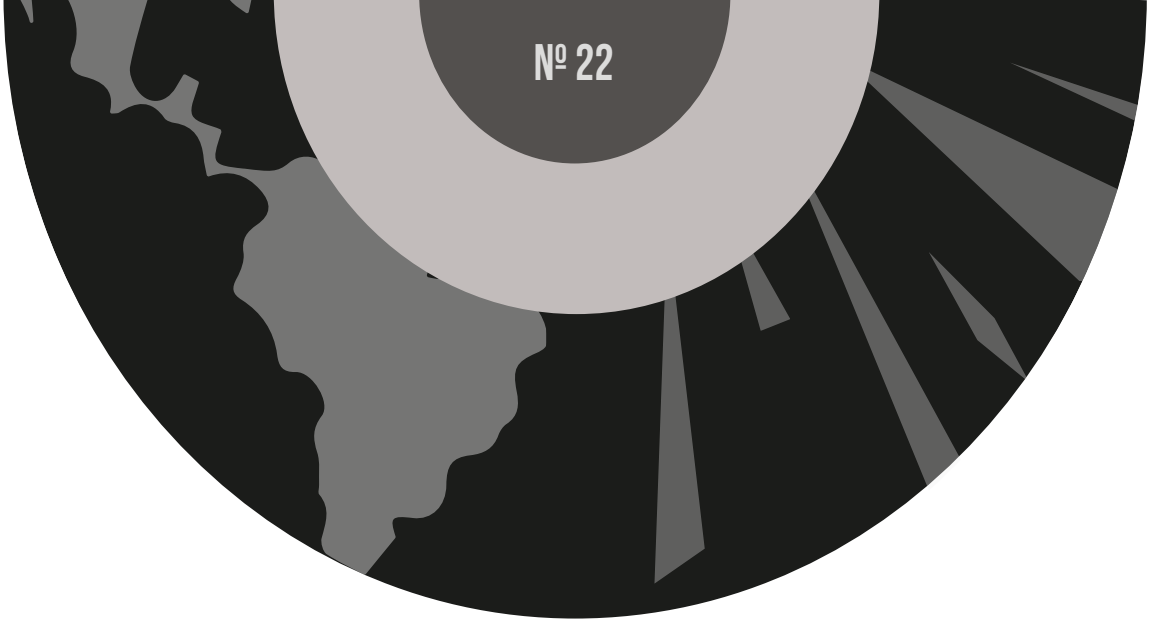


REVISTA PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

ISSN 1983-9707 ANO 12 FEVEREIRO/MARÇO 2019

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL Reitor: Prof. Rui Vicente Oppermann-
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Diretor: Prof. Doutor Carlos Henrique Vasconcellos Horn
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS-
Coordenadoria: Érico Eteves Duarte
CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenadores: Luiza Borges Leandro, Francisca Marques Falcetta, Francielle da Silva Santos
EDITORA-CHEFE: Profa. Analúcia Danilevicz Pereira
CONSELHO EXECUTIVO: Beatriz Rauber, Francielle Mazocco, Leonardo Seben, Luana Borba, Luiza Leandro, Maitê Roman Goulart, Rafaela Fioreze, Sofia Oliveira Perusso
CONSELHO CONSULTIVO: Profª. 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), Profª Marianne Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal), Profª. Miryam Colacrai (UNR – Argentina), Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Prof. Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFSM).
CONSELHO EDITORIAL: Ana Júlia Possamai (CEGOV/UFRGS), Profª. Cláudia Wasserman (UFRGS), Diego Rafael Canabarro, Prof. Enrique Serra Padrós (UFRGS), Prof. Igor Castellano (UFSM, Profª Kamilla Raquel Rizzi (UNIPAMPA), Lucas Kerr de Oliveira (UNILA), Prof. Lucas Pereira Rezende (UFSC), Prof. Luiz Augusto Estrella Faria (UFRGS), Profa. Maíra Baé Baladão Vieira (IFRS), Prof. Mamadou Alpha Diallo (UNILA), Prof. Marcos Aurélio Reis (UNISINOS), Prof. Rafael Balardin (UNIPAMPA), Prof. Rodrigo Perla Martins (FEEVALE), Profa. Sonia Ranincheski (UFRGS).
PARECERISTAS *ad-hoc*: Prof. Daniel Afonso da Silva,Prof. Adriano de Freixo, João Gabriel Burmann da Costa, Guilherme Simionato, Prof. Augusto César Dall'Agnol, Prof. Bruno Gomes Guimaráes, Prof, Daniel Afonso da Silva, Bruna Jaeger, Elisa Eichner, Marília Bernardes Closs, Marielli Bittencourt, Prof. Adriano de Freixo

CAPA: Joana Machado e Maitê Roman Goulart
EDITORAÇÃO e DIAGRAMAÇÃO: Maitê Roman Goulart
APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/UFRGS) e Pró-Reitoria de Extensão (PROREXT).

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.
Email: 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 12, n. 22 (fev./mar. 2019) – Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2008 -
Semestral. ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Cooperação internacional. CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Ecomicas da UFRGS

SUMÁRIO

EDITORIAL

ARTIGOS

Ascensão da China e o Realismo Ofensivo: a Visão de Mearsheimer e o Executivo Norte-americano 9
Tiago Matos

Política Externa da China: Implicações Estratégicas e Geopolíticas da Iniciativa "One Belt, One Road".....28
Brenda de Cassia Silva Gomes
Leonardo Miglioranza Castagna
Samuel Francisco da Silveira Brum

O Caminho para a Modernização Militar: a Perspectiva Chinesa até 2025.....43
Ester Almeida Carneiro da Cunha
Edmilson Cunha Melo Neto
Camilla Martins Ramos da Silva

Condicionantes da Ação Russa: a Criação da OCX e a Atuação da Rússia na Ásia Central como o Resultado das Ações do Ocidente na Fronteira Ocidental Russia....67
Lorenso Andreoli da Silva

As Patologias do Fundo Monetário Internacional.....86
Natália Hedlund Jardim
Dionéia Gabrieli Valk

Mudança em Política Externa: Um Estudo de Caso da Transição Democrática no Paraguai.....100
Luiz Marcelo Michelon Zardo

Do Ceticismo de Bandung à Cooperação da PEI – As Primeiras Relações do Brasil Com o Terceiro Mundo.....123
João Vitor Miranda de Souza da Silva
Matheus Ibelli Bianco
Fernando Luiz Gewehr Hoppe

ENTREVISTA

Entrevista com o Professor Diego Rafael Canabarro sobre Tecnologia e Cibersegurança 143

SUMMARY

EDITORIAL

ARTICLES

China's Rise and the Offensive Realism: Mearsheimer's Views and U.S. Executive Branch..... 9
Tiago Matos

Chinese Foreign Policy: Strategic And Geopolitical Implications Of The "One Belt, One Road" Initiative.....28
Brenda de Cassia Silva Gomes
Leonardo Miglioranza Castagna
Samuel Francisco da Silveira Brum

The Road to Military Modernization: A Chinese Perspective for 2025.....43
Ester Almeida Carneiro da Cunha
Edmilson Cunha Melo Neto
Camilla Martins Ramos da Silva

Constraints of the Russian Action: the Foundation of SCO and Russian Presence in the Central Asia as The Result of Occident Action in Russian Frontier 67
Lorenso Andreoli da Silva

Pathologies of the International Monetary Fund.....86
Natália Hedlund Jardim
Dionéia Gabrieli Valk

Foreign Policy Change: a Case Study of the Democratic Transition in Paraguay.....100
Luiz Marcelo Michelon Zardo

From Bandung's Skepticism to PEI's Cooperation - Brazil's First Relations With the Third World.....123
João Vitor Miranda de Souza da Silva
Matheus Ibelli Bianco
Fernando Luiz Gewehr Hoppe

INTERVIEW

Interview with Professor Diego Rafael Canabarro on Technology and Cybersecurity 143

Editorial

A 22ª Edição da Revista Perspectiva: Reflexões Sobre a Temática Internacional busca tornar públicos novos esforços de pesquisa de alunos de graduação do campo das Relações Internacionais e de suas áreas relacionadas. O presente número reúne artigos de temáticas diversas, indo desde discussões teóricas no campo das relações internacionais, passando por estudos históricos da política internacional, até análises das situações políticas de países em específico. Ademais, todos os artigos passaram por um cuidadoso processo de avaliação e seleção e avaliação, resultando em um conjunto de trabalhos com qualidade acadêmica garantida. Assim, espera-se que esta iniciativa continue fomentando o ensino, a pesquisa e a extensão nas faculdades do Brasil.

Um dos grandes enfoques desta edição recai sobre um país cuja ascensão, tanto em nível sistêmico quanto em esfera comercial e militar, tornou-se o foco de inúmeros debates e estudos ao redor do mundo: a República Popular da China. O primeiro artigo, "*Ascensão da China e o Realismo Ofensivo: a Visão de Mearsheimer e o Executivo Norte-americano"*, mesmo destacando questões teóricas e de política externa norte-americana, expõe exatamente essa discussão sobre o fenômeno chinês. O segundo artigo, *"Política Externa da China: Implicações Estratégicas e Geopolíticas da Iniciativa "One Belt, One Road"*, tem por objetivo analisar as principais implicações geopolíticas e estratégicas da Iniciativa chinesa One Belt, One Road; e o terceiro, *"O Caminho Para A Modernização Militar: A Perspectiva Chinesa Até 2025"*, também tangenciando a análise sobre a grande ascensão chinesa, traz a

discussão sobre de que forma o governo chinês está atuando para atingir os objetivos de modernização militar propostos.

O quarto artigo, *"Condicionantes da Ação Russa: a Criação da OCX e a Atuação da Rússia na Ásia Central Como o Resultado das Ações do Ocidente na Fronteira Ocidental Russa"* discorre sobre como a política ocidental de isolamento em relação à Rússia, imediatamente após o desmantelamento da União Soviética, teve impactos na formulação de uma nova política externa do país, voltada para a Ásia. O quinto artigo, *"As Patologias do Fundo Monetário Internacional"* tem por objetivo analisar entraves e desafios de uma das maiores organizações internacionais, o Fundo Monetário Internacional.

Os dois últimos artigos tem como base a análise de Política Externa de governos latino-americanos, do Paraguai e do Brasil respectivamente, em *"Mudança em Política Externa: Estudo de Caso da Transição Democrática no Paraguai"* e "*Do Ceticismo de Bandung à Cooperação da PEI – as Primeiras Relações do Brasil com o Terceiro Mundo*". Por fim, a entrevista da edição, realizada com o professor Diego Canabarro, tem como enfoque os grandes assuntos emergentes das Relações Internacionais e de suas áreas relacionadas, trazendo discussões sobre o uso da tecnologia e a cibersegurança.

Conselho Executivo

Ascensão da China e o Realismo Ofensivo: A Visão de Mearsheimer e o Executivo Norte-Americano

Tiago Matos [1]

Resumo: Este artigo tem por objetivo averiguar a importância dos pressupostos teóricos apresentados pela teoria realista ofensiva de John J. Mearsheimer para o pensamento governamental estadunidense, a fim de avaliar se há convergência entre o pensamento do autor e as visões expressas em documentos oficiais norte-americanos. Para isso, serão analisadas três séries de documentos produzidos pelo executivo norte-americano- sendo eles os "Relatórios anuais para o Congresso", a "Estratégia de Segurança Nacional" e a "Estratégia de Defesa Nacional" - a fim de verificar se há pontos de concordância entre estas duas visões acerca do fenômeno chinês. Ao final, chega-se à conclusão de que há, sim, convergência de pensamento entre estas duas instâncias tratadas aqui, mas com importantes exceções, principalmente em relação à centralidade da questão na agenda de segurança e no papel de outros países no plano de contenção chinesa.

Palavras-chave: China; Realismo ofensivo; EUA; Política externa;

1 Aluno de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade de Minas Gerais PUC- Minas

1 Introdução

O extraordinário crescimento chinês ocorrido ao longo do século XXI suscita diversas dúvidas acerca de qual será o papel da China na nova configuração do cenário internacional. De um modo geral, analistas políticos e acadêmicos de Relações Internacionais divergem sobre os princípios que regem o ressurgimento do país asiático enquanto uma possível nova potência e, principalmente, se este processo se dará por meios pacíficos ou necessariamente conflituosos (YEE, 2010).

Das diversas teorias que tentam prever como a ascensão chinesa ocorrerá, a elaborada por John J. Mearsheimer destaca-se entre as mais relevantes. Partindo de uma análise ligada à vertente realista das Relações Internacionais, Mearsheimer alega que o crescimento econômico chinês levará, inevitavelmente, a uma busca por maior relevância deste país no âmbito militar, o que desencadeará uma reação vigorosa por parte dos Estados Unidos da América a fim de resguardar sua influência no globo. Logo, para Mearsheimer, a ascensão chinesa não poderá ocorrer de maneira pacífica (MEARSHEIMER, 2001; 2005).

A análise de autor, no entanto, convive com diversas outras interpretações possíveis no que tange à ascensão chinesa. Logo, faz-se necessário compreender qual a relevância do pensamento realista ofensivo nos órgãos governamentais de relevância para a tomada de decisão norte-americana. Tendo em vista esta necessidade, este artigo propõe-se a avaliar se há presença dos pressupostos teóricos encontrados no realismo ofensivo de Mearsheimer em documentos oficiais recentes do governo estadunidense. Para isso, analisam-se três documentos cruciais para a compreensão da visão do executivo norte-americano sobre o tema, sendo eles os "Relatórios Anuais para o Congresso: Desenvolvimento militar e de segurança envolvendo a República Popular da China", e "Estratégia de Defesa Nacional dos Estados Unidos da América", produzidos pelo Departamento de Defesa dos EUA, e o documento "Estratégia de Segurança Nacional dos EUA", produzido em nome do Presidente norte-americano.

Vale ressaltar, no entanto, que o escopo deste artigo não é avaliar as ações tomadas pelo governo norte-americano frente à chamada ascensão chinesa e nem se estas ações condizem ou não com a teoria de Mearsheimer ou com as diretrizes

adotadas pelos órgãos aqui tratados. O foco é a análise discursiva e de base teórica, a fim de averiguar semelhanças e discrepâncias entre um autor proeminente no campo das Relações Internacionais e as percepções práticas demonstradas em discurso por parte de um importante setor da política estadunidense.

2 O Pensamento de Mearsheimer e o Realismo Ofensivo

O realismo ofensivo origina-se na tradição realista das Relações Internacionais. Afastando-se do chamado "realismo clássico", típico de autores como Morgenthau e Kissinger, a teoria de Mearsheimer surge como uma variação do Realismo Estrutural inaugurado por Waltz (1979). Compartilhando do pressuposto de que a estrutura (Sistema Internacional) constrange a ação das unidades (Estados), Mearsheimer desconsidera características individuais desses Estados, tais como fatores culturais e tipos de regime, centrando-se na capacidade material como principal fator de análise. Assim, o autor defende ser a busca de poder a única maneira para que uma grande potência sobreviva em um ambiente anárquico como o sistema internacional (MEARSHEIMER, 2013; LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009).

Esta busca por poder diferencia a teoria proposta por Mearsheimer do realismo estrutural de Waltz (1979) - por isso chamado também de "realismo defensivo". Isso ocorre porque, para Waltz, os Estados são maximizadores de segurança, adquirida pela manutenção do *status quo* via *balança de poder*, enquanto para Mearsheimer, os Estados são *maximizadores de poder* (LABS, 1997; MEARSHEIMER, 2013; 2001, p.35). Logo, é fundamental compreender a diferenciação entre estes termos.

O conceito de "maximizador de segurança" inferido pela teoria de Waltz implica que o objetivo do Estado é concentrar força (capacidade material e bélica) o suficiente apenas para manter o seu posicionamento na distribuição total de poder no sistema. A acumulação de poder que supere este objetivo e que, portanto, altere a distribuição de poder já existente, levaria os outros Estados do sistema internacional a se sentirem ameaçados, motivando-os, assim, a se unirem para combater este Estado visto como desafiante. Por meio dessa balança de poder, o sistema internacional pode-se manter relativamente estável. Assim, a busca por poder excedente tornaria o Estado menos seguro, devendo este comportamento ser evitado (WALTZ, 1979).

Já para o realismo ofensivo, o que procura-se maximizar é o poder *per si*. De acordo com esta abordagem, isso ocorre por que os Estados não podem cometer erros de cálculo sobre o quanto de poder é suficiente, já que o que está em pauta é a sua sobrevivência. Fatores como inovação tecnológica, por exemplo, podem alterar subitamente a distribuição de capacidades no sistema internacional, afetando as grandes potências, já que precisam garantir sua sobrevivência por si só por estarem em um sistema de autoajuda- ou seja, que não existe uma autoridade central para se recorrer, caso haja necessidade de proteção. Ademais, com uma diferença substancial de poder, outros Estados se sentirão dissuadidos de tentarem ameaçar ou ir contra a potência hegemônica. Logo, é mais seguro buscar o máximo de poder possível, o que significa que os atores tendem a se comportar, sistemicamente, de maneira agressiva para com os outros, sempre desconfiando de suas intenções e movimentos no ambiente internacional.

Esta busca por poder leva a grande potência a tentar tornar-se um *hegemon*, ou seja, a única grande potência existente no globo. Tornar-se um *hegemon*, no entanto, não é tarefa facilmente alcançável. Isso se dá graças à dificuldade gerada pelos "grandes corpos d'água", que são responsáveis por impedir a projeção de força de uma nação sobre outro continente diferente do seu. Estes grandes corpos d'água podem ser oceanos, no caso da separação entre continentes, ou mesmo porções relativamente menores, como o Canal da Mancha, por exemplo, que separa Grã-Bretanha da Europa continental (MEARSHEIMER, 2001).

A presença destas barreiras naturais é crucial para definir o papel dos diferentes tipos de poder militar disponíveis aos Estados. Mearsheimer cita quatro categorias de poder militar: *poder independente naval, poder estratégico aéreo, poder terrestre e armamentos nucleares*. Por meio de análises históricas de diversos conflitos interestatais, o autor afirma que o poder terrestre é o mais eficiente e preferível dentre as quatro categorias citadas. Assim, sempre que possível, o Estado deve buscar a superioridade na balança de poder terrestre em sua região. Porém, os grandes cursos d'água minam a eficiência do aparato terrestre em projetar força além destas barreiras naturais. Logo, é esperado de uma grande potência tanto a busca pela hegemonia regional, na qual seja possível expandir sua influência,

quanto a tentativa de evitar que potências concorrentes tornem-se hegemonias em seus respectivos continentes (MEARSHEIMER, 2001).

Fica evidente, portanto, como o conceito de poder exerce papel fundamental na teoria realista ofensiva. Para Mearsheimer, é necessário compreender a ideia de poder latente, que reúne, principalmente, dois fatores: a dimensão populacional do Estado e seu poderio econômico. O fator populacional, porém, é deixado em segundo plano, já que, para o autor, o fator econômico pode ser convertido mais facilmente em poder militar. Embora não exista equivalência direta entre capacidade econômica e capacidade militar, tendo em vista que "(...) todas as grandes potências são ricas, porém nem todos os Estados ricos são grandes potências" (MEARSHEIMER, 2001, p. 79), um grande poderio econômico indica que o Estado tem elevado poder latente e, por isso, é racional supor que este Estado pode vir a se comportar como uma grande potência (MEARSHEIMER, 2001).

De acordo com o autor, a busca pelo poder e pela hegemonia é feita por meios específicos. Para a aquisição de poder, o uso da guerra e o uso de chantagem são os dois principais utilizados. Para conter um Estado rival, os principais meios são o balanceamento (*balancing*)- na qual o Estado ameaçado arca com os custos de neutralizar a ameaça sofrida, e a atribuição de responsabilidade (*buck-passing*), no qual o Estado ameaçado se utiliza de um terceiro Estado para lidar com a ameaça, sendo, assim, o menos oneroso de todas estratégias citadas (MEARSHEIMER, 2001).

Tendo esses pressupostos teóricos como fundamento, Mearsheimer avalia o comportamento das grandes potências ao longo da história recente, com ênfase no eixo Europa/América do Norte. Exemplos foram o regime belicista napoleônico, o expansionismo pós-unificação alemã, a política externa agressiva das potências do que viria se tornar o Eixo (Alemanha, Japão e Itália) e a política soviética pós-1945. Todos estes exemplos dados têm em comum a semelhante característica de terem sido Estados revisionistas do status quo em seus respectivos contextos históricos, pretensões hegemônicas regionais e adversários dos poderes dominantes das suas respectivas épocas (notadamente Inglaterra e Rússia no caso napoleônico; a Inglaterra, França e Rússia, no caso pré-Primeira Guerra; Inglaterra, França e EUA, até 1945; e o predomínio dos EUA no período da Guerra Fria (MEARSHEIMER, 2001).

Com este panorama da história contemporânea, Mearsheimer apresenta a situação sistêmica do começo do século XXI, reconhecendo esta mesma dinâmica na relação entre os EUA, saído vencedor da Guerra Fria, e a China, que vem crescendo impressionantemente desde o final do século passado. Embora não considerando ainda a China como superpotência, o autor evidencia que o país reúne tanto uma população elevada quanto um crescimento econômico vigoroso. Logo, Mearsheimer alega que, inevitavelmente, o Estado chinês tentará converter este poder latente em poder militar, tornando-se assim o principal rival dos EUA em seu projeto de exercer hegemonia no globo. Assim, a China possui os elementos que a caracterizam como um estado desafiador do *status quo*, sendo esses a combinação de poder latente e de poder terrestre (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009, p. 48).

Com isso, de acordo com a teoria realista ofensiva, os EUA serão impelidos a barrar o avanço chinês no continente asiático, minando a possibilidade da China tornar-se uma hegemonia regional. Como a sobrevivência das grandes potências só pode ser garantida pelo exercício de uma hegemonia regional, em primeira instância, seguida de uma hegemonia global, a ascensão chinesa enquanto potência regional vincularia esta questão à própria sobrevivência dos EUA enquanto Estado, o que os impeliria a agir de modo a barrar a consolidação desta hegemonia (MEARSHEIMER, 2001).

Em um artigo para a revista *The National Interest*[2], Mearsheimer aprofunda-se na sua previsão de que a ascensão chinesa não será pacífica. Um de seus argumentos principais é que um possível conflito armado entre EUA e China é mais provável do que fora um conflito entre EUA e União Soviética durante o período de Guerra Fria. Isto ocorre tanto por causa das condições geográficas da Ásia quanto pelas características da distribuição de poder mundial atual. Em relação à geografia, a importância da Europa como possível palco de conflito na Guerra Fria foi maior para os EUA do que é o custo de um conflito na região asiática atual. Isso diminui o poder de dissuasão que as armas nucleares têm atualmente, caso comparado ao papel restritivo que o medo de escalonamento nuclear exerceu no século passado.

2 Artigo que mais tarde foi acrescentado integralmente como um capítulo à parte na edição atualizada de 2014 da sua principal obra " A Tragédia da Política das Grandes Potências ", de primeira edição de 2001.

Além disso, a estrutura bipolar de distribuição de poder característico da Guerra Fria garantiu maior estabilidade ao sistema, ao contrário da estrutura multipolar não-balanceada atual (MEARSHEIMER, 2014c).

Tentando antecipar seus possíveis críticos, Mearsheimer apresenta os dois principais argumentos que poderiam advogar pela possibilidade de paz entre as duas potências no futuro próximo: a abordagem culturalista focada na matriz confucionista da civilização chinesa e a teoria da interdependência econômica. Em uma análise que enfatiza os fatores materiais e estímulos sistêmicos, o autor afirma que nem a tradicional visão confucionista baseada no pacifismo e diálogo, nem as motivações comerciais dos agentes econômicos poderiam ser capazes de arrefecer a possibilidade de um conflito futuro entre uma China emergente e os EUA comprometidos com a manutenção do status quo internacional (MEARSHEIMER, 2014c).

Em suma, Mearsheimer dá pouca atenção para a integração chinesa ao comércio internacional ou mesmo possíveis reviravoltas democráticas na política interna do país. Estas variáveis não alterarão o comportamento da China, de acordo com a teoria realista ofensiva, já que o que importa para esta teoria são os esforços do Estado em sobreviver no sistema internacional, sendo o meio para atingir este fim apenas os elementos materiais já citados (MEARSHEIMER, 2001).

Para barrar a ascensão chinesa, Mearsheimer esclarece qual deveria ser o papel de outros atores estatais no plano norte-americano. Em um artigo visando a aconselhar o então eleito presidente Donald J. Trump, o autor faz uma breve apologia ao realismo político em detrimento do modelo de "hegemonia liberal", aconselhando Trump a adotar uma perspectiva mais realista na condução de sua política externa. Neste artigo, Mearsheimer analisa a participação norte-americana em diversas questões relevantes, tais como a guerra na Síria, o combate ao terrorismo, a situação no Golfo Pérsico, a intervenção na Ucrânia, entre outros temas. No que tange à relação entre Rússia e EUA, Mearsheimer releva a histórica rivalidade, argumentando que estes dois Estados deveriam unir-se para combater a ascensão da China. Em suas palavras:

> Trump deveria, também, realizar um esforço conjunto para melhorar as relações com a Rússia, já que o país não é uma séria ameaça aos interesses americanos. De fato, os dois países deveriam ser aliados, já que ambos possuem interesses em comum em combater o terrorismo, colocar um fim ao conflito na Síria e evitar que o Irã (e outros países) adquiram armas nucleares. E o mais importante, os Estados Unidos necessitam da Rússia para ajudá-los a conter uma China em ascensão. Dado o histórico de competição entre Rússia e China, e a longa fronteira partilhada, é provável que Moscou una-se a este esforço uma vez que Washington abandonar a desorientada política externa que tem aproximado (Rússia) a Beijing (MEARSHEIMER, 2016b, online. Tradução nossa).

Seguindo a lógica apresentada por Mearsheimer (2001), a Rússia partilharia da motivação em barrar a ascensão chinesa, já que o país também é um candidato à hegemonia no continente Euroasiático. Em uma situação ideal, a Rússia aceitaria a ajuda de uma potência fora de sua região a fim de perseguir a hegemonia em sua própria área de influência. Nesse sentido, os EUA beneficiaram-se em ter um aliado na contenção de um rival como a China, assim como a Rússia também beneficiaria-se de um aliado extra regional. Vale lembrar, contudo, que o objetivo norte-americano não é a troca de uma hegemonia asiática chinesa por uma russa euroasiática, mas sim impedir que qualquer um destes rivais consiga consolidar este objetivo, já que, para os EUA, é mais vantajoso ter duas ou mais potências lutando entre si pela predominância de uma região distante do que apenas uma dessas potências alcançar o status de hegemonia regional, sendo esta estratégia denominada de *offshore balancing* (MEARSHEIMER, 2001, p.141).

Ainda sobre o papel da Rússia, Mearsheimer cita os desdobramentos da questão da Ucrânia como fatores importantes para a inclusão russa na estratégia norte-americana em relação à China. O autor assume que três variáveis resultantes da ação do Ocidente[3] foram responsáveis pela resposta russa na Ucrânia: o alargamento da OTAN, a expansão da União Europeia e a promoção da democracia (MEARSHEIMER, 2014b). Assim, a crise na Ucrânia seria responsabilidade do Ocidente, já que o governo russo fora pressionado a agir a fim de impedir a crescente influência estrangeira em uma região de interesse estratégico fundamental para o país. Além disso, o envolvimento dos EUA nesta questão fora um grave erro

3 Chamadas pelo autor de "West's triple package of policies" (MEARSHEIMER, 2014a, p.4; 2014b, p. 175).

dos tomadores de decisão norte-americanos, já que o aprofundamento dessa crise resultou em uma maior aproximação entre Rússia e China (MEARSHEIMER; WALT, 2016, p. 76).

Em relação aos outros países asiáticos, Mearsheimer não acredita que os vizinhos da China poderiam desempenhar papéis relevantes em barrar o avanço chinês. Em suas palavras:

> O ideal seria que Washington pudesse contar com os países da Ásia para conter a China, mas essa estratégia não funcionará. Não somente a China provavelmente será, de longe, mais poderosa que seus vizinhos, mas também estes países estão localizados distantes uns dos outros, o que torna difícil para eles formarem uma balança de coalizão efetiva. Os Estados Unidos terão que coordenar estes esforços e disponibilizar consideravelmente seu suporte a eles. A liderança norte-americana será indispensável para lidar com uma China enquanto crescente potência (MEARSHEIMER, 2016b, online. Tradução nossa).

Logo, a região asiática deverá contar com a forte presença militar norte-americana. Para que isto seja possível, é necessário que a atenção e os recursos militares dos EUA não estejam dispersos em outras regiões do globo. Neste sentido, manter relações que não resultem em tensão entre Rússia e EUA, principalmente no que se refere à ação da OTAN, possibilitaria a concentração dos EUA em seu verdadeiro rival. Como Mearsheimer escreve:

> China é um potencial competidor, e tudo que é necessário para que os Estados Unidos foquem sua atenção na Ásia é uma crise maior na região. (...). Nós estamos passando, pela primeira vez em nossa história, por uma transformação fundamental nas nossas prioridades estratégicas. Ásia se tornará a área mais importante para os Estados Unidos, com o Golfo Pérsico tornando-se a segunda área mais importante, e a Europa se tornará a terceira. Assim, se a China continuar a ascender, certamente nós nos concentraremos (lá). E isto significa que iremos reduzir drasticamente nossa presença na Europa, e nos tornaremos muito menos interessados na Europa do que nós já estivemos ao longo da história (MEARSHEIMER, 2016a, p.31. Tradução nossa).

Em resumo, para Mearsheimer, o papel da Rússia no plano americano é fundamental por dois fatores. O primeiro é converter a Rússia em um possível aliado dos EUA na contenção da ascensão chinesa. O segundo é manter a paz na Europa, o que permitiria aos norte-americanos focar sua presença militar na Ásia, que será

a região mais desafiadora para os interesses geoestratégicos estadunidenses. Esta parte é fundamental, tendo em vista a falta de capacidades materiais dos vizinhos chineses caso fosse necessário impedir o avanço da China na região.

Em relação ao Oriente Médio, Mearsheimer adverte que a China tentará intensificar sua atuação na região, além de construir alianças no Golfo Pérsico. De todos os possíveis aliados, o Irã seria o mais provável. Vale ressaltar que o autor advogou uma política de *offshore balancing* para os Estados Unidos ao longo das décadas passadas, na qual os norte-americanos não deveriam interferir na região, aceitando a paz regional por meio da balança de poder entre Irã e Iraque, e restringindo-se ao papel de não permitir que outros atores influenciassem ou interferissem naquela área. Assim, Mearsheimer reitera a necessidade de impedir a participação chinesa na região, além de evitar ao máximo uma cooperação em matéria de segurança entre Irã e China (MEARSHEIMER, 2001, p.141; MEARSHEIMER; WALT, 2016).

3 Visões Oficiais do Governo Norte-Americano sobre a Ascensão Chinesa

Tendo em vista os pontos apresentados, faz-se necessário averiguar se há consenso entre a visão de Mearsheimer sobre a ascensão chinesa e as interpretações de agências e órgãos oficiais do governo norte-americano. Um dos documentos que podem ser usados para compreender o posicionamento norte-americano sobre o tema são os "Relatórios Anuais para o Congresso: Desenvolvimento militar e de segurança envolvendo a República Popular da China", produzidos pelo Departamento de Defesa dos EUA, anualmente, desde 2003. Composto por pareceres públicos e pareceres confidenciais, os documentos visam a tratar do desenvolvimento chinês nos campos militares e de segurança, assim como questões de estratégia militar que poderão ser adotadas pelo país (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017).

O discurso chinês sobre sua própria conduta no cenário regional é recorrentemente apresentado nos documentos. No relatório de 2014, reconhece-se a preocupação da China em tornar público que seu comprometimento com a paz condiz com a imagem de país que reage assertivamente apenas quando sua própria integridade nacional é ferida; ademais, o relatório de 2017 cita o comprometimento estadunidense em "continuar a monitorar a evolução da estratégia militar, doutrina e desenvolvimento de poder (...)" (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017, p.85. Tradução nossa).

Apesar dessas menções aos fatores discursivos, a visão norte-americana apresentada pelos documentos claramente foca menos na importância da análise do referido discurso em detrimento da análise baseada no comportamento chinês por meio de suas próprias ações. Assim, a imagem da China como um país não-desafiante do *status quo* é encarada como uma tática para não levantar suspeitas dos outros Estados sobre a ação chinesa, sendo a falta de transparência em questões relativas ao seu gasto militar, somado às ações agressivas frente aos seus pleitos territoriais pendentes, indicadores das reais intenções chinesas na região (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2014)

O relatório de 2017 chama a atenção para a expansão de bases militares chinesas extra território. Relembrando a inauguração de uma base naval em Djibouti, em 2016, o texto propõe que seja razoável esperar novas iniciativas semelhantes, como novas instalações navais em territórios aliados ao país. Embora ressaltando o papel não-militar que estes empreendimentos possam vir a executar, como apoio logístico em operações comerciais ou em missões humanitárias, fica clara para os EUA a importância dessa iniciativa para o fortalecimento da capacidade chinesa em projetar força para além de suas fronteiras nacionais (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017, p.5).

Ainda sobre a marinha chinesa - chamada de Marinha do Exército de Libertação Popular -, este mesmo relatório enfatiza que a modernização militar ampliará a capacidade de defesa marítima do país. Dividindo o alcance da marinha em "mar próximo", termo que compreende a primeira cadeia de ilhas próximas à costa chinesa, passando por Taiwan, e "mares distantes", que são as águas além desta primeira cadeia, o relatório afirma que haveria uma mudança estrutural na

capacidade chinesa, anunciada em 2015, que auxiliaria na transição da tradicional defesa do mar próximo para uma:

> estratégia híbrida de defesa do mar próximo e proteção dos mares distantes, com a Marinha do Exército de Libertação Popular conduzindo exercícios operacionais para além da primeira cadeia de ilhas, com sustentáveis plataformas navais multi-missões, de longo alcance e robustas capacidades de autodefesa (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017, p. 24. Tradução nossa)

A modernização das capacidades marítimas extrapola o âmbito militar. Em paralelo aos esforços de modernização da Marinha do Exército de Libertação Popular, o relatório atenta para o crescimento de agências civis e paramilitares, fundamentais para o suporte dos pleitos territoriais chineses em alto-mar. Assim, o aumento nas capacidades da Guarda Costeira chinesa (*China Coast Guard*) e a Milícia Marítima da China (*China Maritime Militia*), ambas com objetivos de resguardar a soberania chinesa nos territórios pleiteados pelo país, além de reforçar a vigilância contra atividades nocivas aos interesses nacionais, tais como o acesso aos recursos marinhos, coaduna com os esforços militares de reafirmar a hegemonia regional chinesa, contribuindo para inviabilizar a intervenção de outros Estados na região (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017, p.56).

Além disso, o relatório reafirma que a China tem adotado um comportamento mais voltado à ação global, indo além, assim, de sua histórica tradição regional. A fim de frisar esta mudança de comportamento, o relatório indica o aumento de exercícios militares conjuntos entre China e outros países, em esforços tanto bilaterais quanto multilaterais. Só no ano de 2016, foram dezessete empreitadas, com parceiros que extrapolam a região, como Arábia Saudita e Tadjiquistão. Além disso, o documento cita as missões de *peacekeeping* da ONU das quais a China faz parte, que teriam a finalidade de, entre outros fins, proporcionar experiência operacional para as forças armadas chinesas (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017). Em suma, esta mudança de foco direciona o aumento da atenção chinesa para áreas como "(...) *projeção de poder*, segurança marítima, contra-pirataria, manutenção de paz, e assistência humanitária/socorro em caso de desastres" (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017, p.ii. Tradução nossa, grifo nosso).

