



Nº 31

R E V I S T A  
PERSPECTIVA

---

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

---

ISSN 1983-9707

ANO 16

JULHO/DEZEMBRO 2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Carlos André Bulhões Mendes

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof<sup>á</sup>. Doutora Maria de Lurdes Furno da Silva

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadoria: Prof. Doutor Guilherme Ziebell

CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadores: Felipe Oliveira, Matheus Xavier, Pedro Henrique Atense Alves

EDITORA-CHEFE: Prof<sup>á</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tatiana Vargas Maia

CONSELHO EXECUTIVO: Felipe Oliveira, Eduardo Hippler Wollmann, Felipe Oliveira Fonseca, Laura Brusso Rossi, Máira Emanuelle Jung Moraes, Pedro Henrique Atense Alves

CONSELHO CONSULTIVO: Adriano Pires de Almeida (GEPAL), Ana Júlia Possamai (FEE), Cristiano Cruz Ambros (CEGOV), Claudia Wasserman (UFRGS), Diego Rafael Canabarro (CGI), Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS), Fabrício Schiavo Ávila (UFRGS), Fernando Dall'Onder Sebben (Senado Federal), Gabriel Pessin Adam (ESPM), Graciela de Conti Pagliari (UFSC), Igor Castellano da Silva (UFSM), Kamilla Raquel Rizzi (UNIPAMPA), Júlio Cesar Cossio Rodriguez (UFSE), Lucas Kerr de Oliveira (UNILA), Lucas Pereira Rezende (UFSC), Luciano Vaz Ferreira (UFRGS), Luiz Augusto Estrella Faria (UFRGS), Luiz Paulo Ferreira Nogueiról (UnB), Luiza Schneider (CGU), Maíra Baé Baladão Vieira (IFRS), Marcos Aurélio Reis (UFRS), Rafa Rafael Balardim (UNIPAMPA), Ricardo Dathlein (UFRGS), Robson Valdez (FEE), Rodrigo Perla Martins (FEEVALE), Sergio Leusin (FEE), Sergio Marley Modesto Monteiro (UFRGS), Thomaz Francisco Silveira de Araujo Santos (UFRGS) (UFRGS), Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFSM).  
CONSELHO EDITORIAL: André Luiz Reis da Silva (UFRGS), André Moreira Cunha (UFRGS), Antônio Carlos Lessa (UnB), Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Érico Esteves Duarte (UFRGS), Fábio Morosini (UFRGS),

Henrique Carlos de Oliveira de Castro (UFRGS), José Miguel Quedi Martins (UFRGS), Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Manuel Loff (University of Porto, Portugal), Marco Cepik (UFRGS), Marianne L. Wie-sebron (Leiden University, Netherlands), Miryam Olga Colacrai (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Paulo Visentini (UFRGS), Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Ricardo Seitenfus (UFSM)

CAPA: Felipe Oliveira

EDITORAÇÃO e DIAGRAMAÇÃO: Felipe Oliveira Fonseca

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](mailto:revistaperspectivari@gmail.com)

Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508

<https://seer.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 15, n. 31 (jul./dez. 2023) – 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

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

### ARTIGOS

A Política Externa dos Governos Dilma e Temer (2015-2018) frente à crise democrática venezuelana: Uma análise a partir da mudança de governo.....7

*Miguel Gil Araújo*

*Pedro Henrique Longo*

A Política Externa Brasileira Para a Cuba Sob o Governo Lula (2003-2010): Uma Perspectiva a Partir do Estado Logístico.....22

*Igor Vieira de Almeida Araújo*

Potências Regionais e Política Externa Hostil: Um Estudo Comparado.....42

*Alexandre de Oliveira Machado*

*João Pedro Rocha Lafene*

*Lorenzo Oscar Maciel Corbella*

### RESENHA

Todd, Emmanuel. Depois do Império: A Decomposição do Sistema Americano. Rio de Janeiro. Record, 2003.....70

*José Torrecilha*

### ENTREVISTA

Entrevista com Issam Rabih Menem sobre o conflito entre Israel e Hezbollah no sul do Líbano e suas implicações regionais.....75

## SUMMARY

### EDITORIAL

### ARTICLES

The Foreign Policy of the Dilma and Temer governments (2015-2018) in the face of the Venezuelan democratic crisis: An analysis from the change of government.....7

*Miguel Gil Araújo*

*Pedro Henrique Longo*

Brazilian Foreign Policy towards Cuba Under the Lula Government (2003-2010): A Perspective from the Logistics State.....22

*Igor Vieira de Almeida Araújo*

Regional Powers and Hostile Foreign Policy: A Comparative Study.....42

*Alexandre de Oliveira Machado*

*João Pedro Rocha Lafene*

*Lorenzo Oscar Maciel Corbella*

### REVIEW

Todd, Emmanuel. Depois do Império: A Decomposição do Sistema Americano. Rio de Janeiro. Record, 2003.....70

*José Torrecilha*

### INTERVIEW

Interview with Issam Rabih Menem on the conflict between Israel and Hezbollah in southern Lebanon and its regional implications.....75

## Editorial

É com grande prazer que apresentamos a mais recente edição da “Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”, uma publicação acadêmica de graduação do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Nesta edição, temos o privilégio de compartilhar três artigos inéditos que abordam temas de extrema relevância e atualidade para o campo das Relações Internacionais.

O primeiro artigo, intitulado “Mudança na Política Externa Brasileira: Michel Temer e Dilma Rousseff frente à Crise Democrática Venezuelana”, é uma colaboração entre Miguel Gil Araújo e Pedro Henrique Longo. Este estudo analisa as políticas externas dos governos de Michel Temer (2016 a 2018) e Dilma Rousseff (2015) em resposta à crise democrática na Venezuela. Os autores investigam como a busca por governabilidade influenciou a política externa brasileira, utilizando parâmetros teóricos da Análise de Política Externa. Eles argumentam que as mudanças nas políticas foram resultado de três variáveis internas: o sistema de governo, a orientação ideológica dos partidos no poder e a “coabitação” política. Esta análise oferece uma perspectiva inovadora sobre a relação entre governabilidade interna e política externa.

O segundo artigo, de autoria de Igor Vieira de Almeida Araújo, intitulado “Evolução das Relações Bilaterais entre Brasil e Cuba durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)”, propõe uma análise das relações bilaterais entre Brasil e Cuba durante o governo de Lula. Para investigar a hipótese de que o interesse brasileiro em fortalecer essas relações está ligado ao “Paradigma do Estado Logístico” de Cervo, Araújo utiliza uma metodologia baseada em dados qualitativos

e análise de materiais técnicos. O estudo conclui que a política brasileira em relação a Cuba foi estratégica tanto em nível regional quanto global, destacando a intenção de construir uma parceria de longo prazo com a ilha.

O terceiro artigo, intitulado “A Política Externa Hostil das Potências Regionais: Uma Análise Comparada”, é de autoria de Alexandre de Oliveira Machado, João Pedro Rocha Lafene e Lorenzo Oscar Maciel Corbella. O texto avalia a política externa hostil das potências regionais a partir de cinco variáveis frequentemente mencionadas na literatura dos estudos de guerra: 1. status democrático dos Estados investigados, 2. a noção de “paz capitalista”, 3. a ideia de “transição de potência”, 4. grau de instabilidade econômico-institucional, e 5. a estabilidade hegemônica regional. O estudo examinou os casos da África do Sul, Brasil, Índia, Irã, Israel e Turquia, utilizando o conceito do Complexo Regional de Segurança de Buzan e Waever como base analítica. A seleção das variáveis independentes foi influenciada por teorias como a da Paz Democrática, Transição Hegemônica e explicações econômico-institucionais.

Além dos artigos, esta edição traz uma resenha do livro “Depois do Império: A Decomposição do Sistema Americano” de Emmanuel Todd, escrita por José Torrecilha, e uma entrevista exclusiva com Issam Rabih Menem, que discute o conflito entre Israel e Hezbollah no sul do Líbano e suas implicações regionais.

A diversidade de temas e abordagens presentes nesta edição reflete o compromisso de nossos estudantes e pesquisadores em explorar questões complexas e oferecer contribuições significativas ao campo das Relações Internacionais. Esperamos que as análises apresentadas inspirem debates produtivos e promovam um entendimento mais profundo das dinâmicas internacionais.

Agradecemos aos autores por suas valiosas contribuições e aos leitores pelo contínuo interesse e apoio. Que esta edição da “Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional” seja uma fonte rica de conhecimento e reflexão para todos.

*Tatiana Vargas-Maia*

*Editora Chefe*

# A Política Externa dos Governos Dilma e Temer (2015~2018) frente à crise democrática venezuelana: Uma análise a partir da mudança de governo

*Miguel Gil Araújo<sup>1</sup>  
Pedro Henrique Longo<sup>2</sup>*

**Resumo:** Este artigo busca analisar a mudança entre as políticas externas de Michel Temer (2016 a 2018) e Dilma Rousseff (2015) frente à crise democrática venezuelana. O principal objetivo do artigo é investigar como a busca por governabilidade por parte dos presidentes Rousseff (2015) e Temer (2016 a 2018) gerou uma mudança na política externa brasileira para a Venezuela. Para tanto, buscaram-se parâmetros teóricos na literatura de Análise de Política Externa. Busca-se, também, argumentar que a situação na Venezuela se manteve constante durante o período, e que as mudanças na política externa foram produto de três variáveis explicativas internas ao Estado brasileiro: o sistema de governo; a orientação ideológica dos partidos no poder; e a “coabitação” política. Por fim, consideram-se os resultados obtidos a partir da análise dessas variáveis e se elas servem para explicar a mudança ocorrida na política externa com a troca de governo de 2016.

**Palavras-chave:** Política externa; Brasil; Venezuela; Dilma Rousseff; Michel Temer.

---

1 Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: miguel.araujo@ufrgs.br.

2 Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: phalongo@gmail.com.

## 1 Introdução

A temática da Venezuela é de considerável importância no contexto latino-americano. O país, de 2013 em diante, sofre uma profunda crise econômica, com as maiores taxas de inflação, queda do PIB per capita e déficit público do mundo (Naím, 2016). Estas condições geram uma crise de refugiados sem precedentes na história da América do Sul (Briceño-Ruiz, 2019). Este cenário é gerado por um regime que se torna, a partir de 1999, progressivamente mais autoritário (Briceño-Ruiz; Lehmann, 2021).

Este trabalho terá como foco principal analisar a política externa dos governos brasileiros Rousseff (2015) e Temer (2016-2018) frente à crise venezuelana. Neste sentido, buscaremos compreender os motivos da mudança da postura de política externa a partir desta mudança de governo, contemplando variáveis domésticas para explicá-la. Assim, o artigo contém uma seção de introdução, uma de apresentação da crise venezuelana, uma de revisão teórica das variáveis domésticas que afetam a política externa, uma de análise da política externa do governo Rousseff frente à crise venezuelana, uma de análise da política externa do governo Temer frente à crise venezuelana, e, por fim, uma de conclusão, em que serão sintetizados os resultados.

## 2 A situação Venezuelana: a longa crise democrática a partir de 1999 e seu aprofundamento em 2013

Nesta seção busca-se argumentar que a mudança da política externa brasileira para a crise democrática venezuelana não ocorreu devido à mudança da natureza dessa crise. Com esse objetivo, buscaremos primeiramente localizar temporalmente a crise venezuelana, em seguida explicá-la de maneira sintética, argumentando que a sua natureza não se alterou desde 2013. Briceño-Ruiz (2019) compreende a crise democrática venezuelana como contida em três períodos:

Quando o chavismo chegou ao poder em 1999, ele acarretou uma mudança nas estruturas de poder da Venezuela. Gradual e não-violenta, essa mudança foi pensada e implementada por Hugo Chávez. Se valendo de seu considerável carisma e, a partir de 2003, de volumosos recursos advindos do petróleo, Chávez venceu diversas eleições de 1999 em diante, estabeleceu uma nova Constituição, assumiu controle da PDVSA, reestruturou as forças armadas e o exército, e até mesmo modificou a bandeira e o brasão nacionais. Ele fez tudo isso gradualmente. Nos primeiros

anos de governo, ele transpareceu ser um reformista que utilizava até mesmo o discurso da terceira via e do desenvolvimento endógeno, o que explica a natureza da Constituição de 1999. No entanto, esse reformismo foi sendo paulatinamente substituído por maior radicalismo, o que o levou a adotar o socialismo no século XXI em 2004, e a se autoproclamar marxista em 2010 (Briceño-Ruiz, 2019, p. 183, tradução própria).

Desta forma, argumenta o autor, o regime Chávez foi, progressivamente, tornando-se mais radical. O autor ainda destaca os marcos em 2004, quando a Assembleia Nacional do país, de maioria chavista, aumentou o número de juízes no Tribunal Supremo e os novos apontados eram todos ligados ao Chavismo, e em 2013, quando o boom de *commodities* se esgotou e o preço do barril de petróleo caiu (Briceño-Ruiz, 2019, p. 183-184). Assim, as transformações estruturais na economia venezuelana promovidas por Chávez não se sustentavam mais pelo crescimento da economia mundial. Sobre essas transformações estruturais, o seguinte trecho as ilustra:

O chavismo [...] puniu o setor produtivo com expropriações, criando um clima de completa insegurança legal, aumentou os gastos públicos a níveis insustentáveis, e adotou políticas sem qualquer lógica de preços e de política cambial. A consequência foi não apenas a criação de um mercado paralelo de moeda e de bens de consumo, mas também estagnação econômica (Briceño-Ruiz, 2019, p. 183-184, tradução própria).

Acerca das consequências dessas políticas econômicas em 2013, destaca-se: A Venezuela apresenta um dos maiores déficits fiscais do mundo, a maior taxa de inflação, o mais rápido aumento da dívida pública e uma das maiores quedas de capacidade produtiva, inclusive no setor petrolífero. Ademais, durante a era Chávez, o país caiu a um dos últimos lugares nas listas que aferem competitividade internacional, facilidade de fazer negócios e atratividade de capitais estrangeiros, e subiu aos primeiros lugares entre os mais corruptos do mundo (Naím, 2013, p. 2, tradução própria).

Considerando esta situação de crise social, econômica e política (Briceño-Ruiz; Lehmann, 2021) a partir de 2013, este trabalho toma as condições destas crises como constantes para os anos analisados, de 2015 a 2018. Isto pois não mudou o governante do país, não houve alteração institucional e nem grande melhora do quadro econômico, apenas o contínuo agravamento da situação de vida no país (Briceño-Ruiz; Lehmann, 2021). Apesar dessa estabilidade, outros desdobramentos

contingentes, como a crise de refugiados, se tornaram mais agudos (Briceño-Ruiz; Lehmann, 2021, p. 216-217).

Desta forma, o presente artigo considera que as condições da democracia venezuelana de 2015 a 2018 se mantiveram inalteradas, não explicando uma mudança na política externa frente a esta crise. Ademais, constatou-se o aspecto estrutural (chamado no título de “longo”) da crise: a deterioração do Judiciário; as expropriações e o déficit fiscal. E, por fim, os desdobramentos mais recentes dessa crise, como a crise econômica e inflacionária e o agravamento da repressão por parte do regime, acarretando maior número de refugiados políticos. Ademais, o aspecto particularmente importante é que essa nova fase da crise iniciada em 2013 perpassa os anos de que trata o presente artigo, permitindo que se estudem as variáveis domésticas para a mudança de postura do Estado brasileiro frente à crise democrática venezuelana (Briceño-Ruiz, 2019).

### **3 As variáveis domésticas para a formação da política externa**

Objetivando orientar analiticamente este artigo, foram escolhidas três variáveis explicativas da política externa. São estas variáveis: sistema de governo; orientação ideológica do partido no poder; e, por fim, a coabitação política. Para apresentá-las referenciar-se-ão os manuais de Figueira (2011) e Paquin e Morin (2018). O pressuposto desses modelos de análise de política externa é que as instituições políticas internas aos Estados interferem nas preferências que guiam a prática da política externa dos Estados (Moravcsik, 1997).

Figueira (2011, p. 57-62) apresenta a visão tradicional das diferenças entre o sistema presidencialista e parlamentarista de governo: a divisão entre governo e legislativo no primeiro, e sua fusão no segundo; a possibilidade de paralisia decisória em virtude desta divisão, uma vez que o presidente não necessariamente tem maioria legislativa, condição necessária à composição do governo no parlamentarismo. Esta é uma constatação que pode ser de relevância à análise de política externa.

Deve ser considerada a hipótese de o Ministério de Relações Exteriores ser utilizado para a barganha política. Esta hipótese precisa ser circunscrita a sistemas presidencialistas multipartidários fragmentados (ou, ainda, com sistemas eleitorais

proporcionais, geralmente associados à produção de multipartidarismo). Isto pois um sistema como o dos Estados Unidos, por exemplo, não implica propriamente a formação de maioria parlamentar via negociação com vários partidos, uma vez que o bipartidarismo claramente definido identifica dois projetos de governo distintos e não provê incentivos para a atração ao governo do partido que não é do presidente. Então, parece, de maneira inicial, que a hipótese de a política externa ser modificada por necessidade de governabilidade é uma condição própria do presidencialismo multipartidário, especialmente em casos em que o governo não muda.

Paquin e Morin (2018) argumentam que a orientação ideológica do partido no poder é uma variável que explica alterações na política externa de maneira mais consistente que a variável sistema de governo. Ademais, consideram que não é fácil identificar o que motiva os membros do Congresso, destacando que partidos são coalizões formais que permitem um “*framework*” para compreender diferentes visões de política externa (Paquin; Morin, 2018, p. 132). No texto, essa proposição aparece no seguinte trecho:

Uma variável que mais claramente explica mudanças na política externa do que o regime político é a orientação ideológica do partido no poder (Rathbun 2004; Koch 2009; Hofmann 2013). Governos de direita e de esquerda geralmente promovem políticas externas bastante distintas. Análises estatísticas indicam que governos de direita, cujos eleitores tendem a ser menos pacifistas, são mais inclinados a se envolver em conflitos armados. Governos de esquerda, por outro lado, têm maior probabilidade de serem atacados por outros países, e conflitos em que eles se envolveram têm maior probabilidade de degenerar (Paquin; Morin, 2018, p. 131, tradução própria).

Esta constatação parece razoável no sentido de argumentar que os modelos de explicação de atuação dos parlamentares em política externa são complementares e suas capacidades explicativas variam na margem. Ponderando que Partidos “*federate*” diferentes perspectivas de política externa e interesses de constituintes, os autores argumentam que, apesar disso, os partidos ainda são uma variável explicativa central para a explicação da postura dos membros do Legislativo em política externa:

(...) não é simples identificar o que realmente motiva os membros do Congresso. Inclinação ideológica e interesse eleitoral nem sempre combinam. Ademais, diferentes coalizões, que podem ser relativamente estáveis e informais, podem surgir e influenciar o voto desses atores, como a tradicional aliança entre internacionalistas

e liberais ou, mais recentemente, entre evangélicos e apoiadores de uma política externa mais agressiva. Partidos políticos nos Estados Unidos da América e nos demais lugares são somente coalizões formais que federam diversos interesses heterogêneos. Mesmo quando a disciplina partidária é enfraquecida, partidos continuam sendo o principal framework para barganhar entre diferentes visões de política externa (Avery and Forsythe 1979; Cronin and Fordham 1999; Rosenson *et al.* 2009). (Paquin; Morin, 2018, p. 132, tradução própria).

