

ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais
Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Porto Alegre, v.6, n.12 | Jul./Dez. 2017



Austral	Porto Alegre	v.6, n.12	p. 1-306	Jul./Dez. 2017
---------	--------------	-----------	----------	----------------

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais e críticas a livros que estejam relacionados à vasta área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais.

A revista tentará, através de sua política de publicação, assegurar que cada volume tenha ao menos um autor de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições serão submetidas a uma avaliação científica.

Indexadores

Scopus | Livre! | Latindex | ISN-ETH | Journal TOCs | Sumário de Revistas Brasileiras | Beardsley Library Journals | Directory of Open Access Journals (DOAJ) | Columbia International Affairs Online | Social Science Research Center Berlin (WZB) | ROAD-Directory of Open Access Scholarly Resources

Este trabalho foi apoiado pelo
Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS



Programa de apoio à
Edição de Periódicos

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editor Adjunto | *Deputy Editor*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Editorial | *Editorial Board*

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores / NERINT, Brasil)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Brasil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Assistentes de Edição | *Edition Assistants*

Guilherme Thudium (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Diego Luís Bortoli (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Bruna Hayashi Dalcin (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Análucia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

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

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Cristina Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (ESPM-Sul / Unisinos, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Isiaka Alani Badmus (Afe Babalola University, Nigeria)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

Leonardo Granato (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Luiz Augusto Estrella Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Luiz Rogério Goldoni (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Maria Regina Soares de Lima (IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Países Baixos)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)

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



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Maria Gabriela de O. Vieira

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em: www.seer.ufrgs.br/austral

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Faculdade de Ciências Econômicas

Av. João Pessoa, 52 sala 33-A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro

Porto Alegre/RS - Brasil

Fone: +55 51 3308.3963 | Fax: +55 51 3308.3963

E-mail: austral@ufrgs.br

www.seer.ufrgs.br/Austral

Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais = Brazilian Journal of Strategy & International Relations / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas.
- v. 6, n. 12 (Jul./Dez. 2017). - Porto Alegre: NERINT/PPGEEI/FCE/UFRGS, 2012-

Semestral.

ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912

1. Political Science. 2. International Relations.
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Sumário

Editorial	7
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
O Estado Islâmico (EI): um Estado Contestado Único	9
<i>Deon Geldenhuys</i>	
Iraque: Desenvolvimentos Internos e Externos nos anos pós-Saddam	38
<i>Pavlo Ignatiev</i>	
A Atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra Civil Síria: Conflitos de Interesse e Impasses entre os P5 e a Consequente falta de Resolução para a Questão	66
<i>Fernanda Guimarães, Patrícia Nasser de Carvalho</i>	
Geopolítica de Mudança de Energia: Qual é o papel da sustentabilidade na geopolítica global de energia?	84
<i>Maria Cândida Arrais de Miranda Mousinho, Ednildo Andrade Torres, Sílvia Alexandre Beisl Vieira de Melo, Nanda Kumar Janardhanan</i>	
Sobre as Complexidades de julgar Robert Mugabe no Tribunal Penal Internacional	111
<i>Eversito Benyera</i>	
O Dragão abraça África: Relações Cabo Verde-China	132
<i>João Paulo Madeira</i>	
As Opções Políticas do Reino Unido e o Atlântico Sul	152
<i>Martin Robson</i>	
Lusofonia arrisca-se a ser uma herança sem futuro	176
<i>Francisco José B. S. Leandro</i>	
Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)	190
<i>José Miguel Quedi Martins, Raul Cavedon Nunes</i>	
Desenvolvimento e Segurança na Política Externa Brasileira: Considerações Teóricas e Empíricas dos Governos Lula e Dilma (2003-2016)	222
<i>Kamilla Raquel Rizzi, Diego Felipe Barbosa</i>	

Perfil Interno e Externo da Política de Defesa Macrista e seu Impacto em termos de Inserção Internacional: mais continuidades que mudanças <i>Emilse Eliana Calderón</i>	254
O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL <i>Marco André Cadoná, Carolina de Oliveira</i>	269
Parceiros	289
Normas de Submissão / Números Anteriores	302

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.6, n.12, Jul./Dez. 2017

EDITORIAL

Paulo Fagundes Visentini¹

O Sul Geopolítico e as tensões na área da Defesa

Num clima de crescente incerteza, têm ocorrido a emergência de novos ou transformados focos de tensão na esfera de Defesa pelo mundo. O governo Trump tem tomado uma série de iniciativas desconcertantes, acompanhadas de bruscas mudanças de rumo pouco tempo depois, como se observa na península coreana. Por outro lado, a fluidez da vida política na Europa, também reforçam tal tendência, provocando reações e tomadas de posição na Rússia, China e alterações na zona de conflito do Oriente Médio. Pode-se falar numa nova corrida armamentista e ameaças que provocam militarização e elaboração de estratégias defensivas em diversas nações.

A Rússia anuncia a fabricação de novos mísseis indetectáveis pelos sistemas antimísseis existentes e a China adota mudanças institucionais pelo governo Xi Jinping, que evidenciam um endurecimento de posição. A operação turca nas zonas curdas da Síria demonstram a emergência de um novo cenário de incertezas na longa guerra civil, enquanto a Arábia Saudita passa a ter um protagonismo mais acentuado e de difícil previsibilidade. Mas mesmo as regiões mais distantes como a África e a América do Sul tem sentido as ondas de choque e gerado reações e novos posicionamentos.

Em sua edição de número 12, a Austral recebeu contribuições de renomados pesquisadores vindas de quatro continentes, que analisam aspectos particulares das tensões na região do Oriente Médio, da África e da América do Sul. O caráter do chamado Estado Islâmico e a situação dos conflitos no Iraque e na Síria, bem como a geopolítica da energia no Oceano Índico, que afetam a região, formam um primeiro conjunto de artigos. Posteriormente a

¹ Professor Titular do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em História Econômica pela USP e Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais. E-mail: paulovi@ufrgs.br.

situação do Presidente Robert Mugabe no Zimbábue, a presença chinesa em Cabo Verde, a estratégia britânica no Atlântico Sul e a situação da Lusofonia compõem um segundo bloco temático.

Por fim, no que diz respeito ao próprio Brasil e o entorno sul-americano analisam a Política Externa e de Defesa brasileira em sua relação com o Desenvolvimento, a Segurança e a Política Externa durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, a Política do presidente argentino Macri no campo da defesa e, finalmente, o Complexo Regional de Segurança a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Com esse conjunto de estudos, a *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* expande e reforça sua rede mundial de colaboradores e leitores. E mantém sua marca de análises críticas e pluralistas, que não são incompatíveis. Importante mencionar, ainda, a estreita e crescente colaboração com os estudiosos da área de segurança internacional, tanto acadêmicos como centros militares do Brasil.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de apoio à Editoração de Periódicos (PAEP) para tradução, edição e impressão, bem como a toda equipe, em particular aos Assistentes de Edição Bruna Hayashi Dalcin e Guilherme Thudium, que trabalharam na edição e tradução, com a colaboração de Maria Gabriela Vieira pela capa e diagramação. Mais uma vez agradecemos à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão das traduções. O trabalho de equipe dos integrantes do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da *Revista Austral*.

O ESTADO ISLÂMICO (EI): UM ESTADO CONTESTADO ÚNICO

Deon Geldenhuys¹

Introdução

A característica definidora dos Estados contestados, também denominada “Estados de facto” (Pegg 1998; Bahcheli, Bartmann e Srebrnik 2004; Lynch 2004; Berg e Toomla 2009; Casperson 2009; Toomla 2016), é que suas reivindicações de Estado são amplamente desafiadas por Estados existentes (ou confirmados). Como consequência, todos eles sofrem um déficit de reconhecimento internacional de seu Estado declarado. A falta de reconhecimento varia consideravelmente, mas todos ficaram aquém do reconhecimento coletivo na forma de membros completos das Nações Unidas (Geldenhuys 2009).

A proclamação em 2014 do Estado islâmico do Iraque e da Síria, posteriormente renomeado Estado islâmico (EI), trouxe o número de Estados contestados contemporâneos para onze. A República da China (Taiwan) é o decano entre eles, sendo um Estado contestado desde 1949. A República Democrática Árabe Saharaui (Saara Ocidental) adquiriu esse status em 1976. A República Turca do Norte de Chipre se juntou à categoria em 1983, seguido pela Palestina em 1988. O Kosovo e a Somalilândia assumiram um status semelhante em 1991, enquanto os quatro Estados contestados da Eurásia da Abecásia, Ossétia do Sul, Nagorno Karabakh e Transnistria surgiram entre 1991 e 1999. Estritamente falando, o EI entrou nesta liga quando, pela primeira vez em 2006, proclamou seu Estado em partes do Iraque, mas este movimento não foi levado a sério no Oriente Médio ou mais longe. Foi somente depois, quando o movimento EI efetivamente proclamou sua soberania novamente em junho de 2014 - então com um extenso território no Iraque e na Síria sob seu controle - que a comunidade internacional despertou para a

¹ Professor do Department of Politics at the University of Johannesburg. Mestre pela University of Pretoria. PhD from Cambridge University. Pesquisador na área de Direitos Humanos, Política Externa e Relações Internacionais. E-mail: deong@uj.ac.za.

realidade brutal da entidade que se denominava um califado islâmico². Neste artigo, o foco será no Estado Islâmico em sua personificação pós-2014, que terminou em novembro de 2017 com a destruição violenta de sua presença física no Iraque e na Síria.

Com certeza, estes onze territórios não foram os únicos Estados contestados nos últimos tempos. Desde o seu nascimento na década de 1930, o “Estado fantoche” japonês de Manchukuo caiu nesta categoria, juntamente com o Estado nazista da Croácia durante a Segunda Guerra Mundial. Na década de 1960, Katanga, Biafra e Rodésia tinham seu Estado autodeclarado rejeitado pela comunidade mundial, assim como os quatro “Estados da pátria” da África do Sul (Transkei, Bofutatsuana, Venda e Ciskei) nos anos 1970 e 1980 e a República de Ichkeria (Chechênia) e a República Sérvia na década de 1990. Alguns desses casos serão aludidos no presente artigo, mas o Estado do EI será comparado principalmente com os Estados contestados já existentes.

O objetivo da pesquisa é ilustrar que o Estado do EI tinha características em comum com os outros Estados contestados de hoje, assim como apresentava características que o diferenciavam. A chave para identificar essas semelhanças e diferenças reside nos critérios formais de soberania no direito internacional, complementados por requisitos decorrentes das normas internacionais prevaletentes e da prática estatal.

Como estudos de caso pormenorizados dos outros dez estados pretendentes já foram conduzidos em outros lugares³, basta resumir os achados relacionados ao seu status internacional e usá-los como base para a comparação com a política física do EI.

Crítérios para a Soberania em Direito Internacional e a Prática Estatal

A Convenção de Montevideu de 1933 sobre Direitos e Deveres dos Estados reflete o direito internacional consuetudinário sobre o que constitui um Estado. Como sujeito do direito internacional (ou seja, uma entidade reconhecida como capaz de exercer direitos e deveres internacionais), um Estado deve cumprir quatro requisitos: ter uma população permanente, ter um território definido, ter um governo e ter a capacidade para estabelecer relações com

² Deve ser feita uma distinção entre o EI como um movimento e o EI físico (ou califado), cuja referência, de ambos, de forma comum e confusa, é “Estado Islâmico” (ou EI). O nome da organização mudou várias vezes desde a sua formação, mas, por razões de conveniência, nos referiremos principalmente como movimento EI.

³ Veja as fontes citadas na p. 1 e Fischer 2016.

outros Estados (Crawford 2015, 281).

O primeiro critério significa que um Estado aspirante deve ter “alguma população ligada a um território específico de forma mais ou menos permanente e que possa ser considerada, em linguagem geral, como seus habitantes” (Dixon 2000, 107-108). A permanência de uma população não implica que as pessoas não possam migrar de ou para um Estado. A legislação internacional também não especifica que a população de um Estado deve compartilhar semelhanças significativas que os tornem pessoas distintas em termos de linguagem, cultura, religião ou descendência; eles simplesmente se encontram vivendo em um determinado território nacional. Nem o direito internacional nem a prática estatal estabelecem um padrão mínimo ou máximo para o tamanho da população.

Um território definido simplesmente significa que um Estado “deve ter alguma existência física definida que claramente o diferencie de seus vizinhos” (Dixon 2000, 108). As fronteiras demarcam a área em que os poderes do governo são exercidos. Não é necessário haver certeza absoluta sobre a extensão do território de um Estado e os limites também podem mudar. O direito internacional não prescreve o tamanho mínimo ou máximo do território de um Estado, nem a prática estatal sugere diretrizes.

O governo, na visão de Crawford (1979, 42), deve ser tratado como “o critério único mais importante para o Estado”, do qual dependem todos os outros. O “governo efetivo” é, por exemplo, a base para a capacidade do Estado de estabelecer relações com outros Estados. Por efetividade, entende-se que um governo deve estar “em controle geral do seu território, com a exclusão de outras entidades”; o “controle” deve, por sua vez, incluir “algum grau de manutenção da lei e da ordem” (Crawford 1979, 45-6; Dixon 2000, 108). Na prática, a capacidade seriamente deficiente de governo não impediu o surgimento de novos Estados ou o seu reconhecimento internacional; considere a descolonização indiscriminada da África a partir da década de 1960 e, mais recentemente, o nascimento de novos Estados a partir da dissolução da Iugoslávia. Alguns deles foram retratados como entidades que adquiriram estatuto jurídico sem possuir um Estado empírico (Jackson 1990, 24-5).

A capacidade de estabelecer relações com outros Estados, o critério final de Montevideú, só pode ser exercida plenamente se a entidade em questão tiver sido admitida na comunidade internacional de Estados confirmados. James (1986, 24-5.266) sustentou que um requisito de entrada é a independência constitucional, que ele equiparou à soberania. Embora nem a independência nem a soberania sejam mencionadas pelo nome na Convenção de Montevideú, o Estado moderno é simplesmente inconcebível sem elas. A independência constitucional, de acordo com James, significa que “a consti-

tuição de um Estado não é parte de um arranjo constitucional maior”. Uma vez que a separação constitucional de uma entidade tenha sido estabelecida, ela pode se tornar soberana “e, portanto, pronta, se ela e outros desejarem, para se juntar ao tipo usual de atividade internacional”.

A relevância da soberania na determinação da existência estatal é confirmada pela Comissão de Arbitragem (Badinter) da Conferência Europeia sobre a Iugoslávia. Em 1991, definiu um Estado como

...uma comunidade que consiste em um território e uma população sujeita a uma autoridade política organizada ... [e] é caracterizada pela soberania (citada por Shaw 2009, 198).

Embora não haja um significado único e universalmente aceito do termo “soberania”, advogados internacionais e cientistas políticos geralmente o dividem em dimensões internas e externas. O primeiro se refere à autoridade legal suprema de um Estado para se governar e equivale à independência constitucional. Max Huber compartilhou esse ponto de vista ao declarar que a independência em uma parte específica do mundo significa “o direito de exercer nele, com exclusão de qualquer outro Estado, as funções de um Estado” (citado por Scott 2017, 29). A independência também é a essência da soberania externa, interpretada como “o direito do Estado de determinar livremente suas relações com outros Estados ou outras entidades sem a restrição ou controle de outro Estado” (Mugerwa 1968, 253).

Crawford (1979, 52-6) apresentou a distinção entre a independência formal e a real. A primeira, também conhecida como independência legal, se obtém quando os poderes do governo em assuntos internos e externos são atribuídos às autoridades do Estado. O que poderia derrogar a independência formal de um Estado é uma reivindicação de outro Estado para exercer poderes governamentais sobre essa entidade. Um exemplo disso é a reivindicação da China do direito de governar Taiwan, o que compromete as reivindicações de soberania deste último. A independência real ou efetiva foi definida por Crawford (1979, 56-7) como

... o grau mínimo de poder governamental real à disposição das autoridades do Estado putativo, necessário para qualificar como “independente”.

Essa forma de independência é sinônimo de autonomia, uma categoria relativa e informal que envolve a liberdade dos Estados para fazer escolhas políticas e estabelecer suas próprias regras - uma qualidade cada vez mais

circunscrita em um mundo interdependente. No entanto, esta realidade não se traduz na erosão da autoridade legal.

Uma situação que pode prejudicar a situação real de um Estado e, em alguns casos, também sua independência formal (legal) é uma ilegalidade substancial de origem. Isso poderia surgir quando uma entidade entra em violação das regras básicas do direito internacional, como o uso ilegal da força. Está firmemente estabelecido no direito internacional que o território não pode ser validamente adquirido através de um recurso ilegal. Quando tal entidade reivindica soberania, existe uma presunção contra a sua independência e, portanto, se justifica o seu não reconhecimento por Estados confirmados. Pegue o caso do estado de Manchukuo criado pelo Japão em solo chinês na década de 1930. Outra origem ilegal sob o direito internacional é a discriminação racial, como a Rodésia e os quatro Estados da África do Sul durante a era do apartheid. A negação do direito fundamental da autodeterminação das maiorias negras na Rodésia e na África do Sul também desempenhou um papel nesses casos de não reconhecimento externo (Grant 1999, 441-2).

Critérios normativos adicionais para a soberania adquiriram aceitação, especialmente na eclosão da Guerra Fria. O que importa não é apenas a eficácia do governo, mas também a sua legitimidade. A última depende da forma de autoridade e do tratamento dado à população pelo governo. Novos Estados, especificamente os que emergiram das ruínas da Iugoslávia, foram obrigados a estabelecer governos democráticos, a observar os direitos humanos individuais e os direitos das minorias. Embora possa ser prematuro reivindicar um direito à democracia de acordo com o direito internacional, todos os governos já estão obrigados a manter pelo menos o núcleo dos direitos humanos básicos (Allen 2000, 204; Strydom e Gevers 2016, 41-2; Grant 1999, 443-4).

A questão do reconhecimento de jure (ou o não reconhecimento mais especificamente) é o cerne da soberania contestada. A mera existência de tais entidades aponta para a influência da teoria constitutiva do Estado, que postula que uma entidade que reúne os critérios básicos (Montevideu) de soberania

... não é um Estado e, portanto, não é membro da comunidade internacional até que seja “constituído” como tal através das ações de outros membros da comunidade internacional reconhecendo-o como um Estado (Shearer 2000, 113).

Em suma, “o reconhecimento *constitui* o estado” (Strydom e Gevers 2016, 42, ênfase original). A teoria declaratória do Estado, por sua vez, afirma que uma entidade pode se tornar um Estado se satisfizer os chamados critérios objetivos consagrados na Convenção de Montevideu, mesmo que seu

Estado não seja reconhecido por outros países (Strydom e Gevers 2016, 42,47; Scott 2017, 21). Embora o reconhecimento não seja uma condição prévia para a soberania no direito internacional, Crawford (2015, 289) apontou, que “fornece evidência de status legal e pode ser particularmente importante em casos particulares”, como a separação fora do contexto colonial.

As organizações multilaterais são responsáveis pelo reconhecimento coletivo ou, inversamente, pelo não reconhecimento coletivo da condição de Estado. Nenhuma é mais importante do que a ONU, o fórum global dos Estados. A admissão à adesão total da ONU (e não apenas ao status de observador) equivale a um reconhecimento universal de jure. A comunidade de Estados, por isso, demonstra a prontidão para tratar o novo membro como um Estado de pleno direito com todos os direitos, deveres e responsabilidades, tanto dentro como fora da ONU. A adesão à ONU também pode facilitar a entrada de um novo Estado em outras organizações multilaterais. A associação da ONU é, portanto, comumente vista como a “certidão de nascimento” de um Estado (Allen 2000, 202; Dugard 1987, 41-122). A ONU optou, em várias ocasiões, pelo não reconhecimento coletivo de um Estado demandante; isso se aplica a todos os Estados contestados atuais, ainda que a Assembleia Geral da ONU tenha reconhecido o direito ou o título da Palestina à condição de Estado e tenha lhe atribuído status de Estado observador não-membro, mas não a adesão total (Scott 2017, p. 24).

Atributos e Categorias de Soberanias Contestadas

Estudos de caso de dez dos onze Estados contestados (o Estado do EI sendo a exceção) identificaram um conjunto de características proeminentes de sua soberania em xeque (Geldenhuis 2009, 234-42).

Em primeiro lugar, todos os Estados contestados têm populações asentadas, mas em muitos casos podem ser feitas perguntas sobre o apoio e a lealdade dos habitantes ao Estado autoproclamado ou externamente imposto por suas entidades. Teriam exercido livremente o direito de autodeterminação (interna)?

Em segundo lugar, as fronteiras dos Estados contestados são questionadas de uma forma muito fundamental: uma vez que o seu direito de existência como Estados separados ou independente é, na maioria dos casos, contestado pelos seus Estados originais ou parentais e outros, as suas fronteiras geralmente não são reconhecidas como fronteiras legais e legítimas separando-os de outros Estados. Em vez disso, os territórios da maioria dos Estados contestados são amplamente considerados como partes integrantes

dos Estados existentes.

Em terceiro lugar, os governos de muitos Estados contestados podem satisfazer o critério de eficácia em termos de controle de seus territórios e populações, e alguns também estão à altura dos padrões de governo democráticos. Ainda assim, o direito dos governantes de governar é amplamente contestado do exterior - um corolário da rejeição internacional do direito de Estado dessas entidades. Mesmo que um Estado contestado seja factualmente separado e independente de outra entidade constitucional e possua um estatuto empírico, falta status estatal conferido de fora através do reconhecimento de jure.

Em quarto lugar, os Estados contestados geralmente têm o desejo e a capacidade de entrar no conjunto padrão de relações oficiais com Estados confirmados, mas estes últimos negam esta oportunidade ao reter o reconhecimento de jure.

Em quinto lugar, a soberania dos Estados contestados é fortemente questionada. É verdade que a sua maioria possui soberania interna (tendo suas próprias constituições separadas de qualquer ordem constitucional externa), mas outros Estados desafiam seu próprio direito a criar e operar suas próprias instituições de governo separadas de seus Estados originais. Os últimos tipicamente afirmam o direito de governar suas entidades separadas. O que também prejudica a independência de muitos Estados contestados são suas origens substancialmente ilegais.

Houve outros fatores apoiando a rejeição internacional das reivindicações dos Estados contestados por soberania. Um deles é o compromisso geral com o princípio do direito internacional de manter a integridade territorial dos Estados existentes e, juntamente com isso, uma aversão à separação unilateral. Uma vez que a secessão é amplamente considerada como uma origem ilegítima, se não sempre ilegal, do Estado, os produtos de tal ação podem muito bem ser condenados à uma vida no limbo internacional. Este “defeito de nascimento” conta em grande medida para o Estado contestado da Abecásia, Ossétia do Sul, Transnistria, Nagorno Karabakh, Kosovo e Somalilândia. A República Turca do Norte de Chipre também sofreu as conseqüências de origens ilegais: devia seu nascimento à invasão e ocupação militar da Turquia na parte norte de Chipre em 1974 (a soberania contestada de Taiwan, da Palestina e da República Democrática Árabe Saaraui não pode ser atribuída a origens claramente ilegais).

Embora a falta de reconhecimento internacional seja a característica determinante dos Estados contestados, é preciso enfatizar que o déficit de reconhecimento varia. Vários níveis de reconhecimento formal ou não reconhecimento podem ser distinguidos; um Estado contestado pode se localizar

em mais de uma categoria (Geldenhuis 2009, 25-6).

- *Reconhecimento titular*: existe uma ampla aceitação formal (a nível multilateral) do direito ou do título de um requerente à condição de Estado, mas a estrutura jurídica do Estado tem pouca substância empírica. Ainda não existe uma participação total da ONU. A Palestina e a República Democrática Árabe Saaraui são casos em questão.
- *Reconhecimento parcial*: um Estado putativo recebe o reconhecimento de jure de uma maioria de Estados (Kosovo) ou uma minoria (Taiwan), mas não possui membros na ONU.
- *Reconhecimento Sem Valor*: um Estado contestado é reconhecido por apenas alguns Estados estabelecidos e permanece excluído da ONU. Biafra na década de 1970 (reconhecido por cinco Estados) e Chechênia (um reconhecimento) são exemplos.
- *Reconhecimento de patrono*: apenas o Estado patrocinador ou criador reconhece o Estado contestado. Isto se aplica à República Turca de Chipre do Norte e aos quatro Estados da África do Sul, bem como à Ossétia do Sul e à Abecásia.
- *Reconhecimento de pares*: os Estados contestados reconhecem-se mutuamente (um status que pode ser combinado com reconhecimento de patrono), como acontece com Nagorno Karabakh e Transnístria. Não é necessário mencionar que a adesão à ONU não se aplica nos casos de reconhecimento sem valor, de patrono e de pares.
- *Reconhecimento zero*: o Estado pretendido de uma entidade não é formalmente reconhecido por outros Estados contestados ou Estados confirmados. A Somalilândia encontra-se nessa posição, assim como Katanga e Rodésia.

As Origens do EI como Movimento e Estado Físico

O Estado contestado do EI pode ser atribuído em parte às origens do movimento e ao seu califado islâmico autoproclamado: ambos foram fundamentados na ideologia do jihadi-salafismo. O salafismo era uma escola particular do pensamento político islâmico dentro do islamismo sunita que remonta aos tempos medievais (Bunzel 2015, 7-8, Stern e Berger 2015, xi, xii, 268). O salafismo levou o Alcorão como base para as ordens políticas, jurídicas e sociais na sociedade, de modo a atingir “uma vida muçulmana completa” (Salomão 2015, 177-8). O modelo de política exigido para este propósito foi o do Estado Islâmico original estabelecido pelo Profeta Muhammed em Medina, no ano de 622, e os sucessivos califados islâmicos que exerceram o

poder ao longo das quatro décadas após a sua morte. O período dos *salaf-al-salih*, ou dos califas legitimamente guardados foi então apresentado como a era primitiva do Islã (Ayoob 2016, 1; Stern e Berger 2015, 258, Danforth 2015, 1). Emulando o Profeta, os califas assumiram o duplo papel de guardiões da religião e reguladores dos assuntos comunitários de acordo com os princípios da fé. (A palavra califa, derivada do khalifa árabe, significa vice-regente, deputado ou sucessor). (Salazar 2014, 1-5; Solomon 2016a, 440.). O elemento jihadista (jihad sendo árabe para a luta) da ideologia fundadora do EI justificou o uso da violência para alcançar os ideais salafistas. No final do século XX, os violentos movimentos islâmicos influenciados pelo ativismo da Irmandade Muçulmana do Egito (formada em 1928) e pelo “exclusivismo Salafi” surgiram no Oriente Médio. Eles foram os precursores de grupos jihadistas-salafistas como a Al-Qaeda e o movimento EI, que procurou derrubar governos estabelecidos na região e substituí-los por regimes islâmicos e, finalmente, restaurar o califado - como um império político-religioso - por meios violentos (Bunzel 2015, 7-9; Lekas 2015, 317; Stern e Berger 2015, xi-xii).

O movimento EI foi um produto da Al-Qaeda no Iraque (AQI) que foi estabelecida em 1999 (Salomão 2016b, 2; Stern e Berger 2015, 58). Em 2006, o EII (Estado Islâmico do Iraque), como a organização era conhecida, anunciou o estabelecimento de um Estado físico com o mesmo nome e proclamou um comandante para a jihad Abu ‘Umar al-Baghdadi como líder da nova política. Seus fundadores retrataram a entidade como um proto-califado para os muçulmanos do mundo, e Baghdadi se apresentou como califa em espera (Bunzel 2015, 17-18; McCants 2015, 15-16; Solomon 2016b, 2). Assim, começou a primeira fase na vida do Estado do EI, estendendo-se ao longo dos anos de 2006 a 2013.

A escolha do Iraque como base territorial deste suposto Estado não era, obviamente, acidental. A situação do Iraque se degenerou em anarquia depois que as forças da coalizão norte-americana derrubaram o presidente Saddam Hussein em abril de 2003. A instalação de um governo sucessor dominado pelos xiitas em 2005 falhou abismalmente para restaurar a lei, a ordem e a paz. Em vez disso, intensificou as tensões entre as comunidades sunita e xiita. Esta situação instável criou uma oportunidade irresistível para que o movimento EI estabelecesse uma posição no Iraque (Rosiny 2014, 2; Evertse 2016, 25-6; Todenhöfer 2015, 9; Isakhan 2015, 225-30). Embora este suposto Estado detivesse pouca terra significativa e nenhum centro urbano importante sob controle efetivo (McCants 2015, 38.135), criou instituições oficiais, como um gabinete e vários ministérios (incluindo Assuntos de Mídia, Guerra, Petróleo, Pescas e Agricultura e Saúde) bem como os tribunais da Shari’a presididos por juízes muçulmanos, dispensando a lei islâmica. Um

componente importante da administração local foi o escritório *da'wah* que se encarregou da educação e da pregação da versão do “Islã puro” do movimento EI (Salomão 2016b, 2-3; Bunzel 2015, 19). Em 2007, o EI adquiriu sua própria bandeira. Sob o selo do Profeta, a bandeira não era apenas um símbolo da condição estatal, mas também um presságio de um futuro califado (McCants 2015, 22).

A despeito de suas estruturas estatais, este modelo político não era nada além do que um “Estado de fachada”. Além da falta de controle territorial, as autoridades do EI falharam em adquirir o monopólio da violência ou prover serviços públicos consistentes. Havia também divisões entre diferentes grupos de jihadi-Salafi no Iraque e entre a Al-Qaeda no Iraque e a liderança do movimento EI (Bunzel 2015, 17-24, McCants 2015, 42,73). Internacionalmente, pouca atenção foi dada a esta luta política. O assassinato de Abu Umar al-Baghdadi pelas forças americanas e iraquianas em 2010 enfraqueceu ainda mais a pouca legitimidade e credibilidade do Estado do EI. Ele foi sucedido por Abu Bakr al-Baghdadi (Bunzel 2015, 19-23).

O EI como um suposto Estado ganhou um novo folêgo em 2013 com a sua extensão formal à Síria (conhecida em árabe como Sham), que foi engolfada em uma guerra civil e viu a retração do Estado sírio em grandes partes do território nacional. As bases para a expansão foram preparadas desde 2011, quando Abu Bakr al-Baghdadi enviou combatentes jihadistas para a Síria para se juntar ao conflito armado (Martin e Salomão 2017, 2). Em 2012, uma escalada drástica de violência no Iraque coincidiu com um ressurgimento do movimento EI lá. Seus combatentes invadiram o oeste do Iraque e capturaram a maioria das áreas sunitas do país, incluindo a segunda maior cidade do Iraque, Mosul. Em março de 2013, os insurgentes também levaram a cidade síria de Raqqa. Refletindo as novas realidades no terreno, o nome do movimento foi alterado para o Estado Islâmico do Iraque e da Síria, em abril de 2013 (Martin e Salomão 2017, 1, Isakhan, 2017, 268). No início de 2014, uma liderança cada vez mais confiante rompeu oficialmente sua associação com a Al-Qaeda, seguida por uma nova proclamação de um Estado Islâmico em junho de 2014 - desta vez explicitamente se chamando de califado. Abu Bakr al-Baghdadi assumiu o título de Califa Ibrahim.

Ao contrário de 2006, em 2014 o EI “teve dinheiro, combatentes, armas e terras para fazer com que o renascimento [original] do califado fosse um caso plausível” (McCants 2015, 123). Raqqa foi declarada a capital do EI na Síria, ao lado de Mosul, sua capital no Iraque (Stern e Berger 2015, 44-6).

Uma vez que em seu formato de 2014 o EI era um califado islâmico global auto declarado e, portanto, presumivelmente não limitado pelas fronteiras nacionais e uma população territorialmente confinada, poderia argu-

mentar-se que a entidade não deveria ser avaliada como um Estado no sentido convencional (Montevideu). Por outro lado, o EI formalmente se declarou um Estado e assumiu as características típicas de um. Sua ideologia fundacional supranacional também não cancela suas características relacionadas ao Estado. A este respeito, a União Soviética fornece alguma analogia. Sua ideologia marxista fundadora previa uma ditadura do proletariado, aguardando o “desaparecimento do Estado”. Quando o estágio mais elevado do comunismo foi alcançado, o Estado (como um impostor coercivo da lei) ficaria obsoleto. Longe de se tornar uma entidade não estatal (ou pós-estatal), a União Soviética construiu um Estado totalitário com uma aparência imperialista (Raico 2017, Hardcastle 1946, Stucka, 1924).

O Estado do Estado Islâmico e os Critérios para a Soberania

O próximo passo na análise é avaliar o Estado do EI, fundado em 2014, a partir dos requisitos legais e políticos para o Estado estabelecidos anteriormente e aplicados de forma superficial a dez dos Estados contestados contemporâneos (Coleman 2014, 75-80; Bellew 2015, 260-6; Waltman 2016, 828-30).

Território

Como um califado global, a política do EI deveria ser a de uma entidade sem fronteiras, mas ela tinha uma base territorial. No seu auge, o Estado do EI estava mais ou menos no controle de aproximadamente um terço dos territórios nacionais da Síria e do Iraque. As áreas coincidiram com o coração sunita que cruzava a fronteira entre os dois países (Martin e Salomão 2017, 16,18,27, Gaier 2016, 9-11, Tomuschat 2015, 223). Em tamanho, o território do EI foi comparado com o do Reino Unido (241,590 km²) (Salomão 2016b, 6), Áustria (82,444 km²) (Tarras-Wahlberg 2016, 6) e Bélgica (30,278 km²) (Chikhi 2015, 2). Essas estimativas amplamente variadas do tamanho geográfico da política do EI refletiram a natureza provisória das fronteiras em meio à ofensiva e contraofensiva da guerra aberta.

Enquanto o estado do EI conseguiu se estabelecer como “um poder territorial de fato” em partes do Iraque e da Síria (Tomuschat 2015, 223), uma consideração crítica é que esta era uma entidade política “imposta forçosamente sobre os limites formais” desses países e operando em completo desrespeito de suas fronteiras reconhecidas (Ollivant e Kelly, citado por Tomus-

chat 2015, 223). A aquisição do território surgiu através de uma combinação de conquistas pelas forças militares do EI e pela cessão involuntária causada pela falta de poder dos proprietários legais (Rosiny 2014, 6). Fundado em território adquirido através do uso ilegal da força, o estado do EI teve um defeito de nascimento fatal - embora não seja o único entre os Estados contestados.

Provar a sua capacidade de exercer controle efetivo de território foi um teste de credibilidade para o movimento EI (Armacanqui 2016, 2) e também alimentou sua retórica de califado (Martin e Salomão 2017, 17). Esse controle também foi vital por razões econômicas, porque, como será ilustrado a seguir, o território conquistado era rico em recursos naturais (Martin e Salomão 2017, 19-20).

O controle disseminado e duradouro sobre o “califado central” no Iraque e na Síria foi para a liderança do EI apenas um prelúdio para ampliar sua base territorial, e conquistar o controle sobre outros países do Oriente Médio, incluindo Jordânia, Líbano, Palestina, Israel e o sul da Turquia. O objetivo final do movimento EI era o estabelecimento de um califado universal através de uma guerra santa em escala global (Martin e Salomão 2017, 1-2, 27-8, “A terceira frente” 2016). Enquanto isso, o movimento EI proclamou *wilayats* (províncias) na Líbia, Egito, Argélia, África Ocidental (através da sua associação com Boko Haram) e até mesmo na região do Cáucaso da Rússia (Martin e Salomão 2017, 27-8; Stern e Berger 2015, 200; McCants 2015, 141). A maioria dessas províncias só existia em nome, ficando fora do controle efetivo do EI.

Desde o final de 2016 o Estado do EI já tinha perdido vastos pedaços de território para uma série de formações inimigas que incluíram incursões dos EUA, Rússia e Irã, bem como das forças governamentais e das milícias no Iraque e na Síria. Essas operações militares culminaram com a libertação da maioria dos territórios controlados pelo EI, incluindo Raqqa e Mosul, até novembro de 2017 (BBC News 2017; Ward 2017; Lockie 2017).

No direito internacional, um Estado putativo não precisa ter fronteiras fixas e finais; considere, por exemplo, as fronteiras inconclusivas do Sudão do Sul no momento da independência em 2011. No caso do Estado do EI, no entanto, sua ocupação de território estrangeiro foi desafiada à força por dois Estados de onde a terra havia sido confiscada (Iraque e Síria), apoiados por várias potências estrangeiras e milícias não estatais. “Uma situação tão fluida e pouco clara”, argumentou Tomuschat (2015, 229), “não permite a caracterização da terra controlada factualmente pelo EI em qualquer momento como ‘seu território nacional’”. Os requisitos essenciais de “estabilidade e continuidade” faltam ao lidar com uma “entidade sobre rodas”, cuja sorte dependia do sucesso ou fracasso militar. A contestação sobre o território foi um corolário da rejeição global mais fundamental do direito de Estado da política do EI.

População

Como um califado autoproclamado, o EI se apresentou como o lar da ummah, significando um corpo de 1,5 bilhões de crentes muçulmanos em todo o mundo. A liderança do EI pediu a todos os muçulmanos em todos os lugares que prestassem obediência ao califa Ibrahim como seu líder e representante de Deus na Terra (Salomão 2016b, 3; Delphin 2016, 8). Essa aspiração, no entanto, não foi aprovada por nenhum Estado existente e não podia ser equiparada a uma população permanente que reside no território do EI. Ainda assim, em seu auge, a política do EI, possuiu uma população instalada de cerca de 10 milhões nas áreas do Iraque e da Síria nas quais dominava (Solomon 2016a, 5; Stern e Berger 2015, 51). No final de 2016, esse número pode ter sido reduzido para cerca de 6 milhões à medida que perdeu território (Solomon 2016b, 3).

Seja qual for o seu número, o fato é que as pessoas sob o controle do Estado do EI “nunca haviam sido perguntadas de maneira confiável e verificável” se elas aprovavam seus governantes islâmicos. Além disso, enquanto um conflito armado colérico está acontecendo, “a população de um território ocupado não pode ser transformada à força no ‘povo’ desse território”, apontou Tomuschat (2015, 229).

Deve reconhecer-se que provavelmente houve algum apoio popular ao regime do EI baseado em motivos religiosos e históricos. A adoção pelo movimento EI da noção islâmica tradicional de um califado ressoou entre os muçulmanos como um “anseio pela autenticidade cultural, pela pureza religiosa e pela unidade política”, explicou Rosiny (2014, 1). Na mesma linha, McBride (em Stern e Berger 2015, 279) considerou a restauração do califado como algo mais do que simbólico:

...sem dúvida, é uma tentativa de retornar a uma forma idealizada de governo entendida como algo que existiu na era em que o mundo muçulmano floresceu.

Essas considerações ajudam a explicar por que cerca de 20 mil pessoas de cerca de 90 países haviam se encaminhado para o Estado do EI até 2016, seja para celebrar o califado renascido ou tomar as armas para estender seu mandato em toda a região e além (Salomão 2016b, 1). Mais pragmaticamente, os habitantes das regiões controladas pelo EI podem ter sido conquistados pela habilidade dos suseranos do EI em apresentar seu governo como algo preferível à opressão ou negligência que caracterizou o governo anterior de Damasco e Bagdá (Salomão 2016b, 20; Bunzel 2015, 36).

Governo

Embora nunca tenha sido considerado um Estado em direito internacional, o EI deteve uma estrutura de governo (Solis 2015, 82). O poder estava concentrado nas mãos de Abu Bakr al-Baghdadi (Caliph Ibrahim), que era o líder político e religioso, e dois deputados, um para o Iraque e outra para a Síria. Foram determinados os objetivos gerais de governo. A liderança executiva também era composta de um gabinete de oito ministros que chefiavam os departamentos de Estado e dois conselhos. O Conselho Shura, mais poderoso, supervisionou questões de Estado e comunicou decisões de alto nível na cadeia de comando para a implementação. Seus membros foram nomeados pelo califa. O Conselho da Sharia foi encabeçado pelo califa e encarregado de selecionar futuros califas e dirigir todos os assuntos religiosos e judiciais. O Conselho da Sharia também serviu como uma agência de quase-inteligência (Armacanqui 2016, 6; Evertse 2016, 35).

O segundo nível de governo consistiu em províncias - 16 em um estágio - cada uma das quais tinha um *emir* que supervisionava sua região. O terceiro nível era composto por governos locais e unidades administrativas (Evertse 2016, 35; Armacanqui 2016, 7-9; Bellew 2015, 258). Para estender seu controle nas comunidades, os líderes do EI também dependeram dos chamados burocratas de *nível de rua*. Trata-se de oficiais administrativos e judiciais e policiais religiosos que interagem de forma direta e contínua com os cidadãos e representavam a forma principal de contato que muitos habitantes tinham com o Estado Islâmico físico (Armacanqui 2016, 10-11).

O Estado aspirante administrava uma dúzia de departamentos, incluindo Serviços Públicos, Educação, Saúde, Finanças, Assuntos Judiciais, Moralidade Pública, Polícia Religiosa, Defesa, Recursos Preciosos e Agricultura. Algumas dessas estruturas eram novas, refletindo a agenda ideológica do EI, enquanto outras foram tomadas das autoridades iraquianas e sírias em retirada (Salomão 2016b, 4; Armacanqui 2016, 5,15). O que os criadores retrataram como um sistema judicial distinto e autêntico, baseou-se em tribunais para aplicar o direito civil tradicional e uma versão estrita da lei da Shari'a (Evertse 2016, 36, Armacanqui 2016, 4). A política também exibiu outros símbolos de Estado como sua própria bandeira e hino e emitiu passaportes (Rosiny 2014, 5).

Um braço crítico do Estado era o militar. Em certo estágio, o Estado do EI tinha cerca de 31 mil combatentes sob sua bandeira, com unidades militares ativas estacionadas em todo o seu território (Salomão 2016b, 20; Armacanqui 2016, 1). As posições superiores eram dominadas por profissionais experientes, muitos dos quais haviam servido na força de defesa iraquiana do presidente Saddam Hussein. Um grande número de militantes estrangei-

ros também se juntou às forças do EI (Stern e Berger 2015, 75-99, Delphin 2016, 1-55). A abundância de armas sofisticadas em seu arsenal permitiu que a milícia do EI conduzisse uma guerra convencional e assimétrica (Solomon 2016b, 26-7).

Quando o movimento EI conquistou território dos Estados sírio e iraquiano, realizou esforços determinados para construir ou reconstruir um sistema de governo a fim de proporcionar aos habitantes segurança e bem-estar - em vários casos, de fato, superior ao que as autoridades anteriores entregaram (Armacanqui 2016, 4 -6). Em nome da construção do Estado, a liderança do EI lançou projetos de infraestrutura relacionados a estradas, água, esgoto, eletricidade e transportes públicos (Evertse 2016, 35-6; Solomon 2016b, 18). Em certo ponto, mais de 60% das despesas políticas foram dedicadas aos projetos de construção do Estado (Martin e Solomon 2017, p. 28). O Estado do EI, além disso, demonstrou a capacidade de administrar campos de petróleo, usinas e barragens nas áreas capturadas do Iraque e da Síria (Martin e Solomon 2017, 26). Outros bens públicos, como educação, habitação, saúde e alimentos também foram fornecidos (Evertse 2016, 36, Martin e Solomon 2017, 11,16,27). A segurança melhorada foi realizada por uma “força de segurança policial em bom funcionamento” que reprimiu fortemente o crime (Armacanqui 2016, 6).

Felizmente para o Estado do EI, o mesmo possuía recursos financeiros consideráveis para seus esforços civis e militares. Bem antes da proclamação do Estado-califado, em junho de 2014, o EI como organização acumulou uma vasta riqueza supostamente por conta de doações privadas de países muçulmanos, incluindo Arábia Saudita, Catar, Kuwait e Jordânia. À medida que o grupo conquistou território no Iraque e na Síria, ganhou o controle de sua fonte de receita mais valiosa, a saber, os campos de petróleo e as refinarias. Os bancos apreendidos pelos combatentes do EI em seus movimentos expansionistas proporcionaram outra lucrativa fonte de renda (Evertse 2016, 38-9, Solomon 2016b, 24-5, Isakhan 2015, 230). Impostos também foram cobrados sobre os habitantes de territórios controlados pelo movimento (Armacanqui 2016, 1). Em 2015, o EI gerou uma receita de aproximadamente US \$ 2,4 bilhões e os ativos sob controle do movimento estavam, no momento estimado, em mais de US \$ 2 trilhões (Martin e Solomon 2017, 1,18). O EI foi apropriadamente chamado de a “organização militante mais rica do mundo” (Evertse 2016, 39).

Os líderes do Estado do EI não eram avessos a outras formas descaradamente criminosas de geração de receita, tais como sequestro, extorsão, contrabando de petróleo e outras matérias-primas, venda ilícita de artefatos culturais, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e tráfico de órgãos (Evertse

2016, 39; Martin e Salomão 2017, 3,18-22). Tais atividades tornaram a política do EI uma política de estado criminal. Ele não foi o único Estado contestado a se envolver na economia ilícita; os estados pretendentes da Eurásia fizeram o mesmo.

Os abusos graves de direitos humanos foram tão disseminados que podem ser considerados como uma característica chave do governo do EI. As autoridades empregaram força bruta para estabelecer e manter o controle e também manter a população sob controle. As liberdades civis foram ainda mais corroídas pela aplicação policial religiosa de Al-Hisba de códigos islâmicos de comportamento estritos (McCants 2015, 136-7, Armacanqui 2016, 6). Onde o movimento capturou áreas com grandes populações não-sunitas, como a região de Yazidi no Iraque e Mosul com sua comunidade cristã, recorreu à limpeza religiosa por meio de expulsão, tortura e execuções em massa. As mulheres e os filhos da comunidade Yazidi também foram escravizados (Armacanqui 2016, 5; Melhem 2015; Isakhan, 2017, 274-5).

Uma última característica do governo do EI que vale à pena ser lembrada é o seu uso sofisticado da propaganda ou, de forma mais imponente, a diplomacia pública. O Al Hayat Media Center do Estado promoveu uma estratégia de propaganda multimídia que combinou propaganda violenta (para chocar e aterrorizar o público) com imagens convidativas da Terra Prometida, criadas em áreas controladas pelo EI (para ajudar a recrutar religiosos estrangeiros) (Evertse 2016, 40 -2; Blaker 2015, 1-9, Melki e Jabado 2016, 94). Como Stern e Berger (2015, 3) afirmam: “O EI construiu seu nome sobre o marketing da selvageria, desenvolvendo sua mensagem para vender uma mistura estranha, mas potente, de utopismo e carnificina assustadora para uma audiência mundial”. Os propagandistas do EI foram altamente habilidosos em difundir suas mensagens através de mídias sociais (incluindo Facebook, Twitter, YouTube e Instagram), ao mesmo tempo em que produziram publicações mais convencionais, como *Al-Naba* (língua árabe), *Dabiq* (inglês), *Constantinople* (Turco) e *Rumiyah* (inglês, francês e outras línguas) e transmissões de rádio em cinco línguas (Ingram 2016, “Islamic State: Unfriended”, 2015).

O estado do EI estabeleceu claramente estruturas e processos oficiais elaborados e teve a mão-de-obra e o dinheiro para desempenhar funções típicas do governo (McCants 2015, 153). A entidade também gozava de independência constitucional e soberania interna. Mas a política do EI cumpriu o requisito de direito internacional de um governo efetivo? Escrevendo em 2015, Tomuschat (2015, 228) argumentou que os governantes do EI podem ter efetivamente desempenhado algumas funções administrativas em áreas específicas como Raqqa e Mosul, mas “a estrutura geral ainda é extremamente instável” devido à guerra em curso. Ele concluiu que, por causa da “falta

de autoridade governamental consolidada”, um novo Estado não pôde e não emergiu nos territórios reivindicados pelo movimento EI. Se Tomuschat pudesse ser criticado por ter estabelecido parâmetros tão altos em 2015, a séria perda de território do Estado do EI desde o final de 2016 foi fatal para qualquer noção de autoridade governamental consolidada. O abuso de direitos humanos em territórios sob seu controle, as atividades terroristas, o envolvimento na economia global ilícita e a destruição desleal de tesouros culturais prejudicou ainda mais qualquer afirmação do EI de ser uma política bem governada, digna de aceitação internacional.

Relações Internacionais

Como a Somalilândia, o EI experimentou o reconhecimento zero, a última forma de isolamento diplomático. Mas, ao contrário da Somalilândia e dos outros Estados contestados de hoje, o Estado do EI não aspirava ao reconhecimento e à aceitação internacional na comunidade global de Estados confirmados. O reconhecimento dos Estados “não crentes” era supérfluo para uma entidade islâmica inclinada a criar um califado muçulmano sem fronteiras através de uma guerra santa contra os não-muçulmanos. Se os países muçulmanos individuais tivessem reconhecido o Estado do EI, a liderança do EI presumivelmente acreditava que eles seriam automaticamente incorporados ao califado. Nenhum Estado muçulmano existente concordou (Rosiny 2014, 6; Martin e Salomão 2017, 14).

Apesar da falta de reconhecimento, o Estado do EI teve algumas relações com outros países. Uma delas foi a venda de petróleo produzido nos territórios que ocupava. A Turquia era uma compradora (Martin e Salomão 2017, 19). Grupos privados em vários países muçulmanos, como foi observado anteriormente, forneceram financiamento para o movimento EI. Uma série de interações não oficiais entre Estados contestados e confirmados também tem sido comum.

Houve, no entanto, algumas diferenças fundamentais no status internacional da política do EI e de outros Estados contestados. A comunidade mundial não estava disposta a fechar os olhos à existência do EI na esperança de que ele desaparecesse ou se tornasse um “conflito congelado” contencioso. Nem houve nenhuma inclinação coletiva para delegar a busca de uma resolução imediata dos conflitos sobre o EI para os países da região. Em vez disso, o Conselho de Segurança da ONU tomou para si o assunto, designando o movimento EI e sua política física como uma ameaça para a paz e a segurança internacionais e elevando-os ao topo da agenda global de segurança entre 2014

e 2017. Agindo sob o Capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho de Segurança adotou uma série de medidas punitivas contra o movimento-Estado⁴. O objetivo não era reformar o Estado do EI, mas causar seu desaparecimento, se não também o do movimento EI. A comunidade mundial tinha efetivamente emitido uma sentença de morte contra a política do EI, algo relativamente raro na política internacional de Estados contestados.

O principal crime do qual o Conselho de Segurança da ONU acusou repetidamente “o Estado Islâmico no Iraque e o Levante (ISIL)”, como foi chamado nas resoluções do Conselho, era a ameaça à paz e à segurança internacional “causadas por atos terroristas”. A primeira dessas resoluções, número 2170 de agosto de 2014, reafirmou resoluções anteriores sobre o assunto declarando que o terrorismo em todas as suas manifestações “constitui uma das ameaças mais graves à paz e à segurança internacionais” e que todos os atos de terrorismo “são criminosos e injustificáveis”. Além do ISIL, a resolução também mencionou a Frente Al-Nusra (uma afiliada da Al-Qaeda na Síria), a própria Al-Qaeda e seus outros associados. A resolução 2249 de novembro de 2015 também se referiu a essas organizações como ameaças à paz e à segurança internacionais, mas acrescentou que a ISIL “constitui uma ameaça global e sem precedentes para a paz e a segurança internacionais”. Resolução 2170 e resoluções subsequentes do Conselho (por exemplo, 2178 de setembro de 2014, 2253 de dezembro de 2015 e 2322 de dezembro de 2016), denunciaram o ISIL e outros grupos de “atos terroristas criminais em andamento e contínuos” que causam a morte de civis inocentes, a destruição de bens e “Muito prejudicam a estabilidade”. Condenações relacionadas foram aplicadas ao recrutamento e treinamento de “combatentes terroristas estrangeiros” do grupo e seus “ataques terroristas” em lugares como Ancara, Paris, Sinai e Beirute (resolução 2249 de 2015).

As outras transgressões do EI registradas nas resoluções do Conselho (das quais algumas são citadas) foram:

- sua “ideologia violenta e extremista” (2249 de 2015);
- controle sobre território significativo e recursos naturais em toda a Síria e Iraque (2249 de 2015);
- minar a estabilidade no Iraque, na Síria e na região (2170 de 2014);
- rapto de mulheres e crianças e “sua exploração e abuso” que incluíram estupro e casamento forçado (2199 de 2015, 2253 de 2015);
- sequestros, reféns e assassinatos de reféns (2170 de 2014, 2199 de 2015, 2253 de 2015);

⁴ As Resoluções do Conselho de Segurança da ONU estão disponíveis em texto completo em www.un.org/en/documents/resolutions.

- “ataques graves sistemáticos e generalizados” contra civis (2249 de 2015);
- violações dos direitos humanos e das leis da guerra (2170 de 2014, 2249 de 2015);
- crimes contra a humanidade (2170 de 2014);
- “atos bárbaros de destruição e saque do patrimônio cultural” no Iraque e na Síria (2199 de 2015, 2249 de 2015) e
- envolvimento e lucro com práticas de crime organizado transnacional, incluindo o tráfico de pessoas, armas, drogas, artefatos, recursos naturais (petróleo, ouro, vida selvagem), sequestro de resgate, extorsão e roubo de banco (2253 de 2015, 2322 de 2016).

Tomada como um todo, a folha de encargos compilada pelo Conselho de Segurança da ONU retratou o EI - seja como um movimento ou um Estado putativo - como terrorista e criminoso, o qual não tinha lugar na comunidade de Estados ou na sociedade civil internacional.

Havia outros motivos legais e políticos sobre os quais os Estados existentes rejeitavam a política do EI e apoiaram sua destruição. Uma razão óbvia foi o uso ilegal da força, agressão, conquista e a violação da integridade territorial da Síria e do Iraque para proclamar seu califado (Amorós 2016, 13; Mulligan 2016, 78; Van der Vyver 2016, 533; Tomuschat 2015, 231). Como um Estado e um movimento político-religioso, o EI também ameaçou a segurança e a estabilidade imediata da região e mais além por meio do estabelecimento de afiliados ou “franquias locais”. Além dos países mencionados anteriormente, associados ao EI podem ser encontrados no Afeganistão, no Paquistão, no Mali, na Somália, na Tunísia, no Líbano, na Jordânia, nas Filipinas, na Indonésia e no Bangladesh (Salomão 2016b, 7-10, Gunaratna 2016, “Estado islâmico e Crise no Iraque e na Síria no Maps “2017).

Um “padrão moral legalmente confirmado” de Estado que a política do EI não conseguiu cumprir, era que a legitimidade de um Estado dependia também da autodeterminação dos povos. A política do EI não era, no entanto, a de que uma colônia alcançasse a autodeterminação externa. A população de territórios controlados pelo EI não recebeu autodeterminação interna, tendo lhe sido negado o direito de escolher livremente sua forma de governo e liderança política (Amorós 2016, 11-14, Bellew 2015, 261-2, Yihdego 2015).

Como o EI “se afasta deliberadamente dos padrões mundiais de paz e justiça”, Tomuschat (2015, 231-2.240) sustenta, não tinha o direito de se juntar ao sistema que deu origem a esses padrões e obter benefícios com isso. Excluídos das fileiras de Estados respeitáveis, o EI “pode ser tratado como um

distúrbio criminal da vida internacional” e seus líderes e membros devem ser processados por crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Outros advogados internacionais e analistas adicionaram a acusação de genocídio, pelos membros do EI também devem ser responsabilizadas criminalmente (Mantilla 2016, 451-68; Lekas 2015, 313-39; Waltman 2016, 818-36; Stern e Berger 2015, 115,210- 16). De forma instrutiva, os relatórios do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2015 e 2016 afirmam que o EI cometeu três destes crimes internacionais contra o povo Yazidi no Iraque e na Síria, enquanto outras comunidades religiosas não-sunitas nos territórios do EI também foram submetidas a abusos graves de direitos humanos (Solis 2015, 70; Mantilla 2016, 459; McCants 2015, 112-13; Scharf 2016, 21). Na mesma linha de Tomuschat, Yihdego (2015) argumentou que, uma vez que o EI cometeu genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade “como uma forma estratégica clara e abominável”, desqualificou-se para ser considerado um ator internacional elegível para os direitos decorrentes do Estado.