Sobre a importância dos países vizinhos em uma eventual contenção do avanço chinês, o relatório de 2017 reflete sobre a importância do apoio norte-americano aos Estados aliados aos EUA na região, citando que "os Estados Unidos continuará fortalecendo a capacidade de seus aliados e parceiros, incrementado a cooperação regional, e aprofundando parcerias para a manutenção de um ambiente estável e seguro em matéria de segurança no Pacífico asiático" (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017, p.85. Tradução nossa).

Outro documento oficial de grande valia é a "Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América", escrito pelo ramo executivo do governo, em nome do presidente dos EUA, e endereçado ao Congresso norte-americano. Este documento, por tanto, diferencia-se dos Relatórios anteriormente citados, já que estes têm como característica uma abordagem mais técnica, analítica e descritiva, focada no mapeamento e acompanhamento do setor militar chinês, enquanto a "Estratégia de Segurança" representa uma macrovisão sobre as questões vistas como fundamentais na estratégia de longo prazo do país. Portanto, a fim de tornar pública a visão presidencial sobre os tópicos relativos à segurança nacional, este documento serve para estabelecer as diretrizes e fornecer as bases para a formulação de políticas específicas sobre o tema (DEPARTMENT OF STATE, 2017).

No documento de 2017, em nome do presidente em exercício Donald J. Trump, afirma-se a existência de uma competição entre as grandes potências, o que implica a busca por maior influência regional e global. A China é vista como uma potência revisionista do *status quo*, tratada de maneira análoga à Rússia enquanto rival norte-americano. Ademais, salienta-se que "China e Rússia aspiram *projetar poder* mundo afora, mas interagem principalmente com suas respectivas vizinhanças" (THE WHITE HOUSE, 2017, p. 45. Tradução nossa, grifo nosso).

Além disso, colocado ao lado dos "Estados párias" do Irã e Coreia do Norte e das organizações criminosas e terroristas transnacionais, China e Rússia são citadas como parte integrante de um dos três principais eixos identificados pelo documento enquanto fonte de possíveis ameaças aos Estados Unidos. Somado a isso, o relatório relaciona a ascensão chinesa com o crescimento da corrupção no país, com o recrudescimento do autoritarismo e com a violação da soberania de territórios vizinhos (THE WHITE HOUSE, 2017).

A preocupação com fatores internos apresentados pela Estratégia de Segurança Nacional também aparece, com menor ênfase, no Relatório anual de 2017 (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017). Nele, há uma extensa explicação sobre o funcionamento e organização institucional dos órgãos governamentais voltados à atuação militar. Além disso, há uma pequena descrição do quadro-geral da cúpula militar chinesa, no qual são levantados dados e uma breve biografia dos principais membros do governo na área de defesa, como o Secretário-geral do Partido Comunista e Presidente chinês Xi Jinping, o Ministro da Defesa Nacional Chang Wanquan, o almirante da Marinha do Exército Popular de Libertação Wu Shengli e o Comandante da Força Aérea do Exército Popular de Libertação Ma Xiaotian, entre outros (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2017).

Ainda no "Estratégia de Segurança Nacional", as esferas comerciais e econômicas são vistas como fatores que implicam diretamente na estratégia de segurança da China. Os esforços para a expansão do comércio e a criação de instalações físicas são interpretadas como meios para assegurar que os países de sua região entrem em sua órbita de influência. Os investimentos e empréstimos concedidos pela China a seus vizinhos também são percebidos como uma maneira de cooptar os países da região para sua área de influência. Logo, "(...) os investimentos em infraestrutura e as estratégias tangentes ao comércio reforçam suas aspirações geopolíticas" (THE WHITE HOUSE, 2017, p. 46. Tradução nossa).

Ainda sobre o comportamento do país asiático em relação a sua região, este documento interpreta as ações chinesas tomadas no Mar do Sul da China como evidências de um comportamento expansionista às custas da soberania territorial dos países vizinhos, com potencial de geração de instabilidade regional. O projeto chinês de modernização militar é visto como uma tática que objetiva "(...) limitar o acesso dos EUA na região" (THE WHITE HOUSE, 2017, p. 46. Tradução nossa).

Além dos relatórios supracitados, há a "Estratégia de Defesa Nacional dos Estados Unidos da América", também publicada pelo Departamento de Defesa dos EUA. Este relatório coaduna-se com o tom adotado pela "Estratégia de Segurança Nacional". Sobre o cenário internacional, afirma-se que:

> Competição estratégica interestatal, e não o terrorismo, é atualmente a principal preocupação em relação à segurança nacional dos Estados Unidos. China é um competidor estratégico que usa uma economia predatória para intimidar seus vizinhos enquanto militariza-se no Mar do Sul da China" (DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES, 2018, p.1. Tradução nossa).

Em relação ao papel que os EUA deveriam exercer na ordem mundial, este documento afirma que o objetivo do Departamento de Defesa é o de garantir que os EUA "(...) mantenham-se como o principal poder militar no mundo (e) assegure que a balança de poder permaneça favorável (...)" (DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES, 2018, p.4. Tradução nossa). Em relação a atuação norte-americana nas regiões globais, um dos principais objetivos de defesa dos EUA é "(...) manter balanças do poder favoráveis no Indo-Pacífico, Europa, Oriente Médio, e Hemisfério ocidental" (DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES, 2018, p.4. Tradução nossa).

4 Considerações Finais

Parece claro como os pressupostos e ideias apresentados nas obras de Mearsheimer permeiam parte importante do pensamento oficial norte-americano frente ao fenômeno da ascensão chinesa. Características como a preferência de análise pautadas em critérios materiais como gasto militar e número de ações militares em detrimento de fatores presentes no discurso e idiossincrasias históricas do país pautam o tom de pesquisa sobre a ascensão chinesa. Pressupostos encontrados em Mearsheimer, tais como busca pela consolidação de uma hegemonia regional, desejo por uma maior capacidade de projeção de força e inviabilidade de uma ascensão chinesa pacífica, são compartilhados por esses documentos.

Apesar dos pontos em comum, vale ressaltar a existência de discrepâncias pontuais. A principal é a centralidade da ascensão chinesa para a segurança nacional dos EUA, sendo que, para Mearsheimer, a contenção chinesa é prioridade, enquanto para os documentos oficiais tratados aqui, o tema divide a importância com outras agendas. Além disso, a visão da Rússia no processo também varia, já que, para Mearsheimer, o país deveria ser um aliado contra a ascensão da China, e portanto, deveria ser cooptado para próximo dos EUA, enquanto para o Departamento de

Defesa norte-americana e, principalmente, para o gabinete presidencial atual, a Rússia encontra-se na mesma posição de potência revisionista de que a China, sendo ambos países competidores dos EUA em matéria de segurança.

Ademais, as insinuações de que o caráter autoritário do governo chinês se relaciona com o comportamento mais assertivo do país destoa da base teórica adotada por Mearsheimer, já que, para o autor, este comportamento dá-se pelos impulsos de ordem estrutural do sistema internacional, e não por motivações domésticas (MEARSHEIMER, 2001, p.141). Ademais, embora a preocupação com a organização funcional governamental, assim como as características pessoais dos funcionários chineses responsáveis pelo assunto seja coerente com o caráter técnico dos relatórios produzidos pelo Departamento de Defesa, há pouca necessidade de análises sob esta ótica, de acordo com a percepção adotada por Mearsheimer.

Vale frisar que o escopo do artigo não permite averiguar se o plano de ação tomado pelos EUA nos últimos anos condiz com os pressupostos teóricos de Mearsheimer ou se o agir do país está em harmonia com as percepções dos órgãos aqui tratados. Para isto, haveria necessidade de um escrutínio de natureza complementar a este tipo de análise discursiva. Apesar disto, a análise dos documentos contidos no artigo e a compreensão de parte de sua base teórica nos permite especular acerca dos impactos que estas expectativas por parte dos EUA em relação ao comportamento chinês poderão ter nas ações estadunidenses futuras. Um exemplo de cenário é o de que a importância da política de *offshore balance* na contenção chinesa pelos EUA significará em um aumento de conflitos na região asiática, com o patrocínio e apoio estadunidense aos Estados vizinhos da China.

Referências

DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES. *Summary of the 2018 National Defense Strategy:* Sharpening the American Military's Competitive Edge. [S.l.: s.n], 2018, Disponível em: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.

DEPARTMENT OF STATE, *National Security Strategy of the United States of America* [s.n.] 2017. Disponível em: <https://ge.usembassy.gov/2017-national--security-strategy-united-states-america-president/>. Acesso em: 04 out. 2019.

YEE, H.S. *China's rise*: threat or opportunity?. London: Routledge, 2010.

LABS, Eric J. Beyond victory: Offensive Realism and the expansion of war aims. *Security Studies*, v. 6, n. 4, p. 1-49, 1997.

(Org.) LOBELL, Steven E.; RIPSMAN, Norrin M; TALIAFERRO, Jeffrey W. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy.* Cambridge: Cambridge University Press, 2009

MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics.* New York: W. W. Norton & Company, 2001.

_____; WALT, Stephen M. The case for offshore balancing: A superior U.S. grand strategy. *Foreign Affairs***,** v. 95, n. 4, p. 70-83. July/Aug., 2016. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Offshore%20Balancing.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.

_____. Structural Realism In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. *International Relations Theories:* Discipline and diversity, 3th Ed. p.77-94. Oxford: Oxford University Press, 2013.

_____. The rise of China will not be peaceful at all. *The Australian,* Nov., 2005 Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/P0014.pdf>. 04 out. 2019.

2019.

_____. Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin. *Foreign Affairs*, v. 93, n. 5, p. 1-12, Sep/Oct. 2014a.

_____. Faulty Powers: Who Started the Ukraine Crisis? *Foreign Affairs*, v. 93, n. 6, p. 167-171, Nov/Dec. 2014b. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Faulty%20Powers.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.

_____. Can China Rise Peacefully? *National Interest* (online), Oct., 2014c. Disponível em: <https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>. Acesso em: 04 out. 2019.

_____. Defining a new security architecture for Europe that brings Russia in from the Cold," *Military Review,* v. 96, n. 3 p. 27-31, May/June 2016a. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Military%20Review.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.

_____. Donald Trump should embrace a realist foreign policy. *The National Interest* (online), Nov., 2016b. Disponível em: <http://nationalinterest.org/feature/donald-trump-should-embrace-realist-foreign-policy-18502>. Acesso em: 04 out. 2019.

OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE**.** *Annual Report To Congress*: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014. [s.n.] Washington D.C., 2014. Disponível em: <https://archive.defense.gov/pubs/2014_DoD_China_Report.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.

_____**.** *Annual Report* To Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017. [s.n.] Washington D.C., 2017. Disponível em: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Document/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF >. Acesso em: 04 out. 2019.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America.* [s.n.] Washington D.C., 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/

wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.

China's Rise and the Offensive Realism: Mearsheimer's Views and U.S. Executive Branch

Abstract: This article aims to analyze the importance of the theoretical assumptions made by John J. Mearsheimer's offensive realism theory and its presence in the U.S. official government perspective. In order to evaluate if there is convergence between the author's approach and the views expressed by official U.S. reports, it will be analyzed three series of documents produced by the executive branch of the U.S. government. In conclusion, it can be affirmed that there is convergence between the two segments covered here. Although, relevant exceptions may be pointed out, such as the importance of the issue on the security agenda and the role of other countries in counterbalancing China.

Keywords: China; Offensive realism; USA; Foreign policy;

Política Externa Da China: Implicações Estratégicas E Geopolíticas Da Iniciativa "One Belt, One Road"

Brenda de Cassia Silva Gomes[1]
Leonardo Miglioranza Castagna[2]
Samuel Francisco da Silveira Brum[3]

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar as principais implicações geopolíticas e estratégicas da Iniciativa chinesa *One Belt, One Road (OBOR)* para além das questões econômicas envolvidas. Para isso, foca-se especialmente nos objetivos/interesses chineses e nas relações com os Estados envolvidos, analisando ambos os eixos (marítimo e terrestre) do projeto em relação aos impactos para a política global e para a estratégia de ascensão chinesa. O eixo terrestre *"One Belt"* avalia as possíveis consequências e desafios geopolíticos da iniciativa em relação à União Europeia, Ásia Central e Rússia. Da mesma forma, o eixo marítimo "*One Road"* avalia em relação ao Leste Asiático, Sudeste Asiático e Sul da Ásia.

Palavras-chave: China; Estratégia; One Belt; One Road**.**

1 Graduanda do sexto semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Integrante do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP). E-mail: aboutbrenda2@gmail.com.

2 Graduando do oitavo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Integrante do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP). E-mail: leonardolmc00@gmail.com.

3 Graduando do oitavo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Integrante do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP). E-mail: samuel.f.s.brum@gmail.com.

1 Introdução

Anunciado em 2013 pelo presidente chinês Xi Jinping, o megaprojeto chinês de infraestrutura intitulado *One Belt, One Road* (OBOR) possui como principal objetivo, segundo meios de comunicação oficiais, a construção de novas redes comerciais capazes de conectar o continente asiático aos continentes europeu e africano. Visando resgatar antigas rotas comerciais entre Oriente e Ocidente, a Iniciativa OBOR divide-se em duas iniciativas principais: *Maritime Silk Road Initiative* (MSRI) e a *Silk Road Economic Belt Initiative* (SREBI). Não obstante a implementação ainda incipiente do projeto, a iniciativa chinesa possui grande potencial transformativo das relações geopolíticas estabelecidas a nível global, regional e sub-regional.

O presente artigo busca analisar as principais implicações geopolíticas e estratégicas do projeto chinês para além das questões econômicas envolvidas. Serão analisados ambos os eixos (marítimo e terrestre) da Iniciativa *One Belt, One Road.* O eixo terrestre *"One Belt"* avaliará as possíveis consequências e desafios geopolíticos da iniciativa em relação à União Europeia, Ásia Central e Rússia. Da mesma forma, o eixo marítimo "*One Road"* será avaliado em relação ao Leste Asiático, Sudeste Asiático e Sul da Ásia.

A iniciativa faz parte de um objetivo maior que tem como base a realização de objetivos oficias do Partido Comunista Chinês (PPCh), tais como o "rejuvenescimento da nação chinesa" e o "sonho chinês". Desde seu anúncio, a Iniciativa OBOR conduziu uma reformulação nos direcionamentos da política externa chinesa, especialmente em relação ao seu entorno regional. A partir da segunda metade da década de 1990, a China solucionou questões fronteiriças com países da Ásia Central e buscou cooperar com seus vizinhos asiáticos, passando a negociar multilateralmente em organizações regionais, principalmente no âmbito da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Torna-se importante, então, uma compreensão que extrapola os aspectos econômicos do projeto, visto que a Iniciativa OBOR assume um papel crucial enquanto uma reconfiguração da estratégia de política externa chinesa com potencial relevante de transformação nos âmbitos doméstico, regional e internacional.

Externamente, entende-se que o projeto estabelece uma nova esfera de influência na comunidade internacional baseada em rotas econômicas e diplomáticas, além de representar uma oportunidade de ampliação da presença militar internacional da China. Internamente, o projeto relaciona-se aos desafios e reformas domésticas, como a expansão da infraestrutura nacional para o interior do país e a diminuição das disparidades socioeconômicas entre regiões do leste e oeste chinês. Desde 2013, o projeto vem chamando a atenção da academia, com pesquisas centradas nas motivações econômicas e comerciais chinesas para a implementação da Iniciativa OBOR. Dessa forma, o presente artigo busca complementar tal literatura, tendo como foco principal os aspectos políticos e estratégicos do projeto, partindo do pressuposto que o mesmo faz parte de uma estratégia mais ampla de retomada da centralidade da China no sistema internacional. Por fim, o artigo buscará discutir as principais implicações geopolíticas para cada região alcançada pelos eixos marítimo e terrestre da Iniciativa *One Belt, One Road*.

Figura 1. Representação do Iniciativa One Belt, One Road

Fonte: Macau Daily Times, 2016.

2 Silk Road Economic Belt Initiative

A *Silk Road Economic Belt Initiative* ou, mais especificamente, a porção terrestre do projeto chinês conhecido como "One Belt, One Road", foi apresentada pelo presidente Xi Jinping durante uma conferência em 2013, no Cazaquistão. Idealmente, a iniciativa visa conectar a China à Europa, passando pela Rússia e pela Ásia Central, a partir de corredores que incluem redes de infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e aéreas.

O governo chinês caracteriza a iniciativa como um "cinturão econômico", destacando principalmente seu potencial integrativo para a região da Eurásia, com ênfase na riqueza que os investimentos chineses poderiam promover nas regiões em desenvolvimento. Entretanto, como destaca Fallon (2015), "a ambiciosa iniciativa chinesa possui três condutores principais: (1) energia, (2) segurança, (3) mercados" que, de maneira conjunta, contemplam os objetivos mais amplos de impulsionar o comércio, promover a segurança regional e alcançar penetração estratégica. Portanto, uma análise aprofundada da política externa da China, em geral, envolve a avaliação de elementos externos (estruturais) e internos (especialmente quantos as elites e ao PCCh), enquanto uma análise deste projeto em específico envolve a análise de objetivos e consequências para além do âmbito econômico.

Neste sentido, a presente seção objetiva compreender os principais interesses e desafios para a implementação deste projeto de política externa chinesa no que se refere aos seus aspectos estratégicos/geopolíticos e securitários, com destaque para as relações com os países envolvidos.

2.1 Europa (União Europeia)

O projeto apresentado pela China tem como um de seus fins alcançar a Europa, com o intuito principal de criar um corredor terrestre que permita o acesso chinês aos mercados europeus de maneira muito mais dinâmica, uma vez que a Europa se configura como uma das regiões mais ricas do mundo (em termos de renda). Nesse sentido, a penetração no mercado europeu torna-se fundamental, pois, como aponta Shixue (2015), um dos pilares para a estratégia de mudança na matriz produtiva chinesa é transformar a China em uma exportadora de produtos

com alta intensidade tecnológica e alto valor agregado. Além disso, tal mudança possibilitaria o estreitamento de relações entre a China e uma região central para as dinâmicas de poder internacionais, onde a presença dos Estados Unidos é constante (especialmente com a OTAN).

O Leste Europeu, inicialmente, parece ser o local de maior foco chinês. Com a criação do grupo de cooperação "16 + 1"[4], em 2011, a China buscou angariar maior influência a partir de países que necessitam mais diretamente de seus investimentos e que, posteriormente, podem acrescer a capacidade de barganha chinesa perante a União Europeia. Ademais, os crescentes investimentos e a influência da China no Leste Europeu e na Europa Central podem, potencialmente, modificar as relações estratégicas da região, visto que esta pode mais facilmente tornar-se apoiadora da posição regional e internacional da China, em comparação com a Europa Ocidental, que tende a ser mais relutante.

Porém, é possível perceber alguns desafios para a proposta chinesa em relação à Europa. Entre eles, segundo Bond (2017), está a necessidade de relacionar-se multilateralmente em se tratando da União Europeia, diferentemente da tendência à bilateralidade da atuação chinesa. A China precisará, ainda, trabalhar no que concerne a percepção por parte dos europeus, pois a penetração extra regional pode ser vista como um empecilho para a institucionalidade da UE, que possui o mercado interno como componente fundamental do desenvolvimento.

2.2 Ásia Central

A região da Ásia Central tem sido historicamente importante para o comércio chinês com o Ocidente, a lembrar pela antiga rota da seda, que passava pelos territórios hoje equivalentes ao Uzbequistão e Quirguistão, antes de chegar à Europa. Dessa maneira, sua localização faz com que a região seja parte fundamental de qualquer plano que vise alcançar os mercados do Oriente Médio e da Europa por terra.

Um dos principais ramos de ação chinesa na região, como destaca Fallon (2015, p. 144), "será a conectividade de infraestrutura energética, especialmente gasodutos e tubulações para gás e petróleo, como as que já existem do Cazaquistão

4 Inclui 11 países da União Europeia (Bulgária, Croácia, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia) e cinco países candidatos à União Europeia (Albânia, Bósnia e Herzegovina, FYROM [Macedônia], Montenegro e Sérvia).

e Turcomenistão à China". Com este projeto de infraestrutura, que inclui também estradas e ferrovias, a China construiria um corredor alternativo para seu abastecimento energético advindo do Oriente Médio e da Ásia Central, superando a necessidade de passagem marítima por áreas controversas no Sudeste Asiático e, concomitantemente, promovendo o desenvolvimento de províncias dentro do país. Além disso, o projeto claramente afirma a ideia de aumento da influência estratégica chinesa na região, uma vez que a Ásia Central - o Afeganistão, mais precisamente - foi um local de grande presença dos Estados Unidos.

Na esfera securitária, conforme Fallon (2015), a China já vem trabalhando de maneira conjunta com a região desde 2001 a partir da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX)[5], e tem adquirido um papel cada vez mais importante na garantia de segurança e estabilidade regional após a saída da OTAN do Afeganistão e a preocupação crescente da Rússia com questões como a Ucrânia. Assim, o projeto chinês se apresenta como uma oportunidade de ligar as dinâmicas econômicas e securitárias da região e centrá-las na China, apostando na identidade pacífica que o país mantém, se comparada a EUA e Rússia, como pressuposto para sofrer menos resistência em sua atuação na região.

Entretanto, a implementação prática do projeto necessariamente envolverá, por um lado, a capacidade chinesa de trabalhar com os interesses da Rússia na região, visto que a Rússia mantém forte presença política e militar nessa área, e por outro, a capacidade de apresentar benefícios aos países envolvidos, para que não haja a interpretação de uma expansão imperialista, como destaca Sternberg et al (2017, p. 4).

2.3 Rússia

A Iniciatica OBOR provocou inicialmente uma reação negativa por parte das elites políticas do Kremlin, vista como uma perda para o mercado russo e aumento da presença e da influência chinesa na Ásia Central e no Cáucaso Sul. Ou seja, a iniciativa aparentemente afetaria os contratos de comércio e infraestrutura da Rússia em sua zona de influência. Porém, mudanças importantes ocorreram em 2014, após o isolamento russo imposto pelo Ocidente, proveniente da anexação da Crimeia:

5 São membros: China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão.

a China se tornou um pivô para a economia russa, havendo uma aproximação e o rompimento de alguns obstáculos nas relações entre os países, como a revisão na negociação da venda de armamentos avançados para a China, uma revisão da participação chinesa em grandes projetos de infraestrutura e recursos naturais russos e cooperação nas relações chinesas estabelecidas na Ásia Central (GABUEV, 2016).

Um dos grandes receios em relação à SREB diz respeito aos possíveis entraves que a iniciativa causaria à União Econômica Euroasiática - formada por Rússia, Cazaquistão, Armênia, Bielorrússia e Quirguistão - a qual, no tocante ao anúncio de Xi Jinping, estava em fase de finalização. Com a abertura russa em relação à China, o governo iniciou um plano para vinculação da Iniciativa OBOR à UEE.

Apesar da mudança de visão russa referente a OBOR na Ásia Central ter se tornado mais positiva e dos avanços na conformação de interesses mútuos na região, após três anos a cooperação ainda continua incipiente, em parte pela falta de consenso entre os Estados-membros da UEE e pela dificuldade chinesa em se relacionar multilateralmente ao invés de bilateralmente, mas também pela falta de compreensão da natureza dessa vinculação para ambas as partes e suas implicações.

3 Maritime Silk Road Initiative

A iniciativa marítima chinesa busca resgatar um dos antigos trajetos da Rota da Seda utilizados por povos da Ásia, Europa e África ao longo de mais de um milênio. A rota marítima historicamente tinha início na província chinesa de Fujian, conectando-se ao Sudeste Asiático pelo Mar do Sul da China e, por meio do Estreito de Malacca, ao Oceano Índico e ao Sul da Ásia. Por fim, chegava ao Mediterrâneo por meio do Golfo de Aden e consequentemente à Europa, destino final tanto histórico quanto contemporâneo.

A *Maritime Silk Road Initiative* (MSRI) é constituída por dezenas de obras de infraestrutura em terra e no mar. Centenas de bilhões de dólares já foram anunciados para vários projetos de potencial dual (civil e militar), como: aeroportos, pontes, gasodutos, ferrovias, usinas e estradas (BLANCHARD, 2017, p. 4), além de incluir projetos para a construção de parques industriais e zonas econômicas especiais.

Apesar da iniciativa chinesa se tratar de uma estratégia regional de investimentos, duas razões domésticas podem explicar esse tipo de política regional por

parte da China: 1) obras de infraestrutura em suas fronteiras menos desenvolvidas (oeste e sudoeste) representam uma forma de diminuir a lacuna econômica entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas internamente; 2) A China é profundamente dependente da importação de recursos energéticos e minerais como petróleo e minério de ferro, dessa forma, a construção da MSRI pode ser entendida como uma forma de assegurar o fluxo desses recursos por via marítima (SUI, 2017. p 87). Além disso, a iniciativa prevê rotas alternativas através do Paquistão, Myanmar e Bangladesh que poderiam garantir a segurança energética chinesa mesmo no caso de um bloqueio do Estreito de Malacca.

Nesta seção, procura-se avaliar os interesses e desafios geopolíticos e geoeconômicos da iniciativa marítima chinesa (MSRI) em três principais regiões: Leste Asiático, Sudeste Asiático e Sul da Ásia.

3.1 Leste Asiático

O projeto da nova Rota da Seda marítima tem potencial para alterar as relações geopolíticas entre a China e seus vizinhos do extremo oriente no longo prazo. A dependência chinesa do comércio marítimo e sua vulnerabilidade frente o poder marinho norte-americano são algumas das principais preocupações do Partido Comunista Chinês no Pacífico. Nesse sentido a iniciativa OBOR faz parte da grande estratégia chinesa de expandir e, ao mesmo tempo, centrar a ordem regional em torno de seu território por meio de redes econômicas e de infraestrutura. A natureza gradual, cooperativa e econômica do projeto é responsável por criar percepções de não-ameaça, ainda que somente em termos militares, da iniciativa OBOR e da política externa chinesa como um todo. A moldura pacífica do projeto, ainda que restrita ao discurso oficial chinês, é essencial para evitar tensões e reações contrárias ao projeto no Leste Asiático, região já marcada por questões geopolíticas sensíveis aos chineses como a presença de tropas e escudos antimísseis americanos na Coreia do Sul e Japão.

A abordagem discursiva pacífica e cooperativa ao promover a iniciativa OBOR mostrou-se efetiva em alguma medida no Leste Asiático, principalmente em relação ao posicionamento japonês ao projeto. A técnica discursiva japonesa do *"aimai"* (ambiguidade, em tradução livre do japonês), parece se estabelecer como o

discurso oficial japonês para lidar com a iniciativa chinesa. Ao mesmo tempo em que o Japão demonstra interesse, ainda que vago e sem grandes compromissos, é crítico ao projeto em questões de governança e transparência. A ausência de qualquer forma de condenação japonesa ao projeto, por um lado, facilita a promoção da agenda chinesa na região e, por outro, mantém certa margem de manobra à política externa japonesa para uma possível cooperação com a China no futuro ou para a promoção de outro projeto rival ao OBOR. A conjuntura, no entanto, parece se encaminhar para o segundo cenário visto que recentemente o governo japonês assinou tratados de cooperação com Estados Unidos (TIEZZI, 2017) e Índia (LASIUS, 2017) para a construção de infraestrutura no continente asiático e africano. Ambos os tratados são interpretados por *think tanks* asiáticos enquanto alternativas ao projeto chinês da OBOR. Tais desdobramentos da política internacional contemporânea reafirmam as dificuldades chinesas em legitimar projetos de escala global e regional frente a outras potências regionais aliadas aos Estados Unidos.

3.2 Sudeste Asiático

O ponto focal da MSRI é, sem dúvida, o sudeste asiático, em razão da grande importância geoestratégica do Mar do Sul da China para o fluxo comercial entre a Ásia e os demais continentes do globo. Dois dos maiores portos do mundo (Hong Kong e Cingapura) estão localizados no Mar do Sul da China, sendo o Estreito de Malacca a principal ligação entre o Oceano Pacífico e o Oceano Índico. Se mensurado em toneladas, mais da metade da frota mercante mundial atravessa o Estreito de Malacca todos os anos, sendo que grande parte dos combustíveis fósseis transportados por via marítima do Oriente Médio e África tem como destino final a China, Coreia do Sul e Japão (SHICUN, 2013, p. 6). Além disso, prospecções energéticas durante a década de 1960 e 1970 na região apontaram para a existência de reservas de petróleo e gás ao longo da costa do Vietnã e nos arredores das Ilhas Nancha (SHICUN, 2013, p. 8), também conhecidas como Ilhas Spratly e principal foco de disputas entre China e os países da região.

O Sudeste Asiático tem-se mostrado fundamental para o eixo marítimo da Iniciativa OBOR desde a sua origem. Ao anunciar o projeto, o presidente chinês escolheu fazê-lo em um discurso no parlamento da Indonésia. O fato de a Indonésia

ser a maior economia da região e membro-fundador da ASEAN, demonstra a importância dada pela China à região, assim como ao bloco enquanto representante dos interesses do Sudeste Asiático.

Ao mesmo tempo em que países como Malásia, Cingapura e Myanmar são favoráveis ao projeto chinês na região, Vietnã e Filipinas são extremamente céticos, especialmente devido a disputas territoriais ainda não resolvidas em arquipélagos no Mar do Sul da China. As intenções chinesas também são questionadas nestes países, uma vez que os investimentos são direcionados a setores estratégicos como energia, transportes e comunicações. A efetivação da Nova Rota da Seda no Sudeste Asiático deverá buscar, primeiramente, soluções para as disputas marítimas para que se possa avançar a agenda da MRSI dentro da ASEAN. Apesar da preferência chinesa por negociações bilaterais - onde geralmente possui maior poder de barganha -, nesta região, especificamente, será necessário negociar diretamente com o conjunto de países que formam a ASEAN. Essa abordagem pode se mostrar menos custosa à China, se comparada a uma estratégia de fragilização decisória do bloco que poderia levar a uma maior polarização entre países da região e ao fim do regime de segurança já estabelecido, responsável por garantir a livre navegação pelo Estreito de Malacca.

3.3 Sul da Ásia

O acesso chinês ao Sul da Ásia é um aspecto importante para a efetivação da MSRI, uma vez que a iniciativa marítima prevê a ligação da costa chinesa à Europa e África por meio do Oceano Índico. Dessa forma, o Sul da Ásia deve ser analisado enquanto uma variável com considerável influência no sucesso ou fracasso da MSRI (COHEN, 2014), ao mesmo tempo que são necessárias abordagens diferenciadas e bilaterais, visto que não há uma identidade integrada entre países da região (SUI, 2017, p. 100). Dessa forma, o avanço da MSRI depende da interação entre a China e os países sul asiáticos (SUI, 2017, p. 88), especialmente Índia e Paquistão.

O trauma da partição da Índia em 1947 e as disputas territoriais e religiosas ainda existentes entre Índia e Paquistão é talvez uma das principais razões para a manutenção do sul asiático enquanto uma das regiões mais carentes em

infraestrutura e desenvolvimento do continente asiático (BHATTACHARYAY, 2010). As relações entre a China e a maior parte dos países da região ainda possuem baixo nível de interação, exceto pelos crescentes investimentos e parcerias em infraestrutura portuária com Sri Lanka e Maldivas (SUI, 2017, p. 91). O controle sobre estes portos facilitará uma presença cada vez maior da marinha chinesa na região, com potencial de transformar a China de uma potência extra regional para uma potência residente no Oceano Índico (BREWSTER, 2017, p. 73). A MSRI reflete a expansão da área de interesse estratégico chinesa para o Oceano Índico como parte da crescente interdependência estratégica entre o Leste Asiático e o Sul da Ásia (BREWSTER, 2017, p. 72-3).

Os planos chineses por uma maior presença no Oceano Índico por meio da MSRI são geralmente interpretados pela Índia em termos geopolíticos Mahanianos, o que dá origem a narrativa indiana do *"String of Pearls"* (colar de pérolas, em tradução livre). Dessa forma, a cooperação chinesa com Sri Lanka, Maldivas e Paquistão para a construção da Nova Rota da Seda Marítima é interpretada por especialistas da marinha indiana como uma estratégia de cerco do território indiano e de dominação naval chinesa no Oceano Índico.

É inegável que a iniciativa MSRI chinesa terá um impacto significativo na natureza estratégica e na geopolítica do Oceano Índico. Caberá a China amenizar as preocupações securitárias indianas para além do discurso pacífico e cooperativo da Nova Rota da Seda. Um projeto alternativo indiano à região ainda possui poucas capacidades, em virtude de rivalidades históricas com Paquistão e da própria fragilidade da infraestrutura interna indiana. Uma rota da seda (ou no caso indiano, rota das especiarias) representaria uma ameaça crível ao projeto chinês somente com a participação de outras potências céticas em relação ao OBOR como Estados Unidos e Japão. No entanto, parece fundamental a participação da economia indiana em uma arquitetura de integração econômica e industrial como proposta pela Nova Rota da Seda chinesa visto o enorme potencial econômico e demográfico que a Índia tem a oferecer ao continente asiático nas próximas décadas.

4 Considerações Finais

O presente estudo buscou analisar as principais implicações e desafios regionais do projeto chinês *One Belt, One Road* nos âmbitos estratégicos e geopolíticos, para além das questões econômicas. Para isso, focou-se especialmente nos objetivos chineses e nas relações com os principais Estados envolvidos. A pesquisa dividiu-se conforme a organização prática do projeto, sendo que, em na primeira metade do trabalho, avaliaram-se as dinâmicas relativas a *Silk Road Economic Belt Initiative*, que envolve o eixo terrestre, e, posteriormente, aquelas relacionadas a *Maritime Silk Road Initiative,* referente ao eixo marítimo.

A partir das análises realizadas, percebeu-se que o projeto chinês deve ser compreendido como uma estratégia de política externa ampla, ou seja, por mais que, aparentemente, seja um projeto de expansão econômica, é necessário compreender seus impactos nas esferas securitárias e geopolíticas, bem como suas possíveis consequências para a configuração de poder internacional e para a ordem regional. Entretanto, uma vez que a maior parte dos projetos se encontra em estágio inicial, os efeitos Iniciativa OBOR em relação à região e ao sistema internacional ainda não podem ser avaliados de forma profunda e completa. Questões internacionais contemporâneas como a guerra tarifária entre Estados Unidos e China, o processo de reaproximação entre as Coreias e a reconfiguração da União Europeia pós-Brexit podem também influenciar as relações futuras desses atores com a China e suas percepções em relação à Iniciativa OBOR. Somente a história será capaz de responder se as promessas chinesas de ganhos econômicos mútuos e diversos benefícios políticos irão prevalecer em relação às preocupações sobre a lógica de Estados vencedores e Estados perdedores"[6] (BLANCHARD; FLINT, 2017, p. 234).

Este estudo avançou justamente no sentido em que discutiu e conferiu importância analítica às questões estratégicas de um projeto econômico regional com potencial relevante para alterar as dinâmicas geopolíticas a nível regional e

6 Tradução nossa. No original: "The question that only history will be able to answer is whether China's "promises" of mutually beneficial economic gains and diverse political benefits will prevail versus concerns of state versus state winners and losers" (BLANCHARD; FLINT, 2017, p. 234).

internacional. Por outro lado, o trabalho também buscou apresentar os principais desafios regionais existentes para a realização dos projetos contidos na Iniciativa OBOR. Observou-se que os maiores obstáculos permanecem em questões como a irresolução de disputas marítimas e territoriais, principalmente em relação aos países do Sudeste Asiático, e nas relações bilaterais com outras potências regionais como Índia e Japão. Por fim, acredita-se na possibilidade desse estudo despertar cada vez mais interesse de acadêmicos e pesquisadores que busquem compreender e expandir suas análises acerca da Iniciativa One Belt One Road em relação aos objetivos estratégicos da política externa chinesa.