A seção sobre *Political Cohabitation and Coalitions* de Paquin e Morin, 2018 pode servir de base explicativa para o caso da mudança de política externa brasileira ocorrida em 2016 com a troca de presidente. Os autores apontam para a situação possível em sistemas presidencialistas e semipresidencialistas em que o chefe de Estado e a maioria parlamentar pertencem a partidos diferentes. Aqui refere-se ao conceito de partidos como “coalizões formais”, sendo que este fenômeno pode ser transplantado, no contexto do multipartidarismo, como uma coalizão oposicionista informal, composta de diversos partidos oposicionistas, no Congresso (Paquin; Morin, 2018, p. 132).

Este tipo de situação, referida como “coabitação política”, é indicada na literatura como sendo desfavorável a políticas externas ambiciosas e arriscadas, como comprometimentos com liberalização comercial ou o início de conflitos armados, pelo contrário, apontando para uma manutenção do status quo da política externa (Paquin; Morin, 2018, p. 133). Assim, a postura de política externa do segundo governo da presidente Dilma Rousseff pode, em princípio, ter sido constrangida por um parlamento de maioria oposicionista (e presidente da Câmara eleito contra o Governo). O governo de Michel Temer, por outro lado, apresentava melhores condições de governabilidade e, de acordo com essa lógica, não enfrentaria esses constrangimentos internos para atuação no cenário internacional.

Ambos modelos supracitados apontam, da mesma forma, para uma explicação da atuação dos presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer na questão venezuelana. O modelo de explicação da orientação ideológica do partido no poder como resultando em determinada política externa guarda coerência com a política externa praticada por Rousseff, que não acionou a cláusula democrática do Mercosul contra a Venezuela, nem denunciou de forma mais incisiva a decadência democrática venezuelana tal como foi feito no governo de Michel Temer, um presidente cujo

partido era de centro (Linhares *et al*, 2020). O modelo de explicação dos constrangimentos internos dirimidos quando não há conflito ou “divisão” entre a maioria parlamentar e o Chefe de Estado também aponta na mesma direção.

A postura mais incisiva de política externa no caso da Venezuela, utilizando os mecanismos citados, cláusula democrática e condenação em discurso, pode ser compreendida como possível porque o governo Michel Temer sempre teve maioria parlamentar, inclusive em temas sensíveis e impopulares (Rádio Câmara, s.d.). Essas variáveis servirão de guia e, ponderar-se-á em que medida cada uma delas permite explicar a mudança na política externa ocorrida com a troca do governo brasileiro em 2016.

#### **4 A política externa do segundo mandato de Rousseff e a crise democrática venezuelana**

A presidente Rousseff herdou um projeto de política externa dos governos Lula. Essa estratégia buscava, em resumo, “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana” (Saraiva, 2014, p. 26). Contudo, principalmente a partir do segundo mandato, a presidente enfrentou uma crise econômica e institucional que dificultou — e em alguma medida impossibilitou — a continuidade dessa política. Muitos projetos foram descontinuados e o Brasil assumiu uma postura reativa aos fenômenos internacionais. Em virtude da crise fiscal enfrentada, o posicionamento do país enquanto potência regional foi interrompido pela incapacidade de cumprir o papel de *paymaster*. Com a crise institucional, Rousseff enfrentou uma paralisação decisória a uma coabitação política que a forçou a interromper projetos de longo prazo (Silva; Pérez, 2019).

Apesar da grande polarização política herdada das eleições gerais de 2014, a presidente reeleita optou pela continuidade de seus líderes no Ministério das Relações Exteriores. A Assessoria da Presidência para Assuntos Internacionais manteve-se liderada pelo petista Marco Aurélio Garcia, indicando o alinhamento ideológico à “política externa de esquerda” (Saraiva, 2014). Acerca da política externa da presidente Rousseff para a Venezuela, a autora apresenta-a da seguinte maneira:

No caso da crise política vivida pela Venezuela, houve um consenso em torno de uma frágil iniciativa que não apresentou resultados. A tradição brasileira de não intervenção; as dificuldades do Brasil em construir uma liderança em um tema aonde há divergências sobre a melhor forma de governo; o fato de, frente a situações de crise na região, as lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) terem sido atores importantes do governo; e a falta de interesse da Presidência da República em empenhar-se em construir um consenso substantivo, tem dificultado o exercício, por parte do Brasil, do papel de liderança. (Saraiva, 2014).

Apesar dessa continuidade ideológica, a recessão econômica e a estabilização econômica da Europa e dos Estados Unidos fizeram com que o país assumisse uma postura reativa no sistema internacional. Enquanto a política externa de Lula prezava pelo status de líder e proatividade do Brasil, o segundo mandato de Rousseff não foi capaz de manter essa postura. Além das questões endógenas, a coabitação política é um grande fator explicativo para essa mudança de postura (Silva; Pérez, 2019; Casarões, 2020).

No legislativo, o Partido dos Trabalhadores e a esquerda brasileira perdem assentos ao longo dos mandatos presidenciais dos presidentes do partido. Dessa forma, Rousseff possui menor governabilidade, tendo dificuldade em coordenar sua política externa. Entre 2014 a 2016, as relações entre executivo e legislativo foram degradadas, sendo um ponto de inflexão a escolha de Eduardo Cunha (MDB), líder da oposição ao Partido dos Trabalhadores, para a presidência da Câmara dos Deputados (Silva; Pérez, 2019). Com essas relações enfraquecidas, a líder do país enfrentou paralisia decisória por motivo da falta de apoio do legislativo, acarretando maior dificuldade de produzir uma política externa coerente.

O Brasil deixou de se posicionar referente à Venezuela e não assumiu o papel de liderança quanto aos conflitos internacionais oriundos da crise democrática (Pecequillo, Carmo, 2017). Essa paralisia pode ser explicada pelo direcionamento do foco do executivo à crise econômica brasileira e pelo desgaste das relações entre a presidente e as Câmaras, dificultando qualquer agência ou posicionamento de uma política externa de esquerda. Assim, não é observável um discurso acusatório da ruptura democrática que o país enfrenta, tampouco qualquer tipo de condenação das violações de direitos humanos (Saraiva, 2014). Esse posicionamento pode ser explicado pelas diretrizes de uma política externa com foco na cooperação Sul-Sul e

na solidariedade internacional — diretrizes fundamentalmente de esquerda (Saraiva, 2014). Ainda assim, essas mesmas diretrizes indicavam uma atitude proativa do Brasil enquanto líder regional visando a uma solução para a crise. Contudo, como dito acima, as relações desgastadas com o legislativo impediram que isso acontecesse.

Quando Michel Temer assume, vemos que o Brasil se posiciona assertivamente contra o governo Maduro e criticando a ruptura democrática venezuelana (Casarões, 2020). Há duas razões principais para essa mudança: um governo com uma nova ideologia; e melhores relações entre legislativo e executivo que interrompem a paralisia decisória e permitem que a política externa do país tome atitudes frente à crise democrática na Venezuela (Casarões, 2020).

## **5 A política externa de Temer e a crise democrática venezuelana**

A crise econômica, doméstica e internacional iniciada durante os governos Dilma Rousseff é continuada quando seu vice-presidente, Michel Temer, chega à chefia do país (2016-2018). O emedebista assume como principais pautas de seu governo a contenção da crise econômica e a busca pela estabilidade política, avançando com reformas como a da previdência, a política e a trabalhista. Seu governo de cunho nitidamente liberal também altera a política externa. No entanto, é possível identificar uma pequena continuidade, pois já no segundo mandato de Rousseff, o Brasil renuncia à sua postura de líder do Sul-Global promovendo a solidariedade internacional e cooperação Sul-Sul e busca a promoção do comércio a curto prazo como forma de combate à crise e à recessão econômica internacional (Silva; Pérez, 2019).

A principal mudança com Temer e o chanceler José Serra (PSDB) é a orientação ideológica do partido no poder, que resulta na descontinuidade completa de uma “política externa de esquerda”. Enquanto a presidente precedente desiste de determinados projetos a longo prazo devido à instabilidade enfrentada — ou seja, de maneira reativa —, o governo que assume a partir de 2016 ativamente busca uma mudança ideológica do país (Casarões, 2020). Como fonte primária, o presente trabalho utiliza o discurso de posse de Serra no Ministério das Relações Exteriores, no qual ele afirma que:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido (Brasil, 2016).

Ao utilizar as palavras acima, Serra deixou evidente que buscava interromper as tradições de políticas externas encabeçadas pelo PT. Ao assumir o compromisso com uma política externa não-ideológica — valorando negativamente a posição internacional dos governos petistas — identifica-se um compromisso com uma agenda liberal no âmbito internacional. Esse compromisso se traduz no direcionamento à Diplomacia Comercial; abandono do aspecto político do Mercosul em favor do aspecto comercial; no realinhamento com Estados Unidos e Europa; e no posicionamento assertivo contrário ao governo de Nicolás Maduro (Casarões, 2017; Silva; Pérez, 2019).

A pauta do Ministério das Relações Exteriores é assumida pelo PSDB e vira a mais importante para o partido. Aliado do MDB e membro da bancada governista no Legislativo, José Serra e seu partido possuem capital político que lhes confere maior capacidade de ação. Uma consequência direta é o aumento do orçamento do Itamaraty conquistado pelo chanceler (Casarões, 2017). Mas mais importante para a presente análise é a mudança que ocorre na terceira variável: a coabitação política. Com maioria legislativa, mesmo para aprovação de medidas impopulares (Rádio Câmara, s. d.), e com composição do legislativo favorável, o desacordo existente entre executivo e legislativo cessa de existir. Michel Temer adquire maior governabilidade e o MRE torna-se mais capaz de defender suas pautas. Em suma, torna-se possível que sua agenda de política externa seja executada, sendo necessário que se destaque que a visão de política externa aplicada foi a do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), um dos principais partidos de sustentação do governo no Legislativo (Silva; Pérez, 2019).

O posicionamento brasileiro quanto à Venezuela a partir de 2016 é resultado direto da mudança de orientação ideológica do partido no poder e da nova configuração de coabitação política. A partir da mudança ideológica que Serra traz como chanceler, a crise democrática na Venezuela torna-se seu foco (Casarões, 2020). Em sua segunda diretoria no discurso de posse, o então ministro afirma que

“estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não ingerência” (Brasil, 2016).

Ao longo dos nove meses em que esteve em ofício, o chanceler José Serra fez pronunciamentos contra o governo de Maduro e emitiu comunicados de imprensa denunciando violações de direitos humanos em solo venezuelano. O Brasil se alinhou com Paraguai e Argentina para impedir que a Venezuela assumisse a presidência do Bloco em 2016. Embora houvesse resistência do Uruguai, os quatro países acordaram em estender o prazo para que a Venezuela atendesse aos requerimentos legais para ser um pleno Estado-membro até 2 de dezembro de 2016 (Casarões, 2020).

Em 2017, o Mercosul acionou a Cláusula Democrática contra a Venezuela após o Tribunal Supremo de Justiça do país esvaziar as prerrogativas da Assembleia Nacional, de maioria oposicionista. Aloysio Nunes, então chanceler brasileiro e também do PSDB, declarou que “um país que se coloque à margem da democracia não pode continuar, ao longo do tempo, sendo membro do Mercosul” (MERCOSUL, 2017).

## **Considerações finais**

A crise doméstica, o cenário internacional e a crise venezuelana não se alteraram durante a transição de governo Rousseff-Temer. Portanto, as mudanças na política externa brasileira frente à Venezuela foram produto de três variáveis explicativas internas ao Estado brasileiro: o sistema de governo; a orientação ideológica dos partidos no poder; e a “coabitação” política, isto é, a relação entre o legislativo e o executivo federal.

Primeiramente, com um sistema de governo presidencialista e multipartidário, Rousseff enfrentou um congresso de oposição e que limitava suas ações políticas (Bertholini; Pereira, 2017). Já Temer, atuando com a mesma composição do Parlamento, mas com base governista mais ampla e de distinta orientação ideológica, à direita, possuía apoio do congresso e logrou avançar com sua agenda para a Venezuela.

Enquanto a presidente petista manteve a linha ideológica de seu partido na política externa, constringida pela falta de apoio parlamentar, com a ascensão de seu vice-presidente à chefia do Executivo, percebe-se a chegada do PSDB ao Ministério das Relações Exteriores. Desta forma, há uma alteração da postura de política externa, que inclui a denúncia do governo venezuelano por parte do Chanceler brasileiro, assim como o acionamento da Cláusula Democrática do Mercosul (Brasil, 2017).

Por fim, a maior governabilidade de Temer e a boa relação entre executivo e legislativo aumentaram a margem de manobra do presidente e orientaram, por motivo da necessidade de aplacar os aliados que compunham a nova coalizão de governo, sua política externa. A combinação destes três fatores domésticos: a alteração do partido/da coalizão no poder, os condicionantes dados pelo regime político e a melhoria das condições de governabilidade, que dá fim à paralisia decisória, foram determinantes para a mudança da política externa brasileira para a Venezuela a partir de 2016.

### **The Foreign Policy of the Dilma and Temer governments (2015-2018) in the face of the Venezuelan democratic crisis: An analysis from the change of government**

**Abstract:** This article seeks to analyze the change in the foreign policies of Michel Temer (2016 to 2018) and Dilma Rousseff (2015) for the Venezuelan democratic crisis. This paper's main goal is to investigate how the search for governability by Brazilian presidents Rousseff and Temer generated a change in Brazilian foreign policy towards Venezuela. For that, theoretical parameters are sought in the literature on Foreign Policy Analysis. It is also argued that the situation in Venezuela remained constant during the period, and that changes in foreign policy were the product of three explanatory variables internal to the Brazilian State: the government system; the ideologies of the parties in power; and the political "cohabitation" they promoted. Finally, it is considered whether the results obtained from the analysis of these variables serve to explain the change that occurred in foreign policy with the change of government in 2016.

**Keywords:** Foreign Policy; Brazil; Venezuela; Dilma Rousseff; Michel Temer.

## Referências

BRASIL. Chanceler (2016 — José Serra Chirico). **Discurso de Posse**. Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-deestado-das-relacoes-e-xteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Notas à Imprensa. **Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul**. São Paulo, 5 ago. 2017.

BRICEÑO-RUIZ, José; LEHMANN, Kai. Venezuela in Crisis: Governability, Equity and Democracy. In: De Souza Guilherme, B., Ghymers, C., Griffith-Jones, S., Ribeiro Hoffmann, A. (eds). **Financial Crisis Management and Democracy**. Cham: Springer, 2021.

BRICEÑO-RUIZ, José. **The Crisis in Venezuela: A New Chapter, or the Final Chapter?** Latin American Policy, v. 10, n. 1, p. 180-189, 2019.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017.

CASARÕES, Guilherme. O novo chanceler e o xadrez político da política externa. **Núcleo de Estudos e Análises Internacionais**. 06 mar. 2017. Disponível em: <https://neai-unesp.org/guilherme-casaro-es-o-novo-chanceler-e-o-xadrez-politico-da-politica-e-xterna/>. Acesso em: 04 out. 2022.

CASARÕES, Guilherme. Leaving the Club Without Slamming the Door: Brazil's Return to Middle-Power Status. In: ESTEVES, Paulo; JUMBERT, Maria G.; DE CARVALHO, Benhamin (ed). **The Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges**. Palgrave Macmillan: Cham, 2020.

MERCOSUL aciona 'cláusula democrática' contra a Venezuela. **G1**, Brasília, 01 abr. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/>

mercosul-aponta-rupturademocratica-na-venezuela-e-pe-de-separacao-de-poderes.gh.html. Acesso em: 05 out. 2022.

NAÍM, Moisés. **Repensar el mundo**: 111 sorpresas del siglo 21. Caracas: La Hoja del Norte, 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. A Política Externa Brasileira nos Governos Lula e Dilma (2003/2014): A América do Sul. **Perspectivas**, v. 50, p. 13-45, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/12436>. Acesso em: 04 out. 2022.

RADIO CAMARA. Teto de Gastos passa na Câmara e mantém polêmica sobre seus efeitos. **Câmara dos Deputados**, s.d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/501203-teto-de-gastos-passa-na-camara-e-mante-m-polemica-sobre-seus-efeitos>. Acesso em: 19 set. 2022.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 03 jul. 2022

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, jul. p. 169-185, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0094582X19846521>. Acesso em: 04 out. 2022.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

LINHARES, Bianca de Freitas *et al.* **O comportamento ideológico do PMDB na Câmara dos Deputados em 2013**. *Opinião Pública*, v. 26, n. 2. p. 180-216, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020262180>. Acesso em: 29 set. 2022.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**: Volume 1. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513- 553, 1997. Disponível em: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Análise de política externa em perspectiva:** atores, instituições e novos temas. João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

# A Política Externa Brasileira Para a Cuba Sob o Governo Lula (2003-2010): Uma Perspectiva a Partir do Estado Logístico

*Igor Vieira de Almeida Araújo<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo propõe analisar a evolução das relações bilaterais entre Brasil e Cuba no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, compreendido entre 2003 e 2011. Sob a perspectiva da política externa do Brasil, o trabalho parte da hipótese de que o interesse brasileiro em estreitar essas relações é reflexo principalmente da consolidação de que Cervo (2009) denominou “Paradigma do Estado Logístico”. A metodologia deste artigo é fundamentada em dados qualitativos, baseando-se na análise de materiais técnicos como artigos e livros científicos. A partir dessa análise, conclui-se, portanto, a clara intenção brasileira de construir uma política frente à ilha de caráter estratégico, tanto em âmbito regional, quanto global.

**Palavras-chave:** Política Externa; Luiz Inácio Lula da Silva; Cuba; Estado Logístico.

## 1 Introdução

A política externa de um país, segundo Vigevani & Cepaluni (2007, p.322), “é um mecanismo para o desenvolvimento econômico e para a consequente preservação e ampliação da autonomia do país”. Aplicado ao caso brasileiro, a administração Lula buscou sua “autonomia pela diversificação”, ou seja, a integração das

<sup>1</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Curitiba, PR.  
E-mail: mariane.silverio@outlook.com

práticas internacionais através de alianças Sul-Sul e de cooperação com aliados não tradicionais. Assim, considera-se que estas alianças amenizam a assimetria nas relações internacionais com o centro desenvolvido e intensificam o poder de barganha dos países latino-americanos.