Vale a pena reiterar outros delitos do EI, retratado como a limpeza cultural. Um relatório preparado para a Unesco em 2014 definiu a limpeza cultural como “uma estratégia intencional que busca destruir a diversidade cultural” através de uma combinação de duas ações: o alvo deliberado dos indivíduos com base em sua “origem cultural, étnica ou religiosa” e ataques deliberados “em seus lugares de culto, memória e aprendizado”. Esses atos constituem crimes de guerra e crimes contra a humanidade e, portanto, os perpetradores são passíveis de ação judicial de acordo com o direito internacional (Hill 2016, 194). O Estado do EI foi manifestamente culpado de destruir sistematicamente o patrimônio cultural e, portanto, a diversidade cultural nas áreas sob seu controle. Entre os locais de patrimônio cultural destruídos pelo EI no Iraque e na Síria estão Palmira, Nimrud, Khorsabad, o túmulo de Jonah, Hatra e o Museu e Biblioteca de Mosul (Hill 2016, 196-200).

O que mais incomodou a comunidade internacional foi a busca, pelo movimento e Estado do EI, por um califado muçulmano global que destruiria o sistema westfaliano de Estados soberanos. Portanto, aqui reside o principal paradoxo do Estado islâmico: por um lado, mostrava as características básicas de um Estado no direito internacional - um governo no controle de um território povoado - mas, por outro lado, rejeitou a ordem internacional de governo (Amorós 2016, 9,14). O movimento considerou seu Estado autoproclamado como uma plataforma de lançamento para uma guerra santa destinada a estabelecer um império teocrático global (McCants 2015, 119). Como resultado, afirmou Amorós (2016, 20-23), “a sobrevivência do Estado islâmico e a sobrevivência da sociedade internacional são mutuamente exclusivas, uma vez que ambas se baseiam em visões opostas da legitimidade da ordem mundial”.

O Conselho de Segurança da ONU, como sugerido, não se satisfaz em apenas emitir acusações e denúncias contra o Estado/movimento EI; também decidiu por ações concretas. A resolução 2170 (2014) repetiu as afirmações anteriores de que as ameaças causadas por atos terroristas precisavam ser combatidas “por todos os meios” de acordo com a Carta da ONU e o direito internacional, com a ONU “liderando e coordenando esse esforço”. O Conselho também declarou que

... o terrorismo só pode ser derrotado por uma abordagem abrangente e que envolva a participação ativa e a colaboração de todos os Estados, além da participação internacional e de organizações regionais (resolução 2199, veja também a resolução 2354 de 2017).

O Conselho de Segurança ordenou ou solicitou aos Estados que tomassem uma série de ações contra o EI, a Al-Qaeda e outras organizações terroristas. A lista incluiu as seguintes medidas (com algumas das resoluções relevantes citadas):

- interromper o comércio de petróleo (2199 de 2015, 2253 de 2015);
- impor sanções financeiras e de viagem direcionadas (2199 de 2015, 2253 de 2015, 2322 de 2016);
- congelamento de todos os ativos estrangeiros (2170 de 2014, 2199 de 2015, 2253 de 2015);
- abster-se de se envolver em comércio direto ou indireto com esses grupos em vários recursos econômicos (2199 de 2015, 2253 de 2015);
- proibir o fornecimento de armas e material relacionado (2199 de 2015, 2253 de 2015);
- prevenir e suprimir o recrutamento e transporte de “combatentes terroristas estrangeiros” (2253 de 2015);
- prevenir e combater o tráfico de bens culturais e infrações associadas (2322 de 2016) e
- responsabilizar pessoas responsáveis por atos terroristas, violações do direito internacional humanitário ou abuso dos direitos humanos (2170 de 2014, 2322 de 2016).

Vários países levantaram armas para aniquilar o EI como um Estado físico. O presidente Barack Obama, por exemplo, em setembro de 2014 prometeu que os EUA “degradariam e, em última análise, destruiriam” a política autoproclamada (“Líbia: A Terceira Frente” 2016; Stern e Berger 2015, 49; Armacanqui 2016, 1-3). Dois anos depois, uma ofensiva militar liderada

pelos Estados Unidos foi realmente lançada. Os EUA foram acompanhados por uma coalizão de mais de 50 países, incluindo a Turquia, França, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Austrália, Jordânia, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Catar e Arábia Saudita. Os ataques aéreos contra os alvos do EI no Iraque e na Síria foram a forma preferida de ação militar, com mais de 11.500 ataques lançados entre agosto de 2014 e abril de 2017 (Coleman 2014, 79; Martin e Solomon 2017, 10,23; Scharf 2016, 15-17). A Rússia, ao defender o regime sitiado do presidente Bashar al Assad na Síria, também direcionou seu poder armado contra o Estado do EI e seus combatentes, assim como o Irã (Martin e Salomão 2017, 82; Lockie 2017).

Em síntese, as reações internacionais ao movimento EI e ao seu Estado equivaleram ao estabelecimento e à operacionalização de um regime internacional de fato, centrado na ONU, para combater, dentre os atores internacionais existentes, um excepcional violador de regras.

Conclusões

O Estado do EI apresentou três dos componentes básicos do Estado em direito internacional, nomeadamente: território, população e governo. Tal como acontece com a maioria dos outros Estados contestados, esses recursos foram contestados internacionalmente também no caso da entidade EI. O déficit de reconhecimento foi total, sem nenhum país disposto a conceder o reconhecimento do Estado de jure. Este também foi o destino da Somalilândia. Essas áreas de semelhança entre o Estado do EI e os outros Estados contestados atualmente foram, no entanto, ofuscadas pelas características singulares da política islâmica.

Primeiro, o Estado Islâmico era uma entidade complexa e híbrida: força militar, grupo terrorista transnacional, empresa criminosa internacional, Estado, califado e autodenominado defensor da fé muçulmana em todo o mundo (Solis 2015, 82; Stern e Berger 2015, 289; Yihdego 2015; Tomuschat 2015, 223). Alguns outros Estados reconheceram um ou mais desses recursos (sem comprometer seu Estado), mas o EI foi provavelmente único em ser tudo isso ao mesmo tempo.

Em segundo lugar, o movimento e o Estado do EI provocaram uma indignação internacional muito maior do que os outros dez Estados contestados haviam feito nos últimos tempos; somente a Palestina e a Organização de Libertação da Palestina tinham cortejado a notoriedade global na década de 1970. Um dos motivos da infâmia do EI foi a “exibição pública da barbárie”, como a decapitação publicitária dos cativos (Stern e Berger 2015, 234).

O Estado do EI era, em terceiro lugar, não apenas uma teocracia; todo o sistema de governo foi baseado em um reinado de terror. Nenhum outro Estado contemporâneo contestado poderia igualar o aparelho de Estado opressivo do EI.

Em quarto lugar, e único entre os Estados contestados de hoje, a política do EI prosseguiu uma agenda internacional agressiva e revisionista. Estava empenhada em revogar o status quo político em sua vizinhança e além. Aqui estava um ator jihadista inclinado a destruir a comunidade de Estados, assumindo a própria forma de seus membros (Amorós 2016, 23).

Como consequência, o Estado do EI mostrou-se, na quinta instância, não interessado em se juntar à comunidade de Estados. Outros Estados contestados geralmente desejam aceitação internacional.

Em sexto lugar, a ONU e uma série de Estados individuais não meramente confiaram o Estado do EI ao limbo internacional por meio do isolamento (como com outros Estados contestados), mas lançaram uma campanha acordada para destruir a política do EI. A comunidade internacional julgou que o Estado do EI tinha sido concebido, nascido e criado em pecado e não poderia ser “civilizado” ou reformado apenas por se envolver pacificamente com ele.

A sétima diferença foi que o Estado do EI estava condenado a uma vida muito mais curta - três anos e meio - do que qualquer um dos outros dez Estados contestados. Mas mesmo que o EI tenha sido completamente destruído como uma entidade estatal, sua ideia fundamental de um califado muçulmano global para a ummah provavelmente sobreviverá e será perseguida por alguma outra organização mais cedo ou mais tarde (Amorós 2016, 25; Chikhi 2015, 1-10). Mais ameaçador, o desaparecimento do Estado do EI não significará o fim do EI como uma formação terrorista. Tendo criado “uma nova geração de militantes islâmicos que estão se espalhando como um incêndio” (Isakhan 2015, 232), com uma rede estrangeira de afiliados terroristas, o EI pode muito bem embarcar em uma nova onda de terror em uma ampla frente e assim continuar a colocar em perigo a paz e a segurança internacional.

Finalmente, o destino do Estado do EI confirma duas lições que os fundadores de Estado aspirantes podem aprender com os outros Estados contestados atualmente: a comunidade mundial não aceita passivamente a criação de um Estado pela agressão e a secessão, e a condição de Estado contestado raramente é uma etapa para a condição de Estado confirmado.

REFERÊNCIAS

- Allen, Steve. 2000. "Statehood, Self-determination and the 'Taiwan Question'". *Asian Yearbook of International Law* Vol. 9: 191-222.
- Amorós, Joan Prats. 2016. *The Islamic State and World Disorder: How the Jihadist Organization is Challenging the International Society*. Grau en Ciències Politiques I de l'Administraci². Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Armacanqui, Eric. 2016. *Building the Caliphate: Insight into the Islamic State's Governance and Bureaucracy*. MPP Professional Paper. Hubert H Humphrey School of Public Affairs, University of Minnesota.
- Ayoob, Mohammed. 2016. "The Myth of the Islamic State – the History of a Political Idea". *Foreign Affairs*. April. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-03/myth-islamic-state>.
- Bahcheli, Tozun, Barry Bartmann and Henry Srebrnik (eds). 2004. *De Facto States: The Quest for Sovereignty*. London: Routledge.
- BBC News. 2017. "How the Battle for Mosul Unfolded". July 10, 2017. <http://www.bbc.com/world-middle-east-37702442>.
- BBC News. 2017. "Islamic State and the Crisis in Iraq and Syria in Maps". April 28, 2017.
- Bellew, Chelsea E. 2015. "Secession in International Law: Could ISIS become a legally recognized State?". *Ohio Northern University Law Review* 42: 239-66.
- Berg, Eiki and Raul Toomla. 2009. "Forms of Normalization in the Quest for De Facto Statehood". *The International Spectator* 44(4): 27-45.
- Blaker, Lisa. 2015. "The Islamic State's use of Online Social Media". *Military Cyber Affairs* 1(1), article 4: 1-9. <http://scholarcommons.usf.edu/mca/vol1/iss1/4>.
- Bunzel, Cole. 2015. *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*. The Brookings Project on U.S Relations with the Islamic World Analysis Paper n. 19. March.
- Casperson, Nina. 2009. "Playing the Recognition Game: External Actors and the De Facto States". *The International Spectator* 44(4): 47-60.
- Chikhi, Sabrina. 2015. "Defeating ISIS: The Need for a Cooperative Effort". *Journal of Interdisciplinary Conflict Science* (Nova Southeastern University) 1(1):1-13.
- Coleman, Andrew. 2014. "The Islamic State and International Law: An Ideological Rollercoaster (sic)?". *Journal of the Philosophy of International*

Law 5(2): 75-80.

- Crawford, James. 1979. *The Creation of States in International Law*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 2015. "Kosovo and the Criteria for Statehood in International Law". In Milanović², Marko and Michael Wood (eds). *The Law and Politics of the Kosovo Advisory Opinion*. Oxford: Oxford University Press.
- Danforth, Nick. 2015. "The Myth of the Caliphate: The Political History of an Idea". *Foreign Affairs*. November. <https://www.foreignaffairs.com/articles/142379/nick-danforth/the-myth-of-the-caliphate>.
- Delphin, Andreas. 2016. *Holy Warriors of the Caliphate: Stroke of Illogical Fanaticism (sic) or Religious Nationalism?* Master's thesis in Political Science, University of Linnaeus, Kalmar.
- Dixon, Martin. 2000. *Textbook on International Law*. 4th edition. London: Blackstone Press.
- Dugard, John. 1987. *Recognition and the United Nations*. Cambridge: Grotius Publications.
- Evertse, Sophia J 2016. *The Evolution of a Militant Group: How ISIS Structured its Organization to Facilitate Rapid Growth from 2012 to the Establishment of the Caliphate in June 2014*. MA thesis in Conflict Studies and Human Rights. Utrecht University.
- Fischer, Sabine. 2016, *Not Frozen! The Unresolved Conflicts over Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno Karabakh in Light of the Crisis over Ukraine*. Berlin: SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Gaier, Malte. 2016. "Vom lokalen Akteur zur globalen Bedrohung". In *Die Globalisierung des Terrorismus. Auslandsinformationen 1*. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Geldenhuys, Deon. 2009. *Contested States in World Politics*. Houndmills: Palgrave.
- Grant, Thomas D. 1999. "Defining Statehood: The Montevideo Convention and its Discontents". *Columbia Journal of Transnational Law* 37(2): 403-58.
- Gunaratna, Rohan. 2016. "Global Terrorism in 2016". *UNISCI Journal* 40: 133-8. http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n40.51812.
- Hardcastle, Edgar. 1946. "The Withering Away of the State – From Marx to Stalin". *Socialist Standard*. Reproduced in https://www.marxists.org/archive/hardcastle/wither_away.htm.
- Hill, Caitlin V. 2016. "Killing a Culture: The Intentional Destruction of Cul-

- tural Heritage in Iraq and Syria under International Law”. *Georgia Journal of International and Comparative Law* 45: 191-220.
- Ingram, Haroro J. 2016. “ISIS: Assessing Rumiya”. *Australian Outlook*. September 12. http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook.
- Isakhan, Benjamin. 2015. “Conclusion: The Iraq Legacies and the Roots of the ‘Islamic State’”. In Isakhan (ed). *The Legacy of Iraq: From the 2003 War to the ‘Islamic State’*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- _____. 2017. “The Road to the ‘Islamic State’: State-society Relations after the US Withdrawal from Iraq”. In Isakhan, Mako, S and Dawood F (eds). *State and Society in Iraq: Citizenship under Occupation, Dictatorship and Democratization*. London: IB Tauris.
- Jackson, Robert H. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- James, Alan. 1986. *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*. London: Allen & Unwin.
- Lekas, Annalise. 2015. “#ISIS: The Largest Threat to World Peace Trending Now”. *Emory International Law Review* Vol. 30(2): 313-51.
- Lockie, Alex. 2017. “ISIS has been Militarily Defeated in Iraq and Syria”. *Business Insider*. November 17, 2017. <http://www.businessinsider.com/isis-military-defeat-iraq-syria-2017-11>.
- Lynch, Dov. 2004. *Engaging Eurasia’s Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Mantilla, Yuri. 2016. “ISIS’s International Crimes and jus cogens Norms: The Protection of Human Rights in Times of Global Terrorism” *Liberty University Law Review* 11:451-86.
- Martin, Michaela and Hussein Solomon. 2017. “Islamic State: Understanding the Nature of the Beast and its Funding”. *Contemporary Review of the Middle East* 4(1): 18-49.
- McCants, William. 2015. *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. New York: St. Martin’s Press.
- Melhem, Hisham. 2015. “An Islamic State for the Internet Age”. *Foreign Affairs*. November-December, 2015. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/keeping-caliphate>.
- Melki, Jad and May Jabado. 2016. “Mediated Public Diplomacy of the Islamic State in Iraq and Syria: The Synergistic Use of Terrorism, Social Media and Branding”. *Media and Communication* 4(2): 92-103.
- Mugerwa, Nkambo. 1968. “Subjects of International Law”. In Sorensen, Max

- (ed). *Manual of Public International Law*. London: Macmillan.
- Mulligan, Michael. 2016. "Conceptualizing an Internal Conflict: ISIS and International Law". *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 10 (1 & 2): 73-88.
- Pegg, Scott. 1998. *International Society and the De Facto State*. Aldershot: Ashgate.
- Raico, Ralph. 2017. "Marx's Theory of Stages: The Withering Away of the State under Socialism". *Mises Institute* (Austrian Economics, Freedom, and Peace). July 4, 2017. <https://mises.org/library/marxs-theory-stages-withering-away-state-under-socialism>.
- Rosiny, Stephen. 2014. *The Caliph's New Clothes: The Islamic State in Iraq and Syria*. GIGA Focus International Edition 6. Hamburg. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-397471>.
- Salazar, Virgемarie A. 2014. *The Caliphate in the Era of Nation-states*. MPPM. SSRN:<https://ssrn.com/abstract=2674473>.
- Scharf, Michael P. 2016. "How the War against ISIS Changed International Law". *Case Western Reserve Journal of International Law* 48: 15-67.
- Scott, Shirley V. 2017. *International Law in World Politics*. 3rd edition. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Shaw, Malcolm N. 2009. *International Law*. 6th edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shearer, Ivan. 2000. "International Legal Relations between Australia and Taiwan: Behind the Façade". *Australian Yearbook of International Law* 21: 113-32.
- Solis, Andrew. 2015. "Only [_____] can Judge: Analyzing which Courts have Jurisdiction over ISIS". *Southern Illinois University Law Journal* 40(1): 69-89.
- Solomon, Hussein. 2015. "Islam in Africa: From Sufi Moderation to Islamist Radicalization". *Journal for Contemporary History* 40(2): 176-96.
- _____. 2016a. "The Particular Role of Religion in Islamic State". *South African Journal of International Affairs* 23(4): 437-56.
- _____. 2016b. *Islamic State and the Coming Global Confrontation*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Stern, Jessica and JM Berger, 2015. *ISIS: The State of Terror*. London: William Collins.
- Strydom, Hennie and Christian Gevers. 2016. "Statehood and Recognition". In Strydom (ed). *International Law*. Cape Town: Oxford University

Press.

- Stucka, P. 1924. "The Last Act of the State: It Withers Away". *Reproduced in Seventeen Moments in Soviet History*, undated. <http://soviethistory.msu.edu/1924-2/socialist-legality/socialist-legality-texts/the-state-withers-away/>.
- Tarras-Wahlberg, Louisa. 2016. *Promises of Paradise? A Study of Official ISIS-Propaganda Targeting Women*. Master's thesis in Political Science. Swedish Defence University.
- The Economist. 2015. "Islamic State: Unfriended". December 12, 2015.
- The Economist. 2016. "Libya: The Third Front". February 6, 2016.
- Todenhöfer, Jürgen. 2015. *Inside IS – 10 Tage im "Islamischen Staat"*. Munich: C Bertelsman.
- Tomuschat, Christian. 2015. "The Status of the 'Islamic State' under International Law". *Die Friedens-Warte* 90(3-4): 223-44.
- Toomla, Raul. 2016. *De Facto States in the International System: Conditions for (In)formal Engagement*. Tartu: University of Tartu Press.
- Van der Vyver, Johan D. 2016. "The ISIS Crisis and the Development of International Humanitarian Law". *Emory International Law Review* 30(4): 531-64.
- Waltman, Gerald. 2016. "Prosecuting ISIS". *Mississippi Law Journal* 85(3): 817-856.
- Ward, Alex. 2017. "ISIS Just Lost its Last Town in Iraq". *Vox*. November, 2017. <https://www.vox.com/world/2017/11/17/16669650/iraq-isis-syria-iraq>.
- Yihdego, Zeray. 2015. "The Islamic 'State' Challenge: Defining the Actor". *e-ir.info*. June 24, 2015. <http://www.e-ir.info/2015/06/24/the-islamic-state-challenge-defining-the-actor/>.

RESUMO

Estados contestados são entidades cujas reivindicações de Estado são desafiadas pela comunidade internacional, resultando em falta de reconhecimento de jure. Em 2014, o Estado Islâmico (IS) tornou-se a mais recente adição à dinâmica atual de Estados contestados. Seus contemporâneos incluem a Abecásia, a Ossétia do Sul, a República Turca do Norte de Chipre, a República Democrática Árabe Saaraui, o Kosovo e a Somalilândia. O déficit de reconhecimento do EI foi maior que o da maioria dos outros Estados contestados, mas, como os demais, também apresentava características padrão de Estado. Essas semelhanças foram, no entanto, ofuscadas pelas profundas diferenças entre o Estado do EI e suas contrapartes.

PALAVRAS-CHAVE

Estado Islâmico (EI); Estados contestados; Soberania; Reconhecimento de Estados.

Recebido 24 de dezembro de 2017.

Aprovado em 15 de fevereiro de 2018.

Traduzido por Gabriela Ruchel de Lima

IRAQUE: DESENVOLVIMENTOS INTERNOS E EXTERNOS NOS ANOS PÓS-SADDAM

Pavlo Ignatiev¹

Introdução

O Iraque é muito importante para a comunidade mundial devido a sua posição estratégica no encontro entre o Golfo Pérsico, o Mar Mediterrâneo e o Mar Vermelho, além de grandes riquezas minerais e petrolíferas. Além disso, o caso iraquiano ilustra todos os aspectos da política do Oriente Médio dos EUA desde o fim da Guerra Fria.

O Iraque é visto por muitos cientistas como um estado falido, apesar da enorme riqueza mineral e considerável ajuda oficial americana. Este país permanece entre os dez principais atores estatais com as maiores reservas de petróleo do mundo. No entanto, os depósitos de petróleo bruto estão divididos entre a maioria xiita no sul e as minorias curdas nas regiões do nordeste, o que põe em perigo sua segurança e desenvolvimento. Os cidadãos curdos exigem independência, enquanto os leais sunitas querem mais poder no processo político e se esforçam para acabar com a violência sectária. Ao mesmo tempo, o Iraque está dividido entre o Irã e os EUA, com cada lado exigindo lealdade e cooperação plena. Os principais passos de pesquisa explicam as peculiaridades da recuperação econômica do Iraque, os motivos da independência de fato do Curdistão iraquiano autônomo, as origens da guerra civil xiita-sunita, a deterioração da presença estratégica americana e o aumento da influência iraniana em um país devastado pela guerra.

O objetivo principal do artigo é analisar o resultado da transição de 14 anos do regime totalitário de Saddam Hussein para a governança democrática. Também é importante descobrir como o estado pós-Saddam enfrenta os graves desafios externos que emanam da Turquia, do Irã e da insurreição na Síria. Os veículos de notícias iraquianos, turcos e iranianos, juntamente com

¹ Professor do Department of Country Studies and Chief of Centre of Indology da Taras Shevchenko National University of Kiev. Doctor of Politics. E-mail: pavloi@yahoo.com.

os sites oficiais dos respectivos Ministérios de Relações Exteriores e as publicações de think tanks foram utilizadas como principais fontes de informação.

Análise das últimas publicações

Muitos pesquisadores dos EUA estudam os desenvolvimentos iraquianos sob a perspectiva dos interesses nacionais americanos, mas este trabalho fornece uma análise abrangente da interação entre o Iraque e seus principais parceiros políticos e econômicos, a fim de recriar e analisar eventos vitais na era pós-Saddam. O que diz respeito à Ucrânia, é importante destacar o trabalho científico de *Alexandr Manchinskiy*², que argumenta que as operações de contra-insurgência dos EUA no Iraque foram extremamente cruéis e que a administração interina americana não impediu o aumento dos roubos de tesouros da Babilônia (Manchinskiy 2015). Em outro artigo, *Ganna Shelest*³ considera os erros do presidente George Bush Junior no Iraque, dentre os quais ações como a intervenção sem justificativa, a negação de um julgamento adequado e a rápida execução de Saddam Hussein, de 69 anos, promovendo a divisão xiita-sunita através de um processo democrático sem fornecer salvaguardas para a minoria sunita e a adoção de Constituições antidemocráticas em 2005 (Shelest 2013). Finalmente, *Ludmila Chekalenko e Viacheslav Zivatiy*⁴ chamam as tentativas da Turquia e da Síria de desviar as águas do Tigre e do Eufrates de uma grave ameaça à segurança do Iraque, a qual o Estado iraquiano é completamente impotente para parar (Chekalenko, Zivatiy e Vasilieva 2014).

O país está situado no encontro entre o Mar Mediterrâneo, o Golfo Árabe (Persa) e o Mar Vermelho, influenciando os eventos nas três respectivas regiões. Sob o domínio do Partido Baath, o Iraque foi considerado a última fronteira do mundo árabe sunita contra os xiitas do Irã, mas hoje ambos os vizinhos com a maior população xiita no Oriente Médio demonstram unidade em muitas questões regionais importantes. Além disso, o Iraque continua a ser um participante da questão curda não resolvida e o único Estado do mundo onde os curdos gozam de ampla autonomia regional, possuindo as

2 Trabalho original: Маначинский Александр, “Ирак: тайные пружины войны” (Киев: Румб, 2005), 416 с.

3 Trabalho original: Шелест Ганна, “Ирак: десять лет, которые мы потеряли”, Зеркало Недели, 22 березня, 2013

4 Trabalho original: Чекаленко Л., Циватий В., Васильева М. “Турецька Республіка на початку ХХІ століття: традиції, зовнішньополітична стратегія, інституційна модель”, Зовнішні справи. 1 (2014): 22 - 27.

próprias forças armadas Peshmerga (literalmente “aqueles que enfrentam a morte”), o governo, a bandeira e os escritórios de representação semi-oficiais no exterior.

O Iraque é espremido entre a Arábia Saudita e o Irã, com uma pequena saída de 58 quilômetros de extensão para o Golfo Pérsico e uma crescente dependência do trânsito jordaniano. Em geral, o Estado iraquiano compartilha 3,631 quilômetros de fronteiras desafiadoras com seis vizinhos rebeldes: Irã, Jordânia, Kuwait, Arábia Saudita, Síria e Turquia (Iraq Business News 2013).

Por outro lado, a posição geopolítica de 33,7 milhões de iraquianos é desfavorável e define sua dependência de vizinhos em questões de trânsito de petróleo bruto e compartilhamento de recursos hídricos. Este país está situado dentro do cinturão da Mesopotâmia (“Terra entre os rios”) e, juntamente com a Turquia e a Síria, usa fortemente água de ambos os cursos de água transfronteiriças - o Tigre e o Eufrates. A área terrestre iraquiana de 438 mil quilômetros quadrados é povoada de forma desproporcional com o maior número de pessoas que residem nas partes sul e central do país, e em regiões do nordeste. Os xiitas constituem cerca de 65 por cento da população, árabes sunitas e curdos 36 por cento e outras minorias como os armênios cristãos, assírios e yazidis representam o resto dos iraquianos (Refworld 2015).

A capital de 7,5 milhões de Bagdá está situada na parte central do Iraque, perto do Tigre. Devido a uma longa faixa de 58 quilômetros de extensão, o país possui um acesso limitado ao Golfo e ao porto Umm Qasr. Outro problema é a forte dependência do rio Shatt al-Arab (“fluxo árabe”) - de 204 km de comprimento e 2 km de largura -, formado pela confluência do Tigre e do Eufrates, moldando assim uma parte da fronteira com o Irã. Este corpo estratégico de água é usado para transportar mercadorias para a área portuária de Basra, conhecida como “A Veneza do Oriente” por causa dos inúmeros canais e casas do século XIX. Cinco portos de Basra são responsáveis pelo tratamento de 80 por cento das exportações de petróleo, e a participação do leão na economia iraquiana depende da logística dessa cidade. Além disso, o campo de petróleo gigante “Rumaila” com uma produção diária recorde de 1,4 milhão de barris de petróleo está situado nas proximidades (Al-Monitor 2013).

O Iraque é considerado um dos berços da civilização do Oriente Médio e é famoso pelas antigas cidades da Babilônia, Ur, Lagash e Uruk, bem como pelos locais sagrados do poder espiritual xiita em Karbala, Najaf e Kufa. Combinados com Bagdá e Basra, eles constituem um grande incentivo para visitar este país.

Apesar dos consideráveis recursos de petróleo e gás, cujos lucros nos cofres estatais podem dar suporte a diferentes campos da atividade econômica com subsídios, a produção de alimentos no país é pouco desenvolvida. A re-

gião da Mesopotâmia, como berço da agricultura, é conhecida por terras aráveis devido à disponibilidade de água dos dois maiores rios, Tigre e Eufrates, e uma enorme área de pântano com árvores de tâmaras no sul. A agricultura, principalmente ligada ao cultivo de trigo, cevada e tâmaras, também desempenha um importante papel adicional. Na sequência da invasão de 2003, a administração interina americana eliminou restrições à importação de alimentos e, como resultado, os produtores locais sofreram com a feroz concorrência estrangeira. Além disso, o sistema de assistência amplamente utilizado por Saddam Hussein desde 1995 para apoiar os pobres foi mantido como uma medida para alimentar a população durante o período de instabilidade. Cada pessoa, coberta pelo programa, tinha direito a receber mensalmente 3 kg de arroz, 2 kg de açúcar, 9 kg de farinha, além de folhas de chá, feijão e pasta de tomate (Global Arab Network 2009). Essas generosas distribuições levaram à compra de enormes volumes de alimentos, permitidos pela ONU. Finalmente, países vizinhos, a Turquia e a Síria freqüentemente desviaram a água do Tigre e do Eufrates para suas necessidades industriais e agrícolas e milhões de hectares no Iraque foram afetados pela desertificação e forte tempestade de areia sazonal. Hoje, menos da metade das terras aráveis está sendo cultivada. As principais importações de alimentos incluem carne, cereais, açúcar, frutas e vegetais, fórmula de leite para bebês, trigo e arroz. Com o desdobramento do conflito contra o Estado Islâmico do Iraque e da Síria, cujos militantes agarraram enormes áreas de terra produtiva no noroeste, onde o trigo e a cevada eram cultivados, a demanda por produtos da agricultura continuou a crescer de forma constante (FAO 2014).

Em 2008, o governo apresentou “A iniciativa agrícola” destinada a fornecer empréstimos facilitados para os agricultores no valor de 1,5 bilhões de dólares. O programa de replantação de palmeiras também foi iniciado. Em 1960, o Iraque foi o maior produtor de tâmaras no mundo com 32 milhões de palmeiras no uso e sua produção anual constituiu um milhão de tons de frutas. Mais tarde, o número de palmeiras caiu para 11 milhões devido aos fortes combates durante a guerra Irã-Iraque e a severa crise de combustível no início dos anos 1990, que forçou as populações locais a cortar árvores. Mas hoje as medidas de replantação destinam-se a aumentar o número de palmeiras para 40 milhões e a introduzir melhores variedades de tâmaras nos mercados mundiais, a fim de entrar em uma forte concorrência com os principais produtores do Oriente Médio (Reuters 2011). Isso é importante, porque durante o mês sagrado do Ramadã, os fiéis do mundo muçulmano consomem apenas tâmaras, saturadas de calorias, e água e o Iraque está em posição de exportar.

A economia iraquiana demonstrou um crescimento dinâmico nos anos de reconstrução pós-guerra, que estava fortemente ligado ao desenvolvi-

mento da indústria do petróleo. Os maiores campos estão situados no sul do Iraque, perto de Basra e no Curdistão, não muito longe da cidade de Kirkuk. Em 2015, apenas as regiões do sul do país exportaram mais de 3 milhões de barris por dia (Al Arabia 2015). É importante notar que, apesar da fuga de cérebros de jovens profissionais durante os anos pós-Saddam, essa indústria continua altamente lucrativa. Os distritos do sul e nordeste do Iraque eram relativamente pacíficos e as multinacionais operavam aqui sem grandes preocupações de segurança. Os principais terminais de petróleo do Iraque estão situados dentro da área portuária de Basra e em Khor Al Amaya, perto da península de Al-Faw, no Golfo. As reservas globais de petróleo incluem 153 bilhões de barris, o que coloca o Iraque em quarto lugar no mundo depois da Venezuela, Arábia Saudita e Irã (Oil Price, 2017). No entanto, algumas fontes afirmam que o Canadá é o terceiro maior país em relação às reservas de petróleo bruto. Se considerarmos todos os depósitos de petróleo, gás e carvão, o Iraque pode ser considerado o 7º país mais rico do mundo, com valor combinado de recursos naturais superiores a 18 trilhões de dólares (Insider 2014).

As importações para o Iraque são monopolizadas por um punhado de vizinhos como a Turquia, a Jordânia e o Irã, por produtores líderes de bens de consumo, a China e a Índia, e pelos principais exportadores de armas, os EUA e a Federação Russa. Por exemplo, a China, a Índia e a Turquia continuam a ser os principais fornecedores de vestuário e sapatos, as empresas americanas vendem armas e produtos de engenharia para a indústria do petróleo, enquanto os Estados vizinhos, produtos agrícolas e materiais de construção. O Iraque compra grãos de muitos países ao redor do mundo e arroz, principalmente da região do sul da Ásia. Tudo isso significa que o Iraque se tornou vítima da “doença holandesa”, que define a dependência do país em relação a apenas um produto - petróleo bruto.

A história recente do Iraque é trágica e contribui para a instabilidade do país. Após a invasão americano-britânica de 2003 que arruinou o governo de Saddam Hussein, o país foi submetido à administração interina americana com o exército dos EUA no triângulo sunita, tropas britânicas que controlam áreas em torno de Basra e outros soldados estrangeiros, as regiões mais pacíficas do Nordeste. Em janeiro de 2005, os iraquianos escreveram a Constituição Federal. As eleições democráticas, em dezembro de 2005, no âmbito da nova Lei Básica, permitiram criar o Conselho Permanente de Representantes e o governo de coalizão. A Constituição prevê que os partidos nomeiem candidatos para a câmara baixa do Parlamento antes das eleições, que após a vitória criam uma coalizão governante no Conselho de Representantes e escolhem o poderoso Primeiro-Ministro. O presidente permanece, em grande parte, figura cerimonial, mantendo-se acima das lutas políticas, mas com o direito de

governar por decretos em caso de necessidade. Como resultado, em 2005, o falcão político xiita Nouri al-Maliki tornou-se o Primeiro-Ministro; a posição do presidente foi concedida a um estadista curdo Jalal Talabani e o cargo de vice-presidente a Sunni Tariq al-Hashimi. Este complicado sistema político foi proposto pelas autoridades americanas para conciliar diferentes grupos étnicos e religiosos, mas não haviam salvaguardas para proteger os interesses das minorias (Al-Monitor 2012). Dentro do prestigiado distrito Al-Tashri, cheio de palácios de Saddam Hussein e casas de iraquianos ricos, as tropas americanas criaram a “Zona Verde” com postos e barreiras - a área segura a 10 quilômetros quadrados do centro de Bagdá -, onde os edifícios do governo e os Embaixada dos EUA funcionam hoje sem a ameaça constante de grandes atos terroristas (Al-Monitor 2013).

Os laços entre Iraque e os EUA, que moldaram uma ordem pós-guerra no país, eram complexos e controversos. Em 2008, ambos os lados assinaram o Acordo Quadro Estratégico, destinado a regular: os princípios fundamentais das relações políticas; a cooperação estreita de defesa; os intercâmbios culturais e educacionais; a facilitação do desenvolvimento iraquiano⁵. Após a retirada da maior parte das tropas, os americanos continuaram a prestar ao Iraque a assistência de conselheiros militares. Hoje, os EUA continuam sendo um dos principais fornecedores de armas no Iraque. Foi revelado pelo Departamento de Estado que, desde 2005, as autoridades iraquianas compraram das empresas dos EUA 3300 mísseis “Hellfire”, 30 000 tanques de 120 mm, 146 M1A1 “Abrams” Main Battle Tanks; 36 F-16 fighters; 24 helicópteros IA 407; e 9 aeronaves de carga C-130 (Departamento de Estado dos EUA 2015).

Mas as relações políticas estão constantemente tensas devido à atitude negativa de Washington em relação ao Irã e ao regime sírio de Bashar al-Asad. O Iraque também continua a comprar armas russas, entre elas, os novos helicópteros de ataque Mi-28 e Mi-35, bem como SU-25, aeronaves de segunda mão para suporte aéreo próximo (Your Middle East 2014). Além disso, Bagdá culpa os EUA pela criação concreta e apoio à autonomia curda no Norte. Durante o governo de Saddam Hussein nos anos 90, a superpotência solitária declarou a zona de exclusão aérea sobre o norte do Iraque e ajudou a equipar e armar as unidades militares curdas - Peshmerga -, que hoje constituem 130 mil soldados (National Post 2015). Várias multinacionais com registro americano também estão ativas na lucrativa indústria do petróleo do Curdistão.

5 “Strategic framework agreement for a Relationship of Friendship and Cooperation between the United States of America and the Republic of Iraq”. 17 de novembro de 2008. <http://photos.state.gov/libraries/iraq/216651/US-IRAQ/us-iraq-sfa-en.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2017.

Apesar de tudo isso, os EUA continuam a ser um dos principais colaboradores do regime iraquiano e apoiam financeiramente a unidade do país, o que é necessário para a estabilidade do Grande Oriente Médio. Por exemplo, os americanos já contribuíram com mais de 60 bilhões de dólares para a reconstrução do Iraque, que se tornou o segundo maior programa de assistência bilateral após o Afeganistão. Dentro desse valor, 20 bilhões foram destinados a treinar e equipar as unidades do exército iraquiano, para fornecer aos iraquianos veículos de transporte militar e armas pequenas (Huffington Post 2013).

A assistência americana era essencial, mas a influência oficial de Washington não podia impedir a guerra civil, facilitada pelas diferenças religiosas entre população xiita e sunita. Apesar de todas as probabilidades, o regime de Saddam Hussein (1979-2003) proporcionou a estabilidade relativa ao Iraque graças a severas repressões e dominação do Partido Baath na vida política, juntamente com o “trabalho” incansável do serviço secreto Al-Mukhabarat. A ideologia do Estado estipulava que não havia divisões étnicas ou religiosas, já que todos os cidadãos iraquianos representavam os únicos herdeiros da grande civilização babilônica e as pessoas dos países vizinhos eram inferiores a eles. A fim de proteger o patrimônio cultural, Saddam ordenou a reconstrução e a renovação de locais antigos. A propaganda estatal declarou o chefe do Estado iraquiano como um sucessor direto dos reis da Babilônia. Ele foi comparado ao Saladino e ao Rei Nabucodonosor, famosos por suas vitórias sobre os judeus (PRI 2003). Sua política favoreceu os membros da comunidade sunita e das minorias religiosas em importantes cargos estatais (por exemplo, é sabido que o vice-primeiro-ministro Tariq Aziz, mais antigo, era um cristão), aparelhos de segurança e forças armadas. Além disso, foram proibidos os feriados xiitas, manifestações públicas desta religião e peregrinações. Simultaneamente, as forças do Estado lutaram contra rebeldes curdos no norte e no nordeste usando armas químicas e bombardeios indiscriminados de aldeias montanhosas.

A decisão do presidente George H.W. Bush de não invadir o Iraque após uma campanha militar bem-sucedida no Kuwait em 1991, sob a pressão direta do rei saudita Fahd, aprofundou os sofrimentos da maioria xiita que organizou a rebelião contra Saddam Hussein após a “Tempestade no Deserto” e foi derrotado com tanques e helicópteros da Guarda Nacional iraquiana. As baixas do povo xiitas estavam na faixa de 30.000-50.000 e 20.000 curdos também provavelmente foram mortos no Curdistão iraquiano. Assim, a primeira Primavera Árabe de 1991 acabou em uma esmagadora derrota (Council on Foreign Relations, 2016). A relutância do presidente dos EUA em prestar assistência aos membros da resistência causou uma profunda desconfiança

em relação a Washington entre a maioria xiita e essas memórias dolorosas ainda estão vivas entre os iraquianos. Assim, os xiitas iraquianos estavam procurando vingança contra a minoria sunita privilegiada que apoiava silenciosamente a política de Saddam Hussein.

Após a invasão de 2003, o equilíbrio étnico-religioso dos poderes mudou fundamentalmente. Nos últimos dias do regime de Saddam, os depósitos militares foram roubados por pessoas comuns e muitos soldados desertaram o exército com suas armas em antecipação à ocupação americana. Em maio de 2003, Hussein ordenou que o chefe do Banco Central do Iraque entregasse aos seus homens 1 bilhão de dólares para apoiar a insurgência sunita. O dinheiro foi retirado em 3 caminhões enormes e parte dele desapareceu sem deixar vestígios (Roberts, 2003). Assim, o Iraque com um alto nível de desemprego e um grande ressentimento da população em relação a “infiéis” estrangeiros e “novos cruzados” estava inundado de armas e ex-militares, principalmente de origem sunita que perderam seus empregos, que conseguiram controlá-lo.

Em 2006, o novo primeiro-ministro Nouri al-Maliki e seus aliados iniciaram uma campanha de remoção dos iraquianos de crença sunita dos cargos de poder do Estado sob o pretexto de banir os ex-partidários do partido Baath da vida pública. Muitas pessoas inocentes perderam seus lucrativos empregos estatais, outras foram detidas por períodos prolongados sem acusação ou foram acusados de terrorismo e de serem “membros” em esquadrões da morte. Maliki também não honrou sua promessa aos americanos de integrar sunitas anteriormente desempregados em instituições governamentais. Assustado com as ameaças do presidente George W. Bush Junior, os países regionais, a Síria e o Irã, contribuíram para a instabilidade no Iraque, apoiando as guerrilhas, que lutaram contra tropas americanas e britânicas, respectivamente, no triângulo sunita e no sul. Seu objetivo era intimidar soldados nessas áreas e estabelecer a opinião pública dos países ocidentais contra novas intervenções devido ao alto número de baixas. As emboscadas contra comboios militares e plantação de dispositivos explosivos improvisados perto de estradas, em caças de animais mortos ou dentro de paredes de barro de casas próximas tornaram-se muito comuns. O exército dos EUA reagiu com a introdução de drones e robôs, as compras de milhares de veículos e equipamentos protegidos contra emboscadas, resistentes às minas para a interrupção dos sinais entre a bomba plantada e terroristas com controles remotos (Military Technology 2010).

A captura de Saddam Hussein e sua humilhante execução por enforcamento em dezembro de 2006, acompanhada por celebrações nacionais de xiitas, foi considerada pela população sunita como uma vingança, no entanto,

os americanos esperavam uma era nova e pacífica no Iraque. Posteriormente, no final de 2006 e em 2007, os confrontos dos dois maiores grupos sectários levaram a uma guerra civil com homens armados assumindo o controle de diferentes partes de Bagdá. Em 2007, as tropas britânicas transferiram a responsabilidade pela área de Basra para o exército iraquiano e os americanos. As forças armadas dos EUA, cuja linha de defesa tornou-se vulnerável, finalmente evacuaram seus soldados do país em 2011. Após a retirada das tropas estrangeiras, Maliki imediatamente iniciou uma perseguição ao popular vice-presidente Tariq al-Hashimi, de crença sunita, e forçou-o a sair Iraque. Ele foi condenado à morte durante sua ausência (Rudaw 2016). A caça aos políticos sunitas e o assassinato de seus guarda-costas pelas forças de segurança do Estado também se tornaram muito comuns. Os grupos de atiradores rotineiramente seqüestraram pessoas em distritos afluentes e exigiram resgate por sua vida ou transportaram forçadamente meninas jovens para outros países para escravidão sexual.

Neste contexto, a guerra civil na Síria tem uma influência direta sobre os acontecimentos no Iraque. Os rebeldes sunitas iraquianos entram no país vizinho pelo maior distrito, Anbar, que simultaneamente faz fronteira com a Síria, a Jordânia e a Arábia Saudita nas áreas desérticas, e voltam mais tarde a emboscar as forças de segurança iraquianas em atos de terrorismo transfronteiriço. No inverno de 2012, o Presidente Jalal Talabani, de 79 anos, teve que deixar Bagdá para um hospital alemão devido a um acidente vascular cerebral e a violência sectária tornou-se endêmica. Em julho de 2014, ele foi substituído por um político curdo e ex-porta-voz do Parlamento, Fuad Masum. Mas o número de mortes continuou a subir. Somente em 2016, 6.878 pessoas foram mortas e 12.388 feridas em todo o país (Fox News 2017).

Por que a violência se tornou tão disseminada? Como era esperado, a administração americana dispensou o exército de Saddam Hussein, que era um dos maiores do mundo. Assim, dezenas de centenas de oficiais veteranos perderam seus empregos em um país extremamente dependente da indústria do petróleo. O primeiro-ministro Nuri Al-Maliki decidiu colocar a sua força nos comandantes xiitas e nunca devolveu as posições proeminentes para suas contrapartes sunitas, forçando-os a recorrer às armas em um país com alto nível de desemprego. Muitas dessas pessoas juntaram-se às fileiras do Estado Islâmico para se vingar do regime. Estima-se que, imediatamente após a expulsão da administração interina americana de Saddam, dissolveram-se 385 mil membros das forças armadas, 285 mil policiais e 50 mil guardas treinados das unidades de segurança presidencial (Policy Analysis 2008).

As milícias rivais praticam diferentes padrões de violência porque o poder do Estado está concentrado nas mãos da maioria xiita. Normalmente,

tropas ou soldados paramilitares xiitas param pessoas sunitas jovens ou de meia idade perto dos obstáculos e os matam. Por outro lado, os terroristas sunitas estão retaliando com explosões poderosas nas áreas centrais de bazares movimentados, nas mesquitas ou durante as procissões de funeral xiitas. Para este fim, utilizam amplamente carros-bomba e caminhões ou dispositivos explosivos improvisados. Os principais alvos são os peregrinos, que visitam cidades sagradas de Najaf e Karbala durante feriados religiosos. Muitos correspondentes locais e estrangeiros também são capturados no fogo cruzado. Desde 2003, 267 jornalistas morreram no Iraque e este país continua a ser o lugar mais perigoso para os trabalhadores de mídia de massa no mundo (Committee to Protect Journalists 2013).

Sob as atuais tensões políticas, as relações do Iraque com os vizinhos podem desempenhar um papel estabilizador. Mas os laços oficiais de Bagdá com a Turquia continuam a ser controversos devido aos direitos de partilha de água e à questão curda, uma vez que os curdos constituem 25 por cento da população turca e também há uma importante minoria turcomana no norte do Iraque, o que é importante para a Turquia. Ambos os países compartilham a fronteira comum de 331 quilômetros de comprimento. A Anatólia do Sudeste é uma casa para curdos turcos, cujos parentes também vivem no norte do Iraque. As empresas turcas participaram ativamente da reconstrução do país após a Guerra do Golfo de 1980-1988. Mais tarde, as sanções internacionais contra o regime de Saddam Hussein tornaram a cooperação habitual impossível, mas causaram um aumento considerável no contrabando, com autoridades turcas que fecharam os olhos para isso. Ankara oficialmente se opôs à invasão liderada pelos EUA no Iraque em 2003 e temeu que a queda do regime de Hussein levasse à criação de um Estado curdo independente, como um exemplo e um imã para seus curdos curiosos. Mas, após o fim das hostilidades, esse país decidiu capitalizar as necessidades urgentes de pós-guerra do norte do Iraque nos setores de habitação e infraestrutura, bem como nos produtos agrícolas. Além disso, a Turquia com uma das maiores economias do Oriente Médio e os preços dos combustíveis exorbitantes está se esforçando para desempenhar o papel de “centro de energia” entre a Ásia e a Europa e como principal destino turístico entre os dez principais mercados turísticos, portanto a fronteira comum com o Iraque rico em energia tornou-se útil mais uma vez (Hurriyet Daily News 2013).

As relações do Iraque com a Turquia têm uma forte conexão curda. O Curdistão é uma região especial no nordeste do Iraque, com uma área de 40,6 mil quilômetros quadrados. O Governo Regional Curdo (GRC) goza de uma considerável autonomia e apoio da Peshmerga. Existem várias universidades e dois grandes aeroportos em Erbil e Suleymaniyah, o que permite que

a região seja o principal centro de educação e turismo para curdos de outros países. O ex-primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdoğan, estabeleceu laços diretos com GRC para satisfazer as necessidades de seu país no petróleo e forçar Erbil a tomar medidas severas contra guerrilheiros do “Partido dos Trabalhadores do Curdistão”, que estavam realizando operações transfronteiriças contra soldados turcos e escondidos nas montanhas de Kandil. Até o verão de 2014, o Curdistão permaneceu um lugar relativamente estável com um pequeno número de atos terroristas e clima de investimento favorável. Como resultado, em 2010-2012, o GRC concluiu 40 contratos com multinacionais, entre elas haviam muitas empresas turcas (Kurdistan Board of Investment 2016). Investimento de 2006, entidades estrangeiras estão isentas de impostos sobre importações e lucros pelos primeiros dez anos de sua atividade, elegíveis para ter parcelas e repatriar dinheiro sem dificuldades (China Daily 2013). Em 2014, esta cidade com a cidadela e as mesquitas em estilo arquitetural otomano tornou-se, pela primeira vez, a Capital para o Turismo Árabe. Alcançou a vitória prometendo organizar 40 tipos de atividades culturais (Governo Regional do Curdistão 2012). O novo status facilitou a criação de infraestrutura por empresas de construção turcas e libanesas, que tiveram uma experiência considerável neste campo. Hoje, Erbil possui estradas modernas, lojas, hotéis e condomínios residenciais, mas, devido à guerra com o Estado Islâmico, está superpovoada pelos refugiados da vizinha Mosul, situada a 80 quilômetros de distância.

Cerca de 80% das mercadorias no Curdistão são de origem turca porque a indústria não está desenvolvida desde os tempos de Saddam Hussein, que temia a independência dos curdos e seus laços econômicos com o Irã. Os contrabandistas locais (khajakji) também estão obtendo lucros consideráveis, capitalizando o comércio da fronteira. Esta região continua a ser a principal zona de contrabando de gasolina por caminhões e carros, levando em consideração que os preços dos combustíveis na Turquia são exorbitantes devido aos altos impostos e à falta de recursos petrolíferos próprios. Os turcos desempregados da Anatólia Oriental chegam aqui em busca de empregos na indústria da construção civil ou em hotéis recém-inaugurados. A necessidade de importar frutas e vegetais, óleo de cozinha, cereais, bens e materiais de construção por uma economia não diversificada de um Iraque rico em petróleo transformou a Turquia em uma indústria têxtil desenvolvida, com recordes nas colheitas de trigo, laranjas, limões e nozes, tornando-se um dos principais parceiros comerciais de Bagdá. Para Ancara, o Iraque também continua sendo o segundo maior fornecedor de commodities de importação, somente após a Alemanha. Em 2013, cerca de 1000 empresas deste país estavam presentes no Curdistão iraquiano e 70 por cento do comércio turco com o Iraque foi

consumido por esta região do norte (RT 2013).

No verão de 2009, o Curdistão renovou a exportação de petróleo para a Turquia através do famoso gasoduto Kirkuk-Ceyhan, de 950 quilômetros de extensão, com um volume de 640 mil barris. Bagdá foi confrontada por ofertas separadas do governo curdo com Ancara, porque a liderança iraquiana queria controlar os pagamentos de petróleo e dar aos curdos sua participação de 17% apenas da conta central do Tesouro (Arab News 2013). Em 2014, o novo gasoduto com capacidade de 1 milhão de barris também iniciou os trabalhos de ligação em direção ao terminal do Mediterrâneo, perto da cidade de Ceyhan, usando “ouro preto” dos campos Taq Taq e Takwe. Os curdos iraquianos exigem um acesso direto aos mercados internacionais e pretendem mostrar aos seus parceiros internacionais que podem lidar com grandes potências por conta própria (Hawler Times, 2014). Por outro lado, a liderança iraquiana limita as atividades das empresas turcas no sul e no centro do Iraque, como uma vingança pelo seu crescente papel na indústria petrolífera do Curdistão e pelas incursões injustificadas do exército turco no Iraque. Como resultado, os curdos estão ganhando cada vez mais poderes no Iraque e estão tentando isolar-se do civil entre as frações sunitas e xiitas ao desenvolver estreitos laços econômicos com a Turquia. O Estado iraquiano também perde direitos aduaneiros consideráveis devido ao prolífico comércio de contrabando na região norte e a cidade rica em petróleo de Kirkuk estava em mãos da Peshmerga desde 2014, quando as unidades curdas entraram na área para proteger as instalações de petróleo contra o Estado Islâmico.

Apesar de tudo isso, os movimentos dos curdos para a independência foram postos em compasso de espera pela invasão de suas terras pelo Estado Islâmico e hoje eles são forçados a cooperar com o governo central iraquiano para enfrentar essa ameaça. Além disso, os baixos preços do petróleo nos dois anos anteriores causaram uma grave crise econômica no Curdistão e cada vez menos pessoas querem independência do Iraque, apesar das enormes reservas de petróleo de 45 bilhões de barris (Rudaw 2017). No entanto, a elite política curda ainda espera organizar referendo sobre a independência em algum período de setembro de 2017 ou 2018 após a derrota final do EI.

Os vizinhos inquietos também compartilham problemas de água não resolvidos. O Eufrates e o Tigre estão entre os famosos rios da história do mundo, juntamente com o Nilo sagrado, porque representam o berço da civilização do Oriente Médio com cidades antigas, onde nasceram inúmeras invenções importantes de alto nível. Ambos são originários da Anatólia turca e a Turquia controla respectivamente 89 e 52 por cento do seu fluxo (Brown Policy Review 2016). Infelizmente para o Iraque, as autoridades da Turquia usam extensivamente a água para apaziguar os próprios curdos com o de-

envolvimento da agricultura, pesca e geração de eletricidade nos locais onde vivem. Os representantes desta minoria constituem um quarto da população turca e consideram a cidade antiga de Diyarbakir com 600 mil pessoas como seu centro regional. O Projeto Anatólia do Sudeste (GAP - Güneydoğu Anadolu Projesi) significa a construção de 22 hidrelétricas no Tigre e no Eufrates em nove províncias turcas, o que acrescentaria 1,82 milhão de hectares de terras aráveis e criará pelo menos 4 milhões de empregos. A implementação do GAP começou apenas em 1980 e é esperado custar 32 bilhões de dólares após a conclusão. Como resultado, os estados ribeirinhos baixos experimentam um considerável déficit de água e o rio fronteiriço Shatt al-Arab sofre de alto nível de salinidade. Por acordo entre os dois países em 1984, o governo turco deve permitir que 500 metros cúbicos por segundo de água entrem no Iraque, mas Ankara, detentora oficial do segundo maior exército da OTAN não honra este compromisso, pois sabe que um vizinho fraco não está em condições de influenciar o seu comportamento com diplomacia coercitiva (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Turquia 2016).

Vários eventos significativos na região também se somaram à desconfiança entre os vizinhos. Em 2011, Recep Tayyip Erdoğan decidiu apoiar grupos sunitas na Síria em uma guerra civil contra o representante dos Alauítas, Bashar al-Assad. Pelo lado contrário, Nuri al-Maliki tomou partido do regime, apesar do presidente sírio encorajar a violência sectária no Iraque durante a ocupação americana (Al-Monitor 2013). No entanto, ambos os países são aliados na questão da independência do Curdistão iraquiano, uma vez que Ancara é contra e apoia a soberania do Iraque.

O Iraque, no qual a população xiita constitui uma maioria, tenta reconstruir as relações com o poderoso vizinho oriental, o Irã. Ambos os países estão divididos por 1468 quilômetros de fronteira, parcialmente formados pelo estratégico rio Shatt al-Arab. Durante a guerra convencional mais longa do século XX, um milhão de pessoas morreram no Irã e 0,5 milhões no Iraque (Black 2010). Centenas de navios afundados em Shatt al-Arab e seus detritos limitaram o tráfego de carga através da via navegável. A guerra foi encorajada e apoiada financeiramente pela Arábia Saudita e emirados menores do Golfo, interessados no enfraquecimento mútuo dos dois estados costeiros mais fortes da região. Como é amplamente conhecido, o conflito paralisou-se, porque o Irã - mais povoado, espalhado por grandes cidades estratégicas da área terrestre e doutrinado pelos povos xiitas da Revolução Islâmica, disposto a lutar fanaticamente pelo Aiatolá Khomeini e morrer por um lugar no Paraíso - não poderia prevalecer sobre o Iraque, tecnicamente melhor equipado pela União Soviética e pela França, e auxiliado por petrodólares “coletivos” do Golfo.

