncias econômicas adversas, as elites ucranianas tendem a procurar mercados mais economicamente acessíveis.

3 O sistema de gasodutos ucranianos: determinações políticas

3.1 As disputas históricas em torno do gás

Com a sua independência, em 1991, a Ucrânia herdou dos seus anos soviéticos um complexo sistema de transporte de gás natural, que a consagrou um país-chave no suprimento de gás para o continente europeu. O fim da União Soviética resultou na dependência ucraniana do gás russo e na dependência de Moscou do sistema de gasodutos da Ucrânia para o transporte dessa *commodity* ao continente europeu. Durante os anos 1990, inúmeras questões, como a acumulação de dívidas por Kiev com relação à Moscou, o desvio de suprimento de gás russo e os desacordos a respeito do preço desse, resultaram no corte do seu fornecimento em diversas ocasiões (PIRANI; STERN; YAFIMAVA, 2009).

Durante os anos 2000, o incremento das condições econômicas nos dois países possibilitou a melhora das suas negociações, inclusive com o pagamento russo de subsídios de gás para a Ucrânia. Contudo, com a Revolução Laranja e a eleição de Yushchenko para a presidência, Moscou anunciou a redução de tais subsídios. Em 2006, diante de desacordos a respeito do preço do gás, a Rússia cortou o suprimento desse à Ucrânia. Como consequência, Kiev deteve parte do gás direcionado à Europa para consumo nacional, sem que a Gazprom, companhia russa responsável pela exportação de gás natural, pudesse repor o suprimento (GNEDINA; EMERSON, 2009). Pela primeira vez, a disputa russo-ucraniana teve efeitos continentais. A partir de novos acordos, estabeleceu-se uma redução no preço de gás russo para a Ucrânia.

Em outubro de 2008, o então Primeiro Ministro russo, Vladimir Putin, e a então Primeira Ministra ucraniana, Yulia Tymoshenko, assinaram um memorando contendo uma série de provisões a respeito do comércio e transporte de gás entre os dois países. Entre essas provisões estava estabelecida a compra de gás pela estatal ucraniana Naftogaz diretamente da Gazprom, com pagamento parcial por entregas

futuras e o acordo de que os preços do gás e das taxas pelo seu transporte seriam revistos gradualmente e por acordo mútuo. Entretanto, novos desacordos levaram ao corte de suprimento do gás russo, inicialmente, à Ucrânia, e, posteriormente, a toda Europa (PIRANI; STERN; YAFIMAVA, 2009).

Em 19 de janeiro de 2009, Tymoshenko e Putin reuniram-se novamente e firmaram um acordo que pôs fim à disputa. Esse fixava as condições de comércio e transporte de gás para um período de dez anos (2009-2019). O acordo, fonte das acusações contra Tymoshenko em 2011, foi amplamente criticado devido às suas provisões. Entre essas, estabelecia-se uma quantia fixa para compra de gás russo, a qual seria superior às necessidades nacionais, e o preço pago pelo gás pela Ucrânia seria igualado ao preço pago por países europeus. Dias após o estabelecimento do acordo, o então presidente Viktor Yushchenko reconheceu publicamente que esse era extremamente desvantajoso para Kiev e argumentou que poderia ser revisto diante de sua natureza discriminatória (PIRANI; STERN; YAFIMAVA, 2009).

A assinatura dos Acordos de Kharkiv, que se seguiu à eleição de Yanukovich para a presidência, possibilitou a redução de 30% do preço do gás russo. Questões relacionadas ao preço do gás tem constituído um importante elemento de barganha da política de balanceamento de Yanukovich. Moscou tem insistido na proposta de desconto anual no preço do gás para a Ucrânia caso essa opte por unir-se a União Aduaneira que lidera, em detrimento da adesão à Área de Livre Comércio em processo de negociação com a União Europeia (OLEARCHYV, 2010). Diante da oferta da Gazprom de redução no preço anual de gás à ordem de US\$ 8 bilhões, Yanukovich declarou disposição em discutir uma possível cooperação com a União Aduaneira no formato 3+1. No entanto, não houve maiores desenvolvimentos a respeito das negociações (UKRAINE-RUSSIA GAS..., 2011).

3.2 Alternativas ao sistema de gasodutos ucraniano

Atualmente, o sistema de gasodutos ucraniano é responsável por cerca de 70% do suprimento de gás russo à Europa (MALYGINA, 2010, p. 10). Países como Bulgária, Finlândia, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia e Eslováquia dependem inteiramente, ou quase inteiramente, do gás russo para a geração de energia. E mesmo no caso de países cuja dependência é menor, como Alemanha e Itália, um corte no suprimento de gás teria impacto relevante sobre suas economias (ANDRES; KOFMAN, 2011).

Além do fator de instabilidade política das relações entre Moscou e Kiev, o transporte de gás à Europa é ameaçado pelo sucateamento do sistema de gasodutos ucraniano. A construção do sistema data dos anos 1960 e 1970 (ANDRES; KOFMAN, 2011) e a necessidade de reforma desse já é discutida há alguns anos, considerando que ele opera acima da sua capacidade ideal. Nesse sentido, a

dependência do sistema de gasodutos ucranianos torna-se um fator preocupante para a segurança energética europeia.

Diante da instabilidade do sistema de gasodutos ucraniano e das relações entre Kiev e Moscou, e das estimativas de aumento de consumo de gás pela Europa para os próximos anos (ANDRES; KOFMAN, 2011), uma série de projetos de rotas alternativas de transporte de gás estão já em fase de implementação, entre eles o Nord Stream, o South Stream e o Nabucco.

Entre os projetos considerados, o que se encontra em fase mais avançada é o Nord Stream, um sistema de dois gasodutos paralelos que saem de Vyborg, na Rússia até Lubmin, na Alemanha, percorrendo cerca de 1.000 km através do Mar Báltico. O projeto é um consórcio estabelecido em 2005 entre a russa Gazprom, as alemãs Wintershall Holding GmbH – subsidiária da BASF – e E.ON Ruhrgas AG, a holandesa Nederlandse Gasunie e a francesa GDF Suez. Estima-se que o sistema terá a capacidade para transportar 55 bilhões de metros cúbicos (bmc) de gás por ano. O primeiro gasoduto do sistema começou a ser construído em abril de 2010, foi finalizado em junho de 2011 e começou a operar em novembro do mesmo ano. A construção do segundo gasoduto começou em maio de 2011 e foi finalizada em abril deste ano. Espera-se que esse inicie suas operações até o final do ano (NORD STREAM, 2012). Entretanto, o campo que deve abastecer o Nord Stream ainda encontra-se em fase de desenvolvimento e estima-se que o seu potencial máximo seja na ordem de 50 bmc por ano. Considerando que as estimativas são de que a demanda por gás na Europa chegará em 2025 a 200 bmc por ano (ANDRES; KOFMAN, 2011), o Nord Stream não é capaz de resolver sozinho o problema de suprimento de gás à Europa.

O South Stream é um projeto de iniciativa da Gazprom, que conta com a italiana Eni e, possivelmente, com a francesa EDF, e ainda se encontra na fase de pré-investimento. O gasoduto tem por objetivo ligar a estação de compressão Russkaya, na costa russa, à costa búlgara, atravessando o Mar Negro. O projeto estende-se pelo continente europeu, ainda sem rota definida. No momento há duas opções: a rota noroeste – passando pela Bulgária, Sérvia, Hungria, Áustria e Eslovênia – e a rota sudoeste – passando pela Bulgária, Grécia e Itália. Projeta-se que a construção do South Stream deva começar em 2013 e que seja concluída em 2015 (SOUTH STREAM, 2012). Apesar de constituir uma rota alternativa ao sistema de gasodutos ucraniano, o projeto não contaria com uma diferente fonte de obtenção de gás, resolvendo o problema do suprimento apenas parcialmente. Ainda, a construção da seção do gasoduto que cruza 900 km do Mar Negro há mais de 2 km de profundidade depende de alta tecnologia, que eleva o custo de implementação do projeto.

O Nabucco é considerado o menos atrativo entre os três projetos. Apesar de ter custos de construção superiores ao Nord Stream, o Nabucco deve transportar

um pouco mais que a metade da capacidade daquele gasoduto – 31 bmc. O projeto é um consórcio da Bulgarian Energy Holding, da turca Botas, da húngara FGSZ, da austríaca OMV, da alemã RWE e da romena Transgaz. O sistema estende-se das fronteiras entre Turquia e Irã e Turquia e Geórgia até a Áustria, cruzando Romênia, Bulgária e Hungria. O início de sua construção foi adiada para 2013, e o sistema deverá começar a operar em 2017 (NABUCCO, 2012). O projeto, que tem por objetivo o transporte de gás de fontes alternativas à russa, pode encontrar dificuldades no suprimento de gás, considerando-se as escassas opções atuais.

A substituição do sistema de gasodutos ucranianos por sistemas alternativos teria um grande impacto sobre a economia do país. Cerca de 75% do gás consumido pela Ucrânia vem da Rússia, e metade da energia gerada no país advém de gás natural. Ainda, a perda das taxas cobradas sobre o transporte do gás levaria a uma queda do PIB ucraniano (ANDRES; KOFMAN, 2011). Dessa forma, o país perderia parte de sua importância geoestratégica e, conseqüentemente, um importante elemento de barganha em sua política externa.

Considerando as capacidades dos projetos supracitados, é pouco provável que o problema de segurança energética europeu seja resolvido através desses. Dessa forma, ainda que todos esses projetos sejam concluídos, a dependência europeia com relação ao sistema de transporte ucraniano deve ser mantida (ANDRES; KOFMAN, 2011). Ainda, deve-se considerar as adversidades econômicas que o continente europeu enfrenta atualmente, que tem freado a implementação de grandes projetos de infraestrutura. Assim, buscando atrair ajuda financeira internacional, o governo ucraniano argumenta que a revitalização dos gasodutos constituiria a melhor alternativa ao problema energético europeu, uma vez que aumentaria a sua capacidade de transporte de gás e que os seus custos seriam imensamente inferiores à construção de gasodutos alternativos.

4 A Ucrânia entre Rússia e OTAN: implicações securitárias da política de balanceamento

A posição geoestratégica da Ucrânia implica seu envolvimento simultâneo em dois sistemas de segurança na região do Mar Negro. De um lado, tem-se a OTAN, cuja política de expansão em direção ao Leste logrou a incorporação de ex-membros europeus da União Soviética ao bloco. Do outro lado, está a Rússia, a qual deseja manter sua influência histórica sobre a região, além de proteger seus interesses energéticos na área. Além disso, a importância da Ucrânia para o governo russo pode ser entendida em uma conjuntura regional que poderia implicar o seu isolamento no Mar Negro diante da OTAN e de países com fortes tendências Ocidentais, como é o caso da Geórgia.

A chegada de Viktor Yanukovich (2010-) ao governo e a adoção de uma política de balanceamento são determinantes no cenário estratégico que se desenvolve atualmente no Mar Negro. Nesse sentido, o primeiro ano do governo Yanukovich apresentou mudanças importantes em relação ao comportamento da administração anterior, o que pode ser evidenciado por dois grandes acontecimentos. O primeiro deles foi a assinatura dos Acordos de Kharkiv, que representou uma reversão na política do governo Yushchenko, que se recusava a estender a concessão após 2017 e permitiu que a Rússia desse continuidade aos seus planos de renovação da frota do Mar Negro (UKRAINE SAYS..., 2011). Já em 15 de julho de 2010, o presidente ucraniano assinou a lei que regulamenta as linhas mestras das políticas interna e externa da Ucrânia (*On the Foundations of Domestic and Foreign Policy*), a qual estabelece a neutralidade e o não alinhamento a blocos securitários, o que exclui a possibilidade de adesão à OTAN, mas garante a continuidade do projeto de integração europeia (GLEBOV, 2011, p. 132). Ambos foram marcos na política securitária ucraniana, além de possuírem grandes repercussões nas dinâmicas securitárias no Mar Negro.

Ainda que essas medidas enunciem uma aproximação com a Rússia, o que seguiria as tendências do partido no poder, essa aproximação não tinha o objetivo de promover o afastamento do Ocidente, simbolizado pela continuidade da cooperação Ucrânia-OTAN. Essa postura estaria de acordo com o objetivo do governo de se constituir uma ponte entre Leste e Oeste (GLEBOV, 2011, p. 132), posição que foi recentemente reforçada pelo serviço diplomático ucraniano, o qual identificou três prioridades na política externa de segurança do país: (i) integração europeia, (ii) política de equilíbrio estratégico entre principais parceiros, e (iii) desnuclearização e desmilitarização, aliados à obtenção de um *modus vivendi* na defesa antimísseis (ALEXANDROVYCH, 2012).

Os dados sobre cooperação militar são ilustrativos nesse sentido. Em 2010, prioridade foi dada à cooperação bilateral com países-membro da União Europeia e da OTAN, ao estabelecimento de parcerias estratégicas com os Estados Unidos, a Rússia e a Polônia, além da intensificação da aproximação com a Alemanha, a França e o Reino Unido (MD, 2010, p. 54). No que diz respeito à Rússia, mudanças significativas ocorreram, como a reativação do Subcomitê em Assuntos Securitários do Conselho Interestatal Ucrânia-Rússia (*Sub-Committee on Security Issues of the Ukraine-Russia Inter-State Board*) (MD, 2010, p. 54), além de declaradas intenções com o intuito de intensificar a cooperação militar entre os dois países e da realização de exercícios conjuntos na região do Mar Negro (UKRAINIAN NAVY..., 2011). No âmbito das relações com a OTAN, a parceria foi mantida, o que é expresso na participação ucraniana na guerra no Afeganistão, na realização de exercícios militares conjuntos, na participação na *NATO Response Force (NRF)* e no treinamento militar, entre outros mecanismos (MD, 2010; MFA, 2012).

4.1 Dilemas securitários regionais: sistema de defesa antimíssil europeu e a participação da Ucrânia

Ainda que a Ucrânia tenha de fato a capacidade de determinar alguns elementos de sua política securitária, isso não impede que ela ainda seja afetada pelas dinâmicas da interação entre Rússia e OTAN na região do Mar Negro, as quais impõem ao país a necessidade de justificar seus atos de curto prazo com relativa frequência. Atualmente, o principal desafio que a Ucrânia deve enfrentar está relacionado ao seu papel na construção do sistema de defesa antimíssil europeu. O projeto, apresentado pelo governo Obama em setembro de 2009, busca complementar o sistema de defesa da OTAN, protegendo-o contra o ataque de mísseis balísticos por países hostis (HILDRETH; EK, 2011; U.S DEPARTMENT OF STATE, 2011), buscando, para tanto, a cooperação russa³. Seu desenvolvimento será feito em quatro fases (entre 2011 e 2020), daí sua denominação como *European Phased Adaptive Approach (EPAA)*. O papel que será atribuído à Ucrânia no sistema de defesa europeu ainda está em definição, e dependeria basicamente de três fatores que têm determinado a conjuntura dos fatos atualmente: 1) interesse ucraniano em relação ao sistema; 2) ausência de proposta concreta da parte da OTAN e 3) oposição russa (SINOVETS, 2011, p. 3).

Em junho de 2011, o projeto, que já gerava controvérsia entre a Rússia e a OTAN pela conformação do comando e pela ausência das garantias ao Estado russo para manutenção da capacidade de atuação de seus mísseis balísticos (SINOVETS, 2011, p. 2), foi motivo de declarações exaltadas por parte de Moscou pela participação do navio UUS Monterey da classe Ticonderoga no exercício *Sea Breeze 2011*, um exercício militar comandado pelos Estados Unidos e pela Ucrânia, mas aberto à participação de países membros da OTAN, da *Partnership for Peace* e da Rússia⁴ (MD, 2012). O navio estava equipado com o Sistema AEGIS e teria capacidade de interceptar e destruir mísseis balísticos no ar, gerando declarações russas sobre a necessidade da presença do cruzador em um exercício destinado ao combate à pirataria (US WARSHIP..., 2011). Isso colocou a Ucrânia em uma posição delicada, ao que o Ministério de Relações Exteriores da Ucrânia respondeu: “Ukraine sees no threat to any country in the Black Sea region due to the holding of the Sea Breeze 2011 military exercises on its territory” (FOREIGN MINISTRY, 2011). Ainda em 2011, as possibilidades de participação ucraniana no sistema oscilaram, passando de uma declaração de interesse em fevereiro (UKRAINE INTERESTED..., 2011), pela crise de junho e por declarações de uma possível participação em comum acordo com a Rússia em outubro (UKRAINE READY..., 2011). Já em março de 2012, autoridades ucranianas se reuniram com membros da OTAN em conversas sobre as bases de adesão do país ao sistema de defesa europeu (NATO EYES..., 2012).

³ Para mais detalhes sobre o sistema de defesa europeu, ver: HILDRETH; EK, 2011.

⁴ Em 2011, a Rússia recusou convite para participar do exercício.

4.2 Sucateamento e Reforma das Forças Armadas

Desde a independência do país, as Forças Armadas ucranianas vêm passando por um processo de sucateamento. Segundo dados do Livro Branco da Ucrânia de 2010, o equipamento militar apresenta baixas taxas de operabilidade, sendo essas 24% para aeronaves, 36% para helicópteros e apenas 7% para navios (MD, 2010, p. 11). De uma forma geral, entre 2006 e 2010, os valores aplicados nas Forças Armadas serviram quase inteiramente para atividades de manutenção (MD, 2010, p. 11) e ficaram abaixo do mínimo requisitado (MD, 2010, p. 21), uma situação preocupante para a segurança do país. O ano de 2010 se mostrou o mais crítico, quando 87,9% dos valores de fato disponíveis foram utilizados para a manutenção, destinando-se apenas 51% para treinamento e 7% para investimentos em armas, equipamentos e infraestrutura (MD, 2010, p. 21)⁵.