Tendo isso em vista, a proposta deste artigo é analisar a evolução das relações bilaterais entre Brasil e Cuba no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, compreendido entre 2003 e 2011, e as dimensões que esse relacionamento atinge. Para tal, esse texto encontra-se calcado na seguinte pergunta: por que o governo Lula se afastou do modelo tímido e paulatino de aproximação que regia o compasso das relações bilaterais entre Brasil e Cuba e passou a conduzir esse relacionamento em um nível inusitado de cooperação e integração com a ilha? A hipótese dessa questão parte de que o interesse brasileiro em estreitar essas relações é reflexo principalmente da consolidação do que Cervo (2009) denominou “Paradigma do Estado Logístico”, onde um novo modelo de desenvolvimento com aspectos de soberania e cooperação substitui o legado defensivo da política externa brasileira desde a redemocratização e proporciona ao Brasil arcar com crescentes responsabilidades perante os países subdesenvolvidos (Cervo; Bueno, 2011).

Nesse sentido, o artigo encontra-se dividido em quatro seções para além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, é apresentado os fundamentos do Estado Logístico para então analisarmos como os ideais que o compõem se relacionam com a PEB do governo Lula. Na seção a seguir, abordamos os quadros conceituais que nortearam e regiram a política externa nacional frente à América Latina e ao Caribe em geral. Por fim, na terceira e quarta seção, é tratado especificamente do desenvolvimento das relações bilaterais com Cuba, em que o governo petista, astutamente, instrumentalizou conjunturas domésticas e internacionais para um maior enriquecimento da cooperação Sul-Sul.

## **2 O Paradigma do Estado Logístico (2003-2016)**

Notoriamente, na década dos anos 1990, o continente latino-americano teria servido como laboratório de experiências neoliberais e que, na virada do século, já era possível identificar considerável pressão pública pelo banimento desse obsoleto modelo. Nesse sentido, em diversos países do continente - inclusive

no Brasil - notou-se o advento de uma tendência de líderes democráticos que, se distanciando da tradição histórica na região, não eram oriundos de elites econômicas e intelectuais de seus países (Cervo, 2000).

Assim, incluindo em suas agendas de governo medidas como responsabilidade na gestão fiscal, abertura de mercados e políticas que promovessem estabilidade monetária, foi marcada a ruptura desses governos com o paradigma anterior, o que buscava avançar ideais para reconfigurar a funcionalidade estatal. Dessa forma, contrariando modelos formulados por credores das grandes potências, os dirigentes, diante da noção do paradigma logístico, procuravam praticar o liberalismo de maneira a obedecer as fases do desenvolvimento industrial, agrícola, tecnológico, social e econômico de suas nações. Em coerência com esses líderes, adotar as práticas neoliberais dos grandes polos capitalistas sem um projeto de reajuste estatal que reconheça a complexidade de sua sociedade seria apenas ratificar a “lição de quem subiu e chutou a escada” (Cervo, 2009, p.83).

Em concordância com Cervo (2009), há três motivos principais que explicam a origem do novo paradigma do Estado Logístico e sua ascensão aos quadros conceituais brasileiros. Em primeiro lugar, o fracasso do experimento neoliberal no continente latino-americano corroborou para a procura de um novo modelo – que se adaptasse de fato às necessidades e às estruturas socioculturais da região – bem mais profundo e complexo do que os métodos neoliberais foram qualificados a fazer. Comprovando o exposto acima, em 2003 a Cepal divulgou informações que atestavam que quase 45% da população do continente, em torno de 280 milhões de pessoas, estavam em condições de pobreza, evidenciando a inadequação do modelo neoliberal às diferentes conjunturas latino-americanas (Cepal, 2003).

Segundamente, os líderes brasileiros passaram a notar que os próprios governantes das grandes potências capitalistas não adotavam os métodos e fórmulas que tão ativamente eram prescritos à periferia. Essa postura levantava dúvidas em relação à aplicação das práticas neoliberais e o quão fundamentais de fato seriam para a reestruturação e recuperação do continente frente a crises econômicas. Nesse sentido, notava-se uma disparidade sobre o que era pregado pelos grandes centros e o que de fato era posto em prática. Os dirigentes dos grandes centros propagavam a abertura, a austeridade e o liberalismo como solução para a crise, mas, no âmbito

doméstico, assumiam posturas protecionistas e, muitas das vezes, procuravam fomentar a economia por intermédio de gastos públicos. Ficou evidente, assim, que os moldes dessa corrente econômica foram pensados estrategicamente para satisfazer e saciar uma pequena elite ávida pelo recolhimento de seus empréstimos. Outrossim, um modelo generalizado construído para todo o continente latino-americano, sem abordar as diferentes complexidades sociais ali existentes, raramente lograria êxito na maioria dos países (Cervo, 2000).

Por fim, o terceiro fator que explicita a gênese do paradigma logístico aos quadros conceituais brasileiros é a dedicação e a consistência do pensamento crítico no Brasil, assim como em outros países da América Latina. Em território nacional, dois grandes grupos principais se tornaram viabilizadores das expressões mais delicadas do pensamento crítico à introdução internacional do Brasil sob um modelo neoliberal: membros do Itamaraty, denominados “autonomistas”, e membros da academia, chamados de “Escola de Brasília” por Bernal-Meza. Desenvolve-se, portanto, dentro do paradigma, um conceito denominado por Vigevani & Cepaluni (2007) de “autonomia pela diversificação”. Por meio dessa compreensão, sublinha-se a cooperação Sul-Sul, com o intuito de ganhar maior alavanca de poder e equilíbrio em relação aos grandes polos capitalistas. Nesse sentido, foram feitos ajustes para aumentar o protagonismo internacional dos países e solidificar novas noções em suas políticas externas, como um mundo cada vez mais interdependente. Assim, a proposta foi conduzida, sobretudo, para superar as discrepâncias entre o Norte desenvolvido e o Sul global, elevando, dessa maneira, o patamar latino-americano ao nível dos grandes centros.

### **3 Preâmbulos conceituais da política externa de Lula para América Latina e o Caribe**

É possível afirmar que, até a última década do século XX, a política externa brasileira esteve fundamentalmente vinculada ao objetivo de conservação e seguimento em suas condutas gerais. Durante esse tempo, o baixíssimo grau de maleabilidade que o processo de elaboração dos quadros conceituais de política externa – caracterizados como um vasto conjunto de premissas envolvendo diagnósticos sobre a realidade nacional – e a abertura para novos ideais e atores se originava,

de acordo com Arbilla (2000), majoritariamente do elevado nível de influência, senso de identidade e capacidade do Itamaraty de coordenar múltiplos canais de entrada de atores e de ideias a esse processo. Esses fatores reunidos contribuíram para a centralização de boa parte do processo de criação e desenvolvimento de política externa nas mãos do Ministério das Relações Exteriores. Portanto, estabilidade e previsibilidade foram características apresentadas pelo Brasil e pelas suas relações internacionais, com o propósito de evitar que estas fossem submetidas às mutações da política interna (Saraiva, 2010).

Nesse sentido, é de suma importância sublinhar que, durante esse período, prevaleceu no Itamaraty um complexo de crenças e concepções que vão moldar e retratar a forte propensão à uniformidade de pensamento no que concerne aos quadros diplomáticos brasileiros. De acordo com Arbilla (2000, p. 347), “a homogeneidade e conformidade promovidas pelas pautas organizacionais do Ministério desencorajam inovações conceituais radicalmente diferentes das sustentadas pela corporação”. Dessa forma, novas ideias tendiam a ser “esculpidas” de maneira compatível ao tradicional acervo diplomático do Ministério das Relações Exteriores. Em geral, a corrente institucionalista no Itamaraty aborda com mais energia o princípio pragmático como método de política externa, e julga de menor relevância os ideais de autonomia e de destino de grandeza do Brasil – ainda que estes permaneçam em seus quadros ideológicos.

Em contraproposta, a corrente de pensamento autônoma se depara com um grande senso de identificação com grupos de caráter nacionalista e desenvolvimentista. Nesse sentido, é fundamentado um relevante vínculo com os quadros conceituais do Partido dos Trabalhadores (PT) – sobretudo pela administração Lula da Silva – uma vez que os autonomistas se consolidam como grupo e começam a exercerem cargos de destaque na diplomacia brasileira, como, por exemplo, o Ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (Saraiva, 2010). O pensamento autônomo direciona importância às crenças do universalismo, maior autonomia brasileira no que concerne às grandes potências no Sistema Internacional e, especialmente, no alargamento do papel brasileiro como ator internacional a partir de uma conduta proativa, com o intuito de alterar os polos de poder em favor nacional e do continente latino-americano (Lima, 2005).

No que diz respeito à América Latina e ao Caribe, essa escola de pensamento determina um projeto nitidamente organizado de liderança na região, tendo o Brasil como ator central na tomada de decisões e nas iniciativas que visam a integração regional dentro desse subsistema. Os ideais autonomistas para o continente demonstram, assim, reflexo de um pensamento cada vez mais nacionalista, que caracteriza o Brasil como um agente apto a liderar os demais por apresentar elementos essenciais, como densidade demográfica, capacidade econômica e, territorialmente, não apresentar conflitos com os seus vizinhos (Lima, 2005). Assim, o projeto de expansão de sua liderança sob uma ótica latino-americana pode ser considerada como prioridade na agenda política do país e paralelo ao seu plano de transição de potencial regional para potência global (Saraiva, 2010).

De acordo com Saraiva (2010), o processo de integração e cooperação em setores de outros países só foi possível a partir da crença na presença de uma identidade propriamente latino-americana, onde existe aceitação das diferentes opções políticas e iniciativas de aproximação agora são vistas como instrumento de política externa. Em suma, a política externa Lulista, sob uma ótica autonomista, logrou desempenho considerável em semear a presença brasileira no Sistema Internacional. A “Política Externa Altiwa e Atiwa” do presidente e seu ex-chanceler Celso Amorim direcionou-se para uma dilatação da integração latino-americana e caribenha onde, diante dessa nova estratégia, Cuba representava peça crucial.

#### **4 O “engajamento construtivo” do governo Lula e suas relações com Cuba (2003-2011)**

Logo depois da queda do paradigma e modelo neoliberal dos anos 1990, a vitória de Lula nas urnas em 2002 como chefe do Executivo brasileiro, representou o nascimento de um jovem paradigma de política externa nacional. Nesse sentido, o conjunto de práticas e conceitos partilhados e fundamentados nesse recém paradigma deu início – apesar do legado neoliberal – a um processo de reformas e reajustes na política externa lulista (Santos; Silva, 2016).

No campo regional, juntamente com a corrente de pensamento autonomista e ideais históricos do PT, a PEB retoma considerável foco ao objetivo de integração agora não mais se limitando somente ao perímetro sul-americano. Dessa forma, é

aberta a possibilidade de uma ampliação e internacionalização de empresas brasileiras e de um projeto que firme a cooperação Sul-Sul como um ator internacional relevante. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma “Política Externa Ativa e Ativa” que Lula e seu chanceler Celso Amorim propunham era de suma importância para expandir o leque de integração a toda América Latina e Caribe, processo esse que, evidentemente, serviria como instrumento de consolidação de sua presença internacional e de seu papel como potência regional (Gonçalves, 2010).

Nessa nova política exterior, a ilha caribenha exerce papel fundamental. Em poucos dias de presidência, Lula, em discurso no Fórum Social Mundial, no Rio Grande do Sul, repudiou o bloqueio econômico cubano e sublinhou que procurava novos parceiros:

O nosso país, durante 500 anos, ficou olhando para a Europa. Está na hora de olhar para a África e para a América do Sul. Está na hora de se estabelecerem novas parcerias, para que a gente possa ser mais independente, fortalecer o Mercosul e estabelecer uma força política para negociar. Não podemos aceitar o que está acontecendo durante 40 anos, o bloqueio em Cuba (Silva, 2003, p. 9).

Nesse sentido, como uma das principais práticas da política externa lulista, as relações passaram a ser norteadas, notoriamente, por uma perspectiva designada por Celso Amorim de “doutrina do engajamento construtivo”. Para o chanceler, essa estratégia significava:

A necessidade de seguir trabalhando com um país irmão que sofreu isolamento muito grande, apesar de ter alguns procedimentos com os quais não estamos de acordo. Esta linha de compromisso construtivo é mais positiva e pode trazer mais resultados que uma mera linha de isolamento que reforça um aspecto de psicologia de sítio, que com razão ou sem ela é a que prevalece hoje em dia em Cuba, o que leva o país a adotar certas atitudes que contribuem a adoção de posturas que o condenam (Amorim, 2003, p.33).

Assim, fica clara a defesa da política brasileira pelo “engajamento construtivo”. Essa estratégia se torna uma opção mais benéfica do que as de isolamento político-econômico, uma vez que constitui uma tentativa de unir os países do continente latino-americano à Cuba com maior intensidade. Dessa forma, desde o primórdio do governo Lula, o processo de aproximação entre a ilha e o Brasil finalmente superou seu ritmo paulatino e começou a apresentar elevados graus de trocas comerciais e aproximação política (Hirst, 2014). No final do ano de 2003,

o líder brasileiro visitou Cuba e ratificou a assinatura de acordos em 12 áreas de apoio estratégico entre os países. De acordo com Bandeira (2004), foram assinados:

[...] 12 instrumentos de cooperação em matéria financeira, turismo, saúde, agricultura, pesca, meio-ambiente, educação e indústria siderúrgica, e acordos comerciais no montante de US\$ 200 milhões, uma parte com financiamento aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outra com recursos privados de empresas brasileiras, tais como o Grupo BrasilInvest e a construtora Casa Forma (US\$ 112 milhões), para a construção de quatro resorts em Cuba (Bandeira, 2004, p. 351, tradução nossa)<sup>2</sup>.

Nesse sentido, o governo Lula sublinhou a importância do desenvolvimento de uma rede de relações com a ilha e enxergou essa reaproximação como uma forma de enrijecer contextos comerciais e políticos. De acordo com Hirst (2014), para o Itamaraty, Cuba passou a ser caracterizada como uma “suportência diplomática, apreciada pela extensão e solidez de sua presença em diferentes partes dos continentes Africano e Asiático” (Hirst, 2014, p.2). Dessa forma, concluindo seu diagnóstico das relações Brasil-Cuba, Hirst afirma:

Já no campo da política externa, as boas relações cubanas com outros países em desenvolvimento, especialmente aqueles com ideologia orientada para a esquerda, têm ajudado o Brasil a garantir apoio na África, América Latina e Ásia para promover iniciativas diplomáticas em espaços de governança global (Hirst, 2013, p.5, tradução nossa)<sup>3</sup>.

Para Hirst (2013) e Gonçalves (2010), Cuba foi notoriamente significativa ao governo de Lula da Silva em uma instância na qual se torna um dos principais pontos da estratégia brasileira de integração e cooperação Sul-Sul, como parte da Política Externa Altiativa e Ativa estabelecida por Celso Amorim. De acordo com o ex-chanceler,

O fim do embargo dos Estados Unidos a Cuba ajudaria muito a abrir a discussão em torno da redemocratização daquele país. Uma política de cooperação, construtiva, é sempre melhor que uma de isolamento. Quanto mais se isola um país, mais se enrijecem as estruturas internas. Por isso temos uma política de solidariedade

2 versão original: (...) firmó con Fidel Castro 12 instrumentos de cooperación en los temas financieros, turismo, salud, agricultura, pesca, educación, industria de acero y medio ambiente, totalizando US\$ 200 millones, con financiación parcial aprobado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), con otros recursos privados de las empresas brasileñas, como la construcción de viviendas Brasil Invest y Casa Forma (US\$ 112 millones) para construir cuatro resorts en Cuba (Bandeira, 2004, p. 351).

3 versão original: [y]a en el campo de la política exterior, las buenas relaciones cubanas con otros países en desarrollo, particularmente los de ideología orientada a la izquierda, han ayudado a Brasil a asegurarse apoyo en África, América Latina y Asia para llevar adelante iniciativas diplomáticas en espacios de gobernanza global (Hirst, 2013, p. 5).

com uma nação latino-americana que há 40 anos sofre com um embargo com o qual não concordamos. Nós temos conversado sobre certos gestos. Por exemplo, somos contra a pena de morte, contra julgamentos sumários. Mas há certos limites a respeitar. Não podemos substituir o povo e os dirigentes cubanos, mas podemos contribuir para uma atmosfera mais positiva (Amorim, 2003).

Dessa forma, não bastaria apenas eliminar os resquícios herdados pela Guerra Fria, mas seria necessário, sob a perspectiva brasileira, abraçar com decisão e sem receios uma política de cooperação com Cuba que imprimisse êxito no caminho do progresso rumo à democracia. Diante das acusações sobre uma relativa tolerância do governo Lula em relação ao regime cubano, Amorim (2003) sublinhou a necessidade de adotar medidas eficazes, apontando também as contradições que a política europeia apresentou frente a ilha:

Não acho que seja tolerância. O que existe é a preocupação de agir de maneira eficaz. A política de isolamento não trouxe nenhum benefício, nem para o povo cubano, nem para aqueles que defendem os direitos humanos em Cuba. Sobre tudo, sacrifícios de ordem material. Só contribui para enrijecer o regime, porque, obviamente, cria uma situação defensiva cada vez mais arraigada. Como é que se modifica isso? Como é que se contribui para que haja uma transição, não só no plano político, mas também no plano econômico? É através da cooperação. Aliás, esse também era o entendimento da Europa até há pouco tempo. Então, como é que se contribui de maneira mais efetiva para o exercício dos direitos humanos em Cuba, como em outros lugares? É através do engajamento e da cooperação. Dependendo das situações, isso se faz melhor de maneira pessoal, direta, do que através de uma política de alto-falante [...] Nós queremos melhorias efetivas [...] A nós preocupa, inclusive, o isolamento de Cuba em relação a países europeus, que até recentemente mantinham uma boa relação com eles. Se nós pudermos contribuir de uma maneira efetiva para que isso melhore, em benefício do próprio povo cubano, inclusive do exercício pleno dos direitos humanos, nós o faremos (Amorim, 2003).

## **5 O tecido bilateral cubano-brasileiro e suas dimensões**

Em continuidade com a linha de pensamento de Celso Amorim (2013), a ilha desabrochou como país de essencial parceria para o Brasil e seu plano de integração Sul-Sul. Cuba não somente se comportou de forma a neutralizar os antagonistas à presença brasileira no Caribe via MINUSTAH - missão das Nações Unidas para estabilização do Haiti liderada pelo Brasil - como também, em palavras do ex-chanceler, “Cuba exerceu, em diversos momentos, um papel moderador em entraves conflitivos na região. Foi nessa lógica, por exemplo, que Cuba atuou

em situações críticas na relação entre Venezuela e Colômbia em 2007 [...]. E, não menos importante, prestou suporte ao Brasil quando aparou as arestas da institucionalização da CELAC” (Amorim, 2013).

Nessa seara, a ilha caribenha aporta parcela importante da construção e da consolidação de uma identidade propriamente latino-americana. Ainda segundo Amorim (2013), Cuba pode auxiliar na superação da imagem brasileira que, historicamente, foi pouco próxima de seus vizinhos limítrofes e por muito tempo percebido como um país imperialista. Dessa forma, no campo diplomático, procurou-se estabelecer um contato mais íntimo e sistemático com a ilha, o que demonstrava uma oportunidade brasileira de aprofundar sua percepção sobre alguns contextos do mundo em desenvolvimento, amenizar as desconfianças de outros Estados na região e, em especial, promover a integração latino-americana e caribenha.