O aumento do poder da maioria xiita do Iraque, há muito negligenciada após 2003, criou as pré-condições necessárias para a melhoria das relações com um adversário antigo. Teerã também se empenhou na diplomacia clandestina, tentando unir diferentes partidos xiitas e financiar atividades de influentes pregadores religiosos no Iraque. Nos perigosos tempos do regime de Saddam, os iranianos tradicionalmente forneceram as salvaguardas aos conhecidos políticos xiitas ou pregadores do Iraque, que hoje pertencem às fileiras da elite política e religiosa. Neste caso, é importante notar que o antigo primeiro-ministro Nuri al-Maliki, os líderes religiosos Muqtada Al-Sadr e o Aiatolá Ali Al-Sistani residiram no Irã durante o governo de Saddam Hussein, escondendo-se da perseguição de seu serviço de segurança (Heydarian 2012).

O ex-presidente Mahmoud Ahmadinejad visitou Bagdá em 2008 e Nuri al-Maliki retornou com quatro visitas oficiais durante seu mandato no cargo. O volume comercial em 2014 ultrapassou os 12 bilhões de dólares. As empresas iranianas forneceram aos consumidores iraquianos alimentos frescos e enlatados, refrigerantes, carne, óleo vegetal, frutas e especiarias, utensílios domésticos e eletrodomésticos, tapetes, carros da “Iran Khodro” e da “SAIPA”, materiais de construção como cimento de pira e alguns produtos de metalurgia (Xinhuanet 2015). Este país tem uma economia muito mais diversificada do que a do Iraque, o que, juntamente com a proximidade geográfica e um gás barato, do gigante e próximo campo de Southern Pars, criou pré-condições necessárias para o desenvolvimento do comércio. Antes de 2015, os bancos iraquianos prestaram assistência aos seus homólogos iranianos para burlar as sanções internacionais e os comerciantes de petróleo iraquianos também misturaram ao petróleo do Irã o seu e venderam no exterior (Voice of America 2012).

A economia e a população iraquianas enfrentam grave escassez de eletricidade. Em julho de 2013, o Irã assinou acordo oficial com Bagdá para fornecer gás natural para uso em usinas de energia. Com base nisso, 25 milhões de metros cúbicos de combustível azul seriam entregues de campos gigantes de Southern Pars a tais instalações em Sadr, Bagdá e Al-Mansouryah através de uma tubulação de 270 quilômetros de extensão. No entanto, os terroristas sunitas freqüentemente atacam trabalhadores iranianos, que realizam esse projeto no território iraquiano (Paywand 2013). Em geral, a geração de energia no país não é suficiente. Os consumidores locais receberão de fontes iranianas 3000 MW adicionais, mas hoje eles dependem apenas de 8500 MW (Press TV 2016). Em algum lugar no futuro, Teerã quer transformar o Iraque em um centro regional para a distribuição de eletricidade para os vizinhos próximos do Levante - Síria e Líbano. Todos esses projetos e interesses comerciais consideráveis forçaram a liderança iraquiana a se opor veemente-

mente às sanções internacionais contra o programa nuclear iraniano, apesar dos ganhos do Iraque nos mercados internacionais, causados pela ausência temporária de petróleo do Irã.

Ambos os países também se esforçam para desenvolver o turismo religioso. As cidades sagradas de Nippur, Najaf e Karbala estão situadas não muito longe de Bagdá e consideradas sagradas para a população xiita. Karbala é importante porque dá aos peregrinos o acesso ao santuário de Imam Hussein, que era o neto do Profeta Maomé. As pessoas religiosas no Iraque, que pertencem à crença dos xiitas, voltam seus rostos durante orações diárias para Karbala, mas não para Meca. Outro mausoléu sagrado de enorme importância simbólica - o primeiro mazar dos xiitas, Imam Ali, na cidade sagrada de Najaf. Em 2008, as empresas iranianas construíram o aeroporto para peregrinos perto de Najaf e também criaram a rede de estradas pavimentadas entre Basra e o sudoeste do Irã. No ano passado, cerca de 18 milhões de pessoas fizeram peregrinações a Karbala com um número substancial delas sendo de iranianos (France 24.com 2013). No entanto, o turismo interestatal não se desenvolveu bem devido à fraca moeda iraniana, o Rial. Além disso, os terroristas sunitas visam ônibus de turistas religiosos com carros-bomba ou os param perto de falsos obstáculos para atacar todos os passageiros. Por outro lado, as cidades sagradas iranianas de Qom e Mashhad atraem os fiéis iraquianos xiitas devido a sua total segurança. Os iraquianos estão pagando montantes consideráveis por quartos em hotéis e também comprando lembranças religiosas. Os pobres podem viajar aqui vindos do Iraque gratuitamente, graças à assistência do governo iraniano (Boston Globe, 2007).

Os vizinhos também procuram uma parceria energética mais ampla em um contexto regional. Em 2009, o presidente Mahmoud Ahmadinejad propôs a construção de um oleoduto Irã - Iraque - Síria, de 1500 quilômetros e, posteriormente, um enorme terminal de GNL (gás natural liquefeito) na costa síria para vender gás para a Europa Ocidental através do Mar Mediterrâneo. Isso permitiria ao Irã exportar combustível azul dos campos Southern Pars através da Síria e obter o acesso direto aos mercados europeus. Em 2011, ambos os lados assinaram o respectivo acordo na cidade de Bushehr e decidiram alocar 10 bilhões de dólares para implementá-lo (Tehran Times 2011). Muitos observadores políticos acreditam que o forte apoio dos insurgentes sunitas na Síria pelo Catar, como o maior fornecedor de GNL no mundo, é causado pela intenção de Doha de impedir que o projeto rival seja implementado. Os países vizinhos também compartilham posição similar na guerra civil na Síria. O então primeiro-ministro Nuri al-Maliki suspeitava que os sunitas rebeldes no Iraque receberam armas e apoio de suas contrapartes na Síria, e que a queda de Bashar al-Assad contribuiria para a instabilidade do

Iraque e ajudaria os terroristas a criar um estado fundamentalista no triângulo sunita do Iraque Central. Quanto ao Irã, as áreas controladas por Damasco continuam sendo uma importante ponte terrestre para o sul do Líbano, onde o influente grupo político xiita “Hezbollah” está ativo. Devido ao apoio oficial de Teerã com armas e dinheiro para redes sociais de caridade, o “Hezbollah” formado por xiitas pode ser considerado uma formidável força de combate no confronto com Israel e um projeto econômico relativamente bem-sucedido de distribuição de ajuda aos pobres, que aumenta o prestígio do Irã no Oriente Médio e demonstra a fraqueza da Arábia Saudita no Líbano. Portanto, o Irã enviou dezenas de milhares de voluntários para o Iraque e a Síria para reforçar a campanha contra o Estado Islâmico e grupos islâmicos mais moderados.

No entanto, as relações de ambos os vizinhos também são caracterizadas por problemas crônicos, herdados da guerra do Golfo de 1980-1988. Em janeiro de 1991, Saddam Hussein ordenou que seus pilotos levassem 130 aviões de combate da Força Aérea iraquiana, a maioria soviéticos, para os campos de aviação iranianos, a fim de evitar sua destruição pela aviação dos EUA durante a operação “Tempestade no Deserto”. Infelizmente, Teerã recusou-se constantemente a devolver esses aviões até 2014, quando a ameaça do Estado Islâmico para a estabilidade do Iraque se tornou evidente (Monitor do Oriente Médio 2014). Com o exemplo do Kuwait, a liderança iraniana também quer obter uma compensação por consideráveis perdas econômicas da guerra. O Iraque pagou ao Kuwait 47,8 bilhões dos 52,4 bilhões de dólares de reivindicações pela ocupação de 1990-1991 e adiou o pagamento final por causa da situação econômica (Bas 2016). No entanto, Bagdá ainda não está pronta para satisfazer demandas muito maiores do vizinho do leste. Ambos os lados também não conseguiram descobrir o que aconteceu com os milhares de soldados desaparecidos em um conflito de oito anos. Finalmente, os iraquianos seculares não querem seguir o modelo do poder estatal do Irã, com base na dominação do líder espiritual - Rahbar e, associado a ele, círculos religiosos, preferindo, em vez disso, um sistema político de “tipo bósnio” com um Parlamento forte. Além disso, a maioria da população do Iraque é representada por árabes, enquanto que no Irã constituem uma pequena minoria de todos os cidadãos, principalmente na região fronteiriça rica em petróleo do Khuzistão e no isolado Sistão-Baluchistão. O Iraque também capitalizou as sanções internacionais contra o Irã e aumentou a exportação de petróleo bruto para mercados tradicionais iranianos, como China e Índia (Antiwar.com, 2008). Apesar de tudo isso, a ameaça de criação de um estado fundamentalista no Iraque continua elevada e o Irã teve que reagir recusando-se a proteger o primeiro-ministro Maliki, que estava sob fogo cruzado de seus adversários políticos e apoiar clandestinamente os ataques dos EUA no Iraque contra is-

lâmicos radicais.

As relações com a Jordânia como uma saída para o Mar Vermelho para o oeste do Iraque, também são importantes para o país, que compartilha com esse país uma fronteira de 181 quilômetros de comprimento. A família Haemita, cujos membros governaram como monarcas em ambos os Estados até o golpe de 1958 em Bagdá, ligou historicamente a Jordânia e o Iraque. O rei jordaniano Hussein por muito tempo teve medo do poderoso Saddam Hussein e fez o seu melhor para não aliená-lo, levando em consideração que 60 por cento da população do país eram representados pelos ex-refugiados palestinos, que apoiaram fortemente a invasão iraquiana no Kuwait no verão de 1990. Como resultado, a Jordânia ficou em silêncio ao lado do Iraque durante a ocupação do Kuwait em 1990-1991 e, assim, se isolou no mundo árabe. Em 1994, o rei Hussein foi forçado a concordar com o tratado de paz com Israel, a fim de superar a crise econômica e receber a assistência e preferências comerciais dos EUA na exportação de têxteis. Mais tarde, este país se transformou no viveiro do tráfico, porque, isolado por sanções internacionais, o Iraque precisava de muitos bens de consumo, portanto, uma rodovia entre a Jordânia e o Iraque entretinha as caravanas de caminhões na década de 1990. Por sua vez, o Iraque sob Saddam Hussein forneceu o petróleo à Jordânia a preços fixos baratos e continua a fazê-lo hoje sob outros governantes. O país seguro e estável do deserto também forneceu serviços bancários, empresariais e hoteleiros para as multinacionais ocidentais, hesitando em operar diretamente em um ambiente iraquiano perigoso (Kelidar e Susser, 1996).

A capital jordaniana, Amã, é considerada o centro das organizações humanitárias internacionais que lidam com refugiados da Síria e do Iraque. Frutas, azeitonas e vegetais (principalmente tomates e alface) do vale fértil do rio Jordão são transportados diariamente para Bagdá e para o oeste do Iraque. As zonas econômicas livres na Jordânia também vendem seus bens industriais (veículos e peças automotivas, fertilizantes para agricultura) principalmente ao subdesenvolvido Iraque, que por sua vez continua a comercializar petróleo (Middle East online 2015).

Em 2013, ambos os lados entraram em um acordo de livre comércio e concordaram em construir um oleoduto de petróleo bruto do Iraque para o Mar Vermelho, a fim de evitar a pouco confiável Turquia e evitar os riscos do Estreito de Ormuz. A instalação de 1.680 quilômetros de extensão destina-se a transportar 2,25 milhões de barris de petróleo bruto por dia da região de Basra para o distrito de Anbar e depois para baixo, em direção ao porto de Aqaba. A economia jordaniana é fortemente dependente da energia importada da Arábia Saudita e sofreu por causa da escassez de gás egípcio durante e após a Primavera Árabe, portanto, essa diversificação é importante.

Esses países também consideram o uso de seus respectivos territórios para redirecionar um possível gasoduto Irã-Iraque-Síria, ao invés de partir de uma Síria em guerra para a costa segura do Mar Vermelho através da construção de um gasoduto dual de petróleo e gás (Hürriyet Daily News 2013). Levando em consideração que o Egito é um vizinho da Jordânia, o território jordaniano pode ser usado como um canal para o petróleo iraquiano destinado aos consumidores egípcios.

A Jordânia abriga cerca de 500 mil refugiados iraquianos, mas, infelizmente, essas pessoas não são qualificadas para trabalhar, apesar de estarem recebendo serviços de saúde decentes e educação. O distrito iraquiano de Anbar, com área total de 138 mil quilômetros quadrados, também serve como uma principal zona de trânsito para os refugiados sírios, que se esforçam para entrar na Jordânia junto com os residentes do Iraque Central (Open Democracy 2012). Amã está interessada na estabilidade do Iraque e condena fortemente uma guerra civil lá, porque isso lhe ameaçaria com uma inundação de refugiados para o país do deserto, parcialmente povoado por palestinos, que deixaram a Cisjordânia durante várias guerras árabe-israelenses. Os americanos treinaram os milhares de soldados e policiais iraquianos em uma Jordânia relativamente segura. Hoje, os jordanianos concordaram em fazer este trabalho e prometeram apoio total contra o terrorismo a suas contrapartes iraquianas (Iraq Business News 2014). Como mostra a análise, apenas os Estados regionais mais fracos, como a Jordânia e o Kuwait, podem ser parceiros confiáveis de Bagdá.

Entre todos os vizinhos do Iraque, Bagdá tem as relações mais controversas com a Arábia Saudita, que compartilha com a fronteira de 841 quilômetros de extensão no deserto. O reino conservador foi ameaçado pelo aumento do poder no Iraque do Partido Baath em 1968, no entanto, durante a longa guerra entre o Irã e o Iraque, Riad forneceu ao regime de Saddam Hussein um crédito de 15 bilhões de dólares (em 2007, o reino concordou em cancelar 80 por cento da dívida sob pressão direta dos EUA) para sustentar o esforço de guerra do Iraque e paralisar a capacidade iraniana de “exportar” a revolução xiita para as regiões sauditas ricas em petróleo perto da cidade oriental de Dammam (Mufson e Wright 2007). Após a invasão iraquiana do Kuwait, este país recebeu bombas protetoras americanas durante a operação “Escudo do Deserto” e recentemente participou ativamente da operação “Tempestade do Deserto”. No entanto, quando o presidente George W. Bush Junior decidiu invadir o Iraque em 2003, o rei saudita se contrapôs fortemente, acreditando que esse erro estratégico poderia resultar em um retorno da maioria xiita aos cargos de poder estatal. Mais tarde, funcionários iraquianos acusavam freqüentemente a Arábia Saudita e Catar de financiar equipamentos da “Al-

-Qaeda” no Iraque e, ao mesmo tempo, enfatizou que indivíduos da família real saudita estavam principalmente por trás dessa assistência (Alalam 2013).

A desconfiança entre parceiros é evidente na pequena participação comercial e na ausência de visitas de alto nível. A Arábia Saudita não abriu uma embaixada em Bagdá até 2016 e seu embaixador na Jordânia representou os interesses do reino no Iraque, portanto as opções de comunicação eram limitadas. Além disso, os trabalhadores sauditas também estão construindo uma cerca de segurança de 965 quilômetros de extensão com arame farpado perto da fronteira com o Iraque. A “parede inteligente” será mais tarde equipada com sensores de movimento e torres de vigilância e deve proteger o país contra incursões do EI - Estado Islâmico do Iraque e do Levante (Trade Arabia 2015). Hoje, o reino não tem fundos para aprofundar sua influência no Iraque desde que foi assolado pelos baixos preços do petróleo e pela guerra no Iêmen.

O ano de 2014 trouxe mudanças cruciais para a situação geopolítica regional. No início do ano, o distrito central de Anbar tornou-se um foco de conflito entre forças armadas iraquianas e militantes sunitas que ocuparam edifícios administrativos e postos de polícia nas maiores cidades de Ramadi e Fallujah. Esses eventos mostraram que a liderança iraquiana sempre teve problema com a parte ocidental do país, por causa da composição sunita de sua população. Nos anos anteriores, a Al-Qaeda aprendeu a explorar a desconfiança dos moradores do triângulo sunita em relação ao domínio xiita no governo para expandir suas atividades na área (AINA 2014). Mas os problemas em Anbar tornaram-se menos importantes quando militantes do Estado Islâmico do Iraque e do Levante ocuparam rapidamente partes do norte e do centro do Iraque no verão de 2014, incluindo a segunda maior da cidade, Mosul, com 2 milhões de habitantes. As forças mais superiores dos soldados iraquianos fugiram, deixando para trás equipamentos militares americanos caros como 2300 “Humvees”, os principais tanques de batalha “Abrams” e numerosas peças de artilharia (Buren 2017).

A ascensão do islamismo radical na Síria pode ser considerada como uma mudança no jogo para todas as potências regionais devido a sua forte influência transfronteiriça. O Estado Islâmico, cujos membros superiores são ex-oficiais de Saddam Hussein, explorou a minoria subnacional sunita no Iraque para recrutar mais seguidores jovens e de meia idade e tornou-se o grupo mais numeroso entre a resistência síria e um poder para reconciliar-se com o triângulo sunita do Iraque. Durante muito tempo, o presidente sírio, Bashar al-Assad, permitiu que o Estado Islâmico aumentasse sua força, proibindo bombardear os militantes do ar, a fim de colocá-los contra facções mais moderadas e forçar os países ocidentais a escolher um “mal menor” entre o seu conhecido regime secular e uma nova ameaça islâmica. A crescente presença

do EI na Síria e no Iraque é também perigosa para a Arábia Saudita e para a Turquia (Al-Monitor 2016).

Desde 8 de agosto de 2014, os caças de combate norte-americanos conduzem uma campanha de ataques aéreos destinados a parar o ataque de militantes e afastá-los das posições estratégicas no norte. Mas, sem a reconciliação entre as frações sunitas e xiitas no Iraque, a guerra civil se arrastará para sempre. Em agosto de 2014, Nuri al-Maliki finalmente renunciou e o primeiro-ministro e tecnocrata interino Haider al-Abadi assumiu o novo governo. Ele declarou sua intenção de melhorar as relações com todos os vizinhos, incluindo Arábia Saudita e Turquia. A ameaça externa pode unir diferentes comunidades no Iraque com o propósito de assumir-se uma posição conjunta contra os intrusos (Press TV 2014). No entanto, membros do EI e outros representantes da milícia religiosa já controlam muitos cruzamentos de fronteira do Iraque e da Síria. Além disso, eles encontraram facilmente novos recrutas entre jovens desempregados em ambos os países. As forças armadas locais resistem na luta contra os militantes, mas os ataques aéreos dos EUA vindos da base turca de Incirlik fizeram uma diferença real e não permitiram que militantes do ISIL atacassem com força considerável e usassem uma longa coluna de carros e caminhões. O Irã também enviou drones e tropas paramilitares para ajudar o Iraque na guerra contra rebeldes. A Jordânia juntou-se à coalizão liderada pelos EUA e contribuiu para seus esforços com os antigos caças F-16.

Hoje, o Iraque enfrenta os desafios do EI, da queda na produção agrícola e dos baixos preços do petróleo, pelo que o país deve diversificar a economia para não se apoderar da “doença holandesa”. 70% do orçamento do Iraque em 2015 foi usado para pagar o aumento da importação de alimentos, despesas militares e consideráveis subsídios à energia. A agricultura deteriora-se não só por causa da guerra, mas também como resultado da negligência. Em 2015, apenas 15 por cento das áreas terrestres do Iraque estavam sendo cultivadas, o que definiu altos níveis de desemprego no campo (Nasrawi 2015). Os problemas econômicos são agravados pela enorme dependência do petróleo e pelo enorme aparelho estatal, alimentado por petrodólares. 7 milhões de pessoas no Iraque são funcionários do Estado e precisam de salários de cerca de 4 bilhões de dólares por mês para trabalhar. Ao mesmo tempo, todo o orçamento iraquiano constituiu, em 2016, apenas 87 bilhões de dólares (Rudaw 2016).

A decisão de Bagdá de apoiar a campanha russa na Síria pode agravar os problemas nas relações com os EUA. Os aviões de carga russos estão usando o espaço aéreo iraquiano para entregar armas e munições à Síria. O Iraque também concordou em compartilhar inteligência vital com o Irã e a

Rússia para observar as atividades do Estado Islâmico e especialistas militares russos abriram seu escritório em Bagdá. O primeiro-ministro Haider al-Abadi decidiu unir-se ao Irã, à Rússia e ao Hezbollah para sustentar o regime de Assad (Al-Rashed 2015). Tudo isso pode levar à deterioração da assistência americana ao Iraque, cujas armas do exército são predominantemente feitas nos EUA. Enquanto isso, em dezembro de 2015, as forças armadas iraquianas finalmente desalojaram o ISIL de Ramadi com o apoio aéreo dos EUA, isolando os terroristas no Iraque central e ganhando a primeira vitória considerável sobre o grupo, que também perdeu 30% do território do seu califado no Iraque (Al Arabiya 2015).

No final de 2016, a liderança iraquiana decidiu devolver o controle de Mosul, porque cada ano sob ocupação aumenta as fileiras do Estado Islâmico. O cerco de Mosul, como a maior operação militar no Iraque pós Saddam, parecia ser muito complicado. O exército iraquiano e as unidades aliadas constituíram cerca de 100 mil soldados contra 8-10 mil militantes, que cada vez mais usavam carros-bomba, atiradores e emboscadas de rua, escondendo-se atrás da população civil e dos muros de barro. O baque para o EI após a vitória do exército iraquiano será forte, uma vez que esta organização terrorista proclamou a cidade uma capital do seu Estado no Iraque e até produziu foguetes, bombas e escudos dentro da cidade em grande escala (Middle East Eye 2017). Além disso, em outubro de 2017, o governo iraquiano estava em posição de lutar contra Kirkuk pelas mãos de Peshmerga, depois que a população no Curdistão iraquiano votou pela independência durante o referendo de 25 de setembro (Reuters 2017). No entanto, muitos desenvolvimentos futuros no Iraque dependerão da capacidade do Estado de reintegrar a segunda maior cidade na vida política e econômica e encontrar uma base comum com os curdos.

A capital regional de Erbil (popular nome curdo Hawler), situada a 355 quilômetros de Bagdá, no extremo nordeste do país, está se transformando em um novo centro cultural e de negócios do Oriente Médio com a abertura de muitos centros comerciais e marcas hoteleiras. De acordo com a lei de

Conclusão

A transição do Iraque para um Estado democrático moderno tornou-se impossível sem a unidade nacional no país, onde a repressão estatal dos grupos religiosos rivais é uma regra da vida. As reformas lideradas pelos EUA trouxeram ao poder a maioria xiita, que sofreu fortemente sob o domínio de Saddam Hussein e considerou a vitória eleitoral como uma oportunidade adequada para se vingar de suas contrapartes sunitas, em detrimento da demo-

cracia. Os principais colaboradores iraquianos não conseguiram introduzir salvaguardas importantes para os direitos políticos das minorias, condicionando a sua ajuda a níveis bilaterais e multilaterais a uma distribuição adequada do poder do Estado na base estrita da força populacional de todo grupo étnico-religioso, exceto os curdos, que obtêm seus 17 por cento do orçamento.

O Estado iraquiano sob Saddam estava entre os mais militarizados do mundo e as armas do exército iraquiano ficaram amplamente disponíveis depois de 2003 e depois dos expurgos em massa do exército e da polícia pela administração interina americana, o que permitiu que a minoria sunita se levantasse contra a maioria xiita em uma guerra civil. A forte dependência do petróleo define a existência de um enorme setor estatal no Iraque e a falta de emprego em áreas marginalizadas do triângulo sunita, onde petróleo e gás estão ausentes. Por causa da marginalização na vida política e econômica, os sunitas têm pouca escolha senão resistir. De facto, dividido em três partes, o Iraque se encontra atormentado por um problema crônico de unidade nacional, que a vizinha Turquia, juntamente com a Arábia Saudita agravam pela sua política de interferência, com o objetivo de apoiar a minoria sunita ou para estabelecer negócios econômicos separados com o Curdistão iraquiano rico em petróleo.

A inconsequente política dos EUA na Síria sob Barack Obama agravou ainda mais a situação. Neste ambiente, o Iraque teve que confiar no Irã, apesar da história tensa das relações nos anos 1980 e do número de questões não resolvidas de natureza bilateral. Mas o verdadeiro desafio para a elite política pode ser visto em superar a diferença entre sunitas, xiitas e curdos, porque a atmosfera venenosa da violência sectária impede o desenvolvimento normal do país rico em petróleo e o ameaça com uma divisão mais profunda - até o ponto de criação de três Estados separados. A única maneira de salvar o país é garantir uma representação justa de todos os grupos religiosos e étnicos em aparelhos estatais e na lucrativa indústria petrolífera, distanciar a economia do petróleo para uma indústria do turismo inspirada no exemplo turco, desenvolver fertilizantes, aço e alumínio, bem como outras indústrias com valor agregado, agricultura e serviços de transporte. A Turquia, Marrocos e os Emirados Árabes Unidos podem ser considerados modelos de desenvolvimento diversificado para Estado iraquiano falido que ainda tem capacidade para evitar o pior cenário.

REFERÊNCIAS

- AINA. 2014. “Iraq’s Rebellious West Is Wild Card In Upcoming Parliamentary Elections”. April 25, 2014.
- Alalam. 2013. “Saudi Arabia sponsors violence in Iraq: Ex-US envoy”. August 12, 2013.
- Al Arabiya. 2015. “Iraq southern oil export hit monthly record”. August 1, 2015. <http://english.alarabiya.net/en/business/energy/2015/08/01/Iraq-s-southern-oil-exports-hit-monthly-record-.html>. Accessed on November 1, 2016.
- Al Arabiya. 2015. “After Ramadi’s liberation, PM vows to defeat ISIS”. December 28, 2015. <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/12/28/Iraq-military-command-declares-Ramadi-fully-liberated-.html>. Accessed on November 1, 2016.
- Al Monitor. 2013. “Basra officials hope new contracts will spur reconstruction” December 13, 2013.
- Al-Monitor. 2012. “Talabani’s Absence Threatens Balance in Iraq”. December 21, 2012.
- Al-Monitor. 2013. “Turkey-Iraq Relations Deteriorate With Accusations of Sectarianism”. April 8, 2013. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2012/al-monitor/turkey-iraq-ties-sour-brover-syr.html>. Accessed on November 1, 2016.
- Al-Monitor. 2013. “Inside Baghdad’s ‘Green Zone’”. April 11, 2013.
- Al-Monitor. 2014. “Is Turkey the weakest link in anti-IS coalition? “. September 9, 2014. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/09/turkey-iraq-syria-isis-usa-kurds-hostages.html>. Accessed on November 1, 2016.
- Al-Rashed, Abdulrahman. 2015. “Russians in Iraq too”. *Arab News*. October 2, 2015. <http://www.arabnews.com/columns/news/>. Accessed on November 1, 2016.
- Antiwar.com. 2008. “Experts Agree: Iran Is Not Iraq”. January 2, 2008. <http://www.antiwar.com/orig/norouzi.php?articleid=12145>. Accessed on November 1, 2016.
- Arab News. 2013. “Turkey’s oil gamble with the Kurds”. December 8, 2013. <http://www.zawya.com/mena/en/story/ZAWYA20131208032930/>. Accessed November 1, 2016.
- Bas News. 2016. “Iraq’s compensation payment to Kuwait postponed”. December 31, 2016.

- Black, Ian. 2010. "Iran and Iraq remember war that cost more than a million lives", *Guardian*. September 23, 2010.
- Boston Globe. 2007. "Iran is hot destination for Iraqis seeking calm". May 13, 2007.
- Brown Political Review. 2016. "Hydroelectric fracturing: Erdogan's infrastructure folly". November 6, 2016.
- Buren, Peter van. 2015. "Dude, where's my Humvee? Iraq losing equipment to Islamic State at staggering rate". *Reuters Blog*. June 2, 2015. <http://blogs.reuters.com/great-debate/2015/06/02/dude-wheres-my-humvee-iraqi-equipment-losses-to-islamic-state-are-out-of-control/>. Accessed on February 25, 2017.
- Business Insider. 2014. "The 17 Countries Sitting On The Most Valuable Energy Reserves". February 13, 2014.
- CATO Institute. 2008. "Learning the right lessons from Iraq". *Policy Analysis*. February 13, 2008. <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa-610.pdf>. Accessed on November 1, 2016.
- China Daily. 2013. "Economy booms in Iraq's Kurdistan as other parts struggle with violence". September 22, 2013.
- Committee to Protect Journalists. 2013. "Syria, Iraq, Egypt most deadly nations for journalists". December 30, 2013.
- Council on Foreign Relations. 2016. "Remembering the Iraqi Uprising Twenty-Five Years Ago". March 5, 2016. <http://blogs.cfr.org/zenko/2016/03/05/remembering-the-iraqi-uprising-twenty-five-years-ago/>. Accessed on November 1, 2016.
- FAO. 2014. "Iraq: serious food security concerns due to conflict". June 25, 2014. <http://www.fao.org/news/story/en/item/237162/icode/>. Accessed on November 1, 2016.
- Fox News. 2017. "UN: At least 6,878 civilians killed in Iraq violence in 2016". January 3, 2017. <http://www.foxnews.com/world/2017/01/03/un-at-least-6878-civilians-killed-in-iraqi-violence-in-2016.html>. Accessed on January 5, 2017.
- France 24.com. 2013. "Shiites pack Iraq shrine city for mourning rituals". December 24, 2013. <http://www.france24.com/en/20131224-shiites-pack-iraqi-shrine-city-mourning-rituals/>. Accessed on November 1, 2016.
- Global Arab Network. 2009. "Iraq: Corruption undermining state food aid programme?". Accessed February 25, 2017.
- Hawler Times. 2014. "Iraqi Kurdistan's Oil Exports Via Turkey by Jan. 31".

- <http://hawlertimes.com/2014/01/09/iraqi-kurdistans-oil-exports-via-turkey-by-jan-31/>. Accessed November 1, 2016.
- Heydarian, Javad. 2012. "Iran Gets Close to Iraq". *The Diplomat*. January 24, 2012.
- Huffington Post. 2013. "Iraq Reconstruction Cost U.S. \$60 Billion, Left Behind Corruption And Waste". March 6, 2013.
- Hurriyet Daily News. 2013. "US starts to see Turkey as Iraq energy bridge: Envoy". February 13, 2013.
- Hürriyet Daily News. 2013. "Iraq, Jordan pipeline to by-pass Iran control". February 28, 2013.
- Iraq Business News. 2013. "Smugglers Easily Cross Iraq's Border". October 18, 2013. <http://www.iraq-businessnews.com/2013/10/18/smugglers-easily-cross-iraqs-border/>. Accessed November 1, 2016.
- Iraq Business News. 2014. "Jordan to Train Iraqi Troops". December 23, 2014. <http://www.iraq-businessnews.com/2014/12/23/jordan-to-train-iraqi-troops/>. Accessed on November 1, 2016.
- Kelidar, Abbas and Asher Susser. "Jordan: Between Israel and Iraq". December 30, 1996. <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/jordan-between-israel-and-iraq>. Accessed on November 1, 2016.
- Kurdistan Board of Investment. 2016. "Kurdistan fact sheet". http://www.kurdistaninvestment.org/fact_sheet.html. Accessed November 1, 2016.
- Kurdistan Regional Government. 2016. "Erbil named 2014 Arab Tourism Capital". November 20, 2012. <http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?l=12&a=45887>. Accessed on November 1, 2016.
- Middle East Eye. 2017. "Iraq forces launch operation to retake western area". January 5, 2017. <http://www.middleeasteye.net/news/iraq-forces-launch-operation-retake-western-area-582416994>. Accessed on January 5, 2017.
- Middle East Monitor. 2014. "Iran returns military aircraft to Iraq after 20 years". June 23, 2014.
- Middle East online. 2015. "Closure of key trade route deals harsh blow to Jordan economy". August 26, 2015. <http://www.middle-east-online.com/english/?id=71088>. Accessed on November 1, 2016.
- Military Technology. 2010. "Going to war against the IED". May 7, 2010.
- Mufson, Steven, and Robin Wright. "In a major step, Saudi Arabia agrees to write off 80 percent of Iraqi debt". *Washington Post*. April 18, 2007.

- Nasrawi, Salah. 2015. "Iraq tightens its belt". *Al Ahram weekly*. February 5, 2015.
- National Post. 2015. "Foreign troops training Kurdish peshmerga fighters encounter language barriers, lack of basic skills". March 20, 2015.
- Oil Price. 2017. "Iraq's oil reserves rise to 153 billion barrels". February 20, 2017. <http://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Iraqs-Oil-Reserves-Rise-To-153-Billion-Barrels.html>. Accessed on February 25, 2017.
- Open Democracy. 2012. "Draining the hourglass: Iraqi refugees in Jordan". April 11, 2012.
- Payvand. 2013. "Iraq eyes \$15b annual trade with Iran". December 24, 2013. <http://www.payvand.com/news/13/dec/1140.html>. Accessed on November 1, 2016.
- Press TV. 2014. "Iran congratulates Iraq on forming new government". September 9, 2014. <http://www.presstv.ir/detail/2014/09/09/378164/iran-hails-new-government-in-iraq/>. Accessed on November 1, 2016.
- Press TV. 2016. "Iran restarts electricity exports to Iraq". May 1, 2016. <http://www.presstv.ir/Detail/2016/05/01/463380/Iran-resumes-Iraq-electricity->. Accessed on November 1, 2016.
- PRI. 2003. "History of Iraq part II: The rise of Saddam Hussein". February 12, 2003. <https://www.pri.org/stories/2003-02-12/history-iraq-part-ii-rise-saddam-hussein>. Accessed on February 25, 2017.
- Refworld. 2015. "2012 Report on International Religious Freedom – Iraq". May 8, 2015. <http://www.refworld.org/docid/519dd4bb18.html>. Accessed November 1, 2016.
- Republic of Turkey. Ministry of Foreign Affairs. "Turkey's Policy on Water Issues". http://www.mfa.gov.tr/turkey_s-policy-on-water-issues.en.mfa. Accessed on November 1, 2016.
- Reuters. 2011. "Iraq struggles to revive ailing date palm sector". April 28, 2011.
- Reuters. 2017. "Iraq's Kurdistan region delays elections". October 23, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-kurds-election/iraqs-kurdistan-region-delays-elections-idUSKBN1CS0To?il=0>. Accessed on November 6, 2017.
- Roberts, Joel. 2003. "Saddam Set Bank Heist Record: Report". *CBS News*. May 6, 2003. <http://www.cbsnews.com/news/saddam-set-bank-heist-record-report/>. Accessed on November 1, 2016.
- RT. 2013. "Turkey economic champion of Iraq war". March 13, 2013. <https://www.rt.com/business/turkey-won-iraq-export-market-192/>. Accessed

November 1, 2016.

Rudaw. 2016. "Tough year ahead for Iraqi economy, finance minister warns". January 6, 2016.

Rudaw. 2016. "Tariq al-Hashimi, former Iraqi VP, removed from Interpol's red notice". May 16, 2016.

Rudaw. 2017. "Migration of young people still a major challenge in Kurdistan". February 23, 2017.

Tehran Times. 2011. "Iran, Iraq, Syria sign major gas pipeline deal". July 25, 2011.

Trade Arabia. 2015. "Saudi Arabia to build 965 km security barrier on Iraq border". January 2015. http://www.tradearabia.com/news/CONS_274396.html. Accessed on November 1, 2016.

US State Department. 2015. "US Security cooperation with Iraq". Fact sheet of Bureau of political-military affairs of US State Department. August 19, 2015.

Voice of America. 2012. "Iraq Helping Iran Skirt Sanctions, Report Claims". August 19, 2012. http://www.voanews.com/a/report_iraq_helping_iran_skirt_sanctions/1491000.html. Accessed on November 1, 2016.

Xinhuanet. "Iran-Iraq trade value reaches 12 billion USD: official". January 18, 2015. http://news.xinhuanet.com/english/business/2015-01/18/c_133928083.htm. Accessed on November 1, 2016.

Your Middle East. 2014. "Russia delivering weapons to Iraq". July 25, 2014.

RESUMO

O artigo analisa os processos políticos e econômicos no Iraque após a queda do regime de Saddam Hussein, avalia a eficiência da reconstrução pós-guerra deste país árabe em campos econômicos e de segurança, destaca os motivos da guerra civil entre seguidores sunitas e xiitas, explica o paradoxo do status semi-independente do Curdistão iraquiano, bem como a política externa oficial de Bagdá para os vizinhos importantes - Turquia, Irã, Arábia Saudita e Jordânia. O surgimento do Estado Islâmico do Iraque e do Levante, capitalizando a divisão sectária, e uma tentativa de liderança iraquiana para neutralizar essa ameaça também fizeram parte da análise

PALAVRAS-CHAVE

Iraque. Reconstrução. Violência sectária. Indústria do petróleo.

Recebido em 20 de dezembro de 2017.

Aprovado em 23 de fevereiro de 2018.

Traduzido por Bruna Hayashi Dalcin

A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NA GUERRA CIVIL SÍRIA: CONFLITOS DE INTERESSE E IMPASSES ENTRE OS P5 E A CONSEQUENTE FALTA DE RESOLUÇÃO PARA A QUESTÃO

Fernanda Guimarães¹
Patrícia Nasser de Carvalho²

Introdução

A demanda de resolução de conflitos que representam ameaças à paz e à segurança internacional é o principal motivo para a existência e operação do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O órgão em questão, ao longo de sua trajetória, permitiu deliberações em âmbito multilateral acerca das maiores crises humanitárias da modernidade, buscando meios legítimos para alcançar a paz e a estabilidade entre os povos.

A forma como o Conselho de Segurança opera é intrínseca à sua conformação, funcionando sob uma dinâmica exclusivista e hierarquizada em meio à comunidade internacional. Dessa forma, as pautas trazidas para discussão dentre as reuniões realizadas pelos países membros do órgão são analisadas sob perspectivas tendenciosas, orientadas sob a influência dos interesses nacionais das nações envolvidas nos procedimentos decisórios acerca da operacionalidade do órgão, sobretudo os membros permanentes que detêm

1 Graduada em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista do programa de pesquisa, monitoria e extensão Pronoturno REI. Áreas de interesse: relações internacionais, segurança internacional, estudos estratégicos. E-mail: ffe-guimaraes@gmail.com.

2 Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: patricianasser@cedeplar.ufmg.br.

poder de veto.

O artigo em questão analisa o caso da guerra civil Síria, eclodida em 2011 a partir dos eventos denominados de Primavera Árabe, buscando ilustrar como o Conselho de Segurança pode ser usado para a instrumentalização de interesses individuais e nacionais de seus países membros na região em questão, considerando a relevância uma multiplicidade de aspectos geoestratégicos, políticos, econômicos e militares. Além disso, há também o envolvimento de outros atores não-estatais, como grupos de milícias e organizações terroristas que emergem neste cenário como outros elementos que representam ameaças à segurança internacional.

O objetivo central deste trabalho, portanto, é demonstrar que a falta de intervenção direta por parte do Conselho de Segurança no conflito civil na Síria é proveniente do constante embate entre os países membros do órgão, motivados por seus interesses polarizados e antagônicos a respeito desta questão, de forma que o uso do veto em diversas resoluções impediu que o Conselho de Segurança deliberasse a respeito da tomada de ações práticas para uma resolução adequada da crise humanitária em território sírio. Assim, a atuação das Nações Unidas nesta questão continuará estagnada em função das divergências de interesses demonstradas pelos países com maior poder decisório dentre a mais alta instância securitária da organização.

A primeira seção deste artigo fornece uma definição do Conselho de Segurança e explicação acerca de sua operacionalidade de forma legítima em acordância com os princípios basilares das Nações Unidas. A segunda seção constitui uma contextualização da guerra civil síria e da constituição do regime totalitário da família Assad, responsável direto pelas violações de direitos humanos que escalararam o conflito à condição de crise de segurança global e o tornou passível de ser discutido no âmbito do Conselho de Segurança, bem como ocorre o envolvimento da comunidade internacional e diversos atores não-estatais na situação. A terceira seção trata da forma como o Conselho de Segurança se posiciona a respeito do conflito em questão, sendo reflexo da instrumentalização dos interesses nacionais dos seus países membros na região.

O Conselho de Segurança e a paz mundial

O Conselho de Segurança é o órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) cuja função é a manutenção da paz e segurança internacional. A estrutura que o origina é explicitada no Capítulo V da Carta das Nações Unidas e sua atuação é regida pelos Capítulos VI, VII e VIII. É dever do Conselho,

portanto, identificar a existência de ameaças à paz ou atos de agressão e imediatamente convocar as partes para o diálogo utilizando de meios pacíficos, e por conseguinte, recomendar métodos e termos de constituir uma resolução para a situação (Organização das Nações Unidas 2016).

A composição do Conselho de Segurança consta com cinco Membros permanentes³: China, França, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos; juntamente de dez Membros não-permanentes eleitos a cada dois anos pela Assembleia Geral, sendo que a rotatividade visa contemplar, de forma abrangente, representações com diversidade geográfica. Estados que são membros das Nações Unidas, mas não do Conselho de Segurança podem participar de reuniões no âmbito do Conselho nas situações em que o tópico em discussão afeta diretamente seus interesses, no entanto, esta participação é desprovida da possibilidade de voto, de modo que os países apresentam caráter de observadores (Organização das Nações Unidas 2016).

A Carta da ONU institucionaliza as funções e poderes do Conselho de Segurança. Desta forma, por meio deste instrumento, é atribuído ao órgão o “monopólio sobre a autorização da coerção militar e não militar, resguardando o direito individual ou coletivo à autodefesa” (Amorim 1988, 7). As medidas tomadas sob a égide do Capítulo VII são as únicas manifestações que demonstram o uso de autoridade por parte do Conselho de Segurança, pois podem ser impetradas sem o consentimento de outros atores do sistema internacional.

Diante dos paradigmas atuais de governança global, o Conselho de Segurança deveria desempenhar as vias de um ator com participação ativa no que tange aos assuntos securitários da agenda global através do que, em teoria, deve ser a atuação conjunta de seus países membros. O Conselho de Segurança, portanto, executaria a interferência - incluindo ocasiões nas quais se observa a necessidade de recorrer ao uso da força - de forma multilateral em localidades nas quais ameaças à paz internacional se instalaram. Assim, o órgão permite que Estados viabilizem a intervenção direta em outros Estados, desde que em acordância com os princípios e procedimentos descritos na Carta das Nações Unidas, nas situações passíveis de representar uma crise à estabilidade global. Dessa forma, o Conselho de Segurança faz as vias de enforcement dos objetivos demonstrados pelos Estados membros em relação à resolução de situações críticas (Abbot e Snidal 1998).

A problemática se instaura quando, no desvio da teoria para a realidade, o Conselho de Segurança deixa de ser orientado pela coordenação multilateral de seus países membros e passa a ser o cenário de disputas de interes-

3 Denominados P5, a partir da sigla em inglês para Permanent Five.

se individuais, no qual agendas externas se sobrepõem em relação ao tópico em voga e a ação conjunta não se faz presente. Assim, o órgão se apresenta como “um lugar para a diplomacia codificada, ritualística, permeada por artifícios de protocolo, sutilezas de linguagem e táticas processuais que podem tanto mascarar quanto tornar mais evidente os interesses de seus membros” (Garcia 2013, 101). É notável, portanto, a grande assimetria entre as posições nacionais dos Estados membros inseridas em um âmbito multilateral, de forma que se resulta em inconstâncias na operacionalidade do Conselho de Segurança diante de diversos assuntos sensíveis à estabilidade da comunidade internacional.

A inconstância da atuação por parte do Conselho de Segurança decorrente deste quadro de sobreposição de interesses de seus membros componentes põe em evidência o questionamento acerca da assertividade do órgão em de fato assegurar a manutenção da paz e segurança global. De forma corrente nas relações internacionais modernas, a influência e eficácia da atuação do órgão nos tópicos mais sensíveis à comunidade internacional “parecem ter sido, vez por outra, preteridas diante da busca de objetivos de naturezas distintas” pelos países membros, sobretudo no quesito de “manter sua vigência em um mundo que tende a girar em torno dos interesses e do poder nacional” (Tomassini 1995, 222).

O aumento das funções destinadas às Nações Unidas desde décadas recentes e a diversificação do número e da complexidade dos problemas pelos quais a Organização se encarrega, dentre os quais se destaca o Conselho de Segurança e suas atribuições em uma ordem mundial multipolar que se instaurou no pós Guerra Fria, “acentuou a percepção do contraste entre resultados e promessas, a despeito de se reconhecer a limitada eficácia da ONU para negociar ou resolver esses problemas” (Tomassini 1995, 222). É principalmente evidente este contraste ao considerar o envolvimento do Conselho em complexos conflitos locais, nos quais estão presentes grande multiplicidade de atores em uma rede intrincada de ameaças à estabilidade global.

A configuração do Conselho de Segurança é regida por sua natureza hierarquizada, centralizadora e exclusivista. O Conselho é a única instância dentro do escopo das Nações Unidas na qual é vetada a ampla participação de todos os Estados membros da Organização. Além disso, dentro do próprio quadro de membros do órgão, há uma clara distinção entre os permanentes e os não-permanentes, de modo que o status da perenidade em ocupar as cadeiras do Conselho confere o beneplácito do uso de veto, conforme os interesses apresentados pelo país em meio às negociações (Amorim 1988). Dessa forma, torna-se problemática a possibilidade de aproveitar do Conselho de Segurança, e, por conseguinte, sua capacidade de ação coercitiva no cenário

internacional, como meio de instrumentalizar e legitimar interesses unilaterais na temática de segurança, sobretudo por parte de nações que ocupam posições elevadas em sua cadeia hierárquica.

A forma a partir da qual o Conselho de Segurança gerencia suas ações, seja por meio das discussões durante as reuniões com seus Membros ou na aplicação prática das disposições acordadas, é representativa do aspecto principal que perpassa sua composição, ou seja, a observância de interações de forma multilateral inseridas em uma conjuntura altamente hierárquica e excludente. Dessa forma, a gerência da operacionalidade demonstrada pelo Conselho de Segurança é submetida à dinâmica que emana de sua configuração, sendo os atores que ocupam posições mais elevadas em meio a esta hierarquização, ou seja os membros permanentes depositários do poder de veto, os viabilizadores - ou, em certos casos, os impedidores - do exercício operacional do Conselho de Segurança (Abbot e Snidal 1988).

O caso da guerra civil da Síria iniciada em 2011 é um acontecimento que representa ameaças à manutenção da estabilidade da segurança em escala global, sendo ilustrativo de como pode ocorrer o envolvimento de atores estatais e não-estatais em eventos de relevância para o sistema internacional, de acordo com suas aspirações geopolíticas em relação às suas agendas externas.

O fato de o conflito sírio ter tomado proporções enormes em termos de destruição do patrimônio, óbitos, deslocamento de pessoas e contingente de feridos faz com que este seja configurado como uma crise humanitária que urge pela intervenção por parte de potências que denotam os recursos, mecanismos e da capacidade de atuação para reduzir o quadro de danos. Dessa forma, a situação foi encaminhada para discussão no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No entanto, a ação destas potências - e, por conseguinte, do Conselho de Segurança - acerca da situação síria está constantemente instrumentalizada por seus planos estratégicos na região, bem como por suas aspirações geopolíticas no tocante ao cenário internacional. Como resultado, se observa a impotência do órgão ao lidar com a situação e a consequente prorrogação da crise em questão.

A conformação singular do Conselho de Segurança que denota aspectos altamente hierarquizados e exclusivistas, como a existência de membros permanentes e a possibilidade do uso de veto por estes atores, em certa medida, pode ser considerada como um elemento que corrobora com a falta de ação do órgão no tocante à crise humanitária na Síria. Ao permitir que potências relevantes na área de segurança internacional obtenham o poder de veto em meio às deliberações do Conselho, a própria dinâmica e estrutura do órgão impossibilita que qualquer resolução seja firmada no âmbito destas discussões desde que o conteúdo acordado vá de encontro às agendas externas

destes atores. Dessa forma, o órgão não apresenta desempenho suficientemente exitoso ao lidar com a situação na Síria.

A guerra civil na Síria e o envolvimento da comunidade internacional

A situação na Síria é proveniente de instabilidades intrínsecas ao processo de construção de seu Estado Nacional e as movimentações políticas decorrentes da tentativa de manutenção da ordem, no plano doméstico, em meio a esta conjuntura. A história síria, desde sua independência dos domínios franceses em 1946, foi marcada por uma sucessão de golpes até 1971, período no qual a família Assad ascendeu ao comando do Estado com a presidência de Hafez al-Assad. Em 2000, a partir da morte do então presidente, seu filho Bashar assume a liderança por meio de manobras políticas do partido Baath, e assim permanece até momentos atuais (Zahreddine 2013).

A ascensão da família Assad à chefia do Estado sírio foi executada e suportada pelo aparato da força militar, considerando a incompatibilidade dos Assad e sua origem alauíta em meio a uma nação predominantemente sunita. No entanto, mesmo o sustentáculo proveniente do monopólio da força não foi mecanismo suficiente para assegurar estabilidade ao regime instituído pelos Assad. O objetivo popular de alavancar o país sob a doutrina islâmica desencadeou o processo de tentar derrubar o governo de Assad e seu partido do poder. A elevada impopularidade demonstrada pelos altos dirigentes do Estado sírio, sobretudo Bashar, se materializa por meio da vulnerabilidade política, violência para com civis e o envolvimento de demais atores internacionais. Estes fatores, em conjunto, serviram para o escalonamento de um quadro de instabilidades que evoluíram em magnitude e complexidade, originando a guerra civil na Síria (Hall 2013).

A composição da sociedade síria, para além da precariedade das condições socioeconômicas observadas no país, é um dos principais fatores que constituem as motivações para a eclosão de um conflito interno, pois há uma nítida situação de disputa étnica e religiosa. Em 2000, ano no qual Bashar ascendeu ao poder, o grupo religioso predominante eram os sunitas, compondo quase 70% da população, seguidos pelos alauítas, contabilizando 11,3% do contingente populacional de sírios. O restante demográfico era caracterizado como cristãos, drusos e xiitas, representando 11,2%, 3,2% e 3,2% da população, respectivamente. Além disso, em meio à sociedade síria, também há minorias étnicas relevantes, como os curdos, armênios e refugiados palestinos (Zahreddine 2013). Assim, é nítido que o desenho demográfico sírio

contribuiu para acentuar questões de disputas e conflitos, de modo que é um desafio difícil atender às aspirações e interesses que emanam de grupos tão diversos e manter a coesão em meio a este cenário propício às divergências.

O uso do monopólio da força como forma de manter a coesão social, ou pelo menos criar a ilusão de que existia uma estrutura ordenada e harmônica observável na população, representa outro fator motivador para o acirramento de conflitos na Síria. A criação de um exército que responde diretamente às ordens presidenciais, ao utilizar de recursos bélicos e violência como aparatos para inibir perturbações da ordem pública e coibir manifestações de contrariedade para com o governo instituído, demonstra o elemento tirânico e autoritário dos governos Assad. No entanto, este mecanismo de manutenção da coesão social por vias forçadas e coercitivas se tornou catalisador da insatisfação generalizada que assolou a população síria e, posteriormente, se manifestou na forma de uma crise interna incontornável (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

A situação de disputas e insatisfação no território sírio foi exacerbada considerando o contexto de manifestações e protestos que ocorreram no Oriente Médio e Norte da África a partir do final de 2010, com o intuito de modificar a ordem política vigente nestas localidades e clamando por tratamentos mais humanitários para com as populações destas localidades, o que foi denominado por acadêmicos das ciências sociais de Primavera Árabe. O fenômeno em questão incentivou movimentos na sociedade síria na medida em que demonstrou a possibilidade de realizar conquistas políticas relacionadas à democracia através da ação civil, mesmo em meio a uma estrutura governamental autoritária e centralizada, como a observada na maioria das nações desta região. O caso da Síria é emblemático no Oriente Médio, pois demonstra a insurgência de grupos que, mesmo sendo demograficamente majoritários, contudo, não encontravam representatividade e participação política e, portanto, buscavam condições de administração estatal que atendessem às suas demandas e expectativas (Ramos 2015).

A guerra civil na Síria, desta forma, eclodiu em 2011 a partir da repressão deferida por parte do regime de Bashar às tentativas de movimentações pró-democracia, visando vocalizar as insatisfações da população em relação ao governo sírio e seu legado de repressões desde o golpe de Estado que permitiu a ascensão da família Assad ao poder. As manifestações populares foram respondidas com ações violentas por parte do governo, na tentativa de encerrar as atividades de oposição (Rocha, Julio e Machry 2016).

O conflito observado na Síria, desde os seus primórdios, obteve o envolvimento de atores influentes da comunidade internacional, notadamente os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A

influência de atores externos é proveniente da manifestação de interesses políticos, econômicos e militares que estes nutrem em relação à Síria, ao considerar que a nação é um ponto estratégico para veicular sua influência na região do Oriente Médio. Assim, a guerra civil síria tomou proporções que extrapolam as fronteiras nacionais, de modo que passou a ser considerado um conflito de nível global e, portanto, uma ameaça à paz e segurança internacional (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

O governo de Bashar al Assad sempre contou com oposição por parte dos Estados Unidos da América. A partir da eclosão da crise síria, os Estados Unidos forneceram recursos financeiros, bélicos e treinamento militar aos rebeldes, sob a alegação de que Assad estaria fazendo uso de armamento químico para reforçar sua capacidade coercitiva perante à população síria e, assim, como contraparte no conflito, era necessário prover condições suficientes para que os grupos de oposição conseguissem fazer frente às ações extremamente violentas que o governo executava. A administração de Obama, portanto, deixou claro o intuito de impetrar uma intervenção em território sírio, mesmo que esta ação não envolvesse o desembarque de tropas no país, de modo que seria possível efetuar a retirada do governo vigente e instaurar um regime de transição. Desta vez, porém, um regime suscetível às demandas estadunidenses (Pautasso e Rocha 2017).

Uma vez que a oposição recebia suporte por parte dos Estados Unidos, a ditadura de Assad era objeto de respaldo da Rússia e, posteriormente por influência desta, também pela China⁴. As relações entre Síria e Rússia datam desde a independência da nação, em 1946, período no qual o cenário global vivenciou a Guerra Fria. Nos anos 1980, a União Soviética demonstrou interesse em tornar a Síria uma espécie de representante no Oriente Médio, com o objetivo de adquirir uma área sob a qual poderia usar para exercer influência na região. Assim, o bloco socialista estabeleceu uma via para estender seus domínios a mais uma localidade estratégica. O jogo de equilíbrio de poder militar e econômico frente ao bloco capitalista, sobretudo os Estados Unidos, era então mantido, de acordo com os preceitos da disputa característica deste período (Luz 2012).

As parcerias sírio-soviéticas firmadas desde o começo do governo de Hafez al Assad, a partir da década de 1970, constituem o marco de laços mais estreitos entre as nações. O final da Guerra Fria, na década de 1990, e o consequente desmantelamento da União Soviética, no entanto, não provocaram alterações substantivas no cerne das relações internacionais entre a Síria e a

⁴ É importante ressaltar que a posição chinesa em relação ao governo sírio é justificada pelo alinhamento que a política externa daquela nação apresenta em relação ao comportamento russo no cenário internacional (Piccolli, Machado e Monteiro 2016).

Rússia. Mesmo com a morte de Hafez, a Rússia continuou a prestar apoio à administração levada pelo seu sucessor, Bashar, até mesmo com a eclosão do conflito civil sírio em anos recentes (Picolli, Machado e Monteiro 2016).