Referências

AOYAMA, Rumi. "One Belt, One Road": China's New Global Strategy. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 5:2, 3-22, 2016.

BHATTACHARYAY, Biswa. *Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacifc: 2010–2020***.** ADB Working Paper Series no. 248, 2010.

BLANCHARD, Jean Marc F. China's Twenty-First Century Maritime Silk Road Initiative and South Asia: Political and Economic Contours, Challenges, and Conundrums. In: *China's Maritime Silk Road Initiative and South Asia: A Political Economic Analysis of its Purposes, Perils, and Promise*. Palgrave Macmillan, 2017, p. 1-32.

BLANCHARD, Jean-Marc F.; FLINT, Colin (2017) *The Geopolitics of China's Maritime Silk Road Initiative*, Geopolitics, 22:2, 223-245

BOND, Ian. (2017) *The EU, the Eurasian Economic Union and One Belt, One Road Can they work together?* Center for European Reform.

BREWSTER, David. The MSRI and the Evolving Naval Balance in the Indian Ocean. In: *China's Maritime Silk Road Initiative and South Asia: A Political Economic Analysis of its Purposes, Perils, and Promise*. Palgrave Macmillan, 2017, p. 55-80.

COHEN, Saul B. *Geopolitics: The Geography of International Relations***.** Lanham: Rowman & Littlefield, 2014.

FALLON, Theresa. (2015). The New Silk Road: Xi Jinping's Grand Strategy for Eurasia, *American Foreign Policy Interests*, 37:3, 140-147 .

GABUEV, Alexander. Crouching Bear, Hidden Dragon: "One Belt One Road" and Chinese-Russian Jostling for Power in Central Asia. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 5:2, 61-78, 2016.

LASIUS, Julian. *Is Asia-Africa growth corridor the answer to China's BRI?* Observer Research Foundation, 2017. Disponível em: <https://www.orfonline.org/expert-speak/is-asia-africa-growth-corridor-answer-to-chinas-bri/ Acesso em: 22/10/2018.

SHICUN, Wu. *Solving Disputes for Regional Cooperation and Development in the South China Sea*. Chandos Publishing, 2013.

SHIXUE, Jiang. *Europe and China's One-Belt One-Road Initiative.* Shanghai, China, 2015.

STERNBERG, Troy; AHEARN, Ariell; MCCONELL, Fiona. *Central Asian 'Characteristics' on China's New Silk Road: The Role of Landscape and the Politics of Infrastructure***.** Land, University of Oxford, 2017.

SUI, Xinmin. China's Strategy Towards South Asia in the Context of the Maritime Silk Road Initiative. In: *China's Maritime Silk Road Initiative and South Asia: A Political Economic Analysis of its Purposes, Perils, and Promise*. Palgrave Macmillan, 2017, p. 81-104

TIEZZI, Shannon. *In Japan, Trump and Abe Offer Alternative to China's 'Belt and Road'***.** The Diplomat, 2017. Disponível em: <https://thediplomat.com/2017/11/in-japan-trump-and-abe-offer-alternative-to-chinas-belt-and-road/>. Acesso em: 22/10/2018.

Chinese Foreign Policy: Strategic And Geopolitical Implications Of The "One Belt, One Road" Initiative

Abstract: This paper aims to analyze the main geopolitical and strategic implications of the Chinese One Belt One Road (OBOR) Initiative, beyond the economic issues involved. To this end, it focuses on the Chinese objectives/interests and relations with the States involved, analyzing both the project's axis (overland and maritime), regarding the impacts on global policy and on the Chinese rising strategy. The "One Belt" ground axis assesses the possible consequences and geopolitical challenges of the initiative vis-à-vis the European Union, Central Asia and Russia. Likewise, the maritime axis "One Road" evaluates it in relation to East Asia, Southeast Asia and South Asia.

Keywords: China; Strategy; One Belt; One Road.

O Caminho Para a Modernização Militar: A Perspectiva Chinesa até 2025

Ester Almeida Carneiro da Cunha
Edmilson Cunha Melo Neto
Camilla Martins Ramos da Silva[1]

Resumo: As transformações na Revolução nos Assuntos Militares (RAM) advêm do modo como as guerras são vencidas e das mudanças sociais do período. Na China, o processo de mudança no exército nacional surge a partir do fim do século XX e se nota uma intensificação na modernização de acordo com as ações tomadas pelo governo, atingindo relativo progresso. O presente trabalho pretende ilustrar de que forma o governo chinês está atuando para atingir os objetivos de modernização militar propostos para 2025. Tem-se que a introdução, ainda que lenta, de equipamentos, armamentos e estratégias mais modernas contribui para o avanço das forças armadas chinesas em direção ao nível dos outros países mais avançados e que apesar de ambicioso, a China tem demonstrado ser capaz de atingir seus objetivos de modernização e superar as limitações impostas ao seu exército.

Palavras-chaves: revolução nos assuntos militares; China; geopolítica; estratégia.

1 Alunas e alunos da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

1 Introdução

As transformações na Revolução nos Assuntos Militares (RAM) advêm do modo como as guerras são vencidas e das mudanças sociais do período. Por exemplo, no período da Guerra Fria, a estratégia RAM da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) era uma resposta à crescente sofisticação tecnológica dos Estados Unidos da América (EUA). Com as mudanças ocorridas no fim da década de 1980, RAM passou a ser compreendida como algo além da tecnologia, algo que vai permitir aos militares capacidade de agrupamento, processamento e absorção de informações em tempo real. Isso vai permitir aos planejadores o controle multidimensional de perspectivas do teatro de operações da guerra, o que levaria à remoção da "névoa da guerra" (COLLINS; FUTTER, 2015).

Andrew Marshall define RAM como: "mudança na natureza da guerra, provocada pela inserção de novas tecnologias que, combinada com mudanças rigorosas na doutrina militar, conceitos operacionais e organização, altera fundamentalmente o caráter e a conduta das operações militares" (MARSHALL *apud* COLLINS; FUTTER, 2015). Sloan (2002) corrobora, afirmando que os avanços na tecnologia da informação estão sendo os responsáveis por transformar a natureza da guerra. De acordo com o autor, as novas tecnologias estão sendo implementadas em novas doutrinas militares, transformando conceitos utilizados em antigos grandes conflitos pelo mundo.

Contudo, é importante destacar que as mudanças sociais do período, o cenário político da época, a economia e a relações internacionais influenciam na forma como as guerras são pensadas e estratégias são formadas. Assim sendo, essas mudanças também vão fazer parte dos primeiros sinais de uma possível revolução dos assuntos militares. Por isso, é preciso ter em mente que as mudanças na natureza da guerra não advêm apenas das mudanças e inovações tecnológicas. Biddle (2004) afirma que uma abordagem que foque apenas no fator tecnológico pode ser equivocada e causar mudanças estruturais desnecessárias. Para ele é preciso levar em conta outros fatores, inclusive aqueles considerados como 'tradicionais' como treinamento de pessoal e estratégias de guerra.

Segundo Cooper (1994) o foco apenas na tecnologia poderia causar uma corrida tecnológica sem sentido em busca de uma revolução desnecessária. Poderia, também, desviar o foco dos governos em assuntos mais relevantes, como doutrina e estratégia. Por fim, esse foco tecnológico poderia acarretar gastos governamentais desnecessários. Como é observado ao longo do presente trabalho, por mais que a China esteja focando em inovação tecnológica, existe também a preocupação com outros fatores, como: estratégia, reorganização do sistema de liderança, reestruturação da força militar e organização do sistema legal militar.

No que diz respeito à República Popular da China, mais especificamente à formação de seu exército, o Exército de Libertação Popular da China (ELP), ocorreu em 1927, como o nome de "Exército Vermelho dos Operários e dos Camponeses". As falhas encontradas logo de início levaram os comunistas chineses a perceberem a importância do combate armado e da organização do exército. Com isso, durante uma reunião emergencial do Comitê Central do Partido Comunista da China em Hankou (八七会议) foi determinada a implementação da revolução terrestre e da rebelião armada. Em 21 de agosto do mesmo ano, o Comitê Central iria então deixar claro, por meio da "Resolução sobre Tarefas e Estratégias Políticas do Partido Comunista da China", que o exército revolucionário de trabalhadores e camponeses estava em ação (PORTAL DE NOTÍCIAS DO PARTIDO COMUNISTA DA CHINA, 2017).

De 1927 ao fim do século passado observou-se grandes acontecimentos para o ELP, como a Guerra Civil de Dez Anos, a Segunda Guerra Sino-Japonesa, os conflitos no Estreito de Taiwan e a Guerra da Coreia, entretanto até a década de 90 o ELP ainda era visto como um exército de baixa qualidade, devido ao seu equipamento defasado, problemas observados na composição dos membros, fraco treinamento, distrações quanto ao objetivo do exército e a corrupção que se havia dentro das atividades comerciais em que se engajava (CHASE *et al.*, 2015).

O que leva a antiga China rural a começar a trabalhar nas mudanças de seu exército nacional é um conjunto de fatores que surgem durante o fim do século XX: o rápido crescimento econômico chinês uma vez que o país começa a abrir seu mercado para o mundo; o resultado da Primeira Guerra do Golfo; o novo conjunto de orientações em estratégias militares de 1993 que irão moldar as transformações

do exército; o envolvimento dos EUA na Crise do Estreito de Taiwan em 1995; e em 1999 o bombardeio acidental à Embaixada da China em Belgrado. Estava evidente para o Império do Meio que a modernização do ELP era urgente (CHASE *et al.*, 2015). Atualmente a busca por modernização se intensifica e ações são tomadas pelo governo referente a isso, não somente no que se refere à tecnologia, mas se percebe toda uma reestruturação de sua força militar.

Assim, a problemática que se pretende abordar é de que forma o governo chinês está atuando para atingir os objetivos de modernização militar propostos para 2025. O objetivo é demonstrar as ações políticas e militares que estão sendo desenvolvidas pela China para se modernizar militarmente e entender em que etapa se encontra tal processo. Para responder a essa pergunta, o trabalho se divide em quatro partes e a conclusão, além dessa introdução.

Primeiro é descrito o histórico de formação do Exército de Libertação Popular, na segunda parte são destacados e analisados os objetivos propostos pelo governo chinês para atingir a modernização, tais objetivos devem ser cumpridos pelo país até o ano de 2025. Na terceira parte, tem-se uma descrição da atualidade do Exército de Libertação Popular e são discutidas as ações para atingir os objetivos da modernização dentro do mesmo. Na quarta parte estão as considerações finais sobre o assunto.

A hipótese é de que, apesar de uma introdução lenta de estratégias e investimentos visando a modernização militar do país, a China tem trabalhado de forma constante para atingir seus objetivos e superar as suas limitações, caminhando em direção ao nível de modernização de outros países mais avançados.

2 Surgimento do Exército de Libertação Popular

A formação do Exército Vermelho, nomeação prévia do atual Exército da Libertação Popular, em 1º de agosto de 1927 acontece de modo a combater o exército do Partido Nacionalista, visto que os comunistas estavam revoltados com o governo recém-estabelecido pelos Nacionalistas (Kuomintang - KMT). Durante os três anos precedentes, os comunistas e o KMT cooperavam para superar a oposição dos senhores da guerra por todo o país, essa cooperação ficou conhecida como “Primeira Frente Unida”. A relação entre as duas frentes chinesas rompe-se

com a chegada do KMT ao poder, que logo iria conter as ações organizadas pelos comunistas e fazer uso de campanhas de cerco para acabar com a insurgência da oposição guerrilheira. O Exército Vermelho fazia uso de táticas de guerrilha visto que eram uma força militar mais fraca, assim enfatizavam a velocidade, *stealth*[2] e estratagema (BLASKO, 2006).

Com a ocupação japonesa na região da Manchúria que começara em 1931, as forças comunistas e nacionalistas iriam se unir mais uma vez para combater o inimigo comum, esta união se firmara em 1937 e ficou conhecida como a "Segunda Frente Unida". O Exército Vermelho estabelece então o "Exército da Oitava Rota" e o "Novo Quarto Exército" para lutar contra os japoneses. A liderança comunista também tinha como objetivo conseguir o apoio da população chinesa para expandir seu controle político, para isso, o Exército Vermelho fazia uso de métodos diferentes das políticas tanto do KMT e dos Senhores de Guerra, conhecidos por políticas duras. Isso foi observado pelo líder do Partido Nacionalista, Chiang Kai-shek, que logo iria pôr pressão militar para minimizar quaisquer que fossem os esforços. Resultante disso seria uma disputa ainda mais forte entre os dois lados no fim do conflito contra os japoneses em 1945 e a eclosão de uma guerra civil em 1946 (BRUGGER, 1981).

Neste momento, o Exército Vermelho se renomearia o Exército de Libertação Popular e iria aproveitar-se do que havia ficado de armamento e equipamento dos japoneses. Os comunistas tinham grande controle do campo e, portanto, iniciaram avanços sobre as cidades controladas pelo KMT. As táticas utilizadas pelo ELP para combater os Nacionalistas dessa vez envolviam tanto o que sabiam de guerrilha como de guerra tradicional, geralmente em combates de grande escala. Três anos depois Chiang Kai-shek, o governo Nacionalista e dois milhões de seguidores fugiriam para Taiwan, enquanto Mao Tse-Tung estabeleceria a República Popular da China em nome da população chinesa que havia se levantado (BLASKO, 2006).

O evento seguinte em que o ELP se engajaria seria a Guerra da Coreia em 1950, quando forças americanas e sul-coreanas se aproximavam do Rio Yalu. Com voluntários emprestados à Coreia do Norte por Mao, iriam fazer uso de suas

2 Pode ser entendido com 'furtividade' (tradução livre). Característica necessária para um exército de guerrilha bem treinado.

táticas de guerrilha e infiltração, tendo sucesso contra tropas das Nações Unidas (BLASKO, 2006). Durante o período em que esteve na península coreana, o ELP se fortalece com o recebimento de armas modernas da União Soviética e com as recém-formadas Forças Naval e Aérea que seriam integradas ao ELP. O combate ajudou o ELP a entender a importância do poder de fogo e das operações armadas combinadas na guerra moderna, assim, com o fim do conflito, tenta-se modernizar o Exército: a força que antes era predominantemente de infantaria, passa a ter artilharia, divisões de tanques, regimentos de engenharia, regimentos de defesa química, entre outros (MULVENON; YANG, 2002).

Os anos 60 foram cenário de um conflito com a Índia na fronteira do Tibete e, no fim desta década, os soviéticos iriam intensificar suas tropas ao norte e na Mongólia. A China também vai agir no Vietnã em resposta às campanhas aéreas dos EUA contra o Vietnã do Norte, enviando tropas de defesa aérea e de engenheiros. O objetivo era impedir que a guerra fosse levada mais ao norte pelos Estados Unidos. Também foram conduzidas campanhas para recuperar ilhas do Vietnã do Sul e uma pressão contra as posses de ilhas pelo KMT na costa chinesa. O resultado no fim da década de 70, seria então tanto a União Soviética e o Vietnã, aliados históricos, vistos como os maiores rivais estratégicos do país, logrando uma acomodação política com os Estados Unidos e reconhecimento mútuo em 1979 (BLASKO, 2006).

A vontade de modernizar as Forças Armadas chinesas data já do governo de Deng Xiaoping, observando-se o encontro do Terceiro Plenário do 11º Comitê Central do Partido Comunista da China, em dezembro de 1978. O governo chinês, na ocasião, descartaria a "revolução contínua" de Mao e iria voltar-se em alcançar as "Quatro Modernizações" em agricultura, indústria, tecnologia e defesa nacional, base para o período de reformas que vemos atualmente (BLASKO, 2006).

A modernização do ELP, apesar de datar do fim da década de 70, irá se intensificar no fim do século XX, que é quando se observa mais do que os equipamentos novos e inovação tecnológica. O processo de modernização é complexo e se estrutura voltado a mudar o pensamento de como a China militar aborda o tema da guerra. Durante os anos de 1955 e 1985, a China passa por forte reorganização militar, reestruturando seu pessoal e expandindo sua área de atuação tanto geograficamente

quanto no que diz respeito às áreas da sua força militar (MULVENON; YANG, 2002). Blasko (2006) elenca nove elementos que comporiam a modernização:

> "(1) mudanças na estrutura de força (por exemplo, redução de força, mudanças em como as unidades estão organizadas, e a criação de novas unidades adequadas às necessidades da guerra moderna); (2) mudanças no sistema de pessoal (reajuste de números e papéis dos oficiais, oficiais não-comissionados, e equipe de alistados) e redução do período de alistamento para dois anos para todos os soldados; (3) mudança doutrinal para preparar o ELP para lutar e vencer "Guerras Locais Sob Condições Modernas de Alta Tecnologia"; (4) aumento da frequência, conteúdo e métodos do treinamento militar; (5) transformação do sistema logístico do ELP para permitir o apoio à "ações conjuntas"; (6) reorganização do sistema de educação profissional militar de forma a adequar-se às mudanças na estrutura de força, equipe e doutrina; (7) melhorar o padrão de vida, remuneração e estilo de vida de todos os soldados; (8) reformar a estrutura e missões dos reservistas e milícia; e (9) modificação da interação do ELP com a sociedade" (BLASKO, 2006, p. 6, tradução nossa).

O que leva a antiga China rural a intensificar a modernização de seu exército nacional, segundo Chase, *et al.* (2015) é um conjunto de fatores que surgem durante a década de 90. Um dos principais deles é o rápido crescimento econômico chinês uma vez que o país começa a abrir seu mercado para o mundo. Assim, com o aumento do seu PIB, a China pode dedicar parcelas maiores para os investimentos militares e vem o fazendo até atualmente. Além deste, também há o resultado da Primeira Guerra do Golfo, aquilo iria mostrar à China o potencial dos Estados Unidos e como havia uma necessidade pela reforma do ELP. Em 1993 é apresentado um novo conjunto de orientações em estratégias militares que irão moldar as transformações do exército. Dois anos depois, com o envolvimento dos EUA na Crise do Estreito de Taiwan e em 1999 com o bombardeio acidental à Embaixada da China em Belgrado, ficou mais do que evidente para o Império do Meio que a modernização do ELP era urgente.

É interessante observar o terceiro elemento que compõe a modernização citado em Blasko (2006) referente a uma mudança doutrinal. Chase et al. (2015) discutem isso quando afirmam que os estrategistas militares chineses passam a enxergar o espectro espacial e eletromagnético como cada vez mais importantes para a competição militar, uma vez que existe uma centralidade nas operações militares modernas que giram em torno da informação. Pode-se entender isso

como uma reação ao *Revolution in Military Affairs* dos Estados Unidos, visto que a China introduziria sua versão chamada "Revolução nos Assuntos Doutrinais" (*Revolution in Doctrinal Affairs*, em inglês)[3].

3 Os Objetivos a Serem Atingidos em 2025 com o Projeto de Modernização Militar da China

O objetivo central da China é o estabelecimento de uma força armada terrestre, marítima e aérea forte e organizada, capaz de assegurar a soberania, segurança e o desenvolvimento pacífico do país. Além do investimento na modernização das três principais forças armadas, o governo chinês está desenvolvendo as dimensões espacial, eletromagnética e ciberespacial. Essas últimas dimensões são de grande importância para o novo sistema de atuação conjunta das forças armadas. A capacidade nuclear chinesa também tem um papel fundamental para a estratégia de dissuasão do governo chinês. Até 2025 a China busca implementar com sucesso suas reformas, para isso, garantir que o acelerado crescimento econômico do país continue é essencial já que uma forte e próspera economia fornece as bases de sustentação da ampla reforma militar chinesa.

O governo chinês tem executado uma ambiciosa reestruturação de suas forças armadas (ELP) desde 1949, incluindo mudanças nas organizações e não apenas de capacidade bélica. Segundo estudos do *Institute for National Strategic Studies* – INSS - (WUTHNOW; SAUNDERS, 2017), essa reestruturação reflete o desejo da China em fortalecer as capacidades de operações conjuntas do ELP, em dimensões terrestre, aérea, marítima, espacial e ciberespacial. Algumas dessas mudanças incluem: a criação de uma nova Comissão Central Militar (CCM), novos departamentos e sedes. A reestruturação de cinco regiões militares responsáveis por observar o surgimento de ameaças regionais, com a possibilidade de desenvolver estratégias conjuntas. O ELP planeja manter o foco em "organização, treinamento e equipagem", enquanto a CCM mantém o principal papel na condução das operações.

Várias ações indicam que o ELP está superando os obstáculos à estruturação do novo sistema de operações conjuntas. As reformas adicionais no sistema de

3 Ver: China's revolution in doctrinal affairs: emerging trends in the operational art of the Chinese People's Liberation Army. Chinese People Liberation Army. (Mulvenon, J., and Finkelstein, D. 2002).

alocação e educação militar, sugeridas em 2017, serão fundamentais na formação dos líderes militares capazes de conduzir operações conjuntas eficazes. Além disso, as reformas tendem a aumentar o controle do presidente Xi Jinping sobre o ELP, como também fortalecer a atuação do Partido Comunista Chinês (PCC) dentro das forças armadas. O objetivo vital da liderança chinesa é garantir que o PCC permaneça no poder. Assim sendo, as reformas que pretendem aumentar o controle de Xi Jinping sobre o ELP, intencionam estabelecer as forças armadas como o "exército do partido". Como coloca Simon Norton (2015), "o ELP não é um exército nacional pertencente ao estado, mas sim um braço armado do PCC com a Constituição do ELP afirmando que o Partido "persiste em sua liderança sobre" o ELP". Segundo Raquel Vaz-Pinto (2014), outra característica que destaca o fortalecimento do controle do PCC sobre o ELP é o fato de Xi Jinping ter assumido as três altas posições de poder na China, secretário-geral do PCC, presidente do CCM e Presidente da China.

As mudanças estruturais apresentadas neste estudo representam as fases de uma agenda de reformas de cinco anos. As opiniões do CCM sobre o "Aprofundamento da Defesa Nacional e Reformas Militares" contêm um cronograma específico de reforma até 2020, pois as reformas anunciadas entre 2015 e 2016 são apenas a primeira fase da agenda do governo. As principais áreas que receberam atenção do governo visando a modernização, assim como suas datas prováveis de implementação da reforma e um breve resumo sobre seus objetivos está resumindo na tabela 1.

Tabela 1: Agenda de Reforma do Exército de Libertação Popular (China) até 2020

Área de reforma	**Área de reforma (Chinês)**	**Objetivos**	**Data provável de implementação**
Sistema de administração de liderança	领导管理体	Reforma ao CMC departamentos militares serviços, sistema logístico, desenvolvimento de equipamentos sistema	2015
Sistema Joint C2	战挥	Estabelecer articulação de dois níveis no sistema de comando, reforma da formação conjunta, estabelecer teatros de comandos	2015
Escala de estrutura militar	军队规模结	Reduzir o tamanho da força em 300.000, reduza o Pessoal de não combate, eliminar gradualmente equipamento	2016
Composição da Força	**部**队编	Ajustar a estrutura de força, otimizar a força de reserva, reduzir milícias	2016
Cultivar novos tipos de talento militar	**培养** 军事 **人才 培养**	Melhorar PME	2016

Polícia Popular Armada, Comando e sistema de controle e Força de composição	武装警察 部队 指挥 管理 体制 和 力量 结 构	Ajustar as estruturas dessas instituições	2016
Sistema policial	政策制	Reforma do sistema de pessoal, gerenciamento de orçamento, sistema de aquisições, salário e sistema de bem-estar	2017-2020
Desenvolvimento da integração civil-militar	军民融合发	Melhora do gerenciamento de integração civil-militar	2017-2020
Sistema legal militar	军事 法治 体系	Reformar os regulamentos militares e a justiça militar sistema	Sem previsão

Tabela 1 Fonte: Center for Strategic Research, Institute for National Strategic Studies, China Strategic Perspectives, N. 10, Washington DC, NDU Press, Dez 2017.

As reformas que visam fortalecer as estruturas e a composição do ELP ainda estão em sua primeira fase de formação e implementação. Um foco importante seria uma provável redução e organização das forças terrestres do ELP. Segundo Wuthnow e Saunders (2017), a especulação na mídia externa sugere a conversão dos 18 exércitos do ELP em um número de divisões menores e mais ágeis. Este tipo de mudança seria consistente com uma tendência de longo prazo em direção a uma força terrestre mais destacável, focada em combate, que seria mais adequada para modernas operações combinadas de armas e conjuntos.

Os autores também mencionam uma redução do número de pessoas nas forças terrestres a ser concluído até o final de 2017, redução de 300.000 pessoas;

educação militar profissional e reformulação de sua política de pessoal. Além disso as leis e regulamentos militares vêm tendo destaque nos esforços de reestruturação desde os anos 1980. A ênfase estava em regularizar o comportamento, a fim de evitar abusos de poder e promover uma melhor gestão (WUTHNOW; SAUNDERS, 2017). Espera-se que essas reformas sejam implementadas com sucesso até 2025, por isso as possíveis trajetórias de modernização com a expansão das capacidades militares, reformas doutrinárias, educação militar, treinamento, organização e operações conjuntas são metas a serem alcançadas nos próximos anos.

4 Estado Atual das Capacidades de Combate do Exército Popular De Libertação

A modernização militar chinesa tem sido um objetivo há alguns anos, através do reconhecimento das deficiências da força militar, o governo busca focar na superação para atingir o objetivo estabelecido pelo ELP de completar seu o processo de modernização, de acordo com Blasko (2013) tal abordagem é influenciada pela orientação de Sun Tzu para "Conhecer o inimigo e conhecer a si mesmo". A seguir são elencadas algumas características atuais do ELP e do seu processo de modernização.

4.1Duas incompatibilidades e duas lacunas:

O processo de modernização que vem sendo realizado nas últimas décadas pelas Forças Armadas chinesas ainda possui alguns pontos fracos que devem ser tratados, essa defasagem é muitas vezes identificada como 'duas incompatibilidades e duas lacunas', originalmente idealizadas pelo ex-presidente Hu Jintao em 2006, os dois termos costumam ser intercambiáveis. A primeira incompatibilidade se refere ao fato de que as forças armadas chinesas devem ainda melhorar, com o objetivo de ganhar guerras locais sob condições informatizadas, isto porque o treinamento não tem sido capaz de manter o mesmo ritmo que a modernização, os membros das forças armadas chinesas não possuem as habilidades para uma guerra informatizada, e ainda existem problemas logísticos.

A segunda incompatibilidade é que as capacidades militares chinesas podem não ser capazes de cumprir suas missões 'históricas' na nova era da informação e

tecnologia, isso é causado por problemas similares ao da primeira, mas neste caso como não há foco no desenvolvimento da força armada, se torna impossível atender a demanda de missões não tradicionais (a exemplo do contra-terrorismo ou missões de paz) seja em território chinês seja em ambiente internacional. Para combater tais problemas o ELP trabalhou, em um primeiro momento, no desenvolvimento científico, com foco no fortalecimento de tecnologia para a defesa, melhora no treinamento do pessoal e busca pela aceleração do processo de modernização. Isso pode ser comprovado através da análise do discurso de Hu Jintao em 2007[4]:

> "Tornar as forças armadas mais revolucionárias, modernizadas e padronizadas é um esforço integrado, e um progresso equilibrado deve ser feito em todos os três aspectos. Devemos sempre aderir ao princípio fundamental do Partido que exerce a liderança absoluta sobre as forças armadas e ao propósito fundamental das forças armadas que servem ao povo. (...) Precisamos construir forças armadas fortes por meio da ciência e da tecnologia. Para atingir o objetivo estratégico de construir forças armadas informatizadas e vencer a guerra baseada em TI, aceleraremos o desenvolvimento composto de mecanização e informatização, realizaremos treinamento militar sob as condições de TI, modernizaremos todos os aspectos da logística, intensificaremos nossos esforços para treinar um novo tipo de pessoal militar de alto calibre em grande número e mudar o modo de gerar capacidades de combate. Devemos administrar as forças armadas de acordo com a lei, reforçar a disciplina, melhorar as leis e regulamentos relevantes e fortalecer a gestão científica." (China, HU JINTAO, 2007)

Em 2014, ocorre outra transição, em que a principal mudança é a do papel da informação, que passa a ter um papel principal. A própria nomeação da doutrina muda, ligeiramente, de "guerra local em condições de informação" para "guerra local informatizada". Vale ressaltar, entretanto, que alguns pontos principais na estratégia continuaram os mesmos, como as operações integradas conjuntas (FRAVEL, 2018, P.80-81).

4.2 Poder terrestre:

O maior problema encontrado é a incapacidade do PLA de conduzir operações conjuntas, afinal, sem isso, é impossível projetar poder além de suas fronteiras. Outros problemas apontados pensamentos ideológicos antigos já enraizados, que

4 Texto na íntegra disponível em: http://www.odiario.info/b2-img/pcchines.pdf. Acesso em: 26 de Abril de 2019.

parece estar impedindo um pensamento profissional ou militar (CHASE *et al,* 2015). Um exemplo, citado de forma tangencial em outras fraquezas, seria o fato de que a maioria dos comandantes e membros com maior autoridade são senhores que possuem uma mentalidade baseada em tempos de paz, afinal a China não entra em conflitos sérios há bastante tempo. Isso faz com que esses superiores possuam uma mentalidade não militar, voltada para o 'não fazer guerra', esse tipo de pensamento parece ser transmitido de cima para baixo na cadeia hierárquica, como pode ser confirmado através do discurso de Hu Jintao (2007)[5]:

> "educaremos os militares em suas missões históricas (...) espírito pronto para o combate e as máximas socialistas de honra e desgraça, e asseguraremos que ele siga adiante suas belas tradições de seguir as ordens do Partido, servindo ao povo e lutando valentemente e habilmente" (China, HU JINTAO, 2007).

A qualidade do pessoal também é um problema, a falta de treinamento e educação, falta de disciplina, de supervisão, de novo o fato de superiores serem antigos influi também, pois a mentalidade é de difícil mudança e adaptabilidade o que compromete a rapidez da mudança. O outro problema é o treinamento que não reflete a realidade de um campo de batalha ou dos novos tipos de conflitos que estão surgindo. Informatização: sem pessoal com conhecimento técnico suficiente. A falta de equipamentos modernos e a dificuldade na integração entre equipamentos novos e antigos, é outra fraqueza, além da falta de suporte logístico e pouco suporte e baixa integração entre civis e militares (CHASE *et al,* 2015).

4.3 Força de Artilharia ou Força de Suporte Estratégico:

A força de artilharia também possui algumas fraquezas, as principais seriam a baixa qualidade do pessoal da força de mísseis, problemas com liderança, no que se refere à falta de conhecimento tecnológico, suavização do pensamento de combate devido ao longo período em que a China não se envolveu em conflitos de grande porte e dificuldades com a disciplina, formalismo, atenção às atitudes dos membros. As operações conjuntas sofrem com falta de interação e coordenações entre os segmentos, quanto ao treinamento há negligência das deficiências, falta de um senso de urgência e incompatibilidade entre as necessidades

5 Idem.

da força e o treinamento ofertado. Sobre o sistema de armas, por mais que existam avanços, não existe uma base sólida com equipamentos modernos ou armamentos suficientes para uma campanha de longa duração. Já a parte logística sofre da falta de uma rede compreensiva e baixo grau de informatização (CHASE *et al*, 2015). Em 2015, ocorreram grandes reformas nas forças armadas chinesas, levando à uma alteração na nomenclatura da Força de Artilharia, para Força de Suporte Estratégico (FRAVEL, 2018).

4.4 Poder marítimo:

Com a pesquisa foi possível notar que quase toda a capacidade marítima do Exército Popular de Libertação está em sua marinha – *People's Liberation Army Navy*, doravante PLAN - e dentre os desafios enfrentados por ela o maior deles está relacionado à integração de armas modernas e plataformas de equipamentos cada vez mais complexos. A força naval da China é composta por quatro áreas de guerra de navios de superfície primária: guerra anti-superfície (ASUW), guerra anti-submarino (ASW), guerra antiaérea (AAW) e guerra de minas (MIW). Com o lançamento de novas embarcações todo ano desde 2000, a força naval china é líder no plano atual de modernização da PLAN (KAMPHAUSEN; SCOBELL, 2007). Todavia, apesar da atualização de seus vários destroieres e fragatas, a PLAN ainda enfrenta sérias limitações à defesa aérea da frota, como a incapacidades dos navios pequenos de levar mísseis de longo alcance e a falta de planta de energia capaz de sustentar a total capacidade de radares "Aegis" (CHASE *et al*, 2015).

Se a modernização da PLAN é o maior desafio, o apoio logístico é o obstáculo chave para uma cobertura mais extensa além das águas costeiras, especialmente em relação à linha marítima de comunicação: seu principal ponto fraco é a quantidade de navios de abastecimento da frota, o qual o atual número é de apenas 5 dos quais 3 são relativamente novos e têm sido usados nas missões anti pirataria no Golfo do Áden. Mas, novos navios estão sendo adicionados à frota, e a China busca expandir também suas relações navais na região (CHASE *et al*, 2015).

A PLAN também precisa superar a falta de treinamento de pessoal dado o conhecimento insuficiente em relação ao manuseio e manutenção de equipamentos e sistemas de armas dentro dos navios mais novos, além do desconforto na operação

de armamentos avançados, e da falta de treinamento geral em combate marítimo sob condições realistas. Nesse sentido, foram feitos alguns investimentos como a introdução da Competição de Competências de Manutenção de Tripulantes de Superfície de Navios em 2011 e o estabelecimento de centros de treinamento de tripulantes nos estaleiros de Shanghai, Zhejiang e Fujian em 2013 (CHASE *et al,* 2015).

4.5 Poder aéreo:

As capacidades de combate no ar do Exército de Libertação Popular chinês estão concentradas principalmente em sua Força Aérea (PLAAF) e na Força Aérea de sua Marinha (PLANAF). A grande questão desse âmbito está em sua modernização, que apesar de já ter iniciado há mais ou menos 15 anos, a Força Aérea chinesa ainda está estagnada na sua fase de transição entre o que foi idealizado em seus primeiros 50 anos, e aquilo que se pensa ser a "nova PLAAF" com equipamentos e capacidades mais modernos. Originalmente, a PLAAF foi criada com o intuito de servir como uma força defensiva responsável em primeiro lugar pela defesa aérea e em segundo lugar pelo apoio das forças terrestres (KAMPHAUSEN; SCOBELL, 2007).

Visto isso, vários dos problemas impostos à essas capacidades estão relacionadas à estrutura e composição de suas frotas de aviação. A frota chinesa está envelhecendo com aeronaves de várias gerações, mas em sua maioria de segunda e terceira gerações (produzidas nas décadas de 1950, 1960 e 1970). Isso é um problema visto que não podem competir com as plataformas mais modernas de quarta e quinta gerações dos outros países (CHASE *et al,* 2015). Além do mais, as limitações das capacidades chinesas de ataque e força de bombardeiro em conjunto com a falta de comunicação com as forças terrestres, impõem certas ineficiências nas missões de apoio às forças terrestres as quais a PLAAF foi inicialmente designada (KAMPHAUSEN; SCOBELL, 2007).