Uma das primeiras atitudes que evidenciam a preocupação dessas administrações com um estreitamento regional fundamentado na cooperação Sul-Sul foi a consolidação, no governo Lula, de embaixadas brasileiras em todos os países do Caribe. A potência regional se tornou, a partir de 2004, observador junto à Comunidade do Caribe (CARICOM). No ano seguinte, o presidente Lula compareceu à Reunião de Cúpula do CARICOM e, em 2010, com a Primeira Cúpula Brasil-CARICOM realizada em Brasília, aprofundou-se essa integração. No entanto, o que de fato evidenciou o objetivo de cooperação proposto pela administração Lula foi a proposta de realização da I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC). Sua primeira reunião foi em 2008 no nordeste do Brasil, onde pôde ser considerada uma das grandes iniciativas históricas da política externa brasileira, uma vez que a Cúpula contou com a participação de 33 Estados de toda América – em exceção, claramente, dos Estados Unidos e do Canadá (Gonçalves, 2010). Em 2010, na segunda reunião da Cúpula, surge notável ânimo no aprofundamento da integração latino-caribenha. Nesse sentido, contando com total suporte e iniciativa da política externa de Lula, é realizada a institucionalização da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Consoante à estratégia brasileira – que já considerava Cuba como peça fundamental no quesito cooperação Sul-Sul – a prematura e paulatina incorporação

do país às instituições latino-americanas logrou resultados positivos. A ilha foi sede, em 2014, da II Cúpula da CELAC e, assumindo papel de viabilizador e estimulador das relações internacionais, Cuba foi capaz de contribuir para que os países da América Central e do Caribe fossem adeptos a maior presença do Brasil na região (Gonçalves, 2010). Em concordância com Antônio José Simões (2015) - subsecretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe - “foi na preparação da CELAC que a ilha foi incorporada à região e o esclarecimento de que não existe América Latina e Caribe sem Cuba” (Portal do Palácio do Planalto e Presidência da República, 2015).

As íntimas relações bilaterais estabelecidas entre os países também expressa uma iniciativa inteiramente simétrica com o que foi abordado pela corrente autonomista para a PEB na região em um geral: desenvolver a função brasileira como agente ativo na cooperação com países em subdesenvolvimento, especialmente com aqueles de seu perímetro regional, procurando fomentar cada vez mais a liderança do Brasil no papel de integração com Estados latino-americanos e caribenhos. O quadro econômico constituído ao longo dos dois mandatos do presidente Lula da Silva possibilitou a inserção e o avanço de ideais de autonomia, universalismo e ativismo na política externa nacional em escalas jamais experienciadas. Com os consideráveis recursos acumulados, a partir dos positivos reflexos da gestão econômica do país, além de se favorecer também de um contexto internacional favorável (com a alta nos preços da *commodities*), o país foi capaz de exercer uma função ainda mais ativa e pragmática no cenário internacional, em especial no que concerne à cooperação Sul-Sul (Teixeira, Pinto, 2012).

Nessa conjuntura, o vínculo Brasil-Cuba adquiriu grande destaque em temáticas internacionais, como parte de uma política exterior de solidariedade, mas simultaneamente pragmática, fundamentada no paradigma logístico. Demonstra-se, então, uma Cuba que, além de econômica e logisticamente importante naquele cenário (sobretudo devido às reformas comandadas por Raúl Castro, as quais visavam à liberalização econômica através de transformações estruturais do convencional modelo de Estado centralizado, tornando assim Cuba uma opção bastante atraente ao capital internacional), era engrenagem central na aproximação e estreitamento de vínculos com os países do Sul (Teixeira, Pinto, 2012).

Em concordância às reformas estruturais propostas por Raúl, também houve projetos que procuraram avançar o processo de reinserção da ilha à comunidade latino-americana e caribenha – já iniciada na década de 1990, com a incorporação de Cuba à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Essa inserção amplifica a finalidade de suas relações internacionais para que o país supere com êxito as fases mais conturbadas de suas reformas econômicas. Ademais, como ator expressivo da CELAC, Cuba tem se demonstrado parceiro relevante do Brasil para o desenvolvimento da integração regional (Dantas, 2013; Amorim, 2010). Nesse sentido, segundo Dantas (2013), no governo Lula observa-se claramente a intenção do Brasil em designar à Cuba um papel fundamental na construção de um novo multilateralismo no continente:

A América Latina e o Caribe são, explicitamente, alvos da política externa brasileira, sobretudo como extensão dos laços criados e solidificados a partir do MERCOSUL; nesse contexto, a inserção de Cuba ocupa também uma posição a se destacar. Não somente declarações oficiais da chancelaria brasileira, mas a própria verificação dos números que marcam a evolução comercial brasileira recente reforça a avaliação da região como uma das metas prioritárias nas relações externas do Brasil, com o intermédio de Cuba (Dantas, 2013, p.36).

Em relação à política externa que rotula a região como prioridade, é evidente o quanto a administração de Lula contou com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para viabilizar a construção de inúmeras obras de infraestrutura no continente, sempre guiadas por empresas nacionais. Totalizando U\$ 200 milhões de financiamento, houve, gradualmente, a inserção de empresas multinacionais brasileiras como a Odebrecht, Marcopolo e Companhia Vale do Rio Doce em Cuba (Ferreira, 2011). Além do quesito de aproximação por meio de financiamentos de alto grau de impacto estrutural e logístico na ilha, outros aspectos assinalam o forte nível de sua intensificação. Durante as quatro visitas do presidente Lula à Cuba, ficou inquestionável a consolidação de um novo modelo de relações cubano-brasileiras, agora muito mais encorpadas e segmentadas em diversas áreas dos países. Se na primeira viagem presidencial à Havana foram firmados 12 acordos de cooperação, na segunda visita o presidente ratificou diversos novos acordos em temáticas de grande importância para o Brasil, como nos setores de medicina, agricultura e geologia. Em compasso, na terceira

viagem à ilha, é finalmente declarado pela ilha o suporte ao pleito brasileiro de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Silva, 2015). Por fim, em sua última visita, o líder brasileiro monitorou o encerramento das atividades da comissão binacional que buscou, até 2011, promover acordos e interesses comuns entre os dois países.

Verificou-se portanto, durante a vigência do governo petista, um acentuado incremento das relações e conjunções político-diplomáticas, um maior fluxo de trocas comerciais, de cooperação recíproca e um trabalho avançado em pautas científicas e tecnológicas. Quanto ao quadro político-diplomático, o país figurou como um dos principais protagonistas a exercer pressão no governo estadunidense pelo fim do bloqueio à Cuba, sempre decretando em assembleias multilaterais a condenação e a extinção deste. Ademais, conforme supramencionado, as inúmeras visitas presidenciais refletem o teor prioritário voltado à busca do estreitamento político-diplomático com Cuba pelo governo petista, em que a conduta de não condenação de Havana em relação aos direitos humanos também foi conservada (Santos; Silva, 2016).

Na esteira comercial entre ambos os países, o entusiasmo e o exorbitante fluxo foram notáveis. Ao longo do mandato de Lula da Silva, entre 2003 e 2011, as relações bilaterais se estenderam em mais de 500%, transitando de US\$ 92 milhões para US\$ 569 milhões (Vigevani; Aragusuku, 2016). O comércio bilateral com Cuba foi extremamente lucrativo para o Brasil e, nesse sentido, com um quadro exportador majoritariamente composto por manufaturas, a ilha recebia mais de 50% da receita total das exportações brasileiras. Ainda nesse ínterim, a potência regional figurou o terceiro maior abastecedor de Cuba, atrás apenas da China e Espanha, e o sexto maior destino de trocas comerciais da ilha (Vigevani; Aragusuku, 2016).

No âmbito científico-tecnológico, a assistência em relação ao número de tratados firmados ao longo dos anos 1980 e 90, e sua complexidade, obteve significativa expansão. Aprimorou-se também o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Cuba, que foi inaugurado em 1997, alcançando inúmeros organismos governamentais. Os tratados ratificados pela administração Lula passaram a englobar diversos setores como agricultura, saúde, gestão bancária, administração pública e vigilância sanitária. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC),

durante a gestão foram concebidos cerca de 60 programas e projetos de cooperação técnica cubano-brasileiros, compreendendo órgãos como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Ministério da Saúde e o Banco Central (Silva, 2015). No campo médico, refere-se uma parceria recíproca, já que a ilha é nomeada pela ONU como um país modelo, capaz de desenvolver uma medicina solidária, humanista e com programas que encontrem toda a sociedade cubana (Silva, 2015).

Diante desse horizonte, a integração cubano-brasileira marca um dos episódios mais proveitosos de cooperação Sul-Sul para o Brasil, seguindo uma via de mão-dupla. A estrutura do Estado cubano e sua qualidade dos recursos humanos consolidaram essas iniciativas de cooperação propostas pelo governo Lula (Hirst, 2014). Assim, nesse cenário, o plano estratégico brasileiro se fundamentou em expandir as oportunidades produzidas pelas reformas econômicas cubanas, procurando lançar o país como importante parceiro e sócio de Havana nesse período de modernização e aproveitamento pleno das capacidades da ilha. Em palavras do ex-chanceler Celso Amorim referindo-se ao regime cubano: “a trajetória dele é o exemplo da confiança no diálogo” (Amorim, 2003).

## **Considerações Finais**

Durante todo esse artigo foi tentado demonstrar que a atuação brasileira em relação ao regime cubano está evidentemente definida a partir de uma série de parâmetros conceituais e operativos, os quais contribuem decisivamente para a diplomacia brasileira. Essa, durante o governo de Lula da Silva, demonstrou continuidade para uma frente de ação exterior que confere ao Brasil o respeito internacional, a previsibilidade em sua atuação, a confiabilidade, a coerência e a estabilidade em sua conduta frente à ilha. Dessa maneira, o relacionamento entre as duas nações conquistou níveis jamais atingidos, demonstrando um alinhamento político, econômico e diplomático entre os países. No cenário brasileiro, essas relações, ultrapassando convergências ideológicas, refletem a autonomia do Brasil no Sistema Internacional e a reafirmação do país como uma potência regional que detém, notoriamente, capacidade de se elevar ao âmbito global.

Averiguamos, dessa forma, ao analisar o processo de formação do quadro conceitual da política externa brasileira desse governo, que as propostas desenvolvidas – e fundamentadas no marco do paradigma logístico – expressam a ruptura com o modelo anterior de relações bilaterais. Com isso, promove-se uma noção do Brasil distinta daquela dos governos anteriores em relação ao lugar que o país deve ocupar no mundo, a sua identidade nacional e à região na qual se insere. Nesse sentido, o Brasil procurou operar baseando-se em reformas e ajustes de cooperação e integração, majoritariamente com o Sul Global. Assim, o plano de atuação internacional brasileiro, evidentemente ativo e protagônico, corroborou para o estreitamento de laços com países do Terceiro Mundo e na promoção da “autonomia pela diversificação”.

Por fim, ao abordar o período histórico do governo lulista e suas relações com Cuba, conclui-se que o desenvolvimento desse vínculo bilateral ao longo do tempo demonstrou-se de suma importância estratégica para o Brasil dentro da agenda prioritária que o Paradigma do Estado Logístico firmava para a PEB. Assim, reconhecendo a ilha como uma oportunidade indispensável, o Brasil objetivou atingir uma posição de destaque no processo de reformas cubanas com três categorias de projeção: a primeira no âmbito político, procurando enriquecer as conexões regionais e globais do país; a segunda de caráter operativo ao contribuir com o processo de modernização de Cuba, e; por fim, exercer um papel econômico na abertura paulatina da ilha para os negócios, em especial, os brasileiros.

### **Brazilian Foreign Policy towards Cuba Under the Lula Government (2003-2010): A Perspective from the Logistics State**

**Abstract:** This article proposes to analyze the evolution of bilateral relations between Brazil and Cuba during the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). From the perspective of Brazilian foreign policy, the hypothesis of this paper argues that the Brazilian interest in strengthening these relationships mainly reflects the consolidation of what Cervo (2009) calls the “Logistic State Model”. The methodology of this article is structured on qualitative data, based on the analysis of technical materials such as scientific articles and books. From this analysis, it is concluded, therefore,

the clear Brazilian intention to build a policy towards the island of a strategic nature, both regionally and globally.

**Keywords:** Foreign Policy; Luiz Inácio Lula da Silva; Cuba; Logistic State

## Referências

AMORIM, C. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

AMORIM, C; GUIMARÃES, S.P.; LULA DA SILVA, L.I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/128-PolItica\\_Externa\\_do\\_Brasil\\_A.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/128-PolItica_Externa_do_Brasil_A.pdf). Acesso em: 12 de jun. 2023.

AMORIM, C. **Entrevista do embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores a Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 1 de julho de 2003. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 93, 2º semestre de 2003, pág. 451-474. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n93-2sem-2003.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ARBILLA, J. **Arranjos institucionais e mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.22 nº2, jul/dez. 2000. Disponível em: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla_vol22n2.pdf). Acesso em 13 jun. 2023.

BANDEIRA, M. **As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social da América latina y el Caribe en 2002-2003**. Santiago de Chile, 2003. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1217-panorama-social-america-latina-2002-2003>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CERVO, A. **Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, número especial, dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Tp49dMHXFp8n795CzDRz6cs/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 17 jun. 2023.

CERVO, A. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CERVO, A. BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. Disponível em: [https://funag.gov.br/loja/download/1071-historia\\_da\\_politica\\_exterior\\_do\\_brasil.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/1071-historia_da_politica_exterior_do_brasil.pdf). Acesso em: 17 jun. 2023.

CERVO, A. Sob o Signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 43, n.2, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/T8n9bgHtg77JHByfKCNDqbN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 17 jun. 2023.

DANTAS, A. Comércio Exterior do Brasil: o papel da América Latina. **Revista Mural Internacional**, vol. 4, nº 2, jul-dez, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/8367/6498>. Acesso em: 17 jun. 2023.

FERREIRA, M.A. **La política exterior de Brasil hacia Cuba: un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales**, 2011. Disponível em: [https://www.academia.edu/4944844/La\\_Pol%C3%ADtica\\_Exterior\\_de\\_Brasil\\_hacia\\_Cuba\\_Un\\_an%C3%A1lisis\\_hist%C3%B3rico\\_desde\\_el\\_gobierno\\_de\\_Jos%C3%A9\\_Sarney\\_hasta\\_los\\_d%C3%ADas\\_actuales\\_The\\_Brazilian\\_Foreign\\_Policy\\_towards\\_Cuba\\_a\\_historical\\_analysis\\_since\\_Jose\\_Sarney\\_administration\\_to\\_present\\_](https://www.academia.edu/4944844/La_Pol%C3%ADtica_Exterior_de_Brasil_hacia_Cuba_Un_an%C3%A1lisis_hist%C3%B3rico_desde_el_gobierno_de_Jos%C3%A9_Sarney_hasta_los_d%C3%ADas_actuales_The_Brazilian_Foreign_Policy_towards_Cuba_a_historical_analysis_since_Jose_Sarney_administration_to_present_). Acesso em: 14 jun. 2023.

GONÇALVES, F. A CELAC, o SELA e a agenda do Brasil para América Latina e Caribe. **Boletim de economia e Política Internacional**, n. 8, out./dez. 2010. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4572/1/BEPI\\_n08\\_celac.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4572/1/BEPI_n08_celac.pdf). Acesso em: 15 de jun. 2023.

HIRST, M. **Cuban-Latin American and Carriibbean relations: challenges beyond normalization**. Oslo: The Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2013. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/165688/4ddd027eb8853fc6b6464705b630c332.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2023.

HIRST, M. **Volver al futuro: las relaciones entre Brasil y Cuba**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2014. Disponível em: [https://static.nuso.org/media/documents/Volver\\_al\\_futuro.\\_Las\\_relaciones\\_entre\\_Brasil\\_y\\_Cuba\\_\\_Septiembre\\_2014.pdf](https://static.nuso.org/media/documents/Volver_al_futuro._Las_relaciones_entre_Brasil_y_Cuba__Septiembre_2014.pdf). Acesso em 16 jun. 2023.

LIMA, J. Por que o Brasil está certo em investir em Cuba. **Carta Capital**, 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/por-que-o-brasil-esta-certo-ao-investir-em-cuba-1890/>. Acesso em 16 jun. 2023.

LIMA, M.R.S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília**, v. 48, n. 1, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 mai. 2023.

LIMA, M.R.S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, vol. 22, n.2, 2000. Disponível em: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf). Acesso em 16 mai. 2023.

LULA DA SILVA, L.I. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília**. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](https://www.funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

PORTAL DO PALÁCIO DO PLANALTO E PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Papel do Brasil é fundamental para integração dos países da CELAC**. 26/01/2015. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2015/01/27/papel-do-brasil-e-fundamental-para-integracao-dos-paises-da-celac/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

**REPERTÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA: POSIÇÕES DO BRASIL**. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2007. Disponível em: [https://funag.gov.br/loja/download/388-Repertorio\\_de\\_Politica\\_Externa\\_Posicoes\\_do\\_Brasil.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/388-Repertorio_de_Politica_Externa_Posicoes_do_Brasil.pdf). Acesso em: 12 jun. 2023.

SANTOS, B. & SILVA, M. As relações contemporâneas entre Brasil e Cuba: do intercâmbio comercial à cooperação. **Conjuntura Global**, vol. 5 n. 2, set./dez,

2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/50549>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SARAIVA, M. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**. ano I, n. 1, jan/jun. 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/0>. Acesso em 15 jun. 2023.

SARAIVA, M; LESSA, M; MAPA, D. Entre o Palácio do Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula. *apud*: PINHEIRO, L. e MILANI, C. **Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5917>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SERBIN, A. **Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos**. Edição Especial. Buenos Aires: CRIES, 2016. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/anuario-especial-web.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVA, A. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). **Meridiano** 47, vol. 11, n. 120, jul. / ago. 2010. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/issue/view/299>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no III Fórum Social Mundial**. - Anfiteatro Pôr-do-Sol, Porto Alegre, RS , 24/01/2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandat/2003/24-01-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-iii-forum-social-mundial.pdf/@download/file/24-01-2003%20Discurso%20do%20Presidente%20da%20Rep%C3%ABlica,%20Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula%20da%20Silva,%20no%20III%20F%C3%B3rum%20Social%20Mundial.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVA, M.A. Política Externa, Desenvolvimento e Intercâmbio Comercial: um balanço das Relações entre o Brasil e Cuba no século XXI. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 6, nº 2, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/136/135>. Acesso em 15 jun. 2023.

TEIXEIRA, R. & PINTO, E. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e sociedade**, v. 21, dez. 2012. Campinas. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/WRPZxp3LrymkXcqsR6gmNXD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2023.