O conflito sírio também contou com o envolvimento de atores regionais estatais e não-estatais do Oriente Médio. Os países localizados próximos ao território sírio, notadamente Catar, Arábia Saudita e Turquia, se manifestaram em relação ao conflito em oposição ao regime de Bashar al Assad, de modo que há evidências que estas nações forneceram treinamento militar e recursos bélicos para os rebeldes. Em contrapartida, Irã, Iraque e Líbano denotam um posicionamento favorável à administração de Assad, oferecendo somas de dinheiro e equipes de inteligência com expertise em conflitos para amparar o governo em meio a esta situação (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

Os rebeldes atuando em território sírio são compostos por grupos de milícias de procedência diversa, de modo que não se observa um ordenamento uniformizado e unitário sob esse contingente. Assim, ao constatar que dentro da seção opositora ao regime de Assad há uma multiplicidade de demandas e interesses, torna-se mais fácil aos apoiadores da rebelião selecionar o grupo que mais facilmente reflete seus interesses e, portanto, tornaria mais concreto o processo de influenciar o decorrer do conflito na Síria de acordo com seus planos estratégicos. Dessa forma, é possível constatar em meio à composição da oposição ao governo ditatorial a presença de grupos ideológicos moderados e radicais, como a Irmandade Muçulmana do Egito, a Frente Al-Nusra, o Comando Militar do Exército Sírio Livre e o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

O presidente Bashar, contudo, apresenta sua rede de apoio para além das potências estrangeiras supracitadas. O principal artefato usufruído por Assad para garantir a manutenção do regime é constituído pela ação conjunta entre o partido Baath e as Forças Armadas, aliando as manobras políticas ao monopólio do uso legítimo da força bruta dentro o Estado. No mais, há milícias atuando de forma favorável ao regime, como é o caso no qual se destacam as Brigadas Baath, criadas com base nos recursos dispostos pelo próprio partido (Hall 2013).

A situação geopolítica no Oriente Médio, em face à crise protagonizada pela Síria, sofreu um agravante e demonstra mudanças em meio ao mapa político da região. As antigas alianças do país com o Irã, com o Hezbollah e com o Hamas são cada vez mais enfraquecidas à medida que o governo de Assad sofre mais ataques e há indícios de deposição. Por outro lado, a aproximação de potências regionais favoráveis aos Estados Unidos, como a Arábia Saudita, denota que a mobilização ocidental ganha espaço neste contexto. Outrossim, o nível de intervenção estrangeira se torna mais crítico à medida que

a proporção das áreas ocupadas pelo Estado Islâmico em território sírio cresce e, dessa forma, há mais suscetibilidade para a formação de uma coalizão internacional que inclui os Estados Unidos - e seus aliados no Conselho de Segurança, França e Reino Unido - juntamente com Turquia, Arábia Saudita e Jordânia com o objetivo de combater o Estado Islâmico e neutralizar suas operações no cenário global atual (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

A guerra civil síria, portanto, escalou de forma a se tornar um conflito de proporções globais, dado o envolvimento de diversos atores da comunidade internacional, e pela elevada taxa de mortos, gravemente feridos e refugiados, de modo que constitui uma séria crise humanitária na atualidade. Assim, ao representar uma ameaça à paz e à segurança internacional, a situação na Síria foi endereçada para discussão no Conselho de Segurança. O caso sírio alcança outro patamar de complexidade no cenário internacional ao ser tratado na esfera securitária das Nações Unidas, considerando que os membros permanentes do órgão não estabelecem diretrizes coesas sobre o que deve ser feito para lidar com a situação em questão (Corrêa 2013).

O jogo político de poder entre os membros do Conselho de Segurança acerca do caso da Síria

A necessidade de lidar com os efeitos nocivos à comunidade internacional e a inobservância do respeito aos direitos humanos provocados pela crise síria traz ao Conselho de Segurança a prerrogativa de agir de modo efetivo⁵ em nome dos Estados que o compõem. No entanto, a atuação visando à neutralização do conflito sírio por parte do Conselho de Segurança não pode ser considerada plenamente exitosa por causa dos entraves colocados pelos países em meio às discussões, notadamente os membros permanentes, resultado da dificuldade de coordenar uma ação conjunta em acordância. Assim, se instaura um caso evidente de falta de ação por parte das Nações Unidas a respeito do conflito sírio (Medzihorsky, Popovic e Jenne 2017).

A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS)⁶ formulou um relatório em 2001 denominado Responsabilidade de Proteger (R2P)⁷, cujo principal objetivo é definir diretrizes para acabar com atrocidades em massa observadas em diversas localidades em situação de vul-

5 Sendo o significado de efetivo compreendido como a observância de capacidade, por parte do órgão, de garantir o estabelecimento da paz e segurança internacional em acordância com os princípios e diretrizes dispostos na Carta.

6 Do inglês, International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

7 Do inglês, Responsibility to Protect.

nerabilidade. Assim, os países deveriam atuar de acordo com três pilares que orientam sua responsabilidade no tocante à intervenção nestas localidades: de prevenir, de reagir e de construir. O primeiro pilar descreve que as nações devem obedecer a prerrogativa de proteger seus cidadãos de crimes de atrocidades em massa, reforçando o princípio da soberania em meio ao sistema internacional. O segundo pilar é referente à comunidade internacional, estabelecendo o comprometimento dos demais países de prover assistência às nações na construção de capacidades para prevenção de atrocidades em massa, sendo a prevenção o elemento central de uma estratégia bem sucedida no tocante ao R2P. O terceiro pilar, por fim, define que nos casos nos quais o Estado é insuficientemente capaz de prover proteção à sua população, a comunidade internacional possui a responsabilidade de agir, de forma que a situação de instabilidade que representa uma ameaça concreta ao bem estar desta população seja resolvida por meios legítimos (Stark 2011).

O escopo do R2P foi definido em 2005 a partir de uma reunião de cúpula das Nações Unidas, de modo que “cada Estado apresenta a responsabilidade de proteger suas populações através dos meios necessários e apropriados e a comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, também possui a responsabilidade de usar os meios diplomáticos, humanitários e pacíficos, em acordância com os Capítulos VI e VIII da Carta, para auxiliar a proteger as populações” (Stark 2011, 4), sendo que estes meios incluem a permissão do uso da força por meio de intervenções militares nas localidades instáveis.

O protocolo do R2P, portanto, pode ser usado para justificar tais intervenções em casos nos quais há observância de “genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, os quais tenham sido previamente definidos no direito internacional pelo Estatuto de Roma e a Corte Internacional de Justiça” (Stark 2011, 4). Assim, a situação síria demonstra os requisitos para que seja enquadrada na égide do R2P. No entanto, não há uma considerada tomada de ação no sentido de lidar com a crise instaurada, de modo que a comunidade internacional, em especial na figura do Conselho de Segurança, falha em não exercer sua responsabilidade de proteger a população síria e procurar diretrizes para neutralizar a corrente ameaça à paz e à instabilidade internacional.

A objeção ao *modus operandi* designado por meio do R2P é expressa por alguns dos países membros permanentes do Conselho de Segurança, notadamente China e Rússia. Ao assumirem posições contrárias à permissão de uma intervenção militar direta em território sírio, fica evidente a afinidade embasada por interesses da ordem política, econômica e militar que apresentam com o governo vigente de Assad, de modo que uma intervenção - sobretudo a partir da permissão do uso da força - nesta localidade geraria

a posterior deposição deste regime a instalação de outra administração. Em contrapartida, é alegado que os demais membros do Conselho de Segurança, Estados Unidos, França e Reino Unido, objetivam utilizar do protocolo do R2P para instrumentalizar a intenção de promover intervenções motivadas por seus interesses nacionais tendenciosos, dentre os quais a deposição de Assad do poder se destaca como a aspiração mais latente destes atores. Como resultado, o resultado desta intervenção, segundo as alegações, é um número mais elevado de investidas militares infrutíferas de fundo político e não humanitário e, por consequência, mais instabilidade e danos à população (Medzihorsky, Popovic e Jenne 2017).

A situação na Síria se estende por anos desde que o conflito foi deflagrado, e até momentos atuais o Conselho de Segurança não conseguiu atingir meios para anular as hostilidades na região. A falta de concordância interna dentro do órgão, desta forma, é o principal fator impeditivo de uma coordenação mais eficaz para lidar com a guerra civil. Os membros permanentes do Conselho de Segurança não se encaixam em um eixo orientado pelo consenso por causa de um cenário complexo de intrincadas incompatibilidades de interesses no tocante à região e seus desdobramentos, o que é reflexo da antiga polarização do sistema internacional e é repassada às dinâmicas internas do Conselho de Segurança, de modo que há o constante embate entre Estados Unidos, Reino Unido e França, e em contrapartida, Rússia e China. Assim, a situação instaurada pelo regime de Assad demonstra que a conjuntura na qual a ONU atua apresenta uma fragilidade intrínseca, em que “a justiça internacional e accountability são secundárias em relação aos principais interesses dos seus países membros” (DePetris 2016).

A maior frente de discordância entre as deliberações do Conselho de Segurança é constituída, portanto, pelo embate entre Estados Unidos e Rússia, sendo os demais membros permanentes influenciados por seus respectivos aliados no cenário internacional no que tange aos votos e procedimentos em meio às discussões securitárias. A dicotomia representada pelas nações supracitadas data desde os primórdios da criação do Conselho de Segurança e desde então constitui um fator motivador de impasses em meio a dinâmica interna do órgão, atrapalhando as negociações no âmbito multilateral e deixando a situação síria sem remediações urgentes (Corrêa 2013).

O posicionamento da Rússia, ao tomar parte no conflito sírio, apresenta motivações relacionadas à orientação direcionada à política externa russa a partir da ascensão de Vladimir Putin à presidência da nação no início dos anos 2000. Desde então, a Rússia articulou setores chave da economia, como o de hidrocarbonetos e o bélico, e de forma paralela à intensificação do desenvolvimento econômico, o governo de Putin busca se evidenciar em meio

à comunidade internacional. O objetivo desta conduta é reforçar sua posição como um dos grandes players globais no que tange à securitização da agenda global no contexto atual (Pautasso e Rocha 2016).

A relação histórica de suporte entre o governo Assad e a nação russa, incluindo até mesmo parcerias que se estendem ao âmbito militar, também indica um fator substancial para a compreensão do posicionamento da Rússia no conflito sírio. Assim, “o viés estratégico que a Rússia dá a sua participação no conflito, tal qual é reflexo da necessidade de manutenção de seu posto avançado no Oriente Médio” (Piccolli, Machado e Monteiro 2016, 195). A presença russa no porto localizado em Tartus, capital do distrito homônimo, assegura esta área no Mar Mediterrâneo como sob controle e influência favoráveis ao governo sírio. Além disso, a instalação na base aérea de Hmeymim em Latakia, em 2015, no noroeste da costa mediterrânea síria, também reforça as intenções estratégicas veiculadas pela Rússia na região. Há também a atuação da marinha russa no Mar Cáspio, atingindo alvos do Estado Islâmico sediados em território da Síria, em uma clara demonstração do poderio militar da nação (Piccolli, Machado e Monteiro 2016).

A atuação americana em relação ao conflito sírio é oposta àquela demonstrada pelas diretrizes russas. Assim, os Estados Unidos pretendem desestabilizar a ditadura síria e instaurar um governo mais favorável aos interesses ocidentais, em concordância com os valores de uma democracia neoliberal. Seguindo as diretrizes concretizadas pelo protocolo determinado pelas Nações Unidas, os Estados Unidos centralizaram os esforços em depor o governo ditatorial de Assad não de maneira direta, através do uso da força, mas sim, por meio de endereçar a questão como uma crise humanitária que deveria ser solucionada com caráter de urgência. Além do mais, a possibilidade de uma intervenção militar direta em território russo não seria viável dado a experiência fracassada da incursão da OTAN no Afeganistão décadas atrás; juntamente dos custos de financiar tamanha investida em um contexto de crise econômica global (Arraes 2014).

A participação dos Estados Unidos e da Rússia na guerra civil síria também advém de motivações de cunho econômico, de forma que as posições opostas se pautam entre os projetos concorrentes no que tange ao abastecimento do mercado europeu. O projeto apoiado pelo governo russo, de iniciativa conjunta entre Síria, Iraque e Irã, constitui na construção de um gasoduto que irá conduzir gás proveniente do Irã e da Rússia para Europa. Em contrapartida, há também o projeto de um gasoduto para abastecer o território europeu a partir de reservas do Catar, passando por localidades na Turquia, Arábia Saudita, Jordânia, Síria e Israel (Piccolli, Machado e Monteiro 2016).

A dinâmica interna no Conselho de Segurança sofre alterações con-

forme mudam os regimes domésticos das nações que o compõem, sobretudo dos membros permanentes. Nos dias atuais, é possível afirmar que a estagnação de tomada de ação observada dentro do órgão no tocante à crise síria é devida ao constante embate entre países dentre os P5, em que Rússia e China orientam suas seus comportamentos por posturas mais assertivas e não favoráveis às intervenções diretas que modifiquem a manutenção da ordem atual que lhes é favorável. Em contrapartida, Estados Unidos e os demais países permanentes buscam meios operacionais para legitimar intervenções pautadas em interesses tendenciosos às suas próprias agendas externas. Assim, o Conselho de Segurança enfrenta um ceticismo por parte da comunidade internacional em relação à sua habilidade de oferecer uma resposta ao desafio crescente à segurança global posto pela crise síria, sobretudo ao considerar o envolvimento de maneira bastante evidente de uma multiplicidade de atores não-estatais por meio do crime organizado, da articulação de grupos de milícias e organizações terroristas (Einsiedel, Malone e Ugarte 2015).

As intervenções em Estados soberanos em situação de vulnerabilidade securitária protagonizadas pelo Conselho de Segurança apresentam altos custos, não apenas em termos financeiros, mas também considerando aspectos políticos em meio à comunidade internacional, sobretudo no que tange à legitimidade de tais operações. Assim, o custo político de executar uma intervenção com uso da força em um território soberano, por ser extremamente elevado, deve ser sustentado pela anuência da comunidade internacional. A intervenção, portanto, para ter utilidade em seu caráter político e ser tomada como satisfatória deve estar de acordo com os objetivos postos pelos Estados e demais partes envolvidas, além de ser realizada por meios que estes atores consideram legítimos (Finnemore 2003). O fato de as partes mais diretamente envolvidas na questão do conflito sírio ao que concerne o Conselho de Segurança - ou seja, os seus países membros - não concordarem a respeito da realização de uma intervenção implica que qualquer tentativa de operação em território sírio não seja feita com instrumentos legítimos, como também perde sua anuência política perante à comunidade internacional. Dessa forma, há o impedimento para que o Conselho de Segurança atue para atenuar a situação de crise humanitária na Síria.

Os critérios para o posicionamento das grandes potências securitárias variam de acordo com os poderes da ordem econômica, geopolítica, estratégica e militar, de modo que datam décadas anteriores, desde que o sistema internacional apresentava uma conformação distinta daquela dos dias atuais. Assim, as conjecturas passadas foram perpetuadas e adaptadas para as disposições presentes, de modo que ainda há a dicotomia entre Estados Unidos e Rússia por meio da veiculação de seus interesses no conflito sírio e demais

aspectos sensíveis que dizem respeito à situação na região do Oriente Médio (Arraes 2014). No mais, os posicionamentos individuais das nações em questão interferem não apenas na condução estratégica do conflito em território sírio e nos arredores, mas sim, nas discussões sediadas no Conselho de Segurança. Como consequência, as atividades deliberativas do órgão se tornam mais estagnadas e menos eficientes, por conta do embate político entre os players que detém poder de veto e, com considerável frequência, embargam as decisões um do outro, caso seja uma afronta - direta ou indireta - às suas aspirações na região em disputa.

Conclusão

O Conselho de Segurança, por meio do R2P, apresenta a responsabilidade de garantir a proteção de populações vulneráveis em situações de violação dos direitos humanos e atrocidades em massa (Stark 2011), como é o caso que se observa na guerra civil instalada em território sírio. No entanto, os impasses decisórios entre os países do Conselho de Segurança - sobretudo entre os membros permanentes, detentores do poder de veto - impossibilitam a tomada de ação por parte deste órgão no tocante à guerra civil Síria, fazendo com que a atuação das Nações Unidas na situação em questão não seja exitosa em garantir o estabelecimento de uma ordem pacífica.

É possível constatar dentre a mais alta esfera securitária das Nações Unidas uma polarização entre os membros permanentes, de modo que são postos entraves à tomada de ação conjunta pelos frequentes vetos e impasses em meio às discussões. Por um lado, China e Rússia argumentam que os demais membros permanentes do Conselho de Segurança utilizam da doutrina R2P para justificar diversas intervenções de caráter tendencioso aos seus interesses nacionais no que tange à Síria. Dessa forma, o uso de força por meios legítimos através das operações do Conselho de Segurança executadas em território sírio podem corresponder às estratégias formuladas por estes países para destituir o governo de Assad, e conseqüentemente, promover a instauração de um regime interno sírio mais alinhado aos seus interesses. Assim, é garantida a observância das aspirações políticas, econômicas e militares americanas nesta região (Einsiedel, Malone e Ugarte 2015).

A lógica inversa, contudo, também é possível. Há a alegação por parte dos Estados Unidos e de seus aliados, França e Reino Unido, de que os impedimentos às resoluções embasadas no R2P por parte de China e Rússia, no que concerne às intervenções diretas no conflito sírio, constituem um reflexo do objetivo de manter a nação síria sob a administração de Assad. Dessa for-

ma, é garantida a afinidade russa para com as atuais estruturas de poder que mantêm intactos os seus interesses estratégicos nesta parte do globo (Medzihorsky, Popovic e Jenne 2017).

O resultado dos impasses nas discussões no âmbito do Conselho de Segurança, portanto, é a falta de atuação satisfatória do órgão na resolução do conflito em questão. Desse modo, as Nações Unidas falham em prestar a proteção necessária à população síria que se encontra em estado de vulnerabilidade, bem como não há a criação de estruturas políticas estáveis para sustentar a governabilidade síria. A guerra civil na Síria, portanto, irá se estender sem a previsão de cessar as hostilidades até que a comunidade internacional seja capaz de demonstrar intenções de um envolvimento mais direto e apaziguador. Este cenário será possível, outrossim, a partir da confluência de interesses das nações com poder decisório acerca de assuntos altamente securitários e a cooperação entre os atores externos, de forma a se alcançar a estabilidade na região.

REFERÊNCIAS

- Abbot, Kenneth W., and Duncan Snidal. 1998. "Why States Act Through Formal International Organizations". *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1, 3-33. Sage Publications, Inc.
- Amorim, Celso. 1998. *Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Arraes, Virgílio C. 2014. "Estados Unidos e Síria: do final da Guerra Fria à contemporaneidade." *Boletim Meridiano* 47, 15, 145, 34-43.
- Corrêa, Luís Fernando C. 2013. "Confrontos na Síria: a Teoria Crítica aplicada ao Conselho de Segurança." *Revista Acadêmica de Relações Internacionais - RARI*, 1, 3. Florianópolis.
- DePetris, Daniel. 2016. "Syria Shows That Realism Still Dominate Global Politics." *The World Post*. http://www.huffingtonpost.com/daniel-r-depetris/syria-shows-that-realism-_b_12474334.html. Acesso em: 18 de maio de 2017.
- Einsiedel, Sebastian von, David M. Malone and Bruno S. Ugarte. 2015. *The UN Security Council in an Age of Great Power Rivalry*. United Nations University Working Paper Series, 4.
- Finnemore, Martha. 2003. "The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force." *Cornell Studies in Security Affairs*. Ithaca e

Londres: Cornell University Press.

- Furtado, Gabriela, Henrique Roder and Sérgio L. C. Aguilar. 2014. "A Guerra Civil Síria, o Oriente Médio e o Sistema Internacional." *Série Conflitos Internacionais* 1, 6.
- Garcia, E.V. 2013. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- Hall, Clement M. 2013. *The History of Syria: 1900-2012*. Boston: Charles River Editors.
- Luz, Arnaldo José da. 2012. "A Guerra Civil na Síria e o Envolvimento das Grandes Potências: uma nova Guerra Fria?" *Mundorama*.
- Medzihorsky, Juraj, Milos Popovic and Erin K. Jenne. 2017. "Rhetoric of Civil Conflict Management: United Nations Security Council Debates Over the Syrian Civil War." *Research and Politics*, 1-10.
- Organização das Nações Unidas. 2016. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. <http://www.un.org/en/sc/>. Acesso em: 27 de março de 2017.
- Pautasso, Diego, and Douglas de Quadros Rocha. 2017. "O Conflito na Síria e o Retorno da Rússia ao Oriente Médio." *Boletim Conjuntura NERINT* 2, 5. Porto Alegre.
- Piccolli, Larlecianne, Lauren Machado and Vanessa F. Monteiro. 2016. "A Guerra Híbrida e o Papel da Rússia no Conflito Sírio." *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 3, 1, 189-203. ISSN 2358-3932.
- Ramos, Luís Felipe G. 2015. *Origens da Primavera Árabe: Uma Proposta de Classificação Analítica*. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais. Brasília.
- Rocha, Douglas, Isabela S. Julio e Patrícia G. Machry. 2016. "As Conversações de Paz Sobre o Conflito Sírio: Principais avanços e diferenças entre as reuniões de Viena (2015) e Genebra III." *Boletim Conjuntura NERINT* 1, 1. Porto Alegre.
- Stark, Alex. 2011. "Introduction" In *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*. by Thomas G. Weiss, Ramesh Thakur, Mary Ellen O'Connell, Aidan Hehir Alex J. Bellamy, David Chandler, Rodger Shanahan, Rachel Gerber, Abiodun Williams and Gareth Evans. *e-International Relations (e-IR)* 4-6.
- Tomassini, Luciano. 1995. "As Nações Unidas em um Mundo Pós Nacional." *Contexto Internacional* 17, 2. Rio de Janeiro.
- Zahreddine, Danny. 2013. "A Crise na Síria (2011-2013): Uma Análise Multif-

atorial.” *Revista Conjuntura Austral* 4, 20. Porto Alegre.

RESUMO

O Conselho de Segurança, encarregado da manutenção de uma ordem global pacífica, promove a discussão e execução de medidas para resolução de conflitos que representem ameaças à segurança internacional. O presente trabalho demonstra que os impasses e os conflitos de interesses entre seus países membros permanentes, no caso da guerra civil síria, resultaram na falta de atuação direta do órgão e sua incapacidade de resolver a crise humanitária em questão.

PALAVRAS-CHAVE

Conselho de Segurança, Conflito, Síria.

*Recebido em 30 de agosto de 2017.
Aprovado em 15 de fevereiro de 2018.*

GEOPOLÍTICA DE MUDANÇA DE ENERGIA: QUAL É O PAPEL DA SUSTENTABILIDADE NA GEOPOLÍTICA GLOBAL DE ENERGIA?

Maria Cândida Arrais de Miranda Mousinho¹
Ednildo Andrade Torres²
Silvio Alexandre Beisl Vieira de Melo³
Nanda Kumar Janardhanan⁴

Introdução

A capacidade do Estado para planejar e controlar a geração e o uso da energia influencia sua competência para transformar os recursos energéticos em riqueza e poder. Isto é assim porque as rotas de energia definem relações políticas globais e a energia é essencial para os meios de produção independentemente do sistema político e econômico ao qual estão ligados. Portanto,

1 Mestrado em Análise Regional da Universidade de Salvador. Participante no curso “Futuros Internacionais” na Diplom Training Academy em Berlim. Companheiro da Universidade das Nações Unidas com um projeto de energia e governança. Especialização em energia, meio ambiente, governança, relações internacionais, turismo e educação. E-mail: mcadmm@yahoo.com.br.

2 Doutorado em Energia pela UNICAMP. Pós-Doutorado da Florida A & M University - Faculdade de Engenharia da Universidade Estadual da Flórida. Coordenadora do Laboratório de Energia e Gás (LEN) da Escola Politécnica da UFBA (Universidade Federal da Bahia). E-mail: ednildo@ufba.br.

3 Professor Associado da Universidade Federal da Bahia. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Mestrado e Doutorado em Engenharia Industrial e do Programa de Doutorado em Energia e Meio Ambiente. E-mail: sabvm@ufba.br.

4 Professor do Programa de Estudos Energéticos da Universidade Jawarhalal Nehru, especialista em política energética e climática. Membro do Conselho de Ensino e Assessoria da Universidade Strathclyde (Escócia). Companheiro Adjunto do Instituto de Estudos Chineses (Nova Deli). Bolsista IGES (Japão). Anteriormente, bolsista do “Climate CoLab” do MIT, ensinou em universidades de renome e trabalhou com grupos de reflexão sobre políticas na Índia e no exterior. E-mail: nandujr23@gmail.com.

a compreensão do controle do espaço geográfico⁵ com recursos energéticos importantes - e mais precisamente do controle desses recursos - torna-se a base para uma interpretação adequada do posicionamento dos países e do seu desenvolvimento político, econômico, social e ambiental.

Por esta razão, a compreensão da geopolítica e da sua representação no campo da energia é essencial para evidenciar a importância da energia na arena internacional e também para interpretar como os países se posicionaram. Afinal, a geopolítica ultrapassou a concepção que a ligou exclusivamente ao espaço físico, e a energia renovável também surgiu no cenário global. A partir da geopolítica de energia convencional, o debate vem sendo reformulado para a energia - ambiente, na qual a maior atenção foi dada ao desenvolvimento de energia sustentável e acesso equitativo à energia por todos os setores da civilização humana de todo o mundo. A atenção política que emergiu após o debate sobre mudanças climáticas também precisa ser destacada aqui como um dos fatores que catalisam a mudança da energia convencional da política para uma nova interação política e o envolvimento entre as partes interessadas do mercado global de energia.

Este artigo tem como objetivo contribuir para a discussão sobre a transição da geopolítica baseada no espaço físico para a geopolítica baseada na sustentabilidade, em que as energias renováveis consolidaram um papel importante na arena internacional: houve um debate em mudança na energia geopolítica de segurança e energia em todo o mundo. O texto é dividido em seis seções, além da Introdução e das Conclusões. A primeira seção faz uma revisão da literatura sobre geopolítica em relação às suas abordagens teóricas tradicionais. A segunda seção aborda a relação entre energia convencional, geopolítica e segurança energética. A terceira seção destaca o debate sobre a segurança energética relacionada aos recursos de energia de acessibilidade e acessibilidade. As seções a seguir contextualizam as energias renováveis na transição geopolítica que fomenta a reflexão sobre a cooperação energética. A primeira parte, antes da seção de Conclusões, traz “nova geopolítica”, sublinhou a China e a Índia no contexto da competitividade.

5 O espaço geográfico é entendido neste artigo como mais do que uma simples área física do globo. Considerando a sociedade e a natureza como dinâmicas, este artigo vê o espaço geográfico como relações socioespaciais contínuas. De acordo com Henri Lefebvre (1991), essas relações são caracterizadas como econômicas, políticas e simbólico-culturais.

Percepção Teórica: observando o tradicional por trás do novo horizonte

O termo *geopolítica* foi cunhado no século XIX por Rudolf Kjellén, que o definiu como uma análise do Estado como homesteader e um controlador espacial geográfico com forma de vida baseada em elementos políticos, econômicos e geográficos (Kjellen 1916; Braga 2011). Este termo traz em seu significado a relação estrita entre geografia e política e aponta para um conjunto de estratégias usadas por um Estado ou território para se administrar de maneira consistente com seus objetivos. Por este motivo, Oliveira (2012) vê a geopolítica como um campo de conhecimento transdisciplinar, que abrange questões relacionadas ao uso dos recursos naturais, ao uso e aquisição do espaço geográfico e à conquista do poder político.

Ao usar a metáfora biológica do Estado como um corpo territorial, Kjellen revelou que ele baseou suas considerações sobre questões geopolíticas em Friedrich Ratzel (Vicens-Vives 1956). A comparação com um organismo biológico deve-se ao fato de o Estado ter a função de conectar suas pessoas ao seu território através de políticas para atingir um determinado objetivo, relacionado à expansão, organização ou proteção do Estado. Assim, a comparação do Estado com um organismo biológico em que tudo está interligado. Paul Claval (1994) observa que essa imagem orgânica levou Ratzel a dar grande importância à idéia política.

Implícita para a visão de Kjellén é a idéia de uma nação além dos limites da fronteira de seu território, o que implica a concepção imperialista inerente à conquista de territórios. Costa (1992) enfatiza a visão reducionista e expansionista de Kjellén do Estado, porque o objetivo de sua “nova ciência”, isto é, a geopolítica, foi direcionado para os principais estados, os impérios da Europa Central, particularmente a Alemanha, que, na opinião de Kjellén, deveria ser transformados em “academias científicas”, uma vez que as situações de guerra eram ideais para a análise de fenômenos geopolíticos. Kjellén mostrou seu desejo de ver a Europa unificada em um enorme império alemão. Assim, o sucesso de suas idéias nos círculos de poder caracterizados pelo regime fascista europeu, bem como nos círculos militares no terceiro mundo que incluíram o tema da geopolítica no currículo de seus cursos, produzindo vários estudos geopolíticos (Costa 1992). Essa interpretação sobre a geopolítica traz a visão da nação estrangeira, a nação além dos limites da fronteira de seu território, que se refere à visão imperialista inerente à conquista dos territórios.

As discussões levantadas pelas idéias de Ratzel e Kjellén promoveram a aproximação dos mundos acadêmico, militar e político nos debates sobre a

geopolítica. Tais discussões encontraram ecos em duas teorias clássicas subjacentes ao estudo deste tema: a teoria do poder do mar proposto pelo oficial de marinha americana Alfred Thayer Mahan (1890) e a teoria Heartland proposta pelo geógrafo britânico Halford Mackinder (1904). Essas duas teorias são a base dos diálogos geopolíticos contemporâneos (Costa 1992; Braga 2011; Vesentini 2000; Oliveira 2012; Mahan 1965; Mackinder 1904).

A teoria do poder do mar foi proposta por Alfred Mahan em 1840 e baseou-se na idéia de que uma nação estabelecida como um poder naval governaria o mundo. Esta teoria é reconhecida como um precursor das teorias geopolíticas contemporâneas. Ele mostrou um aspecto inovador: a concepção integrada de todas as atividades relacionadas ao mar, não se limitando a análises de comércio isoladas ou análises isoladas de poder naval. Mahan considerou as águas marinhas como um peculiar espaço sociopolítico ligado à terra através de portos de comunicação interna e vias navegáveis (Costa 1992 apud Mahan 1965).

De acordo com Mahan (1965), Mahan pensou que o poder marítimo de um Estado deveria se concentrar em três elementos essenciais, se desejasse tornar-se um poder hegemônico mundial: a produção, que surgiu da necessidade do comércio; navegação, o que possibilitou o comércio; e colônias, o que facilitou a logística da navegação. Mahan enfatizou algumas condições fundamentais para definir o poder marítimo de um Estado: sua posição geográfica; o comprimento de seu litoral; as características dos seus portos; e sua extensão territorial.

Mahan era uma espécie de profeta do imperialismo porque, dez anos após a publicação de seu livro, os Estados Unidos ganharam a guerra contra Espanha em 1898 e ampliaram seu domínio sobre a América Central e o Caribe, iniciando sua expansão marítima. Em 1914, o Canal do Panamá abriu e consolidou a expansão americana. Em 1916, a Lei da Marinha⁶ confirmou sua tese sobre o poder do mar e consolidou a reivindicação dos Estados Unidos como um poder mundial hegemônico (Costa 1992).

A teoria do poder terrestre de Heartland, proposta por Halford Mackinder em 1904, defendeu a idéia de que, para que um Estado se tornasse um poder hegemônico, era fundamental que ele tivesse controle do poder da terra ou, mais precisamente, que governasse uma área geográfica específica chamada área de pivô (Mackinder 1904; 1942). De acordo com Braga (2011), Mackinder questionou a teoria do poder do mar quando surgiu o conceito de área pivô, uma estratégia na política de poder das nações. A área de pivô,

⁶ A Lei da Marinha foi uma lei federal sancionada pelo presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, para transformar a Marinha Americana em uma das melhores do mundo em um período de dez anos.

chamada Heartland, estava localizada na região euro-asiática e era um grande espaço territorial com recursos naturais e energéticos; Mackinder defendeu a ideia de que a geopolítica deve ser entendida diante da luta entre a área do pivô e as áreas que a rodeiam (Mackinder 1942; Mello 1999).

O segundo conceito da teoria Heartland foi o oceano Midland (que poderia ser traduzido como 'Atlântico Norte'). Isso traz a percepção integrada das bacias marítimas e fluviais, na qual haveria três elementos essenciais: uma cabeça de praia localizada na França, um campo de aviação protegido contra os fosfatos na Inglaterra e uma reserva de recursos agrícolas e industriais nos Estados Unidos e no Canadá (Mello 1999; Mackinder 1942). Nesta linha de pensamento, a geopolítica baseia-se na visão de que esses quatro Estados são os detentores de poder ou o centro das decisões globais, que é uma visão vertical e estática da ordem mundial, ainda não globalizada.

Para Aymeric Chauprade (2001), a ideia de centralidade na teoria proposta por Mackinder é o resultado de eventos históricos. Afinal, o progresso tecnológico, que aumentou o acesso às estradas e a exploração dos recursos energéticos, demonstrou a superioridade estratégica da terra sobre o mar. No entanto, além da discussão sobre a superioridade da terra sobre o mar e vice-versa, a teoria de Mackinder vê a área pivô como um território dinâmico, uma vez que a sociedade e a economia provocam sua transformação. Por outro lado, também pode-se inferir que essa centralidade dinâmica seria relacionada ao Heartland e às nações que o controlam, que em conjunto possuem o poder de decisão no mundo. Isso dá a impressão de que outras áreas, outros territórios tangenciais, sempre seriam subjugados a esta condição, não apresentando, ao longo do tempo, elementos que promovam o equilíbrio em relação ao poder mundial, como pode ser visto atualmente com o papel desempenhado pelo os chamados países emergentes do mundo.

De acordo com Braga (2011), a teoria de Mackinder permaneceu presente nas discussões no século XX e várias sugestões desta teoria foram essenciais em decisões com impactos históricos. Por exemplo, a união entre a Alemanha ea União Soviética deve ser prevenida para que o poder anglo-americano possa ser fortalecido. A partir dessa ideia derivou a criação de vários Estados, como a Polônia, a Tchecoslováquia, a Hungria e a Grécia, todos originaram territórios desmembrados dos impérios russo, alemão, austríaco e turco. Além disso, no período de entreguerras, Mackinder previu a ordem bipolar mundial.

A teoria do poder terrestre de Heartland permanece intemporal em discussões sobre a geopolítica, uma vez que Mackinder foi o pioneiro de uma linha de pensamento geopolítico importante para entender o mundo atual. Três de suas formulações são particularmente relevantes: (a) o mundo como

um sistema fechado; (b) a visão histórica e geográfica da luta permanente entre as potências marítimas; (c) os conceitos geoestratégicos que resultaram na política de contenção norte-americana e nas alianças militares dos Estados Unidos no presente (Braga 2011; Mackinder 1942).

As duas teorias clássicas da geopolítica orientaram decisões políticas importantes tomadas pelas grandes potências ao longo do século XX. A teoria do poder do mar contribuiu, por exemplo, para que os Estados Unidos se tornem o poder marítimo líder mundial: possui aproximadamente 800 bases militares espalhadas pelo mundo em 63 países (Investigação Global 2015). A teoria Heartland levou os britânicos a se juntarem à Rússia contra a Alemanha nos conflitos da Primeira e Segunda Guerras mundiais e levou à formação de vários Estados no continente europeu. Além disso, outras abordagens teóricas emergiram das discussões levantadas por essas duas teorias, como a geopolítica do poder aéreo, a geopolítica da energia nuclear e a geopolítica do ciber-poder.

Essas teorias expressam preocupação não só pelo Estado Nacional e seu fortalecimento, mas também pelo desenvolvimento de estratégias em que o Estado é o centro do poder e da análise e em que a ênfase é colocada no poder militar. De acordo com Oliveira (2012), as novas gerações de autores atualizaram ou adaptaram muitas abordagens clássicas tanto no campo da geopolítica quanto na teoria do coração e no campo da energia do mar, destacando a natureza interdisciplinar da geopolítica. Se, no início dos estudos geopolíticos, oficiais militares e geógrafos se destacaram, estudos modernos da geopolítica deram aos historiadores, economistas e cientistas políticos e sociais uma posição proeminente.

Atualmente, e particularmente devido à globalização, a geopolítica assumiu um alcance mais amplo, expandindo seu espectro de análise. De acordo com Becker (2005), a geopolítica é caracterizada por intervenções leves e mesmo por guerras, no que diz respeito à conquista de territórios. Nesse sentido, o Estado costumava ser a figura central da geopolítica, uma vez que era considerada a única fonte de poder, a única representação política. No entanto, no presente, a geopolítica opera principalmente através do poder de influenciar a tomada de decisão dos Estados sobre o uso do território devido ao fato de que a conquista de territórios e colônias tornou-se muito cara (Becker 2005).

A importância do Estado começou a ser relativizada na cena política global devido ao surgimento de outros jogadores. Organizações internacionais, blocos comerciais regionais, organizações não governamentais, instituições financeiras e empresas multinacionais e transnacionais devem ser levadas em consideração nas análises geopolíticas globais, pois influenciam

diretamente o processo de tomada de decisão entre os Estados. Além disso, alguns campos do conhecimento obtiveram tal relevância na compreensão da relação entre poder e espaço geográfico que não seria possível abordar a geopolítica sem abordar questões de desenvolvimento sustentável, aquecimento global, imigração, vulnerabilidade, resiliência, mercados financeiros e, claro, a energia, um tema historicamente relacionado com a geopolítica, um relacionamento abordado na próxima seção.

Energia convencional e geopolítica: uma relação atemporal e desafiadora

A energia sempre faz parte do discurso geopolítico direta ou indiretamente, pois o controle de recursos energéticos envolve a conquista de territórios e sociedades, ou seja, uma vez que envolve espaço geográfico. Nas teorias clássicas geopolíticas, a energia desempenhou um papel central: Mahan sublinhou a importância da consolidação do vapor e do petróleo quando analisou o desenvolvimento histórico do poder naval; Mackinder sublinhou o valor de uma região rica em recursos como madeira, carvão e petróleo quando propôs sua teoria Heartland (Oliveira 2012; Mahan 1965; Mackinder 1949).

A energia e a geopolítica sempre caminharam conjuntamente e certamente nunca houve um momento histórico em que a energia não fosse vista de um ponto de vista estratégico. Não surpreendentemente, surgiu o conceito de geopolítica de energia, que pode ser definido de acordo com Oliveira (2012) como “análise dos elementos geopolíticos e estratégicos que influenciam a exploração, infra-estrutura, transporte e uso final de recursos energéticos”.

A questão da localização é inerente à geopolítica e, claro, à geopolítica da energia. De acordo com Melvin Conant e Fern Gold (1981), a geopolítica da energia, além de destacar a importância dos fatores de localização nas relações entre os Estados (incluindo questões de acesso a matérias-primas), considera os fatores geográficos e a posição que os países ocupam no cenário internacional determinante para as políticas governamentais. Para esses autores, as reservas de fontes de energia, o processamento dessas fontes, a cadeia de abastecimento, as novas descobertas de recursos energéticos, o aumento do consumo de energia e a pesquisa e a tecnologia também são fatores importantes na geopolítica da energia. Isto é evidenciado pelo fato de que as fontes primárias de energia são transformadas e transportadas e somente depois disso utilizadas corretamente.

Uma questão central para a geopolítica da energia é a segurança energética (Kalicki and Goldwyn 2005; Klare 2008; Yergin 2006). Pode ser defi-

nido como a situação em que uma nação ou região é em termos de “disponibilidade de energia suficiente para manter taxas razoáveis de crescimento econômico e desenvolvimento, mantendo ou, de preferência, melhorando gradualmente as condições de vida da população” (Oliveira 2012).

A segurança energética está, portanto, intimamente relacionada à composição estrutural da sociedade e à conservação e apoio da organização política de um Estado. O desenvolvimento de um Estado é orientado pelo controle de recursos energéticos e conseqüentemente e preferencialmente das tecnologias ligadas a eles no processo de extração e produção de energia. É por isso que, por exemplo, os Estados hegemônicos vêem o controle da produção, distribuição e uso do petróleo como uma prioridade estratégica.

Se o carvão desempenhou um papel importante na Revolução Industrial e no processo de acumulação de capital no século XIX e nas primeiras décadas do século XX, o petróleo tornou-se a força motriz do processo de acumulação capitalista na sociedade contemporânea. Não surpreendentemente, as discussões ligadas às crises do petróleo foram responsáveis por chamar a atenção do mundo para a geopolítica da energia. Para o Goldemberg (2014), o problema do abastecimento de petróleo é geopolítico, porque geralmente o petróleo não é consumido nos países onde é produzido quando metade da produção mundial é vendida.

No entanto, a questão da segurança energética não deve limitar-se à questão do petróleo, embora seja cada vez mais influenciada pela discrepância entre a quantidade de recursos e a crescente demanda de energia nas próximas décadas. As discussões sobre segurança energética cobrem uma série de assuntos, incluindo o terrorismo, o crescimento e o desenvolvimento econômico, a instabilidade geopolítica e a rivalidade, e as relações que os países têm um com o outro.

O crescimento nos países em desenvolvimento é um fator que, sem dúvida, contribui para aumentar as preocupações com a segurança energética. Provoca incertezas relacionadas ao uso de recursos energéticos tanto para os países emergentes, que exigem mais energia para alimentar seu processo de acumulação, como para os outros países devido à maior pressão exercida por uma forte competição por recursos energéticos.

De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), o centro de gravidade da procura de energia está a mudar para as economias emergentes. Para a Rússia, o objetivo da segurança energética consiste em garantir o controle que o governo tem sobre os recursos energéticos e no controle dos principais canais e do principal mercado de gasodutos. Para a China e a Índia, a capacidade de se adaptar à sua dependência dos mercados mundiais e dos compromissos de auto-suficiência é de grande importância no que se refere

à segurança energética. O Brasil busca adaptar-se aos desafios da arena internacional e lidar com uma matriz de energia baseada em hidroeletricidade. Além disso, o Brasil tem que lidar com a possibilidade de se tornar um líder mundial na produção de energia pela recente descoberta de pré-sal, que, de acordo com a IEA (2013), requer um processo complexo de extração de capital intensivo, com níveis de investimento mais altos do que as do Oriente Médio e da Rússia.

Após o petróleo, o carvão e o gás são as duas fontes de energia mais utilizadas e, portanto, são também as discussões sobre a geopolítica e a segurança energética. O carvão é o combustível mais utilizado nos países em desenvolvimento, com exceção do Brasil (Sampaio and Freitas, 2013). De acordo com a IEA, embora o uso deste combustível tende a diminuir nos países da OCDE, sua demanda global será 17% maior em 2035. Um terço desse aumento virá de países fora da OCDE, e Índia, Indonésia e China irão representar 90% do crescimento da produção de carvão (IEA 2013).

Quanto ao gás natural, o maior crescimento de sua demanda virá de mercados emergentes, especialmente a China, onde o uso de gás quadruplicará em 2035 e no Oriente Médio. O gás se tornará o principal combustível da matriz energética dos países da OCDE, apoiado pelo novo regulamento nos Estados Unidos. Diferentemente do que acontecerá com o petróleo, a produção de gás aumentará substancialmente em todo o mundo, com exceção da Europa. A necessidade de importação de gás aumentará em partes da Ásia e da Europa. E a maior incerteza, fora da América do Norte, é se o gás pode ser disponibilizado a preços atraentes para consumidores, enquanto ainda há incentivos para investimentos no campo do fornecimento de gás. Esta é uma questão de legislação nacional em muitos países que emergem de mercados não pertencentes à OCDE, incluindo Índia e Oriente Médio e uma preocupação no contexto do comércio internacional. As questões de segurança dos futuros suprimentos de gás serão parcialmente resolvidas graças ao crescente número de fornecedores internacionais (IEA 2013).

O fato de que o carvão, o petróleo e o gás natural são recursos relativamente finitos concede aos Estados e ao poder importante das empresas de energia (Freitas 2013). Além disso, a articulação de elementos produtivos para gerar recursos faz com que a tensão entre as nações que competem por elas ou as necessitem. A geopolítica apresenta alguns desafios, como a multiplicidade de questões que se tornaram parte de seu contexto de análise, o surgimento de outros jogadores diferentes do Estado que se tornaram parte de sua análise, o contínuo aumento da demanda de energia em face dos recursos tradicionais que eventualmente acabará. Esses desafios, como observa Daniel Yergin (2006) ao se referir ao petróleo, provocam ataques de ansiedade no

mercado, no Estado e na sociedade. Nesse sentido, não é possível abordar a geopolítica da energia sem considerar todas as variáveis que influenciam sua análise. É necessário ter em conta o conceito mais amplo de segurança energética, incluindo a proteção de toda a cadeia de abastecimento de energia e infra-estrutura, a fim de aumentar a segurança energética (Yergin, 2006). Neste contexto, os países precisam buscar estratégias para ajudá-los a aumentar a segurança energética.

De acordo com Oliveira (2012), existem três estratégias que os Estados devem adotar em matéria de segurança energética. O primeiro é a auto-suficiência energética, porque a necessidade de importar energia é um fato, particularmente entre as principais potências mundiais. Esta estratégia pode ser implementada através da diversificação de fontes de energia. Assim, problemas com uma fonte particular, como efeitos de falta, poderiam ser evitados. É importante notar que a diversificação da matriz não pode reduzir o risco de alta dependência de um único tipo de geração e sistema de distribuição de energia ou de um único modo de transporte, por exemplo.

Yergin (2006) entende que a diversificação das fontes de energia permanecerá como o principal ponto de partida da segurança energética, mas não o único ponto. Portanto, sem planejamento estratégico adequado e integrado no setor, a diversificação das fontes de energia não seria um instrumento eficaz para a segurança energética. Nesse sentido, as tecnologias em energia renovável em geral desempenham um papel importante.

A segunda estratégia que o Estado pode implementar para aumentar sua segurança energética é o aumento da segurança do fornecimento de energia externa. Isso pode ser conseguido através da diversificação de fornecedores externos através de acordos comerciais, influência política e diplomática, mecanismos de mercado ou a militarização do controle de recursos energéticos no exterior (Oliveira 2012; Abraham 2004). A dependência de um único ou de alguns fornecedores de energia causa vulnerabilidades, como incerteza ininterrupta de energia, e pode vincular o fornecimento de energia a situações políticas ou comerciais entre o país fornecedor e o receptor, que não são necessariamente inerentes ao setor de energia. Além da diversificação dos fornecedores, as soluções possíveis são o investimento em eficiência energética e o aumento da produção doméstica de energia que pode ser feita através da adoção de fontes renováveis.

A última estratégia é a integração regional, que se refere à integração de infra-estrutura e cadeias de energia de fornecimento em uma região ou continente que geralmente permeia os processos de integração regional (Stanislaw 2004; Oliveira 2012). A integração regional da energia começou a ser vista com mais atenção devido ao processo de globalização, que exigiu das

ações dos Estados que aumentam sua competitividade na arena internacional. A integração regional da energia pode se concentrar no aumento da competitividade dos países que são signatários de acordos envolvendo energia através da participação de instituições e acordos multilaterais que dariam aos países acesso a recursos energéticos e a regulamentação seria realizada através de contratos (NIIR 2014). Ainda em relação à perspectiva de competitividade, a integração pode ser realizada por um grupo de países liderados por um país hegemônico ou uma região satélites (NIIR 2014). Assim, a integração tem um significado mais amplo do que simplesmente integrar as cadeias de infraestrutura e produção de uma determinada região ou continente: visa ligar e expandir sistemas e sistemas de produção globais relacionados ao setor financeiro e à sociedade, que vão além das fronteiras geográficas pré-estabelecidas.

Yergin (2006) resume quatro princípios (ou estratégias) que os países devem seguir para manter a segurança energética, dado o contexto geopolítico. A primeira é a diversificação das fontes de energia, o que ajuda a reduzir os impactos de interrupção de uma fonte e fornece fontes alternativas. O segundo princípio é a integração, cujo melhor exemplo é o petróleo: existe apenas um mercado, um sistema complexo e a segurança reside na estabilidade desse mercado, que já está integrado. O terceiro princípio é a resiliência, que garante uma margem de segurança contra a crise devido à capacidade do país para substituir a produção, adoção de reservas estratégicas, capacidade de armazenamento adequada ao longo da cadeia de suprimentos, armazenamento de partes críticas da produção e distribuição de eletricidade. O último princípio é a informação porque, em tempos de crise, informações falsas e rumores contribuem para intensificar a crise.

Tão importantes como esses quatro princípios são as duas dimensões críticas que devem fazer parte do conceito de segurança energética: o reconhecimento da globalização do sistema de segurança (o que pode ser alcançado especialmente envolvendo a Índia e a China) e o fato de que toda a cadeia de energia O fornecimento deve ser protegido (Yergin 2006). Embora Yergin não diga os detalhes de como proteger toda a cadeia, considerando o sistema globalizado, está implícito que a informação deve ser gerenciada no nível global apenas para sustentar o sistema, uma vez que cada Estado e cada instituição atuam de acordo com as regras de o mercado de informação e desinformação estratégica para se proteger.

A geopolítica sofre uma mudança notável. Uma transição imposta pela situação internacional marcada pelo aquecimento global, pela crise dos recursos naturais vista como fontes de energia, pelas pressões da economia global e pelo crescimento populacional. Esta mudança relaciona-se com o fato de que a localização dos recursos energéticos, ainda que relevante, começa

a dividir o espaço com outras tecnologias de geração de energia. Em outras palavras, a localização não é mais o único fator limitante para gerar energia.

De acordo com Freitas (2014), a geopolítica da energia passa dos recursos energéticos estruturados do poder (combustíveis fósseis) para uma geopolítica que ainda está sendo estruturada e abrange energia renovável ou energia de baixo carbono.

Transformando o debate energético

Ao longo da história humana, as fundações das civilizações têm se fundamentado fortemente em suas fontes de energia (Willrich 1975). Energia desempenha um importante papel no desenvolvimento econômico de qualquer país. Securitizar o fornecimento de energia é uma prioridade nacional para países dependentes da importação de combustíveis. Na arena internacional, a energia como preocupação securitária foi um efeito posterior ao embargo do petróleo árabe de 1973. A escassez no abastecimento e o aumento de quatro vezes do preço do petróleo teve impactos duradouros no cenário econômico global. Os países ocidentais que eram largamente dependentes das importações vindas do Golfo Pérsico, perceberam que medidas políticas críticas precisavam ser tomadas para assegurar a segurança do abastecimento de petróleo.

Convencionalmente, o debate sobre segurança energética evoluiu em dois fluxos diferentes. O primeiro, a segurança energética como um objetivo político é aplicável tanto a uma economia produtora de energia como a uma economia dependente de importação de energia. Para o produtor de energia, o termo segurança energética é mais sobre encontrar demanda contínua para a energia que produz e fornece, e o melhor preço possível que pode obter no mercado de energia. No entanto, para o país que consome energia ou aqueles dependentes da importação de energia, a segurança energética é mais sobre garantir o fornecimento de energia adequada para apoiar as atividades econômicas domésticas. Apesar dessas diferenças, a segurança energética como conceito é mais frequentemente associada à procura de abastecimento de combustível por parte dos países dependentes da importação de energia, em vez da busca pela estabilidade do mercado para um produtor.

Segurança Energética é diferentemente definida por várias instituições e estudiosos. É definida como um estado em que um país pode garantir “a disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível. A falta de segurança energética está, portanto, ligada aos impactos econômicos e sociais negativos da indisponibilidade física de energia, ou de preços

que não são competitivos ou são excessivamente voláteis” (IEA 2014a). A AIE também considera a segurança energética como uma combinação de três fatores determinantes “Fornecimento Acessível/Competitivo”, “Fornecimento Confiável/Ininterrupto” e “Fornecimento Acessível/Disponível” (IEA 2014a).

O debate sobre segurança energética é também sobre a acessibilidade de diferentes tipos de recursos energéticos. Embora o mundo já tenha testemunhado uma mudança drástica no uso dos recursos energéticos nos últimos séculos, desde o combustível de madeira até o carvão, depois o petróleo e a energia nuclear, até as fontes de energia renováveis mais limpas, a distribuição de recursos energéticos nas diferentes regiões e sua exploração tecnicamente viável é notavelmente diferente. Hoje em dia, em muitos países, os combustíveis convencionais constituem a maioria da energia, enquanto fontes de energia não-convencionais (como hidratos de gás, gás de xisto, todas as outras fontes que são categorizadas como fontes alternativas, incluindo várias fontes de energia renováveis e reatores nucleares geração III ou geração IV avançados ou reatores pequenos e médios) constituem apenas uma parcela relativamente menor. Embora as fontes de energia convencionais sejam predominantemente intensivas em termos de emissões, os recursos energéticos não-convencionais são em grande parte fontes baixas de carbono ou dependem de tecnologias que são responsáveis pela menor emissão de gases de efeito estufa em comparação com as fontes convencionais [Combustíveis fósseis (petróleo ou carvão) ou queima de Biomassa Convencional (Madeira)].

Na medida em que o aumento da temperatura global em 2020 seja mantido abaixo do 20C, em comparação com o período pré-industrialização (UNFCCC 2015), medidas políticas drásticas que promovam fontes não convencionais são necessárias. O debate sobre o clima global deu lugar a uma mudança no padrão de consumo de energia entre os países de todo o mundo. A promoção de fontes de energia não-convencionais através do direcionamento de mais investimento em tecnologias de energia alternativa ou renovável comprovadas, e ajudando o mercado de energia não-convencional a crescer, ganhou prioridade política em ambas economias desenvolvidas e em desenvolvimento.

No entanto, as economias em desenvolvimento e as economias emergentes, as quais se concentram em seu crescimento econômico, enfrentam sérios desafios ao tentar reduzir sua dependência de combustíveis convencionais. Para atingir o objetivo de redução de emissões e fortalecer o setor de energia alternativa, muitas das economias em desenvolvimento precisarão de suporte financeiro em tecnologia de larga escala por parte de países estrangeiros que possuam tecnologias avançadas. Enquanto países como a Índia e a China, entre o bloco em desenvolvimento na Ásia, fizeram uma incursão sig-

nificativa no setor de energia alternativa, muitos dos seus homólogos regionais ainda estão muito atrasados em relação ao desenvolvimento de energia limpa. Sendo duas economias na região com uma participação crescente de fontes alternativas na matriz energética, a Índia e a China estão bem equipadas para desempenhar um papel fundamental no fortalecimento do setor de energia alternativa nas outras economias em desenvolvimento.

Os Contornos do Debate Energético

É impossível não ver que há uma crise de energia em curso quando se observa o aumento do consumo global de energia, o surgimento dos países em desenvolvimento, as necessidades de energia de uma população de mais de sete bilhões de pessoas, e as mudanças climáticas. Na verdade, essa crise está relacionada à maneira insustentável que a energia tem sido usada há mais de um século. Alterar a forma como a energia é utilizada pode contribuir para a redefinição da geopolítica mundial, considerando que a promoção de fontes alternativas de energia pode promover o investimento e afetar os investimentos já realizados, os quais são responsáveis por mover as rodas da economia global. Além disso, neste contexto, pode-se perguntar se a participação das energias renováveis pode ir de encontro aos desafios que a geopolítica da energia tem enfrentado por causa do uso secular dos combustíveis fósseis.

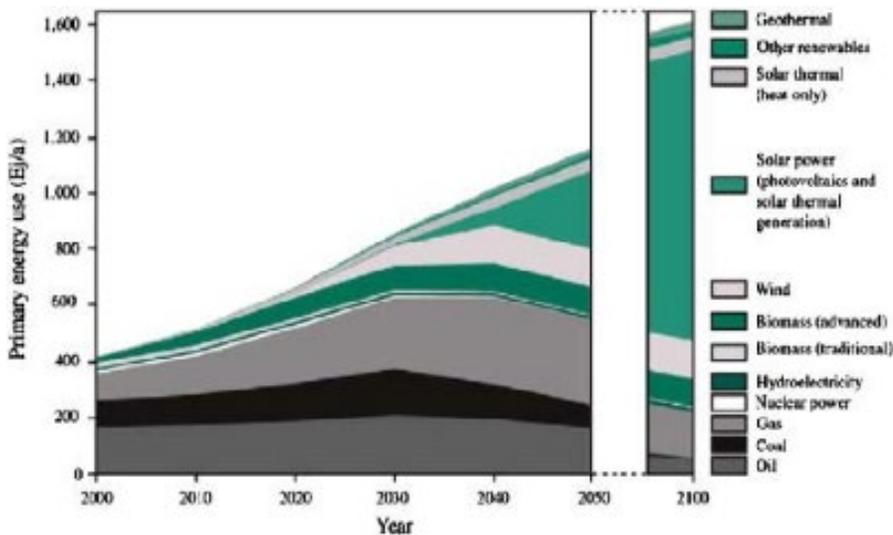
A energia renovável tem sido sistematicamente estabelecida no mundo. O crescimento das fontes de energia renováveis tem sido impulsionado por vários fatores, como a melhoria da competitividade dos custos das tecnologias renováveis, a segurança energética, as questões ambientais, a melhoria do acesso ao financiamento e as iniciativas políticas (atualmente mais de 146 países adotaram políticas de energia renovável área contra 15 em 2005), e a crescente demanda em economias em desenvolvimento (REN 2016). Esse crescimento é, sem dúvida, um estímulo para a criação e promoção de novos mercados.