Nesse sentido, o país tem buscado reformar as Forças Armadas (2011-2025), o que deve ocorrer em três fases (2011-2015), (2016-2020) e (2021-2025) (MD, 2010, p. 20). Recentemente, o Presidente Yanukovich anunciou suas expectativas de uma reforma efetiva a ser encabeçada pelo novo Ministro da Defesa Dmytro Salamantin (PRESIDENT EXPECTS..., 2012). Agora, a Ucrânia precisa decidir se segue o modelo da OTAN, como intentado pelo governo Yushchenko, ou se segue alternativas, entre elas o aumento da cooperação com a Rússia. De qualquer forma, a realização da reforma é essencial para garantir a continuidade da soberania ucraniana na região.

5 Conclusão

A pressão internacional por uma definição mais clara das prioridades externas da Ucrânia é complexada pela interdependência que Kiev mantém tanto em relação à Rússia, quanto em relação aos países do Oeste. Dessa forma, a opção das elites ucranianas em manter essa política multivetorial é mais do que justificável. Nesse sentido, a política externa de balanceamento ucraniana tem um papel fundamental no controle da política interna.

A pressão das oligarquias pela redução dos preços de gás continua sendo um fator de grande influência sobre a política externa ucraniana. Contudo, é pouco provável que a demanda seja atendida sem concessões significativas por parte de Kiev. O preço do gás russo é atrelado ao preço internacional do petróleo, que continua a subir diante da instabilidade nas regiões produtoras na Ásia Central e Oriente Médio. Com relação aos projetos de gasodutos alternativos, eles não chegam a substituir o papel ucraniano no transporte de gás para a Europa. Não obstante, caso de fato implementados, esses

⁵ A média mundial de alocação de recursos destina 50% dos valores para manutenção, 20% para treinamento e 30% para investimentos em armas, equipamentos e infraestrutura (MD, 2010, p. 21).

representaram uma redução no poder de barganha detido pelo país, uma vez que reduzem a dependência europeia e russa do sistema de gasodutos ucraniano.

Na esfera securitária, a Ucrânia vê-se novamente entre o Leste e o Oeste, buscando balancear suas ações diante da Rússia e da OTAN, para assim legitimar seu propósito de servir como um elo entre os dois polos. Nesse sentido, a política de balanceamento de Yanukovych é central, e, até o momento, tem permitido que o país se movimentasse com relativa desenvoltura no cenário do Mar Negro. Não obstante, os desafios permanecem e simbolizam a capacidade de pressão que tanto a OTAN, quanto a Rússia são capazes de impor à Ucrânia. Neste momento, o maior desafio securitário regional enfrentado por Kiev é sua resposta ao projeto de construção do sistema de defesa antimísseis europeu. Além disso, a consecução da reforma das Forças Armadas ucranianas se impõe ao país, principalmente diante do objetivo de preservar a autonomia internacional.

A Ucrânia tem se esforçado em manter a sua política de balanceamento entre Leste e Oeste. Entretanto, a manutenção desse *status quo* tem se tornado um desafio diante das pressões externas que exigem uma postura mais assertiva por parte de Kiev. Ainda, diante das dificuldades econômicas internacionais, o espaço de manobra da Ucrânia tem se reduzido, e o país corre o risco de sair de mãos vazias desse jogo de barganha. Entretanto, não há uma resposta óbvia e clara com relação à escolha ucraniana. Dessa forma, Yanukovych deve estender a política multivetorial de balanceamento ucraniana até o momento em que o cenário e as pressões internacionais não mais permitirem.

The Ukrainian energetic and security policies embedded in the multi-vector foreign policy

Abstract: This paper aims to analyze the energetic and security context in Ukraine, based on the change in the orientation of the country's foreign policy since the election of President Viktor Yanukovych, in 2010. The aftermath of Viktor Yushchenko (2005-2010) mandate, focused on closer political relations with the European bloc, engendered a multi-vectorial foreign policy, balancing between West and Russia. In light of this new scenario, Ukraine faces challenges regarding its political and economical participation in the region. Considering such challenges, this paper examines the role of the Ukrainian pipelines system and the impact of alternative projects for gas transporting, as well as the development of Russia-Ukrainian relations' regarding Moscow's security interests in the Black Sea complex.

Keywords: Russia-Ukraine Relations, West-Ukraine Relations, Multi-vectorial Policy, Energy, Security.

Referências

ALEXANDROVYCH, Oleksander. Assessing NATO-Ukraine – Oleksander Alexandrovych in Chicago. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=PHXUQPgRVSU&feature=relmfu>>. Acesso em: 23 maio 2012.

ANDRES, Richard B.; KOFMAN, Michael. European Energy Security: Reducing Volatility of Ukraine-Russia Natural Gas Disputes. *Institute for National Strategic Studies*, v. 264, p. 16, 2011.

CHRISTIE, Hunter; BAEV, Pavel; GOLOVKO, Volodymyr. Vulnerability and Bargaining Power in EU-Russia Gas Relations. *FIW Research Reports*, v. 3, p. 61, 2011.

EUROPEAN COMMISSION. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/ukraine/>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

FEAN, Dominic. A return to multi-vector balancing? Viktor Yanukovich's Government and Ukrainian Foreign Policy. *Publications du Institut français des relations internationales*, p. 15, 2010.

FOREIGN MINISTRY: Sea Breeze 2011 drills no danger to Ukraine's neighbors. *Kyiv Post*, 14 jun, 2011. Disponível em: <<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/foreign-ministry-sea-breeze-2011-drills-no-danger--106672.html#ixzz1Pv8uS1pb>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

GLEBOV, Sergey. Ukraine's Changing Foreign Policy: Implications on the Black Sea Security. *Insight Turkey*, v. 13, p. 129-144, 2011.

GNEDINA, Elena; SLAPTSOVA, Evghenia. Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU. *Center for European Policy Studies Working Document*, v. 360, p. 21, 2012.

HILDRETH, Steve A.; EK, Carl. Missile Defense and NATO's Lisbon Summit. *Congressional Research Service*, p. 11, 2011.

KUZIO, Taras. Viktor Yanukovich's First 100 Days. Back to the Past, But What's the Rush? *World Affairs Institute*, 2010.

MALYGINA, Katerina. Ukrainian-Russian Relations after the 2009 Conflict: The Current Situation and Future Prospects. *Russian Analytical Digest*, v. 75, p. 5-10, 2010.

MD. MINISTRY OF DEFENCE OF UKRAINE. *Armed Forces Participation in International Military Exercises*. Disponível em: <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=international_exercises&lang=en>. Acesso em: 01 jun. 2012.

_____. *White Book 2010: armed force of Ukraine*. Kyiv: Ministry of Defence of Ukraine, 2011.

MFA. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF UKRAINE. *Ukraine-NATO relations*. Disponível em: <<http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/32921.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

NABUCCO Gas Pipeline. Disponível em: <<http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

NATO EYES deploying AMD in Ukraine. *Russia Today*, 30 mar. 2012. Disponível em: <<http://rt.com/politics/nato-ukraine-missile-defense-835/>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

NORD Stream. Disponível em: <<http://www.nord-stream.com/>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

OLEARCHYV, Roman. Moscou lures Ukraine with cheap gas. *Financial Times*, 7 abril 2011. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/9d5f8f0c-6106-11e0-8899-00144feab49a.html#axzz1IuI5TPQi>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

PRESIDENT EXPECTS sweeping army reform from new Defense Minister. *UKR Inform*, 9 fev. 2012. Disponível em: <http://www.ukrinform.ua/eng/news/president_expects_sweeping_army_reform_from_new_defense_minister>. Acesso em: 01 jun. 2012.

SINOVETS, Polina. The New European Missile Defense Architecture: is there a role for Ukraine? *PONARS Eurasia Policy Memo* n. 183. The George Washington University Elliott School of International Affairs, 2011.

SOUTH Stream. Disponível em: <<http://south-stream.info/index.php?id=2&L=1>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

UKRAINIAN CENTRAL ELECTORAL COMISSION. Disponível em: <<http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/WP0011>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

UKRAINE INTERESTED in European missile defense – NATO chief. *Ria Novosti*, 24 fev. 2011. Disponível em: <<http://en.ria.ru/world/20110224/162740707.html>>. Acesso em: 30 maio 2012.

UKRANIAN NAVY and Russian Black Sea Fleet hold exercises of search and rescue units. *Kyiv Post*, 26 maio 2011. Disponível em: <<http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/105312/#ixzz1Nnz0jpE2>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

UKRAINE READY to join Euro missile shield project agreed with Russia. *Ria Novosti*, 6 out. 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20111006/167449648.html>>. Acesso em: 02 jun. 2012.

UKRAINE-RUSSIA GAS contract could be canceled by court-prosecutors. *Russia Today*, 16 abr. 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20110416/163551033.html>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

UKRAINE SAYS will let Russia modernize Black Sea Fleet. *Ria Novosti*, 25 out. 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20111025/168100444.html>>. Acesso em: 29 maio 2012.

U.S DEPARTMENT OF STATE. *United States European Phased Adaptive Approach (EPAA) and NATO Missile Defense*. Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, 2011. Disponível em: <<http://www.state.gov/t/avc/rls/162447.htm>>. Acesso em: 30 maio 2012.

US WARSHIP in Black Sea “security threat” to Russia – Foreign Ministry. *Russia Today*, 12 jun. 2011. Disponível em: <<http://rt.com/news/us-black-sea-russia-monterey/>>. Acesso em: 30 maio 2012.

WILSON, Andrew. Elements of a theory of Ukrainian ethno-national identities. *Nations and Nationalism*, v. 8, p. 31-54, 2002.

YANUKOVICH NAMES Ukrainian foreign policy priorities. *Russia Today*, 1 mar. 2010. Disponível em: <<http://rt.com/politics/yanukovich-eu-brussels-visit/>>. Acesso em: 30 maio 2012.

Fundos de riqueza soberana – um novo ator no sistema financeiro internacional¹

*Luan Vieira**

RESUMO: No sistema financeiro internacional, desde seu início, os agentes relevantes têm se mantido os mesmos. Entretanto, recentemente um novo ator se inseriu no sistema financeiro internacional, os Fundos de Riqueza Soberana. Esses fundos são, grosso modo, fundos de investimento mantidos pelo governo e compostos por ativos financeiros como ações e imóveis e são frutos do espetacular aumento das reservas internacionais em alguns países exportadores de *commodities*. A importância dos fluxos de investimento proporcionados por esse ator tem feito com que os países receptores de tais investimentos apliquem medidas protecionistas para defender sua economia doméstica. Com o intuito de evitar tais iniciativas unilaterais, a OMC surge como o melhor ambiente para um acordo multilateral.

PALAVRAS-CHAVE: Fundos de Riqueza Soberana, Acordo Multilateral, Organização Mundial do Comércio.

¹ Artigo submetido em 02 de maio de 2013 e aceito para publicação em 30 de maio de 2013.

Este trabalho foi orientado por Patrícia Arienti, professora adjunta do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

* Graduando do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista junto ao Instituto de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU núcleo Florianópolis). E-mail: luan.vieira0@gmail.com.

1 Introdução

Desde seu surgimento e desenvolvimento, o Sistema Financeiro Internacional tem crescido e se popularizado dentre seus agentes, que divergem entre organismos financeiros multilaterais, bancos e instituições financeiras não-bancárias e privadas. Além desses, ainda, os investidores institucionais, as empresas transnacionais e os governos também se classificam como importantes atores desse sistema.

Nos últimos anos esse mercado tem se popularizado imensamente, sendo berço de muitas riquezas rápidas. O fluxo de investimentos financeiros aumentou significativamente, gerando, para os importantes agentes, não somente poder econômico, como também político e, a partir do momento que essas ações adentram a esfera política, há ainda mais incentivos para o aumento de fluxos.

Nas duas últimas décadas, contudo, a partir do aumento das exportações e do acúmulo de reservas, alguns fundos estatais, com o intuito de aumentar o nível de risco dos investimentos do governo, têm se popularizado. Recentemente esses fundos estatais, chamados Fundos de Riqueza Soberana (FRS), têm feito aquisições da mais alta importância, tornando-se grandes acionistas de empresas estrangeiras estratégicas o que, de fato, lhes garante um poder decisório e político diferenciado. Isso tem levado os governos a repensarem suas políticas de entrada de investimentos, tornando-as mais protecionistas, na busca de proteger suas principais empresas do controle de governos estrangeiros.

Todavia, na tentativa de evitar medidas protecionistas, que representam um regresso no desenvolvimento econômico, algumas iniciativas multilaterais têm surgido, na busca de um consenso que agrade tanto países receptores de tais investimentos, quanto os governos que possuem FRS e são a origem de tais investimentos.

Como tais tentativas têm se mostrado falhas devido, principalmente, à ausência de medidas retaliatórias aos países que não cumprirem com os acordos, deve-se abrir caminho para alternativas mais pragmáticas, uma vez que a tendência dos FRS é a contínua expansão. Nesse ambiente, a OMC surge como a melhor opção para acomodar um acordo nesse sentido, uma vez que seu acordo sobre serviços (GATS) já cobre investimentos feitos por FRS e outros acordos oferecem um precedente para a regularização dos fundos. De igual modo, a organização possui um órgão chamado mecanismo de solução de controvérsias: um ambiente jurídico para resoluções de disputas relacionadas ao comércio, que tem imposto suas decisões aos países e obtido respostas positivas quanto ao cumprimento destas. Em suma, como frisa Subramanian e Mattoo (2008), a OMC se mostra como o ambiente natural para acordos que regulamentem os FRS.

2 Sistema Financeiro Internacional

Do ponto de vista da Macroeconomia, um traço marcante, que persiste desde a década de oitenta, é a existência de constantes desequilíbrios dos Balanços de Pagamento que ocorreram simultaneamente em diversos Estados e, em especial, naqueles em desenvolvimento. Esses desequilíbrios, com o passar dos anos, se tornaram muito mais significativos em termos de montante e extensão, trazendo importantes impactos à evolução dos Mercados Financeiros Internacionais (MFI).

Segundo Lima (1997), a aversão ao risco, a busca por liquidez e a possibilidade de obter ganhos extraordinários através de inovações nortearam as principais transformações ocorridas nos MFI. Estes novos instrumentos, por sua vez, criaram novos mercados e exigiram que os mercados domésticos tradicionais dos países desenvolvidos passassem por um processo de desregulamentação, possibilitando assim a interpenetração de vários mercados nacionais e o alargamento dos MFI. A este fenômeno de ampliação e modificação estrutural dos mercados denomina-se “globalização”.

Além disso, a história recente do sistema capitalista mostra que, na ausência de regulação e supervisão, os mercados financeiros tendem a fomentar riscos periodicamente explicitados em crises destrutivas, como a ocorrida em 2008. A partir disso, a globalização dos mercados financeiros tem levado à realização de esforços de criação de regras de operação e de prudência que limitem os danos potenciais engendrados por esse processo.

As políticas neoliberais promoveram a desregulamentação em diversas áreas, compreendidas nos âmbitos doméstico e internacional. No âmbito doméstico, a desregulamentação se deu principalmente com o pretexto de liberar os empreendedores privados da interferência estatal. Já no nível internacional, o foco sobre os programas de desenvolvimento foi substituído pelas pressões para a liberalização comercial, que espalharam crises e estagnação em todo o mundo em desenvolvimento (CARVALHO, 2007).

A liberalização financeira constitui um dos principais movimentos das doutrinas neoliberais, uma vez que limita muito o poder do Estado de interferir na economia. A partir de análise quantitativa de fluxos de capitais, as mudanças mais significativas após 1985, para Carneiro (2002), foram: a maior importância dos fluxos de investimento – direto e de porta-fólio –, quando comparados com os empréstimos bancários – de curto e longo prazos –, bem como a perda de importância relativa dos fluxos vindos do setor público. Ou seja, fica clara a dominância dos fluxos privados e, dentre esses, do investimento direto e das finanças diretas em detrimento das finanças bancárias.

Nesse Sistema Financeiro Internacional, segundo Carneiro (2002), a análise dos atores da globalização, seja dos seus agentes ou países, requer o uso de dois

períodos distintos que, grosso modo, se confundem com as duas décadas, 1980 e 1990. Do ponto de vista dos agentes, desde seu surgimento e popularização, os atores relevantes têm se mantido os mesmos, os quais se limitam aos organismos financeiros multilaterais, aos bancos e instituições financeiras não-bancárias e privadas. Além disso, as empresas transnacionais, os investidores institucionais e os governos também são importantes atores deste cenário.

Nesse contexto, a aquisição de ativos externos por parte dos investidores visou, sobretudo, a uma diversificação de risco. Neste último aspecto, a pouca diversificação dos fundos de pensão americanos – em termos de moeda de denominação – representa uma exceção, o que revela o caráter menos propenso ao risco dos fundos americanos e a hegemonia do dólar, ou a ausência de outra moeda tão confiável que, caso existisse, teria produzido uma nova relação entre taxas de câmbio. Ao contrário desses fundos mais estáveis, ainda dentro dessa diversificação de risco, aparece uma característica forte do sistema financeiro atual: o aumento da especulação, que se apresenta como um fator de alto risco e possível ator provocador de uma crise.

Assim, no período discutido, as diferenças mais significativas foram as que diziam respeito à intensidade dos fluxos de capital e a quantidade de risco envolvida em cada investimento. Ainda, ficou clara a predominância do setor privado nos fluxos de capital, uma vez que o setor público perdeu importância no decorrer dos anos.