VIGEVANI, T; ARAGUSUKU, J. **O Brasil no contexto das reconfigurações regionais**. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/016-vigevani.pdf>. Acesso em: 15 jun.2023.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZ-dzdSm3CtzZmC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 13 de jun. 202

# Potências Regionais E Política Externa Hostil: Um Estudo Comparado

*Alexandre de Oliveira Machado<sup>1</sup>*

*João Pedro Rocha Lafene<sup>2</sup>*

*Lorenzo Oscar Maciel Corbella<sup>3</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho é um relatório de pesquisa em Política Comparada que buscou relacionar a eventual política externa hostil das potências regionais com um grupo de cinco variáveis frequentemente mencionadas na literatura dos estudos de guerra. Tal estudo dirigiu-se aos casos da África do Sul, do Brasil, da Índia, do Irã, de Israel e da Turquia e tomou o conceito do Complexo Regional de Segurança (Buzan; Waever, 2003) como escopo de análise. A seleção das variáveis independentes teve como influência teorias de diversos matizes, entre as quais a da Paz Democrática, a de Transição Hegemônica e explicações de cunho econômico-institucional.

**Palavras-chave:** Estudo comparado, potências hegemônicas regionais, Complexos Regionais de Segurança.

---

1 Graduando do quinto semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: alexandre.de.oliveira.mac@gmail.com

2 Graduando do quinto semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: jprlafene@hotmail.com

3 Graduando do quinto semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: lorenzo.m.corbella@gmail.com

## 1 Introdução

Em *Regions and Powers*, Barry Buzan e Ole Waever (2003) apontam o caráter fundamental do ambiente regional na definição das políticas de segurança nacional. Nesse sentido, a região é instrumentalizada por eles como o principal objeto dos interesses securitários dos países que a compõem, conferindo especial liberdade de manobra às potências regionais. Considerando o papel substancial das potências regionais na formação das tendências de segurança, buscou-se, por meio do método comparado, identificar variáveis que causam políticas externas hostis em relação aos seus vizinhos.

Para tanto, foi necessário estabelecer um conjunto de variáveis independentes de potencial caráter explicativo. Estas foram selecionadas com base em estudos tradicionais na área de Relações Internacionais (Levy, 2014), abarcando aspectos econômicos, institucionais e políticos e sendo instrumentalizadas principalmente com base em índices e parâmetros estatísticos de uso disseminado na área.

A seguir, será explicado brevemente o método utilizado e as variáveis analisadas, bem como seus parâmetros e processo de instrumentalização. Além disso, será esclarecido o conceito de potência regional adotado. Em seguida, serão relatados os estudos de casos da África do Sul, do Brasil, da Índia, do Irã, de Israel e da Turquia. Esses estudos visaram definir os principais elementos das facetas interna e externa da política conduzida por esses países, de modo a fundamentar as hipóteses sobre a ausência ou presença das variáveis independentes necessárias para a posterior comparação.. Por fim, a conclusão apresentará os resultados da pesquisa e a identificará algumas de suas limitações. Vale ressaltar que este trabalho propõe exercer uma operacionalização de conceitos para fins comparativos, ao passo que não se busca analisar e explicar exhaustivamente as bases estruturais das conjunturas apresentadas, devendo ser reconhecido o valor de pesquisas da área que levam em conta fatores como a história e as ciências sociais.

## 2 Esboço e método

Nesta seção, será apresentada a parametrização empregada para o estabelecimento das métricas de análise. Ademais, serão detalhadas as variáveis dependente e independentes, o método e o desenho tracejado para a elaboração da pesquisa.

### 2.1 Potência regional: parâmetros e escopo de análise

Como afirmado anteriormente, parte-se do pressuposto de que a região é o ambiente por excelência das políticas externas de segurança de seus componentes. Segundo Buzan e Wæver (2003), é possível delimitar, atualmente, complexos de segurança regionais (RSCs), que configuram um espaço no qual se observa um padrão constante de interações direcionado a interesses específicos e regulares de ordem securitária. Nessas RSCs, imperam relativamente potências regionais, os Estados mais influentes nos temas abordados pela região. Dessa forma, o conceito de RSC serve para delimitar a vizinhança dos Estados analisados na pesquisa, a fim de caracterizar suas políticas externas enquanto hostis ou não, servindo como limiar das definições dos parâmetros, conforme será exposto a seguir.

Uma vez delimitada a região como campo básico da política externa dos Estados, foi necessário determinar parâmetros mais claros à potência regional. Para Nolte (2010), trata-se de um Estado que articula uma posição de liderança em uma região que é geográfica, econômica e ideacionalmente delimitada, possuindo recursos suficientes para alçar uma projeção regional. Esses recursos compreendem fatores de ordem material (militares e econômicos), ideacional (como a articulação de uma identidade comum na região) e organizacional (como a capacidade de governança regional). Embora não esteja isenta de contrapontos, aqui se adotou tal definição; nela, se encaixam África do Sul, Brasil, Índia, Irã, Israel e Turquia, nossos objetos dos estudos de caso da presente pesquisa.

### 2.2 Método, desenho e variáveis independentes

O método empregado para conduzir a pesquisa segue o formato comparativo ao operacionalizar a ocorrência de um fenômeno a partir da construção de diferentes variáveis presentes ou ausentes nos objetos em análise. O modelo de

comparação utilizado na elaboração do estudo segue a métrica de Sistemas Mais Semelhantes, proposta por Przeworski e Teune (1970), partindo de sistemas com objetos semelhantes que convergem nas características controladas, enquanto as variáveis explicativas/independentes explicam a produção do fenômeno (Gonzales, 2007).

As referidas variáveis independentes para buscar explicar o fenômeno são divididas em quatro e encontram fundamentação no trabalho de Levy (2014), no qual são abordadas as motivações da paz e da guerra segundo a literatura das relações internacionais. A primeira se refere ao status democrático que o país possui, sendo utilizado o índice de Democracias Liberais de 2022 do Instituto V-Dem e seus respectivos parâmetros para identificar democracias e autocracias. Tal variável, por sua vez, apoia-se na teoria da Paz Democrática, segundo sua descrição por Levy (2014).

A segunda variável trata da teoria da Paz Capitalista (Idem, 2014), aqui aplicada analisando a dependência regional dos objetos em relação aos Complexos Regionais de Segurança dos quais fazem parte, partindo da máxima de que a promoção do regionalismo econômico tende a restringir o comportamento hostil e promover a segurança dos países inseridos no cenário para com as suas adjacências (Gilpin, 2001). Para medi-la, utilizou-se o banco de dados sobre o comércio do UN Comtrade, a fim de identificar a presença ou ausência de dependência econômica de um país à região nas exportações, importações ou comércio intra-industrial de produtos manufaturados (Categorias 5 a 8 da Classificação Padrão de Comércio Internacional) no âmbito regional e em comparação ao mundo, buscando observar a importância do comércio regional dos setores estabelecidos para o país. O parâmetro “dependência” foi estabelecido a partir de um nível de comércio em que o valor do comércio de produtos exportados e/ou importados para/da região por parte da potência regional em comparação ao seu comércio geral excede ou é equivalente ao valor de 30%.

A terceira variável independente, denominada “transição de potência”, faz referência ao conceito de Armadilha de Tucídides. Nas Relações Internacionais, quando aplicada ao âmbito regional, em seu posterior desenvolvimento da “Teoria da Transição Hegemônica”, aquela concepção aponta a um necessário ambiente de

agressividade a partir da ascensão relativa de uma potência. Lemke (2004), um dos defensores dessa teoria, utiliza como parâmetro os movimentos do percentual do PIB bruto nacional em relação ao PIB bruto total da região; sendo assim, quando uma potência em ascensão ultrapassasse 70% da parcela do PIB regional da outra, seria verificada a situação de transição de potência. Dessa forma, utilizamos essa exata conjectura como base à nossa análise, considerando o seu potencial explicativo ao fenômeno da hostilidade na política externa.

A quarta variável independente denomina-se “instabilidade econômico-institucional”. Para a sua escolha, nos baseamos nos estudos do Fund for Peace (FFP), os quais apontam a uma maior propensão a conflitos interestatais envolvendo nações sob instabilidade econômica, política e institucional. Como parâmetro, tomamos o *Fragile State Index* (FSI) de 2022 e as categorias que adota (*very sustainable, sustainable, warning, elevated warning, alert/critical*), considerando como casos de instabilidade econômico-institucional presente aqueles em que o Estado é representado pelo índice em uma categoria abaixo do que a medida sustentável.

Por fim, a quinta variável independente, a “estabilidade hegemônica regional”, parte da Teoria da Estabilidade Hegemônica Geral, que postula a possibilidade de um sistema internacional manter a sua estabilidade com base na hegemonia unipolar de uma potência e a capacidade e a disposição de liderar (Mingst, 2017). No âmbito regional, Mearsheimer (2001) advoga pela distinção de “*hegemons*”<sup>4</sup> atuantes no âmbito global e no âmbito regional, de modo que estas entidades são vistas como necessárias para prover liderança e gestão de uma específica região em áreas como comércio e segurança (Van Ham, 1992). Portanto, optamos pela seleção de tal variável aplicada ao âmbito regional com o intuito de comparar os diferentes Complexos Regionais de Segurança segundo o número de potências regionais identificadas (executoras do papel de *hegemon* regional), buscando analisar se, caso a instabilidade se faça presente em determinados Complexos, tal variável influenciará no comportamento dos objetos para com os Estados da região.

Esse procedimento será conduzido pelo uso do *Military Strength Ranking* de 2023 da Global Firepower (GFP), que mede as capacidades bélicas coercitivas nos meios convencionais manifestadas em fatores como número de militares,

---

<sup>4</sup> Mearsheimer (2001) conceitua o hegemon como uma grande potência do sistema internacional. No caso do âmbito global, um hegemon é um Estado que é tão forte que domina todos os outros Estados do sistema.

equipamentos, recursos naturais, finanças e geografia. A variável se fará presente nos cenários em que a unidade de medida da força de um país, “*Power Index*”, seja superior à dos demais no Complexo Regional de Segurança, em que a métrica utilizada para identificar a bipolaridade ou a multipolaridade de um espaço será, à semelhança da transição regional sustentada por Douglas Lemke (2004), a excedência do valor de 70% do *Power Index* da potência mais bem classificada na região por terceiros Estados.

### 2.3 A variável dependente

O fenômeno analisado a seguir é a política externa de seis potências regionais, sendo este considerado em termos de presença ou ausência de política externa hostil. Tal termo foi conceituado e operacionalizado segundo a definição da *Encyclopaedia of Global Problems and Human Potential* (2023), a qual aponta comportamentos que se julgam configurarem tal situação. Considerando o recorte regional de nosso trabalho, não adotamos todas as situações descritas pela *Encyclopaedia* (2023).

Sendo assim, neste trabalho, será considerada como presente a variável dependente “política externa hostil” quando o Estado analisado houver empreendido, no período de tempo considerado, uma das ações a seguir: manobras militares em áreas sensíveis da fronteira; intervenções militares no estrangeiro (bloqueio militar, operações militares transfronteiriças ou intervenção em governo estrangeiro); provocações militaristas (suporte direto ou indireto a grupos beligerantes em guerras civis, expansão de bases militares ou expansão do gasto militar). A realização de qualquer um desses comportamentos pelas potências estudadas em relação aos demais Estados do RSC será considerada uma “política externa hostil”.

Entretanto, nota-se, que alguns dos comportamentos que originalmente configurariam uma política externa hostil, segundo a *Encyclopedia* (2023), foram ligeiramente alterados, a fim de se tornarem mais abrangentes e apropriados ao escopo regional da pesquisa. Esse é o caso, por exemplo, de “provocações do capitalismo militarista”, as quais adotamos enquanto “provocações militaristas”, das “práticas militares antiéticas”, as quais foram excluídas por sua dificuldade de mensuração, e de “expansão global de bases militares”, a qual reduzimos a instalação de bases militares no RSC.

### 3. Estudos de Caso

Nesta seção, serão abordados pareceres acerca das nações da África do Sul, do Brasil, da Índia, do Irã, de Israel e da Turquia. Sendo assim, serão analisadas descrições gerais da política externa de cada país ao longo do século XXI, apontando suas tendências gerais, acompanhadas de definições acerca do comportamento de cada Estado no período entre o início da década de 2000 e 2023, conforme a disponibilidade dos dados e das interpretações mais assertivas na bibliografia sobre o assunto.

#### 2.3 África do Sul

A África do Sul apresenta inúmeras vicissitudes internas e externas oriundas do regime discriminatório do Apartheid. De um lado, o país promoveu intervenções militares agressivas em países vizinhos, as quais geraram desconfiança em relação ao seu papel de liderança na região; por outro lado, a nação possui dificuldades de realizar uma transição efetiva da lógica institucional presente durante o Apartheid, tanto no meio civil quanto no meio militar (Adebajo; Virk, 2017). Tais fatores se refletem em sua classificação no *Fragile State Index*, do Fund for Peace (2022), o qual considera o país no estado de “*elevated warning*”, configurando a presença da variável “instabilidade econômica-institucional”. Entretanto, não obstante esses problemas, o país é classificado como uma democracia eleitoral pelo Regimes of the World, do V-Dem (2022).

Dessa forma, a política externa da África do Sul pós-Apartheid buscou estabelecer laços mais próximos com países importantes de diferentes regiões do continente africano, tais como Nigéria, Angola, República Democrática do Congo, Tanzânia e Argélia, além de promover os seus interesses políticos e comerciais no continente africano de maneira cooperativa (Adebajo; Virk, 2017). Ademais, o país expandiu a sua diplomacia para as organizações multilaterais, tal como na forte parceria comercial e diplomática com os países do antigo BRIC, firmando diversos acordos bilaterais durante o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o que culminou na sua inclusão no BRICS em 2010 (Adebajo; Virk, 2017).

Além disso, durante o Apartheid, o país adotava uma política isolacionista – especialmente por conta da postura da comunidade internacional ao repreender o autoritarismo do regime nos anos 1960 e 1970 –, buscando suprimir movimentos de libertação em países vizinhos quando esses eram considerados nocivos à segurança nacional (Adebajo; Virk, 2017). Em contraste, com o fim do Apartheid, a mudança de governo do Partido Nacional para o Congresso Nacional Africano (CNA) e a posse de Nelson Mandela, um novo objetivo de integração regional para o desenvolvimento conjunto do sul da África foi adotado, com o qual prevalece a cooperação, o multilateralismo, a promoção da segurança e da estabilidade, e o respeito aos direitos humanos e à democracia (Adebajo; Virk, 2017). Com base no exposto, é possível concluir que a mudança na África do Sul representada pelo fim do Apartheid significou não só uma quebra institucional, mas também uma reavaliação de seu projeto de nação e de sua postura na política externa.

Quanto à presidência de Mandela, entende-se que ela foi pautada por uma busca de reconciliação nacional, reconstrução da credibilidade internacional, integração regional e multilateralismo (Adebajo; Virk, 2017). A maior mudança na postura da África do Sul após a sua reconciliação internacional veio com Thabo Mbeki nos anos 2000, que idealizou um pragmatismo realista, na linha da ação independente e retomada de uma posição de liderança regional, sem se envolver de maneira significativa na questão das violações de direitos humanos, apesar de abertamente defendê-los na política externa (Adebajo; Virk, 2017). A chamada “*quiet diplomacy*” gerou controvérsias, tendo em vista a expectativa de que a África do Sul assumisse uma posição de liderança hegemônica na região por meio do multilateralismo e da cooperação, sendo proativa no fornecimento de bens públicos em relação ao seu país e aos seus vizinhos, e não por meio do pragmatismo realista (Prys, 2012). Não obstante, o país seguiu ativo internacionalmente, sendo um dos principais contribuintes para a negociação do acordo da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e, conseqüentemente, da União Africana, estabelecida em 2002 (Adebajo; Virk, 2017).

A presidência de Jacob Zuma, por sua vez, foi marcada por uma tentativa de consolidação da posição de liderança regional alcançada durante o governo Mbeki, sendo pautada por uma grande continuidade (Adebajo; Virk, 2017). No

entanto, diferenciou-se ao focar em acordos econômicos bilaterais e com blocos econômicos de fora do continente, em oposição à cooperação sul-sul promovida pelo governo anterior. Além disso, o governo buscou o afastamento da área dos direitos humanos, direcionando a política externa do país para a cooperação econômica (Adebajo; Virk, 2017). Dessa forma, os ideais estabelecidos na era pós-Apartheid de cooperação regional liderada pela África do Sul permanecem centrais à política externa do país até a atualidade (Adebajo; Virk, 2017).

Por fim, observa-se que o Complexo Regional de Segurança da região sul da África é hegemonicamente estável, dentro do qual a África do Sul se apresenta como o *hegemon*, dadas suas capacidades militares e econômicas. Segundo dados do Banco Mundial, o PIB da África do Sul representa cerca de 57% do total produzido na sua região (Banco Mundial, 2023), o que configura a presença da variável “estabilidade hegemônica” e a ausência da variável “transição de potência”. Ainda, apesar do comércio regional ser volumoso, as exportações do país para o seu Complexo Regional de Segurança em relação ao total exportado totalizam 23%, o que representa um número ainda menor para as importações, configurando a ausência da variável “dependência regional”.

### 3.2 Brasil

O Brasil goza de uma posição de preponderância em relação aos seus vizinhos sul-americanos, dadas as suas dimensões territoriais e sua proatividade no fortalecimento dos vínculos regionais. Dessa forma, a partir da década de 1990, o país consolidou uma posição relevante na América do Sul por meio de iniciativas multilaterais com vistas à integração regional, enquanto, também, exercia a função de peça-chave na consolidação da cooperação e estabilidade da região, sobretudo com iniciativas como o Mercosul e a Unasul (Vigevani; Júnior, 2014).

Além disso, é válido destacar que o período de maturação da posição brasileira na conjuntura regional não se limitou a esforços somente para tal, ainda que a integração sul-americana e do Mercosul tenham ganhado uma maior relevância na pauta da política externa brasileira, sobretudo com o governo de Lula da Silva (Visentini, 2014). de modo que o país buscou ganhar legitimidade e reconhecimento internacional por meio de uma política externa voltada às pautas dominantes

no contexto da ordem global, especialmente em parte do governo de Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, com um tom mais enfático quanto às assimetrias da globalização (Visentini, 2014). Assim, o Brasil se colocou como defensor de valores como a democracia, direitos humanos, justiça social, busca pela paz e não-proliferação nuclear (Fonseca Jr., 1998 apud Lehmann, 2017). Ademais, a postura brasileira adquiriu visibilidade ao assumir um papel de mediador no diálogo entre as nações industrializadas e o Sul Global, com destaque para os países latino-americanos, sobretudo no G20 e G24 (Burges, 2008 apud Hirst, 2010), para o aprofundamento da cooperação sul-sul (Hirst, 2010); articulando seus interesses regionais em fóruns globais.