Outro problema identificado é a limitada capacidade de reabastecimento aéreo. Isso pode levar os bombardeiros e conduzir missões de ataque a longo alcance sem a escolta de caças. Além disso, os próprios bombardeiros, ainda que tenham passado por atualizações, são derivados de modelos da era de 1950. A capacidade

de transporte aéreo do PLA também é limitada, sendo composta apenas por transportes I1-76 feitos na Rússia e menos de 50 transportes turboélice.

Há ainda uma baixa oferta de aeronaves para missões especiais, somando um total de apenas 13 tanques aéreos. Além de poucos, os modelos existentes (bombardeiro H-6) não são capazes de abastecer as aeronaves russas que são usadas pelo PLA e de detectar as aeronaves inimigas. Assim como no poder marítimo, nota-se que o treinamento dado aos pilotos e outros membros da Força Aérea (em especial a instrução de pilotos) sofre questionamento, pois não são treinados de forma realista. (CHASE *et al,* 2015).

4.6 Os domínios espacial, cibernético e eletromagnético.

A China está dando passos importantes no desenvolvimento de suas dimensões espacial, cibernética e eletromagnética, visto como crucial para a sobrevivência do país. O governo chinês considera a área eletromagnética como um fator potencialmente decisivo durante as operações militares modernas. Por isso, o ELP tem dado importância ao treinamento em condições eletromagnéticas complexas, como preparação para cenários extremos. Desta forma, o país, está treinando e desenvolvendo equipamentos de interferência que podem ser usados contra uma variedade de alvos, incluindo sistemas de comunicação, radares e o Sistema de Posicionamento Global (CHASE *et al,* 2015).

De acordo com a última versão, do relatório do poder militar da China - 2017, a China está fortalecendo suas capacidades nas áreas de operação espacial, incluindo apoio de comando, controle e navegação; capacidades operacionais relacionadas à guerra de informação, combinando capacidade de guerra eletrônica com capacidades relacionadas ao espaço e ao ciberespaço; e as capacidades de operação cibernética, visando incapacitar as redes adversárias (TAKAHASHI, 2018).

O governo chinês também está buscando melhorar a capacidade de sobrevivência de seus satélites, com a redução de assinaturas, medidas de proteção eletromagnética, mapeamento dos sistemas espaciais estrangeiros, etc. Ademais, a China continua a desenvolver novas capacidades de apoio ao seu programa espacial, como a criação de dois sistemas de lançamento espacial rápido que pode permitir ao país o aumento de seu arsenal espacial ou a substituição de satélites

danificados em caso de conflito. Um aspecto negativo do grande investimento de Pequim em tecnologia espacial é a crescente dependência do país nessa área. Essa dependência aumenta junto à ampliação dos próprios recursos espaciais, trazendo maior vulnerabilidade nesse teatro operacional (CHASE *et al,* 2015).

4.7 Dissuasão Nuclear

A política chinesa de uso das armas nucleares, desde o seu primeiro teste nuclear em 1964, tem sido de não uso inicial. Embora seu arsenal nuclear desempenhe um papel indispensável na sua estratégia de dissuasão. A China vê a dissuasão estratégica como um conceito amplo que engloba as capacidades nucleares, convencionais, espaciais e cibernéticas, bem como certos elementos não militares do poder nacional (CHASE *et al,* 2015).

O governo chinês está determinado a manter uma força nuclear "moderada e eficaz", que atenda às necessidades de segurança nacional da China. Apesar disso, esse conceito não impõe limitações ao número específico de armas nucleares, mas o desejo de evitar uma dispendiosa corrida armamentista. Também é acentuada a importância da modernização do arsenal para garantir capacidade de sobrevivência e retaliação rápida, ou seja, poder de ataque, suficientes para tornar a dissuasão nuclear credível aos olhos dos potenciais adversários.

> "O primeiro nível [de defesa] concentra-se na modernização da capacidade nuclear do ELP através da criação de uma força de mísseis estratégica e tática pequena, porém mais precisa e versátil. Aparentemente, este programa de modernização nuclear visa atender a dois grandes objetivos: (1) a manutenção de uma capacidade de dissuasão contra as ameaças nucleares e convencionais das grandes potências e (2) o desenvolvimento de uma capacidade tática de armas nucleares para possível uso em cenários de conflito. Ao mesmo tempo, a estratégia de defesa nuclear oficial da China ainda continua a enfatizar uma doutrina de "não usar primeiro" e proíbe o uso pela China de armas nucleares contra potências não nucleares" (SWAINE, 1998).

Embora, a China, esteja modernizando e expandindo suas capacidades, esta ainda pode ser considerada pequena em comparação com as dos Estados Unidos e da Rússia. Estima-se que o atual estoque nuclear da China inclua um total de 250 armas nucleares. A força consiste de MRBMs e IRBMs para missões regionais de dissuasão, ICBMs baseados em silo, ICBMs móveis para rodovias, novos SSBN

e mísseis balísticos lançados por submarinos (SLBM). As tentativas chinesas em lidar com as deficiências percebidas no âmbito nuclear tem foco na melhoria do seu poder de ataque, habilidade de sobrevivência da sua força de mísseis e de defesa antimísseis. Pode-se destacar também o aumento do número de mísseis balísticos intercontinentais, o aperfeiçoamento da capacidade de penetrar nas defesas antimísseis inimigas como um meio de fortalecer ainda mais a dissuasão nuclear da China (CHASE et al, 2015).

5 Medidas Tomadas Atualmente pelo Governo Chinês

Após ter uma ideia sobre a situação atual das forças armadas da China, a presente sessão visa demonstrar algumas medidas têm sido tomadas pelo governo chinês com o intuito de sanar possíveis falhas e atingir seu objetivo de modernização. O treinamento tem sido modificado para se tornar mais realista, existe um incentivo a melhora da educação ideológica, no sentido de tornar o pensamento, daqueles que trabalham nas forças armadas, mais voltado ao serviço militar e há uma busca por equipamentos melhores e mais modernos.

Quanto ao sistema de armas ele tem aumentado em diversidade e sofisticação, tanto da força mísseis balísticos convencionais, quanto da força de mísseis de cruzeiro, desde os anos 90. De acordo com Dennis Blasko (2016) a criação de novas organizações conjuntas tanto no nível nacional, que ele considera estratégico, quanto no teatro operacional é uma das mudanças mais significativas que estão ocorrendo dentro do Exército de Libertação do Povo. Essa reforma contribui para resolver os problemas citados acima com maior rapidez, principalmente no que diz respeito às operações conjuntas e "lutar e vencer" guerra da era da informatização.

Ainda segundo Blasko "os ajustes na estrutura da sede do ELP serão realizados até 2020, a data anunciada há uma década como o segundo marco da "Estratégia de Desenvolvimento em Três Etapas" para modernizar a defesa nacional e as forças armadas da China". Dentre as mudanças mais importantes está a mudança da Marinha ou da Força Aérea para comandar um ou mais teatros de operação, tendo foco principal os Comandos do Leste e do Sul, onde usa dessas forças era mais imprescindível.

Como medida de aperfeiçoamento a China está aprimorando suas capacidades de inteligência, vigilância e reconhecimento espacial, além de suas habilidades de navegação, posicionamento, comunicações e recursos meteorológicos, com o lançamento de vários satélites nos últimos anos, também está desenvolvendo um programa multidimensional para melhorar suas capacidades de limitar ou impedir o uso de recursos espaciais por adversários em tempos de conflito. O EPL considera a área eletromagnética como um fator potencialmente decisivo durante as operações militares modernas. A China continua a desenvolver novas capacidades de apoio ao seu programa espacial, como a criação de dois sistemas de lançamento espacial rápido que pode permitir ao país o aumento de seu arsenal espacial ou a substituição de satélites danificados em caso de conflito. As tentativas chinesas em lidar com as deficiências percebidas no âmbito nuclear tem foco na melhoria do seu poder de ataque, habilidade de sobrevivência da sua força de mísseis e de defesa antimísseis (CHASE *et al,* 2015).

De acordo com estudos do INSS (WUTHNOW; SAUNDERS, 2017), o centro da reforma militar chinesa está na nova estrutura conjunta de controle e comando, o CCM e níveis de teatro de operações que coordenarão as respostas da China às crises regionais e conduzirão os preparativos para as operações de guerra. Uma Força de Suporte Estratégico foi estabelecida para fornecer suporte de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento aos comandantes e supervisionará as atividades de guerra eletrônica, espacial e cibernética. Uma Força de Apoio Logístico Conjunto fornecerá apoio logístico para as unidades dentro dos teatros de operações. A criação dessa estrutura conjunta de controle e comando complementa outras mudanças recentes, como as operações e treinamento conjunto, logística e reforma doutrinária.

6 Conclusões

O presente trabalho procurou entender de que forma o governo chinês está atuando para atingir os objetivos de modernização militar propostos para 2025. Através do histórico de formação do Exército de Libertação Popular percebe-se que a modernização do ELP, apesar de datar do fim da década de 70, se intensifica no fim do século XX. Como abordado, o processo de modernização é complexo e se

estrutura voltado a mudar o pensamento de como a China militar aborda o tema da guerra. Não é apenas focado nas mudanças e inovações tecnológicas, mas visa mudanças estruturais que já estão em curso.

Durante os anos de 1955 e 1985, a China passa por forte reorganização militar, reestruturando seu pessoal e expandindo sua área de atuação tanto geograficamente quanto no que diz respeito às áreas da sua força militar. Duas mudanças estratégicas importantes a serem destacadas, são a de 2004, em que o foco passa a ser a aplicação de tecnologias da informação em todas as operações militares e a de 2014 que muda ligeiramente a estratégia: a tecnologia da informação passa a ter papel fundamental nas operações militares. Junto com essas mudanças ocorrem outras no tamanho do pessoal, realocação de pessoal, expansão e reestruturação de teatro militar, entre outros (FRAVEL, 2018).

Quando analisados os objetivos propostos pelo governo chinês para atingir a modernização até o ano de 2025, a hipótese de que a China tem trabalhado de forma constante para atingir seus objetivos e superar as suas limitações se confirma. Considerando o seu objetivo central de estabelecimento de uma força armada terrestre, marítima e aérea forte e organizada, que seja capaz de assegurar a soberania, segurança e o desenvolvimento pacífico do país, a China tem atingido um significativo progresso. A introdução, ainda que lenta, de equipamentos, armamentos e estratégias mais modernas contribui para o avanço das forças armadas chinesas em direção ao nível dos outros países mais avançados.

Apesar de ambicioso, a China tem demonstrado ser capaz de atingir seus objetivos de modernização e superar possíveis contratempos impostos ao seu exército. Seja através de ações mais estruturais como a criação de organizações conjuntas, até atividades mais específicas como implantação de programas de treinamento mais realista, compra e desenvolvimento de aeronaves, embarcações ou até armamentos mais novos e sofisticados a China tem caminhado para a modernização militar.

Referências

BIDDLE, S. D. *Military power: Explaining victory and defeat in modern battle*. Princeton University Press, 2004.

BLASKO, D. J. *The Chinese army today: tradition and transformation for the 21st century.* Routledge, 2013.

BLASKO, D. J. *The New PLA Joint Headquarters and Internal Assessments of PLA Capabilities.* China Brief Volume: 16 Issue: 10. *June 21, 2016*

BLASKO, D. J. *The "Two Incompatibles" and PLA Self-Assessments of Military Capability.* China Brief, Volume: 13 Issue: 10. *May 9, 2013*

BRUGGER, B. *China: liberation and transformation 1942-1962*. Routledge, 2018.

CHASE, M. *et al. China's Incomplete Military Transformation: assessing the weaknesses of the People's Liberation Army (PLA).* Santa Monica: Rand Corporation, 2015. Pp. 13-124**.** Disponível em: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR893/RAND_RR893.pdf>.

CHINA. *China's Military Strategy.* **2015.** Disponível em: <http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2014.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

COLLINS, J.; FUTTER, A.. Introduction: Reflecting on the Global Impact of the RMA. In: Jeffrey Collins and Andrew Futter (Org.), *Reassessing the Revolution in Military Affairs: transformation, evolution and lessons learnt.* Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2015. Pp. 1-15.

COOPER, C. *The PLA Navy's "New Historic Missions": Expanding Capabilities for a Re- emergent Maritime Power.* Santa Monica: RAND Corporation, 2009. Disponível em: <www.rand.org> Acesso em: 27 mai. 2018.

CRANE, K. *et al. Modernizing China's military: opportunities and constraints***.** RAND: Washington, 2005.

COOPER, J. R. *Another view of the revolution in military affairs*. DIANE Publishing, 1994.

CHINA, Presidente (2003 – 2013: Hu Jintao). *Relatório ao 17ºCongresso Nacional do Partido Comunista da China***.** Abertura de Novas Possibilidades para a Modernização da Defesa Nacional e das Forças Armadas. China, 15 de

Out. de 2007. Disponível em: http://www.odiario.info/b2-img/pcchines.pdf. Acesso em: 26 de Abr de 2019.

FRAVEL, M. T. "Shifts in Warfare and Party Unity: Explaining China's Changes in Military Strategy." *International Security* 42, no. 3 (2018): 37-83.

KAMPHAUSEN, R.; SCOBELL, A**.**. *Right Sizing the People's Liberation Army: Exploring the contours of China's military.* Strategic Studies Institute: 2007. Disponível em: <https://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/PUB784.pdf>

MULVENON, J. C., and YANG, A. N. D. *The People's Liberation Army as Organization*. Rand Corporation, 2002.

NORTON, S. *China's grand strategy***.** China Study Center, University of Sydney, p. 1-14, nov. 2015.

PORTAL DE NOTÍCIAS DO PARTIDO COMUNISTA DA CHINA. **姜廷玉：中国人民解放**军称谓的三次历史演变. 2017. Disponível em: <http://dangshi.people.com.cn/n1/2017/0616/c85037-29343601.html>. Acesso em: 9 de junho de 2018.

SLOAN, E. C. *Revolution in Military Affairs*. Vol. 5. McGill-Queen's Press-MQUP, 2002.

SWAINE, M. D. *The role of Chinese military in national security policymaking.* RAND Corporation, 1998, p. 38.

TAKAHASHI, S. *NIDS China security report 2018: the China-US relationship at a crossroads***.** NIDS Japan, 2018, p. 23-38.

VAZ-PINTO, R. *Peaceful rise and the limits of Chinese exceptionalism.* Rev. Brasileira de Política Internacional, [s.l], v. 57, p. 210-224, 2014.

WUTHNOW, J.; SAUNDERS, P. C. *Chinese military reforms in the age of Xi Jinping: drives, challenges and implications***.** INSS - China strategic perspectives, NDU Press, n. 10, Mar 2017.

The Road to Military Modernization: A Chinese Perspective for 2025

Abstract: The transformations in the Revolution in Military Affairs (RMA) come from the way wars are overcome and from the social changes of the period. In China the process of change in the national army arises from the end of the twentieth century and there is an intensification in modernization in accordance with the actions taken by the government, reaching relative progress. This paper intends to illustrate how the Chinese government is working to achieve the military modernization objectives proposed for 2025. The introduction, albeit slow, of more modern equipment, armaments and strategies contributes to the advancement of the armed forces Chinese towards the level of other more advanced countries and that although ambitious, China has shown to be able to achieve its modernization goals and overcome the constraints imposed on its army.

Keywords: revolution in military affairs; China; geopolitics; strategy;

Condicionantes da Ação Russa: a Criação da OCX e a Atuação da Rússia na Ásia Central Como o Resultado das Ações do Ocidente na Fronteira Ocidental Russa

Lorenso Andreoli da Silva[1]

Resumo: Em 1991, a URSS chegava ao seu fim. A Federação Russa, considerada herdeira da União Soviética surgiu no cenário internacional com um território menor do que a sua antecessora superpotência e mergulhada em uma crise econômica e política. O Ocidente, diferentemente do que pensava os dirigentes russos, não auxiliaram o país e iniciaram uma política de isolamento desse. O presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas citadas anteriormente para compreender como estas impactaram na formulação de uma nova política externa russa, voltada para a Ásia, que teve influência na criação da OCX. Para tanto, analisou-se bibliografia sobre o tema, assim como fontes primárias referentes à política externa russa. Pode-se concluir que a OCX, por parte, da Rússia se tornou uma resposta aos desafios apresentados pelo Ocidente a Moscou.

Palavras-chave: Rússia-OCX-OTAN-China

1 Aluno de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

1 Introdução

Na década de 1990, com a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o espaço político e estratégico da região Eurasiana sofreu importantes modificações. Das fronteiras da extinta Superpotência, surgiram 15 novos Estados — alguns desses experienciando soberania pela primeira vez na história —, o que trouxe novas dinâmicas no cenário internacional (FREIRE, 2009; MAZAT;SERRANO, 2012).

Na Europa Central, os antigos membros do Pacto de Varsóvia, como Polônia e Tchecoslováquia, agora separada em República Tcheca e Eslováquia, e Hungria, aproximaram-se do Ocidente[2] e a Alemanha voltava a ser um Estado unificado e membro da Otan. No Báltico, Lituânia, Estônia e Letônia também buscaram uma aproximação com o Ocidente. No Leste Europeu surgiram os Estados da Ucrânia e Bielorússia, que mantiveram a sua proximidade com Moscou. Nos Balcãs, o Estado Iugoslavo se desintegrou em diversas repúblicas autônomas, resultado de conflitos armados que tiveram envolvimento direto da do Tratado. No Cáucaso, Geórgia, Azerbaijão e Armênia retomaram seus status de Estados independentes (ADAM, 2013; FREIRE, 2009; MAZAT;SERRANO, 2012).

Na Ásia Central, surgiram cinco novos Estados, os quais herdaram as suas fronteiras da divisão administrativa soviética. Cazaquistão, Uzbequistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Quirguistão se tornaram Estados Soberanos que, de imediato, se confrontavam com problemas fronteiriços entre eles, devido à disputa de fronteiras e de áreas econômicas exclusivas no Mar Cáspio, assim como com a China, que compartilhava fronteiras com esses novos países (ADAM, 2013; FREIRE, 2009; MAZAT;SERRANO, 2012).

Entre todas essas alterações no cenário político Eurasiano, a situação da Rússia era a mais desafiante. Ao mesmo tempo que a Federação Russa herdou o arsenal nuclear e o assento permanente no Conselho de Segurança na Organização das Nações Unidas (ONU), o país também herdou a dívida externa da União Soviética e a crise que essa vivenciou nos seus últimos anos (ADAM, 2012;

2 A expressão Ocidente, no presente trabalho, refere-se ao grupo de países compostos pelos Estados Unidos da América (EUA) e os países da Europa Ocidental que compõem a União Europeia e, junto com o primeiro, compõem os países fundadores da OTAN.

ADAM, 2013; MAZAT;SERRANO, 2012;). Tal crise foi agravada ainda mais pelas políticas liberalizantes do governo Yeltsin durante a década de 1990. Ademais, a Rússia que emergiu ao final da Guerra Fria tinha um território consideravelmente menor do que a URSS[3] e perdeu espaços consolidados a quase dois séculos ainda sobre a era do czarismo, o que trouxe uma série de desafios estratégicos e políticos para Moscou (ADAM, 2013; MAZAT;SERRANO, 2012; MCCGWIRE, 2008).

Em meio a essa realidade, o governo de Boris Yeltsin buscou uma aproximação com o Ocidente com a perspectiva de receber auxílio para a reestruturação da Rússia que, agora, passava pelas reformas liberalizantes defendidas pelos antigos adversários da URSS. Essas reformas, contudo, resultaram na debilidade das capacidades estatais[4] russas. Enquanto os russos buscavam uma aproximação com o Ocidente, as ações dos países ocidentais, em especial pelos Estados Unidos, de avanço sobre áreas que eram de influência soviética recentemente acabaram quebrando as expectativas de Moscou. (MAZAT;SERRANO, 2012; MONAGHAM, 2017; VISENTINI, 2017).

Estados Unidos e Europa Ocidental, dessa forma, procuraram trazer para a sua esfera de influência países do antigo bloco soviético, através de uma gama de iniciativas aos mesmos. Tais medidas, na visão russa, acabaram por isolar — ou pelo menos tentaram ou conseguiram parcialmente — tal país politicamente, estrategicamente e economicamente do seu antigo espaço de influência (MEARSHEIMER, 2014). Isso obrigou-o a buscar novos parceiros — China, principalmente — no cenário internacional, assim como novas formas de organização no seu entorno estratégico — através de organismos regionais — para garantir os seus antigos espaços de influência e continuar a ter relevância no arranjo das nações (ADAM, 2012).

O presente trabalho tem como objetivo analisar como as medidas tomadas pelo Ocidente para integrar os antigos espaços pertencentes ao bloco soviético e à

3 Apesar da considerável perda de território, a Rússia continuava no posto de maior país em extensão territorial (MAZAT;SERRANO, 2012; ADAM, 2013).

4 Segundo Monagham (2017), a crise econômica que a Russa vivenciou ao longo da década de 1990 e as reformas liberalizantes realizadas por Yeltsin minaram a capacidade estatal russa em um amplo conceito. Desde o sucateamento das Forças Armadas russas, que não tinham orçamento para realizar a sua modernização, até a falta de pessoal e burocracia qualificados para realizar os projetos de políticas públicas do governo. A própria fragilidade russe é admitida pelos seus governantes, quando, ao analisar a posição do país no cenário internacional em 1997, percebe-se a decrescente capacidade do país de influenciar decisões no cenário internacional (FAS, 2017).

própria URSS, no que Mearsheimer (2014) denominou de pacote triplo de políticas do Ocidente influenciaram o governo russo, da década de 1990 até os dias atuais, a buscar uma nova visão de política externa. Entende-se como tal visão a mudança de eixo da política externa russa deslocada da Europa e Ocidente para a Ásia e, mais especificamente, Ásia Central. Argumenta-se que, à medida que expandia-se as organizações norte-americanas e Europeias (OTAN e União Europeia) e mais países da antiga zona de influência e do próprio território soviético se tornavam parte dessas organizações, Moscou teve que mudar o seu eixo de ação na política externa.

Tal eixo de ação, que originalmente procurava uma aproximação com os Estados Unidos e restante da Europa logo após o fim da União Soviética, passou a priorizar as relações asiáticas. Nesse sentido, a Ásia Central se apresenta com um espaço importante para os russos, uma vez que os países dessa região faziam parte do território soviético outrora e, atualmente, tornaram-se o exterior próximo russo no continente asiático. Além disso, é preciso levar em conta que, com a independência dos cinco países centro-asiáticos, disputas fronteiriças, econômicas e securitárias surgiram entre esses países e Moscou. É a partir dessa mudança na política externa que o Kremlin encontrou na Organização de Cooperação de Xangai, e na sua parceria estratégica com a China, uma forma de preservar a sua influência na Ásia Central e resolver questões de disputas com os países da região.

O artigo está dividido em duas sessões. A primeira busca entender no que consiste o pacote de medidas nomeado por Mearsheimer (2014). Vale adiantar que tal pacote consiste nas expansões da OTAN e da União Europeia para o leste europeu, Báltico e Cáucaso e a promoção da democracia5 para esta região. Utilizar-se-á nesta seção bibliografia referente aos temas referidos anteriormente, buscando retomar a cronologia das ações que levaram a já mencionada mudança de eixo na política externa russa. A segunda seção do artigo buscará compreender, a partir dos eventos expostos na primeira seção do artigo, como se deu a criação da OCX e a aproximação russa com os países centro-asiáticos e China. Para tanto, o trabalho utilizará documentos russos - mais especificamente os conceitos de política externa

5 A promoção da democracia, neste caso, está ligada ao apoio do que ficou conhecido como as Revoluções Coloridas no espaço da Europa oriental, Cáucaso e Ásia Central e o apoio a movimentos separatistas.

e segurança nacionais elaborados pelo Kremlin - de diferentes anos para relacionar as medidas tomadas pelo Ocidente, a mudança de visão de política externa russa e a criação da OCX, além de utilizar da bibliografia sobre o tema.

2 O Avanço Triplo do Ocidente

Após a dissolução da URSS, o território da Federação Russa diminuiu consideravelmente. Dos 22,8 milhões de km² da União Soviética, o território herdado pela Rússia em 1991 era de pouco mais de 17 milhões de km², menos de um terço do território soviético (VISENTINI, 2017; MAZAT; SERRANO, 2012). Esse fato levou a duas consequências importantes para o presente estudo. Primeiramente, a redução do território russo implicou no surgimento de novos Estados no entorno estratégico desse país. Na Ásia Central, Moscou teve, e ainda tem, que lidar com a questão dos cinco países que surgiram naquela região6.

O segundo ponto a ser levantado é a perda de profundidade estratégica do território russo em relação aos seus possíveis agressores (MCCGWIRE, 2008). Uma das características geopolíticas mais marcantes do período da Guerra Fria foi a divisão do mundo em dois blocos. A divisão da Europa no bloco soviético e ocidental atendia a um propósito estratégico para a URSS. O leste europeu formava uma *glacis* contra os possíveis ataques nucleares dos Estados Unidos, uma vez que os bombardeiros norte-americanos teriam que percorrer uma distância em zona inimiga muito maior para chegar à Moscou (MANDEL, 1986; VISENTINI, 2017). Nessa nova realidade, a necessidade, por parte do Kremlin, de estabelecer uma profundidade estratégica para manter as suas fronteiras a salvo de possíveis agressões persistiu, o que desenvolveu uma demanda russa por organizar uma nova zona de influência sobre a Europa (ADAM, 2008).

A expansão das instituições ocidentais para o leste compôs uma possível ameaça estratégica para a Rússia. Sob proteção da OTAN, os antigos espaços que outrora compuseram a glacis soviética poderiam se tornar um protetorado norte-americano, o que colocaria as forças aliadas do ocidente a algumas centenas

6 Com a independência dos cinco países centro-asiáticos, a Rússia teve que lidar com alguns fatores envolvendo essas nações. A delimitação fronteiriça entre as fronteiras russas e os países da região, a demarcação dos mares territoriais e Zonas Econômicas Exclusivas no Mar Cáspio, a exploração de petróleo na região e a presença da marinha russa em toda extensão dessa mar são algumas das questões que merecem ser apontadas.

de quilômetros da fronteira com a Rússia e de Moscou (MCCGWIRE, 2008; PICCOLLI, 2016; MEARSHEIMER, 2014).

A questão se torna mais sensível para Moscou quando, no início do século XXI, os Estados Unidos lançaram a sua iniciativa de um escudo antimíssil na Europa, claramente vinculada com a expansão da OTAN para o Leste, uma vez que as instalações de tal escudo estariam alocadas nos países recém-entrantes na Organização (PICCOLLI, 2012). O escudo antimíssil estadunidense se torna uma ameaça estratégica para a Rússia, pois a sua capacidade de lançar um segundo ataque contra uma possível ofensiva nuclear norte-americana seria neutralizada ou consideravelmente comprometida, já que os mísseis balísticos russos seriam interceptados pelo escudo norte-americano situado na Europa (PICCOLLI, 2012).

É a partir desta perspectiva que o governo russo enxergam os movimentos realizados pelo Ocidente em direção ao oeste. Mais do que isso, ao longo da década de 1990 — e antes mesmo do fim da URSS —, Moscou sofreu algumas decepções no que diz respeito à promessa dos Estados Unidos de não haver uma expansão da OTAN para o leste7 (MCCGWIRE, 2008; PICCOLLI, 2012). A primeira decepção ocorreu ainda no ano de 1990, quando da reunificação da Alemanha, o país reunificado manteve o status de membro da OTAN, herança da República Federativa Alemã, o que levou ao fim da perspectiva soviética de uma Alemanha neutra (MCCGWIRE, 2008; PICCOLLI, 2016).

Apesar desse episódio, a verdadeira primeira expansão da OTAN só ocorrerá na metade da década de 1990 (MEARSHEIMER, 2014). Em 1993, a administração Clinton já dava indicativos para a expansão da OTAN rumo ao leste. Tal expansão seria confirmada em 1999, quando República Tcheca, Polônia e Hungria se tornaram membros da organização militar (MEARSHEIMER, 2014). A entrada desses países na organização é simbólica. Juntamente com a Alemanha reunificada, os membros do Pacto de Varsóvia começavam a aderir a sua contraparte ocidental. Mais do que isso, esse movimento deu indicações da política do Ocidente de ampliar a sua presença política e militar sobre o que antes era a zona de influência soviética (MEARSHEIMER, 2014).

7 Essa, pelo menos é a visão russa sobre o tema, já que os estadunidenses afirmam que não houve um entendimento escrito sobre o tema (PICCOLLI, 2012).

Ainda durante a primeira onda de expansão, o governo russo também teve que testemunhar a ação militar direta da organização nos Balcãs e, mais especificamente, na Sérvia, que era uma aliada russa. A ação da OTAN na Guerra da Bósnia no território sérvio em 1995 e as novas operações da aliança ocorridas em 1999 durante a guerra do Kosovo, levaram ao presidente Yeltsin mudar o tom de seus discursos, no que se refere a Otan e o Ocidente (MAZAT;SERRANO, 2012; ADAM, 2013; MEARSHEIMER, 2014; CORDESMAN, 2014). Em 1995, por exemplo, o presidente russo declarou o seu descontentamento com a expansão da OTAN e alertou de uma possível guerra no continente se operações como as ocorridas na Bósnia ocorressem mais perto das fronteira russas. E, em 1999, a resposta foi similar (THE GUARDIAN, 1999; MEARSHEIMER, 2018).

Os protestos russos não impediram que o Ocidente continuasse com os seus planos e a segunda onda de expansão da OTAN, iniciada em 2002, foi concretizada em 2004 (PICCOLLI, 2012). Na nova leva de países a entrarem na aliança militar estavam Eslováquia, Eslovênia, Romênia, Bulgária e os países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia) (MEARSHEIMER, 2014). Desta vez, a organização rumou mais ao leste e, pela primeira vez, passou a dividir fronteiras com a própria Rússia. Se, em 1999, o Ocidente havia atraído a Europa Central para dentro da sua área de influência, o exterior próximo da Rússia havia sido isolado da esfera de influência desse país na nova rodada de expansão da OTAN (ADAM, 2013). Mais do que isso, Estados fronteiriços da Rússia agora recebiam auxílio militar dos Estados Unidos, com as tropas desse país podendo realizar exercícios militares um pouco mais de 100 km de distância de São Petersburgo (OTAN, 2018b).

Em 2009, ocorreu uma das últimas rodadas de expansão da OTAN, quando Albânia e Croácia se juntaram à organização (OTAN, 2018a). Contudo, a última medida de grande significância para o objetivo deste artigo ocorreu em 2008. Neste ano, a aliança militar mostrou a intenção de admitir a entrada da Ucrânia e Geórgia, outros dois países que formavam a URSS e fazem fronteira com a Rússia, na organização8 (MEARSHEIMER, 2014).

8 Vale ressaltar, que o movimento de admitir a entrada destes dois países foi apoiada pelos Estados Unidos, países como França e Alemanha se opuseram a esse movimento (MEARSHEIMER, 2014). A reação dos dois países está ligada a relação econômica entre esses com Moscou, uma vez que a Europa é dependente do fornecimento do gás natural proveniente da Rússia (MAZAT;SERRANO, 2012; U.S EIA, 2016)

Além de serem países fronteiriços à Rússia, a entrada desses dois países na OTAN resultaria em três consequências. A primeira dessas seria o total cercamento da Rússia pela aliança militar do Ocidente, fazendo com que o sentimento — já existente — de enclausuramento do país em relação aos seus adversários, aumentasse ainda mais (MAZAT;SERRANO, 2012). O segundo ponto é que a Ucrânia é um país chave para a geopolítica Rússia, uma vez que é um importante corredor dos recursos energéticos russos para o resto da Europa e, principalmente, pela questão da base naval russa de Sebastopol que, na época, garantia o acesso da marinha russa ao Mar Negro (ADAM, 2008). Por fim, como já citado anteriormente, a Rússia perderia o resto da sua profundidade estratégica que havia conquistado no pós-Segunda Guerra (MCCGWIRE, 2008).

Sobre a ampliação da União Europeia para o Leste, é importante ressaltar que a adesão às duas organizações discutidas até aqui foi realizada praticamente de forma casada. O que se pode constatar é que todos os países que, hoje, fazem parte da OTAN também são membros da União Europeia ou estão em processo de adesão ao bloco econômico (OTAN, 2018a; UE, 2018).

Outro aspecto a ser levantado é que, apesar da expansão da União Europeia também representar o afastamento da antiga área de influência russa — como a OTAN — (ADAM, 2008), as relações entre o bloco econômico e a Rússia se dão de uma forma mais singular, uma vez que a Rússia conta com os seus recursos energéticos - que em grande parte são consumidos pela Europa — como uma ferramenta da sua política externa (MAZAT;SERRANO, 2012; U.S EIA, 2016). A relação entre a UE e Moscou, dessa forma, deve levar em conta as relações econômicas que envolvem esses dois atores.

Contudo, a interdependência econômica entre os dois não minimiza a sensibilidade de Moscou à expansão da União Europeia. Esta questão fica visível no episódio da Ucrânia em 2014, quando o governo russo fez uma contraproposta à Kiev para não entrar na União Europeia, como uma forma de manter a sua influência sobre o país (MEARSHEIMER, 2014). Mais evidente ainda da importância estratégica da Ucrânia para Moscou é a tomada da Crimeia pelas tropas russas após a mudança de regime em Kiev (MEARSHEIMER, 2014).

Em relação ao que Mearsheimer (2014) chamou de expansão da democracia, pode-se identificar como tal expansão as mudanças de regimes ocorridas na primeira década do século XXI em alguns países do entorno estratégico russo, também conhecidas como revoluções coloridas9. Tais mudanças de governo que, se não foram diretamente patrocinadas ou organizadas pelo Ocidente - como defende Mearsheimer (2018) -, foram apoiadas por esse (ORTEGA, 2009).

No que diz respeito às revoluções coloridas, é possível perceber que a mudança de regime nos três países foi favorável às medidas que já vinham sendo implementadas pelo Ocidente no antigo espaço soviético ao longo da década de 1990 e 2000. Ou seja, as mudanças de regime acabaram retirando do poder governos pró-Rússia para substituí-los por governos deliberadamente pró-Ocidente. Mais do que isso, os líderes que assumiram em Geórgia, Ucrânia e Quirguistão pregavam a entrada de seus países na União Europeia e na OTAN (ORTEGA, 2009), indo ao encontro ao avanço das duas organizações em direção ao oriente.

Do ponto de vista Russo, como será aprofundado na próxima seção, essas revoluções representavam não só a perda de influência no seu entorno, como também o risco de o próprio país acabar sofrendo uma desestabilização similar à vivenciada nesses países (CORDESMAN, 2014). A criação do protetorado do Kosovo como desdobramento das ações da OTAN nos Balcãs e o reconhecimento deste como país independente, suscitaram o temor de um possível movimento separatista de dentro do território russo alcançar autonomia10 com o apoio do Ocidente (MAZAT;SERRANO, 2012; ADAM, 2013). Tal visão levará a Rússia agir externamente e internamente, como será visto na próxima seção, para prevenir novas revoluções dentro e fora de seu território (ORTEGA, 2009; CORDESMAN, 2014).

9 As revoluções coloridas abordadas são a Rosa, ocorrida na Geórgia, Laranja, na Ucrânia, e Tulipa, no Quirguistão.
10 Vale lembrar que, durante a década de 1990, a Rússia sofria com o movimento separatista na Chechênia (IPEA, 2012; ADAM, 2013).