3 Fundos de Riqueza Soberana

Um Fundo de Riqueza Soberana (Sovereign Wealth Fund – SWF), é um fundo de investimento mantido por um governo, ou seja, um fundo de investimento estatal. Ele é composto por ativos financeiros, tais quais: ações, títulos, imóveis ou outros instrumentos financeiros lastreados por reservas internacionais.

A partir do aumento significativo das reservas internacionais a um nível excessivo, devido principalmente ao alto nível de exportação de commodities e de petróleo, sobretudo nos países em desenvolvimento, é que nascem os FRS, surgindo da transferência desses excessos de reservas. Na tabela 1 a seguir é possível visualizar o crescimento dessas reservas a taxas muito significativas. Mais especificamente, a tabela apresenta as taxas de crescimento das reservas internacionais dos países em desenvolvimento nos últimos anos, na qual fica claro o aumento substancial a partir de 2001, com altas taxas de crescimento até 2008, período marcado pela crise internacional. Esses dados explanam parte significativa do surgimento e crescimento dos fundos soberanos, bem como o aumento da sua representatividade no sistema financeiro internacional.

Tabela 1 – Taxa de crescimento das Reservas Internacionais nos países em desenvolvimento

Período	Dólar Americano (%)	Euro (%)	Reservas Totais (%)
1995/1996	19.1		20.1
1996/1997	15.9		10.3
1997/1998	-0.8		2.5
1998/1999	1.5		6.2
1999/2000	12.2	15.3	8.9
2000/2001	7.4	18.3	11.6
2001/2002	7.5	48.3	20.1
2002/2003	18.5	54.0	30.4
2003/2004	24.4	20.6	33.3
2004/2005	22.6	22.9	33.6
2005/2006	28.0	32.0	33.8
2006/2007	48.4	42.9	42.3
2007/2008	0.4	7.4	13.6
2008/2009	2.3	6.6	11.1

Fonte: FMI – COFER

Os ativos financeiros que compõem os fundos soberanos podem incluir: superávits no balanço de pagamentos, operações oficiais de câmbio, processos de privatização, superávits fiscais e/ou recibos resultados de exportações de *commodities*. Os Fundos de Riqueza Soberana podem ser estruturados como um fundo, *pool*, ou corporação. A definição de fundo de riqueza soberana exclui, entre outras coisas, ativos de reservas internacionais mantidos por autoridades monetárias para propósitos relacionados a balança de pagamentos ou de políticas monetárias, empresas estatais, fundos de pensão de empregados do governo ou ativos administrados para o benefício de indivíduos.

Alguns fundos também investem indiretamente em empresas estatais domésticas. Além disso, eles tendem a preferir retorno em lugar da liquidez. Desse modo, eles possuem uma maior tolerância à riscos quando comparados às reservas internacionais.

O principal grupo de países a estabelecer fundos soberanos são economias ricas em recursos naturais, que beneficiam dos elevados preços do petróleo e das *commodities*. Assim, os fundos podem ter sua origem em: *commodities* – criados através da exportação de *commodities* –, ou em não *commodities* – normalmente criadas através de transferências de ativos de reservas internacionais. Nesses países, o objetivo dos fundos é a acumulação de poupança para as gerações futuras, uma vez que os recursos naturais não são renováveis e há, portanto, uma previsão de

extinção desses em um dado período de tempo. Há ainda um segundo grupo de países, mais notadamente na Ásia, que estabeleceu fundos soberanos pois suas reservas internacionais estão acumulando além do necessário para intervenções estatais ou para fins relacionados ao balanço de pagamentos. A tabela 2 destaca a diferença entre países, como os da Ásia, que criaram seus fundos através da acumulação de reservas e aqueles que a fonte do fundo são de outra natureza, como commodities e petróleo.

Desse modo, cada fundo tem seu próprio motivo de criação, outrossim, todos os fundos têm seus próprios objetivos. Dentre esses, o SWF Institute² cita alguns, como a acumulação de poupança para as gerações futuras ou a expectativa de ganhar maiores retornos que com as reservas internacionais, como consta nos exemplos supracitados. Além disso, o instituto cita como objetivos ainda: auxiliar as autoridades monetárias a dissipar liquidez indesejada; aumentar as poupanças para as gerações futuras; estratégia política, dentre outros.

Tabela 2 – Maiores Fundos Soberanos e as Reservas Internacionais de seus respectivos governos

País	Norway nov 2010	Hong Kong dez 2010	Singapore dez 2010	Russia dez 2010	Australia dez 2010	USA dez 2010	Brazil jan 2011
Ativos de reserva oficiais*	\$45.738	\$268.731	\$225.754,2	\$479.379,2	\$42.267,9	\$132.736,8	\$297.696,4
Fundo Soberano	Government Pension Fund - Global	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	Government of Singapore Investment Corporation	National Welfare Fund	Australian Future Fund	Alaska Permanent Fund	Sovereign Fund of Brazil
Ativos**	\$512	\$259,3	\$247,5	\$142,5	\$67,2	\$37	\$8,6
Surgimento	1990	1993	1981	2008	2004	1976	2009
Origem	Oil	Non-Commodity	Non-Commodity	Oil	Non-Commodity	Oil	Non-Commodity

* Em milhões de dólares. Os ativos que compõem as reserva oficiais são os haveres das autoridades monetárias sobre não residentes na forma de: certificados de depósitos bancários; depósitos bancários; treasury bills; títulos do governo de curto e longo prazo; outros haveres financeiros negociáveis.

** Em bilhões de dólares.

Fonte: FMI – Data and Statistics e SWF Institute

No que concerne o tamanho dos fundos soberanos, o número total de ativos dos fundos é relativamente pequeno quando comparado aos mais de 50 trilhões de dólares de ativos administrados pela indústria privada. Todavia, os maiores fundos soberanos já administram portfólios que possuem a magnitude equivalente às maiores empresas de investimento privado e podem, no futuro – uma vez que

² Disponível em: <<http://www.swfinstitute.org/what-is-a-swf/>>. Acesso em: 13 maio 2011.

o excesso de reservas siga sendo transformado em fundos –, exceder os portfólios dos maiores investidores privados. A China Investment Corp – Fundo Soberano Chinês –, por exemplo, possui 9,97% das ações da Morgan Stanley, sendo assim o terceiro maior detentor de ações da empresa³. Contudo, isso não é um fenômeno exclusivo na China. Em 2007, o governo do Qatar procurava ganhar controle da empresa J. Sainsbury, uma das maiores redes de supermercados inglesa. O Gazprom, um conglomerado russo, controlado pelo Kremlin, tinha interesses estratégicos nos setores de energia de uma série de países, além de possuir uma parte da Airbus. (FINANCIAL TIMES apud SUBRAMANIAN, 2008)

A crescente importância dos fundos de riqueza soberana levanta uma série de questões relacionadas à política internacional. As questões políticas decorrentes do surgimento de fundos soberanos como grandes players financeiros globais variam de preocupações sobre a falta de transparência até riscos para a estabilidade financeira global. De fato, como afirmam Beck e Fidora (2008), investimentos estrangeiros estatais são sensíveis tanto de uma perspectiva política quanto de uma econômica, uma vez que a falta de transparência dos fundos soberanos abre portas para preocupações quanto aos objetivos reais desses fundos. Essas preocupações são relativas ao tamanho e ao destino dos investimentos de FSR; a medida que esses aumentam e visam áreas mais estratégicas, mais os governos se sentem ameaçados e aumentam a utilização de políticas protecionistas.

4 Atual regulamentação dos FRS

Segundo Rinaldi (2010), os Estados adotam posturas mais defensivas para se protegerem dos riscos oriundos da globalização financeira – embora sem utilizar instrumentos que possam vir a limitar esse processo. Nesse sentido, um dos aspectos mais controversos colocados pelos investimentos dos FRS remete à postura dos países receptores. Esses países estão relativamente presos entre proteger suas economias ao acesso de outros países e a necessidade de receber os capitais oriundos dos FRS em virtude de sua própria inserção na globalização financeira. Não somente isso, em casos de crise financeira, os FRS têm servido como eficientes provedores de liquidez quando governos e outras instituições falharam, servindo aos interesses dos países receptores.

Isso remete ao dilema de que os países, na condição de investidores, desejam uma maior flexibilidade para a diversificação dos investimentos sem encontrar barreiras. Já na condição de receptores, os países, na tentativa de proteger suas economias e seus setores estratégicos, procuram restringir a entrada de investimentos, o que se mostra como uma política protecionista de retrocesso, em um ambiente

³ Disponível em: <<http://investors.morningstar.com/ownership/shareholders-major.html?t=MS>>. Acesso em: 30 maio 2011.

de livre mercado como o atual. É com base nisso que Rinaldi (2010) qualifica o processo de regulação dos FRS como minimalista e fragmentado.

Contudo, partindo do princípio de que os FRS se expandirão, não é possível que tais investimentos se mantenham em um sistema financeiro desregulamentado como se configura atualmente. Uma vez que, desse modo, iniciativas unilaterais protecionistas continuarão se afigurando. Assim, na tentativa de regulamentação dos FRS, algumas iniciativas surgiram, tanto por meios multilaterais quanto unilaterais.

Os países receptores enfocam a regulação dos FRS segundo o problema da transparência. A transparência estaria relacionada aos mecanismos de controle que os países receptores poderiam ter sobre os FRS no que se refere à divulgação de informações como: propósitos dos investimentos, formas de financiamento do fundo, políticas e estratégias utilizadas, valores transacionados, composição do portfólio, balanços financeiros, gerenciamento dos riscos, etc.

Segundo o *International Working Group of Sovereign Wealth Funds*, a transparência está relacionada apenas à divulgação de informações relevantes. Para um outro grupo de autores, a transparência está atrelada ao grau de desenvolvimento institucional do fundo, o que implica especificamente na abertura do próprio regime político do país detentor, já que altos graus de intransparência estariam relacionados à carência de instituições democráticas (BECK; FIDORA, 2008).

Além disso, foi desenvolvido um índice para mensurar a transparência dos diferentes FRS, o Índice de Transparência Linaburg-Maduell, que faz essa medida a partir de dez princípios que correspondem à transparência dos fundos. O índice foi desenvolvido por Carl Linaburg e Michael Maduell, pesquisadores do SWF Institute.

Em suma, a questão da transparência, embora tenha sido elegida pelos países receptores como o elemento mais importante no que tange a regulação dos FRS, apresenta sérias dificuldades de implementação uma vez que há várias controvérsias a respeito de como essa transparência deveria se configurar e se ela é realmente passível de ser atingida.

5 Tentativas de Regulação Unilaterais e Multilaterais

Como visto anteriormente, o crescimento dos FRS exige regulações quanto aos fluxos de investimento e poder de voto em empresas situadas em outros países. Todavia, a preocupação está mais direcionada nas participações acionárias dos FRS, especialmente em relação à possibilidade dos fundos avançarem para posições majoritárias em empresas consideradas estratégicas.

Assim, os países receptores passaram por um processo de reformulação das medidas regulatórias nacionais com o objetivo de executar mecanismos de controle

sobre os investimentos estrangeiros realizados pelos FRS. Esses mecanismos, entretanto, não envolveram o desenvolvimento de formas específicas para a regulação dos FRS, na verdade, o que se observou foi a ativação ou a reformulação de antigas políticas de controle de investimentos externos existentes muito antes da expansão dos FRS (RINALDI, 2010).

A chanceler alemã Angela Merkel disse que seu governo está considerando a criação de um sistema, semelhante ao utilizado nos Estados Unidos, no qual um Comitê de Investimentos Estrangeiros pode recomendar ao presidente dos EUA que bloqueie Investimentos Direto Externos que sejam considerados uma ameaça à segurança nacional⁴. O Comissário de Comércio Exterior da União Europeia, Peter Mandelson, sugeriu que os governos da UE utilizem as denominadas “golden shares” para impedir que governos estrangeiros assumam o controle de indústrias-chave dos respectivos países (SUBRAMANIAN; MATTOO, 2008).

Além dessas medidas de limitação ao comércio e aos investimentos, em termos da regulação especificamente voltada para os FRS, os Estados Unidos passaram a realizar, embora em menor grau, acordos bilaterais com os fundos soberanos. O objetivo era o de acordar um comprometimento de ampla divulgação das informações e o de garantir que a composição dos seus portfólios fosse voltada apenas para setores não-críticos, do lado dos FRS; e do lado dos Estados Unidos, o comprometimento de não erguer barreiras protecionistas injustificáveis (COHEN, 2009).

Muitas das reações protecionistas em âmbito nacional colocaram em questão a regulação europeia em si, de modo que a própria Comissão Europeia exortou a necessidade de uma abordagem comum para os FRS, resultando na aprovação de uma proposta para o desenvolvimento de uma política comum em concordância com a proteção dos setores considerados sensíveis (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2008). A despeito disso, países como o Reino Unido, a Alemanha e a França reforçaram as regulações nacionais sobre investimentos estrangeiros para controlar a atuação nacional dos FRS.

O Reino Unido reforçou a regulação contra esses investimentos sob devido à ausência de reciprocidade no acesso aos mercados dos países detentores de FRS e, também, porque não toleraria investimentos motivados por vieses políticos nas

⁴ A seção 5021 do Ato Omnibus de Comércio e Competitividade de 1988, alterada seção 721 do Ato de Produção de Defesa de 1950, dá autoridade ao presidente para suspender ou proibir qualquer incorporação, fusão ou aquisição estrangeira de uma empresa dos EUA que apresente ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. O presidente pode exercer essa autoridade nos termos do Artigo 721 (também conhecido como a *prestação Exon-Florio*), para bloquear uma aquisição estrangeira de uma empresa dos EUA se ele acredita que: 1) há evidências de que a entidade estrangeira exercendo controle sobre a empresa estadunidense possa fazer algo que ameace a segurança nacional e 2) as disposições do direito, além do Emergency Economic Powers International Act, não fornecem a autoridade adequada e apropriada para proteger a segurança nacional.

empresas nacionais. Para a regulação dos FRS, o país indicou que essa ocorresse no âmbito da OMC.

Além dessas iniciativas, nota-se um esforço em duas principais instituições para a regulamentação dos Fundos Soberanos: o FMI e a OCDE. Contudo, o principal desafio destas é desenvolver uma regulação mínima, capaz de orientar e direcionar os investimentos dos fundos sem que isso possa, por sua vez, resultar em guinadas protecionistas que prejudiquem as opções de diversificação dos próprios FRS (WONG, 2009).

O maior desafio, entretanto, é que não há um consenso sobre como as medidas unilaterais devem ser evitadas em lugar de uma regulamentação multilateral pelas quais todos os FRS se pautem e que satisfaça tanto investidores quanto receptores.

Após considerações do seu Comitê Monetário e Financeiro Internacional no final do ano de 2007, o FMI estabeleceu em 2008 um grupo de trabalho sobre os FRS (*International Working Group of Sovereign Wealth Funds – IWG*) com amplos propósitos: em primeiro lugar, promover uma maior divulgação de informações sobre os FRS tanto para os países receptores quanto para os mercados internacionais; em segundo lugar, garantir a continuidade dos FRS a partir da manutenção de um ambiente aberto para esses investimentos; e em terceiro lugar, garantir que as operações dos FRS sejam macroeconomicamente sustentáveis e orientadas exclusivamente por propósitos econômicos e financeiros (INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS, 2008).

Segundo Rinaldi (2010), por conta dos impactos macroeconômicos e financeiros, o IWG definiu que a regulação dos FRS poderia ser acolhida pelo mandato e pelos mecanismos de supervisão mais gerais do FMI, além da tentativa de desenvolver um monitoramento mais específico no que tange aos impactos nas condições de liquidez global, nos preços dos ativos e nos fluxos de capital. Isso poderia ser feito em um sistema baseado em quatro pilares: o primeiro consiste na supervisão bilateral, na qual o Fundo pode aprofundar o processo de consulta entre as atividades dos FRS e a coordenação efetiva de políticas econômicas; o segundo pilar é o da supervisão multilateral, analisando os impactos globais dos fundos face a tendência de diversificação de portfólios e a maturação dos ativos; depois, a supervisão passa pelo pilar referente à assistência operacional e técnica, sendo a maior preocupação a de garantir proteções frente aos riscos operacionais, o gerenciamento das reservas e a relação com as finanças públicas; finalmente, o Fundo destaca a necessidade de transparência em termos do provimento de estatísticas, sendo o aspecto mais relevante a inserção completa das operações dos FRS no BoP, isto é, nas estatísticas do FMI sobre Balanço de Pagamentos de cada país.

Nota-se, contudo, uma baixa capacidade normativa do FMI. Essa questão está essencialmente ligada a um componente estrutural da instituição.

Segundo o Acordo do FMI, este não pode estabelecer controles sobre o movimento de capitais que não estejam vinculados a problemas cambiais internacionais ou de balanço de pagamentos e, por isso, o Fundo não é capaz de determinar quais investimentos dos FRS são legítimos ou não quando estão relacionados, por exemplo, a casos de ameaças à segurança nacional ou à outros setores críticos. Logo, segundo Rinaldi, uma regulação dos FRS dentro do mandato do FMI exigiria uma readaptação dos instrumentos normativos dessa instituição internacional, caso contrário, o Fundo teria poucas possibilidades de atuação a não ser com funções meramente de parecer técnico. Dentro dessa problemática estrutural, ainda, o FMI apresenta como estrutura de *enforcement* um processo de definição de condicionalidades e monitoramento que está diretamente relacionado com um acordo de financiamento.

Por isso, quando o monitoramento não exige financiamento, o Fundo não apresenta nenhuma estrutura de sanções para garantir o cumprimento das regras internacionalmente estabelecidas. Com isso, o caráter da regulação dos FRS está mais direcionado a uma espécie de “pacto de não-agressão”, ao invés de leis com aplicabilidade plena (RINALDI, 2010).