A hegemonia regional brasileira se sustenta, dessa maneira, não mediante o emprego de suas capacidades materiais coercitivas, mas em modelos alicerçados no *soft power* (Hirst, 2006; Stuenkel, 2021). Tal ponto de partida da política externa brasileira, contudo, não implica um projeto hegemônico regional sem pontos securitários, uma vez que o país possui uma percepção da América do Sul como uma área de influência para a sua inserção estratégica (Pagliari, 2008), o que se manifestou no crescente papel do Mercosul como um projeto de dimensão estratégica e de interesse nacional de modo a possibilitar o Brasil exercer a hegemonia por meio da integração regional (Visentini, 2014). Assim, a criação de organizações como o Mercosul foi um reflexo do desejo do Brasil de promover a região e manifestar suas credenciais de liderança (Sweig, 2010; Rothkopf, 2012 apud Lehmann, 2017).

Contudo, a fim de operar como um fio condutor para um projeto de influência regional dotado de regras e procedimentos prescritos, uma potência regional precisa assegurar a legitimidade dos demais Estados de sua região. Sob esse espectro, Visentini (2014) concebe o Mercosul como um projeto de corte político e estratégico destinado a estimular a criação de uma rede recíproca de interesses concretos que, em sua gênese, eliminasse as hipóteses de conflito bilateral no âmbito Brasil-Argentina. Com isso, evidencia-se um esforço para garantir a legitimidade e restringir os atritos com vistas ao fortalecimento da interconectividade política e econômica da região, por meio da criação de um arranjo de redes de cooperação multilateral na década de 1990 e, na primeira década do século XXI, com a difusão

de estímulos ao desenvolvimento regional presentes nos primeiros governos de Lula entre os anos de 2003 a 2010 (Visentini, 2014).

Nessa lógica, o sucesso do Mercosul como projeto entre as décadas de 1990 e 2000 se mostrou como um sucesso inerente ao projeto brasileiro de política externa, que tem como uma das características norteadoras a busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (CRFB/88, Art. 4º, parágrafo único). Tal cenário configurou a aspiração interna em exercer um papel de integrador regional como um projeto de política externa caracterizado pela busca da autonomia de agentes hegemônicos durante o período. Para alcançar tal patamar, o Brasil fomentou o desenvolvimento da infraestrutura física em países sul-americanos, ocupando um papel relevante na provisão de bens coletivos na região (Visentini, 2014), o que se fez possível pela criação de uma autopercepção para o posicionamento regional do Brasil de destaque oriunda da política interna e pelo inventário institucional que o país utilizou para tal, como, por exemplo, o emprego do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como instrumento de fomento à integração física regional por meio do investimento em infraestrutura e na internacionalização empresas brasileiras, sobretudo na década de 2000 (Freixo; Ristoff, 2012).

Na construção de agenda, o Brasil se colocou como um meio-termo entre a contenção da expansão norte-americana para a América do Sul e uma opção viável para a cooperação dos países dessa região, conforme visto, por exemplo, na posição sólida do país em ser um empecilho para a consolidação da ALCA, uma área de livre comércio em todo o continente americano promovida pelos Estados Unidos, ao perceber um potencial risco à autonomia econômica do país e da região por meio da liberalização comercial e do potencial risco aos regimes de integração regional sul-americanos (Hirst, 2010; Visentini, 2014). Ainda assim, a posição prevalente do país na região estimulou tanto Washington quanto Brasília a buscarem fortalecer relações bilaterais calcadas em oportunidades, havendo o reconhecimento por parte dos Estados Unidos da necessidade de um canal de comunicação com o Brasil para lidar com a agenda política regional (Hirst, 2010).

No entanto, de meados da década de 2010 até 2022, o Brasil passou por um desengajamento em relação à integração fomentado tanto por fatores internos

— como a crise político-econômica do período — quanto por fatores externos - como a suspensão da Venezuela do Mercosul em 2016 e a extinção da Unasul. Tal período confluiu com a piora dos seus índices de Democracia Liberal (de 0.78 em 2012 para 0.52 em 2022) e de Fragilidade de Estado (da 123ª posição para a 71ª posição), ainda que o país ainda seja classificado como uma Democracia Eleitoral (2) segundo o indicador de Regimes do Mundo de 2022. Essas questões fragilizaram a posição do Brasil como *hegemon* sul-americano que antes detinha indubitavelmente, sobretudo no âmbito da autopercepção do país. Não obstante, o país ainda apresenta uma forte importância em sua região, desfrutando das maiores capacidades materiais e sendo a economia com o maior índice de complexidade (The Atlas Of Economic Complexity, 2023), o que o torna um importante parceiro comercial da maioria dos países, exportando produtos manufaturados de alto valor agregado e garantindo uma balança comercial positiva com a maioria desses. Sendo assim, cerca de 41,4% das exportações de produtos manufaturados foram para países da região (UN Comtrade, 2023).

Ademais, o Brasil não enfrenta risco de transição hegemônica regional, uma vez que o segundo maior PIB da região, a Argentina, equivale a 33,5% do PIB do Brasil. No plano da estabilidade hegemônica regional, o Brasil se configura como *hegemon* do Complexo Regional de Segurança da América do Sul, dado que o segundo país do espaço, segundo o *Military Strength Ranking*, a Argentina, possui 50,6% do *Power Index* brasileiro. Estes fatores conferem, assim, a permanência de seu alicerce dominante, ainda que fragilizado. Por fim, a mudança de governo no Brasil, com a eleição do candidato que conduziu o país durante o período de ápice da sua política externa de liderança integradora, traz a expectativa da volta uma diplomacia proativa regionalmente (Metrópoles, 2022).

### 3.3 Índia

A Índia, atualmente, é um país preocupado em projetar a sua influência internacional, deslocando-se diante das fronteiras de seu RSC. Seguindo a sua tradição de liderança entre os países emergentes, consolidada ao longo da Guerra Fria, o país recentemente ergueu-se como uma peça-chave de espaços estratégicos de diálogo, tal como o Ibas e o G-77, na ONU; também, tornou-se um agente

importante na OMC, em favor à Agenda de Desenvolvimento de Doha (Visentini *et al*, 2013). No âmbito regional, o atual primeiro-ministro, Narendra Modi, no poder desde 2014, partidário da iniciativa “Act East”, capitaneou um reforço à participação do Estado em parcerias geopoliticamente selecionadas, mantendo certo afastamento de inimizades históricas. Nesse sentido, um país decidido a liderar seus vizinhos em desenvolvimento coexiste com um projeto de política externa hostil regionalmente, calcada em contendas antigas (Visentini *et al*, 2013).

No que concerne ao seu status político-institucional, a Índia é frequentemente designada como a maior democracia do mundo (Visentini *et al*, 2013). Contudo, tal classificação não é corroborada pelo indicador V-Dem, sendo o país categorizado como uma “autocracia eleitoral”, não alcançando o estatuto de democracia liberal plena (Varieties of Democracy, 2022). Já em termos gerais, segundo a pesquisa Fragile States Index (2022), o Estado encontra-se em situação de instabilidade político-econômica.

No Complexo Regional de Segurança da Ásia do Sul, a Índia aparece como o *hegemon* incontestado. Somando os PIBs de seus países componentes, Bangladesh, Índia, Nepal, Paquistão e Sri Lanka, a economia do Estado indiano correspondia, em 2022, a mais de 70%, com dados do Banco Mundial (Banco Mundial, 2023). Em termos de poderio militar, a Índia é hegemônica regionalmente, seguida do Paquistão. Ainda, o país não demonstra dependência econômica regional, segundo os parâmetros adotados, que consideravam os fluxos comerciais intrasetoriais; em 2022, por exemplo, foram muito mais relevantes ao país as exportações e importações extrarregionais (Observatory of Economic Complexity, 2022).

De qualquer modo, o país mantém uma série de padrões tradicionais de hostilidade regional, sobretudo nas relações com o Paquistão. Assim, a década de 2010 assistiu a inúmeras violações do cessar-fogo acordado em 2003, que tinha como principal objetivo neutralizar a hostilidade na Caxemira, região em disputa desde os princípios da Guerra Fria (Visentini *et al*, 2013). Paralelamente, mesmo com a retomada do acordo em 2021, a relativa cessação de violência estatal direta entre as partes e os contínuos decréscimos no gasto militar em relação ao PIB desde o ano de 2018 (CIA, 2023), outras situações cumprem o papel de enquadrar a Índia como um Estado hostil.

Nesse sentido, a Caxemira segue sendo considerada uma das regiões de disputa territorial mais militarizadas do mundo (BBC, 2023). Com efeito, ambientes como a OCX possibilitaram certa aproximação como Paquistão, mas, também, o Estado indiano segue fomentando uma retórica anti-paquistanesa e recebendo, desse país, acusações de financiamento de grupos rebeldes, visando à desestabilização do governo de Arif Alvi (Reuters, 2020). O país segue exercendo, portanto, uma política externa regional hostil, considerando o recorte de tempo entre os anos de 2000 a 2023.

### **3.4 Irã**

A Revolução Iraniana de 1979 e o subsequente governo de Khomeini legaram ao país uma capacidade de articulação regional e uma via de independência na política externa. Ao mesmo tempo, criaram um “estado de coisas” favorável à prevalência de percepções de ameaça quanto ao comportamento dos vizinhos. Segundo Ehteshami, desde a década de 1980, é possível definir duas vias de política externa iraniana: uma conservadora, inclinada à distensão com o Ocidente, e outra neo-revolucionária, autonomista e beligerante (2014). Destaca-se também que o período após os atentados do onze de setembro de 2001, com a subsequente neutralização do Iraque e o ulterior desengajamento americano, significou um aumento da relevância regional do país (Ehteshami, 2014).

Atualmente, o Irã é definido como uma autocracia pelo Regimes of the World, do V-Dem (2022). Paralelamente, segundo o índice Fragile State Index, do Fund for Peace (2022), o país encontra-se em situação de alerta quanto à sua estabilidade econômico-institucional. Além disso, seu PIB representa cerca de 12% do Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio e do Norte da África, conforme dados do Banco Mundial (Banco Mundial, 2023); trata-se, portanto, da quarta maior economia em uma região que assiste à emergência turca, como será argumentado a seguir, o que indica presença da variável “transição de poder”.

Quanto à sua dependência regional, com dados de 2018 do fluxo comercial regional intrassetorial, é possível apontar uma considerável relevância dos vizinhos às importações e exportações iranianas em alguns setores. Em manufaturas, suas exportações para vizinhos no Oriente Médio e no Norte da África ultrapassam 33%,

chegando mesmo a 66% em bens de consumo (World Integrated Trade Solution, 2018). Nesse cenário, o atual presidente do Irã, Ebrahim Raisi, fortalece a corrente neo-revolucionária, com tendências autonomistas em sua política externa, aumentando a hostilidade em relação à região e a escalada do gasto militar iraniano. Além das prévias contribuições ao Hamas e ao Hezbollah, o Irã ainda financia grupos armados na Síria, onde colabora para a manutenção do governo aliado de Assad (Ehteshami, 2014); ainda, recentemente, o país empreendeu manobras militares na beligerante fronteira que possui com o Azerbaijão, a fim de provocar o território de Israel (Al Jazeera, 2021). Em suma, ao longo do século XXI, a política iraniana foi hostil em relação ao seu RSC e, diante do governo de Raisi, esse posicionamento não tem sido diferente.

### **3.5 Israel**

Os anos 2000 iniciaram com o fracasso das negociações de um acordo de paz entre Israel e Palestina, acarretando um grave declínio da estabilidade no Oriente Médio. A Cúpula de Camp David, no ano de 2000, mediada pelos Estados Unidos, marcou o desfecho do processo iniciado pelos Acordos de Paz de Oslo, no qual se esperava que um entendimento definitivo entre os dois lados fosse alcançado (Navon, 2020). Entretanto, uma decisão crucial de Israel tomada um mês antes da cúpula alterou radicalmente a posição palestina: a retirada de suas tropas do sul do Líbano após a pressão exercida pelo Hezbollah. Tal cenário indicou a Arafat que poderia ser mais vantajoso pressionar militarmente Israel do que buscar um acordo diplomático, tendo em vista que os israelenses cederam mesmo sem grandes embates com os libaneses (Navon, 2020). Seguiu-se, dessa forma, um período de tensão, no qual eclodiu a Segunda Intifada, organizada em razão da percepção de que Israel poderia ser pressionado por meio da violência para fazer concessões à Palestina (Navon, 2020). Entretanto, apesar das negociações de paz posteriores, nunca se chegou tão próximo de um acordo quanto na Cúpula de Camp David.

Quanto à relação com os Estados Unidos, entende-se que essa foi caracterizada por total cooperação até a presidência de Obama, em 2009, o qual acreditava que o apoio incondicional norte-americano havia tornado Israel menos suscetível a negociações de acordos de paz (Navon, 2020). Durante o segundo mandato do

presidente, os Estados Unidos buscaram impedir a concretização das ambições nucleares do Irã por vias diplomáticas. Por outro lado, Israel se opôs veementemente a essa posição, considerando que um acordo com o Irã apenas postergaria a obtenção de armas nucleares, além de não estar previsto nesse entendimento o impedimento do desenvolvimento de mísseis de longo alcance e a desarticulação das milícias iranianas atuantes no Oriente Médio (Navon, 2020).

No entanto, tal contexto não foi suficiente para evitar a assinatura americana do acordo com o Irã em 2015. Com a mudança de governo em 2017, entretanto, os norte-americanos realizaram três mudanças em sua política externa que restabeleceram os laços com o governo de Israel: a relocação da embaixada de Tel Aviv para Jerusalém, a revogação do acordo nuclear feito com o Irã e o reconhecimento da soberania israelense sobre as Colinas de Golá. Apesar de seus altos e baixos, portanto, a aliança entre os Estados Unidos e Israel é sólida e tem seu foco principalmente na área militar (Navon, 2020).

No que diz respeito à Rússia, as relações têm sido conflituosas, apesar do sucesso com as demais antigas repúblicas soviéticas no Cáucaso e na Ásia Central, inclusive para impedir o crescimento da influência do Irã nos novos Estados muçulmanos (Navon, 2020). No entanto, a Rússia permanece como um desafio para a política externa israelense, muito em razão dos interesses conflitantes dos dois países no Oriente Médio e de suas relações com os países árabes: a Síria e o Irã são os maiores aliados russos na região, sendo, inversamente, os principais adversários de Israel (Navon, 2020). Tal situação é agravada com a guerra em território sírio, na qual os quatro países articulam estratégias com objetivos ora conflitantes, ora alinhados (Navon, 2020). Entretanto, apesar dessas dificuldades, Israel foi capaz de estabelecer laços diplomáticos de confiança e de entendimento mútuo com a Rússia, frequentemente coordenando interesses nas questões mais sensíveis na Síria para evitar conflito direto (Navon, 2020).

De forma geral, portanto, Israel tem diversos atritos com os seus vizinhos no Oriente Médio, mas também uma relativa cooperação e entendimento com os países de fora da região. Reflexo da conflituosidade regional, o Power Index dos maiores países do Oriente Médio é relativamente equilibrado, conferindo à região a ausência da variável “estabilidade hegemônica”. De forma econômica e

institucional, o país apresenta índices positivos, sendo classificado como “*more stable*” pelo Fragile State Index, do Fund for Peace (2022). Da mesma forma, o Regimes of the World, da V-Dem (2022), classifica Israel como uma democracia liberal, julgando suas instituições suficientes para conduzir um governo democrático eficiente. Ainda, dada a sua relação conflituosa com os vizinhos, Israel não comercializa frequentemente com os demais países do Oriente Médio, sendo a porcentagem média de exportações e importações praticamente inexpressiva: 1,35% e 2,175% dos volumes totais de exportações e importações na RSC do Oriente Médio, respectivamente (UN Comtrade, 2023). Por conta disso, a nação é considerada não dependente da sua região.

Por fim, o Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio e do Norte da África passa, atualmente, por um cenário de possível transição de poder, na qual pode ocorrer uma superação da hegemonia saudita pela Turquia nos próximos anos, em função da equidade de PIBs entre os dois países (Banco Mundial, 2023). Assim, confere-se a presença da variável “transição de potência” a Israel.

### **3.6 Turquia**

A Turquia está inserida em um contexto regional que confere ao país um posicionamento de importância para o cenário geopolítico local, já tendo sido visto pela comunidade internacional como um país-ponte entre o Ocidente e o Oriente (Davutoglu, 2008). Em um mundo crescentemente multipolar, a política externa turca busca consolidar uma posição de legitimidade para com suas proximidades — sobretudo com os Estados-Nações muçulmanos —, enquanto gerencia seus laços com o mundo ocidental e demais potências não-ocidentais. Dessa forma, constata-se o papel crucial do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) na formulação de uma estratégia de projeção de influência turca enquanto potência regional na defesa de seus interesses nacionais e externos (Gurzel, 2014).

Durante o primeiro período da administração do AKP, a liderança regional turca se deu de maneira multifacetada, visto que o país buscava conciliar a noção de agente cooperador à sua autopercepção como um dos pivôs do equilíbrio de poder geopolítico de suas imediações, conforme foi colocado por seu Ministro das Relações Exteriores, em 2008, o qual concebeu a Turquia como um país “médio-oriental,

balcânico, cáucaso, centro-asiático, cáspio, mediterrâneo, do Golfo e do Mar Negro em termos de influência” (Davutoglu, 2008 apud Barrinha, 2014). Nesse sentido, percebe-se que a construção de hegemonia regional turca forma-se com a noção expressada pelo AKP de um papel histórico da Turquia como protetora de minorias muçulmanas, materializada na expansão financeira e sociocultural turca para os países do Oriente Médio, Cáucaso, Balcãs e Ásia Central (Gurzel, 2014), conferindo para a Turquia a possibilidade de atuação voltada à estabilização e à integração da região em diferentes níveis, refletida no engajamento ativo do país com Irã, Israel, Síria, Palestina, Líbano e Jordânia entre 2004 e 2011 para a resolução de conflitos regionais (Barrinha, 2014).

Ademais, a percepção dos Estados inseridos na zona de influência da Turquia como um agente integrador estava intimamente ligada ao êxito desta em projetar o seu *soft power* proveniente do êxito econômico e cultural interno para o nível regional (Kutlay; Önis, 2021), conferindo ao país a legitimidade esperada para uma atuação sólida em sua esfera, dado que, entre 2010 e 2012, cerca de 60% do público árabe enxergava a Turquia como um modelo a ser seguido e com potencial de trazer transformações positivas para o mundo árabe (Isik, 2021). Com base no exposto, a função de mediadora regional durante o primeiro período de liderança do AKP, durante a década de 2000, é paralela à perícia do país em edificar uma política externa amparada em laços culturais, sociais e políticos característicos da Turquia enquanto um país euroasiático.

Contudo, o caráter coesivo da Turquia vem sendo rompido, dado que eventos como a repressão violenta do regime do AKP aos protestos no Parque Gezi em 2013 e a tentativa de golpe de estado em 2016 estimularam a mudança interna turca ao autoritarismo, o que implicou, também, em mudanças na política externa do país. Tal câmbio minou a legitimidade democrática da Turquia, enfraquecendo a sua capacidade diplomática e de *soft power* na região (Gurzel, 2014), antes cruciais para a liderança regional baseada na coesão integradora-mediadora.