3 A Reação Russa aos Constrangimentos Externos e a Criação da OCX

Para entender a participação russa na criação da OCX, é necessário analisar como a visão de política externa do país foi sendo alterada ao longo dos anos em resposta aos acontecimentos no cenário internacional. Piccolli (2016) afirma que a política externa da Rússia está baseada em uma posição muito mais reativa do que ativa, ou seja, a política externa de Moscou age constantemente em resposta às ações de outros Estados.

Tal reatividade pode ser identificada nas mudanças de concepções de política externa na Rússia. Em 1991, a política externa do governo de Boris Yeltsin era pró-ocidentalista (ADAM, 2013; MAZAT;SERRANO, 2012; VISENTINI, 2017). Ao mesmo tempo em que o governo realizava reformas liberalizantes, para acabar com a estrutura planificada e inserir a Rússia em uma economia de mercado, no plano internacional o objetivo era se alinhar com os países da aliança atlântica em busca de apoio político e financeiro (MAZAT;SERRANO, 2012; ADAM, 2013; VISENTINI, 2017).

Se, no plano interno, as reformas propostas por Yeltsin levaram o país a uma severa crise econômica que perpassou toda a década de 1990 e minou a capacidade estatal russa - em um sentido amplo do termo -, no plano internacional o alinhamento com o Ocidente também não rendeu frutos (MAZAT;SERRANO, 2012; ADAM, 2013; MONAGHAM, 2017, VISENTINI, 2017). Enquanto Moscou praticava uma política de aproximação com o Ocidente, EUA e Europa estavam preparando as suas ações já comentadas anteriormente na Europa Central, nos Bálcãs, Báltico e Cáucaso.

Apesar de seu alinhamento com o Ocidente, logo ficou claro para Moscou que o seu país não seria inserido na realidade ocidental. A entrada da Alemanha unificada na OTAN em 1990, os planos de expansão da organização, assim como da União Europeia, já em 1993, o bombardeamento de forças sérvias na guerra da Bósnia em 1995 e a situação do separatismo na Chechênia entre 1994 e 1996 mostravam que, ao invés de integrá-la, o Ocidente começava a isolar a Rússia no cenário internacional e regional europeu.

Uma mudança de postura, ainda que relativa, ocorreu em 1996, quando Yeltsin nomeou Yevgeny Primakov para o cargo de chanceler do país (ADAM, 2012; PICCOLLI, 2012). Com uma visão assumidamente Eurasiana da política externa russa, a indicação de Primakov foi indício de uma mudança na política externa russa, mesmo que essas mudanças sejam sutis. No quadro geral, a Rússia ainda mantinha a sua posição de aliada do Ocidente, contudo a ideia do país como pertencente a uma realidade europeia e asiática - o que possibilita a aproximação com os países asiáticos como China e os centro-asiáticos - já é visível nos documentos russos em 1997[11]. Além disso, o tema da expansão da OTAN e as suas consequências para segurança nacional russa - já apontado por Yeltsin em 1996 - é retomado (FAS, 1997; ADAM, 2011).

Já em 1996, é possível identificar uma ação que aponta para uma nova visão de política externa na Rússia e que será totalmente adotada no século XXI durante o primeiro governo Putin. Neste ano, China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão formaram a organização dos Cinco de Xangai (FREDHOLM, 2013; RAKHIMOV, 2013). Tal organização tinha como objetivo a construção de confiança mútua entre os países, resolução de disputas fronteiriças entre os membros e diminuição da presença militar entre as fronteiras compartilhadas dos membros da organização (FREDHOLM, 2013; RAKHIMOV, 2013).

A criação dos Cinco de Xangai tem propósito e origem claros pelo lado russo. Se em suas fronteiras ocidentais e europeias o Ocidente marchava para englobar o antigo espaço soviético russo, Moscou iria garantir a prevalência de seus interesses na Ásia Central. Para tanto, a Rússia encontrou na China, ainda que de forma muito incipiente em 1996, um importante aliado que sofria de desafios parecidos com os seus, como é o caso do separatismo (ADAM, 2012).

As falas de Yeltsin, a chegada de Primakov, a retomada da vocação eurasiana em seus documentos oficiais, a criação dos Cinco de Xangai e a identificação do unilateralismo com uma ameaça a sua segurança (RÚSSIA, 2000) são indicativos de uma nova visão de política externa russa já na virada do milênio. Apesar de tais indicativos, Moscou ainda tentou realizar aproximações com o Ocidente na virada

11 No rascunho de sua política nacional de segurança, a Rússia reconhece processos de interações que ocorrem na Ásia e utiliza da sua autodeclarada vocação eurasiana para justificar a inaceitabilidade da ausência russa nesses processos. Além disso, a Ásia Central é nominalmente citada como a sua área de interesse (FAS, 1997).

do milênio. A tentativa é visível no apoio dado aos EUA à sua guerra ao terror pelo presidente Putin12 (ADAM, 2012). Contudo, os eventos subsequentes, como a nova rodada de expansão da OTAN (dessa vez para os países bálticos), a invasão do Iraque em 2003 e as Revoluções Coloridas, mudaram de vez o posicionamento russo (ADAM, 2012).

A parceria estratégica com a China que foi iniciada em 2001 ganhou uma relevância ainda mais importante a partir de 2003. Além disso, a Organização de Cooperação de Xangai - sucessora dos Cinco de Xangai após a entrada do Uzbequistão em 2001 - também se tornou mais relevante aos russos (ADAM, 2012; RAKHIMOV, 2013). A partir desse ano, a OCX começou a aumentar seu escopo, passando a tratar de assuntos relacionados a transporte, energia e economia (RAKHIMOV, 2013). A segurança continuou sendo um dos pilares da instituição, com a criação de um centro de combate ao terrorismo que tem como objetivo o combate conjunto ao terrorismo na região (ADAM, 2012b; RAKHIMOV, 2013).

Em 2005, a organização mostrou a capacidade de alcançar os objetivos russos de manter a Ásia Central como um espaço da sua área de influência. Após uma tentativa de mudança de regime sem êxito no Uzbequistão (CORDESMAN, 2014), foi lançada uma nota conjunta manifestando o apoio ao governo vigente e à manutenção das instituições daquele país. Mais do que isso, exigiu-se a retirada da base militar norte-americana no país, o que acabou sendo feito pelo governo Uzbeque (ADAM, 2012). A posição da organização e a retirada da base norte-americana daquele país - diminuindo consideravelmente a presença dos EUA na região — mostram a eficácia da OCX para a manutenção dos objetivos de política externa russa e de sua influência na região.

É interessante apontar a sequência cronológica que ocorre o avanço Ocidental na Europa e o estabelecimento da relação com a China e a organização do espaço centro-asiático no que se torna a OCX por parte dos russos. O movimento que começa em 1996 com a nomeação de Primakov e com a elaboração do rascunho da política de segurança nacional russa, ganha maior proporção com o estabelecimento da parceria estratégica com a China em 2003, logo após a segun-

12 A solidariedade com os Estados Unidos parte da percepção de Moscou que Washington apoiaria a própria luta russa contra o terrorismo, o que acabou não ocorrendo (ADAM, 2012).

da rodada de expansão da OTAN iniciar. Nos últimos anos a mudança na política externa russa é aprofundada e institucionalizada através da criação da OCX e o crescimento da mesma. Não por acaso, os documentos balizadores da política externa russa em 2008, 2013 e 2016 apontam a importância da organização e da parceria da China como de extrema relevância para os objetivos russos (RÚSSIA, 2008; RÚSSIA, 2013; RÚSSIA, 2016).

Um dos últimos aspectos a ser analisados da OCX é a entrada em 2017 de Índia e Paquistão à organização (CCTV, 2017). A entrada destes dois países para a organização transformou a OCX em uma organização de grande envergadura, abarcando quatro Estados nucleares e metade da população mundial (RAKHIMOV, 2013). Além disso, a entrada da Índia — importante parceiro russo — possibilitou que a influência russa chegasse, através da OCX, até o Oceano Índico. A possível entrada da Bielorrússia, membro observador atualmente, abarcaria uma verdadeira zona eurasiana de influência russa.

No entanto, alguns desafios se postam à frente dos objetivos russos. Se, no início do milênio, a China foi um importante parceiro político e econômico da Rússia, hoje em dia ela se transforma em um desafio para Moscou na Ásia Central (ADAM, 2012). Além disso, a China foi importante para a revitalização da indústria de defesa russa, através da exportações de armamentos para esses, e para a consolidação da Ásia Central como importante aliado político. Atualmente, entretanto, a China se mostra um desafio econômico para a Rússia (ADAM, 2012b).

Diferentemente do Ocidente, a China se apresenta como um risco para a influência Russa na Ásia Central através do seu poderio econômico. As relações econômicas entre os chineses e os países da região é baseada na venda de recursos energético desses para Pequim, enquanto a China fornece produtos manufaturados para as economias centro-asiáticas (ADAM, 2012, RAKHIMOV, 2013) . Além disso, os chineses também oferecem os seus investimentos, principalmente na área de infraestrutura, no que hoje faz parte do portfólio de investimentos da One Belt Initiative (CAI, 2017). A Rússia, por sua vez, não pode oferecer as mesmas vantagens econômicas que a sua parceira oferece - situação que se agrava

as dificuldades econômicas vividas pelos russos após a crise de 2008 -, colocando a posição de relevância de Moscou para a Ásia Central em risco.

Apesar desses desafios, a OCX continua sendo uma organização de extrema relevância para a Rússia. A partir dela, Moscou conseguiu sair do isolamento imposto pelo Ocidente na sua fronteira Ocidental. A OCX permitiu aos russos manterem um espaço de influência e profundidade estratégica e continuar a ser um ator importante na Eurásia.

4 Conclusão

Em 1991, a União Soviética se dissolveu. A Federação Russa que assume o seu lugar no cenário internacional como herdeira da antiga superpotência pouco lembra a URSS. Tendo perdido quase um terço de seu território e mergulhada em uma grande crise política e econômica, Moscou buscou o alinhamento com o Ocidente como uma forma de receber investimentos em seu país, crendo que seria recebida de braços abertos pelas democracias liberais do ocidente.

O quadro que se segue já a partir de 1991 mostrou um cenário completamente diferente do pensado pelo presidente russo Boris Yeltsin. A Rússia não só ficou sem receber auxílio financeiro, como começou a ser isolada do cenário regional europeu e no meio internacional. Suas antigas zonas de influência e territórios começaram a ser absorvidos pela esfera de influência, seja estratégica, política ou econômica das organizações ocidentais. Já no final da década de 1990, a OTAN tinha incorporado a maior parte dos membros do Pacto de Varsóvia e, alguns anos depois, chegava à fronteira da Rússia através de sua presença nos países bálticos.

A União Europeia, da mesma forma do que a OTAN, englobou em seu bloco os antigos membros do bloco soviético. Países que não aderiram inicialmente e voluntariamente a essas duas organizações se aproximaram da Rússia após mudanças de regime que, se não patrocinadas pelo Ocidente, possivelmente receberam o seu apoio.

A Rússia, percebendo o seu cercamento político e estratégico, começou a mudar o seu eixo de ação na política externa. Se antes os dirigentes em Moscou olhavam para o oeste como parceiro, no final do século e início do novo milênio, o governo Russo olhava para o sul em direção à Ásia. Trazendo de volta o pensamento

eurasiano para a sua política externa, a Rússia, principalmente a partir de 2003, começa a buscar apoio político e econômico com a China.

Tal parceria foi extremamente importante para a estruturação, solidificação e expansão da OCX. Através desse organismo, e com o auxílio da China, a Rússia foi capaz de afastar a presença Ocidental da Ásia Central e continuar mantendo essa região como sua área de influência, agora compartilhada com a China. Se, na Europa, a Rússia havia perdido a profundidade estratégica de outrora, na Ásia Central tal profundidade foi mantida e, de certa forma, expandida graças ao ingresso da Índia na organização em 2017.

Em 20 anos, portanto, a Rússia movimentou o seu eixo de política externa em 180 graus. Passando da busca de apoio do Ocidente - respondida por estes através do seu isolamento - para uma parceria com os países asiáticos. Contudo, novos desafios na região da Ásia Central se apresentam à Rússia, que dificilmente pode competir com o poderio econômico chinês. Se nas décadas anteriores o isolamento político e estratégico se deu através da utilização de organizações internacionais do Ocidente para isolar e cercar a Rússia, agora o isolamento poderá se dar na própria OCX, uma vez que a economia russa não oferece, aos países da Ásia Central, o poder de compra de seus produtos energéticos, assim como o poder de investimento chinês.

Um retorno do diálogo entre Ocidente e Rússia parece improvável nesse momento, devido à situação política entre os dois ter se deteriorado intensamente nos últimos anos. Dessa forma, as possibilidades de aliança russas no espaço eurasiano ficam restringidas às parcerias já consolidadas por Moscou. O Ocidente, portanto, acaba deixando que a influência econômica chinesa chegue à Ásia Central com o apoio russo, o que, talvez poderia ter sido diferente, se não fossem as medidas tomadas há mais de 20 anos.

Referências

ADAM, Gabriel Pessin. As relações entre Rússia, Ucrânia e Belarus e o papel que nelas exercem os recursos energéticos. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

ADAM, Gabriel Pessin. A Rússia e os países da comunidade dos Estados Independentes no início do século XXI. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli. Uma longa transição: vinte anos de transformação na Rússia. Brasília IPEA, 2011.

ADAM, Gabriel Pessin. A Rússia como grande potência e a parceria estratégica com a China. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli. A Rússia no século XXI: o renascimento de uma grande potência. Brasília, IPEA, 2012.

ADAM, Gabriel Pessin. União Eurasiana: o multilateralismo na política externa russa nos anos 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CAI, Peter. Understanding China's Belt and Road Initiative. Sydney, Lowy Institute for international policy, 2017.

CCTV. The Shanghai Spirit shows its strength. 2017. Disponível em: http://english.cctv.com/2018/05/30/ARTIw5vJOBr5ZJZRgXDpFrzu180530.shtml. Acesso em: 14/12/2018.

CORDESMAN, Anthony H. Russia and the "colour revolution": a russian military view of a world destabilized by the US and the West (full report). CSIS, 2014. Disponível em: https://www.csis.org/analysis/russia-and-%E2%80%9Ccolor--revolution%E2%80%9D. Acesso em: 08/12/2018.

EUROPEAN UNION. Os 28 países da UE. Bruxelas, 2018. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt. Acesso em: 15/122018

FEDERAÇÃO RÚSSIA. National security concept of the russian federation. Moscou, 2000. Disponível em: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/589768. Acesso em: 15/12/2018

FEDERAÇÃO RÚSSIA. The foreign policy concept of the russian federation. Moscou, 2013. Disponível em: https://www.rusemb.org.uk/in1/. Acesso em: 15/12/2018

FEDERAÇÃO RÚSSIA. The foreign policy concept of the russian federation. Moscou, 2016. Disponível em: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248. Acesso em: 15/12/2018

FEDERAÇÃO RÚSSIA. The foreign policy concept of the russian federation. Moscou, 2008. Disponível em: http://en.kremlin.ru/supplement/4116. Acesso em: 15/12/2018

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS (FAS). Russian National Security Blue Print. Washington, 1997. Disponível em: <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/blueprint.html>. Acesso em: 19/05/2019

FREDHOLM, Michael. Too many plans for war, too few common values: another chapter in the history of the Great Game or the guarantor of central asian security?. In:FREDHOLM, Michael. The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian Geopolitics: new directions, perspectives and challenges. Copenhague, Nias Press, 2013.

FREIRE, Maria Raquel. A política externa em transição: o caso da Federação Russa. Relações Internacionais, n. 23, set., p. 75-89, 2009.

MAZAT, Numa; SERRANO, Franklin. A geopolítica da federação russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: vulnerabilidade, cooperação e conflito. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli. A Rússia no século XXI: o renascimento de uma grande potência. Brasília, IPEA, 2012.

MACCGWIRE, Michael. NATO expansion: a policy error of historic importance. International Affairs, n. 84, v. 6, p. 1281-1301, 2008.

MANDEL, Ernest. O significado da Segunda Guerra Mundial. São Paulo, Ática, 1986.

MEARSHEIMER, Jhon J. Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin. Foreign Affairs, set./out., 2014.

———. The Great Delusion: liberal dreams and international realities. New Haven, Yale University Press, 2018.

MONAGHAN, Andrew. Power in modern Russia. Manchester, Manchester University Press, 2017.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). NATO on the map. Bruxelas, 2018a. Disponível em: https://www.nato.int/nato-on-the-map/#lat=59.436962&lon=24.75357400000007&zoom=1&layer-1. Acesso em: 14/12/2018

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). NATO on the map: exercise Saber Strike 2018. Bruxelas, 2018b. Disponível em: https://www.nato.int/nato-on-the-map/#lat=59.436962&lon=24.75357400000007&zoom=1&layer-4&infoBox=568. Acesso em: 14/12/2018

ORTEGA, Felipe Afonso. Cores da mudança? As revoluções coloridas e seus reflexos em política externa. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

PICCOLLI, Larlecianne. As relações Rússia-OTAN: entre sinais de defesa e ameaça. Janus Online, 2015-2016. Disponível em: http://janusonline.pt/images/anuario2015/1.7_LarleciannePiccolli_OTAN.pdf. Acesso em: 15/11/2018.

PICCOLLI, Larlecianne. Europa enquanto condicionante da política externa de segurança da Rússia: o papel da defesa antimíssil. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012b.

RAKHIMOV, Mirzokhid. The institutional and political transformation of the SCO in the context of geopolitical changes in Central Asia. In:FREDHOLM, Michael. The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian Geopolitics: new directions, perspectives and challenges. Copenhague, Nias Press, 2013.

THE GUARDIAN. Londres: The Guardian Media Group [1821-2019]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/1999/apr/09/balkans12>. Acesso em: 18/05/2019

U.S Energy Information Administration (U.S EIA). Country Analysis Brief: Russia. Washington, 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Os paradoxos da Revolução Russa. Rio de Janeiro, Alta Books Editora, 2017.

Constraints of the Russian Action: the Foundation of SCO and Russian Presence in the Central Asia as The Result of Occident Action in Russian Frontier

Abstract: In 1991, the USSR came to an end. The Russian Federation, considered the heir of the Soviet Union, emerged on the international stage with a territory smaller than its predecessor superpower and plunged into an economic and political crisis. The West, unlike Russian leaders expected, did not help the country and began a process of isolation of the russians. This paper has the objective of analyse the policies mentioned previously to understand how these policies influenced in the creation of the russian foreign policy, turned to Asia, which had influence in the creation of the SCO. To accomplish this objective, the study utilised the bibliography specialized in this theme and also utilised primary sources of the russian foreign policy. At the end of the paper, is possible conclude that the SCO, at least by the russian side, become an answer to the challenges imposed by the Wet to Moscow.

Key-words: Russia-SCO- NATO-China

As Patologias do Fundo Monetário Internacional

Natália Hedlund Jardim
Dionéia Gabrieli Valk [1]

Resumo: O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma das Organizações Internacionais (OIs) de maior relevância na economia global. Entretanto, assim como as demais OIs, ele tende ao desenvolvimento de um comportamento patológico que pode prejudicar seu funcionamento. Desse modo, esse artigo se propôs a identificar tais patologias e a analisar os efeitos que elas acarretam ao FMI por meio da aplicação dos conceitos do estudo de Barnett e Finnemore (1999) e pela perspectiva das teorias construtivista e de governança global. Foram identificadas três patologias: a irracionalidade da racionalização, o universalismo burocrático e o isolamento organizacional. Tais patologias comprometem a efetividade do FMI, levando-o a agir de forma inconsistente com sua missão e levantando questionamentos acerca da legitimidade da organização.

Palavras-chave: Fundo Monetário Internacional. Patologias. Racionalização. Burocracia. Construtivismo. Governança Global.

1 Alunas de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

1 Introdução

O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma das Organizações Internacionais (OIs) de maior relevância para a economia internacional. A sua missão principal é assegurar a estabilidade do Sistema Monetário Internacional, através de: acompanhamento da economia global e das economias dos países membros, fornecimento de empréstimos a países com dificuldades de balanço de pagamentos e ajuda prática aos membros (IMF, 2017). Desse modo, busca auxiliar os países na tarefa de promover estabilização e, com isso, levar ao crescimento econômico de seus membros. Porém, o FMI, assim como as demais OIs, pode desenvolver um comportamento interno disfuncional ou patológico, prejudicando o cumprimento dos objetivos declarados da organização.

Segundo Barnett e Finnemore (1999), as patologias das OIs podem levar a um comportamento ineficiente e torná-las incapazes de alcançar o seu objetivo final, devido às suas características inerentes. Nesse sentido, o FMI é uma organização muito criticada por sua forma de atuação e de funcionamento, devido ao receituário indicado pelo FMI para resolver os desequilíbrios nas economias de seus membros. Uma das maiores críticas que se faz à instituição é que o tipo de programa aplicado não atende às especificidades de cada país, já que é usado sempre o mesmo modelo econômico para todos os ajustes. Desse modo, torna-se relevante realizar um estudo neste sentido acerca do FMI, pois estas patologias podem levar à ineficiência na atuação da organização, impactando as economias dos países que recorrem ao FMI através dos empréstimos e dos programas aplicados.

Duas teorias aplicadas às OIs podem auxiliar no entendimento do FMI e de suas patologias: o construtivismo e a governança global. Segundo Herz e Hoffmann, o construtivismo entende que:

> Os atores não existem separados de seu ambiente social e dos sistemas de significados compartilhados, ou seja, da cultura. Atores e estruturas sociais são mutuamente constituídos. O ambiente social em que nos encontramos define nossas identidades como seres sociais; ao mesmo tempo, a agência humana cria, reproduz e muda a cultura através de práticas contínuas (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 73).

Dessa forma, uma organização internacional pode mudar a definição de interesses e identidades dos Estados e de outros atores e possuir uma cultura organizacional que influencia o seu comportamento e funcionamento.

Do mesmo modo, o campo global está agora preenchido com uma grande variedade de novos atores – como OIs, ONGs, corporações, associações profissionais e grupos de advocacia – que vão além da tradicional visão Estadocêntrica das relações internacionais (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010). O reconhecimento do papel desses novos atores, entre eles as OIs, torna relevante a realização de uma análise de seu funcionamento interno, de modo a reconhecer comportamentos disfuncionais e a compreender como essas patologias podem influenciar na efetivação dos objetivos finais das organizações (BRANDLOW, 2006).

A partir disso, surge o seguinte questionamento: de que forma as patologias do FMI afetam o funcionamento da organização e de seus programas? Diante dessa questão, pretende-se, através da revisão da literatura, investigar quais são essas patologias e se elas estão presentes no FMI por meio da aplicação dos conceitos do estudo de Barnett e Finnemore (1999). Com isso, analisar-se-ão os efeitos que essas patologias acarretam no FMI e em seus programas.

Para tanto, a seguir será abordado o conceito de patologia, com base nas patologias apresentadas no estudo de Barnett e Finnemore (1999), mostrando o que são e qual a sua implicação nas OIs. Após, será apresentado um breve histórico do FMI, buscando explicar seus objetivos, seu funcionamento e sua forma de atuação, de modo a compreender a cultura organizacional e a relação da organização com os países membros. Em seguida, será aplicado o estudo de Barnett e Finnemore (1999) ao FMI, com o objetivo de visualizar as patologias da organização e como estas podem levar a um comportamento disfuncional. Por fim, será analisado como essas disfunções afetam a organização e os seus programas aplicados nos países membros.

2 O Fundo Monetário Internacional e Suas Patologias

Nesta seção, serão abordadas as patologias das OIs, os aspectos históricos e funcionais do FMI e a aplicação das patologias apresentadas ao FMI. Por fim, verificam-se os efeitos destas patologias no Fundo e em seus programas.

2.1 Patologias das Organizações Internacionais

No contexto em que esse artigo se insere, as patologias podem ser definidas como disfunções comportamentais em uma organização internacional, decorrentes de diferentes culturas internas que a organização desenvolve; ou seja, as patologias surgem da cultura organizacional interna gerada quando tal cultura vai contra os objetivos essenciais da burocracia. De acordo com Barnett e Finnemore (2004, p. 39, tradução nossa)[2]: "a ênfase das burocracias nas regras, especialização e compartimentação pode se combinar para criar patologias de várias maneiras". Os autores apontam cinco mecanismos que podem levar a patologias em OIs: a irracionalidade da racionalização, o universalismo burocrático, a normalização do desvio, o isolamento organizacional e a contestação cultural (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

A irracionalidade da racionalização ocorre quando as burocracias incorporam regras e procedimentos de maneira exacerbada, de modo que estes acabam por influenciar os objetivos principais da organização. Tal influência pode gerar uma ineficiência no cumprimento dos objetivos, na medida em que as OIs deixariam de buscar regras e procedimentos de maior eficiência para a realização de suas missões. O universalismo burocrático, por sua vez, é observado devido à atuação simultânea em distintos contextos por parte das OIs. Tal atuação poderia levar ao estabelecimento de procedimentos padrões e regras universais, que não se adaptariam a diferentes contextos particulares. Desse modo, os resultados almejados podem ser comprometidos quando essas particularidades não são levadas em consideração no processo de planejamento (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Com relação à normalização do desvio, verifica-se que os desvios podem se tornar rotineiros, até o ponto em que são considerados normalizados – quando o desvio é institucionalizado; deixar que essas exceções aconteçam pode acarretar risco de falhas políticas para a organização. Já o isolamento organizacional refere-se à falta de feedback, quando os profissionais se fecham em seu corpo técnico podendo passar a ter uma visão distorcida do mundo, fazendo com que não se promova os objetivos principais da organização por não estarem em contato com informações relevantes e não reavaliarem seus modos. Os autores destacam, ainda, que há

2 Tradução nossa, 2019. Excerto original: "Bureaucracy's emphasis on rules, specialization, and compartmentalization can combine to create pathologies in a variety of ways" (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 39).

duas causas principais do isolamento associadas às OIs: o profissionalismo e a não existência de grandes pressões de desempenho vindas de fora, sendo que tal desempenho também pode ser difícil de mensurar (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Por fim, tem-se a contestação cultural na medida em que distintas partes das OIs desenvolvem diferentes maneiras de ver o mundo, acarretando no surgimento, dentro dessas organizações, de diferentes culturas e percepções acerca do ambiente e da missão da organização internacional; isso pode gerar choques de perspectivas concorrentes desenvolvendo, portanto, a patologia. Ressalta-se que essas patologias são importantes de serem estudadas, na medida em que toda a organização internacional pode desenvolvê-las. Na prática, normalmente, a organização se envolve com mais de um tipo dessas patologias por vez (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

2.3 O Fundo Monetário Internacional

O Fundo Monetário Internacional é uma das três instituições multilaterais criadas na Conferência de Bretton Woods, em 1944, para gerir um novo sistema que vigoraria após a Segunda Guerra Mundial. O FMI, assim como a Organização Mundial do Comércio e o Banco Mundial, tinha como objetivos gerais zelar pela estabilidade econômica no pós-guerra e evitar que os erros de política do passado se repetissem. Nesse sentido, o novo sistema monetário e financeiro estava centrado na manutenção da estabilidade das taxas de câmbio, no auxílio aos países no enfrentamento de déficits no balanço de pagamentos e na provisão de liquidez, quando necessário (SABAI, 2003).

Ao FMI cabem três funções: supervisão econômica, assistência técnica e assistência financeira. A supervisão econômica é feita através de estudos que, segundo o FMI, têm caráter preventivo, objetivando direcionar o país membro ao caminho da estabilidade, mesmo quando não se utilizam recursos da instituição. A assistência técnica, por sua vez, é prestada por uma equipe de técnicos especializados que auxiliam os países membros em diversas áreas, como na elaboração e implantação de políticas fiscais e monetárias e no desenvolvimento institucional das relações políticas do FMI. Por fim, a assistência financeira é feita através de

sete modalidades de crédito, que variam conforme a duração do empréstimo e o problema enfrentado pelo país tomador do empréstimo (SABAI, 2003).

Em relação à assistência financeira, cada país tem direito automático a tomar emprestado um valor correspondente a até 25% de sua quota no FMI sem qualquer condicionalidade específica. A partir desse limite, as autoridades nacionais devem se submeter a um conjunto de medidas que condicionam o desembolso das parcelas, definidas em conjunto com o corpo técnico do FMI e condicionadas ao desempenho econômico segundo metas predefinidas. Dentre as modalidades praticadas, a mais comumente utilizada são os acordos stand-by, os quais possuem duração de entre 12 e 24 meses e são destinados a corrigir desequilíbrios no setor externo dos países (SABAI, 2003).

Segundo Driscoll (1998), o FMI tem como política admitir qualquer país que tenha o controle de sua política externa e esteja disposto a cumprir a carta de direitos e obrigações da instituição. Diante disso, os países que ingressaram no FMI em sua fundação tiveram de estabelecer quotas de capital, as quais refletiam a situação econômica do país em relação aos demais países membros da instituição. Já as nações que ingressaram após 1945 tiveram de, além de estabelecer as quotas, reestruturar seu sistema econômico de acordo com a ordem capitalista (SABAI, 2003).

Além de estabelecerem o quanto poderá ser emprestado aos países, as quotas também determinam o número de votos de cada um dos membros. Dessa maneira, os países que contribuem mais têm maior poder de decisão na organização. Entretanto, os membros não podem aumentar a contribuição a qualquer momento para aumentar seu poder de voto, pois é o Conselho Executivo do FMI quem decide o quanto cada membro pode contribuir.

Atualmente, o FMI conta com 189 países membros e possui sede em Washington, D.C., nos Estados Unidos. O Conselho dos Governadores é o principal corpo de tomada de decisão da organização e se reúne uma vez por ano, consistindo em um Governador para cada país membro, o qual é escolhido pelo país membro e é, normalmente, um ministro das finanças ou chefe do banco central. O Conselho dos Governadores também pode delegar decisões ao Conselho Executivo, o qual possui 24 Diretores, cada um representando um país membro ou grupo de países,

e realiza as atividades diárias do FMI. Dos 24 Diretores, cinco são representantes dos países com maior quota na organização, e os demais são representantes de países ou grupos de países membros. Ademais, o FMI conta com um quadro de 2.700 funcionários, de 148 países, sendo a grande maioria especialistas em macroeconomia e sistema financeiro (IMF, 2017).

2.4 Patologias do Fundo Monetário Internacional

Ao final de 1950, o FMI deslocou suas preocupações políticas, que antes eram voltadas para economias europeias que estavam se reestruturando da Segunda Guerra Mundial, aos países emergentes do Terceiro Mundo. Porém, utilizou os mesmos programas econômicos em ambos os casos, tanto nas economias europeias quanto nas economias do Terceiro Mundo. Pode-se caracterizar tal fato como um comportamento patológico que envolve o universalismo burocrático, visto que, lidando com contextos locais diferentes, o FMI deveria utilizar políticas diferentes para situações que são demasiado particulares; seriam necessárias soluções distintas (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Adicionado a isso, o FMI se expandiu com o passar do tempo; isso fez com que suas competências e conhecimentos iniciais fossem suplantados. Ele foi somando objetivos que, em grande parte, o afastaram de seu objetivo principal; também se questiona se ele realmente é apto e capacitado para agir nessas novas áreas, como, por exemplo, no combate à pobreza. Dessa forma, houve, na prática, um congestionamento das metas da organização. Isso é identificado como uma fonte de patologia, mais precisamente a irracionalidade da racionalização, já que o meio influenciou o objetivo principal do FMI que era promover a estabilidade econômica nos países que sofreram choques no balanço de pagamentos, além de que novos objetivos podem se tornar conflitantes, o que coloca em risco o sucesso desta organização, podendo torná-la ineficiente (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Além disso, é importante observar também que os objetivos gerados internamente, partindo dos próprios especialistas da organização, têm maior relevância dentro do FMI, possuindo maior chance de serem efetivados quando sugeridos de dentro, do que os objetivos do ambiente externo, sugeridos pelos Estados ou outros atores do sistema internacional. Identifica-se, portanto, a tendência patológica

de isolamento, já que o FMI pode, por vezes, ignorar os objetivos daqueles a quem serve, dando maior peso ao que é desenvolvido internamente (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Por outro lado, destaca-se a posição de autoridade que o FMI representa, já que possui um conhecimento especializado. Os Estados membros delegam a ele a atuação em determinados domínios econômicos internacionais, de modo que a expertise determina a maneira como o FMI se comporta. Com tal característica, o FMI deve cumprir princípios morais, fazendo com que suas ações sejam consistentes com a organização, para, dessa forma, manter sua autoridade. Dessa forma, só deveria estabelecer políticas econômicas apoiadas em seu conhecimento técnico. Porém, também tem utilizado essa autoridade de outras maneiras, como para regular o comportamento dos países, encorajando-os ao cumprimento de determinadas regras. Por exemplo, no século XXI, o FMI passou a realizar intervenções de maior abrangência nos países membros, com o pretexto de buscar soluções que auxiliassem na estabilização econômica; soluções essas que não eram neutras, mas que, no século passado, pretendiam ajustar determinadas economias ao Consenso de Washington (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Desse modo, pode-se observar que o FMI sofre de disfunções estruturais que foram se desenvolvendo e comprometendo a eficácia da organização. Ressalta-se, ainda, que o FMI se comprometeu a praticar a boa governança por meio da assistência técnica e dos programas de financiamento, por meio da aplicação de medidas que fortaleçam a governança. Por isso, as distorções só seriam solucionadas com uma reforma na estrutura e nos princípios organizacionais do FMI. Não ocorrendo isso, não há garantias de que o FMI possa efetivamente exercer governança e fornecer maior auxílio ao crescimento econômico dos países (BRANDLOW, 2006).

2.4 Efeitos das Patologias no FMI e em seus Programas

As patologias verificadas no FMI apontam para um grande universalismo burocrático, isolamento organizacional e irracionalidade burocrática por parte da organização. Pois, ao deslocar seu foco das economias europeias em recuperação da Segunda Guerra Mundial para as economias emergentes do Terceiro Mundo, foram aplicadas as mesmas variáveis e modelos que funcionaram relativamente bem

nos países industrializados. Tais modelos previam rigidez na política monetária, privatizações, aumento nos preços internos de energia e de outras tarifas públicas, cortes nos gastos públicos e nos investimentos, metas de superávit e dívida pública e reformas no mercado de trabalho, no sistema tributário e no sistema financeiro, apontando, desse modo, para um universalismo na aplicação dos programas da organização.

Segundo Momani (2013), a razão para esse status quo deve-se a uma cultura organizacional tecnocrática e hierárquica do FMI que, como muitas organizações, é lenta ao abordar mudanças estruturais, buscando encontrar formas de instituir mudanças que sejam favoráveis à sua cultura organizacional entrincheirada. Seguindo uma crise de débito nos anos 1990 que atingiu diversos Estados membros do FMI, a resposta da organização foi aumentar o alcance e a amplitude de suas condicionalidades de empréstimo. Em meados da década de 1980, a maioria dos acordos de empréstimo do FMI incluía menos de dez condicionalidades, mas, no final dos anos 1990, muitos acordos de empréstimo do FMI incluíam mais de trinta. Isso mostrou que a solução encontrada pelo FMI para enfrentar este problema foi expandir as condicionalidades baseadas em seus modelos clássicos, ao invés de desenvolver novos modelos que se adaptassem à nova situação econômica mundial e aos novos tomadores de empréstimo (MOMANI, 2013).

Posteriormente, críticas externas por parte da sociedade civil, de acadêmicos e dos próprios Estados membros sobre o amplo escopo de condicionalidades aplicadas forçou o FMI a abordar internamente a mudança da natureza intrusiva das contrapartidas exigidas por seus programas. Mesmo assim, Momani (2013) aponta que pouco mudou após os esforços de diminuição das condicionalidades, já que os empréstimos aos países em desenvolvimento ainda apresentavam diversos requisitos e metas contracionistas para liberação dos empréstimos.