Assim, resta ao FMI pouca ou nenhuma autoridade em regular ou monitorar comportamentos sem estar atrelado a uma condicionalidade de financiamento (MATOO; SUBRAMANIAN, 2008).

Diante de tais limitações, enquanto o mandato do FMI para os FRS engloba responsabilidades apenas em termos de assistência técnica e supervisão, o IWG finalizou seus trabalhos com uma proposta de regulação voltada para um conjunto de melhores práticas (*Generally Accepted Principles and Practices – GAPP*), que pudessem articular uma série de aspectos fora do escopo de atuação do Fundo. Esses GAPPs, que foram denominados *Princípios de Santiago*, propõem que a regulação dos FRS seja feita por várias agências entre os países receptores e investidores, logo, fora da jurisdição do próprio FMI, enquanto este ficaria responsável pelo monitoramento dessas relações.

Os Princípios de Santiago foram estabelecidos a partir da análise do conjunto de práticas já existentes dos FSR, bem como dos princípios de transparência e outras regras já adotadas pelos países receptores. A essência do documento é o de tentar reduzir as controvérsias existentes nos investimentos dos FRS, particularmente àquelas referentes aos propósitos políticos dos fundos e às consequentes reações protecionistas a esses objetivos. Tendo como pressuposto o crescimento inevitável dos FRS e de outros investimentos soberanos, o princípio da transparência foi considerada central no documento, questão de extrema relevância já abordada anteriormente. Grande ênfase foi dada à abertura e publicidade das estratégias adotadas, bem como dos balanços financeiros, sem contar a questão da abertura da estrutura de gerenciamento dos fundos em acordo com os limites de

risco e controle operacionais considerados mais adequados para evitar guinadas protecionistas dos países receptores.

Em termos da estruturação desses princípios, foram estabelecidos vinte e quatro, organizados em três áreas: a primeira trata do quadro institucional dos fundos em relação a seus objetivos e coordenação de políticas macroeconômicas, com ênfase na formulação de estratégias adequadas de investimentos, área que aborda principalmente as maximizações financeiras; a segunda área versa sobre como as estruturas institucional e de governança dos fundos devem estar livre das influências políticas por meio da separação das funções de controle e de gerenciamento operacional; e a última área cobre a gestão de riscos dos investimentos, estabelecendo critérios para evitar instabilidades no sistema financeiro internacional. Os vinte e quatro GAPPs estão em anexo para consulta.

O último princípio aponta que as disposições supracitadas se tratam de diretrizes gerais e, portanto, sua implementação, é voluntária e de responsabilidade do FRS, não havendo qualquer instrumento compulsório caso os países não as absorvam por leis internas. Devido a esse motivo, as práticas apontadas são bastante amplas, com o objetivo de acomodar um largo espectro de diferentes estruturas legais e institucionais já existentes e possibilitar que o maior número de FRS possa aderir-las. Por isso, para alguns FRS certas mudanças podem ser significativas, de modo que o próprio documento aponta a necessidade de distintos períodos para a implementação das regras, especialmente para os FRS mais novos ou com estruturas controversas.

Além dessas iniciativas aqui abordadas, a OCDE tentou também organizar orientações gerais sobre a regulação dos FRS, contudo a partir dos procedimentos das políticas de investimento dos países receptores. Seu método envolveu a reorganização de normas já existentes em seu quadro e que poderiam ser utilizadas para o caso específico dos FRS.

Seguindo a tendência de expansão das tentativas multilaterais em detrimento das unilaterais, a forma que mais tem vigorado é a dos Princípios de Santiago. Contudo, uma vez que essa iniciativa está vinculada ao FMI e esse não possui meios de coerção para os fundos, não tem surtido efeitos positivos como esperado.

O FMI seria, de fato, uma localização conveniente para um acordo multilateral sobre a regulação dos fundos soberanos, contudo já se observou suas falhas e omissões no que tange à coerção aplicada aos governos que não cumprirem o acordado. Além disso, a preocupação real com os fundos soberanos não é tanto as consequências macroeconômicas de suas atividades, mas sim as consequências microeconômicas de serem capazes de adquirir controle de empresas chaves.

Desse modo, segundo Subramanian e Mattoo (2008), há duas razões para acreditar que a Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma “casa natural”

para um acordo desse tipo. Primeiro, a OMC já abrange investimentos de fundos soberanos no General Agreement on Trade in Services (GATS). Um segundo argumento em favor da regulamentação partir da OMC é o seu mecanismo de solução de controvérsias, que já funciona há algum tempo com diversos casos resolvidos.

Assim, como se observa em Thorstensen (1998), a integração de investimento e comércio transfronteiriço no âmbito da OMC é evidente no Acordo sobre Serviços (GATS), que trata investimento como uma modalidade do comércio de serviços. O Acordo define comércio de serviços como integrando quatro modos de prestação: do território de um membro para o território de outro membro; no território de um membro ao consumidor do serviço de outro membro; através de presença comercial de um membro no território de outro membro; e, através da presença de pessoa física prestadora do serviço de um membro no território de outro membro.

No GATS, os países negociam agenda de compromissos, promessas de efeito juridicamente vinculativo, para permitir o investimento estrangeiro em setores específicos sujeito a condições específicas. Nesse âmbito já existem países que proibiram explicitamente o controle de empresas por governos estrangeiros, em alguns setores específicos.

Todavia, uma das consequências de lidar com os fundos soberanos no âmbito do GATS é que o alcance das regras chegaria apenas àqueles casos em que os FRS adquirissem uma participação de controle em uma empresa, como acionistas majoritários. Assim, enquanto alguns dos investimentos de fundos soberanos são grandes a ponto de tornarem-se acionistas majoritários e adquirirem uma posição importante na tomada de decisão de uma certa empresa e, portanto, estariam encobertos pelo GATS, outros seriam investimentos de portfólio de menor magnitude e, assim, não estariam envolvidos nesse.

Para efetuar uma análise aprofundada dos argumentos supracitados, faz-se mister uma maior explicação do que se trata o mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

6 Mecanismo de Solução de Controvérsias

Os membros da OMC acordaram que, ao notar que outros membros da organização estão violando as regras de comércio, eles utilizarão o sistema multilateral de solução de controvérsias, em vez de agir unilateralmente. Isso significa que o farão respeitando os procedimentos acordados e respeitando os julgamentos.

Uma disputa surge quando um país adota medidas de política comercial ou toma alguma ação que um ou mais membros da OMC considere uma quebra dos acordos da organização. Ainda, um terceiro grupo de países pode declarar interesse no caso e desfrutar de alguns direitos.

Um procedimento de solução de controvérsias já existia no âmbito do antigo GATT, contudo não possuía prazos definidos, as decisões eram mais fáceis de bloquear e muitos casos se arrastavam por um longo período sem conclusão. O acordo da Rodada do Uruguai introduziu um processo melhor estruturado, com estágios mais claramente definidos. Além disso, ele introduziu uma maior disciplina para o cumprimento do tempo disponível para que um caso fosse resolvido, com prazos flexíveis em alguns estágios do processo. O acordo ressalta que a resolução rápida é essencial para que a OMC funcione de forma eficaz. Ele estabelece em detalhes os procedimentos e o calendário a ser seguido na resolução de disputas. Se um caso segue seu curso normalmente, concluindo em uma primeira decisão, não deve demorar mais do que normalmente cerca de um ano – 15 meses, se a parte entra com um recurso. Os prazos acordados são flexíveis, e se o caso é considerado urgente (por exemplo, se há bens perecíveis envolvidos), é acelerado tanto quanto possível⁵.

O acordo da Rodada do Uruguai também tornou impossível, para um país que está perdendo um caso, bloquear a adoção das decisões tomadas. No âmbito do antigo processo que ocorria no GATT, as decisões só poderiam ser aprovadas por consenso, o que significa que uma única objeção poderia bloquear a decisão. Agora, as decisões são automaticamente adotadas a menos que haja um consenso para rejeitar uma decisão – qualquer país que queira bloquear uma decisão deve então convencer todos os outros membros da OMC (incluindo seus adversários) para que estes compartilhem sua visão.

Embora grande parte do procedimento se assemelhe a uma corte ou tribunal, a solução preferida é que os países envolvidos discutam seus problemas e resolvam as divergências por si mesmos. A primeira etapa envolve, portanto, consultas entre os governos interessados, e ainda que o caso avance para as próximas etapas, a consulta e a mediação continuam sendo sempre possíveis.

Segundo Thorstensen (1998), as atividades de comércio e de investimento transfronteiriças já foram consideradas como fenômenos econômicos distintos por algum tempo, com diferentes características e efeitos, e como tais, sujeitos a regulamentações governamentais diferentes. Atualmente, no entanto, comércio e investimentos estão sendo considerados como estreitamente relacionados, cada um possuindo um papel essencial no processo de integração internacional e de globalização. Assim, apesar da OMC tratar principalmente de matérias relacionadas ao comércio, temas como o fluxo de investimentos dos FRS estão também englobados nesse contexto.

Assim, a partir da observação mais aprofundada do funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias, bem como do seu sucesso frente aos

⁵ Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm>. Acesso em: 5 nov. 2011.

membros da OMC, pode-se afirmar que este seria o ambiente ideal para uma regulação dos FRS.

Todavia, há uma preocupação, expressa por Subramanian e Mattoo (2008), referente ao fato de que os negociadores de comércio parecem não possuir, hoje, a capacidade de estabelecer normas sobre os fundos soberanos, além da OMC não parecer possuir a experiência necessária para julgar disputas relativas a investimentos de FRS. Felizmente, já existe um precedente nas negociações de serviços no âmbito do GATS dos negociadores comerciais usando os conhecimentos específicos de diferentes áreas: por exemplo, de reguladores setoriais nas negociações sobre as telecomunicações e finanças e de autoridades nacionais de investimento. Os autores, então, sugerem que as normas sejam negociadas com o envolvimento de todos os reguladores e peritos na matéria, para que os governos nacionais apelem à eles tanto quanto necessário.

A partir dessa discussão, só restaria, de fato, a criação das normas em concreto após comum acordo de todos os países envolvidos, para que o mecanismo passe a funcionar em grande escala, reproduzindo os resultados positivos já evidenciados em outras matérias referentes ao comércio.

No caso da criação das normas nesse âmbito, ao considerar uma situação, por exemplo, em que um membro da OMC sente que um fundo soberano externo está se comportando de maneira inconsistente com suas obrigações, em vez de tomar medidas unilaterais com base em seu próprio julgamento, o membro poderia agora recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC. O mecanismo, já estabelecido e aceito dentre os membros da OMC, iria oferecer consulta institucionalizada e, quando necessário, a avaliação imparcial de acordo com as condições mutuamente acordadas e de acordo com as regras da OMC.

Finalmente, surge uma crítica às limitações impostas pela própria OMC. A organização, que iniciou com o GATT, tratando de temas exclusivos a tarifas do comércio, expandiu no decorrer de suas rodadas de negociação a abrangência de matérias tratadas no âmbito da mesma. Todavia, as negociações e metas estabelecidas seguem com preponderância das questões relacionadas ao comércio internacional, tais quais subsídios, tarifas, cotas, dumping, entre outras. Enquanto os países em desenvolvimento se preocupam em condenar os subsídios praticados pelos países desenvolvidos aos produtos agrícolas e os países desenvolvidos seguem preocupados em regulamentar as questões de propriedade intelectual e de serviços, os FRS continuam com uma fraca regulação incapaz de promover medidas retaliatórias e que, cada vez mais, sujeita os FRS à medidas protecionistas unilaterais, que desregulam o fluxo de investimentos e promovem um regresso da globalização econômica.

7 Considerações Finais

Os Fundos de Riqueza Soberana se apresentam, indubitavelmente, como um novo ator no Sistema Financeiro Internacional. Esse novo ator lidera um movimento que vem de encontro com o padrão previamente existente, no qual os investimentos privados exibiam proporções muito maiores que os investimentos públicos. Não se pode afirmar, ainda, que esse cenário se inverteu, contudo os números mostram que o último se aproxima cada vez mais do primeiro.

Nesse contexto de mudança, com esse novo player que são os governos, as consequências aparecem, não somente, mas principalmente na esfera política. Alguns FRS, já maiores, estão ganhando controle sobre empresas chaves nas diversas economias domésticas, o que se apresenta muitas vezes como um risco para tais economias, gerando ações protecionistas. Dentre essas, os EUA se destacam com um Ato que já limita os investimentos estrangeiros que apresentam ameaça à segurança nacional.

Para os países com fundos soberanos, contudo, é muito mais interessante uma regulamentação multilateral, aceita por uma quantidade de países participantes, do que atos unilaterais, muitas vezes sem qualquer mediação ou julgamento de terceiros. Portanto, uma vez que é mister alguma forma de controle, a organização mais adequada para hospedar tal regulamentação seria a OMC. Apesar dessa organização se preocupar demasiado com tarifas, barreiras não tarifárias e outros aspectos puramente comerciais, ela possui um mecanismo de solução de controvérsias que já funciona com a aprovação dos membros como um mecanismo justo. Como o mecanismo já existe, seria mais fácil de adicionar essa categoria de julgamento a ele, o que não ocorreria se essa regulamentação tomasse corpo em algum outro organismo multilateral. Esse é apenas um dos motivos pelos quais uma regulamentação sobre os FRS não deveria ocorrer no âmbito do FMI, como defendido por alguns. Um outro fator a favor da OMC é o fato de que as preocupações em relação aos FRS não são tanto de cunho macroeconômico mas sim microeconômico, tendo em vista as consequências da aquisição e controle societário de empresas privadas por FRS.

Como anteriormente frisado, a próxima etapa de ação é a criação de uma regulamentação específica para os FRS, além daquela já existente no GATS, a partir do consenso entre todos os Estados e, que essa normativa imponha medidas retaliativas àqueles que descumprirem o acordado. Essa discussão deve ser adicionada às rodadas de negociação da OMC que, apesar das dificuldades de encerramento, têm preocupações voltadas demasiadamente para o comércio, dando pouca atenção para tais investimentos que claramente desestabilizam a ordem econômica mundial e o sistema financeiro. Além disso, se deixado a parte,

esse grande fluxo de investimentos pode ter sérias consequências negativas para a comunidade internacional e a forma como essa é organizada.

Sovereign Wealth Funds – a new actor in the international financial system

ABSTRACT: In the international financial system, since its inception, its relevant agents have remained the same. However, recently a new actor has entered the international financial system, the Sovereign Wealth Funds. These funds are, broadly, investment funds maintained by the government and composed of financial assets like stocks and real estate. They are the result of the enormous increase in foreign reserves in some commodity-exporting countries. The importance of the investment flows provided by this actor has made the receiving countries of such investments apply protectionist measures to defend its domestic economy. In order to avoid such unilateral initiatives, the WTO appears as the best environment for a multilateral agreement.

KEYWORDS: Sovereign Wealth Funds, Multilateral Agreement, World Trade Organization.

Referências

BECK, Roland; FIDORA, Michael. The Impact of Sovereign Wealth Funds on Global Financial Markets. In: *European Central Bank occasional paper series*, Frankfurt, n. 91, 2008.

BELLUZZO, Luiz. Gonzaga. O Dólar e os Desequilíbrios Globais. In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 25, n. 3 (99), p. 224-232, jun./set. 2005.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IP – Unicamp, 2002.

_____. O Dólar e seus Rivais. *Observatório da Economia Global*. Textos, n. 1. Campinas, abr. 2010.

CARVALHO, Fernando. J. Cardim de; KREGEL, Jan A. *Quem controla o sistema financeiro?* Rio de Janeiro: Ibase, 2007.

COHEN, Benjamin J. Sovereign Wealth Funds and National Security: the great tradeoff. *Uc Santa Barbara: Global And International Studies*, 2009. Disponível em: <<http://www.escholarship.org/uc/item/1k04g87d>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

COMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. A Common European Approach to Sovereign Wealth Funds. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Region*. Bruxelas, 115 provisional, 27 fev. 2008. Disponível em: <http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/COM2008_115_en.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS. Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices (GAPP) – Santiago Principles. *International Monetary Fund*, out. 2008. Disponível em: <www.iwg-swf.org/pubs/gapplist.htm>. Acesso em: 31 out. 2011.

LIMA, Maria Lúcia Labate Mantovanini Pádua. *Instabilidade e Criatividade nos Mercados Financeiros Internacionais: Condições de Inserção dos Países do Grupo da América Latina*. São Paulo: Bional, 1997. 271p.

MEDEIROS, Carlos A., SERRANO, Franklin. Padrões Monetários Internacionais e Crescimento. In: FIORI, José Luis (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

RINALDI, Patricia Nogueira. *Estados e Fundos Soberanos de Riqueza: Instrumentos de retrocesso ou avanço da globalização financeira?* 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, 2010.

SUBRAMANIAN, Arvind; MATOO, Aaditya. *Currency undervaluation and Sovereign Wealth Funds: A New Role for the World Trade Organization*. Center for Global Development, Fev. 2008.

THORSTENSEN, Vera. A OMC: Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 1, n. 41, 1998.

WONG, Anthony. Sovereign Wealth Funds and the Problem of Asymmetric Information: The Santiago Principles and International Regulations. *Brooklyn Journal of International Law*, New York, v. 34, n. 3, 2009.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Dispute settlement gateway*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm>. Acesso em: 05 nov. 2011.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Understanding the WTO: Settling Disputes*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm>. Acesso em: 05 nov. 2011.

ANEXO

Generally Accepted Principles and Practices (GAPP) – Santiago Principles

In furtherance of the “Objective and Purpose” the IWG members either have implemented or intend to implement the following principles and practices, on a voluntary basis, *each of which is subject to* home country laws, regulations, requirements and obligations. This paragraph is an integral part of the GAPP.