Tal mudança sofrida pela política externa turca dialoga com a proposição de Barrinha (2014) ao afirmar que, no contexto dos RSC, a Turquia precisaria intensificar suas relações de segurança com uma dos RSCs que faz fronteira, a fim de mudar o seu papel de periférico para central no âmbito securitário. Tal

movimento se faz nítido no engajamento coercitivo turco no RSC do Oriente Médio, caracterizado por possuir vácuos de poder e uma ausência de estabilidade hegemônica. Desta forma, observa-se um aumento do esforço turco em expandir suas capacidades referentes ao *hard power*<sup>5</sup>, o que garante o exercício de liderança mais concreto por meio de mecanismos de coerção física. Assim, o país vem aumentando seus gastos militares de forma expressiva desde 2016 (BBC, 2019), de modo que essa tendência se arrefeceu em 2020 diante da conjuntura de retração global. Em paralelo, a Turquia vem aumentando suas exportações de materiais militares na última década, de modo que o valor gerado pela exportação desses instrumentos, em 2022, atingiu um recorde de 4.4 bilhões de dólares (Al-Monitor, 2023), inclusive provendo material bélico para o Azerbaijão durante o conflito deste com a Armênia, em 2020, e para a guerra russo-ucraniana, em 2022 (Kinik; Çelik, 2021; Michaelis, 2023).

Outrossim, a Turquia vem expandindo seu engajamento militar direto, como, por exemplo, com a intervenção direta no conflito da Síria em 2016, sob o pretexto de combater o Estado Islâmico do Iraque e do Levante, ainda que tenha utilizado o movimento em questão como forma de, também, combater grupos curdos que, alegadamente, causavam instabilidade interna ao país, (Sky News, 2016). Configura-se, com base nos pontos apresentados, uma postura ofensiva que possibilita uma articulação mais incisiva de Ancara na definição de uma pauta de segurança regional.

Em confluência com o crescimento da participação turca no campo da coerção físico-material e com a guinada autoritária que o país enfrenta, os reflexos na política externa turca e a sua conseqüente interação com o âmbito regional tem sido caracterizados pela crescente hostilidade em detrimento do modelo cooperativo-auxiliador. Isso se mostra presente, por exemplo, na permanência da campanha militar turca no norte do Iraque, implementando bases militares no país nos últimos dois anos (Reuters, 2023), e na Síria, por meio de ataques terrestres e aéreos contra forças curdas até o presente momento (Sohr, 2022). Dessa forma, a posição turca busca consolidar uma autonomia estratégica para tornar-se independente do eixo

5 Nye (1990) conceitua o *hard power* como o poder mais tradicional, baseado em recursos de poder e voltado ao caráter militar e ao uso direto da força. Por outro lado, o *soft power* é o poder cooptivo, segundo o qual um país faz com que outros países queiram o que ele quer, ao passo que ele opera com recursos de poder intangíveis, como a cultura, ideologia e instituições.

ocidental, à medida que busca consolidar laços com potências não-ocidentais (Kutlay; Önis, 2021), o que pode ser visto, por exemplo, no Corredor do Meio da *Belt and Road Initiative* chinês, ao passo que o investimento externo direto da China na Turquia se intensificou consideravelmente a partir da segunda metade da década de 2010 (Gurel; Kozluca, 2022).

Dessa maneira, o movimento incentivado pela mudança na polaridade do sistema e as alterações na política interna — com a liderança do AKP e a sua autopercepção como *player* relevante — conferem à Turquia espaço para uma inserção incisiva no contexto regional, estando a lógica contemporânea assentada na busca da “autonomia estratégica”, ainda que esta tenha sido usado como brecha discursiva para legitimar práticas autoritárias domésticas e buscar apoio interno por meio da retórica da “segurança nacional” (Kutlay; Önis, 2021). No nível securitário, as exposições apresentadas evidenciam que a Turquia detém uma posição de pivô territorial — refletida, por exemplo, na defesa dos seus interesses na OTAN ao dificultar a entrada da Suécia na aliança, por exemplo, em razão do abrigo de militantes curdos em território sueco — e de provisão de instrumentos materiais, assumindo uma postura crescentemente belicista e autointeressada na região e nas mediações.

Portanto, é possível operar a posição turca em dois âmbitos. O primeiro, no RSC Europeu, no qual o país possui uma forte dependência econômica em manter as suas exportações de manufaturados (que somam 42,7%) e pela contenção à hostilidade com o referido RSC, apesar de esporádicos atritos diplomáticos com a Grécia com inviabilidade de escalada em razão da participação de ambos os países na OTAN, uma aliança de defesa mútua. O segundo, no RSC Médio-Oriental, no qual o país enfrenta uma dependência econômica menor (19,2%) e investidas conflituosas, sobretudo nas regiões curdas da Síria e do Iraque. No âmbito material-coercitivo, a Turquia se encontra em um RSC com instabilidade hegemônica multipolarizada pelo Egito (90,6%), Irã (74,3%) e Israel (73,1%), de acordo com o índice do Military Strength Ranking em 2023. Além disso, vale salientar que, na obra de Buzan e Waever (2003), o RSC da Europa é constituído por uma grande potência: A União Europeia.

Assim, uma vez que o bloco dispõe da Política Comum de Segurança e Defesa, é pertinente analisar, neste âmbito, os países somados nas suas capacidades de poder coercitivo material, o que torna presente a estabilidade hegemônica no complexo e ausente a posição turca que desafie este poderio europeu. Por fim, o país, também, apresentou uma degeneração dos seus índices de Democracia Liberal do V-Dem (de 0.3 pontos para 0.12 pontos), Fragilidade de Estado (da 85ª posição para a 62ª posição) durante o período de ruptura da política de estabilizador-integrador mencionado anteriormente (desde o ano de 2012 até a atualidade), sendo o país classificado como uma Autocracia Eleitoral segundo o indicador de Regimes do Mundo de 2022.

## Considerações Finais

Após a realização dos estudos de caso, apresenta-se, a seguir, um quadro (Tabela 1) de comparação dos dados apresentados. Consideremos “Democracia Liberal” como a existência e a eficiência das instituições democráticas liberais (V-Dem); “Dependência Regional” como a dependência dos fluxos comerciais regionais; “Transição de Potência” como a transição de poder regional; e, por fim, a “Instabilidade” como um nível de adversidades econômico-institucionais. A política externa hostil, por sua vez, é representada pela sexta coluna, denominada “PE hostil”. Além disso, o número “1” indica a presença do fator e o “0” a sua ausência.

Tabela 1 - Quadro comparativo entre as variáveis e a política externa.

	Democracia liberal	Dependência regional	Transição de potência	Instabilidade (FSI)	Estabilidade hegemônica	PE hostil
África do Sul	1	0	0	1	1	0
Brasil	1	1	0	1	1	0
Índia	0	0	0	1	1	1
Irã	0	1	1	1	0	1
Israel	1	0	1	0	0	1
Turquia (OM)	0	0	1	1	0	1
Turquia (Europa)	0	1	0	1	1	0

Fonte: Elaborado pelos autores

Com o quadro, é possível perceber, com clareza, a ausência da variável que caracteriza a Estabilidade Hegemônica e, também, a presença da variável Transição de Potência em três dos quatro casos de política externa hostil: Irã, Israel e Turquia na porção do Oriente Médio. A única exceção, nesse caso, é a Índia. Com efeito, as evidências apontam à correlação da Estabilidade Hegemônica e da Transição de Potência com a variável dependente, sendo essas duas as que mais se aproximam de uma explicação desse fenômeno. Ambas variáveis independentes também apresentam forte correlação negativa entre si. Ou seja: em cenários onde a variável Transição de Potência é verdadeira, possivelmente a variável Estabilidade Hegemônica será falsa. É necessário, portanto, analisar mais de perto a situação indiana em futuros trabalhos ou expandir a análise para outras potências regionais a fim de determinar se a Índia seria um *outlier* e se a correlação entre “Estabilidade Hegemônica”, “Transição de Potência” e a variável dependente é estatisticamente relevante para explicar a ocorrência de uma política externa hostil em potências regionais.

Além disso, cabe salientar que a pesquisa aqui apresentada apresentou diversas limitações durante a sua realização. Tais adversidades surgem em razão da operacionalização dos conceitos, da definição do fenômeno, da bibliografia utilizada e de outros aspectos. Nesse sentido, é relevante pontuar, primeiramente, as dificuldades para a obtenção de dados padronizados, verossímeis e correspondentes ao mesmo período analisado. Conforme a metodologia adotada, o PIB iraniano, por exemplo, pode quadruplicar. Paralelamente, práticas consideradas hostis pela *Encyclopedia of World Problems and Human Potential* não foram consideradas, tais como a espionagem, o financiamento secreto de grupos estrangeiros e outros fatores, dada a dificuldade de obtenção de dados. Ainda, algumas decisões parcialmente arbitrárias foram tomadas na definição de alguns parâmetros, já que, mesmo na adequação de nossos parâmetros aos de Lemke (2004), nota-se que há esse problema, dado que esse autor os escolhe arbitrariamente.

Ademais, as definições utilizadas para cada conceito não compreendem todas as facetas que podem assumir os objetos que descrevem. A definição de política externa hostil adotada pouco considera o caráter ideacional do fenômeno e a sua manifestação discursiva. Considerando os RSC's, Estados do tipo isoladores, como a Turquia, não apresentam as mesmas dinâmicas que os demais. Ainda, essa

concepção de hostilidade também não é sinônimo de guerra, mas foi aqui utilizada como fenômeno correlato, passível de explicação por via das mesmas causas da guerra.

Por fim, entende-se que a seleção das variáveis independentes seguiu uma bibliografia selecionada, ignorando parte significativa do trabalho que fora realizado na área até a atualidade. Fatores ideológicos, portanto, foram mais uma vez ignorados, tais como aqueles históricos; dessa forma, a realidade foi tomada como estática e observou-se coincidências sem, necessariamente, uma relação causal.

### **Regional Powers and Hostile Foreign Policy: A Comparative Study**

**Abstract:** This article is a research report in Comparative Politics that seeks to link hostile foreign policies of regional powers to a group of five frequently mentioned variables in war studies literature. This study is headed towards the cases of South Africa, Brazil, India, Iran, Israel and Turkey and used the Regional Security Complexes (Buzan; Waever, 2003) as an analysis instrument. The selection of the independent variables had the influence of a wide array of theories, such as the Democratic Peace, the Hegemonic Transition and economic-institutional based explanations.

**Keywords:** Comparative study, regional hegemonic powers, Regional Security Complexes.

### **Referências**

ADEBAJO, Adekeye; VIRK, Kudrat. **Foreign policy in post-apartheid South Africa: security, diplomacy and trade.** Londres: I.B. Tauris, 2017, p. 1-48.

AL JAZEERA. **Iran army holds drill near Azerbaijan border amid tensions.** Al Jazeera, 01 out. 2021. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/1/iran-army-holds-drill-near-azerbaijan-border-amid-tensions>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BANCO MUNDIAL. GDP (current US\$) - **World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.** Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BARRINHA, André. *The Ambitious Insulator: Revisiting Turkey's Position in Regional Security Complex Theory*. **Centre for Social Studies**, Coimbra, 2014.

BBC NEWS. Kashmir Profile. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11693674>. Acesso em 24 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S. l.: s. n.], 1988.

BUZAN, Barry *et al.* **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2003.

(CIA) CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

DAVUTOGLU, Ahmet. *Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*. **Insight Turkey**. Istanbul. 2008.

EHTESHAMI, Anoushiravan. **The Foreign Policy of Iran**. In: HINNEBUSCH, Raymond; EHTESHAMI, Anoushiravan (Eds). *The Foreign Policies of Middle East States*. 2. ed. Boulder: Lynne Rienner, 2014.

ENCYCLOPEDIA UIA. **Aggressive Foreign Policy**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <http://encyclopedia.uia.org/en/problem/aggressive-foreign-policy>. Acesso em: 23 mar. 2023.

FREIXO, Adriano de, RISTOFF, Taís. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: O BNDES como Instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010). **Mural Internacional**. v. 3, n. 2. 2012.

GILPIN, Robert *et al.* **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. Princeton, Oxfordshire: Princeton University Press, 2001.

GONZALEZ, Rodrigo S. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 2, ed. 1, 2008.

GUREL, Burak; KOZLUCA, Mina. Chinese Investment in Turkey: The Belt and Road Initiative, Rising Expectations and Ground Realities. **European Review**. Volume 30(6). p. 806-834. 2022

GÜRZEL, Aylin. Turkey's Role as a Regional and Global Player and its Power Capacity: Turkey's Engagement with other Emerging States. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, ed. 50, p. 95-105, 2014.

HAM, P. Van. (1992). The lack of a Big Bully: Hegemonic stability theory and regimes in the study of international relations. **Acta Politica**, 27: 1992(1), 29-48.

HIRST, Mônica. América Latina-EUA em tempos de pós-guerra Fria. **Revista Usp**, São Paulo, ed. 84, 2010.

HIRST, Mônica; DE LIMA, Maria Regina S. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, Oxford, ed. 82, p. 21-40, 2006.

ISIK, Ahmet F. Transforming Turkish Foreign Policy. **The Journal of Middle East and Central Asian Studies**, Taipei, v. 3, 2020.

KINIK, Hulya; ÇELIK, Sinem. The Role of Turkish Drones in Azerbaijan's Increasing Military Effectiveness: An Assessment of the Second Nagorno-Karabakh War. **Insight Turkey**. Istanbul. Volume 23. n.4. p. 169-191. 2021.

KUTLAY, Mustafa; ÖNIŞ, Ziya. Turkish foreign policy in a post-western order: strategic autonomy or new forms of dependence? **International Affairs**, Oxford, ed. 97, p. 1085–1104, 2021.

LEVY, Jack. Interstate War and Peace. In: SIMMONS, Beth; RISSE, Thomas; Walter (Orgs.). **Handbook of International Relations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2013. p. 581-606.

LEHMANN, Kai Enno. Can Brazil Lead? The Breakdown of Brazilian Foreign Policy and What it Means for the Region. **Rising Powers Quarterly**, Istanbul, v. 2, p. 125-147, 2017.

LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MEARSHEIMER, John J. *et al.* **The Tragedy of Great Power Politics**. 1. ed. London, New York: W.W. Norton & Company, 2001.

METRÓPOLES. Em contraste com Bolsonaro, Lula deve priorizar diplomacia presidencial. **Metrópoles**. 6 de março de 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/>

em-contraste-com-bolsonaro-lula-deve-priorizar-diplomacia-presidencial. Acesso em: 23 mar. 2023.

MICHAELIS, Satcha de H. Turkey's And Iran's Drone Supply In The War In Ukraine. **Network for Strategic Analysis**. 26 jan, 2023. Disponível em: <https://ras-nsa.ca/turkeys-and-irans-drone-supply-in-the-war-in-ukraine/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MINGST, Karen A. *et al.* **Essentials of International Relations**. 7. ed. London, New York: W.W. Norton & Company, 2017.

NAVON, Emmanuel. **The star and the scepter: a diplomatic history of Israel**. Lincoln: University of Nebraska Press, 2020, Caps. 12-19.

NOLTE, Detlef. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. **Review of International Studies**, Cambridge, 36, p. 881-901, out. 2010.

NYE, Joseph S., Soft Power. **Foreign Policy**. Edição 80, p. 153-171. 1990.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. **Country Profile**: India. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/ind>. Acesso em: 23 mar. 2023.

PAGLIARI, Graciela. O Brasil e a Segurança Regional. In: CASTRO, Ricardo *et al.* **América do Sul: economia e política da integração regional**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2008. cap. 1, p. 125-147.

PRYS, Miriam. **Redefining regional powers in international relations**. Oxford: Routledge, 2012, Caps. 1, 3 e 4.

REUTERS. Pakistan Claims 'Irrefutable Evidence' of Indian Links. **Reuters**, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN27V03Q/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

REUTERS. Turkey's push into Iraq risks deeper conflict. **Reuters**. 31 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkeys-push-into-iraq-risks-deeper-conflict-2023-01-31/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

SKY NEWS. Turkey Strikes Islamic State And Kurds In Syria. **Sky News**. 23 ago. 2016. Disponível em: <https://news.sky.com/story/turkey-strikes-islamic-state-and-kurds-in-syria-10548380>

STUENKEL, Oliver *et al.* **O Mundo Pós-Ocidental: potências emergentes e a nova ordem global**. 2. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2021.

SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS. Turkey's presence in Syria in 2022. **Syrian Observatory for Human Rights**. 28 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.syriaahr.com/en/282630/>.

TERRA. **Assessor especial de Lula chefia missão do Brasil na Venezuela e se reúne com Maduro**. Terra. 9 de março de 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/celso-amorim-chefia-missao-do-brasil-em-reuniao-com-nico-las-maduro,65bd830c2762230662f1374dd4042151o8ho3rwo.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

THE ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY: **Country & Product Complexity Rankings**. Growth Lab at Harvard University (ONLINE). Acesso em 16 de março de 2023.

(TNYT) THE NEW YORK TIMES. Pakistan and India Agree to Strict Cease-Fire Along Disputed Kashmir Border. **The New York Times**, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/02/25/world/asia/pakistan-india-ceasefire.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

UN COMTRADE. United Nations Statistics Division. **International Merchandise Trade Statistics**. Disponível em: <http://comtrade.un.org/>. Acesso em: 16 de março de 2023.

(VDM) VARIETIES OF DEMOCRACY PROJECT. **V-Dem Map Graph**. Disponível em: [https://www.v-dem.net/data\\_analysis/MapGraph/](https://www.v-dem.net/data_analysis/MapGraph/). Acesso em: 23 mar. 2023.

VIGEVANI, Tullo. JÚNIOR, Haroldo R.. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 517–552. 2014.

VISENTINI, Paulo F. A política externa brasileira no período pós-Guerra Fria. In: CUNHA, André M. *et al.* **A Internacionalização do Brasil na Era da Globalização: Ensaios sobre Economia e Política Internacional**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2014. cap. 2.

VISENTINI, Paulo Fagundes *et al.* **Brics: as potências emergentes: China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul**. Petrópolis: Vozes, 2013.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION. **Iran, Islamic Rep. Capital goods Exports, Imports, Tariffs by country and region 2018**. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/IRN/Year/2018/Trade-Flow/EXPIMP/Partner/all/Product/UNCTAD-SoP4>. Acesso em: 22 mar. 2023.

## Todd, Emmanuel. Depois do Império: A Decomposição do Sistema Americano. Rio de Janeiro. Record, 2003.

*Resenhado por José Torrecilha<sup>1</sup>*

Há 21 anos, o historiador, antropólogo e demógrafo francês Emmanuel Todd publicava “Depois do Império”, escrito logo após os ataques de 11 de setembro, o livro busca questionar as premissas da ordem liberal e do fim da história<sup>2</sup>. Conhecido por ter previsto o fim da União Soviética ainda na década de 1970<sup>3</sup>, o autor tenta replicar seu método para analisar o comportamento e papel dos Estados Unidos no sistema internacional e apontar fatores que indiquem seu declínio. Apesar de escrever sobre Relações Internacionais, Todd não tem formação na área, mas se destaca pela aplicação de métodos das ciências sociais e da história como a análise de dados relativos à miséria, à formação da sociedade e às relações de classe e raça em seu interior.