Do mesmo modo, o fato do FMI contar com um quadro de funcionários em sua grande maioria especialistas em macroeconomia e Sistema Financeiro cria um ambiente de isolamento organizacional. Isso, segundo Barnett e Finnemore (1999), faz com que os profissionais se fechem em seu corpo técnico e passem a ter uma visão distorcida do mundo, além de não reavaliar seus modos, gerando ineficiência. Segundo Momani (2013), verificou-se que o FMI continua a recrutar

predominantemente jovens economistas do sexo masculino, com idade média de 30 anos e nascidos no Ocidente, geralmente com pouca ou nenhuma experiência política, acabando de completar um doutorado e formados em uma rede pequena, embora larga, de universidades anglo-americanas favorecidas pelo FMI. De tal maneira, esse corpo tecnocrático homogêneo limita a capacidade da organização de considerar as circunstâncias sociais e políticas dos membros devedores e, conseguinte, de fornecer auxílio econômico baseado na situação estrutural de cada país (MOMANI, 2013).

Desse modo, a equipe do FMI tem uma tendência a fazer suas próprias regras, pois tem uma autoridade altamente reconhecida nos círculos internacionais de formulação de políticas econômicas e usa seu status de expertise para justificar suas ações. Segundo Barnett e Finnemore (2004), o FMI retira sua autonomia da habilidade de seus funcionários em moldar a agenda nas reuniões do Conselho Executivo e do fato de que as operações da organização geram lucro para financiar sua administração, de modo que ela não depende dos Estados para contribuições regulares, já que os custos administrativos são financiados pelos juros pagos pelos Estados que tomam empréstimos. Além disso, outro determinante crucial para autonomia do FMI é a sua autoridade especialista, já que é este conhecimento especializado que determina o que é colocado na agenda e o que é feito com o lucro gerado pela relativa autonomia financeira. Logo, há uma resistência interna à mudança de procedimentos quando essa mudança vai contra a ideologia dominante do FMI, uma doutrina macroeconômica conservadora (MOMANI, 2013).

Segundo Távora (2002), a maioria das críticas direcionadas ao FMI se deve a distância existente entre os objetivos desejáveis pela população, como crescimento, estabilidade dos preços e combate à pobreza, e os objetivos perseguidos pelo FMI, pelo menos no curto prazo. Conforme argumentado pelo FMI, suas políticas visam alcançar estabilidade econômica no país abalado o mais rápido possível. O crescimento econômico, portanto, ocorreria a partir desta estabilização. Porém, a experiência mostra que o ajuste proposto no curto prazo é difícil e oneroso para a economia e para a população dos Estados mutuários.

Por fim, Barnett e Finnemore (2004) explicam que as análises do FMI são matemáticas, baseadas em extensas estatísticas sobre as economias nacionais. Essa

quantificação ajuda a criar a percepção de que os especialistas são imparciais e de que suas análises são objetivas. Destarte, quando as condicionalidades propostas falham em resolver os problemas econômicos dos membros, a avaliação do FMI normalmente conclui que os seus modelos originais eram muito limitados e que certas variáveis, que contribuíram para a instabilidade financeira, devem ser remediadas através de novas condicionalidades. Desse modo, ao colocar suas normas e procedimentos padrão em primeiro lugar, o FMI acaba gerando uma irracionalidade burocrática, sendo ineficiente ao analisar as falhas em suas ações e, assim, afetando o cumprimento de seus objetivos principais de estabilização econômica. 3

3 Considerações Finais

O Fundo Monetário Internacional, como uma organização burocrática, apresenta patologias. Dentre as cinco patologias apresentadas por Barnett e Finnemore - a irracionalidade da racionalização, o universalismo burocrático, a normalização do desvio, o isolamento organizacional e a contestação cultural -, verificou-se, presente no FMI, três delas: a irracionalidade da racionalização, o universalismo burocrático e o isolamento organizacional. Essas patologias comprometem a efetividade do comportamento organizacional, levando o FMI a agir de forma inconsistente com sua missão principal – assegurar a estabilidade do Sistema Monetário Internacional –, levando a um questionamento acerca da legitimidade da organização como um todo.

Identificadas as patologias, buscou-se analisar os efeitos causados por essas patologias no FMI e em seus programas. Desse modo, constatou-se que o universalismo burocrático praticado pela organização faz com que a solução para os problemas na efetividade dos empréstimos e nos programas econômicos em resolver o desequilíbrio nos países tomadores de empréstimo seja sempre expandir as condicionalidades baseadas em seus modelos clássicos, ao invés de desenvolver novos modelos que se adaptem à nova situação econômica mundial e aos novos tomadores de empréstimo.

Do mesmo modo, o corpo tecnocrático homogêneo do FMI limita a capacidade da organização de considerar as circunstâncias sociais e políticas dos membros devedores e, diante disso, de fornecer auxílio econômico baseado na

situação estrutural de cada país, com maiores chances de promover o crescimento econômico e a melhoria nas condições de vida da população, além da estabilidade macroeconômica constantemente buscada. Por fim, nota-se que a irracionalidade burocrática gerada pelo FMI, ao colocar suas normas e procedimentos padrão em primeiro lugar, acaba tornando a organização ineficiente e afetando o cumprimento de seus objetivos principais de estabilização econômica nos países membros que recorrem ao seu auxílio financeiro e técnico.

Desse modo, de acordo com Brandlow (2006), três abordagens que propõem soluções aos problemas do FMI podem ser consideradas. A primeira abordagem considera o FMI uma organização falha e ultrapassada, cuja única solução seria seu desmantelamento. A segunda abordagem, por outro lado, considera o FMI necessário para a economia internacional, mas suas políticas, entretanto, devem passar por mudanças, com o objetivo de diminuir as distorções observadas no interior da organização. Por fim, a terceira abordagem defende uma reforma estrutural completa na instituição, pois somente alterações nas suas políticas não seriam suficientes para adequar o funcionamento da OI com as necessidades atuais de seus membros. Considerando as abordagens propostas e as patologias identificadas, tal abordagem parece ser a mais indicada para solucionar os problemas que criam uma barreira à eficácia do funcionamento do FMI, de modo a adequar os objetivos e métodos da instituição as necessidades atuais de seus membros,

Por fim, ao longo do desenvolvimento deste artigo, verificou-se que o estudo das patologias das organizações internacionais, e seus efeitos, não é um tema comumente abordado por teóricos e pesquisadores na área. Propõe-se, dessa maneira, a realização de maiores estudos relacionados às patologias das OIs – e, é claro, também do FMI. Dessa forma, poder-se-á utilizar o estudo das patologias para tratar ou minimizar os problemas que essas organizações enfrentam, aumentando a efetividade de seus programas.

Referências

AVANT, Deborah D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K. (Org.). Who Governs the Globe? Hamilton, NZ: Cambridge University Press, 2010.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. International Organization, vol. 53, nº 4, 1999, p. 699-732.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. Rules for the World: international organizations in global politics. New York: Cornell University Press, 2004, p. 16-72.

BRANDLOW, Daniel D. The Changing Role of the IMF in the Governance of the Global Economy and its Consequences. University of Johannesburg, 2006.

DRISCOLL, D. D. Qué es el Fondo Monetario Internacional?. Departamento de Relações Externas do FMI. Washington, set. 1998. Disponível em: <www.imf.org.br>. Acesso em 1 dez. 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Site oficial. Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em 1 dez. 2017.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. Organizações Internacionais: Histórias e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MOMAMI, Bessma. Limits on streamlining Fund conditionality: The International Monetary Fund's organizational culture. Journal of International Relations and Development, 2005, p. 142-163.

SABAI, Ernani Edvino. O Fundo Monetário Internacional e o Brasil: uma abordagem das várias fases de seu relacionamento (entre 1945 e 2002). Tese (Mestrado em Economia) – UFSC, Florianópolis, 2003.

TANG, Yi Shin. The International Politics of Legal Reforms: Hard Bilateralism, Soft Multilateralism and the World Bank's "Doing Business" Indicators. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v.60, n.1, 23 Out. 2017.

TÁVORA, Ronaldo. FMI: origens, críticas e avaliação das políticas de estabilização. Tese (Doutorado em Economia) – UFRGS, Porto Alegre, 2002.

Pathologies of the International Monetary Fund

Abstract: The International Monetary Fund (IMF) is one of the most important international organizations in the global economy. However, the IMF, like other international organizations, tends to develop pathological behavior, which may undermine the organization's stated goals. Therefore, this paper aims to identify such pathologies and to analyze the effects they have on the IMF and its programs through the use of the concepts on pathologies developed by Barnett and Finnemore (1999) and through the perspective of the constructivist and the global governance theories. Three pathologies were identified: irrationality of rationalization, bureaucratic universalism and organizational isolation. Such pathologies compromise the effectiveness of the IMF, leading it to act inconsistently with its main mission and raising questions about the legitimacy of the organization.

Keywords: International Monetary Fund. Pathologies. Rationalization. Bureaucracy. Constructivism. Global Governance.

Mudança em Política Externa: Estudo de Caso da Transição Democrática no Paraguai

Luiz Marcelo Michelon Zardo [1]

Resumo: Este artigo visa a analisar por que se deram e de que forma operaram as transformações na política externa paraguaia durante o período de transição democrática no país. Para tanto, empregam-se modelos desenvolvidos pela disciplina de Análise de Política Externa que incorporam fatores dinâmicos. Conclui-se que a mudança nos contextos regional e global, diante da baixa institucionalização do Ministério das Relações Exteriores e da janela de oportunidade aberta pelo golpe liberalizante do general Rodríguez, pressionou por inovações na formulação e prática da política externa no Paraguai. Nota-se também que, embora se identifiquem mudanças significativas, estas prescindiram de um esforço de planejamento consistente, denotando a falta de uma estratégia coerente da chancelaria no período analisado.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Transição Democrática; Paraguai; Stroessner.

1 Aluno de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

1 Introdução

Seguindo-se ao regime autocrático mais longo do século XX na América Latina, a transição democrática no Paraguai tem sido exaustivamente documentada e estudada por historiadores, sociólogos e cientistas políticos. O interesse nesse processo se encerra nas peculiaridades do caso paraguaio, em comparação com os outros países do Cone Sul. Ao contrário das demais experiências, presenciou-se uma transição "desde cima" encadeada por um golpe de Estado engendrado dentro do próprio Partido Colorado, que até então constituía, junto com o aparato estatal e o Exército, o principal sustentáculo do governo de Alfredo Stroessner (LÓPEZ, 2015, p.3).

Nesse sentido, desenvolveram-se duas linhas de investigação: enquanto alguns buscam diagnosticar os legados do *Stronato* no novo regime democrático, como fazem Soler (2008), Brun (2010), Nickson (2015) e Roniger, Senkman e Sánchez (2015), outros enfatizam os aspectos institucionais e eleitorais, a exemplo de López (2012, 2015, 2018) e Arditi (1990). Ambas as linhas se amparam, respectivamente, na análise histórica e na literatura sobre a emergência das chamadas "democracias de terceira onda" (HUNTINGTON, 1991), em particular na obra de O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1988).

Por outro lado, em oposição aos aspectos internos da transição, as mudanças sofridas pela política externa paraguaia receberam apenas superficial atenção da Academia até o momento, e é precisamente no espírito dessa discussão que se situa este trabalho. Como produções voltadas especificamente à análise dos impactos de referido processo na política externa do país, identificaram-se apenas os livros "Política Internacional para la Democracia" (GARCÍA, 1993) e "Política Exterior y Democracia en el Paraguay y sus Vecinos" (GARCÍA, 1995), ambos do sociólogo José Luis Simón García, e três capítulos de livro produzidos por García (2000), Masi (1997) e Mora (2003). Apesar de mencionados esforços terem se concentrado no estudo da política externa, destacando a amplitude das alterações por ela sofridas durante o período de transição, todos o fizeram de maneira predominantemente descritiva, sem o emprego de um instrumental metodológico capaz de prover explicações mais precisas do ponto de vista científico.

Afinal, embora já se tenha discutido exaustivamente a forte inter-relação entre política interna e externa (MILZA, 2003; PUTNAM, 1988), também já restou demonstrado que esta tem particularidades que exigem um instrumental teórico-metodológico distinto, o que suscitou o surgimento, no seio das Ciências Políticas, da disciplina de Análise de Política Externa (APE). É à luz desse instrumental - de aplicação ainda incipiente no estudo de fatores dinâmicos, porém com relevante capacidade explicativa - que se situa esta contribuição.

Para tanto, adotar-se-á a perspectiva estrutural de Goldmann (1982, 1988), assim como as teorias organizacional, psicológica e prospectiva de Welch (2014), para compreender por que, após a queda de Stroessner, a ruptura da ordem política interna foi acompanhada também da debacle da matriz vigente na política externa. Subsidiariamente, também discutir-se-ão os mecanismos pelos quais se deu essa transformação na política externa, e com essa finalidade repousar-se-á no modelo de três etapas de Jakob Gustavsson (1999).

Cabe ainda ressaltar que aqui se emprega o termo "transição" em alusão ao interregno que se estende de 1989 a 1993. A escolha desse intervalo temporal, coincidente com a periodização adotada por Rodríguez (1993, p.1), assenta-se na conceitualização mais amplamente difundida de transição democrática: o período que separa um regime autoritário de outro democrático (ARDITI, 1995, p.80). Sendo em 1989 o *putsch* que destituiu Stroessner e em 1993 as primeiras eleições presidenciais livres, competitivas e predominantemente limpas da história do país (RODRÍGUEZ, 1993, p. 1), o intervalo entre esses dois marcos parece ser o que melhor atende aos critérios do conceito de transição democrática no caso paraguaio.

Nesse diapasão, para além desta Introdução e das Considerações finais, o presente artigo estrutura-se em uma segunda seção voltada a explanar o referencial teórico escolhido, uma terceira com o objetivo de apresentar brevemente as diretrizes da política externa stroessnerista, e, ainda, uma quarta em que se aplicam os modelos mencionados ao período de transição (1989-1993).

2 Fatores Dinâmicos na Análise de Política Externa

A disciplina de Análise de Política Externa (APE) tem historicamente se dedicado a examinar fatores estáticos em detrimento dos processos dinâmicos. Essa

característica, que não é exclusiva desse campo de estudo, também se estendendo às Relações Internacionais e à Ciência Política de uma forma geral, pode ser compreendida ao levar-se em conta que "é muito mais fácil apresentar uma explicação de por que as coisas são como são do que explicar por que em algum momento elas podem mudar para algo diferente" (GUSTAVSSON, 1999, p. 85, tradução nossa). Ademais, os acadêmicos geralmente acreditam que antes de compreender as mudanças é necessário entender a realidade estática, além de frequentemente haver um viés normativo em prol da estabilidade (GILPIN, 1981, p. 61-65).

A despeito das tendências observadas, em face das reconfigurações da ordem global na década de 1980, tornou-se indispensável o desenvolvimento de estudos sobre as mudanças no comportamento externo dos principais atores internacionais. Interessa aqui, dado o objetivo desta pesquisa, dividir essas contribuições entre (1) as que enfatizam as razões por que a mudança ocorreu, isto é, por que dada orientação externa foi alterada em maior (mudança de matriz) ou menor grau (mudança de componentes da matriz), e (2) as que se preocupam em compreender o *modus operandi* dessas transformações.

No primeiro grupo, destacam-se as abordagens de Goldmann (1982, 1988) e Welch (2014), as quais, dada a sua complementaridade, serão aqui aplicadas em conjunto para elucidar os motivos que impediram a preservação da matriz de política externa da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) durante os novos governos democráticos. No que respeita ao trabalho de Welch (2014), expõem-se três argumentos pelos quais a mudança em política externa deve ser rara. Eles correspondem, respectivamente, (i) a uma teoria organizacional, segundo a qual as culturas burocráticas tendem a replicar-se ao longo do tempo através de um processo de *path dependence*; (ii) a uma teoria psicológica, que, repousando na psicologia cognitiva e motivacional, afirma que os *policy-makers* compartilham da parcialidade inerente aos seres humanos, sendo baseados em preconceitos prévios e relutantes a perceber que consequências indesejáveis podem ter sido geradas por suas próprias decisões; (iii) e a uma teoria prospectiva, que identifica na natureza humana uma tendência a comportamentos de *loss-aversion*, isto é, uma postura mais preocupada com evitar perdas do que com alcançar ganhos. Esses três fatores, logo, acarretariam à política externa uma tendência de inércia.

Na obra de Goldmann (1982, 1988) por sua vez, argumenta-se sobre a existência de elementos estabilizadores que tendem a reduzir a sensibilidade da política externa frente às pressões por mudança impostas por *feedbacks* negativos, novas condições ambientais e fatores residuais (GOLDMANN, 1982, p. 259). Esse papel de amortecimento se daria através do impedimento de que mencionadas pressões fossem transmitidas para a política externa, ou ao menos minimizando sua amplitude ou retardando sua transmissão (GOLDMANN, 1982, p. 241). Os estabilizadores, na visão do autor, poderiam ser de diferentes naturezas: (i) administrativos, quando relacionados às rotinas burocráticas, (ii) políticos, se dependentes das características do sistema político doméstico, (iii) cognitivos, caso sejam fundados em ideias que inspiram a política externa, ou (iv) internacionais, quando dependem de fatores exógenos ao próprio Estado (GOLDMANN, 1982, p. 247).

É fácil notar que os três argumentos de Welch implicam, *stricto sensu*, na existência de estabilizadores na acepção do termo formulada por Goldmann. Não obstante, a grande diferença entre as duas abordagens, e ao mesmo tempo o que as torna complementares, é que, ao passo que a categorização quadripartite de Goldmann se refere a *tipos* de estabilizadores, as teorias de Welch consistem em *pressupostos ontológicos* desses fatores de amortecimento, isto é, suas precondições que se assume que estejam associadas à natureza humana, e logo à dos *policy-makers*, ou à das organizações (afinal, constituídas por homens), entre as quais se incluem os governos. Portanto, enquanto Goldmann proporciona critérios de classificação desses estabilizadores, em Welch podem-se encontrar pressupostos cuja presença (ou ausência) permite esperar que esses fatores sejam funcionais (ou não funcionais). Dessa forma, resulta natural e enriquecedor em termos de poder explicativo a combinação de ambas as abordagens, conforme demonstrado nos Quadros 1 e 2, para a compreensão de por que determinado paradigma de política externa não logrou manter-se intacto. Essa é a perspectiva que se abordará neste trabalho para investigar por que os pilares da política externa de Alfredo Stroessner não lograram ser mantidos quando da assunção da democracia no Paraguai.

Quadro 1

Tipos de estabilizadores de política externa (Goldmann, 1982)
Administrativos
Políticos
Cognitivos
Internacionais

Fonte: Tipologia estabelecida por Goldmann (1982)

Quadro 2

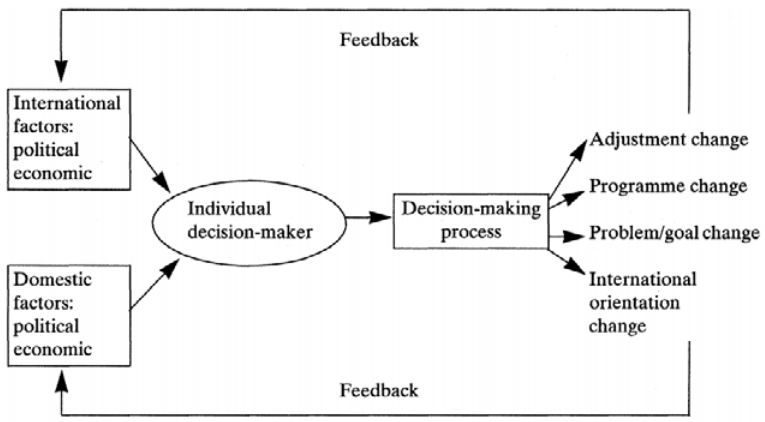
Pressupostos para o funcionamento dos estabilizadores de política externa (Welch, 2014)
Tendência das organizações de reproduzirem suas rotinas burocráticas
Parcialidade do ser humano: relutância em reconhecer - e por conseguinte corrigir - as próprias falhas e existência de preconceitos prévios na avaliação dos mais diversos objetos
Natureza *loss-adverse* do ser humano, isto é, o fato de considerar-se mais importante evitar perdas do que alcançar ganhos

Fonte: Tipologia estabelecida por Welch (2014)

Posto isso, pode-se avançar ao segundo tipo de literatura sobre mudança de política externa, qual seja o ramo voltado ao *modus operandi* das transformações ocorridas. Destaca-se aqui o modelo de três etapas formulado por Gustavsson (1999). Em primeiro lugar, atenta-se à existência de fontes de pressão por mudanças na política externa, que, segundo o autor, podem ser políticas ou econômicas, e de natureza doméstica ou internacional (GUSTAVSSON, 1999, p. 83). Em seguida, essas pressões, ao serem percebidas pelos *policy-makers*, produziriam alterações em suas convicções e, desse modo, nas medidas por eles implementadas em política externa; a *mise en oeuvre* dessas medidas, por fim, produziria efeitos econômicos e políticos nos cenários doméstico e internacional, alimentando o surgimento de novas pressões (GUSTAVSSON, 1999, p. 84). Portanto, referido modelo, como se observa na Imagem 1, envolve três etapas: (i) a existência de fontes de pressão

por mudanças na política externa, (ii) a percepção desse movimento pelos *policy--makers* e os (iii) consequentes desdobramentos da implementação de medidas.

Imagem 1



Fonte: Gustavsson (1999, p. 95).

Outro atributo relevante do modelo de Gustavsson se encerra na preocupação com o momento em que a mudança ocorre. Para tanto, recorre-se ao conceito de "janelas políticas", formulado originalmente por Kingdon (1984, p. 174), o qual só pode ser integralmente compreendido através da figura de "empreendedores políticos", quais sejam interessados em determinada reforma que, para agirem, aguardam por uma oportunidade em que suas chances de sucesso sejam maximizadas (GUSTAVSSON, 1999, p. 86). Uma vez aberta uma "janela", a ação desses empreendedores seria rápida, porquanto, por definição, essas oportunidades são temporárias (GUSTAVSSON, 1999, p. 86). Gustavsson (1993, p. 436), também destaca o papel fundamental que situações de crise podem desempenhar para o surgimento dessas "janelas", já que se relacionam a um sentido de medo e urgência capaz de reduzir os custos do rompimento da inércia institucional (GUSTAVSSON, 1999, p. 86).

Exposto o modelo de Gustavsson, pode-se destacá-lo pela alta capacidade explicativa na medida em que se congregam considerações sobre fontes de mudança

domésticas e externas, elementos cognitivos e o papel de agentes e crises na determinação do momento de efetivação de uma mudança (GUSTAVSSON, 1999, 87). Assim, justifica-se a escolha desse modelo tripartite para balizar, neste trabalho, as investigações sobre através de quais mecanismos se deu a transformação da política externa paraguaia no período de transição democrática.

3 A Política Externa do Stronato (1954-1989)

A estabilidade de trinta e cinco anos que caracterizou a política paraguaia durante o governo de Alfredo Stroessner contrasta com a volatilidade que o país vivera desde o fim da Guerra do Paraguai, quando, em meio a uma miríade de golpes militares, cada mandatário lograva permanecer no poder, em média, apenas dois anos (GOIRIS, 2000, p. 21). Essa estabilidade, vale dizer, assenta-se em bases profundas que produzem implicações tanto na política interna quanto na política externa.

Consoante quase a totalidade das pesquisas sobre a ditadura stroessnerista, a longevidade do governo baseou-se em uma sólida aliança com as Forças Armadas e o tradicional Partido Colorado, sustentada pela própria máquina pública (NICKSON, 2010, p. 14). Como sustentáculos dessa composição, pode-se mencionar a existência de um aparato de corrupção, em que o governo garantia "favores" privados em troca da lealdade das elites (LEZCANO, 1989, p. 124); a profunda repressão de elementos oposicionistas internos ou externos ao partido governista por meio das Forças Armadas e de grupos civis como os *pyrahué* (LÓPEZ, 2018, p. 35); a realização periódica de eleições com a participação dos elementos "menos perigosos" da oposição a fim de prover uma aparência democrática ao regime (LÓPEZ, 2018, p. 34); e a obrigatoriedade de que os membros do funcionalismo público civil e militar fizessem parte dos quadros do Partido Colorado, de sorte que Stroessner tivesse controle completo sobre a burocracia (NICKSON, 2010, p. 15). Ademais, faz-se mister ressaltar que esse modelo patrimonialista era sustentado de forma estritamente hierárquica, com uma concentração do poder decisório na figura do presidente tanto no que se refere a questões complexas quanto em relação a aspectos de governança mais triviais (MORA, 1993, p. 93).

Os padrões de formulação e organização da política externa do regime pretoriano de Stroessner, assim como os de sua política interna, mantiveram-se relativamente inalterados até o *putsch* que defenestrou o ditador. Isso é especialmente válido para a estrutura funcional da diplomacia paraguaia, que se manteve durante todo o período pouco profissionalizada, carente de uma carreira estruturada e sujeita à partidarização que caracterizava todo o funcionalismo público paraguaio àquele tempo (MORA, 2003, p. 18). Diante disso, a formulação da política externa do país manteve-se nas mãos do ditador e de seus assessores mais próximos (MORA, 2003, p. 18-19).

Além disso, é possível identificar um cerne de três objetivos que guiaram a atuação internacional do Paraguai ao longo de todo o *Stronato*; são eles, segundo Mora (1993, p. 89-90): (1) a manutenção de relações políticas e econômicas cordiais com a Argentina, o Brasil e a Comunidade Europeia, a (2) expansão da cooperação técnica e comercial com as organizações regionais e, ainda, (3) a continuidade de uma defesa firme contra focos de subversão localizados no exterior que se revelassem incompatíveis com o profundo anticomunismo esposado pelo governo paraguaio. De tal sorte, pode-se dizer, no que tange aos dois primeiros objetivos, que se buscava identificar no exterior fontes de apoio ao desenvolvimento econômico doméstico, reconhecido como indispensável para a manutenção do regime. No que respeita ao terceiro, por sua vez, pode-se identificá-lo com uma estratégia de alinhamento incondicional ao bloco ocidental e ao sistema capitalista, com a qual Stroessner contava tanto para angariar o apoio político e financeiro dos Estados Unidos ao seu governo quanto para legitimar a profunda repressão empreendida por ele contra os grupos opositores, entre os quais se incluem guerrilhas de esquerda, na cidade e no campo, a partir de 1959 (CHIAVENATO, 1980, p. 119-133).

A forma encontrada pela ditadura paraguaia para maximizar a consecução desses objetivos foi adotar uma postura do tipo *low profile* em questões globais, isto é, evitar uma postura muito assertiva nos foros internacionais a fim de desviar atenção das violações de direitos humanos no país e da generalizada corrupção da qual padecia o aparato governamental (GARCÍA, 1993, p. 51). Essa possibilidade, trazendo o aporte teórico de Keohane (1971, p. 162-163), associava-se precisamente à condição paraguaia de pequena potência: não tendo capacidade de influenciar

a configuração do Sistema Internacional (*system-influencing state),* eram menores os benefícios associados à participação ativa nos macrotemas de política internacional, e por conseguinte relativamente mais vantajosa a ênfase em questões mais específicas de interesse nacional. Dessa forma, esperava-se, seria possível manter as relações com os aliados estratégicos sem converter-se em um pária, desejo que, como se verá, não logrou sustentar-se a partir dos anos 1970.

Afinal, apesar de os três mencionados objetivos perpassarem todo o período que se estende de 1954 a 1989, a forma pela qual eles se materializaram em resultados concretos foi bastante dependente de fatores exógenos, correspondentes ao contexto regional e internacional. Os movimentos de aproximação e afastamento de Brasília e Buenos Aires, por exemplo, se deram em função da orientação dos governos vigentes nesses dois países e das condições que eles tinham de prover benefícios econômicos e estratégicos ao Paraguai. É diante disso que Espósito Neto (2011, p. 3), assim como diversos outros autores, afirma ter havido uma política pendular entre Argentina e Brasil nesse período, conquanto o saldo final do *Stronato* tenha sido o de proximidade política e econômica muito mais intensa com este do que com aquela (ESPÓSITO NETO, 2011, p. 11-13).

Outrossim, as relações com os Estados Unidos foram igualmente dependentes dos movimentos políticos domésticos na superpotência, o que por vezes tornou o alinhamento automático de Stroessner a Washington insuficiente para assegurar boas relações. De forma geral, pode-se dizer que a posse de Richard Nixon, inaugurando uma preocupação com o combate ao narcotráfico (no qual diversos burocratas do governo paraguaio estavam imbricados), e posteriormente a assunção de Jimmy Carter, instaurando uma política externa focada na proteção dos direitos humanos e no combate aos regimes autoritários, consagraram uma profunda debilitação do componente externo da estabilidade do regime stroessnerista (GARCÍA, 1993, p. 60-61). Os reveses, como aponta Mora (1993, p. 117-120), foram rapidamente sentidos na redução da cooperação econômica e militar, em que a participação americana, contudo, foi ao menos parcialmente preenchida por um fortalecimento dos laços com o Brasil, o Japão e a Comunidade Europeia.

Não obstante, a tendência de isolamento internacional do Paraguai revelar-se-ia definitiva com o ocaso dos demais regimes autoritários sul-americanos,

tendência iniciada com a redemocratização do Equador em 1979 e culminada com a eleição indireta de Tancredo Neves no Brasil em 1985 (MORA, 1993, p. 122). O Paraguai, pois, passou a ver-se marginalizado da política regional, a qual havia incorporado a observância dos mecanismos democráticos como requisito *sine qua non* para a participação em seus foros de discussão mais relevantes, e mesmo para ocupar lugar de destaque nas agendas bilaterais de países como o Brasil e a Argentina (MORA, 1993, p. 122-23). Os efeitos da "onda democrática" foram sentidos, inclusive, no declínio do intercâmbio entre o Paraguai e seus tradicionais parceiros vizinhos (MORA, 1998, p. 66).

Esse processo de "burundização" do Paraguai, recorrendo à oportuna comparação feita pelo professor Simón García (1993, p. 94), revelou a ineficiência da política externa de Stroessner diante do novo contexto regional e global e representou uma das causas da "decomposição" do regime, agora valendo-se do termo de Nickson (2010, p. 3). Ao fim e ao cabo, após o fim da construção de Itaipu em 1981, o isolamento demonstrou-se fatal, visto que o Paraguai necessitava, mais do que nunca, inserir-se na economia internacional para manter o ritmo de crescimento que vinha sendo sustentado até então (NICKSON, 2010, p. 7).

Em suma, Stroessner não era mais capaz de extrair do Sistema Internacional nem sustentação política ao seu regime nem substratos econômicos para garantir que a economia nacional continuasse aquecida. Com o acirramento da situação dos direitos humanos no país, evidenciado pelo fechamento do jornal ABC Color em 1985 (YOPO, 2000, p. 137), a Comunidade Europeia também seguiu os passos dos países americanos ao impor uma espécie de quarentena ao aprofundamento das relações com Assunção (MORA, 1993, p. 125). Diante disso, apenas restou ao Palácio de López estreitar os laços com outros Estados pária, incluindo os ditatoriais Chile, Taiwan, Coreia do Sul e, ainda, a África do Sul sob o regime do *apartheid* (MORA, 1993, p. 130).

Portanto, a ditadura Stroessner deixou como legado uma orientação de política externa definida em bases claras, mas inepta para lidar com os desafios impostos pela nova conjuntura da política global e regional e também sem ter sido institucionalizada por uma burocracia profissionalizada vinculada ao Estado,

e não tão somente ao governo. A medida em que esse legado se manteve durante o período de transição, contudo, é objeto de análise da próxima seção.

4 Uma Política Externa para a Democracia?

A partir do exposto na seção anterior, pôde-se depreender que os pilares da política externa de Alfredo Stroessner, embora tenham restado relativamente imunes até meados da década de 1970, não lograram resistir às mudanças nos contextos regional e internacional que se processaram a partir de então. Valendo-se da terminologia de Goldman (1982), significa dizer que se dissiparam os estabilizadores da política externa da ditadura colorada que vigia no Paraguai.

Assim, ainda com base na tipologia de Goldman (1982), faz-se mister reconhecer que os estabilizadores políticos da atuação externa do *Stronato*, isto é, aqueles relacionados ao papel desempenhado pela política externa na estrutura política doméstica, sucumbiram gradativamente a partir da assunção de governos, nos Estados Unidos e na América do Sul, menos dispostos a "fechar os olhos" para as violações dos direitos humanos cometidas pelo Paraguai. Afinal, desde então a estratégia do governo paraguaio de utilizar as relações privilegiadas com os parceiros continentais como ferramentas de sustentação do regime castrense e autocrático passou, cada vez mais, a aproximar-se da falência integral. Esse resultado é consequência direta do colapso dos estabilizadores internacionais, já que os fatores que tornavam viável a mencionada estratégia, nomeadamente um Sistema Internacional centrado na dualidade imanente à Guerra Fria (pautas leste-oeste) e a existência de governos aliados com regimes semelhantes ao paraguaio - ou coniventes com este -, pouco a pouco se desmantelavam.

Nesse contexto, os estabilizadores cognitivos da diplomacia de Stroessner (sua sustentação ideológica, correspondente à associação ao Ocidente e ao capitalismo em detrimento do socialismo e da União Soviética), embora tenham permanecidos inalterados - haja vista o prosseguimento da retórica anticomunista quando até mesmo os Estados Unidos a haviam suavizado- , revelaram-se inócuos quando da ausência dos estabilizadores políticos e internacionais. Ademais, pode-se dizer que a política externa stroessnerista carecia de estabilizadores administrativos, dada

a centralização dos processos decisórios na figura presidencial. Logo, tornava-se inevitável o isolamento da ditadura paraguaia.

Na explicação de por que esses estabilizadores cognitivos não lograram sustentar o modelo de inserção internacional levado a cabo por Alfredo Stroessner, argumenta-se que o advento do período democrático representou uma janela de oportunidades, na acepção de Kingdon (1993), para que se empreendessem mudanças profundas na formulação e prática de política externa no Paraguai. De um lado, a ausência de uma burocracia profissionalizada no Ministério das Relações Exteriores - a qual só passaria a existir a partir do início da realização de concursos públicos para a carreira diplomática, em 2007 (CORREA, 2017, p. 7) - implicava que a política exterior paraguaia prescindia dos pressupostos da teoria organizacional de Welch (2004), que enuncia a tendência das culturas burocráticas a se replicarem. Desse modo, mudanças poderiam ser tomadas sem a necessidade de enfrentar a resistência de um corpo diplomático organizado.

Ademais, o otimismo internacional frente ao Paraguai, evidenciado por governos e veículos de imprensa dispostos a dar um "voto de confiança" ao novo governo paraguaio (MORA, 2000), reduzia os custos da introdução de mudanças. Havendo pouco ou nada a perder ante a total falta de credibilidade que tinha a ditadura de Stroessner em seus últimos suspiros, flexibilizava-se a natureza *loss--adverse* da política externa enunciada pela teoria prospectiva de Welch (2014) e gestava-se um clima propício para a inovação em matéria de políticas públicas, inclusive em política externa.