GAPP 1. Principle

The legal framework for the SWF should be sound and support its effective operation and the achievement of its stated objective(s).

GAPP 1.1. Subprinciple

The legal framework for the SWF should ensure legal soundness of the SWF and its transactions.

GAPP 1.2. Subprinciple

The key features of the SWF’s legal basis and structure, as well as the legal relationship between the SWF and other state bodies, should be publicly disclosed.

GAPP 2. Principle

The policy purpose of the SWF should be clearly defined and publicly disclosed.

GAPP 3. Principle

Where the SWF’s activities have significant direct domestic macroeconomic implications, those activities should be closely coordinated with the domestic fiscal and monetary authorities, so as to ensure consistency with the overall macroeconomic policies.

GAPP 4. Principle

There should be clear and publicly disclosed policies, rules, procedures, or arrangements in relation to the SWF’s general approach to funding, withdrawal, and spending operations.

GAPP 4.1. Subprinciple

The source of SWF funding should be publicly disclosed.

GAPP 4.2. Subprinciple

The general approach to withdrawals from the SWF and spending on behalf of the government should be publicly disclosed.

GAPP 5. Principle

The relevant statistical data pertaining to the SWF should be reported on a timely basis to the owner, or as otherwise required, for inclusion where appropriate in macroeconomic data sets.

GAPP 6. Principle

The governance framework for the SWF should be sound and establish a clear and effective division of roles and responsibilities in order to facilitate accountability and operational independence in the management of the SWF to pursue its objectives.

GAPP 7. Principle

The owner should set the objectives of the SWF, appoint the members of its governing body(ies) in accordance with clearly defined procedures, and exercise oversight over the SWF's operations.

GAPP 8. Principle

The governing body(ies) should act in the best interests of the SWF, and have a clear mandate and adequate authority and competency to carry out its functions.

GAPP 9. Principle

The operational management of the SWF should implement the SWF's strategies in an independent manner and in accordance with clearly defined responsibilities.

GAPP 10. Principle

The accountability framework for the SWF's operations should be clearly defined in the relevant legislation, charter, other constitutive documents, or management agreement.

GAPP 11. Principle

An annual report and accompanying financial statements on the SWF's operations and performance should be prepared in a timely fashion and in accordance with recognized international or national accounting standards in a consistent manner.

GAPP 12. Principle

The SWF's operations and financial statements should be audited annually in accordance with recognized international or national auditing standards in a consistent manner.

GAPP 13. Principle

Professional and ethical standards should be clearly defined and made known to the members of the SWF's governing body(ies), management, and staff.

GAPP 14. Principle

Dealing with third parties for the purpose of the SWF's operational management should be based on economic and financial grounds, and follow clear rules and procedures.

GAPP 15. Principle

SWF operations and activities in host countries should be conducted in compliance with all applicable regulatory and disclosure requirements of the countries in which they operate.

GAPP 16. Principle

The governance framework and objectives, as well as the manner in which the SWF's management is operationally independent from the owner, should be publicly disclosed.

GAPP 17. Principle

Relevant financial information regarding the SWF should be publicly disclosed to demonstrate its economic and financial orientation, so as to contribute to stability in international financial markets and enhance trust in recipient countries.

GAPP 18. Principle

The SWF's investment policy should be clear and consistent with its defined objectives, risk tolerance, and investment strategy, as set by the owner or the governing body(ies), and be based on sound portfolio management principles.

GAPP 18.1. Subprinciple

The investment policy should guide the SWF's financial risk exposures and the possible use of leverage.

GAPP 18.2. Subprinciple

The investment policy should address the extent to which internal and/or external investment managers are used, the range of their activities and authority, and the process by which they are selected and their performance monitored.

GAPP 18.3. Subprinciple

A description of the investment policy of the SWF should be publicly disclosed.

GAPP 19. Principle

The SWF's investment decisions should aim to maximize risk-adjusted financial returns in a manner consistent with its investment policy, and based on economic and financial grounds.

GAPP 19.1. Subprinciple

If investment decisions are subject to *other than* economic and financial considerations, these should be clearly set out in the investment policy and be publicly disclosed.

GAPP 19.2. Subprinciple

The management of an SWF's assets should be consistent with what is generally accepted as sound asset management principles.

GAPP 20. Principle

The SWF should not seek or take advantage of privileged information or inappropriate influence by the broader government in competing with private entities.

GAPP 21. Principle

SWFs view shareholder ownership rights as a fundamental element of their equity investments' value. If an SWF chooses to exercise its ownership rights, it should do so in a manner that is consistent with its investment policy and protects the financial value of its investments. The SWF should publicly disclose its general approach to voting securities of listed entities, including the key factors guiding its exercise of ownership rights.

GAPP 22. Principle

The SWF should have a framework that identifies, assesses, and manages the risks of its operations.

GAPP 22.1. Subprinciple

The risk management framework should include reliable information and timely reporting systems, which should enable the adequate monitoring and management of relevant risks within acceptable parameters and levels, control and incentive mechanisms, codes of conduct, business continuity planning, and an independent audit function.

GAPP 22.2. Subprinciple

The general approach to the SWF's risk management framework should be publicly disclosed.

GAPP 23. Principle

The assets and investment performance (absolute and relative to benchmarks, if any) of the SWF should be measured and reported to the owner according to clearly defined principles or standards.

GAPP 24. Principle

A process of regular review of the implementation of the GAPP should be engaged in by or on behalf of the SWF.

Novos eixos da política externa brasileira: as relações do Brasil com a Ásia Central e com o Cáucaso no século XXI¹

*Raoni Fonseca Duarte**

RESUMO: O tema central do presente trabalho é o de analisar a dinâmica da diplomacia brasileira contemporânea, tendo como foco de estudo as relações do Brasil com a Ásia Central e com o Cáucaso. A relevância de tal estudo advém no fato de que estas são regiões pouco conhecidas do grande público brasileiro, as quais contam com pouca produção acadêmica no Brasil. Desde os anos 90 – e com mais intensidade a partir de 2003, com o início do governo Lula – o Brasil procurou diversificar os seus parceiros internacionais, investindo na Cooperação Sul-Sul com os países em desenvolvimento, os quais ocuparam espaço central nos últimos anos no contexto da política externa brasileira. Por sua vez, a Ásia Central e o Cáucaso gradualmente se firmaram no cenário internacional como zonas de grande relevância econômica, estratégica e securitária para os grandes players das Relações Internacionais contemporâneas.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, Ásia Central, Cáucaso, Eurásia, Diplomacia.

¹ Artigo submetido em 06 de maio de 2013 e aceito para publicação em 03 de setembro de 2013.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: raonifd.ufrgs@gmail.com.

1 Introdução

Desde os anos 90 – e com mais intensidade a partir de 2003, com o início do governo Lula – o Brasil procurou diversificar as suas relações diplomáticas. Esse movimento pode ser percebido através do aumento recente no número de representações diplomáticas no exterior, principalmente na África, na Ásia e na região do Caribe. Percebe-se que as relações com os países em desenvolvimento obtiveram importância central nos últimos anos e que o Brasil vem buscando fortalecer novos eixos de relações diplomáticas e de inserção no sistema internacional (AMORIM, 2011).

Por sua vez, duas regiões adjacentes do globo cresceram significativamente em importância geoestratégica – a Ásia Central e o Cáucaso. Desde a queda da URSS, essas regiões atraíram a atenção internacional em função de sua localização especial, constituindo-se como ponto de conexão entre a Europa e a Ásia. No século XXI, esse amplo espaço geográfico pode se converter em entroncamento de uma possível integração eurasiática (KHANNA, 2008). Além disso, cabe destacar que algumas dessas jovens repúblicas possuem vastas reservas de petróleo e de gás natural, além de outros recursos minerais, bem como tem potencial para se converterem em grandes mercados consumidores, atraindo os interesses (e a cobiça) de importantes atores internacionais. A Ásia Central e o Cáucaso se apresentam cada vez mais como uma zona de grande relevância econômica, estratégica e securitária para os grandes atores das relações internacionais contemporâneas. Os rumos políticos dessas duas regiões eurasiáticas afetam diretamente os interesses de países como China, Estados Unidos, Rússia e Índia, bem como da União Europeia e de atores regionais relevantes como o Irã e a Turquia (XUETANG, 2006; VIZENTINI, 2007).

Assim, o presente artigo busca analisar a diplomacia brasileira durante o governo Lula (2003-2010), tendo como foco de estudo as relações do Brasil com a Ásia Central e com o Cáucaso. A relevância de tal estudo assenta-se no fato de serem regiões pouco conhecidas do grande público brasileiro e de contarem com limitada produção acadêmica nacional. Também, cabe destacar a relevância que esses países adquiriram na conjuntura internacional atual e, em especial, na importância que a Ásia tem nas relações internacionais brasileiras.

O trabalho divide-se em quatro partes: na primeira, é apresentado um panorama da Ásia Central e do Cáucaso desde o final da Guerra Fria, apontando alguns elementos que justificam a crescente relevância que tais regiões adquiriram na formulação de política externa de vários países na atualidade. Na sequência, segue-se uma breve análise das relações diplomáticas durante o governo Lula, com foco na expansão das representações brasileiras no exterior e na aproximação com o mundo em desenvolvimento. A dinâmica das relações entre o Brasil com os países

centro-asiáticos e caucasianos é objeto de análise da terceira seção, na qual se observa como foi conduzida a política externa brasileira em relação a essas duas regiões e se procede com análise de dados da balança comercial brasileira com esses países.

Por fim, na quarta e última parte, são apresentadas as considerações finais, na qual se espera responder a seguinte pergunta: a Ásia Central e o Cáucaso deveriam ocupar uma posição de maior relevância na política externa brasileira? A hipótese que conduziu a elaboração deste trabalho é a de que o Brasil, mesmo estando distante geograficamente e não dispondo de meios para disputar ativamente o Novo Grande Jogo na região, tem interesses de estreitar os laços diplomáticos e econômicos com essas duas zonas eurasiáticas. Considerando que a Ásia Central e o Cáucaso estão no centro das atenções dos principais atores internacionais na atualidade, o Brasil não pode ignorá-las.

2 A Ásia Central e o Cáucaso na Geopolítica Contemporânea

A real extensão dessas duas regiões, especialmente a Ásia Central, é alvo de intensos debates na academia e na diplomacia, sendo difícil a existência de um consenso sobre quais são os países que fazem parte das mesmas. Para tanto, parte-se do princípio que os Estados que constituem tanto o Cáucaso quanto a Ásia Central na atualidade são ex-repúblicas soviéticas que obtiveram suas respectivas independências em 1991, com o desmembramento da URSS. Alguns desses Estados jamais tinham existido até então como entidades políticas independentes, deparando-se com uma série de questões étnicas, fronteiriças e políticas para resolver após romperem os vínculos com Moscou.

O Cáucaso é delimitado, a leste, pelo Mar Cáspio e, ao oeste, pelo Mar Negro, tendo a Rússia como fronteira norte, enquanto que a Turquia e o Irã se constituem como vizinhos meridionais. Cortado por uma cadeia de montanhas de mesmo nome, é geograficamente dividido em duas regiões – a Ciscaucásia, porção setentrional localizada na Rússia, abrangendo a Chechênia, o Daguestão e a Ossétia do Norte, dentre outras repúblicas adjacentes; e a transcaucásia, composta pelos atuais Estados da Armênia, do Azerbaijão e da Geórgia, os quais consistem o objeto de análise deste trabalho (PINTO, 2010).

Por sua vez, a abrangência da Ásia Central é passível para maiores debates e controvérsias. Para fins de estudo, considerar-se-á que fazem parte da região o Cazaquistão, o Quirguistão², o Tadjiquistão, o Turcomenistão e o Uzbequistão – as repúblicas dos Istões (KHANNA, 2008). Esses países possuem uma série de elementos em comum, justificando o entendimento de serem estudados como uma

² O Quirguistão também é chamado na literatura portuguesa de República Quirguiz ou Quirguízia, enquanto que o Tadjiquistão também é traduzido para Tadjiquistão. Para facilitar a organização e a compreensão deste trabalho, optou-se por designá-los respectivamente apenas de Quirguistão e Tadjiquistão.

região única. Possuem fortes vínculos culturais (são sociedades cujos povos são de origem nômade e cujas línguas originam-se do turco, com exceção do Tadjiquistão, cujo idioma é próximo do farsi) e religiosos (todos são majoritariamente muçulmanos sunitas). Além disso, nunca haviam existido como Estados independentes até 1991 e seus territórios atuais são resultado das divisões geográficas das repúblicas feitas pela União Soviética entre os anos 1920 e 1940 (ALLISON; JONSON, 2001; GHIGGI, 2010; SILVA, 2008; VIZENTINI, 2002).

Entretanto, cabe ressaltar que outros Estados exercem influência determinante nas dinâmicas da Ásia Central. Alguns autores, como Alison e Jonson (2001), tratam de uma Ásia Central Estendida³, que circundaria as repúblicas dos Istões abrangendo o oeste da China (região de Xinjiang), o Afeganistão, o Paquistão e mesmo partes do Irã e do Cáucaso. Vizentini (2011) vai além e afirma que a Ásia Central pós-soviética acabou criando vínculos com a região do Oriente Médio, estabelecendo o que designa de Grande Oriente Médio.

Tanto a região do Cáucaso quanto o atual território da Ásia Central são compreendidos desde a antiguidade como ponto de interligação entre o Extremo Oriente, a Europa, as estepes russas, o subcontinente indiano e o Oriente Médio (VIZENTINI, 2002). Tendo o Mar Cáspio como centro de comunicação, essas duas regiões encontram-se interconectadas e se insere em um sistema de dependência mútua. Conforme afirmado por Silva, “[...] o Mar Cáspio [...] e a exploração de seus recursos naturais remetem os limites da Ásia Central à região do Cáucaso”, implicando que “[...] as questões centro-asiáticas se entrelaçam às caucasianas e as englobam” (2008, p. 24)

Um fator de grande relevância estratégica do Mar Cáspio traduz-se com as grandes reservas de petróleo e de gás natural existentes na região. Apontado como uma das últimas fronteiras energéticas no mundo, a cobiça e a atenção de grandes atores internacionais voltou-se para a Ásia Central e para o Cáucaso desde o fim da URSS, tida como possível alternativa ao conturbado Oriente Médio. Além disso, minerais como ferro, zinco, ouro e urânio são encontrados de forma expressiva no subsolo da região, elevando ainda mais a sua importância (WEITZ, 2008; XUETANG, 2006).

O Cazaquistão assume uma posição central nessa conjuntura. Principal economia da Ásia Central, o país apresenta desde o início dos anos 2000 elevado crescimento econômico e tem sido o principal polo de atração de investimentos externos, com foco na exploração de suas grandes reservas de petróleo e de minérios.

³ Allison e Jonson classificam as ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central como sendo o *Core Central Asia*, reconhecendo a existência de uma região maior, denominada de *Wider Central Asia*, que abrangeria, além das ex-repúblicas, partes da Rússia, a região chinesa de Xinjiang, o Afeganistão e os países do Cáucaso (2001). Por sua vez, Khanna tem uma abordagem similar, entretanto incluindo o Paquistão e o Tibet e excluindo o Cáucaso no que designa de “terras centrais” (2008).

O Turcomenistão também é outro país visado pelas grandes companhias energéticas mundiais por ser onde se localizam as maiores reservas de gás natural no espaço centro-asiático. Embora não possua grandes reservas energéticas, o Uzbequistão tem a maior população da Ásia Central (um número superior ao total dos outros quatro Istões juntos), além de ser um grande produtor de algodão. Situação mais grave é vivenciada pelas economias centro-asiáticas mais pobres, o Quirguistão e o Tadjiquistão – este, inclusive, ainda precisa se deparar com sequelas geradas pela Guerra Civil no país (1992-1997) – embora ambos disponham de potencial para crescimento futuro (DOWLING; WIGNARAJA, 2006).

No que tange a região do Cáucaso, a principal economia é o Azerbaijão, que completa o centro energético da zona do Mar Cáspio. Possuidor de um quarto das reservas petrolíferas da região, o país tem uma localização estratégica para o escoamento do óleo e do gás extraído, podendo vir a desempenhar o papel de ser o centro de convergência de dutos de transporte de combustíveis, possibilitando enviar a produção para a Europa quer seja através da Rússia ou da Turquia. Além disso, os países do Cáucaso permitiriam uma conexão com dutos oriundos dos campos petrolíferos no Golfo Pérsico e no Irã, promovendo uma interconexão das redes de transporte de petróleo e de gás do continente Eurasiático (PINTO, 2010).

Após o período de crise que essas economias vivenciaram com o colapso da União Soviética, paulatinamente se tornaram potenciais mercados para investimentos e consumo. Depois de ter superado a crise interna que vivenciou nos anos 1990, a Rússia buscou recuperar a influência que exercia na região, estimulando as trocas comerciais com esses países e controlando a maioria dos meios de comunicação que possibilitam o contato da região com o mundo exterior. Além disso, juntamente com os chineses, procurou atrair os países centro-asiáticos para uma rede securitária, constituindo a Organização para Cooperação de Xangai em 2001⁴ (GUIMARÃES *et al.*, 2010). Embora tenha entrado atrasada na disputa do Novo Grande Jogo, a China vem adotando uma estratégia agressiva para demarcar presença na Ásia Central. Nos últimos anos, Pequim procurou se aproximar desses países visando, por um lado, garantir uma conexão direta com os centros petrolíferos da região, tendo em vista o aumento expressivo de sua demanda por energia; por outro, conquistar o mercado centro-asiático. O país tem investido de forma maciça para o desenvolvimento de uma complexa rede de infraestrutura na Ásia Central, bem como tem conquistado mais espaço na economia desses Estados. Empresas e produtos chineses têm se inserido com força nessa região, atraídas pelo potencial de consumo que esses países apresentam (WEITZ, 2008; PEYROUSE, 2007).