Logo na introdução, o autor aponta que os Estados Unidos são um fator de instabilidade ao sistema internacional, subvertendo a lei de Doyle<sup>4</sup>, Todd aponta: se a democracia liberal leva à paz, então seu declínio leva à guerra. A partir disso,

1 Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: josetorrecilha03@yahoo.com.

2 Teoria desenvolvida por Francis Fukuyama em seu livro “O Fim da História e o Último Homem” (1992), o autor defende que o fim da União Soviética e da Guerra Fria significou o triunfo da democracia liberal como última forma de organização política da humanidade.

3 TODD, Emmanuel. A Queda Final: A Decomposição do Sistema Soviético. Rio de Janeiro: Record, 1976.

4 Em seu ensaio “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs” (1983), Michael Doyle defende que democracias liberais tendem a respeitar o direito internacional, as instituições internacionais e a buscar resoluções pacíficas para conflitos. Neste sentido, o triunfo do liberalismo poderia levar a uma pacificação das relações internacionais e a maior cooperação entre os Estados.

são apresentadas 6 premissas que sustentarão tal tese: A perda do protagonismo americano e do seu sentido enquanto nação, o militarismo teatral, a estabilização e modernização do terceiro mundo, a ascensão da Europa, as contradições e declínio dos valores americanos e a Rússia capitalista.

Acerca do primeiro ponto, Todd afirma que com o fim da história e a consolidação das democracias liberais, os Estados Unidos perderam seu lugar de destaque e seu protagonismo. Ao deixar de serem uma referência política, os americanos perderam sua legitimidade e assim se estabeleceu uma crise ideológica, pois a formação da sociedade americana é fundamentada no excepcionalismo, especialmente no prestígio de suas instituições, valores e modelo político. Contudo, a expansão das democracias liberais fez com que o sistema americano deixasse de ser excepcional e se tornasse apenas mais um dentre vários. Além disso, o autor traz alguns dados que apontam para os Estados Unidos como um país com baixíssima produtividade industrial, altos índices de financeirização e uma balança comercial deficitária. Apesar de nenhuma dessas questões ser exclusiva dos Estados Unidos, o fato dos americanos dependerem da importação de maquinário e tecnologias do Leste Asiático e Europa chama a atenção, pois o país deixa de ser excepcional e sua legitimidade política perde ainda mais sentido. Contudo, sua classe média apresenta alto índices de consumo, caracterizando o país como um Estado keynesiano global, isto é: um grande mercado consumidor de importações. Assim, percebe-se que apesar das fragilidades ideológicas e crises pontuais, o Estado e a economia americana ainda são robustos o suficiente para ocupar um lugar de importância no mundo.

Neste sentido, Todd aponta que tal importância é cada vez mais questionada em termos políticos, militares e econômicos, e para reafirmá-la é preciso que o Sistema Internacional tenha pontos permanentes de instabilidade. O militarismo teatral parte da ideia de que os Estados Unidos têm uma grande capacidade militar, mas os altos custos financeiros e políticos das guerras na Coreia e no Vietnã revelam a possível ineficiência desse poder, assim é preciso performar força atacando países fracos ou combatendo um inimigo abstrato, como o terror. A questão do terrorismo é particularmente interessante, pois permite a desorganização do Sistema Internacional, não só por meio de uma paranoia generalizada, mas também pela criação de focos de tensão e de conflitos que podem se estender por prazos indeterminados,

como no caso israelo-palestino e na ocupação no Afeganistão. Contudo, tal política desagrada aliados e a sociedade civil, principal vítima do terrorismo, e deslegitima cada vez mais o papel dos Estados Unidos como potência estabilizadora. Ainda sobre o terror, especificamente sobre a estabilização e modernização do terceiro mundo, Todd analisa dados como a taxa de fecundidade, mortalidade infantil e alfabetização e conclui que o terceiro-mundo está se desenvolvendo, e que, logo, a crise do terror é uma crise de transição. As sociedades islâmicas estão tomando cada vez mais consciência e a exaltação ideológica é produto do conflito de sociedades que buscam novos rumos. O autor reconhece que o Oriente Médio não vai necessariamente se democratizar, mas novos grupos políticos estão emergindo e buscam reorganizar a região segundo seus ideais e interesses.

Sobre a ascensão da Europa, pode-se dizer que o continente vem ganhando um certo grau de independência, a União Europeia ainda depende dos Estados Unidos em questões militares e econômicas, mas para Todd a emergência do Euro possibilitava uma maior autonomia financeira. A política de instabilidade americana, o capitalismo neoliberal e diferenças culturais gritantes perturbam o *welfare state* europeu e fazem o ocidente enquanto identidade ser questionado, ainda que em momentos de crise ele seja retomado, o aumento da qualidade de vida da sociedade civil também questiona o sentido de uma liderança americana, pois esta não é mais um modelo de sociedade desejável. Adentrando a questão das contradições e declínio dos valores americanos, Todd mostra dados sobre disparidade e concentração de renda e mortalidade infantil<sup>5</sup> numa perspectiva racial e argumenta que os Estados Unidos não integraram negros, hispânicos e indígenas plenamente à sociedade e à identidade americana, visto que no começo dos anos 2000 essas minorias apresentavam padrões de renda e qualidade de vida inferiores aos brancos. Os significados de integração e identidade podem ser debatidos e seria necessário buscar dados atualizados, mas o argumento do autor é de que a desigualdade social nos Estados Unidos é uma fragilidade ideológica por mostrar que os ideais de democracia e liberdade não existem para todos os grupos sociais, sendo que no âmbito de política externa os americanos também não se preocupam em integrar todos os países de forma igualitária.

<sup>5</sup> Para o autor, a mortalidade infantil é muito importante por mostrar a realidade das parcelas menos favorecidas da população, assim, países desenvolvidos com taxas elevadas ou estagnadas falharam em integrar tais setores ao seu desenvolvimento.

Acerca da Rússia, os Estados Unidos precisam colaborar com ela em questões de segurança para manter seu militarismo, mas ao mesmo tempo a precisam hostilizar para evitar sua ascensão. Contudo, a Rússia se mostra como um fator de estabilidade no Sistema Internacional. Enfim democratizada e com a retomada econômica pós-descomunização, a Rússia parece mais interessada em se articular de forma diplomática com o ocidente e reorganizar sua própria esfera de influência do que expandir seu poder. O autor também nota que a Rússia já está em um período inicial de regressão demográfica: baixa fecundidade, estagnação da expectativa de vida masculina e altos índices de suicídio/homicídio, indicam uma crise no poder russo. Ademais, Todd menciona que a sociedade russa tem suas raízes no campesinato, que apesar de ter estruturas rígidas de poder ainda dá muita importância à vida comunitária. À época ainda era difícil caracterizar o capitalismo russo, mas o autor já apontava para uma menor tendência à alternância de poder e uma sociedade menos individualista que a americana. As questões de segurança russas também parecem estáveis: os conflitos nacionalistas do Cáucaso estão em vias de apaziguamento, a Ásia Central, muçulmana, passa por uma crise de transição bem mais tranquila que o Oriente Médio e a riqueza da Rússia em recursos naturais permite sua independência econômica. Apenas a Ucrânia preocupa, dividida entre o Oriente e Ocidente, o autor acertou ao mencionar a possibilidade de um conflito. De qualquer forma, a conclusão do livro é um empate: nenhuma potência tem poder ou interesse em se tornar um *hegemon*, pelo contrário, uma nova ordem mais complexa e multipolarizada emerge.

Apesar de alguns erros como a falta de análises sobre a América Latina e a China, o autor acerta em muitos pontos. Pode-se questionar o sentido de analisar uma obra lançada há 21 anos, mas o método de Todd se sustenta como uma perspectiva alternativa para um problema central à disciplina de Relações Internacionais: a crise americana. A leitura crítica de “Depois do Império” poderá abrir caminho para novos trabalhos de pesquisa, especialmente para aqueles que buscam encontrar as razões da crise americana de “dentro-para-fora”.

## Referências

DOYLE, Michael. Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. **Philosophy and Public Affairs**, v. 12, n. 3, p. 205-235, 1983.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

TODD, Emmanuel. **A Queda Final: A Decomposição do Sistema Soviético**. Rio de Janeiro: Record, 1976.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império: A Decomposição do Sistema Americano**. Rio de Janeiro. Record, 2003.

## Entrevista com Issam Rabih Menem<sup>1</sup> sobre o conflito entre Israel e Hezbollah no sul do Líbano e suas implicações regionais

*1. Qual é a correlação de forças entre Israel e Hezbollah neste momento específico do conflito? Como a atual escalada reflete as motivações políticas e estratégicas de cada ator envolvido?*

O atual conflito entre Israel e Hezbollah demonstra potencial destrutivo muito maior do que está acontecendo hoje em Gaza. Apesar de não ser um agente estatal, pode-se dizer que, hoje, o Hezbollah é o grupo militar mais forte no Líbano, sendo maior e mais poderoso do que o próprio exército nacional libanês. Isso porque o Hezbollah é um ator com capacidades militares muito maior que o Hamas, tendo, por exemplo cerca de 100 mil combatentes experientes em batalhas, que passaram anos combatendo na Síria, mobilizados ideologicamente, um arsenal de 100 mil foguetes prontos para serem disparados contra o território Israelense,

1 Issam Rabih Menem é doutor pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI). Mestre em Integração Contemporânea da América Latina e Bacharel em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Especialista em Negócios Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Pesquisador associado ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), ao Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI) e ao Núcleo de Pesquisa sobre as Relações Internacionais do Mundo Árabe (NUPRIMA).

algo que certamente a defesa aérea de Israel não seria capaz de reprimir, além de atualmente dominarem um série de capacidades tecnológico-militares, seja no domínio anti-aéreo, marítimo ou terrestre, o que os diferenciam de qualquer outro grupo na região.

O Hezbollah tem como base social o Sul do Líbano, região que sofreu a ocupação de Israel (1985-2000) produzindo grandes transtornos sociais, tanto pela violência em si, perseguições, os conflitos bélicos rotineiros com grupos armados palestinos e, em especial, as ondas de refugiados palestinos, que influenciaram diretamente o arranjo sectário libanês, o que perturbou uma importante parcela da população local, em especial os cristãos maronitas, produzindo mobilizações de movimentos sociais, protestos, e a constituição de grupos paramilitares nacionalistas no Sul do Líbano. Nesse contexto, nos anos 80, o Hezbollah surge com o objetivo específico de combater a ocupação israelense do Sul do Líbano e o projeto sionista na Palestina. Assim, o Hezbollah se estabelece como parceiro da resistência palestina. Tal afirmação é sustentada pelas declarações do secretário-geral do Hezbollah, Hassan Nasrallah, que pontuou que não haverá negociação de cessar-fogo entre Israel e Hezbollah enquanto não houver um cessar-fogo em Gaza. Portanto, há uma solidariedade entre os dois povos, que foram afetados por um inimigo em comum.

O que chama atenção em relação ao conflito no sul do Líbano, é a potencialidade da escalada para um nível regional, isso se dá pelo fato do Hezbollah ser "membro" de uma aliança denominada "Eixo da Resistência": uma aliança de governos, grupos armados, partidos políticos e movimentos sociais alinhados ideologicamente, politicamente e militarmente. Esses atores atuam de forma muito bem orquestrada em uma interdependência, podendo auxiliar o Hezbollah em combates, no apoio logístico, no fornecimento de material bélico como no de recursos humanos.

Dessa forma, o início de uma guerra no Líbano resultaria na participação de outros atores regionais, como por exemplo, o Irã, os Houthis no Iêmen, a Síria de Bashar e, uma constelação de grupos fortemente armados no Iraque, que já declararam estarem alinhados ao Hezbollah diante de um possível conflito direto com Israel. Portanto, todos esses fatores aumentam a tensão dessa frente militar,

o que faz Israel calcular diariamente no custo de uma possível guerra direta com o Hezbollah.

*2. De que forma as alianças regionais, especialmente entre Irã, Hezbollah e Hamas, influenciam a dinâmica do conflito? Qual é o papel dos Estados Unidos nessa configuração e como isso afeta as perspectivas de resolução ou escalada do conflito?*

De início, é fundamental não reduzir os interesses do Hezbollah com os interesses do Irã, mas é importante avaliar a sua participação no “Eixo da Resistência”. Pudemos observar que após o início do conflito em Gaza, uma série de ações dos membros desta aliança foram executadas de forma orquestrada. Além do Hezbollah no norte de Israel (1), a participação do Houthis, com ataques de mísseis de cruzeiro contra Israel, além de todo o transtorno logístico-econômico causado no Estreito de Bab al-Mandab, no Mar Vermelho. Diversos navios comerciais com destino à Israel foram atingidos no estreito do Iêmen, incluindo embarcações militares dos EUA e do Reino Unido. Apesar dos ataques aéreos realizados para dissuadir os houthis, esses esforços não tiveram sucesso, permitindo que o grupo assumisse o controle da região no Mar Vermelho (2). Ademais, assistiu-se com grande apreensão o inédito ataque iraniano com centenas de drones contra o território israelense, além de um ataque no Curdistão, onde abrigava, segundo o Irã, uma base de inteligência israelense (3). Portanto, temos visto, de uma forma inédita, a atuação desses grupos, que mesmo a milhares de quilômetros de distância, agem de forma orquestrada contra os interesses israelense na região.

Outra questão a ser destacada é o corredor logístico do Eixo que favorece o Hezbollah, o corredor se inicia no Irã, passa pelo Iraque, Síria e acaba no Líbano, municiando o grupo com os mais modernos componentes militares existentes nesse eixo, principalmente de fabricação iraniana e russa, como mísseis de precisão, anti-blindados e drones militares. Então, esse eixo acaba fazendo toda a diferença no estabelecimento do Hezbollah.

É fato que os EUA apoiam efetivamente a manutenção do Estado de Israel visto que é a maior plataforma de inteligência estadunidense no Oriente Médio. Os numerosos pacotes de apoio bilionários disponibilizados ao governo israelense e o suporte bélico e logístico direto, evidenciam não só o interesse crítico estadunidense

no conflito mas a incapacidade de Israel abrir uma frente total contra o Hezbollah sem antes resolver o conflito com o Hamas.

*3. O uso de táticas não convencionais, como catapultas e fósforo branco, indica alguma mudança significativa no cenário de tensão entre Israel e Hezbollah? Essas ações podem ser vistas como precursoras de uma nova fase do conflito?*

Na verdade, não. Essas estratégias são muito tradicionais por parte de Israel. O uso de fósforo branco já havia sido registrado no conflito de 2006, já as bombas cluster (minas terrestres) são lançadas desde a década de 1980 no Sul do Líbano. Até os dias atuais, missões da ONU visitam as escolas e demais instituições da região com o intuito de alertar jovens e crianças contra o manuseio de corpos estranhos que podem ser encontrados, posto que até hoje existem minas terrestres ainda não ativadas no território. Recentemente vimos Israel atendo fogo na vegetação nativa do Sul do Líbano, o que caracteriza um crime ambiental — ainda mais de um país que já não tem possui grandes áreas verdes. Portanto, essas táticas não são novidades entre os atores locais.

O que chama atenção são as novas tecnologias que o lado libanês tem mostrado, como as filmagens em alta qualidade, reveladas pelo Hezbollah, da terceira maior cidade israelense, Haifa, no Norte. Durante muito tempo, o Hezbollah falhava em alavancar seus drones sobre Israel, até que duas décadas depois, com o apoio e a expertise iraniana, conseguiram desenvolver drones capazes de registrarem horas e horas de gravações de regiões estratégicas de Israel, como a área portuária de Haifa, bases aéreas e os complexos militar e petroquímico na região norte de Israel. Esse talvez seja o elemento mais importante, que com certeza influenciará bastante o cálculo de guerra de Israel, com o Hezbollah demonstrando toda essa maturidade e complexidade tecnológica.

*4. Quais são as possíveis implicações de uma escalada do conflito para a estabilidade regional? Como a atual situação pode evoluir e quais seriam os cenários mais prováveis em caso de intensificação das hostilidades?*

De certa forma, não existe um cessar-fogo total no Sul do Líbano há anos, é “comum” ocorrer trocas de tiros em episódios esporádicos. Entretanto, o atual

conflito, de maior escala, está diretamente ligado ao conflito palestino, frisando mais uma vez que, de acordo com Nasrallah, a desescalada na Palestina é um pré-requisito para a trégua com Hezbollah.

A partir disso, constituem-se três cenários hipotéticos para o conflito: (1) A consumação de um cessar-fogo na Palestina e uma consequente negociação de trégua com o Hezbollah; (2) Um cenário similar ao atual, onde permaneceria um conflito tenso, porém sem atingir um patamar de guerra aberta, visto que até hoje nenhum dos dois, de forma terrestre, cruzaram a fronteira para outro lado. Neste cenário, persistirá esse desgaste mútuo: Hezbollah atacando bases militares israelenses ao longo da fronteira e atingindo cidades na Alta Galiléia e; Israel bombardeando vilarejos no sul do Líbano, gerando baixas militares e civis e, eventualmente atingindo líderes militares do grupo; (3) Escalar e se alcançar uma guerra aberta, que seria o cenário mais alarmante, visto o potencial bélico, não só de Israel, conhecido por ser tecnologicamente o mais moderno da região, mas por também entrarem outros fatores na equação, como a consolidação do Hezbollah como uma organização de grande porte, que certamente contará com apoio de outros importantes atores regionais, estatais ou não-estatais, membros do “Eixo da Resistência”.

*5. Quais são as perspectivas futuras para as relações entre Israel e Hezbollah? Considerando as atuais ações militares e o contexto político regional, existe algum caminho viável para a desescalada e resolução pacífica do conflito?*

Por parte do Hezbollah, fica muito claro que está vinculado diretamente ao conflito na Palestina. E esse posicionamento tem se dado de maneira clara e incisiva: Enquanto não parar a guerra na Palestina, o Hezbollah não negociará nenhum cessar-fogo no Norte. Tanto que nos últimos meses, o secretário-geral do Hezbollah justifica o conflito no sul do Líbano como um componente da guerra na Palestina, sendo apenas uma outra frente da guerra na Palestina, não tendo nenhum objetivo local ou individual do Hezbollah. Assim, o grupo justifica o conflito no norte de Israel como uma forma de atenuar os ataques à população de Gaza, visto que desde o início do conflito, o Hezbollah conseguiu mobilizar as forças israelenses no norte de Israel que incluem milhares de soldados, tanques e blindados, como também grande parte da força aérea e marítima israelense acabaram ficando de prontidão

no norte do país, tirando um pouco o foco e a mobilização israelense para com Gaza. Portanto o vínculo do Hezbollah com a Guerra na Palestina é crucial: para haver uma desescalada do conflito é necessário um cessar-fogo na Palestina.