Precisamente, apesar de a deposição de Stroessner ter se dado "desde cima", por um *putsch* liderado por um general, Andrés Rodríguez, que até aquele momento havia sido fiel apoiador de sua ditadura, as garantias dadas pelo militar vitorioso de que se realizariam eleições presidenciais democráticas o mais breve possível (GARCÍA, 1993, p. 81-83) serviram para tranquilizar a comunidade internacional. O "voto de confiança" concedido a Rodríguez, contudo, não foi algo incondicional ou isento de cautela, dada sua afiliação ao Partido Colorado, seu histórico como suspeito de tráfico internacional de drogas nos órgãos investigadores norte-americanos (MASI, 1997, p. 181) e, ainda, seu *status*, ao lado de Augusto Pinochet, de único chefe de Estado militar na América do Sul (MASI, 1997, p. 177).

De toda forma, estavam criadas as condições para uma modernização das bases da inserção internacional paraguaia, e o primeiro passo correspondeu à substituição do *low profile* da diplomacia de Stroessner por uma conduta do tipo *high profile*, com grande envolvimento pessoal do presidente interino (MASI, 1997, p. 174). Essa nova postura seria ratificada com a consolidação das credenciais democráticas de Rodríguez após sua vitória nas eleições presidenciais de 1989, nas quais se verificaram diversas irregularidades, mas que mesmo assim foram amplamente reconhecidas pelos atores internacionais, que perceberam que as fraudes cometidas refletiam a falta de um sistema eleitoral justo e eficiente herdada do período autoritário (GARCÍA, 1993, p. 83-90).

Segundo García (2000, p. 23, tradução nossa):

> A administração de Rodríguez (1893-1993) perseguiu três objetivos-chave em política externa: (1) finalizar o isolamento internacional que o Paraguai vinha sofrendo nos últimos anos da era Stroessner; (2) reativar uma economia devastada através da inserção em sistemas de integração econômica regional e da atração de crédito e investimentos estrangeiros; e (3) talvez o mais importante, buscar apoio internacional ao governo Rodríguez.

Em termos de seus objetivos, pode-se dizer que a política externa de Rodríguez, efetivamente, foi bem-sucedida. O isolamento internacional foi superado pela progressiva melhoria na situação da democracia e dos direitos humanos no país e pela incorporação, nos discursos presidenciais, dos chamados "novos temas das relações internacionais", como meio ambiente e combate ao tráfico de drogas (GARCÍA, 1993; MORA, 2000). O ingresso nas redes de integração do Cone Sul foi automático e contemporâneo à ascensão de Rodríguez; em 1990 convidou-se o Paraguai a participar do Grupo do Rio, e, a partir de iniciativa uruguaia, também das negociações que culminariam na criação do MERCOSUL em 1991 (MORA, 2003, p. 23). O apoio internacional ao governo de Rodríguez, por sua vez, foi alcançado com o aprofundamento das relações com os países do continente e também com as nações europeias e asiáticas (GARCÍA, 1993).

No tocante à política regional, foi mantida a proximidade com o Brasil, mas empreendeu-se um adensamento dos laços com a Argentina, com a qual foram celebrados três encontros presidenciais apenas em 1990 (MASI, 1997, p.

180). Sugere-se, logo, que, apesar da nova abordagem da diplomacia paraguaia, teria-se mantido a política pendular entre Brasil e Argentina, que é desenvolvida pelo Palácio de López ao menos desde a ditadura de Higinio Morínigo (BIRCH, 1990, p. 166).

As relações com os Estados Unidos, por sua vez, passaram a viver um verdadeiro idílio, segundo García (1993, p. 140). A Casa Branca restituiu ao Paraguai as garantias de investimento e financiamento e também reintroduziu Assunção ao seu rol de beneficiários do Sistema Geral de Preferências (SGP), do qual a havia excluído na década de 1980 (GARCÍA, 1993, p. 141). Similarmente, reativou-se a cooperação militar entre os dois países e reabriu-se uma sucursal da Agência Internacional de Desenvolvimento na capital paraguaia (GARCÍA, 1993, p. 142-143).

Com a Europa do Ocidente, também observou-se um acercamento político e um aumento da assistência técnica e econômica (GARCÍA, 1993, p. 146-147), a despeito de alguns contenciosos financeiros com França e Itália referentes a dívidas contraídas por acordos fraudulentos levados a cabo por funcionários da ditadura Stroessner (GARCÍA, 1993, p. 148-149). São dignas de nota a abertura de uma embaixada na Áustria e as negociações de um acordo de investimentos com a Suíça (GARCÍA, 1993, p. 151). A Europa do Leste e seu potencial comercial até então negligenciado foram, por sua vez, redescobertos pelo Paraguai, podendo-se destacar o estabelecimento de relações diplomáticas com Hungria, Polônia, Rússia e Tchecoslováquia (GARCÍA, 1993, p. 152-153). Deixava-se de lado, então, a rígida ideologia anticomunista do *Stronato*, inaugurando-se uma política mais pragmática e consistente com a nova ordem multipolar que emergia, fato que também explica o afastamento dos párias Taiwan, Coreia do Sul e África do Sul (GARCÍA, 1993, p. 154-155).

Nos órgãos multilaterais, abandonou-se a mera audiência em prol de esforços de participação ativa e qualificada. Na Organização dos Estados Americanos (OEA), imediatamente ratificou-se o Pacto de San José da Costa Rica, reconhecendo-se a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e ofereceu-se a capital paraguaia como sede das reuniões sobre democratização do continente americano que culminaram em 1990 na famosa Declaração de Assunção, que viria a embasar futuras emendas à carta da OEA, nomeadamente os protocolos de Washington

e Manágua (GARCÍA, 1995, p. 55-57). Já na Organização das Nações Unidas (ONU), deve-se ressaltar a atuação moderada e realista na Comissão de Direitos Humanos, o que parece ser consequência direta da saída do país da "lista negra" da instituição (GARCÍA, 1993, p. 158), que permitiu um comportamento menos defensivo e mais propositivo.

Em suma, revisitando o modelo de Gustavsson (1999), pode-se dizer que Rodríguez percebeu que o novo contexto internacional demandava mudanças na política externa, as quais, diante da janela de oportunidade aberta com a transição democrática, foram implementadas tanto em termos de objetivos quanto em termos de procedimentos. Não se pode ignorar, contudo, que os movimentos na política externa paraguaia, apesar de terem existido e sido significativos, não se deram de forma harmônica e coerente, mas sim através de uma série de medidas por vezes pouco coesas entre si. É o que García (2000) chama de "política externa de arrasto": percebem-se as pressões por mudança e reage-se a elas, mas sem o planejamento necessário para fazê-lo de maneira consistente.

As mencionadas incongruências podem ser evidenciadas, por exemplo, pela manutenção, no quadro diplomático paraguaio, de inúmeros profissionais intimamente associados à face autoritária do governo anterior, de sorte a gerar pressões no sentido contrário do reconhecimento internacional das mudanças democráticas em curso no Paraguai (GARCÍA, 1993, p. 112). É o caso de González Arias, embaixador em Buenos Aires durante os tempos derradeiros do *Stronato*, quando, ao publicizar críticas ao governo democrático da Argentina, teve sua demissão exigida pelo Palácio San Martín (GARCÍA, 1993, p. 112). Não obstante a alçada de Andrés Rodríguez ao poder, Arias foi mantido em postos do alto escalão da diplomacia paraguaia, mais especificamente como representante permanente junto à sede da ONU em Genebra (GARCÍA, 1993, p. 112)

Outro caso que merece ser citado é o do ingresso no MERCOSUL. Conforme sublinha Masi (1997, p. 178-179, tradução nossa), "a decisão de fazer parte do MERCOSUL não foi precedida de nenhum estudo econômico de suas vantagens e desvantagens para o Paraguai". Assim, sem que tenha havido nenhum tipo de planejamento, aceitou-se a entrada no bloco regional como um fato dado, determinado exogenamente pelo contexto continental e global de fortalecimento da

globalização. As consequências desse entendimento atingiram a dimensão estratégica, como ressalta Mora (2003, p. 28). Afinal, ante a ausência de diretrizes claras por parte do Paraguai para o MERCOSUL, desperdiçou-se o poder de barganha virtualmente detido pelo Palácio de López para que se alcançasse uma organização estruturada de modo a maximizar a satisfação de seus interesses. Assim, coube ao Uruguai o papel de "advogado paraguaio" nas negociações mercosulinas, ao passo que os "líderes em Assunção passivamente assistiam e consentiam" (MORA, 2003, p. 28, tradução nossa).

No mesmo sentido, García (1993, p. 137) destaca que, embora houvesse grande vontade política de participar do processo cooperativo, consubstanciada na criação do Ministério de Integração, não havia em Assunção capacidade institucional para fazê-lo em boa posição de negociação, dada a ausência de estudos sobre a questão e de recursos humanos devidamente capacitados para as discussões. Esse *trade-off* entre a vontade política do Palácio de López e a ausência de planos de ação bem definidos se estende de forma generalizada às principais questões de ordem global. Ainda segundo Simón García (2000, p. 79), referindo-se à política externa dos primeiros anos de democracia, "qualquer que seja o tema de que se trate [...], o Paraguai não tem a respeito [...] uma visão própria [...] - e, portanto, se limita a seguir acriticamente o que decidem outros influentes atores internacionais". Um exemplo paradigmático é a ausência de posição do Paraguai sobre a questão Palestina (GARCÍA, 2000, p. 78), de notável importância política naquele momento, em que se passava a Primeira Intifada (1987-1993).

Em 1993, a realização de eleições presidenciais "livres, competitivas e quase de todo limpas" (RODRÍGUEZ, 1993, p. 1) coroou o período de transição democrática no Paraguai, levando ao poder o empresário Juan Carlos Wasmosy, primeiro civil a presidir o país depois de quarenta anos de governos militares. Apesar da fragilidade da figura presidencial exposta pelas tentativas de golpe esposadas pelo general Oviedo (LÓPEZ, 2018, p. 53), manteve-se o protagonismo pessoal do chefe de Estado na condução da política externa, buscando-se também uma maior inserção nos assuntos internacionais (BOETTNER, 1995). Nesse sentido, Assunção participou pela primeira vez do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (BOETTNER, 1995, p. 97), além de terem sido criadas cinco novas embaixadas no

exterior e se ter aceitado a jurisdição da Corte Internacional de Justiça (JURISDICTION, 1996). Similarmente, continuou existindo uma miríade de incongruências na diplomacia paraguaia, evidenciando a persistência das dificuldades relacionadas à falta de esforços de planejamento por parte da chancelaria do país (GARCÍA, 2000). Em caráter exemplificativo, pode-se mencionar o constrangimento gerado pelo anúncio de criação de uma representação permanente no Egito, logo em seguida desfeito pelo Palácio de López (GARCÍA, 2000, p. 78-79).

Portanto, é inegável que, mesmo após 1993, mantiveram-se na política externa paraguaia as tendências iniciadas pelo governo Rodríguez, evidenciando que as mudanças empreendidas não foram apenas idiossincracias pessoais do presidente golpista, mas sintomas de um novo período nas relações internacionais do Paraguai. Faz-se imperativo reconhecer, destarte, a existência de um legado deixado pela política externa do período de transição, cuja compreensão se faz indispensável para a explicação da inserção internacional do Paraguai contemporâneo.

5 Considerações Finais

Buscou-se neste trabalho contribuir, através do instrumental da disciplina de Análise de Política Externa, para a discussão sobre as mudanças sofridas pela política externa paraguaia durante o período de transição democrática no país. Nesse intento, demonstrou-se que o ocaso do modelo de inserção internacional da ditadura de Alfredo Stroessner foi condicionado eminentemente por fatores externos, relacionados à emergência de novos contextos regionais e globais.

A partir de então, o baixo grau de institucionalização da chancelaria paraguaia e a falta de credibilidade da tradição herdada do *Stronato*, minimizando a aversão ao risco na diplomacia do país, constituíram um ambiente propício para inovações na formulação e prática da política externa. Assim, revelou-se que a falência da matriz de política externa do *Stronato* - ou o rompimento de seus estabilizadores, na terminologia de Goldmann (1982) - deu lugar à construção de um novo padrão de atuação no Sistema Internacional, mais pragmático e pautado por uma conduta ativa e de alto perfil, afastando-se da postura passiva e de baixo perfil que até então predominava.

Sem embargo, também mostrou-se que esse esquema, estruturado a partir da percepção que tinha o presidente Rodríguez dos *inputs* gerados pela nova configuração das relações internacionais, não foi isento de incongruências, tendo em vista a falta de pessoal qualificado e de uma estrutura institucional capazes de garantir um planejamento estratégico coeso e consistente. Mesmo assim, avançou-se significativamente no sentido de romper o isolamento que o Paraguai enfrentava até então, logrando-se retirar da nação a chaga de Estado pária.

Não há dúvida, nesse sentido, de que a transição democrática no Paraguai tenha inaugurado uma nova era nas relações internacionais do país ao gestar uma política externa para a democracia. Em síntese, embora persistindo inúmeros desafios, deram-se os primeiros grandes passos no sentido da superação da mediterraneidade da pátria guarani e de sua conversão em um ator verdadeiramente global.

Referências

ARDITI, Benjamin. Cálculo y contingencia en las transiciones a la democracia: La experiencia paraguaya. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, v. 1, n.39, dez. 1995. p. 77-95.

BIRCH, Melissa. La política pendular: Política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra. In: SIMÓN, José Luis Simón (org). *Política Exterior y Relaciones Internacionales del Paraguay Contemporaneo.* Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

BOETTNER, Luis Ramírez. La politica exterior de la administración Wasmosy. In: SIMÓN, José Luis Simón (org). *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y sus Vecinos.* Assunção: Fundación Hanns Seidel, 1995.

BRUN, Diego Abente. Después de la dictadura (1989-2008). In: TELESCA, I. (org.). *Historia del Paraguay.* Asunción: Taurus, 2010.

CHIAVENATO, Julio José. *Stroessner:* retrato de uma ditadura. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

CORREA, Liz Haydee Coronel. Evolución del servicio diplomático y consular del Paraguay y su sistema jurídico. *Rev. secr. Trib. perm. revis.,* Asunción , v. 5, n. 9, p. 151-169, mar. 2017.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As possibilidades e os limites do "realismo periférico": a política externa do Paraguai de 1954 a 1989. In: 3° ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300051&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 21 Apr. 2019.

GARCÍA, José Luis Simón (Org.). *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y sus Vecinos.* Assunção: Fundación Hanns Seidel, 1995.

_____**.** *Política Internacional para la Democracia.* Assunção: Fundación Hanns Seidel, 1993.

_____. O Paraguai da Transição: Democracia de Baixa Qualidade e Política Externa "de Arrasto". In: PARADISO, José et al. *Política Externa na América do Sul,* São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung, 2000.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GOIRIS, Fábio Aníbal Jará. *Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo.* Curitiba. Ed. UFPR. 2000.

GOLDMANN, Khell. Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization. *World Politics*, v. 14, n. 2, p. 230-266, Cambridge, jan. 1982.

_____. *Change and Stability in Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

GUSTAVSSON, Jakob. How Should We Study Foreign Policy Change? *Cooperation and Conflict,* v. 34, n. 1, p. 73-95, Lund, mar. 1999.

HUNTINGTON, Samuel. *The third wave:* democratization in the late twentieth century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

KEELER, John. Opening the Window for Reform. *Comparative Political Studies*, v. 25, n. 4, p. 433-486, Nova Iorque, jan. 1993.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies***.** Boston: Little, Brown and Company, 1984

JURISDICTION Obligatoire de la Cour Internationale de Justice: Déclaration par le Paraguay. 16 dez. 1996. Disponível em <https://www.icj-cij.org/fr/declarations/py>. Acesso em: 21 abr. 2019.

LAMBERT, P.; NICKSON, A. (Org.). *The Transition to Democracy in Paraguay.* Londres: Palgrave Macmillan, 1997. p. 174-184.

LEZCANO, C. M. El regimen militar de Alfredo Stroessner: Fuerzas Armadas y política en el Paraguay (1954-1988). *Revista Paraguaya de Sociología*, n. 26, v. 74, Assunção, p. 117-147.

LÓPEZ, Magdalena. *Transición y Democracia en Paraguay (1989-2017):* el cambio no es una cuestión electoral. Buenos Aires: SB Editorial, 2018.

_____. Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociologia,* Caracas, v. 21, n. 2, p. 207-225, abr./jun. 2012.

_____.'Dice un General que por medio de un Golpe nos devolvió la Democracia'. Transición a la democracia en Paraguay: perspectivas teóricas e históricas. *Revista Contemporânea*, Niterói, v. 2, n.8, p. 1-34, 2015.

MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, René (org.). *Por uma História Política*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MORA, Frank. Foreign Policy. In: LAMBERT, P.; NICKSON, A. (org.). *The Transition to Democracy in Paraguay*, Londres, Palgrave Macmillan, 1997.

_____. La Política Exterior del Paraguay (1811-1989). Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993.

_____. Paraguay: from the Stronato to the Democratic Transition. In: HEY, Jeanne (org.). *Small States in World Politics:* Explaining Foreign Policy Behavior. Boulder: Lynne Rienner, 2003.

NICKSON, Andrew. *The legacy of the Stroessner regime in Paraguay*, [S.I], 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/34129913/The_legacy_of_the_Stroessner_regime_in_Paraguay>. Acesso em 05 mar. 2019.

_____. Tyranny and Longevity: Stroessner's Paraguay. *Third World Quarterly,* n. 1, v. 10, Londres, p. 237-2459.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (eds.). *Transições do regime autoritário.* São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1988. 4 v

PUTNAM. Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games. In: *International Organization*, v. 42, n.3, Cambridge, 1988. p. 427-460.

RODRÍGUEZ, José Carlos. Paraguay. Mansa transición democrática. *Nueva Sociedad*. n. 127, v. 1. Buenos Aires, set./out. 1993. p. 18-22.

RONIGER, L.; SENKMAN, L.; SÁNCHEZ, M. A.. The Legacy of Authoritarianism and the Construction of Historical Memory in Post-Stroessner Paraguay. In: MONTAÑO, E. CRENZEL, Emilio (Org.). *The Struggle for Memory in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2015. p. 91–108.

SOLER, Lorena., *Paraguay*: La larga invención del golpe. El stronismo y el orden político paraguayo. Imago Mundi Ediciones/CEFIR, Buenos Aires/Montevideo, 2012.

WELCH, David. *Painful Choices:* A Theory of Foreign Policy Change. Princeton: Princeton University Press, 2005.

YOPO, Mladen. La Política Exterior del Paraguay: Continuidad y Cambio en el Aislamento. In: GARCÍA, José Luis Simón. *Política Exterior y Relaciones*

Internacionales del Paraguay Contemporaneo. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

Foreign Policy Change: a Case Study of the Democratic Transition in Paraguay

Abstract: This paper aims to analyse why and how the Paraguayan foreign policy changed during the country's democratic transition. In view of this, this work employs models developed by the discipline of Foreign Policy Analysis that incorporate dynamic factors. It is concluded that changes in the regional and global contexts, in the face of a barely institutionalised Ministry of Foreign Affairs and the opportunity window opened by general Rodríguez's lilberalising coup, pushed for innovations in both the formulation and the practice of Paraguay's foreign policy. Even though significant changes may be identified, they lacked a consistent planning effort, what denotes the absence of a coherent strategy of the Chancellery over the period analysed.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Democratic Transition; Paraguay; Stroessner.

Do Ceticismo de Bandung à Cooperação da PEI – as Primeiras Relações do Brasil com o Terceiro Mundo

Fernando Hoppe
João Vitor Miranda de Souza da Silva
Matheus Ibelli Bianco[1]

Resumo: A Conferência de Bandung foi a precursora na coordenação dos esforços dos países menos desenvolvidos na construção de uma agenda conjunta para o crescimento econômico e cooperação político-cultural. Nesta pesquisa será realizada uma análise da percepção da diplomacia brasileira frente à Conferência de Bandung, ocorrida em 1955. Propõe-se aqui que o impacto do Terceiro-Mundismo, que tomou destaque a partir da Conferência Ásio-Africana, contribuiu para uma mudança de percepção estratégica da diplomacia brasileira, que até então possuía traços americanistas no contexto pós II Guerra Mundial. Deste modo, pretende-se neste trabalho reavaliar a importância da Conferência Ásio-Africana no que tange sua influência no modo de pensar da política externa brasileira.

Palavras-Chave: Bandung, Política Externa Brasileira, Terceiro-Mundo, Luso-Tropicalismo

1 Graduandos do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

A Conferência de Bandung, ocorrida em 1955, foi a precursora na coordenação dos países menos desenvolvidos, recém-descolonizados ou em processo de, em desenvolver uma agenda comum a partir de uma perspectiva de não-alinhamento e desenvolvimento econômico. Realizada na Ilha de Java, contando com vinte e nove países do chamado Terceiro Mundo - 6 africanos e 23 asiáticos - a conferência compreendeu discussões sobre a cooperação econômica e cultural, a dependência dos povos, os direitos humanos, a autodeterminação e a paz mundial (MENEZES, 1956). Acima de tudo, foi uma condenação ao colonialismo em todas as suas manifestações, ou seja, colocava-se como neutra em relação aos dois blocos que disputavam o poder à época. O terceiro-mundismo como discurso político, econômico e social, enfim, passou a ganhar articulação global, culminando na formação do Movimento dos Não-Alinhados, em 1961, na Conferência de Belgrado.

A posição do Itamaraty quanto a esses acontecimentos foi, inicialmente, de forte ceticismo e desconfiança. De fato, o Brasil não participou das conferências, limitando-se ao envio de observadores, em continuidade com a política americanista desenvolvida no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Entretanto, principalmente a partir de 1961, as posições da Política Externa Brasileira (PEB) passaram a se aproximar das propostas elaboradas pelos países do Terceiro Mundo, no que tange ao desenvolvimento econômico, a descolonização e ao desarmamento.

O trabalho aqui desenvolvido pretende explorar o processo de gradativa aproximação da PEB com as ideias delineadas na Conferência de Bandung em fins dos anos 50, ou seja, com o início do que se convencionou chamar de Política Externa Independente (PEI). Utilizaremos, entretanto, uma análise pouco usual desse processo, focando sobretudo nos impactos e influências diretas que a própria Conferência Ásio-Africana causou sobre a diplomacia brasileira, a qual, consequentemente, acelerou a transição de uma PEB americanista para a PEI. Para isso, demonstraremos os antagonismos existentes dentro da diplomacia brasileira acerca dos princípios e propósitos do movimento, destacando importantes ideias que prenunciaram as mudanças provocadas para a Política Externa Independente. Partindo-se do pressuposto de que o impacto do discurso terceiro-mundista e neutralista inaugurado em Bandung, aliado com outros fatores domésticos e externos,

contribuiu para uma mudança de percepção estratégica da diplomacia brasileira, buscou-se descobrir como esses determinantes externos exerceram influência na PEB e contribuíram para a gradativa aproximação brasileira à essas propostas durante o período da PEI. Para tanto, pretende-se também construir um panorama sobre a conjuntura doméstica e internacional no período para melhor avaliar esse impacto.

Defendemos que a construção de um pensamento terceiro-mundista no Brasil iniciou-se a partir da Conferência de Bandung. Em tal momento, o Estado Brasileiro enviou o embaixador Adolpho Bezerra de Menezes como observador ao evento, no qual produziram-se ideias que mais tarde seriam os pilares de nossa Política Externa Independente (PEI). A metodologia utilizada baseia-se na pesquisa bibliográfica a partir de fontes primárias, como relatórios oficiais recebidos pelo Itamaraty, bem como fontes secundárias. No sentido de que há muita pouca produção acadêmica a respeito de uma perspectiva brasileira sobre a Conferência de Bandung, de muito se valeu a contribuição da dissertação de mestrado de Arlindo José Reis de Souza (2011) para este trabalho. Serão utilizados também matérias de jornais nacionais de época, pretendendo-se, a partir deles, entender as perspectivas da diplomacia e dos meios da mídia do Brasil sobre os eventos de Bandung. Dessa forma, será avaliado o impacto que a Conferência possuiu na construção do que viria a se tornar a Política Externa Independente anos mais tarde.

Nesse sentido, é necessário ter em conta os determinantes e condicionantes que atuam na formação de uma política externa. Para tanto, a análise da política externa de um país deve considerar tanto elementos domésticos quanto externos. A perspectiva liberal das Relações Internacionais, por exemplo, advoga que pela via doméstica o comportamento internacional de um país é construído e condicionado por inúmeros determinantes como a interação do governo com sua base parlamentar, com as diferentes classes sociais e com a própria estrutura administrativa estatal. Outros condicionantes dizem respeito à própria natureza das instituições do país, às interações entre os diferentes órgãos que formam o governo e o Estado e às próprias disputas pessoais no meio político pela execução do seu ideário político (FIGUEIRA, 2011; NETO, 2012). O trabalho aqui apresentado, pretende, por outro lado, focar e explorar a influência dos elementos externos, com destaque para a Conferência de Bandung, na perspectiva da diplomacia brasileira. Segundo

Neto (2012, p.24), " a política externa de um país é determinada por preferências domésticas e 'estrangeiras'". Da frase se denota o fato de que países não existem de forma insulada e que suas decisões internacionais são condicionadas e influenciadas pelas decisões tomadas pelos demais atores e eventos internacionais. É neste sentido que defende-se neste trabalho que os eventos ocorridos em Bandung exerceram influência sobre as perspectivas da diplomacia brasileira acerca dos posicionamentos terceiro-mundistas, que, como já manifestado, é uma relação pouco explorada pela bibliografia sobre a transição da Política Externa Brasileira americanista para a PEI.

O trabalho inicia-se com uma contextualização sobre a conjuntura interna e internacional, de modo a situar o leitor no período histórico estudado e fornecer mais detalhes sobre os importantes eventos ocorridos naquela época. A seguir, pretende-se, justamente, explorar a percepção brasileira acerca das Conferências bem como os impactos na formação da PEI. Por fim, buscaremos concluir o trabalho, buscando sintetizar a pesquisa e responder a grande questão levantada, a saber, a influência da Conferência de Bandung na mudança da perspectiva da diplomacia brasileira acerca de sua própria inserção no meio internacional.

2 A Instabilidade Brasileira e a Reacomodação do Sistema Internacional: o Contexto de Bandung

A década de 1950 foi um período bastante instável na política brasileira. A crise econômica que assolava o país nessa época gerou grande descontentamento de alguns setores sociais do Brasil; no âmbito externo, ocorria a grande disputa de cunho ideológico entre esquerda-direita, quando a Guerra Fria tomava maiores proporções. É neste contexto em que o Presidente Getúlio Vargas (1951-54) enfrentou uma forte crise política durante seu mandato, uma vez que a oposição ao seu governo era incessante, e o desfecho trágico seria o suicídio do governante, em agosto de 1954. Seu vice Café Filho assumiu o poder, onde permaneceu até novembro de 1955 (CERVO; BUENO, 2002).

Tal período de transição demonstrou-se bastante conturbado, tornando o ambiente doméstico brasileiro extremamente tenso. Dessa forma, coube ao então presidente Café Filho controlar a situação interna, já que essa fase não favoreceu o Brasil no sentido de garantir uma maior projeção mundial, prejudicando a política

externa e a obtenção de uma agenda própria para o assunto (LEME, 2011). Já em outubro de 1955, com forte pressão contra as suas candidaturas, Juscelino Kubitschek e João Goulart alcançaram a presidência e vice- presidência, tomando posse em 31 de janeiro de 1956. Tal vitória significou a superação da articulação realizada pela União Democrática Nacional contra a posse dos supracitados candidatos eleitos, o que ficou conhecido como o Movimento de 11 de Novembro (LAMARÃO, 2019).

Os anos 1950 também foram marcados pelo estreitamento das relações Brasil-Portugal. Sobre os motivos que acabaram aproximando os dois países lusófonos, Williams Gonçalves (2010) afirma:

> Desde que a independência do Brasil foi proclamada, nunca os dois países marcharam tão juntos como nesses anos. O ápice do entrosamento diplomático deu-se no período governativo do presidente da República Juscelino Kubitschek (1956-1961), que, ao estabelecer amizade pessoal com o presidente do Conselho de Ministros António de Oliveira Salazar, estreitou ainda mais as relações com Portugal. Diversos fatores contribuíram para que isso acontecesse. Entre os mais importantes destacamos: a expressiva presença de imigrantes portugueses no Brasil; a estratégia do Estado português para conservar o Império Ultramarino; e, a posição periférica do Brasil na estrutura do sistema internacional (GONÇALVES, 2010, p. 99).

A estratégia portuguesa em sua aproximação com o Brasil foi baseada no chamado luso-tropicalismo. Tal conceito, elaborado por Gilberto Freyre em sua obra *Casa Grande e Senzala (*1933), refere-se a Portugal e ao seu tratamento com as colônias. De acordo com esse autor, os portugueses foram os colonizadores europeus com a maior capacidade de adaptar-se à cultura dos colonizados, sendo capazes, assim, de ter uma relação mais harmoniosa com os mesmos. Utilizando-se do conceito de Freyre, o Estado Português, sob comando de Antonio de Oliveira Salazar (1932-68), passou a incorporá-lo, entre as décadas de 1930 e 1950, como justificativa para manter os seus territórios ultramarinos e legitimar o regime salazarista. Nesse sentido, o Brasil também possuía um grande significado na política portuguesa, já que Portugal utilizava o exemplo brasileiro para afirmar que suas colônias poderiam se transformar em nações "modernas e industrializadas", assim como o Brasil, e também poderiam ser compostas por uma sociedade plurirracial, onde o colonizador desconhecia a cor da pele ou interesses econômicos (LEME, 2011). De tal forma, Portugal buscava transmitir a ideia de um Estado colonizador

benevolente, que enxergava seus colonizados como iguais a seus próprios cidadãos e oferecia-lhes a oportunidade de desenvolvimento .

Ainda no contexto interno, visualizava-se que a diplomacia brasileira adotava cada vez mais o que se convencionou chamar de "diplomacia do desenvolvimento". Tal diplomacia, entretanto, possuiu críticos internos e externos (CERVO; BUENO, 2002). Quanto ao âmbito nacional, este ocasionou a formação de dois complexos grupos políticos, que diferiram quanto ao caráter da política externa adotada. Havia, por um lado, o setor liberal, que defendia os interesses do capital privado e estrangeiro, tendo como representante máximo a UDN; por outro lado, havia o setor nacional desenvolvimentista, que herdou as características anteriores do governo Vargas. Já no âmbito externo, o principal ator que se figurava contra a diplomacia do desenvolvimento eram os Estados Unidos, que, a partir da Segunda Guerra Mundial se consolidou como o principal parceiro econômico do Brasil (SOUZA, 2011). Desse modo, torna-se importante frisar que foram as disputas entre esses atores que pautaram os rumos da diplomacia brasileira a respeito da Conferência de Bandung e das conotações políticas dentro do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, bem como suas ligações ideológicas. Nesse sentido, visualiza-se que, após o suicídio de Vargas e a ascensão de Café Filho, seria Raul Fernandes, político da UDN, quem assumiria a chefia do Ministério das Relações Internacionais, fato que impactaria no posicionamento oficial do Brasil frente à Conferência Ásio-Africana - no que tange especialmente ao Luso-Tropicanismo (CERVO; BUENO, 2002).

Já no âmbito externo, o cenário pós Segunda Guerra Mundial mostrava uma nova configuração do sistema internacional, com duas potências – Estados Unidos e União Soviética – e dois sistemas antagônicos, capitalismo e socialismo, lutando pela hegemonia mundial. Esse confronto ideológico intensificou-se ao longo dos anos que sucederam a guerra, acentuando a bipolaridade da ordem mundial (GUIMARÃES, 2013).

Como afirmam Pereira e Medeiros (2015), o período posterior a guerra caracterizou-se pela busca da União Soviética e dos Estados Unidos em expandir suas zonas de influência. Os estadunidenses auxiliaram as reconstruções da Europa e do Japão, devastados pelo conflito mundial, colocando essas regiões sob sua

influência (PEREIRA; MEDEIROS, 2015), enquanto os Soviéticos apoiaram os países da Europa Oriental, mantendo essa região sob seu predomínio.

Neste sentido, a Segunda Guerra Mundial causou grande destruição e enfraquecimento das potências europeias, as quais ainda possuíam diversas colônias na África e na Ásia. Tais colônias tornaram-se cada vez mais custosas e problemáticas para os países europeus devido aos problemas internos advindos da guerra global. Além disso, movimentos nacionalistas passaram a ganhar apoio em sua busca da independência de suas metrópoles, fato que interessava tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética, visto que estes buscavam ampliar suas respectivas zonas de influência. Assim, os movimentos de libertação nacional começaram a ter êxito, primeiramente na Ásia e posteriormente na África (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Assim, as emancipações ocorridas nesse período originaram novos países que visavam integrar o sistema internacional, naquele momento ainda caracterizado pela bipolaridade e pela marginalização dos países periféricos. Esses países, então, passaram a se articular de forma conjunta para contestar a dominação imposta pelas potências mundiais, encorajando a descolonização, a neutralidade em relação aos dois blocos e o reforço da soberania nacional. Assim, as bases para a Conferência de Bandung estavam formadas.

2.1 A Conferência de Bandung

A primeira reunião dos países que posteriormente seriam chamados de "terceiro-mundistas" foi realizada em abril de 1955, em Bandung, na Indonésia. Essa conferência reuniu um grupo de 29 países afro-asiáticos que buscavam reforçar a sua soberania e sua identidade como nação, além de procurar uma alternativa à bipolaridade vigente na época, em plena Guerra Fria. Apesar das várias diferenças entre os próprios países participantes da Conferência de Bandung, todos eles possuíam o objetivo comum de se estabelecer no sistema internacional (DREHER, 2015).

A Conferência de Bandung ocorreu entre os dias 18 e 24 de abril, e foi organizada por 5 países – Índia, Indonésia, Ceilão, Birmânia e Paquistão – contando com apenas seis nações africanas, já que muitos países desse continente ainda não haviam obtido a independência de suas respectivas metrópoles. Além dos países organizadores, participaram da reunião: Afeganistão, Arábia Saudita, Camboja,

República Popular da China, Costa do Ouro (atual Gana), Egito, Etiópia, Filipinas, Iêmen, Irã, Iraque, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Líbia, Libéria, Nepal, Síria, Sudão, República Democrática do Vietnã, Vietnã do Sul, Tailândia e Turquia. Esse grupo de países possuía cerca de 1,350 bilhões de habitantes, cerca de 49% da população mundial da época (DREHER, 2015).

Os integrantes da conferência mostraram um novo conflito mundial, não baseado em Leste-Oeste - como era a realidade da Guerra Fria - mas sim em um conflito Norte-Sul, entre os países industrializados e desenvolvidos em oposição aos países periféricos subdesenvolvidos. Inicialmente, foram incorporados ao objetivo da conferência algumas noções, como o direito de autodeterminação e respeito às soberanias nacionais - sendo estes princípios fundamentais aos povos do Sul (CURADO, 2014). Posteriormente, foi realizada na Conferência uma declaração de dez pontos, baseados na Carta da Nações Unidas. Entre eles: respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações, não intervenção e não ingerência nos assuntos internos de outros países (autodeterminação dos povos) e reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações, grandes e pequenas.

A declaração foi de fato a única realização da Conferência, evidenciando o Terceiro Mundo dentro do sistema internacional e resultando na formação do Movimento dos Não-Alinhados, em 1961. A descolonização, uma das principais bandeiras do movimento, continuou se estendendo principalmente para África, onde se presenciou uma grande onda de emancipações ao longo dos anos 1960. Bandung deixou um importante legado histórico para os países periféricos, pois permitiu a estes uma maior participação em foros internacionais, estabelecendo, assim, uma nova agenda mundial em torno dos interesses e demandas desses países (DREHER, 2015).