2015 foi o ano em que houve o maior crescimento da capacidade global em energia renovável no mundo. Os investimentos atingiram um nível recorde mesmo com o declínio dos preços dos combustíveis fósseis e o enfraquecimento da economia europeia. Pelo sexto ano consecutivo, as energias renováveis superaram os combustíveis fósseis em relação aos investimentos líquidos em capacidade de energia. Os investimentos globais em energia renovável, incluindo biocombustíveis e geração de energia hidrelétrica com menos de 50 MW, foram de 286 bilhões de dólares em 2015, representando um aumento de 4,5% em relação ao ano anterior. Quando os investimentos em

grandes usinas hidrelétricas são levados em consideração, o total de investimentos cresce para 328 bilhões de dólares. Em 2014, os países desenvolvidos aumentaram seus investimentos em 3%, enquanto nos países em desenvolvimento o aumento foi de 36%. Em 2015, pela primeira vez, os investimentos em energia renovável nos países em desenvolvimento ultrapassaram os países desenvolvidos (REN 2015; 2016).

De acordo com a Agência Internacional de Energia, as energias renováveis representarão quase metade do aumento da geração total de eletricidade em 2040, o uso de biocombustíveis aumentará mais de três vezes e o uso de energia renovável para produção de calor crescerá mais de duas vezes. O setor elétrico é aquele que ajudará a diminuir a porcentagem de combustíveis fósseis no mundo (IEA 2014b). A Figura 1 ilustra o desenvolvimento de energia renovável em um século.

Figura 1. Energias Renováveis: Evolução em um século.



Fonte: Toklu, 2013.

O uso atual das energias renováveis está longe de ser uma ameaça à energia convencional. Isso pode ser ilustrado pelos subsídios globais às tecnologias de energia renovável, que atingiram US\$ 135 bilhões em contraste com os subsídios de combustíveis fósseis, que foram de US\$ 490 bilhões (REN 2016).

De fato, os subsídios podem ser vistos como uma barreira que dificulta o desenvolvimento das energias renováveis no mundo. Outra barreira em

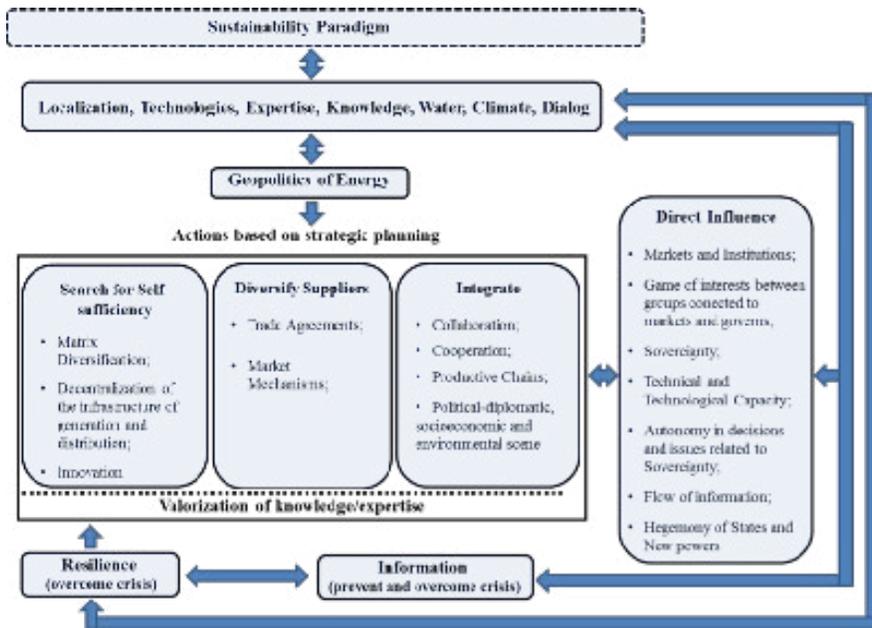
relação à implementação de energia renovável é sua natureza intermitente. Portanto, as políticas públicas são essenciais para impulsionar os processos de mudança. Barreiras de mercado, tecnológicas e de treinamento técnico precisam ser removidas. Os custos de produção para a diversificação das fontes de energia por fontes renováveis só podem ser efetivamente transformados através de políticas públicas que ajudem a promover investimentos no setor.

A geopolítica da energia repousa em meio as mudanças significativas e torna-se mais complexa à medida que se torna mais diversificada, cobrindo novas questões e desafios. Ela se move na direção de uma situação instável em termos de disponibilidade e uso de recursos energéticos, que está relacionada à forma como cada uma das nações do globo entende a segurança energética. Isso reforça a importância de um estudo mais aprofundado sobre a forma como os Estados se comportam ante os desafios na área de energia e suas relações com outros países.

A inserção de energia renovável em um contexto dominado por fontes tradicionais de energia provoca uma reflexão sobre como os desafios relacionados à geopolítica serão tratados. A intensificação do uso de energia renovável, juntamente com o uso da energia tradicional, é um fato e o estudo das formas de diálogo é certamente uma das estratégias mais coerentes para o acesso aos recursos energéticos através, por exemplo, do intercâmbio de conhecimento e tecnologia. O empoderamento de países onde há mais disponibilidade de energia renovável é uma fonte de discussão no cenário da geopolítica da energia.

O paradigma da sustentabilidade influencia a cena internacional e está direta e indiretamente relacionado com a geopolítica da energia através de elementos ligados não apenas à localização, mas também a novas tecnologias de energia renovável, conhecimento e experiência, recursos naturais e o diálogo entre os países, que deve ser baseado na manutenção do equilíbrio na cadeia energética global. Neste contexto, as ações que visam a busca pela auto-suficiência energética, por diversificar fornecedores de energia e por integrar através de colaboração e acordos estratégicos na área de energia são adicionados à importância do conhecimento que certamente é o ponto focal da geopolítica de energia, especialmente para a cooperação energética. Em todos os países, existem algumas formas de energia renovável a serem exploradas. A resiliência e a informação são fundamentais neste processo e tem uma relação direta com os mercados, instituições e questões ligadas à soberania dos Estados ou à manutenção da hegemonia ligada ao fornecimento de segurança energética (ver figura 2).

Figura 2 - Geopolítica da Energia e o novo contexto.



A interdependência energética e a crescente escala do comércio de energia exigem uma cooperação contínua para garantir a segurança de toda a cadeia de suprimentos. As condutas transfronteiriças estão se tornando cada vez mais relevantes para o comércio global de energia. Em um mundo interdependente, a segurança energética dependerá em grande parte em como os países gerenciam suas relações uns com os outros, tanto bilateralmente quanto multilateralmente. E isso requer olhar para a realidade de um sistema global de energia mais complexo e integrado, e nas relações entre os países que participam dele (Yergin 2006).

Apesar da interdependência óbvia entre os países, as crises econômicas do capitalismo, como a crise financeira de 2008, que abalou as estruturas neoliberais, colocando em risco as ideias do Estado mínimo e do mercado livre, provocou ações e políticas protecionistas. A crise da União Europeia e a tímida repercussão do Mercosul enfraqueceram a ideia de integração sócio-política e econômica dentro da unidade em que foi projetada. No entanto, quando se trata de energia, o foco é a manutenção do seu equilíbrio, o que implica a busca de cooperação, especialmente devido a condições desiguais de disponibilidade de recursos naturais entre os países, as quais podem ser equilibradas por intercâmbios de conhecimento técnico, de produtos com valor agregado e de tecnologias.

Assim, e de acordo com a IEA (2013), é essencial compreender a dinâmica que sustenta os mercados de energia para que os tomadores de decisão políticos conciliem seus objetivos econômicos, energéticos e ambientais. Os países que se preparam para a evolução da energia global terão as maiores vantagens, enquanto aqueles que não, estão em risco de tomar decisões políticas errôneas e investimentos ruins.

Conhecer a dinâmica das relações entre os países é essencial devido a sua complexidade e à transição de uma geopolítica baseada na localização geográfica para a geopolítica da energia, que está baseada no paradigma de sustentabilidade ligada à expertise em tecnologia, à integração de mercados e à forma de diálogo entre os países.

Nova Geopolítica: realçando a China e a Índia no cenário de competitividade

A geopolítica da energia deve ser discutida além da estrutura convencional onde os países competem em diferentes configurações geopolíticas. Isso é relevante especialmente no contexto das energias renováveis, onde a proeza econômica e tecnológica de uma nação importa mais do que as capacidades políticas e militares que costumavam capacitar um país para atuar eficientemente.

Diferente do setor de petróleo onde os países competiram pela aquisição de participações em energia no exterior ou contratos de exploração, o setor de energia alternativa oferece oportunidades para um fornecedor de tecnologia e investidor para disseminar sua influência nos países consumidores no processo de transição de energia.

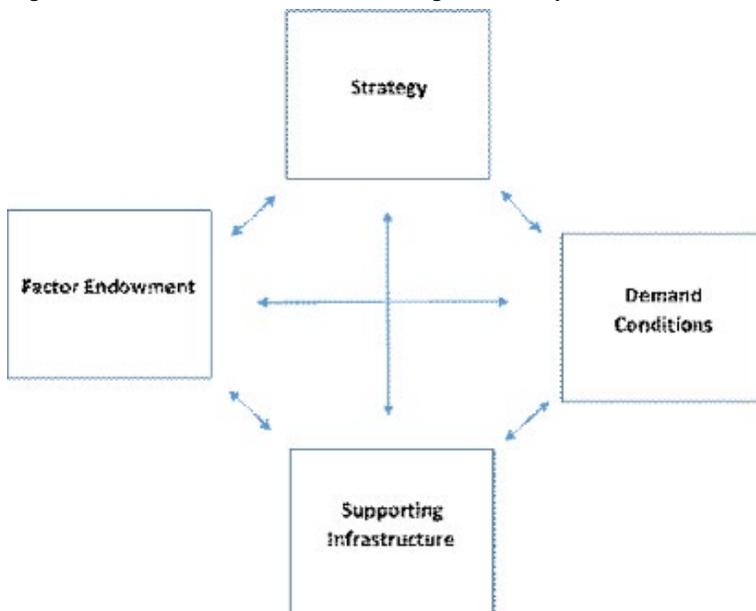
A região Ásia-Pacífico continuará a testemunhar a Índia e a China disseminar sua influência nos países desta região. Os esforços da Índia e da China no setor de energia alternativa podem testemunhar iniciativas mais diversas de ambos os países nos próximos anos. Para entender e demonstrar a possível trajetória da geopolítica sino-indiana em relação ao setor de energia na região da Ásia-Pacífico, uso a teoria da Vantagem Competitiva Nacional (VCN) de Michael Porter (Porter 1990). A teoria da VCN inicia sua análise a partir da pergunta “por que algumas nações falham enquanto outros têm êxito na competição internacional?”

Michael Porter argumenta que “Vantagem competitiva é criada e sustentada através de um processo altamente localizado. Diferenças em valores, cultura, estruturas econômicas, instituições e histórias nacionais contribuem

para o sucesso competitivo. Existem diferenças marcantes nos padrões de competitividade em todos os países; nenhuma nação pode ou será competitiva em todas, ou mesmo na maioria das indústrias. Em última análise, as nações têm êxito em determinadas indústrias porque seu ambiente doméstico é o mais avançado, dinâmico e desafiador (Porter 1990).

A razão específica por trás da teoria da VCN para examinar a interação energética Índia-China na Ásia-Pacífico é que essa abordagem é adequada para examinar a vantagem “geoeconômica” que um país tem sobre a outra. A abordagem da teoria da VCN consiste na análise baseada em múltiplos fatores, a saber, “Fator de Dotação”, “Estratégia”, “Condições de Demanda” e “Infraestrutura de Apoio” (veja a figura abaixo).

Figura 3: India and China – Vantagem Competitiva Nacional



Fonte: Adaptado de Teoria da Vantagem Competitiva Nacional de Michael Porter (1990).

Fator de Dotação descreve a “posição da nação em fatores de produção, como mão-de-obra especializada ou infraestrutura, necessários para competir em uma determinada indústria” (Porter 1990). Em termos de atividades de produção da indústria de energia alternativa, a China tem uma vantagem notável sobre a Índia. Frequentemente nota-se que o clima de fabricação da Índia ainda não alcançou a velocidade com que a China vem avançando. Es-

pecialistas opinam que, ao contrário da China, “a Índia não se aproximou de comparar os investimentos da China nas estradas, portos e redes de energia que as empresas desejam. A pobre infraestrutura consome essencialmente qualquer vantagem que o país possa ter na esfera do trabalho” (Einhorn 2014).

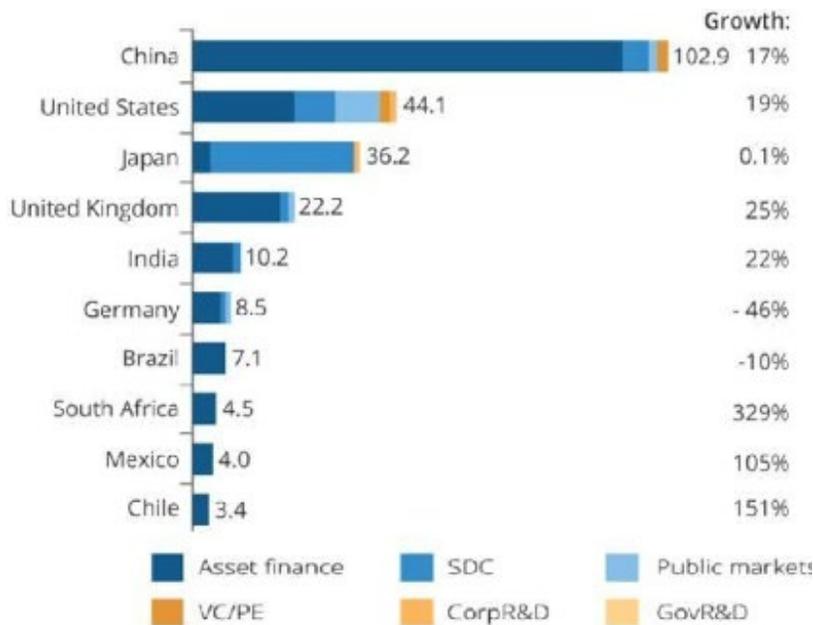
Por outro lado, a fabricação industrial chinesa tem testemunhado um crescimento significativo ao longo das últimas décadas (ver Figura 4). Mesmo no front da energia alternativa, a China fez uma incursão louvável. Com US\$ 81 bilhões, excluindo a P&D em 2014, a China atraiu mais que o dobro do investimento em energia renovável que o seu competidor mais próximo, os EUA. O país também fez grandes progressos nas tecnologias solar, eólica e biomassa. Além do apoio político e dos incentivos econômicos, o aspecto mais importante é a mão-de-obra barata na China, que torna a economia de escala difícil de competir. O custo da mão-de-obra por hora na Índia para a produção é de 92¢, comparado com \$3,52 na China, de acordo com o Boston Consulting Group (Einhorn 2014). De acordo com o relatório REN21, Brasil, China e Índia estão entre os cinco principais países em investimentos anuais e na adição de capacidade líquida em termos de energia renovável. A China ocupa o primeiro lugar na capacidade de energia renovável no mundo (REN 2017).

Em relação às condições da demanda, Porter argumenta que “as nações ganham vantagem competitiva em indústrias onde a demanda doméstica dá a suas empresas uma imagem mais clara ou anterior das necessidades emergentes do comprador, e onde os compradores exigentes pressionam as empresas a inovar mais rapidamente e a obter vantagens competitivas mais sofisticadas do que seus concorrentes estrangeiros” (Porter 1990). O crescimento do setor de energia alternativa doméstica na China em comparação com a Índia indica que há um progresso significativo no desenvolvimento do setor de energia alternativa. A formação da Lei da Energia Renovável e várias outras iniciativas políticas tem promovido o setor de energia alternativa em um crescimento notável. No entanto, a Índia, apesar de ter a vantagem do iniciante inicial, tem menos geração de energia renovável do que a China atualmente. À medida que a demanda interna contribui com mais inovação e sofisticação tecnológica, a indústria ganharia mais atenção no comércio internacional. Aqui as empresas chinesas ganharam uma vantagem inegável.

As indústrias relacionadas e auxiliares que são competitivas a nível internacional proporcionam uma vantagem inquestionável na promoção da indústria no exterior. A China tem um número muito mais elevado de grandes empresas de energia solar e eólica que estão no setor de energia alternativa. Esta é uma das vantagens críticas que a China tem sobre a Índia. À medida que as indústrias de petróleo da China ganharam importância no

mercado internacional de energia, as empresas de energia alternativa também estão desempenhando um papel importante no mercado externo. Algumas das maiores e mais bem-sucedidas empresas de energia renovável são da China, especialmente no segmento de produção de painéis solares. Trina Solar (TSL), YingliGreen Energy (YGE) e JinkoSolar (JKS) são os melhores atores entre as empresas produtoras de painéis solares. Também observou que as empresas chinesas fizeram progressos significativos em investimentos no setor de energia renovável e alternativa (ver Figura 5). É o líder mundial no investimento doméstico em energia renovável e nos setores associados de baixa emissão de energia. A China investiu US\$103 bilhões neste setor em 2015, um aumento de 17% ano a ano, de acordo com o Bloomberg New Energy Finance (BNEF) — duas vezes e meia do montante realizado pelos EUA (Buckley and Nicholas 2017).

Figura 4: Novos Investimentos em Energia Renovável por País e Ativos, 2015 e Crescimento em 2014 (US\$ bilhões).



Fonte: Buckley and Nicholas (2017).

As circunstâncias e o contexto nacionais criam fortes tendências em como as empresas são criadas, organizadas e gerenciadas, bem como a natureza da rivalidade doméstica (Porter 1990). As empresas chinesas que atuam

na arena internacional enfrentam frequentes rivalidades e finalizações no mercado de energia. No entanto, as empresas de energia conseguiram obter uma participação notável no mercado (Daojinong 2006). A lei anti-monopolística na China, a qual garante a concorrência de tarifas entre as empresas no país, por sua vez, ajuda todo o setor de energia a crescer. Isso também fortalece os atores de energia renovável e ajuda-os a atuar melhor no mercado internacional.

Para além dos motivos acima mencionados, uma vantagem crítica que a China desfruta na região é o tamanho da sua economia. O seu poder militar e a supremacia regional e os contínuos esforços para aumentar a sua influência na região também reforçam a sua imagem como melhor parceiro de negócios. Diferente da Índia, a China persegue uma clara estratégia expansionista na região (Swaine 2000; Andrews-Speed 2014), que é igualmente desafiadora, além de proporcionar oportunidades aos países menores da região. Em contraste, as relações da Índia com as economias da ASEAN funcionam mais em um quadro cooperativo. Enquanto a relação da Índia com os países do Sul da Ásia enfrenta muitas dificuldades, a China pode se apresentar como um poder alternativo que pode oferecer apoio financeiro e oportunidades de negócios. Tendo em conta os fatores mencionados acima, é provável que a Índia tenha que enfrentar uma concorrência mais forte da China na frente de energia alternativa na região da Ásia-Pacífico.

Considerações Finais

A energia sempre fez parte do discurso geopolítico de porque o controle dos recursos energéticos está intimamente relacionado com a conquista de territórios e sociedades, ou seja, com o espaço geográfico. Nas teorias clássicas da geopolítica, o papel central da energia é destacado: Mahan, ao analisar o desenvolvimento histórico do poder naval, enfatizou a importância da consolidação do vapor e do petróleo; e Mackinder, quando propôs a teoria do Heartland, enfatizou o valor de uma região rica em recursos como madeira, carvão e petróleo.

A comparação feita por Kjellén e Ratzel sobre o Estado e o organismo biológico pode ser interpretada, na pós-modernidade, como a importância da interconectividade entre os Estados, dada a interdependência de energia entre eles. A linha entre o poder militar e o poder simbólico seria, portanto, mais tênue, porque fatos como as mudanças climáticas mostram a interdependência entre as nações. A inserção de energia renovável não acaba com a interdependência entre os Estados, uma vez que alguns países têm muitos

conhecimentos e poucos recursos naturais e outros têm acesso a mercados ou mesmo know-how para as políticas de design e desenvolvimento.

A multiplicidade de questões que a geopolítica tem lidado, especialmente a partir da segunda metade do século XX, tem contribuído para o surgimento de um novo paradigma baseado na sustentabilidade, e ajudou a ampliar a gama de análises geopolíticas. Vale ressaltar que os arranjos geopolíticos envolvem Estados nacionais, bem como uma cadeia de instituições políticas, empresas e outras organizações que contribuem para gerar impactos nas vidas das pessoas. Isso fez com que os Estados perdessem um pouco de seu poder por causa do aumento de outros atores.

No contexto geopolítico da energia, países que possam aproveitar suas próprias características e interpretar o cenário global a favor de si mesmos emergirão como altamente competitivos. A Índia e a China estão experimentando cada vez mais a demanda de energia, e particularmente a China, tem se posicionado no mercado global de forma mais intensa, tanto no setor privado quanto no setor tecnológico, e no desenvolvimento de políticas de apoio à energia renovável. Isso indubitavelmente aumenta a influência deste país no cenário global - conectando investidores, trabalhadores e pesquisadores em torno do mercado de energia renovável.

No contexto geopolítico da energia, países que possam aproveitar oportunidades de suas próprias características e interpretar o cenário global a favor de si mesmos emergem altamente competitivos. A Índia e a China estão experimentando cada vez mais a demanda de energia, e particularmente a China, tem se posicionado no mercado global de forma mais intensa, tanto no setor privado quanto no setor tecnológico, e no desenvolvimento de políticas de apoio à energia renovável. Isso indubitavelmente aumenta a influência deste país no cenário global - conectando investidores, trabalhadores e pesquisadores em torno do mercado de energia renovável.

A busca pela segurança energética exige mais do que a busca da autossuficiência energética (a utopia dos países diante do sistema hegemônico): exige a integração de políticas, infraestrutura, acordos de marketing e conhecimento. A energia renovável, resultado da necessidade gerada pelas mudanças climáticas e pelo esgotamento de combustíveis fósseis, deu aos geopolíticos não a solução para disputas históricas, mas sim desafios que permeiam o poder da resiliência dos Estados.

A geopolítica cria a necessidade de analisar as prioridades da economia local, seja regional ou nacional, e a disponibilidade de recursos existentes ou de alternativas energéticas diante dos desafios apresentados. Os interesses locais levam a interesses ou ações globais que buscam um equilíbrio entre interesses locais e coletivos globais. O paradigma da sustentabilidade introdu-

ziu novos desafios na geopolítica da energia, e o diálogo e o sincronismo das ações começaram a contribuir de forma decisiva para o fortalecimento estratégico dos Estados, para que possam assumir posições privilegiadas no cenário global. A cooperação energética e a geopolítica poderiam caminhar juntas.

REFERÊNCIAS

- Abraham, Spencer. 2004. *U.S. National Energy Policy and Global Energy Security. Economic Perspectives*. Electronic Journal of the U.S. Department of State, 9, 2, 6-9. <http://web.archive.org/web/20070913134337/usinfo.state.gov/journals/ites/0504/ijee/ijee0504.pdf>
- Andrews-Speed, Philip, Xuanli Liao and Roland Dannreuther. 2014. *The Strategic Implications of China's energy needs*. New York: Routledge.
- Becker, Bherta. 2005. "Geopolítica da Amazônia". *Estudos Avançados*. n. 19. Available: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>. Accessed April 10, 2015.
- Braga, Sandra Rodrigues. 2011. "Sensos, Consensos e Dissensos: Itinerários Geopolíticos de Ratzel a Lacoste". *Revista de Geopolítica*. Ponta Grossa. Paraná, 2, 1, 146 – 163.
- Buckley, T., and Simon Nicholas. 2017. "China's Global Renewables Expansion. Institute for Energy Economics and Financial Analysis". *IEEFA*. Available from: http://ieefa.org/wp-content/uploads/2017/01/Chinas-Global-Renewable-Energy-Expansion_January-2017.pdf
- Chauprade, Aymeric. 2001. *Géopolitique: constantes et changements dans l'histoire*. Paris: Ellipses.
- Claval, Paul. 1994. *Géopolitique et géostratégie: la pensée politique, l'espace et le territoire au XXe siècle*. Paris: Nathan.
- Conant, Melvin A. and Fern R. Gold. 1981. *A geopolítica energética*. Rio de Janeiro: BILBIEX.
- Costa, Wanderley M. 1992. *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo, HUCITEC: Editora da Universidade de São Paulo.
- Daojiong, Z. 2006. "China's energy security: Domestic and international issues". *Survival* 48 (1), 179-190.
- Einhorn, Bruce. 2014. *India vs. China: The Battle for Global Manufacturing*. Bloomberg. 6th. Available from: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-11-06/india-vs-dot-china-the-battle-for-global-manufacturing> Accessed 10.08.2017.

- Freitas, Elisa Pinheiro de. 2013. *Território, Poder e Biocombustíveis: as ações do Estado brasileiro no processo de regulação territorial para a produção de recursos energéticos alternativos*. São Paulo: FFLCH-USP, 501p. (PhD Thesis).
- Freitas, Elisa P. 2014. "A Nova Geopolítica da Energia: Reflexão Sobre os Biocombustíveis". *Revista de Geopolítica* 5, 1, 113-129.
- Goldemberg, José. 2014. "A nova geopolítica da energia". *Estadão*. <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-nova-geopolitica-da-energia-imp,1141682>>. Accessed April 10, 2015.
- Global Research. *The Worldwide Network of US Military Bases*. Available: <<http://www.globalresearch.ca/the-worldwide-network-of-us-military-bases/5564>>. Accessed March 10, 2015.
- International Energy Agency (IEA). *World Energy Outlook 2013. Sumário (Portuguese Translation)*. Paris: IEA.
- International Energy Agency (IEA). 2014a. *Energy Supply Security: The Emergency Response of IEA Countries*. Paris: IEA Publications.
- International Energy Agency (IEA). 2014b. *World Energy Outlook 2014. Summary Executive (Portuguese Version)*. Paris: IEA.
- Kjellén, Rudolf. 1916. *Staten som livsform*. Stockholm: Geber.
- Lefévre, Henri. 1991. *The production of space*. Oxford, UK: Cambridge Mass, USA, Blackwell.
- Kalicki, Jan H., and David L. Goldwyn. 2005. *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. USA: Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.
- Klare, Michael T. "Energy Security". 2008. In: Williams, Paul D. *Security Studies: An Introduction*. New York: Ed. Routledge, 483-496.
- Mahan, Alfred T. 1965. *The Influence of Sea Power Upon History*. London: Methuen & Co Ltd. (Ed. Orig., Little, Brown & Co, 1890.)
- Mackinder, Halloed J. 1904. "The Geographical Pivot of History", in *The Geographical Journal*, 4, Vol. XXIII, April.
- Mackinder, Halloed J. 1942. *Democratic ideals and reality: a study in the politics of reconstruction*. Washington: National University of Defense (NDU).
- Mello, Leonel Itaussu. 1999. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Edusp; Hucitec.
- Netherlands Institute of International Relations. 2004. *Clingendael International Energy Programme: Study on Energy Supply Security and Geopolitics*. Report prepared for DG TREN, The Hague.

- Oliveira, Lucas K. 2012. *Energia como recurso de poder na política internacional: geopolítica, estratégia e o papel do centro de decisão energética*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (PhD Thesis)
- Porter, Michael. 1990. "The competitive advantages of Nations". *Harvard Business Review*. March-April. Available from: <https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations>
- Renewable Energy Policy Network (REN). 2015. *Renewables Global Status Report*. Paris: REN21 Secretariat.
- Renewable Energy Policy Network (REN). 2016. *Renewables Global Status Report*. Paris: REN21 Secretariat.
- Renewable Energy Policy Network (REN). 2017. *Renewables Global Status Report*. Paris: REN21 Secretariat.
- Sampaio, Mateus de Almeida Prado, Elisa Pinheiro de Freitas. 2013. "Carvão, o combustível da modernidade". *Carta Capital na Escola*. São Paulo, 56-59.
- Stanislaw, Joseph A. 2004. "Energy Competition or Cooperation: Shifting the paradigm. Economic Perspectives". *Electronic Journal of US-Info*. 9, 2, 17-20. Available in: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0504/ijee/ijee0504.pdf>
- Toklu, E. 2013. "Overview of potential and utilization of renewable energy sources in Turkey". *Renewable Energy*. 50, 456-463.
- United Nations Framework Convention for Climate Change (UNFCCC). 2015. *Historic Paris Agreement on Climate Change*. Available from: <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/finale-cop21/> Access on August 10, 2017.
- Vicens-Vives, J. 1956. *Tratado general de geopolítica*. Barcelona: Editora Teide.
- Vesentini, José William. 2000. *Novas geopolíticas*. São Paulo: Contexto.
- Yergin, Daniel. 2006. "Ensuring Energy Security". *Foreign Affairs*. 85, 2, 69-82. New York: Council of Foreign Relations. Available: <http://www.foreignaffairs.com/articles/61510/daniel-yergin/ensuring-energy-security>. Accessed on April 10, 2015.
- Willrich, Mason. 1975. "World Energy Policy: a Global Framework". *Annals of the New York Academy of Sciences*. 186-203.

RESUMO

O ato de dominar os recursos energéticos indubitavelmente permeia a conquista dos territórios e suas respectivas sociedades. A energia e a geopolítica sempre caminharam conjuntamente no processo de desenvolvimento econômico e social em que as sociedades se basearam ao longo do tempo. A multiplicidade de questões que a geopolítica reuniu ajudou a ampliar o espectro de análise da geopolítica tornando-a mais complexa. Este artigo tem o principal objetivo de contribuir para uma discussão sobre a transição da geopolítica baseada no espaço físico para a geopolítica com base na sustentabilidade em que as energias renováveis se consolidaram no cenário internacional. As considerações finais destacam que a busca pela segurança energética exige mais do que a busca pela própria auto-suficiência energética. Além disso, o paradigma sustentável introduziu na geopolítica da energia novos desafios como a inserção de energia renovável em um contexto dominado por fontes tradicionais de energia que provocam uma reflexão sobre como os desafios relacionados à geopolítica serão tratados. Dessa forma, a China e a Índia aparecem como jogadores globais. A escolha dos diálogos cooperativos aparece como um elemento essencial no equilíbrio do sistema energético.

PALAVRAS-CHAVE

Geopolítica, Energia Renovável, Transição, Competitividade, Cooperação Energética.

Recebido em 14 de outubro de 2017.

Aprovado em 28 de janeiro de 2018.

*Traduzido por Douglas de Quadros Rocha e
Gabriela Ruchel de Lima*

SOBRE AS COMPLEXIDADES DE JULGAR ROBERT MUGABE NO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Everisto Benyera¹

Introdução

Mamdani (2010) argumentou que o Tribunal Penal Internacional (TPI) era problemático desde a sua criação e rapidamente se tornou parte do problema da justiça de transição na África, *inter alia*, sendo seletivo na aplicação da lei. O sistema de justiça internacional é acusado de não conseguir conter o flagelo da violência e da guerra em geral e a proteção de crianças, mulheres e minorias indígenas, em particular porque os mecanismos implementados, como o TPI, estão envolvidos em tumulto político, tornando-os parte do problema e não a solução tão desejada pelas vítimas de abusos dos direitos humanos. Um dos países que testemunhou violações dos direitos humanos de forma contínua é o Zimbabué. A maioria desses abusos, como as atrocidades da Operação *Gukurahundi* de 1982/84, foram perpetradas principalmente por agências estatais, tornando aqueles que estavam em seu comando responsáveis por responder às acusações.

Uma geração após a Operação *Gukurahundi* e outros episódios de abusos dos direitos humanos liderados pelo Estado, como a Operação *Chinyavada* (1983), Operação *Murambatsvina* (2005), Operação *Chipo Chiroorwa* (2007) e Operação *Mavhotera Papi* (2008), (Benyera e Nyere 2015, 652), que pedem que os líderes do Zimbábue sejam responsabilizados continuam a ser feitos. Esses pedidos foram validados pelo comportamento do Estado, que utiliza a violência como seu instrumento preferido de governança. Assim, a criação do TPI foi vista como uma grande vitória para os direitos humanos,

¹ Professor do Departamento de Ciências Políticas da Universidade da África do Sul. Everisto pesquisa Direitos Humanos, eleições, opinião pública e comportamento de votação e processos de conflito. E-mail: benyeer@unisa.ac.za.

especialmente para as vítimas de tais abusos, mas percebida por muitos como uma panaceia para o desafio perene de abusos dos direitos humanos na África. Como resultado de um judiciário acorrentado e partidário, se justificam as grandes esperanças depositadas pelos defensores dos direitos humanos no TPI para estabelecer a responsabilidade histórica e responsabilizar o funcionário oficial individual por suas ações (Chirimambowa e Chimedza 2015, 4).

Este artigo demonstra a futilidade e as complexidades de levar Mugabe a Haia para responder à alegação de genocídio e crimes contra a humanidade. A questão da imunidade dos funcionários do Estado é trazida à tona e apresentada como uma questão controversa e incerta, que ainda é muito fluida, tanto na prática quanto na academia. O método adotado é uma exploração de vários litígios e esforços para Mugabe antes do TPI e de tribunais de outros países. Uma discussão desses casos será precedida por uma exploração das várias tentativas de ter Mugabe perante o TPI para julgamento e o status de sua imunidade de acusação. Isto será alcançado através da análise dos artigos 17, 26 e 27 do Estatuto de Roma; a Constituição do Zimbábue e outros tratados relevantes que tratam da questão da imunidade dos funcionários do Estado contra a acusação, bem como o direito internacional consuetudinário. É a gravidade das alegações feitas contra Mugabe que exige que sua acusação tenha sido montada ao longo dos anos. Apesar de desejável, o processo de Mugabe em Haia é um assunto complexo, representativo da interseção entre o direito e a política.

A Jurisdição do TPI e os abusos dos direitos humanos no Zimbábue

O desafio da jurisdição que o TPI enfrenta no Zimbábue é que o Estatuto de Roma restringe a Corte a investigar apenas crimes cometidos após julho de 2002. Isso implica que os períodos mais controversos no passado violento do Zimbábue estão fora do mandato legal do TPI. Estes períodos incluem a Guerra da Independência (1965-1980), Operação *Gukurahundi* (1982 - 1983), parte da violência relacionada à redistribuição da terra (2000-2005) e Operação *Murambatsvina* (2002). Para a maioria da população negra que vivia sob o governo da minoria branca da Rodésia, a omissão do período colonial da jurisdição do TPI é uma farsa de justiça que equivale à promoção da impunidade. Vários outros desafios foram encontrados na tentativa de processar Mugabe. Apesar desses desafios, referências ao TPI sobre o Zimbábue foram tentadas sem sucesso por muitos países, instituições e até indivíduos.

O maior obstáculo foi encontrado no Conselho de Segurança das Na-

ções Unidas (CSNU), onde o membro permanente da China e o membro rotativo não-permanente da África do Sul recusaram consistentemente que o caso do Zimbábue fosse inscrito na agenda do CSNU. No entanto, esta não foi a primeira vez que o caso do Zimbábue foi levado perante o TPI. Desde 2005, foram feitas várias convocações para que a situação dos direitos humanos no Zimbábue fosse encaminhada ao Tribunal pelo CSNU. Estes incluem o caso histórico trazido por Adella Tachiona nos Estados Unidos (*Tachiona e Outros versus Mugabe e Outros*). Número do processo: 00CIV6666VMJCF Tribunal Distrital dos Estados Unidos de Nova York). Outras tentativas falhas para que Mugabe fosse indiciado incluem a tentativa do ministro australiano dos Negócios Estrangeiros Alexander Downer de pressionar o CSNU para acusar Mugabe, o diretor executivo da International Bar Association, Mark Ellis, o então embaixador britânico na ONU, Emyr Jones Parry, e o secretário britânico David Miliband, quando se dirigiu ao CSNU em 14 de dezembro de 2008.

Regionalmente, a Sociedade Nacional de Direitos Humanos da Namíbia (SNDR), por intermédio de seu diretor executivo, Phil ya Nangolo, também tentou que Mugabe fosse detido em Windhoek, na Namíbia em 2007. A posição sul-africana em relação a Mugabe sustenta-se na premissa da Lei 27 de 2002 do Tribunal Penal Internacional da África do Sul.

Foi a partir desta base legal que o Centro de Litígios da África do Sul e o Fórum dos Exilados do Zimbábue solicitaram à Autoridade Nacional do Ministério Público (NPA) e os Serviços de Polícia da África do Sul (SAPS) para o Norte de Gauteng que pedissem à Corte que os obrigasse a prender Mugabe e qualquer um de seus principais funcionários que passasse pela África do Sul. Finalmente oposição oficial na África do Sul, em 2008, a Aliança Democrática também tentou que Mugabe fosse indiciado no TPI quando seu então líder Hellen Zille escreveu uma carta ao secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, copiada para outras instituições e governos como o então presidente do CSNU (EUA), o Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, para a *Human Rights Watch* e para a Amnistia Internacional. Apesar disso, Mugabe nunca apareceu frente ao TPI; nem há nenhuma tentativa séria atual de fazê-lo. Isso aponta para algumas complexidades quanto à questão Mugabe no TPI, que este artigo buscará desvendar começando com o Princípio da Complementaridade no sistema internacional de justiça criminal.

Complementaridade e Justiça Penal Internacional no Zimbábue

O TPI opera no Princípio da Complementaridade, que faz com que

seja o dever de cada Estado exercer a jurisdição penal sobre os responsáveis por crimes internacionais (Estatuto de Roma: artigos 1 e 17). Esta é uma melhoria frente os antigos Tribunais Penais Internacionais *ad hoc* em Serra Leoa, Ruanda e ex-Iugoslávia, que tinham primado sobre os tribunais nacionais. O Princípio da Complementaridade funciona melhor quando o TPI inicia investigações em Estados que se mostraram indecisos ou incapazes de levar a cabo processos por conta própria (Burke-White 2005). Por outro lado, o Princípio parece estar mal equipado e inadequado para lidar com os casos em que os países encaminham por si mesmos. O Princípio da Complementaridade pressupõe que os países serão relutantes em se referir a si mesmos ao TPI. Com isso em mente, o Estatuto de Roma abordou os cenários prováveis de países que reivindicam a soberania do Estado e, assim, recusam-se a serem submetidos à jurisdição do tribunal. Isso deixou o TPI em um dilema quando aconteceu o contrário. A partir de dezembro de 2012, quatro dos cinco casos africanos eram todos auto-referentes (RDC, Uganda, República Centro-Africana e Sudão (Darfur), mais Sudão, que foi encaminhado pelo CSNU em 2005.

Com relação ao Zimbábue, argumentou-se que pode haver casos em que a inação por parte dos Estados é a justificativa apropriada de ação do TPI (Stigen 2008, 199; Kleffner 2008, 104). O TPI adicionou uma terceira dimensão ao Princípio de Complementaridade, que é inatividade/inação. De acordo com Stone (2011, 325), esta decisão e sua interpretação do artigo 17 do Estatuto de Roma provavelmente não mudarão a situação. A adição de um teste de terceira dimensão de “inatividade” ou “inação” além de “não desejável” e “incapaz” foi criticada por Schabas (2008, 731), entre outros, como vago e aberto ao abuso por nações poderosas. No entanto, é este terceiro teste de “inatividade” ou “inação” que tem potencial para ser usado pela “comunidade internacional” para levar casos de abusos dos direitos humanos no Zimbábue a Haia, uma vez que a evidência sugere que não houve tentativas genuínas pelo governo do Zimbabwe de investigar casos alegados de violações graves aos direitos humanos. A recusa do governo do Zimbábue em publicar vários relatórios de abuso de direitos humanos é um exemplo. Os relatórios inéditos incluem a Comissão de Inquérito do Zimbabwe de 1983 sobre os distúrbios de Matabeleland (também conhecida como a Comissão de Inquérito de Chihambakwe) e a Comissão de Inquérito sobre eventos envolvendo Entumbane 1 e 2, também conhecido como a Comissão de Inquérito Dumbutshena. O mandato deste último foi examinar os confrontos entre as ex-forças armadas do *Zimbabwe African National Liberation Army* (ZANLA) e do *Zimbabwe People's Revolutionary Army* (ZIPRA) no Entumbane e os assassinatos em Matabeleland em 1983 (Raftopoulos e Eppel 2009, 13). A já agora extinta Comissão dos Direitos Humanos serve como um exemplo da falta de vontade do Zimbábue

de investigar a violações aos direitos humanos. Não desejável porque o Estado não conseguiu apoiar a Comissão dos Direitos Humanos do Zimbábue em funcionalidade (Chiduzo 2015, 148-174).

Esta seção lida com a possibilidade de que as supostas violações dos direitos humanos do Zimbábue sejam levadas ao TPI como resultado da evocação do Princípio da Complementaridade. Isto é altamente improvável, dada a imprecisão deste Princípio, que, em vez de revelar quais os casos em que o TPI deve investigar, estabelece, em vez disso, os casos específicos em que o TPI não deve investigar ou processar (artigos 17 e 53 do Estatuto de Roma). Existem três conjuntos de crimes com os quais o TPI não se preocupa. Estes são: em primeiro lugar, os casos criminais internacionais cujos Estados com jurisdição sobre eles já estão investigando ou processando, como evidenciado por uma exposição de vontade genuína e capacidade de fazê-lo. Em segundo lugar, o TPI não considera os casos em que os crimes em questão não são considerados suficientemente graves para se relacionar com o TPI e, finalmente, os casos em que uma investigação não sirva “os interesses da justiça” (Kleffner 2008, 229). Nestas circunstâncias, os interesses das vítimas tornam-se secundários às principais preocupações de investigação, condenação e punição dos perpetradores. A inclusão dos “interesses da justiça” como principal critério de seleção diminui ainda mais os interesses das vítimas em geral e a necessidade de reconciliação em particular.

Outro desafio com o Princípio da Complementaridade é a falta de clareza sobre o que constitui gravidade suficiente. Esta clareza é importante para a acusação de Mugabe porque tem influência na classificação da gravidade das alegações que enfrenta, daí a probabilidade de sua acusação. O Gabinete do Procurador do TPI ainda não definiu exatamente o que constitui “gravidade suficiente” e o que “os interesses da justiça” implicam (Schabas 2007, 186-415; Clark 2008, 37-46). Segundo Clark, o Procurador descreveu quatro critérios principais para determinar a gravidade dos crimes. Estas são: a sua escala, a natureza, a forma de sua comissão e seu impacto. Os critérios para a avaliação dessas circunstâncias ainda não foram desenvolvidos, implicando que, entretanto, alguns perpetradores alegados como Mugabe permaneçam livres. Pode-se concluir que, em vez de perseguir os suspeitos de violações graves dos direitos humanos, o Estatuto de Roma do TPI está mais preocupado com a preservação da soberania de certos Estados, particularmente os que se opõem à sua formação, como os EUA. Isto é evidenciado pelos critérios de seleção de casos do TPI, os quais são objeto de discussão na próxima seção.

Seleção de caso no TPI

Como o TPI escolhe os casos que investiga é relevante tanto para a justiça penal internacional quanto para o seu sucesso como tribunal. Seu registro de acusação indica a necessidade de equilibrar o direito e a política de sua seleção de casos. O TPI está preso entre uma visão idealista de um tribunal global destinado a processar os casos em que as jurisdições domésticas podem ou não processar. Isso foi agravado pelas preocupações pragmáticas do TPI como uma instituição bastante nova buscando resultados judiciais para garantir sua legitimidade. Nestas circunstâncias, a seleção de casos é um ingrediente chave no esforço do TPI para construir um corpus jurídico forte e criar precedentes legais. De acordo com o Estatuto de Roma, as situações podem ser encaminhadas para o TPI de três maneiras: primeiro, por um Estado Parte; Em segundo lugar, pelo CSNU; e em terceiro lugar, a instigação do procurador. No terceiro caso, o procurador deve obter a autorização da Sala de Primeira Instância do Tribunal antes do início das investigações e deve demonstrar que existem motivos suficientes para o fazer (Estatuto de Roma: artigos 54 e 56).

De acordo com Clark (2008), em mais de 10 anos de existência, o TPI ainda está desenvolvendo sua ampla estratégia de seleção de casos com base nas regras delineadas no Estatuto de Roma e seu Princípio de Complementaridade. Para Clark, surgiram três tendências na abordagem do Procurador. Em primeiro lugar, o Gabinete do Procurador indicou que se concentraria em perpetradores que assumissem a maior responsabilidade pelos crimes internacionais. Isso significa que a OTP é susceptível de processar apenas líderes governamentais, militares ou de milícias suspeitos de orquestrar ou cometer crimes sob a jurisdição do TPI. Isso faz com que Mugabe seja um suspeito típico de acusação. No entanto, o desafio inerente a esta abordagem é a determinação de quem decide que suspeito “tem a maior responsabilidade” pelos crimes alegadamente cometidos. Será que as vítimas ou o Procurador? O procurador tem a competência para julgar e repartir a responsabilidade em crimes que ele ou elas não testemunharam? Mais importante ainda, que palavra ou que tipo de evidência o procurador usará para chegar a essa decisão? Essas considerações funcionam contra os sucessos da seleção de casos do TPI e alimentam inversamente o crescimento da impunidade, fornecendo uma lacuna técnica que resulta na não-perseguição de suspeitos como Mugabe.

O segundo tecnicismo jurídico diz respeito à terceirização da OTP de uma de suas principais funções, ou seja, levar os suspeitos perante o tribunal para serem processados. Em um comunicado, o então promotor do TPI, Luis Moreno Ocampo, declarou que o TPI, “encorajará os processos nacionais,

sempre que possível, para os perpetradores de menor porte ou trabalhará com a comunidade internacional para garantir que os infratores sejam levados à justiça por algum outro meio '(Stahn e Sluiter 2009: 220).

Este processo deve resultar na perseguição de um pequeno número de perpetradores de alto nível, ao mesmo tempo em que incentiva a jurisdição doméstica a ajudar a fechar qualquer potencial “déficit de impunidade” deixado pelo foco do TPI em suspeitos minoritários de alto perfil, como Mugabe. Isso apresenta alguns desafios contidos na classificação de crimes e criminosos, pois não há instrumento, ferramenta ou critério acordado para fazer isso, deixando um aspecto tão importante aberto a diferentes interpretações e muitas contestações. Em terceiro lugar, o OTP indicou que usaria uma abordagem extremamente cautelosa para selecionar quais os casos a serem investigados, atuando apenas quando possuísem provas suficientes para fornecer perspectivas fortes para uma investigação bem-sucedida. É provável, então, que a OTP perseguirá casos somente quando os partidos estaduais e outras fontes já tenham reunido evidências substanciais. Esta dependência de terceiros por aspectos tão cruciais, como a coleta de provas, é indesejável para o TPI. A terceirização da coleta de evidências enfraquece o TPI, uma vez que os motivos para a coleta de evidências diferem, especialmente quando isso é feito por aqueles ligados aos suspeitos ou vítimas como demonstrado corretamente no colapso do Uhuru Mugai Kenyatta contra o caso do Procurador (ICC-01/09 -02/11).

A posição do Zimbábue em relação à jurisdição do TPI

A posição oficial do Zimbábue em relação aos pedidos para o julgamento do seu Presidente merece ser considerada em uma discussão sobre essa natureza. De forma aparentemente desdenhosa, o Zimbábue tenta consistentemente ter Mugabe indiciado por intromissão estrangeira em seus assuntos internos patrocinados por seus detratores que buscam uma agenda de mudanças de regime. O secretário de imprensa do presidente, George Charamba, disse que os pedidos de acusação de Mugabe foram tentativas de manchar a imagem do presidente e do país. Charamba observou que o Zimbábue não era signatário do Estatuto de Roma que criou o TPI e, portanto, não estava legalmente vinculado por seus ditames (Voice of America News, 31 de outubro de 2009). Em entrevista ao autor em 24 de setembro de 2012, os mesmos pontos de vista foram expressados pelo então Diretor Adjunto do Órgão de Cura Nacional, Integração e Reconciliação, Anderson Chiraya, que afirmou que o TPI não teve nenhum papel no Zimbábue. Ele observou que o TPI era um órgão estrangeiro sem jurisdição sobre o Zimbábue, ou qualquer

zimbabuense para esse assunto, assim como não tinha jurisdição sobre os Estados Unidos da América, Israel, qualquer americano ou israelense. Para ele, a irrelevância do TPI para o Zimbábue é ilustrada pelo fato de que o Zimbábue nunca foi parte do TPI e, de acordo com ele, nunca seria. Ele deu a aplicação seletiva da lei e o alvo deliberado da África, especialmente seus líderes, como motivo do ressentimento do Zimbábue no TPI. Esta resposta resume adequadamente a posição oficial do Zimbábue sobre o assunto.

Vale ressaltar que, ao contrário dos antigos tribunais criminais internacionais *ad hoc*, estabelecidos pelas resoluções do CSNU, o apoio das medidas do Capítulo VII, o TPI é um tribunal baseado em tratados e a sua existência depende do consentimento direto dos Estados contratantes (Gaeta 2009, 319). Isso representa um grande desafio para os Estados contratantes, quando solicitados a efetuar a autorização de prisões, pois a apreensão de tais chefes de Estado será contra o direito internacional consuetudinário e, em alguns casos, contra a lei nacional desses países. Um tal dilema foi enfrentado pela África do Sul quando Al Bashir visitou o país em junho de 2015.

Mugabe e a imunidade da acusação no TPI

Uma das questões centrais que este artigo procura responder é se Mugabe tem imunidade contra o Ministério Público no TPI ou qualquer outro tribunal de justiça nacional. O direito penal internacional é muito inequívoco nesta posição, com o n.º 2 do artigo 27º do Estatuto de Roma, afirmando que “as imunidades ou regras processuais especiais que podem atribuir à capacidade oficial de uma pessoa, quer nos termos do direito nacional ou internacional, não impedem o Tribunal de exercer a sua jurisdição sobre essa pessoa”. No entanto, o cargo de imunidade oficial do Estado é um princípio bastante contestado segundo a legislação nacional. De acordo com Gaeta (2009, 318), pode ser estabelecida mais clareza sobre o problema se o status da regra habitual do direito internacional sobre imunidades de chefes de Estado também se aplica aos tribunais criminais internacionais. Historicamente, este assunto foi regulado pelo Tribunal Internacional de Justiça na República Democrática do Congo contra a Bélgica (14 de fevereiro de 2002). O tribunal decidiu que as imunidades pessoais se aplicavam apenas aos tribunais nacionais e não aos tribunais penais internacionais, valendo assim o artigo 27 (2) do Estatuto de Roma. Essas normas decididas anteriormente, apesar das tentativas, foram feitas para testar a imunidade de Mugabe em vários tribunais.

O primeiro teste da imunidade de Mugabe contra o julgamento em alegações de abusos graves de direitos humanos foi um caso discutido an-

teriormente sobre o qual foi levado perante o Tribunal Distrital dos Estados Unidos, Nova York, em 7 de agosto de 2002, por Talent Chiminya, viúva de Tichaona Chiminya, que foi morto junto com o ativista do MDC, Talent Mabika, em 15 de abril de 2000 (Blair 2002, 258). As alegações de Talent Chiminya foram que Mugabe, na qualidade de líder da ZANU PF, era responsável pela morte de seu marido que teria sido morto pelos oficiais de seu partido. O relatório de 2002 da Anistia Internacional, intitulado “Zimbábue, o impacto da impunidade”, informou que os dois foram mortos pelo agente da Organização Central de Inteligência (CIO) Joseph Mwale e o veterano de guerra Kainos Tom ‘Kitsiyatota’ Zimunya, que estava comandando um grupo de jovens da ZANU PF que realizaram o assassinato. No caso, a defesa de Mugabe se baseou em sua imunidade de acusação que o tribunal dos EUA confirmou, afirmando que tal posição era consistente com a prática internacional, ou seja, o Direito Penal Internacional.

O julgamento acima pode ser melhor compreendido se os dois tipos de imunidade que o TPI considera em tais casos são explicados; imunidade funcional e imunidade pessoal. A imunidade funcional é comumente referida como imunidade *ratione materiae*, enquanto a imunidade pessoal é chamada imunidade *ratione personae* (Akande e Shah 2010, 817). A imunidade pessoal ou *ratione personae* é anexado a altos funcionários do Estado enquanto eles ainda estão no cargo. O Estado, bem como a prática judicial, indicam que essa forma de imunidade aplica-se mesmo aos crimes internacionais, tal como realizada pelos tribunais nacionais em casos envolvendo o ex-presidente líbio presidente geral Muammar Gaddafi e Mugabe. Os princípios da imunidade *ratione materiae* e imunidade *ratione personae* também foram discutidos nos seguintes casos: *Jones v Ministério do Interior do Reino da Arábia Saudita* [2006] UKHL 26, [2007], *Bat v Juiz de Instrução do Tribunal Federal Alemão* [2011], *EWHC 2029 (Admin)* e *Sosa v Alvarez-Machain*, 542 US 692 (2004).

Pode deduzir-se destes casos que a imunidade funcional ou *ratione materiae* pode ser invocada não só por servir os funcionários do Estado, mas também por antigos funcionários do Estado em relação aos seus atos oficiais enquanto estiveram no cargo. Isso implica que Mugabe pode reivindicar esse tipo de imunidade mesmo quando ele não está mais no poder. A norma é que o Estado do acusado pode escolher se os seus agentes são ou não responsáveis nos termos do direito internacional por crimes que eles alegadamente cometeram enquanto ainda estavam no cargo. Portanto, é responsabilidade do Estado determinar o status da reivindicação de imunidade de seu funcionário. Caso Mugabe esteja fora do governo e ainda esteja vivo, esse chamado terá que ser feito pelo governo vigente. Com toda a probabilidade, a revogação desta imunidade só se tornará uma possibilidade com uma mudança de ad-

ministração no Zimbábue.

Em princípio, o TPI se envolve nos casos em que os Estados abusam da sua soberania e não abordam a impunidade. Muitos países da África possuem disposições constitucionais que impelem a acusação de seus presidentes ou, em alguns casos, seus primeiros ministros. Estas disposições incluem a *Seção 30 da Constituição da República do Zimbábue (Imunidade Presidencial)*; *Artigo 46 da Constituição da República Unida da Tanzânia, 1977 (conforme alterada)*; *Artigo 98 da Constituição da República do Uganda, 1995; seção 34 (1) - (5), primeira programação da Constituição da República do Gana, 1992; Lei da Constituição da Quarta República de Gana, 1992, seção 28 (1), 34 e 35 (1) - (3); Constituição do Reino da Suazilândia, artigo 61.^o; Constituição da Libéria, artigo 48 (4) e Constituição da República da Serra Leoa, 1991.* Apesar da existência destas disposições constitucionais, o direito penal internacional sobre o não reconhecimento da imunidade de funcionários do Estado por crimes internacionais existe sob a forma de artigo 27 do Estatuto de Roma. Este artigo estabelece o posicionamento no direito penal internacional da perseguição de pessoas por crimes internacionais perante os tribunais internacionais. O Zimbábue não deve, portanto, confiar nas suas disposições de imunidade doméstica, uma vez que um precedente já foi estabelecido com a acusação de Bashir. Esse precedente, não obstante, alguns líderes com registros terríveis de abuso de direitos humanos, como o Amin e Museveni de Uganda, o britânico Tony Blair, o George W. Bush dos EUA, o Yoweri Museveni de Uganda, o russo Vladimir Putin, o Bashar al Assad da Síria e o último Mobutu Sese Seko da RDC nunca foram indiciados por nenhuma instituição jurídica internacional.