⁴ Tendo origem no grupo Xangai Five, composto por China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão e Quirguistão em 1995, a Organização para Cooperação de Xangai foi constituída em 2001, após a inclusão do Uzbequistão ao grupo. Resumidamente, trata-se de uma aliança militar e securitária que visa promover maior cooperação entre seus membros, garantir a proteção das fronteiras, combater as ameaças decorrentes do terrorismo e do tráfico de drogas e de armas e conter um maior avanço da OTAN na Ásia (GUIMARÃES *et al.*, 2010).

A Europa e os Estados Unidos configuram-se como principais atores externos que atuam na Ásia Central. Grandes empresas petrolíferas ocidentais adquiriram campos de exploração na região e, após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA e a conseqüente deflagração da ofensiva da OTAN no Afeganistão⁵, essa zona do globo adquiriu importância central nas estratégias militares estadunidenses. Os EUA procuraram estabelecer acordos com os países centro-asiáticos para permitir o uso do espaço aéreo e para utilizar bases militares nesses países, visando garantir apoio e auxílio às tropas no território afegão (GUIMARÃES *et al.*, 2010).

Além dos grandes players, outros países eurasiáticos também buscam demarcar presença no Novo Grande Jogo. As potências médias do continente – notadamente a Índia, a Turquia e o Irã – assim como o Paquistão, possuem interesses na Ásia Central e no Cáucaso e buscam fortalecer os vínculos com esses países (XUETANG, 2006). Estimulada pelo crescimento econômico dos últimos anos e pelo aumento da demanda energética, a Índia busca garantir acesso às zonas de extração de petróleo e de gás no Mar Cáspio. Junto com o Paquistão e com o Irã, o país poderia se converter em rota alternativa de conexão da Ásia Central com o mundo, possibilitando o acesso desses países aos portos no Oceano Índico. A Turquia assenta sua estratégia nos elos culturais e linguísticos existentes para estreitar o diálogo e estimular o comércio e as relações bilaterais com esses países, exceto a Armênia, país com o qual Ancara tem relações históricas bastante conturbadas (GHIGGI, 2010).

Sendo visada pelos grandes centros de poder da atualidade, bem como por alguns dos principais Estados emergentes, é possível afirmar que qualquer país que busca ter uma posição de destaque no cenário internacional não pode deixar de considerar a Ásia Central e o Cáucaso como sendo zonas estratégicas.

3 Atuação internacional do Brasil no século XXI – Novos Eixos da Diplomacia Brasileira

A diplomacia brasileira, em especial a partir do governo Lula (2003-2010) tem atuado mais ativamente no cenário internacional, reflexo da busca por maior inserção do país na arena externa e pelo incentivo às relações com os países em desenvolvimento. O foco do país na Cooperação Sul-Sul e no estabelecimento de parcerias com regiões que, até os anos 1990, permaneceram à margem do centro

⁵ Embora não esteja no centro de análise deste artigo, o Afeganistão tem um papel central nas dinâmicas das relações da Ásia Central. Visto como potencial irradiador de caos, o Estado afegão possui uma ampla fronteira com a região, cuja porosidade é latente. A instabilidade que se prolonga no Estado afegão é agravada com o fato de o país ser o principal produtor mundial de ópio, inserindo-se com força nas principais rotas do tráfico de drogas. A porosidade das fronteiras também possibilitaria o tráfico de armas para a Ásia Central, bem como a propagação do fundamentalismo islâmico (KHANNA, 2008).

das atenções brasileiras teve como consequência direta o aumento das representações diplomáticas no exterior.

Já durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) observa-se uma atuação mais ativa do Brasil na arena internacional, aliado com uma presença mais marcante do país em fóruns multilaterais e em agências internacionais. Entretanto, foi apenas durante o governo Lula que essa tendência se consolidou, tendo como um dos resultados o expressivo aumento no número de consulados e de embaixadas brasileiras existentes. Entre 2003 e 2010, o país ampliou de 150 para 230⁶ o total de representações no exterior, incluindo-se nesse aumento “[...] 52 [novas] embaixadas, seis missões junto a organizações internacionais, 22 consulados e um escritório de representação, na Palestina” (AMORIM, 2011, p. 244). Além disso, também se percebe nesse período um aumento significativo no número de representações estrangeiras existentes em território brasileiro (AMORIM, 2011).

O continente cuja presença diplomática do Brasil mais cresceu foi a África, onde atualmente o país possui embaixadas em 39 países, 23 a mais se comparada ao número existente no final do governo de FHC. Outras regiões cuja presença brasileira foi reforçada são o Caribe e a América Central, onde outras 15 representações foram abertas. No continente asiático, por sua vez, foram 13 novas embaixadas, concentradas no subcontinente indiano e na região que fazia parte do antigo espaço soviético (AMORIM, 2011).

Tal expansão foi justificadas pela diplomacia brasileira em função da necessidade de ter uma presença constante em zonas que adquiriram maior importância no contexto pós-Guerra Fria, na perspectiva de ampliar as relações comerciais e de fortalecer as relações diplomáticas e a cooperação com os países em desenvolvimento. Além disso, dispendo de maior número de embaixadas, o Brasil conseguiria promover maior divulgação do seu potencial como mercado e como parceiro econômico, bem como de suas empresas. Também, viabiliza a formação de acordos para a condução conjunta de projetos em países africanos, asiáticos e latino-americanos que visam garantir o desenvolvimento econômico e social⁷. Por fim, estes países representam importante base de apoio para o Brasil nos fóruns multilaterais (AMORIM, 2011).

Cabe ressaltar, ainda, que o grande impulso à atuação internacional do Brasil durante o governo Lula foi acompanhado de uma ampliação dos quadros do Itamaraty, impulsionada em parte em função do aumento da representação brasileira

⁶ De acordo com Amorim (2010), esse é o total de postos diplomáticos abertos ou em processo de abertura na época em que escreveu o artigo, em julho de 2010. De acordo com o site do Ministério das Relações Exteriores, o país atualmente teria 141 embaixadas, 61 consulados, 11 vice-consulados e 13 missões junto a organismos internacionais (BRASIL MRE, 2012).

⁷ “A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, mantém projetos em vários países da África, da América Latina e do Caribe e da Ásia. Só em 2009, 414 projetos de cooperação técnica foram realizados” (AMORIM, 2011, p. 244)

no exterior. De um quadro de aproximadamente mil diplomatas em atividade em 2005, o Brasil passou a dispor de 1400 cinco anos depois (AMORIM, 2011). “Essa expansão – compatível com o caráter universal da nossa política externa – provavelmente terá continuidade, paralelamente ao crescimento do papel do Brasil nos assuntos internacionais” (AMORIM, 2011, p. 244). Inevitavelmente, se o Brasil quisesse ter uma maior inserção internacional, precisaria ampliar seus quadros, pois tal política demandaria um número maior de funcionários para ocupar tanto os postos abertos no exterior quanto dentro do Ministério (AMORIM, 2011).

É possível dizer que as relações internacionais durante o governo Lula conheceram um novo patamar de atuação. Centrada no fortalecimento das parcerias com o mundo em desenvolvimento, em especial com os países emergentes, porém sem perder o foco das relações com os países desenvolvidos, a diplomacia brasileira nesse período teve um caráter ativo e universalista (AMORIM, 2011). Além disso, a chamada diplomacia presidencial⁸ nunca foi tão explorada como durante os oito anos de presidência de Lula, presidente que mais viajou ao exterior durante o mandato e que dispunha de uma imagem positiva junto à comunidade internacional (SOUZA NETO apud PAULA, 2011).

Durante o governo de FHC, já se observava um maior empenho da figura presidencial participando de negociações e fazendo visita a outros países, bem como desempenhando um papel mais ativo na condução da diplomacia brasileira – espaço até então restrito ao Itamaraty. Entretanto, o governo Lula foi além nessa política, pois o presidente se constituiu como uma das figuras formuladoras – e, pode-se dizer também, executoras – da política externa do país, desempenhando o que Almeida afirma ser uma “[...] diplomacia presidencial implícita” (ALMEIDA, 2004; PRETO, 2006). Lula foi o presidente brasileiro que mais fez visitas à África e à Ásia, bem como procurou se envolver pessoalmente na condução de negociações em grandes fóruns internacionais e na mediação de conflitos, principalmente na América Latina. Durante seu governo, também foi o presidente que mais recebeu chefes-de-Estado em território brasileiro (AMORIM, 2011).

Por sua vez, o Chanceler Celso Amorim também desempenhou um papel importante na diversificação das relações diplomáticas do Brasil e no estímulo à cooperação e à formação de parcerias com os países do Sul. “Tanto o ministro Celso Amorim, como seu principal auxiliar, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães,

⁸ O conceito de diplomacia presidencial tem sua origem nos Estados Unidos, no início do século XX, com a forte atuação internacional do então presidente Theodore Roosevelt (1901 – 1909). O termo é empregado para explicitar o papel ativo desempenhado pelo presidente de um Estado na condução dos assuntos internacionais do país e na elaboração de sua política externa, ou seja, o presidente deixa de ser uma figura protocolar ou institucional na diplomacia para se converter em ator ativo na determinação dos rumos da mesma (PRETO, 2006). No Brasil, o termo passou a ser empregado na literatura a partir dos anos 1990, com o papel ativo desempenhado por Fernando Henrique Cardoso e, com mais empenho que seu antecessor, por Lula durante o período em que permaneceram na presidência. De acordo com Preto, pode-se dizer que, desde então, “[...] a diplomacia brasileira incorporou a diplomacia presidencial no seu discurso como um dos elementos de política externa” (2006, p. 32).

[conduziram] uma das fases mais dinâmicas da diplomacia brasileira em qualquer época histórica” (ALMEIDA, 2004).

Percebe-se, assim, o grande estímulo que o Brasil deu ao estabelecimento de novas parcerias e à maior atuação diplomática em regiões do globo que não se constituíam como prioritárias na agenda brasileira até o início do governo Lula. Durante o período Cardoso já se observava uma tendência à maior inserção do país no cenário internacional, porém foi apenas no decorrer dos oito anos de presidência de Lula da Silva que o Brasil deu um estímulo claro para a consolidação de novos eixos em suas relações diplomáticas, fortalecendo sua presença na África, na América Latina e na Ásia.

4 As Relações do Brasil com a Ásia Central e com o Cáucaso

Retomando o que foi apresentado na primeira parte do presente trabalho, a Ásia Central e o Cáucaso são regiões que adquiriram importância crucial na geoestratégia contemporânea. Os principais atores internacionais estão com as atenções voltadas para essa zona do globo e buscam estreitar os laços com essas novas nações a fim de não ficarem excluídos do Novo Grande Jogo. Dessa forma, é compreensível que o Brasil não poderia deixar essas regiões à margem de sua política externa, nem desconsiderar as amplas possibilidades que esses países representam se quisesse afirmar a sua própria condição como *global trader* (SILVA, 2008)

Mesmo sendo uma região fisicamente distante, não ficou excluída das atenções do Itamaraty. Brasília reconheceu a independência das ex-repúblicas no Cáucaso e na Ásia Central tão logo se formalizou a dissolução da União Soviética, porém o movimento mais concreto nos anos 1990 que o governo brasileiro deu em direção à região foi com a designação de embaixada cumulativa do Cazaquistão junto à representação em Moscou, em 1999. Entretanto, apenas com a universalização da política externa durante o governo Lula que essa região adquiriu importância concreta para a diplomacia brasileira (SILVA, 2008). De acordo com Silva, “[...] os assuntos relacionados à Ásia Central [...] iam ao encontro das diretrizes de política externa do governo Lula, no sentido de que a diplomacia brasileira era abrangente e procurava abarcar todas as regiões do globo e todos os países” (2008, p. 165). Tal afirmação também é passível de ser estendida para os assuntos relacionados ao Cáucaso.

No que tange a Ásia Central, em 2004, o MRE reestruturou o seu Departamento do Oriente Próximo, que passou a ser designado de Departamento do Oriente Médio e da Ásia Central (Doma), tendo uma divisão específica para tratar dos assuntos envolvendo o território centro-asiático – a Divisão da Ásia Central (DASC) (SILVA, 2008). Em 2010, através do Decreto nº 7.304, uma nova reestruturação foi feita, realocando a DASC dentro do novo Departamento da Ásia

Central, Meridional e Oceania, cuja criação foi institucionalizada pelo referido decreto. Os países do Cáucaso, por sua vez, estão sob competência do Departamento da Europa, dentro da Divisão de Europa II (BRASIL, 2010).

A criação da DASC, conforme argumentado por Silva, representou uma situação no mínimo peculiar dentro do Itamaraty, pois se configurou, na época, como a única Divisão que englobava Estados onde o Brasil não possuía nenhuma embaixada residente, dispondo apenas de representação cumulativa no Cazaquistão. Tal situação, segundo o autor, começou a ser contornada em abril de 2005, com a autorização do Senado para a designação das Embaixadas cumulativas nos demais Istões⁹. Silva afirma, ainda, que a decisão para a abertura de Embaixadas cumulativas na região deveu-se ao processo de abertura de representações na região por parte de outros Estados, e o Brasil não poderia ignorar essa conjuntura (2008). Entretanto, fazia-se necessário ao Brasil ter uma presença ativa, direta e permanente na Ásia Central ao invés de permanecer assentado em uma representação tipicamente formal, pois:

À luz do renascimento do interesse de norte-americanos, indianos, japoneses, [europeus], entre outros pela região centro-asiática, a criação de uma Embaixada brasileira na Ásia Central impunha-se como necessidade para a política externa brasileira. A escolha recaiu na capital do Cazaquistão, Astana [...] O esforço de abrir a Embaixada em Astana foi louvável e necessário sob todos os aspectos (SILVA, 2008, p. 177-179).

O segundo mandato do presidente Lula, reservou espaço para uma atuação mais consistente do Brasil na Ásia Central. A Embaixada em Astana foi aberta em 2006, poucos meses após o envio da primeira missão comercial brasileira ao Cazaquistão e à Ásia Central, em outubro de 2005 (SILVA, 2008). Tal escolha não foi sem propósitos, pois, além de ser a principal economia da região e, nas palavras de Lula, “o epicentro da Eurásia” (BRASIL MRE, 2008), é também o país centro-asiático com o qual o Brasil mantém as mais intensas relações comerciais, bem como foi o primeiro dentre os Istões a receber a designação de uma representação cumulativa brasileira (SILVA, 2008).

Na sequência, o presidente cazaque, Nursultan Nazarbayev, visitou o Brasil em 2007, constituindo-se na primeira visita de um chefe-de-Estado centro-asiático à América Latina para promover maior estreitamento diplomático entre os dois países. Na ocasião, o presidente Lula exaltou que essa visita representava um importante marco histórico nas relações entre dois povos que ainda buscavam se conhecer melhor, bem como exaltou o papel do Cazaquistão como centro de encontro e de diálogo entre os povos da Eurásia (BRASIL MRE, 2008). Em retribuição, Lula

⁹ O Turcomenistão e o Uzbequistão estão sob responsabilidade da representação em Moscou, enquanto que Islamabad e Kiev se encarregam respectivamente dos assuntos referentes ao Tadjiquistão e ao Quirguistão.

visitou Astana em junho de 2009, que foi a primeira visita de um chefe-de-Estado latino-americano à região e durante a qual pode expressar seu apoio à adesão do Cazaquistão à OMC. A visita de Lula ocorreu poucas semanas após a primeira visita do presidente uzbeque, Islam Karimov, ao Brasil. Contudo, apesar do estímulo à criação da Embaixada em Astana e das trocas de visitas presidenciais, não há planos no curto e médio prazo de criação de mais uma representação permanente na Ásia Central¹⁰. Além disso, um indicativo de que o Brasil ainda permanece distante da realidade da região é o fato de que nenhum dos países centro-asiáticos dispõe de representação permanente em Brasília (SILVA, 2008).

Em relação ao Cáucaso, a política de universalismo e de expansão da presença diplomática do Brasil também ditaram rumos visando maior inserção do país nessa região. O Brasil atualmente possui Embaixadas permanentes nos três países caucasianos¹¹, o que representa um indicativo da estratégica posição geográfica ocupada pelos mesmos e da relevância do Cáucaso dentro do cenário geopolítico mundial. Por sua vez, Armênia e Geórgia também providenciaram a abertura de representações em Brasília, enquanto que Baku dispõe de representação cumulativa junto à sua embaixada nos Estados Unidos.

No que tange as relações econômicas, os países da região ocupam um papel muito pequeno no conjunto das trocas comerciais brasileiras. Conforme dados disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 2011 essas ex-repúblicas soviéticas representaram apenas 0,17% do destino das exportações do Brasil (BRASIL MDIC, 2012). Valendo-se da análise de dados da balança comercial entre o Brasil e os países caucasianos e centro-asiáticos no período entre 2004 e 2011, foi possível desprender que as exportações para a região mantiveram uma tendência de crescimento. Dentre os oito países aqui analisados, o Cazaquistão e a Geórgia são os que dispõem de um comércio mais intenso com o Brasil em volume financeiro, sendo os principais destinos das nossas exportações, seguidos por Azerbaijão e Armênia, conforme demonstrado pelo Gráfico 1 (Exportações Brasileiras para Ásia Central e Cáucaso – 2004 a 2011).