3 Perspectivas Brasileiras Acerca da Conferência de Bandung: Impactos e Influências para a Construção de Uma Nova Agenda no MRE

A presente sessão irá realizar uma análise da participação brasileira na Conferência de Bandung (1955), momento fundador do conceito do Terceiro Mundo. Será focalizada a percepção da diplomacia brasileira em relação ao movimento,

tentando apontar a influência, caso existente, da conferência na formulação da Política Externa Independente (PEI).

De tal modo, para compreender a percepção brasileira que circundava o contexto da Conferência de Bandung, é preciso ter claro as relações do Brasil com Estados Unidos e Portugal, contexto já descrito na seção anterior. Do mesmo modo, precisa-se ter em mente o conceito de luso-tropicalismo no ideário nacional, que é importante para compreender os comportamentos e os discursos dos diplomatas brasileiros acerca da Conferência de Bandung. Ressaltamos aqui também, que não encontramos nenhuma bibliografia consolidada que trate especificamente sobre as relações brasileiras entre Brasil e a Conferência de Bandung, muito menos sobre as possíveis relações diretas da participação brasileira na conferência com a formulação da PEI. Desse modo, essa sessão será amparada no livro de Bezerra de Menezes, intitulado "O Brasil e o mundo Ásio-Africano" (1956), escrito pelo embaixador alguns anos depois de ter participado como observador da Conferência de Bandung. Também nos apoiaremos na dissertação de mestrado de Arlindo José Reis de Souza, a saber, "O Orientalismo no Lusotrópico americano: perspectivas brasileiras sobre a Conferência de Bandung".

3.1 A Conferência de Bandung sob a perspectiva brasileira

De modo geral, a análise dos discursos e comentários do corpo diplomático nacional, bem como dos jornais que circulavam à época, levam à conclusão de que Conferência de Bandung foi tratada no Brasil com grande ceticismo e distanciamento. Por exemplo, o Jornal do Brasil trazia à época comentários como "Essa conferência poderia se denominar Assembleia sem expressão e de resultados duvidosos [...]" (JORDAN, 1955) e "Reúne-se na Indonésia a Conferência Afro-Asiática. Todos os seus participantes serão orientais, imbuídos do verdadeiro ódio contra a dominação branca" (JORDAN, 1955). Da mesma forma, tal visão também era predominante no corpo diplomático brasileiro. Observamos, por exemplo, um ofício do embaixador brasileiro em Jacarta à época, Oswaldo Trigueiro, que meses mais tarde estaria presente nas sessões inaugurais da Conferência de Bandung:

> Os propósitos da Conferência a reunir-se em Bandung são tão amplos quanto imprecisos, abrangendo desde a promoção da boa vontade e da cooperação entre as nações da Ásia e da África até à apreciação de todos os problemas

> sociais, culturais, e económicos dessas nações, e as possibilidades de sua ação conjunta para a preservação da paz entre os dois mundos. Dessa forma ela não poderá deliberar senão sôbre princípios abstratos ou generalidades inócuas [...] Nestes sentimentos encontram-se os móveis reais da Conferência de Bandung, promovido por cinco nações que se emanciparam a menos de um decênio e que se conduzem, cada vez mais, sob impulso de uma exaltação nacionalista que pode alterar bruscamente o curso da história contemporânea e criar, ao menos por via indireta, os maiores perigos para a segurança e a ordem social do ocidente [sic]. (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY, 1955, p. 200 *apud* SOUZA, 2011).

Além do claro ceticismo sobre os propósitos da Conferência de Bandung, percebe-se que a visão do Trigueiro estava em conformidade com os princípios d;o luso-tropicalismo, uma vez que considera que as nações que "*se emanciparam a menos de um decênio"* são conduzidas apenas por um "*impulso de uma exaltação nacionalista",* ou seja, sem a capacidade ou maturidade para criar um planejamento de Estado mais elaborado. Tal discurso fazia sentido com o luso-tropicalismo no momento em que fica implícito na fala de Trigueiro que as próprias nações da Ásia e África teriam um destino grandioso caso se mantivessem colônias de Portugal, tornando-se, futuramente, países modernos e industriais como o Brasil - o maior exemplo de que o passado colonial poderia garantir um futuro promissor. Nesse sentido, destaca-se um ponto chave do luso-tropicalismo: a visão não era contra a independência dos países coloniais, mas tal independência deveria vir em um momento oportuno (VEÇOSO, 2015), em que as nações já possuíssem maturidade para tal.

Ainda, no mesmo discurso, pode-se visualizar também o sentimento brasileiro de pertencimento ao hemisfério oeste do globo, uma vez que a Conferência de Bandung também representava maiores perigos para a segurança e ordem social do ocidente*,* ou seja, aos próprios valores ocidentais cristãos que o Brasil também compartilhava (SOUZA, 2011). Nesse contexto, é verdade que, apesar das influências africanas e até mesmo asiáticas do Brasil, adquiridas pelos movimentos migratórios, forçados ou não, a nação brasileira não pertencia geograficamente nem possuía o sentimento de pertencimento geopolítico ao mundo afro-asiático. Exemplo claro disso era o próprio momento que o Brasil vivia no período de ascensão do movimento terceiro-mundista, quando chegou ao poder,

meses mais tarde, Juscelino Kubitschek, que a partir do lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) levaria o país à uma maior aproximação com os Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2002).

Porém, nota-se que, apesar de predominante, as palavras de ceticismo em referência à Conferência de Bandung não eram as únicas presente nas bocas – e nos jornais – brasileiros. O Jornal Correio da Manhã, por exemplo, revela um olhar mais sensível (VEÇOSO, 2015) para a questão, relatando por exemplo, que o "O êxito da Conferência Afro-Asiática nos toca de muito perto. Nós, da periferia política do mundo estimamos que a iniciativa asiática proceda" (PEDROSA, 1955*, e "Na luta pela melhoria de viver de nossos povos, topamos também com os mesmos obstáculos internacionais [...] Eis porque nossa maneira de ver os negócios do mundo não difere muito da dos povos da Birmânia, Indonésia ou Índia"* (PEDROSA, 1955). Desse modo, se, por um lado, havia o sentimento de pertencimento ao hemisfério ocidental, por outro, visualizava-se que o desenrolar da Conferência de Bandung era um assunto de relevância para o Brasil.

Para Hage (2014), o Itamaraty no período da Conferência de Bandung se encontrava despreparado para enfrentar o evento, uma vez que ainda era caudatário de Portugal na política Africana. Ainda, o autor revela que não havia espaço na chancelaria para compreender os assuntos afro-asiáticos, embora o Itamaraty tenha procurado constituir grupos de acompanhamento ao Terceiro Mundo, como ocorreu na Conferência de Bandung em 1955. Tal dificuldade em se constituir grupos para o estudo das relações com o Terceiro Mundo muito se deu à habilidade da diplomacia portuguesa somada ao lobby português presente no Rio de Janeiro, que, juntos, exerciam forte influência sobre os políticos e intelectuais brasileiros (MAPA, 2016). O ponto alto deste processo ocorreu durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 61), período justamente compreendido entre a Conferência de Bandung e o surgimento da PEI enquanto Política Externa consolidada. Para Amado (1996), o poderoso lobby português retardaria a evolução da diplomacia brasileira em favor da libertação das colônias portuguesas, travando a emergência da universalização e do neutralismo tático dentro do Itamaraty, aspectos que consistiram em fundamentos básicos da PEI.

Percebe-se, dessa forma, a ambivalência que caracterizava o pensamento brasileiro acerca do mundo afro-asiático e da questão a respeito das descolonizações, uma das principais bandeiras dos movimentos de Bandung e do Movimento dos Não-Alinhados. Assim, tal ambivalência se faria sentir no engajamento brasileiro à própria Conferência de Bandung (VEÇOSO, 2015).

É nesse contexto de dubiedade e contrariedade de visões no MRE que serão analisadas as atuações do corpo diplomático brasileiro que esteve presente em Bandung. Neste sentido, o embaixador brasileiro em Jacarta, Oswaldo Trigueiro, esteve presente durante a sessão inaugural e as realizadas entre 18 e 19 de abril, enquanto Adolpho Justo Bezerra de Menezes, secretário na embaixada brasileira em Jacarta, foi o enviado-observador brasileiro em Bandung (SOUZA, 2011). Bezerra, inclusive, escreveu no ano seguinte um livro intitulado "O Brasil e o mundo Ásio-Africano" (1956), rara obra acerca do pensamento terceiro-mundista brasileiro na época, na qual relatou algumas experiências a respeito da Conferência. Tal obra, apesar de ainda possuir traços de luso-tropicalismo, revelou uma nova percepção acerca do papel do Brasil no processo de descolonização, a qual especula-se, nesse trabalho, ser uma ideia precursora que influenciaria a construção da Política Externa Independente.

Na obra supracitada, Menezes (1956) não esconde o entusiasmo pelas possibilidades de o Brasil exercer um papel de liderança no sistema internacional a partir da associação política das nações asiáticas e africanas que estavam surgindo. Porém, para Bezerra, era necessário que o Brasil passasse por um rompimento com sua política externa até então vigente, a qual, para o autor, era "conformista" e "eternamente apagada". Para ele:

> O que é necessário, desde já, é uma resposta das classes dirigentes da elite brasileira à pergunta: O Brasil será, em um século, a potência mundial ou uma das potências mundiais? A resposta deve ser dada com inteira isenção de ânimo, fria, logicamente, sem vagares patrioteiros. Se, como tudo aponta, em virtude de seus recursos econômicos, tamanho, solução adequada de problemas raciais e sociais a resposta for positiva, o Brasil deve começar imediatamente a traçar e a por em execução uma política internacional de escopo mundial (MENEZES, 1956).

Se tal visão constituía uma quebra do pensamento tradicional em política externa brasileira, no sentido de que o país extrapolaria suas relações para com o Terceiro Mundo, nota-se, entretanto, que Bezerra de Menezes ainda se utilizou do luso-tropicalismo, apenas mudando o ator principal. Daquele momento em diante, seria o Brasil que deveria herdar as colônias portuguesas na missão civilizatória dos povos mais subdesenvolvidos.

Percebe-se, deste modo, que haviam duas visões acerca da Conferência de Bandung e das relações com o Terceiro Mundo em geral: a primeira, representada pelo Jornal do Brasil e por Oswaldo Trigueiro, os quais adotaram uma posição de ceticismo em relação à Conferência Ásio-Africana, em consonância com a Política Externa Brasileira tradicional e conservadora existente à época; por outro lado, percebe-se uma outra visão, notada sobretudo pelo Jornal Correio da Manhã e por Bezerra de Menezes, nosso observador à Conferência, cujas percepções extrapolam a simpatia pelo encontro internacional e advogam uma importância do evento para as futuras relações do Brasil com o dito Terceiro Mundo.

A própria contradição das percepções citadas se visualiza no momento em que o presidente brasileiro Café Filho enviou Bezerra de Menezes como observador à Bandung ao mesmo tempo em que fazia viagem a Portugal, país que ainda possuía colônias no continente africano. Assim, enquanto o Chefe de Estado brasileiro anunciava que "Nós estamos com Portugal em qualquer parte do mundo" (PINHEIRO, 1989, p. 101), Bezerra refletia que o Brasil possuía a possibilidade de se tornar uma das grandes potências mundiais caso alterasse sua política externa vigente.

Sob esses aspectos, é necessário frisar que, em seu livro "O Brasil e o mundo Ásio-Africano", Bezerra (1956) reforça constantemente que suas opiniões ali presentes não representavam a visão oficial do governo brasileiro. Nesse sentido, este artigo passa a trabalhar com a ideia de que os pensamentos escritos por Bezerra no livro supracitado constituem o início de um movimento de emergência de um grupo dissidente nacional, que passaria a defender a promoção de uma política externa mais favorável à aproximação com o Terceiro Mundo. Assim, Adolpho Justo Bezerra

de Menezes, em conjunto com outras lideranças políticas e intelectuais como Oswaldo Aranha, Álvaro Lins, Gilberto Amado, José Honório Rodrigues, Tristão de Athayde e Eduardo Portella (FERREIRA, 2012), apesar de não terem constituído um lobby organizado nem construírem uma política africana para o Brasil, se tornaram vozes difusas que reverberaram nos processos decisórios e na opinião pública. Essa diplomacia, ainda que incipiente, começaria a acumular conhecimento sobre o Terceiro Mundo, o qual seria fundamental para a construção da Política Externa Independente anos mais tarde.

4 Conclusão

Ao verificarmos os mais importantes princípios da PEI, notamos diversas semelhanças com as demandas terceiro-mundistas. O apoio ao desarmamento, ao princípio de autodeterminação e de não intervenção, ao desenvolvimento soberano dos povos, a oposição a todas as formas de colonialismo são ideias presentes no ideário terceiro-mundista e na Política Externa inaugurada por Jânio Quadros. Entretanto, como demonstrado, tais pressupostos demoraram a ser incorporados à política externa, por conta, principalmente, da pressão do lobby português e a consequente posição conservadora de certo setor da sociedade e da diplomacia.

Devido à escassa bibliografia sobre a questão, é difícil mensurar a influência da Conferência de Bandung sobre a diplomacia brasileira e, posteriormente, sua repercussão na PEI. A inexistência de sua menção nos relatórios oficiais do Ministério das Relações Exteriores e os poucos trabalhos produzidos sobre o tema dificultam uma análise mais objetiva. Entretanto, é notável o debate que a posição terceiro-mundista produziu na intelectualidade brasileira, seja no corpo diplomático, com Bezerra de Menezes, como nos jornais do período. De desconfiança e ceticismo, gradativamente, a Conferência de Bandung e suas propostas passaram a ser percebidas de maneira mais positiva pela diplomacia brasileira, a partir de figuras que anteciparam a necessidade de uma mudança da PEB em relação à África e a Ásia. Essas vozes pioneiras entraram em conflito com o tradicional lobby português, cujas percepções idealistas de uma dominação colonial benigna e paternalista,

afirmada à época no conceito do luso-tropicalismo, chocavam-se com a vontade de descolonização e de autodeterminação dos povos afro-asiáticos. As relações especiais que o Estado brasileiro cultivava com Portugal e a força dessas ideias retardaram as transformações na PEB. De fato, fizeram com que a Conferência de Bandung passasse oficialmente quase despercebida e mantiveram o Brasil preso por mais alguns anos aos limites do pan-americanismo e da procura por relações especiais com os EUA. Sob o governo de Café Filho, a posição de apoio à Portugal na dominação sobre as colônias se manteve inabalável e, mesmo durante o período de Juscelino Kubitschek, apesar da tentativa de multilateralização da política externa, as propostas neutralistas que viriam a ser defendidas posteriormente por Afonso Arinos e San Tiago Dantas, e o universalismo das relações internacionais brasileiras durante a vigência da PEI, ainda não se encontravam presentes.

O Brasil até fins dos anos 60 manteve-se nos limites da sua política externa pan-americanista. O fracasso da Operação Pan-Americana, de Juscelino Kubitschek, selou o fim da ilusão brasileira por um vínculo especial com os EUA. O Brasil, que buscava um desenvolvimento acelerado, precisava universalizar suas relações econômicas, comerciais e diplomáticas de modo a garantir mais mercados para seus produtos, mais fontes de matérias-primas e de financiamento. Sob esses condicionamentos domésticos, a diplomacia brasileira começava a repensar a PEB nos fins dos anos 1950, quando da Conferência de Bandung. Tal conferência finalmente dava alguma organização aos países que se viam excluídos do grande conflito geopolítico da época entre EUA e URSS e buscava articular um novo discurso das nações baseado no conflito Norte-Sul, contrastando países ricos e pobres, desenvolvidos e subdesenvolvidos. O conflito Leste-Oeste, que então parecia manter-se congelado, não garantia aos países do chamado Terceiro Mundo alguma perspectiva para a superação de suas mazelas econômicas e sociais. Nesse sentido, a Conferência de Bandung impactou parte da diplomacia brasileira justamente por conta das semelhanças entre os problemas enfrentados pelo Brasil e pelo Terceiro Mundo, da mesma forma em que percebeu-se os possíveis ganhos que o Brasil poderia obter aproximando-se desses países ou, quiçá, liderando o bloco, mesmo com um discurso imbuído de luso-tropicalismo, como revelado nos escritos de Bezerra de Menezes. É verdade que mesmo durante o período da PEI as relações

entre o Brasil e os países terceiro-mundistas mostraram-se limitadas, contudo haveria uma grande convergência entre os países quanto às propostas no campo da Política Externa e da economia.

Portanto, pode-se concluir neste trabalho que, a partir do impacto que a Conferência de Bandung causou na diplomacia brasileira e no debate nacional, como demonstrou-se por meio de jornais e de discursos intelectuais brasileiros à época, houve uma maior compreensão da necessidade de reformulação da PEB, tanto para a garantia dos interesses nacionais relativos ao desenvolvimento econômico quanto para a solução da questão da inserção brasileira no cenário mundial. As vozes pioneiras que declararam simpatia ao terceiro-mundismo, consolidadas neste artigo na figura de Adolpho Justo Bezerra de Menezes, chocaram-se com o luso-tropicalismo, demorando a ganhar hegemonia no discurso nacional. Entretanto, anos mais tarde, a PEI conferiria maior destaque e voz aos primeiros, aproximando, dessa forma, o Brasil do Terceiro Mundo.

Bibliografia

AMADO, Rodrigo. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, José (Org.). *Crescimento, Modernização e Política Externa.* São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996 p. 400-420;

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula:* A condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011;

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Livro – 22/02/13. Jacarta – Ofícios recebidos – Janeiro/Junho de 1955. Ministro de Estado das Relações Exteriores: Dr. Raul Fernandes. Embaixador: Oswaldo Trigueiro. p. 200 *apud* SOUZA, Arlindo José Reis de. *O orientalismo no (Luso)Trópico Americano:* perspectivas brasileiras sobre a Conferência de Bandung. 2011. 234 f. Dissertação (Pós-Graduação em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói;

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil.* 2.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002;

CURADO, Pedro Rocha Fleury. *A Guerra Fria e a "cooperação ao desenvolvimento" com os países não-alinhados:* um estudo de caso sobre o Egito nasserista (1955-1967). Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2014;

DREHER, Lídia Pereira. *O Modelo de Diplomacia Asiático e Sua Influência na Estratégia dos Brics Para um Sistema Internacional Multipolar.* Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015;

DAVILA, Jerry**.** Entre dois mundos: Gilberto Freyre, a ONU e o apartheid sul-africano. In: ALMEIDA, Marcos. *História Social*, n. 19. Campinas: IFCH, 2010, p. 135 – 147;

FERREIRA, Walace. A África na Política Externa Brasileira: Análise de distanciamentos e aproximações entre as décadas de 1950 e 1980. *Revista Acadêmica de Relações Internacionais*, Florianópolis, 2012, n. 4, vol. 2, p. 125-152;

FIGUEIRA, Ariane Roder. *Introdução à análise de Política Externa.* São Paulo: Saraiva, 2011;

GONÇALVES, Williams. As Relações Luso-Brasileiras nos Anos 1950. In: AMORIM, Paulo; SANTOS, Paula; SOUSA, Fernando (Orgs.). *As Relações Portugal-Brasil no Século XX.* Porto: Fronteira do Caos, 1ª ed, 2010, p. 99-120;

GUIMARÃES, Samuel. Afonso Arinos de Melo Franco, Atualidade e Paradoxo. In: PIMENTEL, Vicente (Org). *Pensamento Diplomático Brasileiro.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, p. 941-982;

HAGE, José Alexandre Altahyde. A diplomacia brasileira e questão africana (resenha). *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v. 29, n. 84, 2014, p. 191-195;

JORDAN, Frank. Reúne-se na Indonésia a Conferência Afro-Asiática. *Jornal do Brasil,* Rio de Janeiro, ano LXV, n. 82, p. 7, 12 de abril de 1955. Disponível em arquivo eletrônico no sítio da Hemeroteca Digital Brasileira em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_07&pesq=bandung>, Acesso em: 22 nov 2017;

LAMARÃO, Sérgio. *O Movimento do 11 de Novembro e a posse de JK.* Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Movimento11Novembro>, Acesso em: 3 mai. 2019;

LEME, Rafael Souza Campos de Moraes. *Absurdos e milagres:* um estudo sobre a política externa do Lusotropicalismo (1930-1960). 2007. 164 f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) - Instituto Rio Branco, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010;

MAPA, Dhiego de Moura. O Significado das Relações Sul-Sul para a diplomacia brasileira: a obra de Adolpho Justo Bezerra de Menezes e o pensamento brasileiro sobre o Sul Global. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional.* Brasília: Universidade de Brasília, vol. 4, n. 05, agosto 2016;

MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de**.** *O Brasil e o Mundo Ásio-Africano*. Rio de Janeiro, Edições GRD, 1956, 2ª. ed;

PEDROSA, Mário. Vozes da Ásia, vozes d'África. A Conferência de Bandung. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, ano LIV, n. 19.034, p. 2, 16 abril de 1955. Disponível em arquivo eletrônico no sítio da Hemeroteca Digital Brasileira em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=Bandung>, Acesso em: 22 nov. 2017

PEREIRA, Analucia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. O Prelúdio da Cooperação Sul-Sul: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA. Estado e Democracia Em Mudança No Século XXI, 1, 2015. *Anais,* Porto Alegre, UFRGS. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/

uploads/2015/09/PEREIRA-MEDEIROS-2015-O-Prel%C3%BAdio-Da-Coopera%C3%A7%C3%A3o-Sul-Sul.pdf>, Acesso em: 22 nov. 2017;

PINHEIRO, Letícia. Brasil, Portugal e descolonização africana (1946-60). *Contexto Internacional*, Brasília, vol. 9, ano 5, p. 91-111, 1989;

SOUZA, Arlindo José Reis de. *O orientalismo no (Luso) Trópico Americano*: perspectivas brasileiras sobre a Conferência de Bandung. 2011. 234 f. Dissertação (Pós-Graduação em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói;

VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. Bandung e o Direito Internacional: mapeando ausências. In: *ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI*), 5, 2015. Anais, Belo Horizonte.

From Bandung's Skepticism to PEI's Cooperation - Brazil's First Relations With the Third World

Abstract: The Bandung Conference was the forerunner in coordinating the efforts of the least developed countries to build a joint agenda for economic growth and political-cultural cooperation. In this research, an analysis of the perception of Brazilian diplomacy in front of the Bandung Conference in 1955 will be carried out. It is proposed here that the impact of the Third Worldism, which took place after the Asian-African Conference, contributed to a change of strategic perception of Brazilian diplomacy, which until that time had Americanist traits in the post-World War II context. In this way, this paper intends to re-evaluate the importance of the Asian-African Conference regarding its influence on the positioning of the Brazilian foreign policy.

Key-Words: Bandung, Brazilian Foreign Policy, Third World, Luso-Tropicalism

Entrevista com o Professor Diego Rafael Canabarro sobre Tecnologia e Cibersegurança

1) Tendo em vista o desenvolvimento e a crescente utilização da 5G e de tecnologias relacionadas, como a Internet das Coisas (IoT), a Computação de Borda (edge computing) e a Inteligência Artificial (IA), podemos esperar nos próximos anos a criação de algum marco regulatório em conjunto entre países da América Latina, a exemplo do Regulamento Geral de Proteção de Dados (GPDR) da União Europeia? Além disso, o cenário político atual da região pode ser visto como um grande empecilho para que haja cooperação nesse assunto?

Essa primeira pergunta trata do que chamamos de tecnologias emergentes, e para avaliarmos se é factível a criação de um marco regulatório conjunto na América Latina para tratar dessa tecnologias, precisamos levar em consideração suas características e a desejabilidade ou não de regulamentação específica para cada uma delas. As tecnologias emergentes evoluem muito rápido e são desenvolvidas de forma distribuída por vários atores do ecossistema de Governança da Internet (GI). Assim, embora sigam determinados padrões (que são múltiplos) feitos em organizações técnicas, elas não são desenvolvidas de forma unívoca e nem em um único lugar, sendo portanto muito variáveis. Consequentemente, não existe uma única possibilidade de fazer dispositivos de IoT e a IA tem aplicações inúmeras, de forma que é difícil imaginar que um marco regulatório único consiga dar conta dos detalhes de um universo tão variado de dispositivos, tecnologias, aplicações, etc.

No entanto, podemos pensar em marcos regulatórios para proteger direitos fundamentais das pessoas, sem necessariamente entrar nos detalhes do desenvolvimento tecnológico, como é o caso da GDPR na União Europeia. Ainda

assim, é difícil pensar que consigamos avançar para a uniformização de um marco latino-americano no campo dessas tecnologias emergentes. Os diversos Estados da região têm avançado em discussões sobre proteção de dados pessoais, direitos do consumidor e regras para a comercialização e distribuição desses dispositivos.

Creio que o cenário político atual na América Latina é um empecilho para a cooperação no contexto das tecnologias emergentes, devido à extrema polarização entre direita e esquerda e entre países a favor e contra a Venezuela. Também há dinâmicas eleitorais que estão prestes a ocorrer na região e conflitos em torno da possibilidade ou não do uso dessas tecnologias de IA, como a aplicação algorítmica para impulsionamento de conteúdo em redes sociais.

Não há um consenso sobre o que podemos ou não fazer. O reflexo disso são as grandes batalhas que estão sendo travadas na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito em torno das fake news no caso brasileiro e de discussões relacionadas à tributação e outros serviços na região da ALC, que têm colocado os diferentes países em rota de colisão a respeito do que pode e do que não pode ser feito em torno das grandes plataformas digitais e serviços de internet.

Então acho difícil que haja uniformização e cooperação, o que não significa que o assunto não é tema de debate em diversas instâncias onde essa harmonização e essa cooperação é buscada. Por exemplo, em fóruns de GI e espaços como o MERCOSUL e a OEA, todas essas tecnologias emergentes são objetos de estudo, de investigação e de prospecção a respeito do que seria uma harmonização e cooperação entre os diversos países nessa área. Entretanto, trata-se de uma fase inicial e dificilmente vamos ver no curto prazo a adoção de quadros regulatórios abrangentes e fechados em torno dessas tecnologias emergentes na América Latina.

2) O Brasil é um dos poucos países que conseguiram consolidar com sucesso um modelo multissetorial de governança da internet (GI), o que é visto como exemplo por vários países e lhe confere uma grande credibilidade em discussões de GI no mundo todo. Entretanto, o cenário atual brasileiro no Sistema Internacional é desfavorável, devido à visão conservadora/extremista do governo em relação a várias questões de relevância internacional, como a preservação da Amazônia. É possível que isso afete a imagem

do Brasil na área de GI? E podemos esperar alguma cobrança internacional no IGF (Internet Governance Forum), a ser realizado em novembro em Berlim?

Para responder a essa pergunta, precisamos levar em consideração que o Brasil historicamente desenvolveu um modelo multissetorial de GI. O auge do reconhecimento desse modelo ocorreu entre 2013 e 2015, no processo que culminou com o Encontro NETmundial em 2014, quando, diante das revelações de Snowden, o Brasil, junto com organizações técnicas, tomou a liderança para defender a democratização da GI no mundo. O Brasil queria expor para o mundo seu modelo multissetorial baseado em princípios. No entanto, já faz cinco anos que isso aconteceu, e desde então o Brasil está em uma espiral descendente de solidez institucional e de respeito a princípios fundamentais e democráticos. Enquanto isso, o sistema de governança global da internet evoluiu muito mais rápido do que a narrativa histórica consegue sustentar em relação ao sucesso do modelo multissetorial de GI no Brasil.

O sucesso brasileiro é enorme no que diz respeito ao desenvolvimento da tecnologia e infraestrutura, aplicação de recursos do .br para capacitação das pessoas e desenvolvimento de capacidades dos operadores das redes de internet no país, através de temáticas que vão desde melhores práticas de segurança e roteamento até a implementação do IPv6[1]. Tínhamos bastante destaque na região por conta dessas iniciativas de matriz mais técnica, mas no que diz respeito à interface entre tecnologia, economia, sociedade e política, podemos dizer que cada vez mais o modelo brasileiro tem sido inefetivo.

Esse modelo é baseado na figura central do CGIbr (Comitê Gestor da Internet no Brasil) de 2003, que avançou pouco em termos de desenvolvimento institucional em direção a comportar maior participação, representatividade e pluralidade dos stakeholders que fazem parte desse ecossistema que é a internet. Isso prejudica a qualidade das decisões que tomamos sobre políticas públicas relacionadas à internet. A ausência de protagonismo do CGIbr nos últimos anos acabou gerando um maior protagonismo do congresso e diligência da Anatel. Portanto, é absolutamente necessário que as forças políticas relacionadas à internet no país

1 Versão mais atual do protocolo IP.

reajam, caso contrário veremos cada vez mais desaparecer esse soft power que o Brasil tem na governança global da internet.

Não acho que especificamente no IGF os atores estejam interessados em cobrar do Brasil qualquer posição, sobretudo porque a agenda do IGF é muito mais dinâmica e focada em problemas e questões de políticas públicas concretas, e muito menos preocupada com aspectos institucionais e o arcabouço existente em um país individual. O fórum vai tratar basicamente de questões relacionadas à criptografia, dados pessoais, e uma agenda de comércio internacional. Além disso, uma cobrança política em relação à Amazônia demandaria uma energia muito grande dos atores.

Vários outros países já têm modelos sólidos e consagrados de GI multissetorial; é uma tendência que está se espalhando pela ALC, e o Brasil tem se transformado de um líder nesse processo em um pária, pela simples dificuldade de continuar tomando a liderança, protegendo e promovendo o modelo multissetorial de GI. Pelo contrário, as medidas adotadas pelo governo atual brasileiro têm jogado contra esse papel, mas não acredito que ninguém vá cobrar o Brasil. Pelo contrário, trata-se de uma questão para a qual os próprios brasileiros precisam se organizar, retomando o rumo da popularização, promoção e defesa do multissetorialismo. Se não fizermos isso, ninguém de fora vai fazer por nós, porque no fim das contas, isso é política internacional.

3) Nos últimos meses, temos observado uma grande tendência por partes dos EUA e de alguns países aliados de utilizar questões relacionadas à segurança e à privacidade de dados como justificativa para restringir a atuação de empresas de telecomunicações chinesas em seus mercados internos. No entanto, essas abordagens nem sempre refletem as políticas internas de proteção de dados dos cidadãos nesses países. Podemos dizer que a preocupação com a utilização correta de nossos dados pessoais está se tornando, além de uma agenda global, uma ferramenta política para grandes Estados? E como poderíamos evitar que isso gere uma distorção dos reais objetivos dessa agenda?

A agenda de proteção de dados pessoais é uma agenda antiga, não é uma tendência atual. Ela vem avançando como tendência na Europa desde a década de 1970 e no mundo inteiro desde a década de 1990. Mais recentemente, depois dessa

dinâmica de escancaramento inequívoco de vigilantismo pelo mundo (a partir do caso Snowden), a agenda de proteção de dados pessoais das comunicações privadas ganha um papel central nos debates sobre a internet e a era digital. Mas não se pode dizer que só agora ela passa a ser uma dinâmica para a inserção política dos grandes Estados na política internacional.

A Europa, o Japão e os EUA fazem isso desde o final da década de 1980 e início da década de 1990 como um instrumento para dar vantagem política às suas empresas. Os EUA agora utilizam essa crítica em relação à Huawei, mas não podemos perder de vista que eles estão por trás do maior escândalo de espionagem da população de todo o planeta, e que foram empresas americanas essencialmente que viabilizaram a política vigilantista que os EUA inaugurou sobretudo após o 11/09.

Na prática, é difícil falar de distorção dos objetivos dessa agenda, porque não há uma única agenda de proteção de dados pessoais. Apesar de o tema ter vinculação direta com a proteção e preservação de garantias e direitos fundamentais das pessoas, essa agenda sempre foi conciliada ou balanceada com assuntos como o livre fluxo de dados pelo planeta, que é de matriz mais anglo-saxã e norte-americana, no sentido de que o livre fluxo mundial de dados e informações é essencial para viabilizar atividades econômicas.

Em outro extremo, temos uma dinâmica mais próxima dos países autoritários de querer proteger a soberania das comunicações nacionais e de proteger a entrada e saída de fluxos de dados na sua fronteira. Isso é uma dinâmica que vem da década de 1980, no contexto da liberalização do setor de telecomunicações, e os europeus entram nesse contexto. Mas a proteção de dados para eles nunca foi só proteção de dados pelo fato de que o tecido social na história da evolução dos Estados Europeus gerou uma contraparte ao poder do Estado maior do que em outros lugares. Na verdade, a restrição do uso de dados no continente europeu também vem historicamente marcada por um contexto de globalização e de disputa geopolítica, geoestratégica e econômica de empresas estadunidenses, europeias e asiáticas em relação ao avanço da digitalização, começando em meados da década de 1980 em diante. Então os próprios europeus utilizam a ideia de proteger direitos das populações com o objetivo distorcido de buscar a criação de obstáculos ao avanço e protagonismo de empresas asiáticas e estadunidenses no mercado europeu.

Isso não significa que proteção de dados não tenha um real objetivo. O fato é que as estratégias adotadas pelos diferentes Estados sempre utilizaram essa agenda para lançar outras agendas e outros objetivos que às vezes não ficam muito transparentes para as populações e para a audiência em geral.

4) A crescente aplicação de novas tecnologias no mercado financeiro e em diversos setores econômicos, tais como blockchain, realidade virtual ou aumentada, automação de processos industriais e da agricultura, está modificando profundamente a forma como as mais diversas mercadorias são produzidas. Podemos esperar grandes impactos dessas tecnologias nas dinâmicas do comércio internacional durante os próximos anos?

Ainda não sabemos para onde essas tecnologias emergentes vão caminhar e o que elas vão gerar em termos de dinâmicas sociotécnicas para todos que pensam e estudam fenômenos sociais, políticos e econômicos, seja no âmbito doméstico, regional ou internacional dos Estados. Mas podemos dizer que, cada vez mais, não nos próximos anos, mas no presente, esses temas têm permeado a agenda substancial do comércio internacional e discussões em organizações como a OMC e processos como os do G7. Por exemplo, a última declaração do G7 tratou, basicamente, de questões tributárias e da forma de cobrança e de prestação de contas pelos atores no mercado nacional dos diversos países. Além disso, o tratamento a ser dado às novas modalidades de serviços financeiros online tem ganhado uma grande preocupação do G20. Portanto, o setor de finanças e de comércio é provavelmente aquele que vai determinar os rumos mais substanciais da evolução GI na era digital. Isso porque, além de esses serviços estarem sendo muito impactados, eles têm ligação direta com a consolidação de novos modelos industriais e de novas práticas do mercado de trabalho. Então podemos esperar que discussões que hoje estão sendo feitas venham a mudar o futuro das dinâmicas de comércio internacional.

Mas, novamente, não se trata de um fenômeno novo. A OMC, desde o início dos anos 2000, já tem se preocupado com fluxos de comércio internacional que se estabelecem por meio ou com o apoio de tecnologias digitais. Produtos e serviços desenvolvidos por plataformas e ferramentas digitais têm cada vez mais mobilizado as discussões em torno de temas como a remessa internacional de lucros e dividendos, a forma com a qual se definem os requisitos para cobrança de

tributos para a comercialização de produtos e serviços por meio da internet e assim por diante. Portanto, este é um campo de estudo muito rico e um objeto empírico que está em pleno desenvolvimento e que precisa cada vez mais ser assimilado pela agenda contemporânea de estudos no âmbito das Relações Internacionais.