Os políticos zimbabuenses interpretam a seção 30 da Constituição como conferindo ao presidente imunidade de acusação sempre onde e sempre quando. Isto é contrário à Subseção 1 (b) da mesma Constituição que permite que o Presidente seja responsabilizado por suas ações pessoais. A *Seção 30 da Constituição do Zimbábue* lê:

(1) O Presidente não pode, no seu cargo, estar pessoalmente sujeito a qualquer processo civil ou penal em qualquer tribunal. (2) Sem prejuízo do disposto na subseção (3), será lícito instaurar processos civis ou penais contra uma pessoa depois de ter deixado de ser Presidente, em relação a: (a) coisas feitas ou omitidas para serem realizadas por ele antes de se tornar presidente; ou (b) coisas feitas ou omitidas por ele por sua capacidade pessoal durante o mandato de presidente.

A contradição acima na lei garante esclarecimentos por parte de uma pessoa jurídica competente, provavelmente todo o banco do Supremo Tribu-

nal do Zimbábue. Tal esclarecimento não deixa espaço para a especulação e a interpretação pessoal da lei em relação à imunidade de Mugabe contra a acusação no Zimbábue e em outros lugares.

A nível continental, não existe um quadro legal que proíba ou defenda a imunidade dos funcionários do Estado na África. A União Africana apenas possui disposições que apenas condenam a impunidade (artigo 4 (o): Ato Constitutivo da UA). O artigo 4º do Ato Constitutivo da UA contém o princípio central para a proibição da impunidade na África, uma vez que permite à UA o direito de intervir num Estado-Membro em conformidade com uma decisão da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governos da União em relação a circunstâncias graves, a saber: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (artigo 4 (h): Ato constitutivo da UA). Embora tal disposição exista, a sua aplicação continua a ser uma realidade distante, apesar da ocorrência regular de crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade na África.

Existem inúmeras falhas inerentes a este mecanismo de prevenção da impunidade regional que torna insustentável a interrupção da impunidade no Zimbábue. A principal deficiência deste mecanismo é que não faz provisões para execução, o que torna a lei ineficaz. De acordo com Murungu (2011, 65), o Artigo 4 (h) não tem um mandato expresso para processar indivíduos que cometeram crimes internacionais na África. Esta lacuna é manipulada por líderes africanos que são responsáveis pela censura pela UA por crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, mas nunca são advertidos devido a essa lacuna. Murungu alega ainda que também é difícil inferir se a intervenção inclui o processo contra os autores de crimes internacionais na África. Outra falha nas disposições contra a imunidade da UA é que, em nenhum lugar, é especificamente previsto no Ato Constitutivo que um funcionário do Estado africano possa ser processado por crimes internacionais. Isto implica que a posição oficial e jurídica da UA sobre os crimes internacionais de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade continua a ser vaga. Não obstante a existência da legislação, pode-se argumentar que não há nenhum país africano com a vontade política de levar Mugabe perante a UA para responder a alegações de violações flagrantes dos direitos humanos, conforme descrito no artigo 4º do Ato Constitutivo da UA. Pode-se argumentar ainda que, se a solidariedade demonstrada pela UA na reunião após o TPI acusar o presidente sudanês, Omar al Bashir, é algo que deve acontecer, a chance de a UA atuar sobre o Zimbábue torna-se extremamente pequena, se não inexistente.

Em outro nível, uma análise do enquadramento jurídico sub-regional Comunidade Para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) revela uma

falta similar de instrumentos legais para combater a impunidade executiva. É discutível se essa ausência é deliberada por parte dos líderes regionais ou não. Não surpreendentemente, o Zimbábue não é membro da Conferência Internacional sobre a região dos Grandes Lagos de 29 de novembro de 2006, que aprovou o único protocolo na África que condena expressamente a impunidade. O Zimbábue, portanto, não é parte do Protocolo para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, Crimes de Guerra e Crimes contra a Humanidade e todas as formas de discriminação assinadas nesta data. Os membros do protocolo são Angola, Burundi, República Centro-Africana, República do Congo, República Democrática do Congo, Quênia, Uganda, Ruanda, Sudão, Tanzânia e Zâmbia. O Protocolo baseia-se na Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio que foi adotada pela Resolução 260 (III) A da Assembléia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1948 e no Estatuto de Roma do TPI de 1 de julho de 2002. A seção relevante do Protocolo é o artigo 12, que é quase uma duplicação incompleta do artigo 17 do Estatuto de Roma, que diz:

As disposições deste capítulo aplicam-se igualmente a todas as pessoas suspeitas de cometer as infracções a que este Protocolo se aplica, independentemente do status oficial dessas pessoas. Em particular, o status oficial de um Chefe de Estado ou de Governo, ou um membro oficial de um governo ou de um Parlamento, ou um representante eleito ou agente de um Estado não deve, de forma alguma, proteger ou responsabilizar criminalmente (Artigo 12: Protocolo para o Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, Crimes de Guerra e Crimes Contra a Humanidade e todas as formas de Discriminação).

É imperativo notar que a disposição menciona especificamente que a capacidade oficial, especialmente o Chefe de Estado, não o isenta de acusações. O n.º 1 do artigo 27.º do Estatuto de Roma estabelece que:

O presente Estatuto aplica-se igualmente a todas as pessoas sem qualquer distinção com base na capacidade oficial. Em particular, a capacidade oficial como Chefe de Estado ou de Governo, um membro de um governo ou de um parlamento, um representante eleito ou um funcionário do governo não deve, em caso algum, isentar uma pessoa de responsabilidade penal ao abrigo do presente Estatuto, nem deve, em e de si, constituem um motivo para a redução da sentença.

O artigo 23 estabelece os mandatos dos Estados membros, incluindo o dever de cooperar com o TPI. A seção (a) menciona especificamente a coope-

ração com “pedidos de prisão e entrega de pessoas alegadamente cometidas em crimes da jurisdição do TPI”. As disposições do presente Protocolo, ao contrário das do Ato Constitutivo da UA, são muito claras quanto ao seu mandato, ao seu relacionamento com o TPI e em que crimes devem ser tratados e em que formato. Continua a ser investigado se o Protocolo para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, Crimes de Guerra e Crimes Contra a Humanidade e todas as formas de Discriminação foi uma tentativa de certos países africanos de contornar a UA ao traçar uma forma decisiva e inequívoca maneira de lidar com a impunidade na África.

A despeito de sua bem documentada falta de capacidade e vontade política, o Ato Constitutivo da UA quase abdica da proibição da impunidade nas legislações nacionais. A nível estatal, muito poucos países africanos têm uma legislação que trata da impunidade executiva. Esses países incluem África do Sul, Uganda, Senegal, Burkina Faso, Níger, Quênia, Congo, Burundi, Ruanda e Etiópia. Os desenvolvimentos recentes na África do Sul trouxeram esperança para aqueles que procuram processar Mugabe e seus colegas oficiais seniores. Em um julgamento histórico (SALC e *Another v NDPP e Outros* caso 77150/09), de março de 2012, o Tribunal Superior de North Gauteng decidiu que o Ministério Público Nacional da África do Sul (NPA) deveria processar qualquer acusado zimbabuense de violar os direitos humanos no Zimbábue, eles deveriam ir para a África do Sul. De acordo com o site do Centro de Litígio da África do Sul (SALC) (visitado em 13 de fevereiro de 2013), os fatos da questão foram: “o NPA e os Serviços de Polícia da África do Sul (SAPS) recusaram-se a iniciar uma investigação e o SALC e o Fórum dos Exilados do Zimbábue tomou esta decisão em revisão para o Tribunal Superior”. Em 8 de maio de 2012, o juiz Hans Fabricius proferiu julgamento em favor do SALC, no qual o Supremo Tribunal ordenou que o NPA e o SAPS iniciem investigações sobre abusos de direitos humanos por parte dos 18 funcionários de segurança zimbabuenses citados no caso. A partir disso, pode-se interpretar que, na ausência de quadros jurídicos continentais e regionais para julgar os acusados de impunidade, depender de legislação nacional como a África do Sul torna-se a única esperança realista para o julgamento desses suspeitos. Não obstante a existência desse quadro legal, as chances de que o SAPS e o NPA prendam Mugabe são improváveis, dadas as relações cordiais entre o ZANU PF e o Congresso Nacional Africano que remontam à era colonial/apartheid.

Além da África do Sul, a Etiópia também estabeleceu um precedente legal promissor quando processou seu ex-presidente, Mengistu Haile Mariam, declarando-o culpado e sentenciando-o à morte, embora *in absentia*, ironicamente escondido em algum lugar no Zimbábue. Em uma nota mais positiva, o Tribunal Africano da Justiça e dos Direitos Humanos procurou es-

tabelecer uma Câmara com jurisdição sobre as pessoas que cometem crimes internacionais na África. Como o TPI, o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos é uma nobre ideia que só pode ser avaliada uma vez que seja implementada. No momento, a esperança de acabar com a impunidade na África continua com o TPI. No entanto, o TPI precisa sofrer uma metamorfose de algum tipo para se tornar mais relevante e atraente, especialmente para as vítimas violações graves dos direitos humanos na África

Conclusões

O artigo demonstrou que a justiça transicional evoluiu desde a sua concepção inicial como uma forma de justiça criminal, a um fenômeno mais complexo, multidimensional e sensível. À medida que os formuladores de política entendam melhor as causas dos conflitos e a natureza da transição política, social e econômica, é inevitável que os processos de justiça de transição sejam cada vez mais chamados a abordar os direitos econômicos, sociais e culturais. A conclusão geral alcançada é que o TPI está atrasado e corre o risco de ser irrelevante para a agenda de justiça de transição, especialmente na África, onde sua credibilidade e histórico são vistos como pouco convincentes, principalmente por vítimas de abusos de direitos humanos. O governo do Zimbábue não foi signatário do Estatuto de Roma e, portanto, não é um membro do TPI e não reconhece o TPI. No entanto, isso não implica que o TPI não esteja em posição de atuar sobre o Zimbábue. Tal como exemplificado pela acusação do presidente sudanês, Omar al Bashir, uma vez que o Sudão não é membro do TPI, o Tribunal poderá atuar sobre uma consulta do CSNU para investigar um Estado não-membro.

Outros motivos para essa incapacidade de agir no caso Mugabe dizem respeito à jurisdição do TPI em que os casos cometidos antes da entrada em vigor do Estatuto de Roma em 2002 são considerados fora do âmbito do tribunal. Outra questão problemática é o papel secundário ocupado pelo TPI à medida que os judiciários nacionais assumem o papel de primeiro tribunal de recurso. Isso é insustentável para as vítimas de violações flagrantes dos direitos humanos no Zimbábue, já que o estado que deveria liderar as investigações é o principal suspeito. A complexidade do direito internacional, especialmente a jurisprudência internacional, torna o TPI uma solução complexa e improvável para as necessidades de reconciliação local. Além das complexidades no nível do TPI, outros desafios que tornaram improvável o julgamento de Mugabe foram observados. Estes incluem a atitude morna da UA em relação à impunidade executiva e ao status de estadista continental que Mugabe desfruta na África. Com toda a probabilidade, Mugabe nunca

enfrentará acusações no TPI ou qualquer tribunal de justiça para responder a alegações de genocídio e crimes contra a humanidade, especialmente para o genocídio de 1982/3 que ele presidiu.

Post Scriptum: Sobre velhas realidades sendo reforçadas por novos desenvolvimentos

A partir de 21 de novembro de 2017, Robert Mugabe já não era o presidente do Zimbábue. Ele foi expulso por uma combinação de insurreição popular pacífica e uma revolta militar liderada dentro de seu próprio partido, ZANU PF. Isso ocorreu após ter demitido sem cerimônia seu vice-presidente, e agora presidente do Zimbábue, Emmerson Dambudzo Munangagwa. Agora que Mugabe não está mais no poder, isso altera o script? Não estou convencido de que a mudança de sorte política de Mugabe o levará a ter seu dia no tribunal, no Zimbábue, Haia ou em qualquer outro lugar. Isso se deve ao que eu chamo de velhas realidades sendo reforçadas por novos desenvolvimentos.

As velhas realidades caracterizam-se por três dimensões. Em primeiro lugar, o Zimbábue não faz parte do Estatuto de Roma. Além disso, o maior e pior crime que Mugabe é acusado de presidir se encontra fora da jurisdição do TPI, ou seja, o genocídio de Gukurahundi foi cometido em 1982/3 e o ICC apenas abrange crimes cometidos após 2002, quando o Estatuto de Roma entrou em vigor. Em segundo lugar, em seu país natal, o sistema judiciário ainda é o mesmo, não reformado, partidário e para todas as intenções e propósitos capturado pelo partido no poder, ZANU PF.

Em terceiro lugar, a Grã-Bretanha é cúmplice no genocídio de Gukurahundi, na medida em que a administração de Margaret Thatcher estava ciente de que um genocídio estava ocorrendo no Zimbábue, mas se manteve em silêncio. Duas ocasiões foram propícias aos ex-colonizadores do Zimbábue para criminalizar o genocídio e para chamar a atenção internacional e solicitar uma intervenção antes que a situação se deteriorasse: na Reunião dos Chefes de Governo da Commonwealth, em Nova Deli, na Índia, entre 23 e 29 de novembro de 1983, e quando o Ministro dos Negócios Estrangeiros britânico, Malcolm Rifkind, realizou consultas diplomáticas com Mugabe, em novembro de 1983. Assim, os britânicos eram cúmplices e não se importariam que os pedidos de acusação de genocídio de Mugabe pereçam de morte natural.

Em seguida, para os novos desenvolvimentos que reforçam as velhas realidades. Em primeiro lugar, Mugabe ainda é imensamente respeitado pela “nova” liderança da ZANU PF. O fato da nova liderança declarar o aniversário

de Mugabe, no dia 21 de fevereiro, feriado nacional, atesta sua contínua admiração pelo ex-líder. O presidente Munangagwa também elogiou publicamente Mugabe por suas contribuições para o Zimbábue. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), os Estados Unidos da América e o presidente dos EUA, Donald Trump, estão ocupados com o Irã, a Palestina/Israel, a Síria, a Federação Russa e outras questões geopolíticas e globais “mais importantes” e o Zimbábue está longe de ser parte da agenda do CSNU em breve.

Em terceiro lugar, os acusados de estarem com Mugabe na linha de frente do planejamento e realização do genocídio são agora portadores de cargos chave na administração pós-Mugabe Zimbabwe. O então Comandante da Quinta Brigada, o Marechal Chefe do Ar, Perence Shiri, agora é Ministro das Terras, Agricultura e Reassentamento Rural; o Ex-Comandante das Forças de Defesa, General Constantino Guveya Dominic Nyikadzino Chiwenga é agora o Vice-Presidente; e o Ministro da Segurança do Estado, Emmerson Munangagwa, é agora o Presidente. Os papéis (reais ou detectados) desempenhados por Munangagwa, Chiwenga, Shiri e muitos outros durante Gukurahundi e todo o período de Mugabe tornam improvável o julgamento de Mugabe. Certamente, dada a combinação dos anteriores, Mugabe não enfrentará nenhuma acusação pelos quatro crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e o crime de agressão.

Por último, existem disposições constitucionais que tornam praticamente impossível o julgamento de um ex-chefe de Estado. Capítulo 5, Parte 1, Seção 98, Subsecções 2 e 4 diz:

(2). Processos civis ou criminais podem ser instaurados contra um ex-Presidente por coisas feitas e omitidas antes de ele se tornar Presidente ou enquanto ele ou ela era Presidente...

(4). Em qualquer processo contra um ex-Presidente por qualquer coisa feita ou omitida a ser realizada em sua capacidade oficial enquanto ele ou ela era presidente, é uma defesa para ele ou ela provar que a coisa foi feita ou omitida de boa fé.

A maneira pela qual a sub-seção 4 está redigida dá a defesa do presidente em caso de processos por suas omissões no cargo. Esta subsecção é, portanto, preventiva e indicativa do julgamento provável em caso de processo, ou seja, que tais omissões foram feitas de boa fé.

Toda a esperança para as vítimas de abusos dos direitos humanos no Zimbábue foi perdida então? O que o governo pós-Mugabe pode fazer? Existem três opções para a administração Munangagwa resolver este problema. Em primeiro lugar, eles podem liberar oficialmente os relatórios da Comissão

Chihambakwe e Dumbutshena. Em segundo lugar, Munangagwa em nome da ZANU PF e do governo pode reconhecer a culpabilidade por crimes cometidos, como Nelson Mandela quando, em 23 de agosto de 1993, a Comissão Motsuenyane informou que o Congresso Nacional Africano (CNA) foi culpado de tortura em seus acampamentos e que indivíduos específicos foram responsáveis por esses abusos. Em vez de responsabilizar os membros individuais do CNA e da Umkhonto weSizwe, Mandela assumiu toda a responsabilidade. Por fim, o governo pode iniciar programas de justiça restaurativa. Estes devem ser concebidos e acordados pelas várias comunidades que foram afetadas pelos vários abusos dos direitos humanos, e não apenas pelo genocídio. Isso traria um pouco de alívio às vítimas e comunidades que querem perdoar e seguir em frente, mas que ainda não têm ninguém para perdoar.

REFERÊNCIAS

- Benyera, Everisto and Nyere, Chidochashe. 2015. “An exploration of the impact of Zimbabwe’s 2005 operation Murambatsvina on women and children”. *Gender & Behaviour* 13 (1): 6522-6534.
- Blair, David. 2002. *Degrees in violence: Robert Mugabe and the struggle for power in Zimbabwe*. New York: Continuum.
- Burke-White, William. 2005. “Complementarity in practice: the International Criminal Court as part of a system of multilevel global governance in the Democratic Republic of Congo”. *Leiden Journal of International Law* 18 (3): 557-568.
- Chirimambowa, Tamuka and Chimedza, Tinashe. 2015. “Between ‘nationalist authoritarianism’ and ‘post-nationalist’ movements: An assessment of the constraints and possibilities of a democratic developmental state in post-colonial Zimbabwe.” *Regional Conference on Building Democratic Developmental States for Economic Transformation in Southern Africa 20 – 22 July 2015*, Pretoria, South Africa, <http://www.developmentalstatesconference.com/wp-content/uploads/2015/07/26-Tamuka-C.-Chirimambowa-and-Tinashe-L.-Chimedza.pdf> Accessed on February 17, 2015.
- Clark, Phil. 2008. Law, Politics and Pragmatism: The ICC and Case Selection in Uganda and the Democratic Republic of Congo. In: Waddell and P Clark (Eds.). *Courting Conflict: Justice: Peace and the ICC in Africa*, London: Royal African Society, 37-46.
- Constitution of Liberia, 2010. From <<http://www.liberianlegal.com/constitu>

- tion1986.htm>. Accessed on February 10, 2014.
- Constitution of the Fourth Republic of Ghana Law, 1992. From: <http://www.africanchildforum.org/clar/Legislation%20Per%20Country/ghana/ghana_constitution_1992_en.pdf>. Accessed on June 11, 2014.
- Constitution of the Kingdom of Swaziland Act 2005. From: <http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/swaziland_constitution.pdf>. Accessed on June 18, 2014.
- Constitution of the Republic of Sierra Leone, 1991. From: <<http://www.sierra-leone.org/Laws/constitution1991.pdf>> Accessed on February 12, 2014.
- Constitution of the Republic of Uganda, 1995. <http://www.statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/Constitution_1995.pdf>. Accessed on February 22, 2014.
- Constitution of The United Republic of Tanzania, 1977. <<http://www.cssr.uct.ac.za/sites/cssr.uct.ac.za/files/Constitution%20Tanzania.pdf>> Accessed on February 22, 2014.
- Constitutive Act of the African Union, 2002. http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf. Accessed on February 25, 2014.
- Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2078/volume-78-I-1021-English.pdf>. Accessed on February 9, 2014.
- Dzimiri, Patrick and Runhare, Tawanda. 2012. "The human security implications of Operation Restore Order on urban habitation in Zimbabwe". *Journal of Human Ecology*, 38 (3): 191-205.
- Government of Zimbabwe 2013. *Constitution of Zimbabwe Amendment (Number 20) Act of 2013*. Harare: Government Printers.
- Great Britain Parliament 2005. *House of Commons Foreign Affairs Committee, Human rights annual report, First report of sessions 2005-2006*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cm-faff/574/574.pdf>
- Jones (Respondent) v. Ministry of Interior Al-Mamlaka Al-Arabiya AS Saudiya (the Kingdom of Saudi Arabia) (Appellants). <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd060614/jones-1.htm> Accessed on February 9, 2014.
- Jones, Tony. 2005. *Australian Broadcasting Corporation reporter interview with Alexander Downer, then Australian Foreign Minister on Australia's lobbying for indictment against Mugabe*. Interview transcript available online at: <http://www.abc.net.au/lateline/content/2005/s1449631.htm>

Accessed on June 20, 2012.

- Khurts Bat and Mongolia (intervening) v Investigating Judge of the German Federal Court and Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (intervening), *Appeal decision*, [2011] EWHC 2029 (Admin), [2012] 3 WLR 180, [2011] All ER (D) 293, [2011] ACD 111, ILDC 1779 (UK 2011), 29th July 2011, *Administrative Court*. <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:ildc/1779uk11.case.1/law-ildc-1779uk11> Accessed on February 10, 2014.
- Kleffner, Jann. 2008. *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdiction*. Oxford: Oxford University Press.
- Mamdani, Mahmood. 2010. "Responsibility to Protect or Right to Punish?" *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4(1): 53-67.
- Moyo, Gugulethu and Ashurst, Mark. 2007. *The Day After Mugabe: Prospects for Change in Zimbabwe*. London: Africa Research Institute.
- Mundis, Daryl. 2003. "Tachiona versus Mugabe: A US Court Bows to Personal Immunities of a Foreign Head of State". *Journal of International Criminal Justice* 1: 462-474.
- Murungu, Chacha. 2011. Prosecuting and Punishment of International Crimes by the Special Court for Sierra Leone. In: Chacha Murungu, Japhet Biegon (Eds.). *Prosecuting International Crimes in Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press, 97-118.
- Rome Statute of the International Criminal Court. From: https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/o/rome_statute_english.pdf. Accessed on February 17, 2014.
- SALC and Another v NDPD and Others case 77150/09), of March 2012, *the North Gauteng High Court*. From: <http://www.southernafricalitigationcentre.org/1/wp-content/uploads/2013/10/First-Respondents-Heads-of-Argument-Part-1.pdf>. Accessed on February 18, 2014.
- Schabas, William. 2007. *Introduction to the International Criminal Court*. 3rd. edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schabas, William. 2008. "Prosecutorial discretion versus judicial activism". *Journal of International Criminal Justice* 6: 731-757.
- Smith, Micheal. 2006. The Limits of Proactive Cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe. In: Micheal Smith, Ole Olgstrom (Eds.). *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*. Axion: Routledge, 155-171.
- Sosa v Alvarez-Machain 542 US 692, 762-3. 2004. From: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/03-339.ZS.html>. Accessed on February 3,

2014.

- The Government of South Africa. 2002. *South Africa Rome Statute of the International Criminal Court Act 27 of 2002 (ICC Act)*. Pretoria: Government Printers.
- Stahn, Carsten and Sluiter Goran. 2009. *The Emerging Practice of the International Criminal Court*. Leiden: Koninklijke Brill.
- Stigen, Jo. 2008. *The Relationship Between the International Criminal Court and National Jurisdiction: The Principle of Complementarity*. Boston and Linden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Stone, Lee. 2011. Implementation of the Rome Statute of the ICC. In Chacha Murungu and Japhet Biegon (Eds.). *Prosecuting International Crimes in Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press, 305-330.
- Tachiona v Mugabe. 2001. *169 F Supp. 2d 259 (US, United States District Court for the Southern District of New York, 2001*. From: < <http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp2/186/383/2410268/>>. Accessed on February 12, 2014.
- The Namibian. 2007. *OUTRAGED...Anti-Mugabe march in Windhoek, February 23, 2007*. From: <http://www.namibian.com.na/index.php?page=archive-read&id=32031> Accessed on February 3, 2014.
- United Nations Security Council 2008. *UNSC's Failure to Adopt Sanctions Against Zimbabwe Leadership: Security Council SC/9396, 11 July*. From: <<http://www.un.org/en/index.html>> Accessed on November 11, 2012.
- Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, *United Nations, Treaty Series, volume 1155, 331*, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>. Accessed on February 9, 2016.
- Voice of America News 2009. *Zimbabwe scoffs at call to have Mugabe indicted*. October 31. From: <http://www.voanews.com/content/a-13-2006-01-02-voa33/323518.html>>. Accessed on March 22, 2015.
- Zille, Hellen. 2008. "Mugabe must be tried for crimes against humanity", *Politicsweb*, June 29, 2008. From: < <http://www.politicsweb.co.za/news-and-analysis/mugabe-must-be-tried-for-crimes-against-humanity>> Accessed on February 22, 2015.

RESUMO

Uma das ações mais desejadas dos ativistas dos direitos humanos em todo o mundo é ver o que o presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, trouxe para Haia para responder às alegações de genocídio e crimes contra a humanidade cometidos durante suas mais de três décadas no cargo. Não obstante este desejo, há imperativos legais e práticos que tornam sua acusação altamente improvável, julgando pelas tentativas fracassadas de fazê-lo por várias organizações. Este artigo é uma contribuição para o debate sobre o destino dos chefes de Estado acusados de genocídio e crimes contra a humanidade, concentrando-se nas complexidades que cercam as várias tentativas de ter Mugabe perante o Tribunal Penal Internacional (TPI). A conclusão a que se chegou é que, independentemente do quão desejável seja, a acusação de Mugabe no TPI, ou qualquer outro tribunal de justiça, é uma realidade distante devido a vários motivos descritos no artigo.

PALAVRAS-CHAVE

Mugabe, Tribunal Penal Internacional, Crimes contra a humanidade, Ministério Público, Zimbábue, Imunidade.

Recebido em 10 de novembro de 2017.

Aprovado em 26 de janeiro de 2018.

Traduzido por Gabriela Ruchel de Lima

O DRAGÃO ABRAÇA ÁFRICA: RELAÇÕES CABO VERDE-CHINA

João Paulo Madeira¹

Introdução

Com o propósito de se expandir no seio da comunidade internacional, a República Popular da China começou na era de Mao Tse-Tung (1949-1976) a desenvolver uma política de internacionalização e a procurar, assim, conquistar a simpatia de *países do terceiro mundo*, apoiando os movimentos anti-imperialistas do Leste Europeu e do Continente Africano (Kynge, 2006; Cooley, 1965). A política de ajuda ao desenvolvimento foi traçada e implementada a partir da Conferência de Bandung que ocorreu na Indonésia em abril de 1955, tendo reunido Chefes de Estado e de Governo e delegados de 29 Estados asiáticos e africanos, tendo como principal meta fomentar a cooperação econômica e cultural de cariz afro-asiática. No referido encontro, a China pretendeu destacar-se em relação à hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA) e da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

A partir da década de sessenta do século passado, o continente africano tem sido um dos mais beneficiados com a política de ajuda ao desenvolvimento, dado que já foram executados diversos programas, projetos e ações nos mais variados setores. Cabo Verde não constitui exceção na medida em que tem beneficiado desta ajuda. A cooperação Cabo Verde-China remonta aos primórdios da *luta de libertação nacional*, tendo esta relação sido somente formalizada em abril de 1976. Destaca-se aqui, em particular, a cooperação no

¹ Professor Auxiliar da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV). Pesquisador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP-ISCSP-UL) e no Centro de Pesquisa em Ciências Sociais e Políticas (CICSP-Uni-CV). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Lisboa (UL). E-mail: joao.madeira@docente.unicv.edu.cv.

domínio das infraestruturas, apontando, de entre outras dezenas de construções financiadas pela China, obras como: a Assembleia Nacional, o Palácio do Governo, o Auditório Nacional, a Biblioteca Nacional, o Auditório Jorge Barbosa, o Memorial Amílcar Cabral, a Barragem de Poilão, o Estádio Nacional, a Maternidade e a Central de Consultas do Hospital Agostinho Neto e outras obras emblemáticas localizadas na capital do país.

No momento em que se comemora o quadragésimo primeiro aniversário (1976-2017) da cooperação económica, comercial e cultural entre Cabo Verde e a República Popular da China, urge pensar nas linhas orientadoras desta relação, bem como nos desafios que tal cooperação impõe, em particular para o arquipélago que, ao longo da sua história, tem sobrevivido graças à obtenção de programas de ajuda pública ao desenvolvimento canalizados por via de donativos e empréstimos concessionais.

Como objetivo central deste artigo procura-se analisar e discutir a problemática da cooperação bilateral entre Cabo Verde-China, debruçando-se acerca das principais linhas orientadoras desta relação, tendo em consideração as características geográficas, políticas, económicas e culturais do arquipélago. Para o efeito, questiona-se: qual é o lugar que esta tem ocupado no âmbito das parcerias sino-africanas? Será que o interesse da China no arquipélago prende-se com o facto de se apresentar como potencialmente favorável e servir como plataforma continental para a inserção no mercado africano? A partir dos acordos existentes, quais têm sido os resultados concretos desta cooperação?

Acredita-se que, para fazer face ao desafio de desenvolvimento, Cabo Verde deve apostar no reforço da cooperação, essencialmente com aqueles cujos resultados contribuam para a sua projeção e que se traduza em vantagens comparativas no panorama internacional. Por considerar que existem poucas produções científicas que problematizem a cooperação Cabo Verde-China, procura-se através de uma leitura interdisciplinar, adotar uma metodologia que priorize a triangulação de informações e dados obtidos a partir de uma visão crítica sobre as diferentes teorias existentes e, desse modo, abrir espaço para a utilização de perspetivas diferenciadas, colocando à disposição de políticos, académicos, empresários e cidadãos, uma contribuição que se considera útil para o interesse público.

O Dragão em África: Eixos Estratégicos da Relações Sino-Africanas

Por se tratar de um continente que mais tem crescido nas últimas

décadas e, em que o retorno do investimento estrangeiro é um dos mais elevados do mundo, acaba por despertar o interesse de diferentes potências que o procuram com o desígnio de penetrar num mercado de milhões de consumidores (Jackson 2004). A China tem procurado direcionar a sua atenção em áreas com potenciais de crescimento como sejam: educação, saúde, construção civil, serviços financeiros, bens de consumo e telecomunicações, assumindo assim uma posição de liderança, procurando transformar e desenvolver o continente (Michel 2008).

Com a intensificação de relações comerciais com vários países no mundo, a China tem conseguido elevadas taxas de crescimento económico, facilitando assim a sua inserção no cenário internacional (Brautigam 2008). O aumento significativo das relações comerciais fez da China um dos principais parceiros do continente africano, superando o volume comercial da França e da Grã-Bretanha, perdendo apenas para os Estados Unidos da América (EUA). Com 70% do total do comércio com África, a China lidera entre os países como o Brasil, a Rússia e a Índia (Kabunda 2011). De facto, os países africanos sustentam boa parte da procura chinesa pelos recursos naturais e energéticos. Angola é responsável por mais de metade das importações de petróleo. Igualmente os países como Camarões, Egito, Nigéria, Senegal e Sudão constituem importantes parceiros da China no que se refere à importação de petróleo bruto e seus derivados. Ademais, a China importa ouro do Burundi e da Tanzânia; metais não ferrosos (alumínio, bronze, cobre, latão e zinco) da África do Sul, Botswana e Zâmbia; fibras têxteis do Burquina Faso e do Burundi; café e chá da Etiópia, Quênia e Uganda; tabaco do Zimbabué e do Malawi e têxteis de Marrocos e da Tunísia.

A região da África Subsaariana registou na primeira década do século XXI um crescimento económico que ronda os 5%, tal fenómeno somente havia sido registado na década de sessenta do século XX. Este facto aponta para a importância de se estreitarem de forma contínua relações económicas e comerciais entre a China e os demais países do continente africano (Gonçalves, 2010). Para se ter uma ideia mais clara do investimento chinês no continente africano é de evidenciar que dos US\$ 911 milhões investidos em 2000 passou para US\$ 68 bilhões em 2010, direcionados particularmente para a África do Sul, Argélia, Egito, Etiópia, Líbia, Nigéria, República Democrática do Congo, República do Níger, Sudão e Zâmbia (Kobylnski 2012).

As relações sino-africanas que se modernizaram com o decorrer dos tempos, foram estabelecidas há mais de um século, já que a maioria delas teve início com os movimentos de luta pelas independências das Nações africanas (Eisenman 2015). É de sublinhar os principais momentos que marcaram estas relações:

Em 1993, foi elaborado por parte do Ministério do Comércio Exterior e da Cooperação Económica chinesa um plano para a exploração dos mercados dos países africanos. Em 1995, decorreram diversas visitas por parte do Governo chinês a este continente, tendo organizado nesse mesmo ano em Pequim a Conferência Nacional de Trabalho para a Reforma da Assistência a Países Estrangeiros (Keijzer, 1992; Snow, 1988). Este encontro permitiu criar em 1996, dez centros para o investimento e comércio em países africanos (Manji e Marks 2007). Em 1997, as empresas chinesas, que começaram este processo de investimento e dinamização da economia do continente, convocaram em parceria com o Ministério do Comércio Exterior e da Cooperação Económica, uma Conferência para se discutir acerca da cooperação económica e comercial com África, abrindo espaço para se repensar as medidas de ajuda aos empresários chineses que pretendiam investir no continente (Naidu 2007).

A partir desta data, ficou decidido que iriam ser realizadas duas vezes ao ano Seminários de gestão económica e financeira, atendendo à importância de se estreitarem as relações sino-africanas, fazendo-as valer de facto.

Em outubro de 2000, realizou-se em Pequim o I Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), no qual o governo chinês decidiu reduzir ou mesmo perdoar dívidas de países africanos que ascendiam o montante de US\$ 1,2 bilhão. Ademais, ficou decidido que a China aumentaria consideravelmente nas suas relações externas, uma parcela de assistência ao continente africano (Hong-Ming 2004). A FOCAC contou com a presença do Presidente chinês Jiang Zemin, do Primeiro-Ministro Zhu Rongji e do Vice-Presidente Hu Jintao, de altos representantes governamentais de 44 países africanos e de 17 organizações regionais e internacionais, destacando em particular a presença do Secretário-Geral da União Africana (UA). Além de se decidir que o governo chinês perdoaria e reduziria as dívidas, foram aprovados dois documentos que estabeleceram os eixos norteadores da aproximação da relação China-África. O primeiro diz respeito à Declaração de Pequim e o segundo ao Programa de Cooperação Sino-Africana para o Desenvolvimento Económico e Social.

O FOCAC foi realizado com uma frequência trienal durante 15 anos. O anfitrião tem sido alternadamente a China e um país africano. Em dezembro de 2003, foi aprovado em Adis Abeba, Etiópia o Plano de Ação para 2004-2006.

O III FOCAC foi realizado em 2006 em Pequim, onde ficou decidido a criação de um Fundo de Desenvolvimento China-África, mais conhecido por *China-Africa Development Fund* (CAD Fund), que procurou estimular e facilitar os investimentos chineses no continente. Em novembro de 2009,

foi a vez da cidade de Sharm El-Sheikh, Egito, receber o IV FOCAC, onde se anunciaram novos empréstimos da China a África com juros baixíssimos, propondo-se também a implementação de mais de 100 projetos em diferentes sectores.

Em julho de 2012, Pequim foi palco do V FOCAC, no qual ficaram decididas medidas com vista a incrementar avanços na aliança estratégica. Em dezembro 2015, Joanesburgo, África do Sul acolhe o VI FOCAC. Estes encontros têm-se revelado de extrema importância para o estreitamento das relações sino-africanas, permitindo constituir plataformas de diálogo e desenvolvimento numa perspectiva “Sul-Sul” (Mendes 2010).

A China tem vindo formas de fortalecer a parceria com países africanos, criando um enorme campo de oportunidades que envolvem acordos comerciais vantajosos para ambas as partes, nomeadamente com a concessão de créditos para projetos no continente, desencadeando o investimento direto estrangeiro e a assistência técnica (Hackenesch 2011).

Após o término da era de Mao Zedong, a China experimentou uma nova fase na sua história com a administração (1978-1992) de Deng Xiaoping, fundador do Socialismo de Mercado. Deng Xiaoping não pretendia expandir a ideologia chinesa, como fazia o Presidente cessante, mas sim promover o desenvolvimento económico da China a partir da implementação de um novo modelo. Reconhecendo a importância dos *países do terceiro mundo* para a sua diplomacia, a República Popular da China volta a sua atenção para estes, consciente da possibilidade de diversificar as suas relações, procurando outras oportunidades de cooperação, para não depender única e exclusivamente dos países desenvolvidos (Taylor 2009).

Na verdade, é de ressaltar que a linha mestra da diplomacia chinesa passa a ser o engajamento com estes países, considerando que poderão constituir importantes aliados, uma vez que partilham dos mesmos interesses de Pequim (Rios 2005). Entretanto, a China deixou claro que a sua intenção não é a de domínio, nem a de exploração, mas sim a de estabelecer uma cooperação baseada na coexistência pacífica (Taylor 2006). O “dragão” procurou estabelecer a sua cooperação com o exterior respeitando cinco princípios, que no seu entender são fundamentais para um desenvolvimento harmonioso, a saber: [1] A não intervenção ou ingerência nos assuntos internos; [2] O pacto da não-agressão mútua; [3] A cooperação e o respeito mútuo pela soberania e integridade territorial; [4] A igualdade e vantagens recíprocas; [5] A coexistência pacífica com outros Estados (Hong-Ming 2004).

Com a implementação das reformas promovidas por Deng Xiaoping, a China procurou consolidar a sua economia, investindo de forma promissora nas relações sino-africanas.

Jiang Zemin, Presidente da China entre 1993 a 2003, deixou patente que havia necessidade de se adotar um novo modelo de desenvolvimento que priorizasse uma relação estável e, acima de tudo, versátil a longo prazo. Com o propósito de redimensionar a relação com os países africanos, Jiang Zemin, propôs cinco linhas orientadoras para manutenção destas relações bilaterais e multilaterais como forma de cultivar o princípio de solidariedade, estabelecer amizades que tenham por base a sinceridade, primar pelo tratamento igualitário, instituir uma cooperação alargada e reunir esforços para um desenvolvimento comum (Anshan 2007).

A integração da China em 2001 na Organização Mundial do Comércio (OMC) reabriu a perspectiva de cooperação com os países africanos, acelerando, desse modo, o processo de desenvolvimento chinês, passando este a ser um dos maiores investidores no estrangeiro (António, 2008). Com adoção a partir de 2002 do programa Global Strategy e, por conseguinte, a internacionalização das suas empresas privadas e públicas, a China passou a ter resultados globais positivos, criando bases sólidas e necessárias para a consolidação da relação com África.

Hu Jintao, Presidente entre 2003 a 2013, deu continuidade à política chinesa de forte cooperação e solidariedade com os países africanos. Durante a sua permanência no poder, realizou visitas a 17 países africanos nas quatro viagens efectuadas ao continente. Em 2004, visitou a Argélia, o Egipto e o Gabão; em 2006, Marrocos, Nigéria e Quênia; em 2007, Camarões, Libéria, Moçambique, Namíbia, Seychelles, Sudão e Zâmbia e, em 2009, visitou as Ilhas Maurícias, Mali, Senegal e Tanzânia. As visitas de Estado e os demais Fóruns realizados deixaram claro a intenção da China em não interferir e/ou intervir na política interna dos países africanos, nem tão pouco, pressionar os mesmos com vista a proporcionar a mudança dos seus regimes políticos. Pequim pretendia sim utilizar de forma racional a cooperação económica e política com a finalidade de proceder ao avanço da agenda política e económica do Sul, perspectivando a construção de uma ordem internacional mais justa e equitativa (Shelton 2006).

No FOCAC realizado em Pequim em julho de 2012, Jintao deixou claro que, sendo a China, um dos maiores países em desenvolvimento do mundo e o continente africano, lar do maior número de países em desenvolvimento, faria sentido a união e a cooperação entre ambos, visto que possuem um terço da população mundial. Esta cooperação demonstra uma justificação plausível para o desencadeamento da paz e do desenvolvimento, visto que tanto a China como África compartilham de um destino comum (Jintao 2012). A igualdade, a sinceridade, a amizade e o desenvolvimento comum constituem os princípios norteadores da relação entre os chineses e os africanos (Jintao,

2012). Acrescenta ainda que a China e África decidiram estabelecer um novo tipo de parceria estratégica, com evidentes progressos para ambos. A China procurou estreitar igualmente a sua relação no seio da União Africana (UA) e outras organizações regionais africanas com a pretensão de implementar medidas de cooperação prática, propondo estratégias para combater a crise financeira internacional (Jintao 2012).

O comércio bilateral China-África expandiu-se, atingindo em 2011 US\$ 166,3 bilhões, três vezes mais do que em 2006. O investimento direto chinês acumulado em África excedeu US\$ 15 bilhões. A assistência da China a África vem crescendo de forma exponencial, sobretudo com a construção de mais de 100 escolas, 30 hospitais, 30 centros antipalúdicos e 20 centros de demonstração de tecnologia agrícola (Jintao 2012). A China honrou o compromisso assumido, fornecendo a África US\$ 15 bilhões de empréstimos em condições preferenciais. Além disso, a China e África aumentaram os intercâmbios entre pessoas e cultura (Jintao, 2012). Jintao procurou, sem dúvidas, construir um mundo harmonizado, estabelecendo como estratégia a construção de uma futura ordem internacional (Gonçalves 2010).

O atual Presidente chinês Xi Jinping, que assumiu o destino do país após a renúncia de Hu Jintao em 2013, deixou claro que a sua intenção é, acima de tudo, de estabelecer e de reforçar a relação com África, atingindo novos patamares de desenvolvimento. Para Jinping é preciso manter trocas de proximidade de alto nível, consciente de que é fundamental reforçar a experiência de governação e aumentar o apoio mútuo e compreensão nas questões que mais os preocupam. Não é por acaso que no FOCAC de 2015 o governo chinês anunciou um pacote de apoio financeiro de US\$ 60 mil milhões nas seguintes áreas: empréstimos preferenciais e linhas de crédito para a exportação, subsídios, CAD Fund e desenvolvimento de pequenas e médias empresas africanas.

A China tem-se empenhado na criação de uma plataforma, denominada de *Iniciativa Nova Rota da Seda* ou *One Belt One Road*, destinada a reforçar as relações comerciais entre diversos países da Ásia Central, Rússia e outras regiões da Europa, podendo África desempenhar, neste âmbito, igualmente um papel de extrema importância. Neste projeto, fazem parte algumas infraestruturas implementadas como sejam as linhas ferroviárias que unem a Tanzânia e a Zâmbia, e que permitirão conectar as cidades Nairobi e Mombasa e a já aberta entre Addis Abeba no Quênia. O mesmo ocorreu em Djibuti e na Mauritânia com a melhoria e ampliação de portos e parques industriais.

A China certamente tem-se apoiado num plano de desenvolvimento interno, conforme estabelecido na *Agenda 2063*. Por terem manifestado o interesse, a China respondeu, pelo menos retoricamente, em favor da inclusão

dos países africanos na iniciativa *One Belt One Road*. Sendo assim, os países africanos precisam de proporcionar a segurança adequada para proteger o ambiente de investimento. Os governos africanos terão de proporcionar um ambiente favorável para que os projetos tenham sucesso, particularmente, como previsto sobretudo no sector privado para que este possa efetivamente desempenhar um importante papel no *One Belt One Road* (The Conversation 2017).

A Política Externa Chinesa nos PALOP

No contexto da Guerra Fria, a China mostrou-se recetiva no sentido de desencadear apoio diplomático, económico, técnico e militar aos Movimentos de Libertação em África, permitindo a afirmação e consolidação dos países recém-independentes, sobretudo os da Língua Portuguesa como Angola e Moçambique. A Política Externa chinesa foi ao encontro da necessidade de estender a sua influência sobre o Continente Africano, procurando desenvolver relações de aproximação aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) recém-independentes, formando, verdadeiramente, uma frente única para lutar contra o colonialismo e o imperialismo, revolucionando o mundo na base da propagação da sua ideologia. Para marcar a sua presença no continente, a China passou a estabelecer relações diretas com os países africanos (Visentini e Oliveira 2012).

Com intuito de explorar os laços históricos que unem Macau à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a China decidiu fazer desta Região Administrativa Especial uma plataforma de ligação à comunidade, em particular aos países africanos, cujo objetivo passa por aprofundar a cooperação em diferentes sectores, aproveitando da melhor forma os recursos de cada um (Governo da Região Administrativa Especial de Macau 2003). Esta estratégia tem por base o princípio *Um País, Dois Sistemas*, com a qual a China pretende unir-se às suas regiões administrativas especiais. Este princípio aplica-se jurídica e institucionalmente em Macau e Hong Kong (Marchionatti 2012). Entretanto, a prioridade chinesa é a reunificação do seu território, referindo em particular o caso mediático de Taiwan.

Em estrita observância deste princípio, Macau tem desempenhado um papel de extrema importância na dinamização das relações institucionais e comerciais entre a China e os PALOP, tendo promovido em outubro de 2003 o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (FCECCPLP), que contou com a participação de representantes governamentais de Angola, Brasil, Cabo Verde, China,

Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e Timor-Leste (Governo da Região Administrativa Especial de Macau 2003). Aprovou-se neste primeiro Encontro Ministerial o Plano de Ação para a Cooperação Económica e Comercial, no qual ficou patente a necessidade de se desenvolver e estreitar as relações económicas, comerciais e de investimento entre a China e a respetiva comunidade. De entre outros aspectos abordados neste Plano, ficou decidido que, face às oportunidades e desafios que o processo de globalização económica impõe, há que ter em consideração os valores partilhados e os princípios de confiança, igualdade, reciprocidade, complementaridade no comércio, diversificação das formas de cooperação, bem como da partilha de interesses (Governo da Região Administrativa Especial de Macau 2003).

Decidiu-se, igualmente, que o Encontro Ministerial passava a ser realizado com frequência trienal na perspetiva de aprofundar o relacionamento entre ambos. Até à presente data, foram realizadas mais quatro Conferências Ministeriais, designadas Fórum de Macau em setembro de 2006, em novembro de 2010, em novembro de 2013 e em outubro de 2016. Estes encontros contaram com a aprovação dos respetivos Planos de Ação que orientam a cooperação China-CPLP e que se destacam nos seguintes domínios: cooperação intergovernamental, empresarial, infraestruturas, energia, recursos naturais, humanos, financeiros, agricultura, pesca, pecuária, educação, turismo, transportes, comunicações, desporto e saúde (Governo da Região Administrativa Especial de Macau 2017).

Tendo em conta particularmente os PALOP, é de frisar que a China tem aproveitado o facto de, em muitos destes países, abundarem recursos naturais e energéticos para traçar parcerias estratégicas com vista a fortalecer as suas economias, assim como para atenuar o problema da fragilidade em termos de poder de negociação. Angola e Moçambique ocupam posições privilegiadas desta cooperação, sendo Angola a seguir à Rússia, o segundo maior fornecedor de petróleo à China e um dos primeiros destinatários das ajudas externas chinesas, geralmente a fundo perdido. Ultrapassada a guerra civil em 2002, Angola vê a sua relação com a China fortalecida e a consolidar-se a partir de 2004 com a assinatura de vários acordos, com os quais o Governo Chinês se comprometia em ceder fundos para financiar dezenas de projetos em diferentes áreas, desde o desenvolvimento tecnológico, infraestruturas e agricultura, educação, saúde, transporte e comunicações. De 2000 a 2013, o governo chinês financiou mais de 60 projetos em Angola (AidData 2017).

No que se refere às relações económicas e comerciais bilaterais como no que concerne ao investimento chinês, verifica-se que de entre os PALOP, Angola ocupa o primeiro lugar. De entre os parceiros tradicionais de Angola como Portugal, Brasil e Rússia, a China ocupa uma posição de destaque.

Os outros países do PALOP como Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique têm merecido, igualmente, especial atenção por parte da China, dado que este tem procurado reforçar e diversificar parcerias com estes países no domínio do comércio e investimento, privilegiando sobretudo as áreas das infraestruturas, agricultura, economia azul e setor das pescas, mineração, recursos humanos e energia. A relação China-Moçambique remonta à luta de libertação, quando Moçambique, através da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), sob a liderança de Eduardo Mondlane, recebia ajuda diplomática e militar chinesa no quadro da estratégia direcionada a evitar o envolvimento deste na divisão ideológica (Taylor 2006). A relação China-Moçambique foi, no decorrer do tempo, se intensificando. Moçambique encontra-se de entre os cinco maiores exportadores africanos de madeira para a China (Chichava 2008). Este é, por sua vez, o maior investidor em Moçambique a seguir ao país vizinho África do Sul (Instituto de Promoção e do Investimento de Macau 2015). No primeiro semestre de 2016, a China foi o que mais investiu em Moçambique, com US\$ 154 milhões, perfazendo 60% do total do investimento direto estrangeiro, superando em larga medida a África do Sul, com apenas US\$ 45 milhões (Macauhub 2016).

A relação entre a China e os PALOP tem sido de crescimento, diversificação e de consolidação, porque, por um lado, estão unidos por uma herança histórica e legado cultural e, por outro, por partilharem de uma visão comum no que respeita ao desenvolvimento. A China vê nos PALOP um meio importante de segurança quanto à exploração energética e de outros recursos naturais, assim como no que se refere à exploração de um mercado que poderá chegar a milhões de consumidores. Em comparação com os parceiros ocidentais, a execução de projetos de investimento por parte da China nos PALOP tem sido efetuada sem a exigência de reformas políticas e de cumprimento das normas internacionais na área dos direitos humanos, do trabalho e do meio ambiente, considerando que as relações se encontram única e exclusivamente direcionadas para a promoção de uma cooperação económica e comercial.

Cooperação China-Cabo Verde: O Lugar do Arquipélago nas Relações Sino-Africanas

Localizado no meio do Oceano Atlântico entre África, Europa e as Américas, sensivelmente a 500 km da costa ocidental africana, ao largo do Senegal, Cabo Verde encontra-se localizada entre os paralelos 17^{ffl} 12' e 14^{ffl} 48' de latitude Norte e os meridianos 22^{ffl} 41' e 25^{ffl} 22' de longitude Oeste de

Greenwich. Caracteriza-se por ser um pequeno Estado insular composto por dez ilhas e vários ilhéus de origem vulcânica que formam uma área geográfica com uma superfície total de 4030 km², ocupada por aproximadamente 539 mil habitantes (Banco Mundial 2017).

Por se tratar de um arquipélago que dispõe de poucos recursos naturais, a promoção do seu desenvolvimento acarreta custos acrescidos para o Estado, tornando-o dependente de fluxos externos, incluindo as remessas dos emigrantes, os investimentos no setor do turismo e os programas de ajuda ao desenvolvimento. É neste contexto que a relação deste país com a China tem sido de vital importância, sendo atualmente um dos mais importantes parceiros no conjunto dos países do hemisfério sul. A China mantém uma relação de longa data com o arquipélago, tendo este procurado atender a estes desafios, através de uma diplomacia diversificada que tem procurado novas perspectivas de desenvolvimento e de estratégias de mobilização de recursos externos.

Consciente das suas limitações, Cabo Verde tem procurado implementar parcerias que valorizem as suas especificidades insulares, em particular a sua posição geoestratégica privilegiada no Atlântico. Aliás, é uma das vocações que o arquipélago tem explorado desde a sua descoberta entre 1460 e 1462 e que serviu, durante séculos, como função de placa giratória do comércio transatlântico.

Cabo Verde através da luta armada, protagonizada num projeto de unidade Guiné-Bissau e Cabo Verde, conquista em 1975 a sua soberania, criando condições para se viabilizar enquanto Estado-Nação. Este marco histórico permitiu o reconhecimento e respeito internacional, permitindo-lhe a inserção em Organizações Internacionais de carácter geral (ONU), instituições especializadas (OIT), organizações de concertação político-diplomática, de cooperação nos domínios social, cultural, económico, promoção e difusão da língua portuguesa (CPLP), organizações de carácter regional (UA) e sub-regional (CEDEAO), assim como em organizações internacionais financeiras e económicas internacionais (FMI, BM e OMC).

Em abril de 1976, um ano após a independência, Cabo Verde formaliza as suas relações diplomáticas com a China, sendo um dos primeiros a estabelecer uma Embaixada em Cabo Verde, com sede na cidade da Praia, ilha de Santiago. Embora Cabo Verde tenha instituído um Consulado Geral em Hong Kong que o representava no âmbito da diplomacia asiática, só chegou a estabelecer formalmente uma Embaixada em Pequim em 2001, tendo nomeado em 2005 o primeiro Embaixador residente na China, o Diplomata Dr. Júlio César Morais.

Não obstante Cabo Verde ter, de entre os PALOP e os países da África

Subsariana, uma das melhores classificações (122^o) no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), encontra-se no final da lista das prioridades da Política Externa Chinesa, devido ao seu limitado mercado e carência de recursos naturais e energéticos que têm motivado grande parte dos interesses da China no continente. Sendo assim, questiona-se quais são os reais interesses da China em Cabo Verde. É necessário compreender que Cabo Verde é a nível político, económico e social um dos países mais estáveis do continente e que cultiva uma política de paz com reflexos no seu sistema político que é complementada com uma posição geoestratégica privilegiada no Atlântico, sobretudo na Zona Económica Exclusiva (ZEE), sendo esta a trigésima sexta maior do mundo. Por ocupar um espaço geopolítico que o favorece entre as margens do Atlântico, o arquipélago acaba por gerar atração e despertar interesse no estabelecimento de diferentes parcerias (Madeira 2016; Amante da Rosa 2007).

O país tem procurado encontrar meios para fazer face aos desafios estruturantes, tendo, por isso, vindo a apostar em sectores estratégicos como sejam o da prestação de serviços, a industrialização, a economia azul e o turismo, que apresentam margens de crescimento, permitindo atingir gradualmente o tão almejado desenvolvimento sustentável. Apesar dos constrangimentos estruturais como sejam: descontinuidade geográfica, secas cíclicas, escassa população e precariedade de recursos naturais, os sucessivos governos em Cabo Verde conseguiram, com esforço e apoio solidário dos seus parceiros de desenvolvimento, edificar um Estado democrático, eliminando o subdesenvolvimento com vista a construir uma sociedade promissora e sustentável (Morais 2015).

Na verdade, desde a independência de Cabo Verde, a ajuda externa concedida a este país na concessão de donativos e empréstimos concessionais tem apresentado efeitos macroeconómicos estruturantes. O arquipélago tem primado por uma intensificação da sua relação com a China, priorizando programas, projetos e ações em áreas estratégicas demarcadas na agenda de transformação do país. Tais iniciativas visam transformar Cabo Verde numa plataforma segura e competitiva de prestação de serviços no Atlântico Médio, próximo dos grandes mercados africanos e das principais fontes matérias-primas consideradas estratégicas (Morais 2015). Não é por acaso que foram assinados vários documentos que contemplam diversos projetos estratégicos, com os quais Cabo Verde espera, por certo, criar condições para projetar a parceria com a China para novos patamares (Morais 2015).

Com a criação do Fórum de Macau em outubro de 2003, as relações bilaterais Cabo Verde-China conheceram avanços significativos, intensificando contatos ao nível da cooperação económica, cultural e técnico-institucional. Aliás, é de realçar que Cabo Verde recebeu, até à presente data, na cidade

da Praia, ilha de Santiago, três Encontros de Empresários para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países da Língua Portuguesa. O primeiro em 2008, o segundo em 2012 e o terceiro em junho de 2017 que teve como lema central a Promoção de Oportunidades para uma Cooperação Económica entre a China e os Países da Língua Portuguesa. Regista-se que a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) tem servido, com efeito, como plataforma de aproximação e divulgação de Cabo Verde no Delta do Rio das Pérolas (Morais 2015).