De forma geral, as exportações para o conjunto da região constituem-se em sua ampla maioria por bens primários, como carnes, café, tabaco e açúcar. Uma exceção fica por conta do Estado cazaque, com o qual a Embraer fechou um acordo de venda de seis aeronaves para a Air Astana¹² (AIR ASTANA, 2012; EMBRAER, 2011a; EMBRAER, 2011b), principal companhia aérea do país. Por sua vez, o volume de importações brasileiras da região é baixíssimo, gerando um

¹⁰ Atualmente, o mais próximo que há são discussões tendo por objetivo a efetivação de uma representação permanente no Afeganistão.

¹¹ As Embaixadas do Brasil no Azerbaijão e na Armênia foram abertas em 2009, enquanto que a da Geórgia ocorreu no ano seguinte.

¹² Das seis aeronaves adquiridas pela Air Astana via acordo de leasing, três já foram entregues até maio deste ano, enquanto que as demais devem ser incorporadas à companhia aérea até 2013 (AIR ASTANA, 2012).

saldo comercial amplamente positivo para o Brasil dentro do período analisado (exceção fica para os anos de 2006 e 2007, quando apenas o Azerbaijão registrou superávit com o Brasil). O Gráfico 2 (Saldo Comercial do Brasil com Ásia Central e Cáucaso – 2004 a 2011), elaborado a partir de dados do MDIC, apresenta mais detalhadamente o saldo comercial brasileiro com cada um dos países da região (BRASIL MDIC, 2012).

O que pode ser despreendido da análise desses dados é que o Cáucaso representaria uma região de maior relevância – ao menos em termos comerciais – para o Brasil do que a Ásia Central. Com exceção do Cazaquistão, o volume de comércio com os demais Istões é muito pouco relevante, sendo praticamente nulas as importações desses países, enquanto que as exportações, apesar de crescentes, ainda encontram-se relativamente distantes se comparadas às destinadas ao vizinho cazaque ou aos países caucasianos. Merece ser destacado o fato de que os quatro principais parceiros comerciais são exatamente os países nos quais o Brasil mantém Embaixada permanente, indicando um resultado positivo para a diplomacia brasileira, pois corrobora a tese de que as representações no exterior tendem a estimular as relações comerciais. Entretanto, os dados do MDIC ressaltam que essa é uma zona do globo ainda distante do centro das atenções brasileiras.

5 Considerações Finais

A partir do que foi abordado, percebe-se que a Ásia Central e o Cáucaso são zonas estratégicas nas relações internacionais contemporâneas. Ambas constituem-se como peça-chave para promover uma possível integração física da Eurásia e, mais estritamente, de três grandes polos da economia mundial: a oeste, a União Europeia; a leste, a China e os países do Sudeste Asiático, bem como o Japão; e, ao sul, o subcontinente indiano, contribuindo, assim, para o fortalecimento da integração física e econômica eurasiática. Além disso, suas reservas energéticas constituem-se extremamente relevantes em uma conjuntura de instabilidade na principal zona de extração de petróleo – o Oriente Médio – e de aumento da demanda mundial por energia, principalmente em função do crescimento econômico nos países em desenvolvimento.

Como reflexo do universalismo da diplomacia do Brasil durante a presidência de Lula e do foco direcionado para o estímulo às relações com países em desenvolvimento, a Ásia Central e o Cáucaso adquiriram relevância crescente na formulação da política externa brasileira. Ressalta-se, como maiores indicadores dessa afirmação, a instalação de quatro Embaixadas permanentes na região (no Cazaquistão e nos três Estados caucasianos) e de representações cumulativas nos demais países centro-asiáticos. Além disso, os dados econômicos analisados indicam que, mesmo tendo um peso pouco expressivo no conjunto da balança comercial

brasileira, o comércio com esses países apresentou tendência de crescimento, com geração de largo superávit para o Brasil. Esses elementos confirmam, assim, a hipótese inicial de que o país teve interesse em estreitar os vínculos diplomáticos e econômicos com a Ásia Central e com o Cáucaso a partir do governo Lula.

Considerando-se que essa é uma zona que está no centro de um continente que se consolida como o principal polo econômico mundial, que faz fronteira direta com dois dos BRICS – Rússia e China – que está próxima de um terceiro membro do grupo, a Índia, e que pode desempenhar um papel de extrema relevância para conectar os principais centros de poder e as potências médias da Eurásia, foi necessário que o Itamaraty voltasse parte de suas atenções para a Ásia Central e para o Cáucaso. O prolongamento da situação no Afeganistão, a relevância que a região tem nas estratégias militares e econômicas dos Estados Unidos e da Europa e as grandes reservas energéticas e minerais que esses países possuem consistem em elementos adicionais para justificar a necessidade de o Brasil dispor de representação permanente nesses países e de reservar espaço nas suas relações externas para essa zona do globo.

O Brasil de fato não dispõe de capacidades para disputar o Novo Grande Jogo de forma ativa e a distância geográfica por si só já se coloca como uma grande barreira logística a ser superada, porém o país poderia se valer do uso de uma política de *soft power* para a região assentada em cooperação diplomática e estímulo às relações políticas e culturais com esses países. Além disso, há espaço para a ampliação mútua das relações comerciais, pois, enquanto que os países caucasianos e centro-asiáticos dispõem de potencial para expansão de seus mercados e possuem vastas reservas minerais, o Brasil poderia fornecer bens de maior valor agregado (SILVA, 2008). Assim, embora a Ásia Central e o Cáucaso tenham obtido maior atenção por parte do Brasil nos últimos anos, percebe-se que o país pode se inserir de forma mais dinâmica na região, do contrário se constituirá apenas como um observador distante das disputas travadas entre as grandes potências e as potências médias eurasiáticas nessa zona do globo.

New axes of the Brazilian foreign policy: Brazilian relations with Central Asia and the Caucasus in the XXI century

ABSTRACT: The goal of this paper is to analyze the dynamics of the contemporary Brazilian diplomacy, focusing on the Brazilian relations with Central Asia and the Caucasus. The relevance of this study accrue in the fact that these are areas in the globe which are little known by the general public and which contain a limited academic production in Brazil. Since the 1990s – and especially after 2003, with the beginning of Lula’s government – Brazil sought to diversify its international partners, investing in the South-South Cooperation with the developing nations, which have a central relevance in the last years in the context of the Brazilian foreign policy. On their side, Central Asia and Caucasus gradually consolidated in the international arena as areas of great economic, strategic, and security relevance for the big players of the contemporary International Relations.

KEYWORDS: Brazil, Central Asia, Caucasus, Eurasia, Diplomacy.

Referências

AIR ASTANA. *Air Astana Takes Delivery of First Owned Aircraft*. Astana, Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.airastana.com/common/en/news/First-Owned-Aircraft.aspx>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

ALLISON, Roy; JONSON, Lena. Central Asian security: internal and external dynamics. In: ALLISON, Roy; JONSON, Lena (Eds.). *Central Asian security: the new international context*. London: Royal Institute of International Affairs, 2001. ISBN: 081570105-5

ALMEIDA, Paulo Pereira de. Uma diplomacia externa engajada: a diplomacia do governo Lula. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais: Brasília, v.47, n.1, 2004. p. 162-184. ISSN: 0034-7329

AMORIM, Celso. *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, v. I e II, 2011.

BRASIL. Decreto do Executivo nº 7304, de 22 de setembro de 2010. Ementa: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. *Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso em: 07 dez. 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Secretaria de Planejamento Econômico. *Brazilian Foreign Policy Handbook: Positions adopted by Brazil in 2008-2009*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. ISBN: 978857631250-5

_____. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco (IRBR). *Dúvidas Frequentes*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/perguntas_freq%C3%BCentes.xml>. Acesso em: 02 dez. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Estatísticas de Comércio Exterior – Balança Comercial Brasileira: Países e Blocos Econômicos*. Brasília, out. 2012. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3385&refr=576>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

DOWLING, Malcolm; WIGNARAJA, Ganeshan. *Central Asia's Economy: Mapping Future Prospects to 2015*. Washington DC & Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2006. Disponível em: <<http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0607Wignaraja.pdf>>. Acesso: 07 dez. 2012. ISBN: 918547319-7

EMBRAER. *Air Astana acquire mais dois jatos Embraer 190*. São José dos Campos, maio 2011. Disponível em: <<http://www.embraer.com/pt-BR/ImprensaEventos/Press-releases/noticias/Paginas/AIR-ASTANA-ADQUIRE-MAIS-DOIS-JATOS-EMBRAER-190.aspx>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

_____. *E-jets da Embraer chegam à Ásia Central*. São José dos Campos, maio 2011. Disponível em: <<http://www.embraer.com/pt-BR/ImprensaEventos/Press-releases/noticias/Paginas/EJETS-DA-EMBRAER-CHEGAM-A-ASIA-CENTRAL.aspx>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

GHIGGI, Luciana. *Estratégia de Integração Regional da Turquia: Cáucaso, Ásia Central e Oriente Médio*. 2010. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GUIMARÃES, Bruno Gomes et al. Os países centro-asiáticos e as grandes potências mundiais: um estudo das relações exteriores desde as suas independências. In: *Revista InterAção*. Santa Maria: Núcleo PRISMA, vol.1, n. 1, 2010. ISSN: 2178-1842

KHANNA, Parag. *O Segundo Mundo – Impérios e Influência na Nova Ordem Global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008. ISBN: 978859807838-0

PEYROUSE, Sébastien. *Economic Aspects of the Chinese-Central Asia Rapprochement*. Washington DC & Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2007. Disponível em: <http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/2007/0709China-Central_Asia.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2012. ISBN: 978918593703-5

PINTO, Paulo Antônio Pereira. Azerbaijão – Uma Visão da Situação no Cáucaso (sobre os atentados em Moscou e Daguestão). In: *Meridiano 47*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, n. 117, abr. 2010.

PRETO, Alessandra Falcão. *O conceito de diplomacia presidencial: o papel do Presidente da República na formulação da política externa, 2004*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVA, Ricardo Luís Pires Ribeiro da. *A nova rota da seda: caminhos para a presença brasileira na Ásia Central*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. ISBN: 978857631346-5

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, Marilene de (Org.). *Nunca antes na história desse país”...?: um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A novíssima China e o sistema internacional. In: *Revista de Sociologia e Política*: Universidade Federal do Paraná, v.19, n. suplementar, 2011. p. 131-141. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19s1/09.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2012.

_____. *Oriente Médio e Afeganistão: um século de conflitos*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

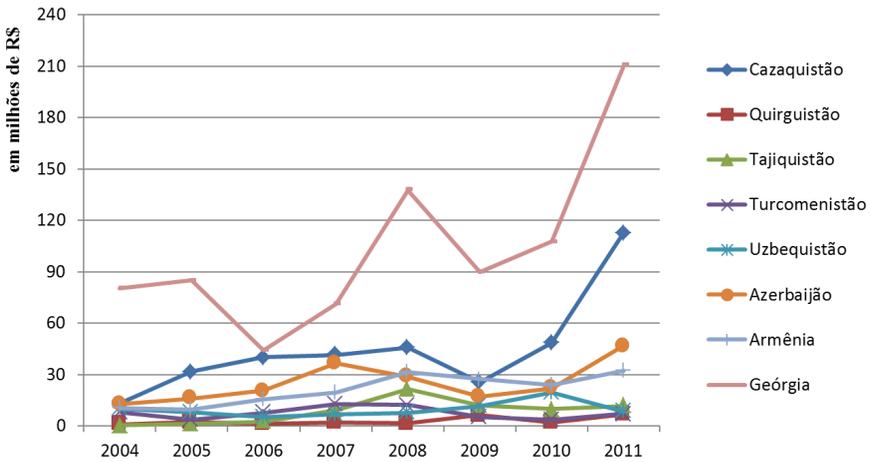
_____. *Relações Internacionais da Ásia e da África*. Petrópolis: Vozes, 2007. ISBN: 978853263491-7

XUETANG, Guo. The Energy Security in Central Asia: the Geopolitical Implications to China’s Energy Strategy. In: *China and Eurasia Forum Quarterly*. Washington DC & Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, v. 4, n. 4, 2006.

WEITZ, Richard. *Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia*. Washington DC; Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2008. Disponível em: <<http://www.hudson.org/files/documents/Kazakhstan%20and%20the%20New%20International%20Politics%20of%20Eurasia-Weitz-CACI-2008.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2012. ISBN: 978918593733-2

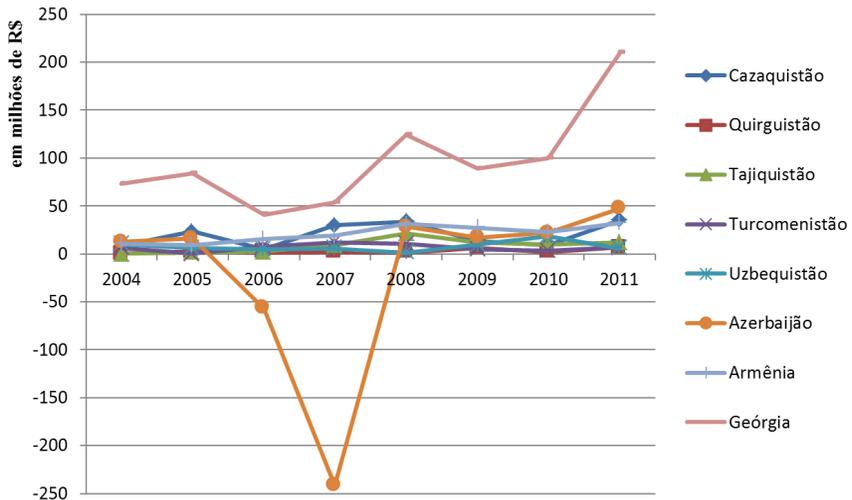
ANEXOS

Gráfico 1 – Exportações Brasileiras para Ásia Central e Cáucaso 2004 a 2011



Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL.MDIC (2012)

Gráfico 2 – Saldo Comercial do Brasil com Ásia Central e Cáucaso 2004 a 2011



Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL.MDIC (2012).

KLEIN, John J. *Space Warfare – Strategy, Principles and Policy*. New York: Routledge, 2006.

*Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi
Josiane Simão Sarti*

A importância do espaço no contexto securitário é crescente nas últimas décadas, evidenciando a necessidade de formulação de uma teoria do uso desse meio para objetivos militares. John J. Klein, hoje analista de assuntos internacionais e, à época da editoração de *Space Warfare*, membro da Marinha dos EUA, aborda as fundações teóricas para o meio espacial e indica a necessidade de um modelo que englobe, nesse meio, assuntos militares, diplomáticos, de prestígio e comerciais. O autor acredita que a estratégia marítima de Julian Corbett consegue abordar esses assuntos convincentemente, além do fato dessa estratégia incluir a interação entre dois meios, o mar e a terra. Dessa forma, o objetivo do livro de Klein é lançar princípios espaciais militares adaptados a partir da estratégia marítima para orientar as atividades, a política e, acima de tudo, a guerra no espaço sideral.

Para isso, a primeira parte do livro aborda a importância das atividades no espaço e a discussão sobre qual teoria estratégica faz melhor analogia à teoria espacial. O argumento de Klein sobre por que escolher a estratégia marítima se relaciona ao fato de que o espaço também é um meio interdependente do meio terrestre – a vitória na guerra não se dará somente pelo poder espacial, esse somente afetará a balança de poder entre os Estados. A breve revisão dos principais estrategistas e sua possibilidade de comparação com o espaço é rasa, porém abre espaço para o leitor questionar as alternativas de comparação e procurar outros autores que divergem de Klein.

Nesse sentido, Klein propõe uma teoria espacial a partir de comparações com teorias de outros autores, como Clausewitz, que aborda guerra terrestre, e Corbett, que aborda a guerra marítima. Todavia, mesmo apresentando algumas fraquezas ao utilizar uma estratégia marítima, o autor ressalta a sofisticação tecnológica como um dos fatores diferenciais entre as operações espaciais e marítimas, que entraria mais em consonância com as táticas e técnicas empregadas nas operações aéreas. A forma com que Klein resolve o problema é indicando que, mesmo havendo tal diferença no nível tático, é na estratégia que as operações mostram um alto grau de semelhança. No entanto, o autor argumenta que tal diferença na tática, assim como as disparidades tecnológicas, mudariam com a passagem do tempo, aumentando a probabilidade de alcançar uma teoria e estratégia espacial a partir da estratégia marítima. Todavia, tal argumento não é aprofundado: há um salto de fé, acreditando que os atuais problemas eventualmente entrarão de acordo com a sua teoria espacial.

Na segunda parte do livro, Klein indica os princípios estratégicos para a guerra espacial, por exemplo, como o espaço está ligado ao poder nacional, citando como questões de diplomacia e de impacto econômico ou militar no espaço influenciam o poder de um país. No entanto, Klein não aborda a relação entre as capacidades espaciais e as capacidades nucleares - fato que é melhor desenvolvido por Moltz (2008), que aponta a corrida armamentista do período da Guerra Fria como marco para limitar tecnologias que deteriorassem o uso do espaço. Além disso, outro fator de poder promovido pelo espaço é a informação, cujo impacto é sentido tanto em termos de prestígio quanto de segurança. Interessante a colocação de Klein ao indicar que até mesmo ações pequenas no espaço tem um grande impacto para um país, como mandar um cidadão seu para o espaço. Também no âmbito militar ações pequenas consideradas hostis teriam um efeito forte no âmbito político e diplomático. Tais colocações mostram que os benefícios de pequenas ações no espaço podem ser adquiridos por países periféricos.

Após indicar que a guerra espacial é interdependente de outros métodos de guerra (terrestre, naval e aéreo) e deve ser coordenada com esses para alcançar sucesso nos objetivos militares, o autor indica dois conceitos vitais para a sua teoria. O primeiro, as Linhas Celestiais de Comunicação (do inglês, *CLOC*), que seriam as rotas usadas para o movimento de materiais, naves, transmissões eletromagnéticas e certos efeitos militares. Dessa forma, o objetivo primário da guerra espacial é proteger e defender as suas linhas de comunicação. As *CLOC* estariam inseridas nas Comunicações Espaciais, que seriam as atividades gerais de comunicação no espaço, incluindo as rotas. Aqui o autor conceitua comunicações físicas (o movimento de materiais e de naves) e não-físicas (informação e efeitos militares como lasers, micro-ondas e armas de energia direta). A primeira seria previsível, facilmente

calculável, enquanto a segunda possui maior dificuldade de cálculo, visto que tais linhas podem estar em movimento constante (uso múltiplo de satélites).

Além disso, o conceito mais relevante a ser entendido é o de Comando do Espaço, definido como a forma de preservar e de promover o acesso ao espaço. Assim, conota a habilidade de usar as comunicações espaciais quando e onde quiser, sem que um adversário o impeça ou negue seu acesso. O comando pode ser exercido de três maneiras: presença, força ou coerção – essa última pode ocorrer pelo uso implícito ou explícito de ameaça do uso da força, podendo ter caráter econômico ou político, também por meio do uso da informação. Alguns dos comentários de Klein podem ser úteis para o leitor compreender arranjos conjunturais: o autor indica que os microssatélites teriam uma função importante como instrumento de coerção, visto que eles poderiam ser usados ofensivamente contra outros objetos espaciais. Levando em conta que ações espaciais, mesmo que pequenas, teriam um impacto nas relações internacionais, poder-se-ia colocar o recente desenvolvimento de microssatélites brasileiros (ISAPE, 2013) dentro desse modelo para contextualizar a sua importância atual.

Além disso, Klein destaca as estratégias de operação no espaço, sejam elas ofensivas e/ou defensivas. A estratégia ofensiva no espaço é a mais “efetiva” forma de guerra, pois a combinação entre operações e táticas são ingredientes cruciais para obter o comando geral e persistente do espaço. Também é utilizada quando se busca objetivos políticos sobre um adversário, sendo necessária para proteger os interesses no espaço e assegurar o acesso às linhas. Já a estratégia defensiva é utilizada quando se deseja prevenir que o inimigo tenha algum ganho ou atinja um objetivo, sendo a forma mais “forte” de guerra e que pode ser utilizada extensivamente por forças espaciais menos capazes, até que se assuma a ofensiva. Nesse sentido, o autor pontua que estratégias ofensivas e defensivas são mutuamente dependentes, visto que, ao planejar um ataque, é necessário defender a *CLOC* para assegurar o sucesso da operação. Ademais, Klein destaca como prevenir, através do bloqueio, que um adversário utilize suas linhas espaciais de comunicação, negando seu acesso. O autor ainda pontua que o espaço se torna uma barreira àqueles que não possuem acesso à *CLOC*, dado que sua capacidade tecnológica é insuficiente para acessar tais linhas. Nesse sentido, reforça a dualidade das forças espaciais, que devem ser dispersas para cobrir a maior área possível e, ainda, manter a habilidade de concentrar forças e efeitos rapidamente.

Por fim, o autor pontua recomendações acerca das operações militares no espaço, que se inserem no contexto de formação de políticas e comandos específicos para o uso militar nos EUA, a saber: incorporar mais estratégias defensivas, enfatizar a dispersão como uma prática geral e estabelecer uma Escola de Guerra Espacial (*Space War College*). Assim, Klein ressalta que o espaço merece estudos estratégicos exclusivos, explicitando o desafio do crescente número de atores nesse âmbito e

projetando um novo campo de batalha para o século XXI. Desse modo, ainda que tais recomendações sejam direcionadas a um público interno e se amparem em pressupostos já utilizados nas teorias navais e aéreas, a relevância do espaço aumenta à medida que os atores adquirem ou renovem suas capacidades e recursos espaciais. Para quem gostaria de iniciar seus estudos ou tem interesse na área de estratégia espacial, o livro de Klein é um ótimo passo introdutório e permite que o leitor aplique tais conceitos na realidade internacional. No entanto, para quem já possui domínio da teoria de Clausewitz e dos conceitos de Corbett, boa parte do livro parecerá repetitiva e previsível.

Referências

ISAPE. *A emergência do polo espacial gaúcho: o programa espacial brasileiro e os desafios para a integração sul-americana*. 2013. Disponível em: <<http://isape.wordpress.com/2013/11/18/a-emergencia-do-polo-espacial-gaicho-o-programa-espacial-brasileiro-e-os-desafios-para-a-integracao-sul-americana/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

KLEIN, John J. *Space Warfare – Strategy, Principles and Policy*. New York: Routledge, 2006.

MOLTZ, James Clay. *The Politics of Space Security: Strategic Restraint and the Pursuit of National Interests*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

Entrevista com Igor Castellano da Silva¹

1. Como você percebe a relevância de seminários como o SEBREEI para a projeção brasileira em nível acadêmico e institucional?

Em minha opinião, seminários como o SEBREEI têm papel relevante para a projeção internacional brasileira, mesmo que de maneira indireta. Em nível acadêmico, podem-se elencar três contribuições principais. Em primeiro lugar, o SEBREEI colabora de maneira informativa, para o surgimento de um conhecimento sobre a realidade das relações internacionais de forma a informar a sociedade e a política externa brasileira de maneira mais adequada. O perfil particular do SEBREEI, direcionado ao estudo dos países do Sul, abre portas para o conhecimento de questões estratégicas para a inserção internacional brasileira e de realidades pouco conhecidas e estudadas pelos eixos tradicionais de pesquisa no país. Em segundo lugar, há as esferas científica e normativa. O SEBREEI abre espaços e incentiva o debate e a produção acadêmica no país. Creio que isso pode gerar propostas criativas para políticas públicas que fortaleçam o papel do país no mundo, e a construção de ideias e pesquisas que contribuam para a avaliação e a formulação da política externa brasileira. Por vezes, trata-se de estimular a criação de teorias e conceitos que expliquem, justifiquem e proponham opções brasileiras para a sua inserção internacional. Como consequência, seminários como esses acabam tendo relevância política e social, ao contribuir para fortalecer a legitimidade de políticas públicas, ao ampliar o debate sobre elas e a possibilidade da sociedade influenciá-las. Em terceiro lugar, importa a contribuição em âmbito interacional. Eventos como o SEBREEI possibilitam a troca de ideias e experiências entre instituições de ensino brasileiras e podem acabar cooperando para a integração e a coesão entre elas, favorecendo o aprimoramento de pesquisas e colocando-as sob o escrutínio de pares e especialistas. A produção acadêmica também se torna melhor qualificada por meio de intercâmbios com acadêmicos estrangeiros, bem como com a sociedade e o governo. Penso que este maior conjunto de interações

¹ Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), vinculado ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

acaba por contribuir para a produção do conhecimento no Brasil e para o fortalecimento do Estado e da sociedade em suas interações doméstica e externa. Em termos institucionais, é relevante, principalmente, o estabelecimento de cooperação formal e informal entre instituições de ensino de diferentes países (além de outras organizações públicas e privadas) que estimulem a ampliação de programas de intercâmbio de alunos, pesquisadores e professores, bem como eventos, projetos e convênios conjuntos. Estas iniciativas colaboram para divulgar o Brasil no exterior (auxiliando a construção de poder brando) e qualificam estudos, pesquisas e agentes que podem vir a contribuir para a política externa do país.

2. Visto que o SEBREEI foi criado no âmbito do Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS, quais são os benefícios que o seminário agrega aos alunos e professores da Universidade?

Penso que os benefícios acadêmicos e institucionais do SEBREEI para o Brasil são logicamente potencializados para os alunos e professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Há o incremento da credibilidade e da visibilidade da instituição, que acaba sendo cada vez mais reconhecida pelo papel de liderança e destaque no debate acadêmico sobre Relações Internacionais e na mediação do diálogo entre diferentes atores, públicos e privados, ligados à área. Eventos do porte do SEBREEI também abrem mais espaço para o desenvolvimento da produção acadêmica de professores e alunos da instituição. Além de ambos serem expostos a novos conhecimentos trazidos por palestrantes convidados, alunos acabam tendo oportunidade para apresentar, discutir e aprimorar os seus trabalhos acadêmicos (inclusive no nível da graduação) e professores avaliam a receptividade de suas ideias e as qualificam por meio do diálogo com colegas brasileiros e estrangeiros em mesas redondas e grupos de trabalho. Ademais, o evento acaba gerando oportunidades de contatos de professores e alunos com especialistas em diferentes temas, o que abre portas para o estabelecimento e a participação em projetos de cooperação institucional, intercâmbios de pesquisa, projetos conjuntos, e convênios com entes públicos e privados.

3. Na sua opinião, de que forma é possível coordenar conjuntamente os esforços de agentes públicos e privados para a organização de seminários acadêmicos? É importante que haja essa coordenação?

Creio que canais de diálogo entre agentes públicos e privados, entre o Estado e a sociedade, são sempre necessários como forma de melhorar nossa democracia e a criatividade e a legitimidade das políticas públicas. Nesse sentido, importa a criação de iniciativas vindas da parte de todos os atores, pois todos têm responsabilidades nesse processo e precisam lutar por esse espaço e contribuir para que políticas públicas sejam mais bem informadas e democratizadas. Na minha opinião,

a coordenação entre academia, agentes estatais, e representantes da sociedade civil e do setor empresarial é cada vez mais necessária em eventos acadêmicos. Isso pode (e deve) ocorrer tanto na esfera de financiamento quanto no debate propriamente dito. Nesse último caso, importa que esses agentes compreendam que a ampliação do número de atores e de grupos interessados no debate sobre temas de interesse público, como a política externa, só tende a beneficiar o processo democrático. Aprimora os estudos acadêmicos para que sejam cada vez mais preocupados com o benefício público, dá à sociedade a percepção da complexidade e dos constrangimentos envolvidos nos processos administrativos estatais, e fornece aos agentes do Estado uma visão mais clara dos interesses e das ideias existentes nos meios acadêmicos e sociais e os força a divulgar e debater suas opções e escolhas políticas. Penso que o SEBREEI se propõe como uma das poucas iniciativas desse perfil no Brasil.

4. Além da evidente preocupação estatal, qual o interesse atrelado à sociedade civil quanto às questões de estudos estratégicos internacionais? Há uma relação com os chamados think tanks?

Com o mundo cada vez mais conectado, a sociedade civil está diretamente envolvida com as questões estratégicas internacionais e experimenta diariamente um processo em que é, em maior ou menor medida, influenciada por processos internacionais e os influencia direta ou indiretamente. A política externa é, particularmente, uma área em que este fenômeno acontece (ou deveria acontecer) com mais clareza. Ao considerarmos a política externa como uma política pública, que como tal situa-se em meio ao dilema da eficácia e da legitimidade, criamos a necessidade normativa de que ela siga os princípios básicos de nossa democracia (controle e *accountability*) e conecte-se minimamente aos interesses da sociedade. Isso pode ocorrer de três maneiras principais: uma política externa que seja feita para o povo, com o povo e pelo povo. No primeiro caso, refere-se ao dever normativo da política externa de atender aos interesses e necessidades nacionais (e, por isso, investigar quais sejam eles). No segundo, importa que a política externa seja minimamente divulgada e compreendida pela população. No terceiro caso, ressalta-se a necessidade de mecanismos democráticos que ampliem o debate, o diálogo e as possibilidades de a sociedade interferir sobre os rumos da política externa. Os *think tanks*, como representantes da sociedade civil organizada, buscam, em geral, ser instrumentos que servem à maior efetividade desses três processos. Procuram ampliar o debate e a informação crítica sobre políticas públicas entre a população e servem de amparo ao poder público para encontrar análises qualificadas sobre a realidade nacional e internacional, prospectando cenários e recomendando ações. Creio que eventos acadêmicos como o SEBREEI, expandem o debate e o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, e podem contribuir, assim como os *think*

tanks, para o fortalecimento dessas relações e o aprimoramento de nossa democracia, também na esfera da política externa.

5. Na sua percepção, de que forma o SEBREEI pode atuar como um incremento à integração regional e à cooperação internacional?

É importante lembrar que processos de cooperação internacional, cuja versão mais intensa é representada pela integração (hoje, sobretudo de caráter regional), geralmente decorrem de uma maior interação entre atores (Estados e sociedades), que inicia pelo conhecimento mútuo, o qual pode levar à compreensão recíproca e à aproximação. Acredito que – ao contribuir para a construção de um diálogo propositivo entre intelectuais, agentes públicos e representantes da sociedade civil e do setor empresarial de diferentes países – eventos acadêmicos como o SEBREEI podem colaborar para iniciativas de cooperação em diversas áreas. Isso, porque possibilitam a compreensão de diferentes perspectivas, pontos de vistas e realidades – o que gera empatia e aproximação – e servem de ambiente propício à cooperação internacional.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Normas de Submissão

Serão aceitos somente artigos inéditos relacionados ao tema da Revista, produzidos por alunos de graduação, regularmente matriculados.

Todos os artigos adequados às normas requeridas pela revista serão avaliados pelo Conselho Editorial da revista. O parecer desse conselho será decisivo para a publicação do artigo, sendo que qualquer modificação substancial será previamente acordada com o autor.

Os artigos podem ser escritos em português, em espanhol ou em inglês.

Os artigos deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação:

Margens de três centímetros e espaçamento duplo entre as linhas;

Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12;

O texto deve conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços;

Deve constar o título do artigo na língua original e em inglês;

Deve constar, no início do artigo, um resumo na língua original de 500 a 800 caracteres, sintetizando os propósitos e conclusões do autor, além de 4 a 6 palavras-chave; no final do artigo, após as referências, devem constar o resumo e as palavras-chave, traduzidos para o inglês.

A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva e complementar ao texto, sendo alocadas no final da página. O espaçamento no texto da nota deve ser simples e entre as notas, duplo; o tamanho da fonte deve ser 10 e a tipologia, mantida;

As citações, quando necessárias, deverão ser mantidas no corpo do texto quando menores de quatro linhas, entre aspas duplas e sem itálico; quando ultrapassarem esse limite, deverão constituir um parágrafo independente, com margem de quatro centímetros, fonte 10 e espaçamento simples entre linhas e sem aspas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, ano da publicação em questão e número da(s) página(s);

A divisão do texto em seções deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

São empregados algarismos arábicos na numeração.

O indicativo de seção é alinhado na margem esquerda, precedendo o título, dele separado por um espaço.

Deve-se limitar a numeração progressiva até a seção quinária.

O indicativo das seções primárias deve ser grafado em números inteiros a partir de 1.

O indicativo de uma seção secundária é constituído pelo indicativo da seção primária a que pertence, seguido do número que lhe for atribuído na sequência do assunto e separado por ponto. Repete-se o mesmo processo em relação às demais seções; Exemplo:

Seção primária	Seção secundária	Seção terciária	Seção quaternária	Seção quinária
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	1.2	1.1.2	1.1.1.2	1.1.1.1.2
3	1.3	1.1.3	1.1.1.3	1.1.1.1.3

Não se utilizam ponto, hífen, travessão ou qualquer sinal após o indicativo de seção ou de seu título;

Destacam-se gradativamente os títulos das seções, utilizando os recursos de negrito, itálico ou grifo e redondo, caixa alta ou versal e outro. O título das seções (primárias, secundárias etc.) deve ser colocado após sua numeração, dele separado por um espaço. O texto deve iniciar-se em outra linha.

Todas as seções devem conter um texto relacionado com elas.

Quando for necessário enumerar os diversos assuntos de uma seção que não possua título, esta deve ser subdividida em alíneas.

Quando as alíneas forem cumulativas ou alternativas, pode ser acrescentado, após a penúltima, e/ou conforme o caso. As alíneas, exceto a última, terminam em ponto-e-vírgula;

A disposição gráfica das alíneas obedece às seguintes regras:

o trecho final do texto correspondente, anterior às alíneas, termina em dois pontos;

as alíneas são ordenadas alfabeticamente;

as letras indicativas das alíneas são reentradas em relação à margem esquerda;

o texto da alínea começa por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, exceto a última que termina em ponto; e, nos casos em que se seguem subalíneas, estas terminam em vírgula;

a segunda e as seguintes linhas do texto da alínea começam sob a primeira letra do texto da própria alínea.

Quando a exposição da idéia assim o exigir, a alínea pode ser subdividida em subalíneas. As subalíneas devem começar por um hífen, colocado sob a primeira letra do texto da alínea correspondente, dele separadas por um espaço. As linhas seguintes do texto da subalínea começam sob a primeira letra do próprio texto.

Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor;

Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR – 6022)

Endereço para envio

Os artigos deverão ser enviados em anexo para o e-mail **revistaperspectivari@gmail.com**, em arquivo “*.doc”. No campo “Assunto” pede-se que seja incluída a mensagem “*Artigo para Publicação*”. No corpo do e-mail enviado, deverão constar identificação completa, especificando nome, CPF, instituição de estudo, curso, número de matrícula, e-mail para contato, data de submissão do artigo e quaisquer outras informações curriculares que o autor deseje relacionar à sua pessoa.

Qualquer dúvida sobre os parâmetros aqui estabelecidos pode ser respondida pelo e-mail **revistaperspectivari@gmail.com**.

Atenciosamente,
Conselho Executivo

Nesta obra foram utilizadas as fontes Adobe Garamon Pro e Footlight MT Light.
Capa em supremo 250g com acabamento plastificado fosco.
Páginas internas em papel reciclato 90g.



Editoração e impressão:

Rua Ramiro Barcelos, 2500
Porto Alegre/RS
(51) 3308 5083
grafica@ufrgs.br
www.ufrgs.br/graficaufrgs

2014 - Realização: Núcleo de Criação, Editoração,
Revisão e Web da Gráfica da UFRGS