A contribuição da RAEM é relevante, uma vez que fez de Cabo Verde um país conhecido, pois, até um passado recente, a China desconhecia a importância da dimensão e da localização do arquipélago (Morais 2015). É de sublinhar que, após a assinatura formal em 1976 da relação bilateral Cabo Verde-China, registaram melhorias substanciais, com a subsequente assinatura de vários acordos jurídicos, destacando-se de entre outros, os seguintes:

Em 1977, o Acordo de Cooperação Económica e Técnica; em 1982, o Acordo de Cooperação Cultural; em 1998, o Acordo de Promoção e Proteção Recíprocas de Investimentos; em 1999, o Acordo Comercial e Cooperação Económica; em 2005, o Acordo de Supressão de Vistos Cabo Verde-RAEM; em 2007, o Acordo Geral de Cooperação no Sector da Defesa; em 2008, o Acordo de Enquadramento Sobre a Concessão do Empréstimo Concessional; em 2009 o Acordo de Comissão Conjunta de Cooperação Económica, Comercial e Técnica e o Acordo de Cooperação na Área de Património Histórico; em 2010 o Acordo de Serviços Aéreos Cabo Verde-RAEM e a Convenção para Evitar a Dupla Tributação Cabo Verde-RAEM; em 2013 o Acordo de Cooperação Jurídico-Judiciária Cabo Verde-RAEM; em 2014 o Acordo de Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e Passaportes de Serviço; em 2015 o Acordo de Estabelecimento de um Mecanismo de Consultas Políticas e Diplomáticas e em 2016 o Acordo de Cooperação para a Implementação do Projeto “Cidades Seguras”.

Além destes acordos, sobressaem-se outras iniciativas com vista a alavancar a relação comercial e o intercâmbio cultural entre ambos os países, como sejam os donativos e linhas de créditos concessionais, protocolos e projetos. A China tem vindo a financiar vários projetos em Cabo Verde, de entre os quais, se destacam: cimenteira no concelho de Santa Cruz, contratos de empréstimo para projetos de habitação social, E-GOV II - projeto de Governação Eletrónica, através da instalação da rede local em escolas, instituições públicas e hospitais, o Centro Tecnológico de Cabo Verde. Em julho de 2017, foi anunciada a construção do novo Campus da Universidade de Cabo Verde, com sessenta e salas de aulas que permitam acolher 4.890 estudantes. O novo Campus Universitário irá contar com cinco auditórios, trinta e quatro

laboratórios, oito salas de informática, oito salas de leitura, uma biblioteca, refeitórios, um pavilhão desportivo e um espaço multiusos com capacidade para 654 lugares.

Em 2015, o Governo de Cabo Verde assinou um acordo para a construção de um Resort na Cidade da Praia por parte da empresa Macau Legend Development Ltd., presidida pelo macaense David Chow. O projeto Cape Verde Integrated Resort & Casino, orçamentado em cerca de 250 milhões de euros, constitui um dos maiores alguma vez realizado em Cabo Verde com reflexo direto na economia nacional. Para David Chow, este projeto revela-se de extrema importância em dois sentidos. Primeiro, é de se congratular com o facto de uma empresa local, neste caso a Macau Legend Development Ltd., ter aproveitado do papel que Macau tem desempenhado como plataforma na ligação entre a China e os países da CPLP; em segundo lugar, em coordenação com a política chinesa de *One Belt, One Road*, a RAEM tem vindo a assumir uma importante posição como uma das cidades da Rota da Seda Marítima, permitindo que as pequenas e médias empresas locais tenham possibilidade de desenvolver cooperação com parceiros externos (Jornal Tribuna de Macau 2015).

Para além disso, David Chow na qualidade do Presidente da *Legend Globe Investment Company*, assinou com a Embaixadora de Cabo Verde em Pequim, Dra. Tânia Romualdo, em representação ao Governo de Cabo Verde, um memorando de entendimento com vista a abrir uma instituição de crédito em Cabo Verde - Banco Sino-Atlântico - considerando que o sector financeiro tem sido estratégico para o desenvolvimento económico do arquipélago. Estes investimentos demonstram o papel que os empresários chineses desempenham no crescente envolvimento da China com Cabo Verde e, de uma forma geral com países africanos da língua portuguesa. A China tem proporcionado condições para que as suas empresas possam encontrar no arquipélago a estabilidade necessária, utilizando-a igualmente como ponto estratégico para atingir outros mercados regionais em expansão.

Desde a década de noventa do século passado, chegaram a Cabo Verde um número significativo de pequenos investidores chineses que abriram negócios no setor da comercialização de vestuário e de outros acessórios. Com o decorrer do tempo, registou-se um aumento substancial destes tipos de atividade e, por conseguinte, os chineses começaram a diversificar os seus negócios, nomeadamente, no comércio por grosso e a retalho de produtos alimentares, na construção civil, na venda de peças auto, aluguer de viaturas, oficinas de manutenção e reparação de motociclos, na mecânica, carpintaria, serralharia, moagem e indústria de alumínio.

Além disso, é de se apontar diversas iniciativas que têm fomentado

a aproximação e o intercâmbio entre o arquipélago e a República Popular da China. Criou-se em 2011 a *Associação de Amizade Cabo Verde-China* (AMICACHI) que se caracteriza por uma organização não-governamental cabo-verdiana que tem por meta estreitar laços de amizade e de intercâmbio cultural entre Cabo Verde e a China. Entre 2011 e 2012 a Universidade de Cabo Verde formaliza parcerias com as universidades provinciais chinesas, reforçando a cooperação no domínio da formação de recursos humanos e da capacitação profissional.

A construção de estabelecimentos de ensino, assim como o aumento considerável de bolsas de estudos destinadas a estudantes cabo-verdianos que queiram seguir e continuar a sua formação superior nas universidades chinesas, demonstram o empenho da China na coordenação com o governo cabo-verdiano no sentido de dinamizar o sector da educação. Em 2015, a Universidade de Cabo Verde assina com a Universidade de Estudos Estrangeiros de Cantão, um Protocolo para instalação do Instituto Confúcio em Cabo Verde, um dos primeiros do país, que incentiva a promoção da língua e da cultura chinesa.

O Ministério da Educação e o Instituto Confúcio da Universidade de Cabo Verde assinaram, em 2017, um protocolo de cooperação para que seja introduzido no ano letivo 2017/2018 o Idioma Mandarim, como língua estrangeira opcional no Sistema de Ensino cabo-verdiano, visando construir oportunidades e, desse modo, permitir uma maior aproximação cultural.

As autoridades governamentais cabo-verdianas têm procurado deixar claro que a intenção do arquipélago passa por estreitar e dinamizar ao máximo a relação com a China. Por isso, em 2004, 2006 e 2012 o Ex-Primeiro-ministro de Cabo Verde, José Maria Neves, realizou diversas Visitas Oficiais à China. Entre 2007 e 2010, foi a vez do Ex-Presidente da República de Cabo Verde, Pedro Pires. Cabo Verde, por seu turno, recebeu em 2009 a visita oficial do Vice-Primeiro-Ministro chinês, Wang Qishan.

Cabo Verde, na sua relação com a China, apresenta-se estrategicamente como um país com elevado valor geopolítico que o singulariza de outros espaços, possibilitando-lhe a aproximação geográfica a importantes zonas geopolíticas e geoeconómicas, em particular do continente africano (Madeira 2015). Aproveitando a sua posição dentro das organizações regionais e internacionais, Cabo Verde deve viabilizar a expressão de uma nova identidade internacional, ciente de que poderá ser útil no contexto global. O arquipélago como um país que tende a necessitar mais de ajuda do que aquela que pode efetivamente oferecer, precisa de cooperar e de se relacionar com outros Estados com vista a debelar as suas fragilidades estruturais que constituem entraves ao seu desenvolvimento.

Notas Finais

Ao priorizar a cooperação fora do tradicional eixo Norte-Sul, o governo chinês procurou abrir espaço para o desenvolvimento de grandes investimentos com projetos estruturantes no campo das infraestruturas e recursos de produção por meio de acordos entre governos nacionais africanos e empresas estatais chinesas. A China teve como pretensão fundamental estabelecer uma estratégia, que, no seu entender, poderia ser designada de “win-win” ou ainda de relações mutuamente benéficas, respeitando a soberania e a não-interferência (Zhao 2004).

Tanto a China como África têm interesses para que estas relações se consolidem, dado que para a China, o continente africano apresenta-se favorável no que concerne à exploração de recursos naturais, bem como estratégicos relativamente às oportunidades comerciais de expansão, de desenvolvimento e diversificação nos mercados regionais. África, por sua vez, vê no “dragão” a oportunidade para obter financiamento e fundos de apoio para o seu desenvolvimento e o reforço do seu peso político no panorama internacional. Apesar de o continente africano não constituir a principal prioridade da diplomacia chinesa, esta tem vindo na prática a atrair, cada vez mais, a atenção dos sucessivos governos chineses, considerando que é importante fazer valer os interesses comerciais e políticos comuns, com vista a estimular o desenvolvimento.

Os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), no âmbito da cooperação sino-africana, têm merecido especial atenção, devido, por um lado, aos laços culturais e históricos que os unem, já que a Região Administrativa Especial de Macau foi administrada por Portugal, durante aproximadamente quatro séculos, fazendo parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e por outro, pelas oportunidades que os PALOP oferecem a nível comercial e de investimento.

O percurso notável de Cabo Verde desde a sua independência no conjunto dos PALOP tem despertado interesse por parte de instituições e organizações internacionais, assim como de potências mundiais, que têm procurado o arquipélago a fim de estreitar e solidificar relações e cooperações em diversos domínios. A China tem sido, sem dúvida, um dos parceiros que mais tem contribuído para que o arquipélago ganhe confiança nas suas potencialidades, apesar da exiguidade territorial e a insularidade que têm dificultado o desenvolvimento socioeconómico mais equilibrado. Considera-se fundamentalmente necessário o estabelecimento de alianças estratégicas e de coopera-

ção com outros Estados, instituições e organizações regionais e internacionais para que Cabo Verde consiga colmatar o défice geoeconómico, mostrando-se aberto ao mercado exterior, reforçando assim o papel de facilitador no comércio internacional com a aposta em sectores como o turismo, economia azul, agricultura, pescas, indústria e prestação de serviços.

A posição geoestratégica de Cabo Verde constitui uma potencialidade, já que permite desempenhar um papel de extrema relevância no Atlântico norte e sul, em particular no que se refere à sua importância enquanto ponto de ligação intercontinental de relações políticas, comerciais, económicas, financeiras e culturais.

REFERÊNCIAS

- AidData. 2017. *Tracking Chinese Development Finance – BETA*, Accessed August 2017. <http://china.aiddata.org/>.
- Amante da Rosa, M. 2007. “Geoestratégia de Cabo Verde no Atlântico Médio”, *Revista Direito e Cidadania*, nº1 25/26, 163-187.
- Anshan, L. 2007. “China ad Africa: policy and challenges”, *China Security*, 3, nº1 3, 69-93.
- António, N. S. 2008. *Economia e Gestão Chinesas, Aspectos Fundamentais*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Banco Mundial. 2017. *O Banco Mundial em Cabo Verde - Dados*. Acessado em setembro de 2017. <https://data.worldbank.org/country/cabo-verde>
- Brautigam, Deborah. 2008. China’s foren aid in Africa: What do we know? In *China into Africa: Trade, aid and influence*, edited by Rotberg, R. Washington, DC: Brookings Instituion Press.
- Chichava, S. 2008. *Mozambique and China: from politics to business?* Discussion paper no. 05/2008, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Cooley, J. 1965. *East Wind over Africa: Red China’s African offensive*. New York: Walker and Company.
- Eisenman, J. 2015. China’s post-cold war strategy in Africa: Examining Beijing’s Methods and Objectives. In *China and the Developing World: Beijing’s Strategy for the Twenty-first Century*, edited by Eisenman, J., Heginbotham, E. and Mitchell. D. New York: Routledge.
- Gonçalves, W.da S. 2010. A presença da China na África. In *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*, organized by Jobim, N., Etchegoyen, S. W. and Alsina, J. P. Rio de Janeiro: FGV.

- Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). *Plano de Ação para a Cooperação Económica e Comercial de 2003*. Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (FCECCPLP). Acessado em agosto de 2017. <http://www.forumchinaplp.org.mo/action-plans/strategic-plan-for-economic-and-trade-co-operation-approved-in-2003/?lang=pt>
- Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). 2017. *Fórum de Macau*. Acessado em agosto de 2017. <http://www.forumchinaplp.org.mo/about-us/mission-and-objectives/?lang=pt>
- Hackenesch, C. 2011. *Competing for development? The European Union and China in Ethiopia*. Stellenbosch: Centre for Chinese Studies at the University of Stellenbosch.
- Hong-Ming, Z. 2004. A política chinesa na África. In *Abrindo os Olhos para a China, organized by Bellucci, B.* Rio de Janeiro: Centros de Estudos Afro-Asiáticos, Universidade Cândido Mendes.
- Instituto de Promoção e do Investimento de Macau (IPIM). 2015. *China é o segundo maior investidor em Moçambique*. Acessado em agosto de 2017. <http://www.ipim.gov.mo/pt-pt/portuguese-speaking-countries-news-pt-pt/china-e-o-segundo-maior-investidor-em-mocambique/>.
- Jackson, T. 2004. *Management and Change in Africa: a cross cultural perspective*. London: Routledge.
- Jintao, H. 2012. *Open Up New Prospects for a New Type of China-Africa Strategic Partnership*. Accessed august 2017. <http://mw.china-embassy.org/eng/sghdhzxxx/t953451.htm>
- Jornal Tribuna de Macau. 2015. *2,15 mil milhões para projecto “histórico” de David Chow*. Acessado em agosto de 2017. <<http://jtm.com.mo/local/215-mil-milhoes-para-projecto-historico-de-david-chow/>>
- Kabunda, M.(org.) .2011. *África y la cooperación con el Sur desde el Sur*. Madri: Casa África.
- Keijzer, A. de 1992. *China Estratégias Para um mercado emergente*. Lisboa: Difusão Cultural.
- Kobylinski, K. 2012. *Chinese Investment in Africa: Checking the Facts and Figures*. Accessed agosto 2017. <<https://www.amoccz.com/wp-content/uploads/2015/11/amoccz-BP-2012-7.pdf>>.
- Kynge, J. 2006. *A Ascensão de uma Nação Á vida, A China abala o mundo*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- Macauhub. 2016. *China foi o maior investidor em Moçambique no 1.º semestre*. Acessado em agosto de 2017. <<https://macauhub.com.mo/>>

pt/2016/08/10/china-the-top-investor-in-mozambique-in-1st-half-year/>

- Manji, F. and Marks, S. 2007. *African Perspectives on China in Africa*. Nairobi/Oxford: Fahamu.
- Marchionatti, W. 2012. *China: Velho e Novo Império*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Mendes, C. A. 2010. A China e a Cooperação Sul-Sul, *Relações Internacionais*, nºff 26, 39-46.
- Madeira, J. P. 2016. Cabo Verde: De um “Estado Inviável” ao Pragmatismo na Política Externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol. 11. nºff 1. 85-101.
- Madeira, J. P. 2015. Cape Verde: Geopolitics and Projection of a Small Island State in West Africa. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.4, n.8, 58-77.
- Michel, S. 2008. When China Met Africa, *Foreign Policy*, nºff 116, 38-46.
- Morais, J. 2015. Cabo Verde: Há condições para catapultar a parceria bilateral a novos patamares. *Revista Macau*, nºff 44. Acessado em agosto de 2017. <http://www.revistamacau.com/2015/06/15/cabo-verde-ha-condicoes-para-catapultar-a-parceria-bilateral-a-novos-patamares/>
- Naidu, S. 2007. China-Africa relations in the 21st century: a “Win-Win” relationship. In *China in Africa*, organized by Lee, M., Melber, H., Naidu, S. and Taylor, I. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Rios, X. 2005. *Política Exterior de China: La Diplomacia de una Potencia Emergente*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Shelton, G. 2006. *China, África y Sudáfrica: Avanzando hacia la cooperación Sur-Sur*. In *Política y Movimientos Sociales en un Mundo Hegemónico: Lecciones desde África, Asia y América Latina*, organized by Borón, A. and Lechini, G. Buenos Aires: Clacso.
- Snow, P. 1988. *The Star Raft: China’s Encounter With Africa*. New York: Weidenfeld and Nicholson.
- Taylor, I. 2009. *China’s New Role in Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Taylor, I. 2006. China’s Oil Diplomacy in Africa, *International Affairs*, 82, nºff 5, 937-959.
- Taylor, I. 2006. China’s relations with Mozambique. In *China and Africa engagement and compromise*, edited Taylor, I. Londres, Routledge.
- Teixeira, A., Ferreirinha, M. and Barbosa, L. 1958. *A Agricultura do Arquipélago de Cabo Verde*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar.

- The Conversation. 2017. *Where Africa fits into China's massive Belt and Road Initiative*. Acessado em agosto de 2017. <<http://theconversation.com/where-africa-fits-into-chinas-massive-belt-and-road-initiative-78016>> Acessado em 12/08/2017.
- Visentini, P. F., Oliveira, G. Z.de .2012. *As relações sino-africanas: (muitos) e mitos e (algumas) realidades*: Século XXI, Porto Alegre, 3, nºff 1, 25-40.
- Zhao, S. 2004. Beijing's Perceptions of the International System and Foreign Policy. Adjustment after the Tiananmen Incident. In *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behaviour*, edited by Zhao, S.. New York, London: M.E.Sharpe.

RESUMO

O artigo analisa a problemática da cooperação China-África, debruçando-se, em particular sobre as linhas orientadoras da relação Cabo Verde-China que se caracteriza por ser duradoura e multidimensional. Para atingir tais objetivos, mostra-se necessário a adoção de uma metodologia interdisciplinar, priorizando o cruzamento de dados obtidos a partir da pesquisa bibliográfica e documental permitindo uma reflexão crítica. Embora Cabo Verde goze de estabilidade política que é complementada com um clima de segurança jurídica e institucional, acredita-se que o interesse da China no arquipélago é sobretudo de natureza econômica e comercial, dado que permite servir de plataforma logística na região africana.

PALAVRAS-CHAVE

Cabo Verde; China; Cooperação; Relação Bilateral.

*Recebido em 09 de abril de 2017.
Aprovado em 20 de dezembro de 2017.*

AS OPÇÕES POLÍTICAS DO REINO UNIDO E O ATLÂNTICO SUL

Martin Robson¹

Introdução

O verdadeiro valor da história é fornecer um ponto de referência relevante para o mundo contemporâneo. No que diz respeito à política e à estratégia, existem dois aspectos para isso: 1) a análise de como chegamos onde estamos e 2) se podemos fazer algumas recomendações, com base nessa análise, sobre onde podemos e devemos ir. Se a história não tem nada a dizer ao mundo contemporâneo, então ela é apenas algo que aconteceu. No entanto, não devemos exagerar o caso. Nem a história nem a teoria podem nos fornecer uma bola de cristal para prever o futuro. Mas podem nos fornecer um ponto de partida e talvez, na melhor das hipóteses, algumas orientações sobre tendências de longo prazo que nos permitam começar a formular e, então, implementar políticas fundamentadas. Compreender o passado é a base necessária para ferramentas analíticas eficazes (como SWOT² e DIME³), que são as precursoras para o planejamento de cenários efetivos. Isso se aplica bem à questão de considerar o que é mais provável/menos provável ou o melhor caso/pior caso para responder “se fizermos isso, o que poderia acontecer?” (Ringland 2006). O planejamento de cenários tem utilidade para o acadêmico, tentando ampliar como as decisões políticas tomadas podem se desenvolver a longo prazo (Oliver e Williams 2016). Portanto, uma vez que este artigo é especificamente sobre as opções de políticas contemporâneas do

¹ Martin Robson is a professor in Strategic Studies at the University of Exeter. PhD in the Department of War Studies at King's College London. E-mail: m.robson@exeter.ac.uk.

² Sigla em inglês para Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats no original).

³ Sigla em inglês para Diplomático, Informação, Militar e Econômico (Diplomatic, Information, Military e Economic no original).

Reino Unido no Atlântico Sul⁴, peço, como historiador, alguma indulgência para explicar como comecei a pensar sobre o assunto.

Alguns dos meus trabalhos anteriores avaliaram o relacionamento da Grã-Bretanha com a América do Sul, em particular a tomada de decisões políticas britânicas, em um momento em que os bens e o comércio britânicos foram largamente excluídos da Europa devido ao Bloqueio Continental de Napoleão (Robson 2010). Essa tentativa de excluir o comércio britânico dos mercados da Europa levou à abertura controversa, às vezes, forçada, de novos mercados na América do Sul para compensar aquele perdido na Europa. As exportações britânicas para a região das Américas, excluindo os Estados Unidos (EUA), passaram de £7.8 milhões em 1805 para pouco mais de £16.5 em 1808. A América do Sul, no ponto de vista da DCM Platt, forneceu “a principal saída para o novo comércio durante um período em que a importante Europa e os mercados norte-americanos foram particularmente reduzidos” (Platt 1972, 28, Tabela 1). Em um momento de incerteza sobre a natureza da BREXIT (Britain Exit no original e em tradução livre “saída britânica”), essa analogia histórica me levou a avaliar a importância potencial da América Latina para o comércio britânico pós-BREXIT.

Uma consideração inicial foi se esta proposição seria realista, dado que o mundo de hoje é tão diferente do de dois séculos atrás, mas também, no âmbito de uma conferência que avaliou a “Segurança do Atlântico Sul: Atores, Interesses e Estratégias”, quais eram exatamente as opções para o Reino Unido como ator com interesses nacionais próprios? Quais são as opções políticas e quais as estratégias que podem ser implantadas para alcançar estes interesses nacionais no Atlântico Sul?

BREXIT: O elefante na sala?

Em junho de 2015, o Escritório de Estatísticas Nacionais do Reino Unido (ONS) destacou que o comércio do Reino Unido com a União Europeia (UE) vinha diminuindo de importância a vários anos, em comparação com o comércio não-europeu. Concluiu que “um forte crescimento econômico em muitas economias em desenvolvimento fora da UE resultou no aumento da importância das economias não-comunitárias para o comércio do Reino Unido, considerando que a proporção de comércio com a UE caiu consistentemente desde 1999, apesar do aumento do comércio da UE”. Então, nesse sentido, talvez a BREXIT fosse realmente parte de uma tendência econômica de

⁴ Baseado em uma escala de tempo iniciada com a apresentação de um artigo em uma conferência no final de 2016, e redigido na primavera de 2017.

longo prazo, com o comércio não-comunitário tornando-se mais importante, um processo que provavelmente continuará após a BREXIT (ONS 2015).

No entanto, o ano de 2015 demonstra que a Europa continua a ser importante, como os números de comércio do Reino Unido demonstram. Naquele ano, as importações do Reino Unido da UE foram de £ 290,621 milhões, e as importações do resto do mundo de £ 229 245 milhões. As exportações, por outro lado, foram de £ 259,955 milhões com o resto do mundo e £ 230,031 milhões com a UE. Dentro da UE, o maior parceiro comercial da Grã-Bretanha é a Alemanha, com um desequilíbrio causado pelo fato de o Reino Unido estar importando £ 70,4 bilhões e exportando £ 48,5 bilhões no comércio. O Reino Unido importa mais da Alemanha do que dos EUA, com importações dos EUA em £ 59,3 bilhões, mas o Reino Unido exporta £ 96,4 bilhões de comércio para os EUA. Claramente, para que o Reino Unido mantenha uma economia próspera, deve manter o seu comércio com os EUA e com países da UE, como a Alemanha. Nesse contexto, o comércio do Reino Unido com a China, mais uma vez, produz um déficit, com importações em £ 38,4 bilhões e exportações em £ 16,7 bilhões.

O comércio com a América do Sul é, em comparação, um “peixe miúdo” em termos econômicos puros, porém, desde 2011, o Reino Unido manteve um superávit comercial com a América do Sul. A relação econômica chave é com o Brasil, que representa 69,1% do comércio do Reino Unido com a América do Sul. O comércio com o Brasil produz um superávit modesto com exportações de 3,8 bilhões de libras esterlinas contra importações de 2,5 bilhões. O Brasil é, de longe, o parceiro comercial mais importante do Reino Unido na América do Sul, com a Colômbia (importa US\$ 0,7 bilhão, exporta 0,6 mil milhões de libras esterlinas), Argentina (importações de 0,7 mil milhões de libras esterlinas, exportações de 0,6 mil milhões de libras esterlinas) e Chile (importa 0,7 mil milhões de libras esterlinas, exportações £ 0,7 bilhão de euros) com números bastante similares para 2015. Globalmente, o Brasil consolida-se como o 27º maior destino de exportação do Reino Unido e, em contrapartida, o Brasil é o 32º maior parceiro de importação (ONS 2017, 1). Além disso, o Brasil é um destino para o investimento do Reino Unido, com ativos detidos pelos investidores do Reino Unido no Brasil entre 2010 e 2011, dobrando de £ 6.4 bilhões para £ 14.1 bilhões. O investimento do Reino Unido no Brasil em 2014 foi de £ 14,7 bilhões (ONS 2017, 2).

Números mais atualizados mostram que os dez principais parceiros comerciais do Reino Unido em janeiro de 2017 são, em grande parte, os mesmos países que estavam entre os dez maiores em janeiro de 2016, antes do voto sobre a BREXIT de 23 de junho: EUA, Alemanha, França, Holanda, República Irlandesa, China, Bélgica, Itália e Espanha, com a Suíça aparecendo

na lista dos dez principais destinos de exportação e a Noruega na lista dos dez países originários das importações do Reino Unido. Entre janeiro de 2016 e janeiro de 2017, as exportações não-européias aumentaram em £ 4,1 bilhões, ou 35%, para um total mensal de £ 15,5 bilhões em janeiro de 2017. As importações não-européias também cresceram ao longo do ano, com taxas de 28% para as importações de 18,6 bilhões de libras esterlinas em janeiro de 2017. Para as exportações da UE, o aumento foi de £ 2,3 bilhões (22%) e, ao mesmo tempo, para um total mensal de £ 12,8 bilhões em janeiro de 2017. Durante o mesmo ano, as importações da UE aumentaram em 17% (£ 2,8 bilhões) para um total mensal de £ 19,5 bilhões (HMRC 2017).

A partir de uma perspectiva mais abrangente, as exportações do Reino Unido para a UE caíram de 54,8% em 1999 para 44,6% em 2014. Isso pode ser, em parte, devido à queda da UE no PIB global, de 30% em 1993 para 24% em 2013, causada, por sua vez, pelo rápido desenvolvimento das economias brasileira, russa, indiana e chinesa (Office for National Statistics 2015). Assim, enquanto o Reino Unido busca negociar cada vez mais com as economias emergentes e avançadas de fora da UE, em 2016 quase 50% das exportações foram para seis países, os Estados Unidos, Alemanha, França, Holanda, República da Irlanda e China, com mais de 50% Importações do Reino Unido de mercadorias provenientes de 6 países: Alemanha, China, Estados Unidos, Países Baixos, França e Bélgica (ONS 2017, 3). O ponto é que a BREXIT pode ser visto como parte de uma tendência de longo prazo na transformação da economia global, mas, dentro disso, há alguma certeza sobre as relações comerciais vitais para Reino Unido. Então, o que a BREXIT pode realmente significar para o Reino Unido?

O que não mudou?

Seja qual for o caráter futuro do relacionamento do Reino Unido com a UE, ele ainda é um membro P5 da ONU e um dos principais atores da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Historicamente, quando o Reino Unido foi isolado da Europa em termos de segurança, buscou segurança no além-mar. Esse foi o caso, pelo menos em termos de segurança econômica, do interesse britânico na América Latina já mencionado acima. Em 1940-1945 foi para os Estados Unidos que o Reino Unido olharam visando sua segurança no sentido da aliança militar, quando ambos os poderes assinaram a “Declaração das Nações Unidas” em 1 de janeiro de 1942 na Conferência ARCADIA e, em termos econômicos, com o início do programa Lend-Lease (programa de empréstimos). Os vínculos entre economia e segurança foram consagrados na política do Reino Unido. Como a *Estratégia de Segurança Nacional e a*

Revisão de Defesa Estratégica e Segurança do Reino Unido de 2015 foram claras no prefácio do primeiro-ministro David Cameron: “Nossa segurança nacional depende da nossa segurança econômica e vice-versa. Então, o primeiro passo na nossa Estratégia de Segurança Nacional é garantir que a nossa economia seja e continue forte” (HMSO NSS / SDSR, 2015, 5).

Após a BREXIT, o Reino Unido ainda terá algum tipo de relação comercial com seus principais parceiros comerciais europeus, sendo a Alemanha particularmente importante. Mas também procurará expandir o comércio do Reino Unido com outros parceiros comerciais principais além da Europa; aqui a adesão do Reino Unido ao G20 - ao lado do Brasil e da Argentina - pode ser imensamente valiosa (ONS 2016). Se, contudo, reforçar as relações comerciais do Reino Unido com os países da América do Sul será uma parte da política britânica pós-BREXIT, portanto há alguns desafios a serem abordados.

O Comércio do Reino Unido

As cifras brutas do comércio do Reino Unido com a América do Sul foram mencionadas acima, mas o Reino Unido está atrasado em relação a outras nações na negociação com a região. Com o Brasil representando quase metade do PIB da América do Sul e o principal “prêmio” para aumentar o comércio britânico, os sinais não são promissores. Até 2010, os EUA foram o principal parceiro comercial do Brasil; desde então, a China liderou o comércio, representando cerca de 18% das exportações e importações brasileiras, com os EUA chegando em segundo lugar e, em termos de exportações, Argentina, e importações, a Alemanha (ONU 2015). A situação foi totalmente reconhecida no Reino Unido com Robert Capurro, diretor executivo da Canning House, observando, em agosto de 2016, que o Reino Unido estava “muito atrás dos nossos competidores europeus, chineses e americanos... Estamos bem abaixo de nossas possibilidades” (Yeomans 2016). Agora, com os EUA e a China se enfrentando na disputa pelos mercados latino-americanos, o Reino Unido corre o risco de ficar no meio entre estas superpotências comerciais; ambas as quais serão parte integrante do sucesso da Brexit.

Uma questão-chave para os formuladores de políticas do Reino Unido deve ser reforçar o sucesso, seja concentrando-se no Brasil ou diversificando e aumentando a resiliência ao comércio do Reino Unido, aumentando os vínculos econômicos com outros países da América do Sul. O primeiro poderia se basear nas relações bilaterais existentes com o Brasil, o último implicaria inevitavelmente algum tipo de discussão sobre o papel do Mercado Comum

do Sul, o MERCOSUL⁵. Aqui, o Reino Unido entraria em concorrência direta com a UE, que vê o Mercosul como um importante parceiro comercial. Desde 2010, a UE vem progredindo com as negociações para implementar um acordo de livre comércio com o MERCOSUL, do qual o Reino Unido pós-BREXIT será excluído. No entanto, esta abordagem mais ampla não impediu a UE de se engajar em parcerias bilaterais e acordos de cooperação com os principais países do MERCOSUL, como Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Para os países dentro do contexto do MERCOSUL, a UE é o parceiro comercial mais importante, representando 21% do comércio. Então, não só o Reino Unido estará em concorrência com os EUA e a China pelos principais mercados da América do Sul, mas também estará em concorrência com a UE. Em 2015, a UE exportou 46 mil milhões de euros e importou 42 mil milhões de euros do MERCOSUL e exportou 20 mil milhões de euros de serviços comerciais, investindo 387 bilhões de euros na região, tornando a UE o maior investidor estrangeiro no MERCOSUL (Comissão Europeia 2017).

Se o Reino Unido aumentasse o comércio não-brasileiro, a Argentina parece ser uma escolha lógica. Dados da Oxford Economics para o quarto trimestre econômico de 2016 mostram que a economia argentina finalmente cresceu após uma profunda recessão em 2015, com uma previsão contínua do PIB crescendo 2,5% em 2017, principalmente devido às políticas econômicas domésticas do presidente Macri (Oxford Economics 2016). No entanto, como observei anteriormente, há mais interesses nacionais do que apenas economia. O comércio e as finanças devem ser contextualizados com desafios políticos e estratégicos - eles não podem ser separados. O futuro dos interesses econômicos do Reino Unido na América do Sul será moldado por algumas realidades desagradáveis.

O Reino Unido e o Atlântico Sul: a realidade estratégica

O Reino Unido tem grandes compromissos políticos e estratégicos no Atlântico Sul que envolvem riscos na futura elaboração de políticas. Com certeza o risco é um conceito multifacetado e envolve oportunidade e ameaça. Os compromissos políticos e estratégicos mais amplos do Reino Unido no Atlântico Sul envolvem mais do que apenas as Ilhas Falkland, existem os Territórios Ultramarinos de Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha e Geórgia do Sul e as Ilhas Sandwich do Sul. Em 2015, o governo do Reino Unido reiterou seu compromisso com os Territórios Ultramarinos:

⁵ Países-membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela. Países membros associados: Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador e Suriname.

O povo dos territórios ultramarinos tem direito à segurança, à seguridade e à autodeterminação. Eles são livres para manter um link constitucional, se esta for sua escolha. O Reino Unido está pronto para proteger os Territórios de ameaças externas, garantindo sua autodeterminação. Em particular, o Reino Unido apoia os esforços dos povos de Gibraltar e das Ilhas Malvinas para determinar se devem permanecer como um território ultramarino britânico (Governo do Reino Unido 2015).

A BREXIT pode ter alterado alguns aspectos do debate, mas não alterou esse elemento básico da política do Reino Unido. Ao lado dos Territórios Ultramarinos, o Reino Unido também é responsável pelo Território Antártico Britânico, bem como tem fortes ligações com seis membros africanos da Commonwealth, nações com litorais no Atlântico Sul: Serra Leoa, Gana, Nigéria, Camarões, Namíbia e África do Sul.

Se o Reino Unido deve formular e promulgar uma política efetiva, o interesse do Reino Unido no Atlântico Sul deve ser feito e entregue com um entendimento e em um contexto muito mais amplo do que somente pensar sobre comércio, política e estratégia. Ele precisa de uma visão mais abrangente, talvez mais parecida com o pensamento brasileiro sobre seu relacionamento com o Atlântico Sul e sua comunidade de nações. Esta abordagem é particularmente importante para o Brasil, como líder regional, no que diz respeito à dependência do petróleo e do gás marítimo, e da bonança inexplorada que pode existir nos depósitos de pré-sal e sua plataforma continental; um assunto também de grande interesse para países como a Nigéria (Brozoski e Padula 2016, 99-100). Não estou sugerindo que o Reino Unido siga servilmente a abordagem brasileira do Atlântico Sul como um ambiente marítimo consagrado no conceito de “Amazônia Azul”, lançado pela Marinha do Brasil em 2004 e formalmente marca registrada em 2010 (Wiesebron 2013, 102). Tampouco, o Reino Unido precisa de uma visão estrutural/ideológica como a encapsulada na reconstituição liderada pelo Brasil da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul de 2013 (ZOPACAS), que descreve a cooperação marítima no Atlântico Sul entre os signatários (Duarte 2016, 99).

Em vez disso, o Reino Unido necessita de um conceito global dos interesses do Atlântico Sul e do Reino Unido na região, além do foco compartimentado em três partes distintas: os Territórios Ultramarinos (principalmente as Ilhas Falkland), a Antártica e a África Ocidental. Essencialmente, eles são os mesmos. Assim, enquanto o Reino Unido se opõe à ZOPACAS, pelo menos em sua forma de tratado, isso não significa dizer que essa abordagem não tem utilidade para refletir sobre os interesses e as opções do Reino Unido.

O Reino Unido como ator do Atlântico Sul

Portanto, ainda que seja fácil, de um ponto de vista estrutural, considerar essas três áreas individualmente, as três estão inerentemente ligadas fisicamente pelo mar, mas também econômica, cultural e politicamente. Por exemplo, os territórios ultramarinos do Reino Unido englobam naturalmente as relações com a Argentina e o Brasil, como o líder regional com grandes interesses no domínio marítimo. Envolver o Brasil também significa a inclusão desses interesses compartilhados da África Ocidental. Os interesses do Reino Unido não podem ser vistos isoladamente dos interesses argentinos e brasileiros - a estratégia é, afinal, relativa -, outras partes interessadas têm interesse e estão agindo no mesmo teatro estratégico. É por isso que o Reino Unido precisa de uma visão conceitual global do Atlântico Sul. Nesse contexto, uma série de perguntas não são prontamente respondidas. Que tipo de ator o Reino Unido quer ser na política internacional? Que tipo de ator pode ser o Reino Unido? Que funções *deseja* cumprir e o que ele *pode* cumprir?

Em termos do papel do Reino Unido como ator no cenário europeu, isso atualmente está sendo renegociado devido a BREXIT e desempenhou um papel na eleição geral do Reino Unido de 2017. Isso impactou o intervalo de opções de identidade e políticas disponíveis. Assim, enquanto o resultado do referendo do BREXIT não pode ser ignorado e o Artigo 50 foi acionado, a discussão continua sobre o que pode causar uma *volte-face* na abordagem do Reino Unido para a BREXIT. Seja qual for o resultado da BREXIT, o Reino Unido ainda terá algum tipo de relacionamento com a Europa, através da OTAN e através do comércio bilateral. É fácil, especialmente para os principais meios de comunicação, pintar tudo isso em termos absolutos; só precisamos pensar na terminologia da BREXIT - deixar ou permanecer - mas é muito mais complexo do que isso. O que pode ser mais útil é se podemos identificar padrões discerníveis ou orientação de função. Por exemplo, desde o fim da Guerra Fria, o Reino Unido, como uma democracia liberal ocidental e um membro P5 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendeu a ver a sua intervenção nos assuntos de outro Estado em crises humanitárias (em algumas, mas não em todas) no sentido de ser uma “força para o bem” no mundo. O aparente desejo do Reino Unido de intervir por razões humanitárias produziu um padrão de comportamento. Ao cumprir esse desejo, o Reino Unido desempenhou o seu papel ou a intervenção ad hoc criou um papel para o Reino Unido? Por que não interveio em todas as crises humanitárias que poderia ter intervido? Se ele tem um papel como “força para o bem”, a política/estratégia/opinião pública/parlamento exerceram influência para impedir que esse papel seja promulgado, comparando-se à intervenção na Líbia em 2011 com a

não intervenção na Síria em 2013.

Em relação ao assunto em discussão aqui, existem padrões para o envolvimento do Reino Unido no Atlântico Sul e esses papéis são importantes. Desde o final da década de 1960 até a década de 1970, o Reino Unido presumiu que, enquanto seguisse um processo de descolonização que manteria alguns interesses coloniais, não haveria necessidade de defender o seu território no exterior sem a ajuda de aliados, em particular dos EUA. Em vez disso, a orientação do papel britânico era como um bom aliado dentro da construção da OTAN. Isso envolveu investir na dissuasão nuclear: o exército britânico do Reno e a guerra anti-submarina no Atlântico Norte. Não haveria necessidade de uma capacidade militar para a projeção de poder global, já que o Reino Unido não imaginava que jogasse tal papel. Este processo culminou no Livro Branco de Defesa de 1981 (a chamada Nott Review), para configurar mais as forças armadas do Reino Unido para o papel percebido (McCourt 2014, 138). A consequência foi que o Reino Unido estava sinalizando que não só não pretendia desempenhar um papel no Atlântico Sul, estava removendo sua capacidade militar para fazê-lo. Isso, pelo menos, foi como foi lido em Buenos Aires, acrescentando a frustração sentida pela Junta Argentina pela falta de progresso em um acordo negociado de acordo com a Resolução 2065 da Assembléia Geral das Nações Unidas (Freedman e Gamba-Stonehouse 1991, capítulo 1).

Revisar os eventos que ocorreram até e a partir de 1982 está além do escopo aqui. Mas o que é importante para as opções políticas do Reino Unido no Atlântico Sul é de que forma os interesses e capacidades do Reino Unido são vistos nessa região. Aqui, a publicação do Comitê Seletor da Administração Pública do Reino Unido da Câmara dos Comuns *Quem faz a Estratégia Nacional do Reino Unido? Relatório Aprofundado*, observou, em 2011, que “os objetivos estratégicos não podem ser definidos ou julgados sem um relato articulado de quem” nós “somos e o que acreditamos tanto em relação a nós mesmos como em relação ao mundo” (HoC PASC 2011, 4). O pensamento nesse relatório foi parcialmente abordado no capítulo 1 da Estratégia de Segurança Nacional e a Revisão de Defesa Estratégica e Segurança de 2015, intitulada “Nossa Visão, Valores e Abordagem” (HMSO NSS / SDSR 2015, 9). A questão é como o Reino Unido projeta uma visão de si e seus valores no Atlântico Sul agora e para o futuro próximo?

A *Role Theory* (Teoria dos Papéis) e sua utilidade para a análise da política externa podem ser rastreados até o início da década de 1970 (Holsti 1970). O tempo e o espaço impedem uma historiografia detalhada do assunto (Gaskarth 2014, 1). Talvez de melhor utilidade aqui sejam os *roles* - os papéis - e os *drivers* - os condutores - de Margaret Hermann (Hermann 1987, 134).

Tabela 1: Papéis e condutores da política externa de Margaret Hermann

Papel da Política	Condutor da Política
Expansionista	Poder
Independente Ativo	Autonomia
Influente	Influência no Sistema Internacional
Mediador/integrador	Soluções para problemas
Oportunista	Aprovação popular
Desenvolvimentista	Desenvolvimento do Estado
Isolado	Isolamento

Nesse sentido, o status é fundamental; em outras palavras, o status de um país no cenário internacional. Para as nações que aspiram a desempenhar o papel de grande poder que envolve um dever, um desejo de mediar ou influenciar eventos internacionais. Por exemplo, em 1945, as Grandes Potências criaram o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o conceito dos membros permanentes do conselho, EUA, Rússia, China, França e Reino Unido. Isso provavelmente refletiu o poder global, agora o determinante do grande status de poder é um pouco mais difuso do que apenas a adesão ao P5. Por exemplo: a UE é um grande poder baseado em sua força econômica?

Como James Gaskarth observou isso é relevante para a orientação de papel: “representa a mais alta ordem de pensamento estratégico na política externa”. Ele faz essa pergunta para o Reino Unido contra os constrangimentos e as pressões econômicas e o poder rival. Muito debate na literatura se baseia na capacidade, ou não, dos decisores políticos de tomar decisões conscientes para mudar os papéis. Gaskarth usa o exemplo dos Estados Unidos que, devido ao seu comércio e interações globais, teriam dificuldades para seguir uma política isolacionista. O que é possível, no entanto, é a capacidade de os decisores políticos fazerem uma escolha estratégica quanto à orientação do papel que podem adotar para promover os interesses nacionais em um determinado contexto. Como Gaskarth argumenta, embora existam limitações, “existe o escopo para que os formuladores de políticas estrangeiras britânicas examinem a gama de possíveis orientações de papéis disponíveis para um estado como o Reino Unido e explorem os prováveis benefícios e custos de cada um” (Gaskarth 2014: 2, 45-8).

Enquanto a Gaskarth aplica isso à orientação do papel do Reino Unido, exercendo influência no sistema internacional de forma um tanto geral, isso é de grande utilidade para se concentrar nos interesses tangíveis do Reino Unido, neste caso no Atlântico Sul, e quais funções podem aprofundá-los.

Cenários dos Papéis

A Teoria dos Papéis permite a identificação de como os Estados interagem no cenário internacional por meio das relações com outros Estados e membros de organizações internacionais, que produz normas sobre como um Estado atua e se comunica. Gaskarth usa o exemplo de como a adesão de uma organização como a OTAN estabelece a um Estado o papel de “aliado confiável” (Gaskarth 2014, 1). Este conhecimento permite que o aluno identifique roteiros de ação que prevejam, em teoria, a política ou estratégia representada em um determinado contexto. Por exemplo, o artigo V do Tratado do Atlântico Norte estabelece que “um ataque armado contra um ou mais deles na Europa ou na América do Norte deve ser considerado um ataque contra todos eles” (OTAN 1949). O evento, um ataque armado, produz um roteiro de ação para todos os membros da aliança, pois todos eles são “aliados confiáveis” ao fazer parte da aliança. Sem o roteiro de ação, a aliança não teria credibilidade.

Com referência ao Reino Unido no Atlântico Sul, isso foi discutido em 1982, em termos da resposta do Reino Unido à invasão argentina. O almirante Sir Henry Leach, Primeiro Senhor do Mar em 1982, foi questionado pela primeira-ministra Margaret Thatcher se as ilhas fossem capturadas pela Argentina, “você realmente pensa que podemos recuperá-las?”. A resposta de Leach entrou no folclore naval, mas também aponta para sua percepção do papel do Reino Unido no mundo e, portanto, para a produção de um roteiro de ação e vale a pena repetir aqui:

... minha reação foi que sim, poderíamos recuperar, seria uma empreitada de alto risco, mas então coloquei meu pescoço (o que estava além dos meus termos de referência realmente) e disse: “E devemos”. Ela estava atenta como um falcão e disse: “Por que você diz isso?”. Então eu disse: “Porque se não o fizermos, se perdermos tempo, se não nos envolvermos, se não nos movemos muito rápido e não formos inteiramente bem-sucedidos, em poucos meses vamos viver em um país diferente, cuja palavra contará para pouco “. Ela me lançou um olhar muito frio e depois ficou sorrindo, porque era exatamente o que queria ouvir (Falklands War 2002, 29; Griffin 2005, 135).

A visão de Leach ainda tem alguma relevância para a forma como o Reino Unido vê-se atuando no cenário mundial hoje, mas a ênfase tem sido recentemente nos moradores das Falkland, que votaram em 10 e 11 de março de 2013 para manter seu status como Território Britânico Ultramarino.

Depois de fornecer aos locais a oportunidade de expressar seus desejos, o governo do Reino Unido agora tem um dever fundamental de voltar-se para o cuidado de seus interesses, segurança e desenvolvimento econômico. Isto terá uma importância crescente à medida que o Reino Unido se aproxima da BREXIT. A UE é o maior parceiro comercial de importação das Ilhas Falkland, avaliado em torno de £ 180 milhões por ano. Isso é 70% do PIB das Ilhas Falkland (Benwell e Pinkerton 2016, 11). Além disso, fazer comércio com a UE e ser parte da UE como um Território Britânico Ultramarino proporcionou um elemento de apoio às ilhas, com a UE permanecendo neutra diante das reivindicações argentinas.

Isolado

A primeira opção de papel potencial é a do Isolamento. Dado o resultado e o debate após o referendo sobre a BREXIT em 2016, o Reino Unido poderia ser visto como assumindo uma posição mais isolacionista em relação à Europa. Embora isso possa ser verdade, até certo ponto, em um sentido político, no sentido econômico o Reino Unido continuará a negociar fortemente com as nações européias. Então, se a BREXIT não é realmente isolacionismo, então não podemos esperar uma abordagem isolacionista para outras partes do mundo.

É justo dizer que o Reino Unido forneceu pistas e sinais de uma abordagem isolacionista no Atlântico Sul durante os anos anteriores a 1982, quando a região não estava no pensamento estratégico britânico. Sir John Nott, Secretário de Estado da Defesa em 1982, declarou posteriormente em um testemunho em 2002: “Quanto à dissuasão nas Ilhas Falkland, nunca pensei nisso. Eu nem sabia, francamente, onde as Ilhas Falkland eram! (Falklands War 2002, 18). Para Lord Carrington, Ministro das Relações Exteriores, em 1982, “as Malvinas não representavam nenhum interesse estratégico ou econômico vital para a Grã-Bretanha” (Freedman e Gamba-Stonehouse 1991, 14). Dado o legado de 1982, o investimento do Reino Unido na defesa das Ilhas Falkland desde então e o referendo de 2013, é justo dizer que os moradores desfrutaram de um perfil maior de destaque no Reino Unido do que em 1982. Uma vez que os moradores optaram por continuar no Reino Unido em 2013, qualquer política isolacionista do Reino Unido no Atlântico Sul, com efeito, sinalizaria uma retirada dos interesses nacionais do Reino Unido da região e de seus territórios ultramarinos. Essa pode ser uma opção atraente para um governo do Reino Unido que busca fazer cortes rápidos no orçamento de defesa. O Reino Unido já se retirou de compromissos de defesa custosos no exterior antes. No final da década de 1960, o governo de Wilson decretou

a decisão de retirar, em sentido estratégico, os compromissos de defesa britânicos do leste de Suez como parte de uma avaliação mais profunda do papel crescente da Grã-Bretanha no mundo (Dockrill 2002). Depois, houve a transferência muito conhecida de Hong Kong em 1997. Portanto, o Reino Unido “se retirou” de compromissos no exterior antes e fazê-lo no Atlântico Sul pode levar à percepção do Reino Unido como um poder pós-colonial na América Latina, o que talvez traga benefícios econômicos nas relações comerciais com os países do MERCOSUL.

Por outro lado, tal política levaria a um imenso risco político doméstico para qualquer governo considerando tal movimento. A proposta de retirada do Atlântico Sul suscitaria sérias preocupações aos moradores de Falkland, à mídia britânica, às Forças Armadas e aos setores do público relacionados à segurança das Ilhas Falkland (Swinford 2015). Além disso, essa retirada só poderia ser vista como incentivo para as reivindicações argentinas na região, que também inclui o território antártico. Também haveria o perigo de um efeito dominó com outros territórios britânicos contestados, como Gibraltar, em séria reavaliação, onde a Brexit claramente impulsionou a beligerância espanhola sobre “o rochedo” (Clegg 2016, 552).

Outro fator em jogo aqui é o contexto estratégico mais amplo do Atlântico Sul, onde os desafios variam desde crime transnacional, narcóticos, pirataria, contrabando até mudanças climáticas e extração de recursos (Abdenur e Souza Neto 2013, 7). Estes são desafios globais, não apenas relacionados a uma região ou nação qualquer, e, como tal, demandarão soluções cooperativas. Além disso, como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e com fortes ligações com vários países da África Ocidental, o Reino Unido não pode se dar ao luxo de não ter interesse no Atlântico Sul. Nesse sentido, o Reino Unido espera ter influência no sistema internacional para manter as normas baseadas na ordem internacional (HMSO NSS / SDSR 2015, 20). Isso significa que o Reino Unido deve manter sua fé nos sistemas internacionais que supervisionam essa ordem, em particular as Nações Unidas. Aqui, é claro, existe um conflito ideológico entre as ações e a intenção do Comitê dos 24 (Comitê Especial de Descolonização), cujo objetivo é a obtenção de independência para o que ele designa países e povos coloniais, e o Artigo I da Carta da ONU, que afirma o respeito pelo princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos” (ONU 1945). Esse último aspecto é o que os ilhas Falkland expressaram durante o referendo de 2013. O Reino Unido poderia ser acusado de apenas manter normas internacionais em áreas de interesse próprio. Essa cobrança poderia, no entanto, também se aplicar ao pedido do Brasil à ONU para expandir sua plataforma continental em 900.000 km² para incluir a posse de quaisquer recursos naturais a serem

encontrados sob o mar (Duarte 2016, 98).

Parceiro Oportunista

A política externa do Reino Unido vem preservando o status quo e, até certo ponto, assim continua, mas isso realmente não ajuda a resolver nenhum dos desafios enfrentados no Atlântico Sul. Essa não é uma estratégia de desapego passivo, de isolamento. Essa abordagem permite fornecer aos formuladores de política do Reino Unido a capacidade de esperar e ver, uma estratégia de oportunismo, que, de alguma maneira, é uma espécie de estratégia. Além disso, houveram alguns benefícios, especialmente no que se refere à Argentina. As Ilhas Falkland foram retratadas como um portal estratégico para o Reino Unido (Dodds 2012: 1, 6), uma ferida aberta que contamina as relações do Reino Unido com a América do Sul (Dodds 2012: 2) ou um conflito paralisado semelhante à situação no Chipre ou na Caxemira (Mitchell 2014, 190). Na verdade, nenhuma dessas analogias é particularmente útil para o estrategista. Em vez disso, o recente descongelamento das relações entre o Reino Unido e a Argentina deveu-se principalmente às mudanças na política doméstica argentina, especificamente devido a saída de Cristina Kirchner e a eleição do presidente Maurício Macri, que ocorreu dentro do contexto da vontade do Reino Unido de aproveitar essa mudança, seguindo a BREXIT para desenvolver laços econômicos e diplomáticos. Se for esse o caso, o problema para a política britânica é que a Argentina poderia mais uma vez se envolver em uma luta econômica com o Reino Unido, a fim de obter alavancagem política sobre as Ilhas Falkland, especialmente se a composição da política doméstica mudar novamente em Buenos Aires (embora a evidência pareça sugerir que não será no curto prazo).

Primeiro com a liderança de Néstor e, depois, Cristina Kirchner, os anos 2003-2015 testemunharam uma guerra por outros meios pelas Ilhas Falkland, com todas as oportunidades utilizadas para apresentar a reivindicação argentina. Além disso, esse período incluiu algumas acrobacias de publicidade inéditas e bizarras, ao lado de esforços diplomáticos nas Nações Unidas e guerra econômica contra os moradores da ilha (Dodds 2012: 2). Todos os aspectos do poder estatal, sem ação militar, foram utilizados para tentar mudar o status quo político. A falta de vontade da Argentina de escolher a via militar durante esses anos pode refletir mais o estado pobre das forças armadas argentinas após anos de negligência do que o desejo de agir de forma mais responsável nacional e internacional do que a junta militar em 1982 (IISS 2017). Com a Argentina e o Brasil, ambos dependentes de um ambiente comercial globalizado e frente a uma economia brasileira em declínio da qual

a Argentina depende fortemente, o retorno às políticas de guerra econômica com as Ilhas Falkland parece improvável no governo do presidente Macri. No que diz respeito aos hidrocarbonetos na costa marítima, a Argentina não pode lidar com isso sozinha, e ainda há margem para a partilha de receitas entre os moradores das Ilhas Falkland, o Reino Unido e a Argentina, de acordo com a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Atividades na Costa Marítima no Sudoeste do Atlântico (Joint Declaration on Cooperation in Offshore Activities in the South West Atlantic), que foi assinada em 1995 e da qual a Argentina se retirou em 2007. Esta retirada da colaboração também foi evidente em Buenos Aires, separando a Declaração Conjunta de 1999, que delineou a cooperação sobre acesso, viagens aéreas e pesca.

Tais iniciativas colaborativas estão de volta à mesa, com os governos do Reino Unido e da Argentina emitindo uma nova Declaração Conjunta sobre áreas de cooperação mútua em 14 de setembro de 2016 (UK Govt 2016: 1). Vale a pena reiterar que isso tem menos a ver com a BREXIT e mais com as mudanças na política doméstica argentina. Em maio de 2016, Lord Price, Ministro do Comércio e Investimento do Reino Unido, liderou a primeira missão comercial do Reino Unido para a Argentina em uma década, afirmando que: “As economias crescentes da América Latina oferecem grandes oportunidades para os negócios britânicos” (UK Govt 2016: 2). Diante da possível exclusão dos mercados europeus, esse oportunismo econômico britânico é semelhante ao período de 1806-1808? Parece assim, e é mais do que apenas palavras. A missão comercial do Lord Price lançou as bases para uma visita à Argentina em setembro de 2016 pelo Ministro do Exterior e da Commonwealth, Sir Alan Duncan. As conversas foram produtivas com ambos os governos concordando em trabalhar para suspender as restrições que inibiram a exploração de petróleo e gás, a passagem livre de embarque e a pesca ao redor das ilhas. Também foram discutidas outras áreas de cooperação possível, incluindo o investimento estrangeiro, muito necessário na economia argentina, ciência e tecnologia, bem como abordagens para combater a corrupção e o crime organizado (UK Govt 2016: 3).

Embora a soberania das ilhas Falkland não tenha sido discutida, com o Reino Unido e a Argentina ambos interessados em falar sobre áreas de colaboração, a questão da reivindicação argentina não irá desaparecer, uma vez que se encontra na constituição política argentina. Em março de 2016, a Comissão das Nações Unidas sobre os Limites da Plataforma Continental (CLCS) colocou as Ilhas Falkland em águas argentinas ampliadas. Isso, como o governo do Reino Unido apontou, não interferiu de nenhuma maneira sobre a soberania, sobre a qual o CLCS não tem jurisdição, ainda que indique que a ONU reconheceu o tema, ao considerar a demanda argentina

para uma plataforma continental ampliada que incluísse as reivindicações relativas às Ilhas Falkland (UK Govt 2016: 4). Em 16 de outubro de 2016, a Argentina reclamou de exercícios militares planejados pelo Reino Unido nas Ilhas Falkland, enquanto o presidente Macri voltou atrás sobre ter discutido a questão da “soberania” com a primeira-ministra do Reino Unido, Theresa May (Goñi 2016). Contra isso, em novembro de 2016, a ministra das Relações Exteriores da Argentina, Susana Malcorra, informou que “não podemos negar a existência dos habitantes das Malvinas, de quem nos distanciamos por muito tempo”, começando a reconhecer que, sob a ONU, as ilhas Falkland têm o direito à autodeterminação (MercoPress 2016). Isso sempre foi negado pela Argentina.

Portanto, ainda que existam áreas de contínuo desacordo, parece claro que o regime de Macri considera que negócios mutuamente benéficos podem ser feitos “em torno” da questão das Ilhas Falkland. Isso se tornará mais importante após a BREXIT, dado que 70% do PIB das Ilhas Falkland depende do acesso aos mercados da UE. Com as Ilhas Falkland reconhecidas como Território Ultramarino do Reino Unido, a BREXIT tem o potencial de deixar os locais enfraquecidos, mas claramente o governo do Reino Unido tem agido para fortalecer a posição destes moradores a partir de uma abordagem mais ampla das relações entre o Reino Unido e a Argentina. Isso significa que, enquanto os territórios ultramarinos do Reino Unido no Atlântico Sul têm o potencial de influenciar que o Reino Unido seja visto como um parceiro regional, o Reino Unido está ativamente ciente disso e está se concentrando na colaboração econômica para promover vínculos mais estreitos com a Argentina.

No sentido político, não haverá diálogo sobre a soberania, a menos que os moradores das Falkland desejem. Isso contrasta radicalmente com o pensamento até 1982, quando as preocupações dos moradores não foram levadas em conta. Agora, pelo menos da perspectiva do Reino Unido, as Ilhas Falkland não precisam dominar a relação Reino Unido-Argentina, um entendimento que também parece estar orientando a política em Buenos Aires. Isso deve ser bem recebido por todos.

De acordo com Oliver Williamson, em um sentido econômico, o oportunismo “refere-se a uma falta de franqueza ou de honestidade nas transações, para incluir a busca pelo interesse próprio através da astúcia” (Williamson 1975, 9). Os realistas políticos certamente concordariam com isso, como muitos escritores em estudos estratégicos. O objetivo da política e da estratégia é alcançar o interesse próprio (nacional) usando toda a alavanca do poder, incluindo alguns aspectos da astúcia. Se “uma falta de sinceridade ou honestidade em transações” desencadeia a política do Reino Unido no Atlântico Sul, ou assim é visto, então um relacionamento em florescimento com a Argenti-

na se desintegrará em meio a gritos do colonialismo/imperialismo britânico e das memórias da intervenção britânica e do império informal durante os séculos XIX e XX. Portanto, o Reino Unido deve ser genuíno, mesmo em relações transacionais. Apoiar a tentativa fracassada de Susana Maclorra de se tornar Secretária-Geral da ONU pode ser visto como parte de ser um parceiro confiável, assim como o apoio do Reino Unido à candidatura argentina para a presidência do G20 em 2018.

Seja qual for o caráter da BREXIT, uma vez que exista clareza no relacionamento econômico e político da Grã-Bretanha com a Europa, o Atlântico Sul oferece muitas promessas para o Reino Unido. Claramente, alcançar os interesses do Reino Unido no Atlântico Sul envolve uma boa relação comercial com o Brasil e a Argentina.

Aqui, a Antártica e a África Ocidental surgem como áreas para colaboração ampliada, nova ou para a normalização das relações entre o Reino Unido e o Brasil e a Argentina, além das Ilhas Falkland. Assim, enquanto as Ilhas Falkland foram vistas como um portal estratégico para a região, a avaliação é que os territórios ultramarinos do Reino Unido no Atlântico Sul cimentam o Reino Unido não como um ator externo, mas sim como um ator com interesses diretos e tangíveis na Atlântico Sul. Isso é importante quando voltamos ao fato de que os interesses econômicos do Reino Unido no Atlântico Sul são principalmente focados no Brasil e esse país é a principal potência regional, com ambições além do continente sul-americano.

Portanto, ainda que o Reino Unido tenda a se concentrar no relacionamento argentino, viz-a-viz as Ilhas Falkland, esta não pode ser separada das relações argentino-brasileiras e das relações entre o Reino Unido e o Brasil. Todas são parte do mesmo contexto e são importantes porque os atores e os papéis são relativos a este contexto e aos outros atores. Se considerarmos o Brasil desempenhando um papel que engloba a autonomia das potências globais (evidenciado pela ZOPACAS), como líder regional e como poder influente (autoridade da lei), tudo leva que o Brasil e o Reino Unido tenham muito em comum. Ambos estão dispostos a defender uma ordem baseada em regras internacionais, a serem bons cidadãos globais e a respeitarem a soberania e os direitos dos povos.

O fortalecimento das capacidades brasileiras na África Ocidental pode ser vista como uma derivada da ZOPACAS, para minimizar a presença e a necessidade de atores externos para aumentar a segurança africana. Aqui, o Reino Unido também tem interesse nos seis países africanos com costas africanas, das quais a África do Sul (juntamente com a Índia e o Brasil formam o IBAS) e a Namíbia têm fortes ligações com o Brasil (Goldoni e Nazareth Ciri-belli 2016, 195-8). Além disso, a arquitetura de segurança brasileira existente,

como os exercícios marítimos entre Índia-Brasil-África do Sul, inclui dois países da Commonwealth. As oportunidades para o envolvimento britânico aqui são limitadas, com Marinha Real do Reino Unido possuindo poucos recursos para as Patrulhas do Atlântico Sul e Antártica, com apenas o HMS Clyde e o HMS Protector implantados. Apesar disso, o Reino Unido esteve envolvido com base ad hoc nas crises humanitárias na África Ocidental, como o surto de Ebola de 2013-2016, quando empregou 1.500 militares. Sem uma presença sustentada e uma capacidade aprimorada, novas oportunidades de colaboração com os poderes do Atlântico Sul serão limitadas às respostas ad hoc.

Para o Brasil, as maiores questões são não-estatais, como o crime transnacional, incluindo o tráfico de narcóticos, possíveis ameaças ao fornecimento de petróleo e pirataria. Mas o Brasil, com suas mudanças propostas na plataforma continental, também adotou uma abordagem realista e centrada no poder dos bens, para garantir o acesso exclusivo aos recursos marítimos inexplorados no Atlântico Sul. Os meios foram as solicitações para a ONU sobre a plataforma continental, a reconstituição da ZOPACAS e o trabalho com outros poderes do hemisfério sul, como a África do Sul e a Índia. Assim, o Brasil, ao mesmo tempo que possui uma estratégia de defesa ambiciosa (talvez excessivamente ambiciosa), também está buscando exercer poder por meio da arquitetura de segurança internacional para promover interesses nacionais e impedir a influência ou envolvimento de outras potências externas, incluindo EUA, OTAN, Reino Unido, mas também China e a Rússia. O Brasil claramente se vê liderando a segurança do Atlântico Sul. Isso é importante, já que muitas preocupações de segurança não-estatais se sobrepõem entre o Brasil e a Argentina, por exemplo, a rota da droga boliviana.

Portanto, o que o Reino Unido pode fazer para promover seus interesses nacionais neste ambiente? A própria ZOPACAS e alguns países do Atlântico Sul não estão interessados no envolvimento formal do Reino Unido na região, mas certamente há margem para vínculos bilaterais e informais aprimorados entre o Reino Unido e a Argentina e o Brasil em termos de compartilhamento de conhecimento, melhor prática e capacitação para lidar com as questões de segurança. Com relevância, deve-se mencionar a Rede de Adido da Defesa do Reino Unido que promove educação compartilhada, pesquisa, ensino, práticas recomendadas, pensamento estratégico aplicado, compreensão doutrinária e presença de oficiais brasileiros e argentinos em cursos de Educação Militar Profissional no Reino Unido.

Tudo isso levanta a questão de um renovado interesse do Reino Unido em poder brando, que foi objeto do Comitê da Câmara dos Lordes sobre Poder Brando e da Influência do Reino Unido, nomeado em maio de 2013 para estudar sobre o assunto. Isso se encontra em harmonia com a abordagem bra-

sileira, como o Sr. Roberto Jaguaribe, embaixador do Brasil no Reino Unido, observou no Comitê: “O Brasil talvez tenha sido ocasionalmente reconhecido como o primeiro grande poder brando, porque não temos poder duro” (House of Lords 2015, Q.187). Jaguaribe também declarou ao Comitê:

O Brasil teve a oportunidade nos últimos 30 ou 40 anos para consolidar a percepção de estar entre os principais países do mundo emergente e em desenvolvimento. Isso gera muitos benefícios positivos, como sediar os Jogos Olímpicos ou a Copa do Mundo. Nós fomos escolhidos porque geramos boa vontade nas pessoas que estão escolhendo. Os candidatos do Brasil tendem a ser eleitos. O Brasil tende a ser eleito em todas as eleições multilaterais. Tudo isso tem um efeito ... (House of Lords 2015, Q.195).

Curiosamente, o Reino Unido aumentou sua iniciativa de poder brando com o Brasil. Em outubro de 2015, os dois países confirmaram que o Fundo Newton, para enfrentar os desafios globais, incluindo doenças infecciosas e negligenciadas, agricultura sustentável, questões sobre água, resíduos e energia em todo o Brasil, será financiado com o valor de £ 45 milhões para cada parceiro. O aprimoramento dos laços acadêmicos entre as instituições educacionais do Reino Unido e do Brasil para compartilhar conhecimento, fornecer visitas educacionais e estudantes e formular e a apresentação de projetos de pesquisa conjuntos já estão em vigor para abordar questões globais que afetam ambos os países em áreas de interesse mútuo, como o Atlântico Sul. Este é um trabalho crucial para o benefício de todos, e o Reino Unido e o Brasil podem liderar o caminho em uma questão que o Reino Unido não se conecta atualmente com a Argentina. Nesse sentido, eleição do presidente Macri é mais uma prova do movimento da esquerda para o espectro do meio na política sul-americana (IISS 2016, 245-7).

Conclusão

Quando se consideram o Reino Unido deixando a UE por meio da BREXIT e a incerteza sobre o futuro relacionamento econômico com os EUA, é oportuno que o Reino Unido olhe para a América do Sul. Os benefícios empresariais e econômicos são as forças motrizes e o Reino Unido está claramente no caminho certo, mas os formuladores de política do Reino Unido precisam pensar sobre como eles podem fazer mais em muitas áreas junto os países e povos da América do Sul. Falhar em agir não só prejudicará a perspectiva estratégica do Reino Unido sobre seus interesses no Atlântico Sul, como outros, tais quais, os EUA, a China e a Rússia, estão, e estarão agindo,

para assegurar o comércio lucrativo. Portanto, ainda que uma política baseada na manutenção do status quo possa ser válida em termos de realismo pragmático, isso não significa necessariamente não fazer nada. Questões em disputa podem ser contornadas, ou mesmo superadas para o benefício de todos os envolvidos, sendo a chave para se concentrar em áreas nas quais todas as partes interessadas podem se beneficiar. Se isso significa que o Reino Unido assumirá o papel de um ator oportunista, então que assim seja. Porém, além disso, permanece alguma certeza.. Manter um relacionamento forte com o Brasil será essencial para os interesses do Reino Unido na região, em um mundo pós BREXIT, assim como forjar vínculos econômicos mais próximos com a Argentina.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, A.E. and Danilo M. de Souza Neto. 2013. *Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus Between Security and Resources*, South African Institute of International Affairs, Occasional Paper 161. <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/463-brazil-s-maritime-strategy-in-the-south-atlantic-the-nexus-between-security-and-resources/file>. Accessed on March 24, 2017.
- Benwell M.C., and Alasdair Pinkerton. 2016. "Brexit and the British Overseas Territories: Changing Perspectives on Security" *RUSI Journal*, 161:4
- Brozoski, F.P. De Campos, and Rodrigo Padula. 2016. "Maritime Geopolitics as a Strategic Factor for Regional Integration in South America" *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 5:10
- Clegg, P. 2016. "Brexit and the Overseas Territories: Repercussions for the Periphery". *The Roundtable* 105:5
- Dockrill, S. 2002. *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice between Europe and the World?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dodds, K. 2012:1. "The Falkland Islands as a 'Strategic Gateway', *RUSI Journal* 157:6
- Dodds, K. 2012:2. "Stormy waters: Britain, the Falkland Islands and UK–Argentine relations". *International Affairs* 88: 683–700
- Duarte É. 2016. "Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic". *Journal of the Indian Ocean Region* 12:1
- European Commission. 2016. http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/index_en.htm. Accessed on March 24, 2017.

- The Falklands War. 2002. *Seminar held 5 June 2002 at the Centre for Contemporary British History*. <http://www.icbh.ac.uk/witness/falklands/>. Accessed on March 24, 2017.
- Freedman, L. and Gamba-Stonehouse, V. 1991. *Signals of War: The Falklands Conflict of 1982*. Princeton: PUP.
- Gaskarth, J. 2014:1. "Strategizing Britain's role in the world". *International Affairs*, 90: 3
- Gaskarth, J. 2014:2. "The National Interest and Britain's Role in the World", In *British Foreign Policy and the National Interest: Identity, Strategy and Security*, edited by Edmunds T., Gaskarth, J., Porter R. Palgrave Macmillan.
- Goldoni, L.R.F., and Sandro de Nazareth Ciribelli. 2016. "Relations of Brazil with South Africa and Angola: efforts for the maintenance of security in South Atlantic", *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 5:9.
- Goñi, U. 2016. "Argentina protests to Britain about military exercises in Falklands". *The Guardian*. October 14, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/14/argentina-protests-britain-military-exercises-falklands>. Accessed on March 24, 2017.
- Griffin, S. 2005. *Joint Operations: A Short History*. Upavon: UK DCDC.
- HM Revenue and Customs. 2017. "UK Overseas Trade Statistics January 2017". https://www.uktradeinfo.com/Statistics/OverseasTradeStatistics/Pages/EU_and_Non-EU_Data.aspx Accessed on March 24, 2017.
- Hermann, M.G. 1987. "Foreign policy role orientations and the quality of foreign policy decisions", In Walker, S.G., (ed.), *Role theory and foreign policy analysis*. Duke University Press.
- Her Majesty's Stationery Office. 2015. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*. London.
- House of Commons, PASC. 2011. *Who does UK National Strategy? Further Report*, UK House of Commons Public Administration Select Committee (2011), 4. <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/713/713.pdf>. Accessed on 24, 2017.
- House of Lords. 2015. *Oral evidence, Mr Roberto Jaguaribe*. <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/soft-power-uk-influence/soft-power-ev-vol1-a-g.pdf>. Accessed on March 24, 2017.
- Holsti, K. J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy". *International Studies Quarterly*, 14: 3.

- McCourt, D.M. 2014. *Britain and World Power since 1945: Constructing a Nation's Role in International Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- MercoPress. 2016. "Malvinas is no impediment for dealing with UK, but Islands population can't be denied". *MercoPress*, November 10, 2016. <http://en.mercopress.com/2016/11/10/malvinas-is-no-impediment-for-dealing-with-uk-but-islands-population-can-t-be-denied>. Accessed on March 24, 2017.
- Mitchell, C. 2014. *The Nature of Intractable Conflict: Resolution in the Twenty-First Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- IISS, (2017), *The Military Balance*, 117 :1
- _____. 2016. "Latin America". *Strategic Survey* 116:1
- NATO (1949), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm. Accessed on March 24, 2017.
- Office For National Statistics (ONS). 2015. "How important is the European Union to UK trade and investment?". <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/international-transactions/outward-foreign-affiliates-statistics/index.html>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016. "The UK's trade and investment relationship with South America: 2016". <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/articles/uktradeandinvestmentwithsouthamerica/2016>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. (2017:1) "Who does the UK trade with?". February 21, 2017. <http://visual.ons.gov.uk/uk-trade-partners/>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. (2017:2) "The UK's trade and investment relationship with South America: 2016". <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/articles/uktradeandinvestmentwithsouthamerica/2016>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. (2017:3), "UK trade: Jan 2017". <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/uktrade/jan2017>. Accessed on March 24, 2017.
- Oliver, T. and Michael J. Williams. 2016. "Special relationships in flux: Brexit and the future of the US–EU and US–UK relationships". *International Affairs*, 92: 547–567
- Oxford Economics. 2016. "Fragile recovery in Q4 2016, highlighting downside risks for growth forecast of 2.5% in 2017". <http://www.oxfordeconomics.com/my-oxford/publications/360866>. Accessed on March 24, 2017.

- Platt, D.C.M. 1972. *Latin America and British Trade, 1806-1914*. London: Adam and Charles Black.
- Ringland, G. 2006. *Scenario planning: managing for the future*. Chichester: Wiley.
- Robson, M. 2010. *Britain, Portugal and South America in the Napoleonic Wars: Alliances and Diplomacy in Economic Maritime Conflict*. London: I.B. Tauris.
- Swinford, S. 2015. "Jeremy Corbyn's Falklands plan tantamount to surrender to Argentina, warns wounded veteran Simon Weston", *The Daily Telegraph*, August 29, 2015. <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/11833264/Jeremy-Corbyns-Falklands-plan-tantamount-to-surrender-to-Argentina-warns-wounded-veteran-Simon-Weston.html>. Accessed on March 24, 2017.
- UK Government. 2015. <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-uk-overseas-territories/2010-to-2015-government-policy-uk-overseas-territories#issue>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016:1. <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-argentina-agree-joint-statement-on-areas-of-mutual-cooperation>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016:2. <https://www.gov.uk/government/news/trade-minister-hails-renewed-relationship-with-argentina-with-trade-mission>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016:3. <https://www.gov.uk/government/news/foreign-office-minister-sir-alan-duncan-arrives-in-argentina-for-bilateral-talks>. Accessed on March 24, 2017.
- _____. 2016:4. <https://www.gov.uk/government/news/uk-response-to-argentinas-intention-to-extend-its-continental-shelf>. Accessed on March 24, 2017.
- UN data. 2015. <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=BRAZIL>. Accessed on March 24, 2017.
- United Nations Charter. 1945. <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/>. Accessed on March 24, 2017.
- Wiesebron, M. 2013. "Blue Amazon: Thinking The Defense of The Brazilian Maritime Territory". *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2:3
- Williamson, O.E. 1975. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. London: Collier

Macmillan.

Yeomans, J. 2016. "After Brexit, can the UK build its trade ties with Latin America?", *The Telegraph*, August 14, 2016. <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/08/14/after-brexit-can-the-uk-build-its-trade-ties-with-latin-america/>. Accessed on March 24, 2017.

RESUMO

Este artigo avalia a utilidade da Role Theory (Teoria dos Papéis) das Relações Internacionais para entender as opções políticas do Reino Unido no Atlântico Sul, especificamente para as relações entre o Reino Unido e a Argentina. O artigo não ignora as realidades geoestratégicas das relações anglo-argentinas, mas postula que as recentes interações na esfera econômica podem ser vistas como o início de um processo de normalização. A causa desta aproximação econômica, argumenta-se, tem menos a ver com a política do Reino Unido, mas deve-se às mudanças na política doméstica argentina que ofereceram uma janela de oportunidades para o Reino Unido.

PALAVRAS-CHAVE

Reino Unido, Política, Teoria dos Papéis, Atlântico Sul.

*Recebido em 5 de janeiro, 2018.
Aprovado em 26 de janeiro, 2018*

Traduzido por Bruna Hayashi Dalcin

LUSOFONIA ARRISCA-SE A SER UMA HERANÇA SEM FUTURO

Francisco José B. S. Leandro¹

Introdução

Habituaamo-nos a pensar a Lusofonia através do valor cultural da língua Portuguesa, que representa, no essencial, um espaço relativamente consistente de diálogo intercontinental, dirigido à construção, como explica Manuel Castells (2010, 8), de um certo processo identitário. O discurso da Lusofonia tem sido quase sempre associado a uma certa geopolítica histórico-cultural, numa espécie de unidade na diversidade, cujos diversos componentes, designadamente na língua, nos crioulos, na gastronomia, na música e nas líricas, nos costumes, na escrita publicada, na pintura, na cinematografia e na arquitectura – alinham-se como se se tratasse de uma busca de imaterialidade entre mitos políticos e culturais.

Este debate evoluiu, num segundo momento, para a narrativa do valor económico da língua portuguesa, aqui entendida na definição apresentada por Bart Vanspauwen (2011, 69) como um espaço político, económico e cultural. A discussão do valor da língua *tout court*, sem outros componentes, acaba por se transportar para a limitação da própria dimensão do espaço lusófono, cuja génese constitui uma constante histórica. Émilie Tran² (2016) para acentuar a importância do multilinguismo, refere-se à língua inglesa como a “língua franca” da globalização, procurando acentuar a desigualdade do número de falantes, quando se colocam de um lado da balança as línguas Inglesa e

¹ Professor Assistente da Universidade de São José - Presidente do Conselho Pedagógico da Faculdade de Indústrias Criativas, Secretário do Conselho Científico e Professor Visitante do Instituto de Estudos Europeus em Macau. Ph.D. em Ciência Política e Relações Internacionais (e Direito Internacional Criminal) da Universidade Católica de Portugal (magna cum laude). E-mail: francisco.leandro@usj.edu.mo.

² Tran, Émilie. “Lusofonia e Francofonia: os desafios da diversidade cultural”. Plataforma Macau. <http://www.plataformamacau.com/seccoes/opiniao/emilie-tran-lusofonia-e-francofonia-os-desafios-da-diversidade-cultural/> (Junho, 2017).

Chinesa e do outro, línguas como o Português e o Francês. Ora, precisamente porque o valor da Lusofonia é multipartido, a discussão que esta investigação procura abrir, recentra-se numa outra perspectiva, quiçá complementar.

Efetivamente, à guisa de quem combina os elementos fundamentais de uma certa geoeconomia lusófona, reconhece-se que o mar representa também um outro elemento da unidade geopolítica e que, ambos - a história-língua-cultura e posição geográfica pensada através do mar - potenciam, exactamente, aquilo que Ernâni Lopes designou como “*o potencial de desenvolvimento como um espaço em rede*” (2008, 3). Ora, é precisamente esta articulação entre história-língua-cultura e posição geográfica, que constitui o elemento essencial da Declaração Constitutiva Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (1996), ao tomar como propósito maior o “*tornar consistente e descentralizar diálogo tricontinental*”, reconhecendo que a CPLP se constitui “como um espaço geograficamente descontínuo mas identificado pelo idioma comum”.

Assim, o objectivo dominante desta investigação reside, no estudo de uma das características que conferem unidade geopolítica, a posição no “mar lusófono”, associada à descontinuidade territorial intercontinental da Lusofonia, tendo por base a iniciativa Chinesa Uma Faixa, Uma Rota (F&R), apresentada em 2013, pelo Presidente Xi Jinping. Nesta perspectiva, recordamos aqui as palavras de Mia Couto, quando afirmou, que “*o mar foi ontem o que o idioma pode ser hoje, basta vencer alguns adamastores*”. Creio que é o momento de combinar a história, a cultura, a língua e o mar, como sendo elementos geopoliticamente relevantes, na desejável concertação de uma certa diplomacia-económica da Lusofonia, face à estratégia Chinesa B&R, que articula um novo modelo de intercâmbio económico, baseado no investimento e nas infraestruturas, como plataformas de acessibilidade. O moderno entendimento da geoeconomia combina história, cultura e posição geográfica, para criar oportunidades de segurança económica de soma positiva. A posição e a dimensão histórico-cultural-linguística devem ser entendidos como facilitadores permanentes no espaço de referência relacional. De fato, o domínio marítimo associado à posição geográfica atribui um significado contextual e é susceptível de vir a construir uma via de contacto privilegiado.

A RAEM na Lusofonia

O papel histórico-cultural-económico da Região Administrativa Especial de Macau da China (RAEM) no contexto da relação especial com a Lusofonia pode organizar-se em quatro vertentes essenciais: (1) o uso da língua - O

uso oficial do português no aparelho judicial e da administração pública do território; o apoio permanente ao ensino da língua portuguesa aos professores de português em Macau e na China continental, pela mão do Instituto Politécnico de Macau, do Instituto Português do Oriente, da Universidade de Macau e da Universidade de São José; o desenvolvimento curricular do português na formação de quadros bilingues com particular destaque para a Escola Portuguesa de Macau; e o contínuo apoio ao Patuá, como uma herança histórica e parte do património imaterial dos Macaenses (2) a organização de eventos colectivos - de natureza religiosa como são os exemplos das procissões do Nosso Senhor Bom Jesus dos Passos e da Nossa Senhora de Fátima; de natureza artística e gastronómica como são festival anual da Lusofonia, a iniciativa Rota das Letras, o Festival Internacional de Música de Macau, o Desfile por Macau, Cidade Latina, o Arraial de São João; de natureza desportiva como foram os primeiros jogos da Lusofonia (2006), a existência da Associação dos Comitês Olímpicos de Língua Oficial Portuguesa (ACOLOP); de natureza económica que abrangem um vasto conjunto de feiras do comércio e convenções³, representações comerciais⁴ e encontros bilaterais (3) as publicações em língua portuguesa – Designadamente parte considerável da imprensa diária, a Revista Macau, a publicação em Boletim Oficial de toda a legislação aplicável a Macau - (4) a institucionalização de práticas – Há inúmeros aspectos relativos à institucionalização de práticas que são relevantes para este contexto mas que, por motivos de economia de espaço, salientaremos apenas dois que estão interrelacionados. Por um lado, a criação do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa⁵ como um mecanismo de cooperação ao serviço da diplomacia económica chinesa, em

3 Macao Exhibition and Conference. Feiras do Comércio e Convenções em Macau. <http://www.ipim.gov.mo/pt-pt/macao-exhibition-and-conference/> (Julho, 2017).

4 Delegação da Região Administrativa Especial de Macau em Pequim, Delegação Económica e Comercial de Macau, em Lisboa; Delegação Económica e Comercial de Macau, junto da União Europeia, em Bruxelas; Delegação Económica e Comercial de Macau, junto da Organização Mundial do Comércio (OMC); Delegação Económica e Cultural de Macau na Ilha Formosa. https://www.economia.gov.mo/pt_PT/web/public/pg_eetr_tr?_refresh=true (Julho, 2017).

5 O Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Macau), adiante designado por “Fórum de Macau”, foi criado em Outubro de 2003, por iniciativa do Governo Central da China e em coordenação com sete Países de Língua Oficial Portuguesa, nomeadamente Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e Timor-Leste e com a colaboração do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), tendo acolhido, em Março de 2017, São Tomé e Príncipe, que se tornou o oitavo país de Língua Portuguesa participante. O Fórum de Macau é um mecanismo multilateral de cooperação intergovernamental e tem como objectivo a consolidação do intercâmbio económico e comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, utilizando Macau como plataforma de ligação entre os Países Participantes. <http://www.forumchinapl.org.mo/?lang=pt> (Agosto, 2017).

A CPLP e a B&R

A ideia da CPLP tem vindo a ser associada a uma comunidade de aproximadamente 255 milhões de habitantes, distribuídos por nove Estados que, em quatro continentes, ocupam cerca de 10.742.000 km²⁶ abrangendo directamente seis (5+1) Comunidades Económicas Regionais⁷. Na verdade, o mercado da CPLP e das três comunidades económicas regionais africanas representa mais de 800 milhões de consumidores, distribuídos por 40 Estados. Do ponto de vista geopolítico, a CPLP desenvolve-se a partir do seu centro de gravidade, num espaço geograficamente descontínuo, onde a dimensão marítima e os elementos histórico-culturais, designadamente a língua, constituem os vectores de continuidade e de contacto, com uma rede de outros espaços económicos e culturais, que se apresentam no contexto das relações inter-regionais e transcontinentais. De fato, a posição da CPLP cuja centralidade geopolítica se faz a partir do Atlântico Sul, em especial na zona entre o Trópico de Câncer e de Capricórnio, combinada com a inserção geoeconómica e geocultural dos seus Estados-Membros, no contexto das Comunidades Económicas Regionais na Europa (União Europeia), na África⁸, na Australásia (ASEAN) e na América do Sul (MERCOSUL), constitui um dos aspectos mais promissores do potencial realizador desta organização intergovernamental.

O centro de gravidade geopolítico da CPLP localiza-se na zona do Atlântico Sul, compreendida no espaço “entre trópicos”, desenvolvendo-se a partir da componente marítima para a componente terrestre. Se considerarmos as Zonas Económicas Exclusivas dos nove Estados-Membros da CPLP, o alargamento da plataforma continental, o espaço de responsabilidade de Busca e Salvamento (SAR), as zonas de Informação de Voo (FIR, do inglês *Flight Information Region*), e a própria diáspora, o centro de gravidade geopolítico da CPLP é apenas perturbado pela existência de dois arquipélagos sobre soberania britânica⁹. Assim, o centro de gravidade geopolítico da CPLP apoia-se em três dominantes regionais e três pontos de apoio inter-regionais, que acabam por ligar os cinco continentes. As três dominantes regionais são: Guiné-Bis-

6 A dimensão terrestre da CPLP ocupa 7,2% do nosso planeta, sem contar com a Zonas Económicas Exclusivas e os espaços de responsabilidade em termos de busca e salvamento (SAR).

7 Comunidades Económicas Regionais (CERs) da União Africana. Organização das Nações Unidas. <http://www.un.org/en/africa/osaa/peace/recs.shtml> (Julho, 2017).

8 A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (CDA).

9 No espaço entre trópicos as Ilhas Ascensão e Santa Helena. Fora do espaço entre trópicos, mas ainda no Atlântico Sul, as Ilhas Tristão da Cunha, Geórgia do Sul, Ilhas Sandwich e Falkland.

sau – Cabo Verde; Guiné-Equatorial – São Tomé e Príncipe – Angola; Angola – Moçambique. Os três pontos de apoio inter-regionais são: Portugal, Timor Leste e Macau (China). O Brasil constitui a base da dominante regional.

(A) Em primeiro lugar, o centro de gravidade geopolítico da CPLP apoia-se na dominante regional do Atlântico Sul, que se desenvolve a partir da posição geográfica excepcional do eixo Cabo Verde-Guiné-Bissau, com possibilidades de explorar a relativa proximidade entre os seus extremos. Cabo Verde e a Guiné-Bissau localizam-se na parte Ocidental da Região do Sahel nas proximidades do Golfo da Guiné, uma das zonas com maior potencial comercial de África. Cabo Verde e a Guiné-Bissau são membros da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), um grupo regional composto por 15 Estados-Membros, entre os quais a Nigéria, fundado em 1975 pelo Tratado de Lagos e que representa uma comunidade de aproximadamente 349 milhões de consumidores (2015), espalhados por uma área de 5.114.162 km². Proença Garcia (2017, p. 99) refere-se em particular a Cabo Verde como tendo “... um papel integrador de todo o Espaço do Atlântico devido à sua localização geográfica que potencia diversas pertenças”. Cabo Verde e a Guiné-Bissau ocupam também uma posição geoeconómica única, dominando as rotas de navegação aeronavais em direcção à Europa e ao Continente Americano, quer para Noroeste em direcção aos EUA, quer para Sudoeste em direcção ao Brasil. A cooperação com a China no âmbito da iniciativa B&R, pode potenciar as suas infraestruturas aeroportuárias, permitindo um fluxo de matérias e serviços em direcção a toda a região do Sahel, da África central e à região do Mediterrâneo, União Europeia, Estreito de Gibraltar, Médio Oriente e Norte de África (MENA), em especial de e para o Continente Americano. A posição de Cabo Verde de uma perspectiva geoestratégica é particularmente interessante também como ponto de apoio no acesso transcontinental, em especial na rota marítima do canal do Panamá ou na futura opção marítima, através do canal da Nicarágua, ligando o Mar do Caribe ao Oceano Pacífico. A posição da Guiné-Bissau tem particular interesse no acesso marítimo no contexto a designada “Sahel Silk Road”¹⁰. Os recentes projectos de investimento chinês em Cabo Verde¹¹ com a criação de uma Zona Especial de Comércio, e na Guiné-Bissau¹² novo Aeroporto Internacional de Bissau, no alargamento

10 A designação Sahel tem origem na expressão árabe “fronteira ou margem”. Esta região é associada a uma espécie de “fronteira Sul” entre o deserto do Sahara e uma zona de transição entre o deserto e a África tropical central.

11 “China apoia a criação de Zona Económica Especial na ilha cabo-verdiana de São Vicente.” Sapó 24. http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/china-apoia-criacao-de-zona-economica-especial-na-ilha-cabo-verdiana-de-sao-vicente_22406550.html (Julho, 2017).

12 “China confirma investimentos na Guiné-Bissau”. RFI, France Médias Monde. <http://pt.rfi.fr/guine-bissau/20160411-china-confirma-investimentos-na-guine-bissau> (Agosto, 2017).

da antiga aerogare, na construção do porto de pesca de Pikil, (Nordeste da Guiné-Bissau), e no porto de águas profundas em Buba, não deixam dúvidas sobre o valor que eixo Cabo Verde - Guiné-Bissau, tem para a diplomacia chinesa, no contexto da iniciativa B&R.

(B) Em segundo lugar, o centro de gravidade geopolítico da CPLP apoia-se na dominante regional do Atlântico Sul, que se desenvolve no contexto do Golfo da Guiné, apoiado no triângulo Guiné-Equatorial - São Tomé e Príncipe - Angola. De facto, à proximidade geográfica destes Estados, junta-se a facilidade da comunicabilidade aeronaval a partir da sua posição ribeirinha e insular, bem como a dimensão significativa que o espaço aeronaval ocupa no contexto do Golfo da Guiné. A Guiné-Equatorial, São Tomé e Príncipe e Angola são membros da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), composta por 10 Estados-Membros, criada em Libreville no Gabão, em Dezembro de 1981. A CEEAC representa hoje um mercado de aproximadamente 163 milhões de consumidores (2015), distribuídos por uma área de 6.641.000 Km², ou seja 22% do território africano¹³. O triângulo Guiné Equatorial - São Tomé e Príncipe – Angola domina uma boa parte do Golfo da Guiné e dos seus acessos, em especial a partir do Sul e estende-se para o interior central de África a partir da CEEAC para o Níger, para o Chade, para a República Centro Africana e para os Camarões. Para além destas razões, alinha-se ainda o desenvolvimento do designado caminho-de-ferro da África Ocidental (Western African Railways) que irá ligar a Nigéria, o Níger, os Camarões e o Chade, potenciando ainda mais, em termos de comércio, a posição de São Tomé e Príncipe, de Cabo Verde, da Guiné-Bissau e da Guiné-Equatorial, designadamente no que se relaciona com as matérias-primas e bens de valor acrescentado. Também neste contexto, é particularmente importante o acesso ao Lago Chade (cujas águas unem a Nigéria, Níger, Camarões e Chade), como plataforma de acesso ao coração de África e à parte Sudoeste do Sahel.

(C) Em terceiro lugar, o centro de gravidade geopolítico da CPLP é fortalecido eixo constituído pelos Estados de Angola e de Moçambique que detêm uma posição costeira única em relação ao controlo das rotas aeronavais entre os Continentes Americano, Africano e Asiático. Este eixo domina a partir da sua posição geográfica continental e ribeirinha as vias de acesso a Estados interiores, como sejam a Zâmbia, o Zimbabué e a República Democrática do Congo. Para além deste facto, materializa a presença da CPLP em dois Oceanos: Atlântico e Índico. Ambos os Estados são membros da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (CDA), estabelecida em 1992 com base na Southern African Development Coordination Conference (SADCC)

13 Africa's Trade Potential 2016: The ECCAS Region: the belly belt of Africa, 5. <http://coega.co.za/DataRepository/Documents/AJmQ1w9dNAL77ToKQZuBcCP6i.PDF> (Julho, 2017).

instituída em 1980. A CDAА integra 15 Estados-Membros e representa (2009) aproximadamente 277 milhões de consumidores, distribuídos por 554.919 km². Angola é, aliás o único Estado da CPLP que integra duas comunidades económicas africanas: a CEEAC e a CDAА. Em especial, Angola e Moçambique constituem-se como importantes pontos de apoio à navegação marítima através da rota do cabo, como alternativa ao Canal do Suez. O Estreito de Moçambique desempenha um papel geopolítico fundamental, no acesso aos mercados africanos, a partir das rotas marítimas que navegam para Sudoeste, desde Estreito de Malaca ou simplesmente a partir do Mar de Adamam ou do Mar Árábico (numa perspectiva Chinesa). A penetrante ferroviária - Zâmbia – Angola – Malawi - Tanzânia (Mtwara) – a partir do corredor de Nacala e do porto de águas profundas da Beira, oferecem um acesso terrestre privilegiado ao coração de África (isto é a região dos Lagos Victoria, Malawi, e Tanganica). Por sua vez, Angola tem sido objecto de avultados investimentos Chineses, destacando-se as infraestruturas aeroportuárias e ferroviárias. Também neste domínio a ligação ferroviária Lobito (Angola) - Dar-es-Salaam (Tanzânia), a autoestrada transafricana (Angola-Moçambique), e a continuação do desenvolvimento do aeroporto internacional de Luanda como um centro regional de transporte comercial, representam elementos de valor geopolítico relevante.

Figura 2 - A Amazônia Azul



Fonte: Thompson e Muggah (2015)

Em quarto lugar, o Brasil não só constitui a base da dominante regional do centro de gravidade da CPLP, como também se integra no maior mercado do Continente Sul Americano o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), no grupo dos BRICS¹⁴ e ainda no G20, sem esquecer que é um dos membros

14 A expressão “BRICS” foi pela primeira vez utilizada em 2001, por Jim O’Neill (Goldman Sachs) para se referir ao crescimento das economias da Federação Brasileira, da Federação Russa, da Índia e China, tendo-se iniciado em 2006 uma cooperação regular entre estes quatro Estados. Em 2011, a África do Sul foi convidada a fazer parte do grupo (BRICS), tendo este grupo de cinco Estados desenvolvido um modelo de cooperação distinta da maioria das instituições

do G4, isto é, candidatos a um lugar de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A República Federativa do Brasil dá à CPLP a dimensão que a torna o conjunto económico-cultural capaz de actuar como um ator singular no sistema internacional e transforma a CPLP num espaço de presença e de futuro. O Brasil na sua prerrogativa de potência regional pode conferir à geopolítica da CPLP, um peso específico, sem o qual esta fica diminuída na sua perspectiva de diplomacia económica. Na verdade, o Brasil actuando no contexto da CPLP e em particular articulação com Angola, também esta uma potência regional, detém a capacidade de presença e influência no Atlântico Sul capaz, por um lado, de reequilibrar a hegemonia norte americana e, por outro, de proteger e potenciar as Amazônias verde e azul¹⁵. Na sua relação com a China, entre muito outros projectos de valor estratégico, destaca-se a ferrovia interoceânica¹⁶ ligando o Brasil-Bolívia-Peru (Porto de Ilo) com a possibilidade de ligação ao Chile - Arica) com 4.700 Km¹⁷ de extensão. Este projecto que ligará o Oceano Atlântico ao Oceano Pacífico irá potenciar as infraestruturas do novo Porto de Açú (Brasil) e a ligação através do Rio Paraná entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. Igualmente, a linha férrea de alta velocidade entre o Rio de Janeiro e São Paulo (as duas maiores cidades do Brasil) constituem elementos infraestruturais de valor geopolítico singular. A República Federativa do Brasil na sua articulação com as potências emergentes dos BRICS tem a possibilidade de se transformar num motor geopolítico da CPLP e, também por essa via, repor o potencial de uma organização que ainda não realizou o essencial das suas aspirações. O Brasil enquanto membro da CPLP e a CPLP enquanto sujeito de direito internacional, não contribuem para os diversos fundos de desenvolvimento como são o Banco Asiático de Investimento (AIIB) ou ainda uma parceria entre o “Banco da CPLP” e o Banco da Rota da Seda (Silk Road Bank). Ou por outras palavras a China tem uma estratégia para os países de língua oficial portuguesa (PLOP), mas a CPLP não tem uma estratégia para a China. O Brasil só poderá

financeiras existentes.

15 A Amazónia Azul ou território marítimo brasileiro é a zona económica exclusiva (ZEE) do Brasil, cuja área corresponde a aproximadamente 3,6 milhões km² - equivalente à superfície da floresta Amazónica. A área poderá vir a ser ampliada para 4,4 milhões de km² em face da proposta brasileira perante a Comissão de Limites das Nações Unidas. Com o prolongamento, a zona passará a ser mais contígua, incluindo as áreas dos arquipélagos brasileiros no Atlântico Sul. Créditos da imagem - figura 2: <https://igarape.org.br/the-blue-amazon-brazil-asserts-its-influence-across-the-atlantic/> (Agosto, 2017). Créditos da imagem - figura 3: <http://www.defesamet.com.br/sisgaaaz/> (Agosto, 2017).

16 Também designado por - the Inter Oceanic Railways ou the Twin Ocean Railway ou ainda por the Trans-Andes Railway.

17 Ou 3.755,5 km dependendo das diferentes opções do traçado.

equilibrar a sua relação estratégica com a China, através da CPLP e da sua inserção económica regional. O Brasil, os PLOP e em particular a língua portuguesa enquanto veículo cultural (e portanto instrumento de negócios), representam factores de alavancagem importantes no processo de internacionalização do Yuán 塊 (a moeda chinesa), facto que se insere nos objetivos vitais da política externa do império do meio.

Figura 3 - ZEE e FIR do Brasil e de Angola



Fonte: Defesanet (s.d.)

Finalmente, a RAEM da China, Timor Leste e Portugal constituem-se como três pontos de apoio inter-regionais e de associação aos espaços da Associação de Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN), do conjunto Austrália – Indonésia, da União Europeia (UE) e indirectamente através de Portugal como membro da UE, ao G7 e ao G20. Neste contexto RAEM, representa também um ponto de apoio na facilitação das interações económico-culturais multilaterais no triângulo UE - CPLP/(PLOP) - Brasil e a República Popular da China. Se considerarmos ainda a posição privilegiada em relação à RAEM

Figura 4 - Diagrama do Alargamento da Plataforma Continental Portuguesa



Fonte: EMEPC (2009)

e à República Popular da China, bem como a iniciativa Chinesa B&R, então a projecção a partir do centro de gravidade da CPLP conta com três pontos de apoio (um na Europa e dois na Ásia), sendo o terceiro materializado pela RAEM. A CPLP encontra-se na sua totalidade no contexto da rota marítima a seda, sendo Portugal o único estado-membro onde se cruzam a rota marítima e a faixa terrestre. Assim sendo, no contexto da rota marítima a seda a RAEM estende a abrangência da CPLP aos 5 continentes (pelo menos até à acessão de Timor à ASEAN), e confere uma ligação particular ao Atlântico Sul, reconhecendo o valor geopolítico singular da posição do centro de gra-

vidade da CPLP, em relação ao potencial de projecção de dinamismo e novas oportunidades. Em relação a Timor-Leste, por um lado, uma colaboração mais estreita com a China na perspectiva da iniciativa F&R, pode potenciar a relação comercial com a Austrália e a Indonésia, designadamente na questão designada por Timor-Gap¹⁸. Por outro, a proximidade dos Estreitos de Macáçar e Torres¹⁹ bem como a possibilidade de uma acessão à ASEAN, fazem aumentar o interesse geopolítico de Timor, no contexto da iniciativa F&R. Em relação a Portugal, Carlos Rodrigues (2016, p. 45), afirmou que o interesse relativamente a Portugal por parte da China relaciona-se com o porto de águas profundas de Sines, argumentando que esta será, porventura, a primeira infraestrutura directamente relacionada com a iniciativa Chinesa F&R. Sines, mesmo considerando que é o porto de águas profundas mas acessível a partir de Madrid, tal como os portos de Tunes (Tunísia), Marseille (França), Pireus (Grécia) e Veneza (Itália) representa apenas mais um entre os vários pontos de associação com a iniciativa F&R em termos de acesso à Europa. O corredor ferroviário Sines-Madrid-Bilbao-Le Havre-Roterdão poderá vir a ser a segunda via de acesso terrestre ao centro da Europa, logo depois do corredor Budapeste-Belgrado-Skopje-Pireus (BBSP) e tal como estes fazendo a ponte europeia entre a rota marítima e a faixa terrestre da iniciativa da seda. Considerando a ligação ao Norte de África via Gibraltar, faz sentido a ferrovia de carga entre Sines e Madrid, no coração da península Ibérica, com o propósito de obter uma maior segurança energética, diversificando as alternativas de transporte. Todavia, esta é apenas parte da questão. Há certamente um interesse no chamado triângulo-estratégico português (arquipélago dos Açores - arquipélago da Madeira - Portugal Continental), em especial no contexto do alargamento da plataforma continental, que fará de Portugal um dos maiores estados da Europa em termos de ZEE²⁰. Para além deste facto, a base aeronaval das Lajes (Açores) é um dos elementos essenciais do valor geopolítico de Portugal, em especial no acesso e na presença no Atlântico Norte, quer no que respeita a recursos, quer no que se relaciona com navegação marítima e área. O Global

18 Timor Gap é a área do domínio marítimo entre Timor-Leste, a Indonésia e a Austrália onde se situa a fronteira marítima entre estes Estados soberanos e que é objecto de disputa em relação à exploração de recursos.

19 O estreito de Torres é uma linha de navegação marítima comercial importante associada ao extremo norte da Austrália, a Nova Guiné, Ilha da Melanésia, parte do estado independente de Papua-Nova Guiné e outra parte território da Indonésia. Permite a trânsito naval entre o Mar da Aráfura e o Mar de Coral.

20 Portugal tem décima maior Zona Económica Exclusiva do mundo com um total de 1.727.408 km². Em 2009 submeteu uma proposta à Comissão de Limites das Nações Unidas, para adicionar 2.15 milhões de km². Esta proposta, se aprovada, dará a Portugal uma área total de 3.877.408 km².

Traffic Map 2010 indicava precisamente esta área como a de maior actividade transcontinental do mundo. Finalmente, o arquipélago dos Açores para além do seu valor nas relações europa-norte américa representa ainda um excelente ponto de apoio no acesso ao círculo ártico.

Conclusão

À guisa de conclusão importa afirmar, que o verdadeiro potencial da Lusofonia afirma-se através da CPLP e não, a partir de um conceito de Lusofonia, que considera cada unidade política per si, fazendo uso de uma língua comum. A CPLP tem um potencial de unidade na cultura, oferece uma plataforma de diálogo político, deve promover a difusão e ensino da língua, deve actuar no domínio dos interesses comuns concertados, designadamente na agricultura, da saúde, em alguns aspectos da segurança, da cooperação industrial e financeira, das infraestruturas, do comércio e dos serviços. A componente geopolítica da CPLP associada à sua posição geográfica pode identificar objectivos comuns e, por essa via, transforma-a e relaciona-a com as Comunidades Económicas Regionais. Este fato pode fazer evoluir a CPLP para uma organização, com um espaço em rede, intercontinental quasi-global, com o seu centro de gravidade no Atlântico Sul. A geopolítica ensina que o espaço é poder. Todavia, no caso da CPLP, o espaço existe, está estudado, mas o poder só se exerce deliberadamente, através de uma vontade. Neste particular, o Brasil apresenta-se como o actor decisivo no catalizar desta vontade, quer pela sua massa crítica, quer pelo seu estatuto internacional. Assim, a China, através da RAEM, dá valor ao entendimento geopolítico da Lusofonia, através do conceito dos Países de Língua Oficial Portuguesa, tomados individualmente e considerando o Brasil em particular nas suas relações bilaterais. A CPLP deverá dar valor ao entendimento geopolítico da Lusofonia, através dos seus elementos história-cultural-língua e “mar lusófono”, reunidos sob uma vontade colectiva de exercício consistente de poder. Vitor Santos (2005, 77) refere: “À descoordenação subjacente, corresponde a falta de um planeamento estratégico integrador das políticas, polarizador e orientador das linhas de acção, no sentido da promoção permanente de uma estratégia coerente e consistente da defesa da lusofonia. Esta deveria, por sua vez, adquirir expressão através de uma política externa estruturada em torno de desígnios nacionais convertidos em objectivos concretos e, neste contexto, numa política cultural exogenamente dirigida, de promoção activa e consequente, da língua e da cultura portuguesas, perspectivadas como instrumentos decisivos no processo de concretização desses objectivos, logo, de realização do interesse nacional”.

A língua-cultura e a posição geográfica, onde o mar surge como ele-

mento de unidade no contexto da geopolítica da CPLP, constituem dois elementos de continuidade que, como disse Ernâni Lopes (2008, 17), fazem com que possamos ir além de nós, pois “*nós só seremos nós, quando formos além de nós*”. O verdadeiro valor geopolítico da Lusofonia tem em conta a história, a cultura, a unidade da língua e, como vimos, também a posição no mar, mas reside essencialmente na vontade em ir além de nós e isso, só pode ser exercido colectivamente. A Lusofonia não pode, nem deve, construir-se apenas pela língua, tem de representar uma partilha efetiva de interesses determinantes face a outras iniciativas e isso, tem de se fazer, tendo também em conta, uma certa unidade geopolítica. É ao Brasil que cabe a iniciativa de alargar e fortalecer a CPLP. No presente estado de coisas, a Lusofonia arrisca-se a ser uma herança, sem o futuro que merece.

REFERÊNCIAS

- Castells, M. 2010. *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Volume II, 2nd Edition. Wiley Blackwell.
- Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa. 1996. “Declaração Constitutiva Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)”. <https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf>. Acesso em Agosto 20, 2017.
- Escorrega, L.C.F. 2010. “Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Actual Contexto Estratégico”. *Revista Militar*, n. 2497/2498 <https://www.revistamilitar.pt/artigo/557>. Acesso em Julho 16, 2017.
- Global Traffic Map, 2010. <https://www.telegeography.com/telecom-maps/global-traffic-map/index.html> Acesso em Julho 16, 2017.
- Lopes, E. R. 2008. “CPLP e Lusofonia: de conceito multicultural a vector portador de futuro”. *CPLP/CRL/CEE-UCP - CPLP Week*. Universidade Católica Portuguesa (Portuguese Catholic University). Lisbon. May 9, 2008. http://www.ucp.pt/site/resources/documents/IEE/Prof.%20Ern%C3%A2ni%20Lopes_CPLP.pdf. Acesso em Agosto 16, 2017.
- Proença Garcia, Francisco. 2017. “Cabo Verde e o Espaço do Atlântico”. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 6, 11, 99-117.
- Rodrigues, C. 2016. “Portugal and OBOR: Welcoming, but Lacking a Strategy in Europe and China’s New Silk Roads”, editado por Frans-Paul van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, Alice Ekman, Miguel Otero-Iglesias - *Relatório do European Think-tank Network on China (ETNC)* - Dezembro 2016.
- Santos, V. M. dos. 2005. “Portugal, a CPLP e a Lusofonia Reflexões sobre a Di-

- menção Cultural da Política Externa.” *Revista Negócios Estrangeiros*, 8.
- Tran, Émilie. 2016. “Lusofonia e Francofonia: Os Desafios da Diversidade Cultural”. *Plataforma Macau*. <http://www.plataformamacau.com/sec-coes/opiniaio/emilie-tran-lusofonia-e-francofonia-os-desafios-da-diversidade-cultural/> Acesso em Agosto 20, 2017.
- Vanspauwen, B. P. 2011. “A importância de implementar uma noção de lusofonia na educação cultural e cívica em Portugal, argumentada por alguns músicos oriundos de países ‘lusófonos’ em Lisboa”. *Anuário Internacional de Comunicação Lusófona*.

RESUMO

O discurso do valor do espaço estratégico da Lusofonia tem estado centrado no debate em torno da língua Portuguesa. O objectivo dominante deste artigo reside, precisamente, no estudo de uma das características que conferem unidade geopolítica, a posição no “mar lusófono” associada à descontinuidade territorial intercontinental da Lusofonia, tendo por base a iniciativa chinesa One Belt One Road (B&R), apresentada em 2013, pelo Presidente Chinês Xi Jinping. De fato, a iniciativa B&R relançou a necessidade do estudo da geopolítica da CPLP, em particular a partir do centro de gravidade do Atlântico Sul. É tempo de pensar a CPLP como um espaço em rede quasi-global, capaz de possibilitar a partilha efectiva de interesses e isso, tem de se fazer, tendo também em conta, uma certa vontade geradora de uma unidade geopolítica.

PALAVRAS-CHAVE

CPLP, Lusofonia, *One Belt One Road*.

Recebido em 24 de dezembro de 2017.

Aprovado em 24 de janeiro de 2018.

POLÍTICA EXTERNA, POLÍTICA DE DEFESA E MODELO DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA AO ESTADO LOGÍSTICO (1930-2017)

José Miguel Quedi Martins¹
Raul Cavedon Nunes²

Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre a Política Externa³, a Política de Defesa⁴ e o Modelo de Desenvolvimento do Bra-

1 Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Ciência Política pela mesma instituição. Mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e especialização em Integração Regional e Mercosul pela UFRGS. Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT-UFRGS) e do Grupo de Trabalho de Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança do Centro Estudos Internacionais Sobre Governo (CEGOV/UFRGS). E-mail: jose.martins@ufrgs.br.

2 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma universidade. Pesquisador assistente do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da UFRGS, e associado do Instituto Sul-Americano de Pesquisa e Estratégia (ISAPE). E-mail: rcavendonunes@gmail.com.

3 Política Externa aqui é definida como a interação do Estado com os outros atores do Sistema Internacional principalmente em três âmbitos: político-diplomático, militar-estratégico e econômico (Oliveira 2005, 7-14). Há um debate importante na literatura de Relações Internacionais, e particularmente entre os autores do programa de pesquisa em Análise de Política Externa (Foreign Policy Analysis – FPA), acerca da definição de quais indicadores e atores devem ser levados em conta na análise das capacidades, das intenções e do processo de formulação e implementação da Política Externa de um país. Os trabalhos de Hudson e Vore (1995), Putnam (1988), Smith, Hadfield e Dunne (2012), Milani e Pinheiro (2013), Salomón e Pinheiro (2013), Pinheiro (2000), Sennes (2003), Cervo (2008), Figueira (2011), entre outros, são exemplos dessas tentativas de sistematização. Dentre os indicadores utilizados, pode-se dizer que há uma relativa unanimidade quanto ao papel central dos aspectos econômicos, militares e político-diplomáticos como balizadores da Grande Estratégia de inserção internacional dos países.

4 Ainda que existam divergências na literatura, o conceito de segurança e defesa são tratados

sil⁵ em perspectiva histórica (1930-2016). Neste sentido, a pesquisa utilizou uma abordagem baseada nos trabalhos de Cervo (2010), Sennes (2003), Silva (2010) e Oliveira M.F. (2005) que buscam analisar as características das fases da Política Externa Brasileira (PEB) que perpassam os limites dos mandatos presidenciais, pois encontram-se ligadas também aos constrangimentos políticos, econômicos e militares do Sistema Internacional. A partir de seus objetivos permanentes – soberania, cidadania e integração regional –, foram delineadas as matrizes de inserção internacional, e as formas pelas quais o Estado brasileiro buscou relacionar as três esferas de sua Grande Estratégia⁶.

A justificativa deste trabalho pode ser resumida em dois âmbitos: (1) acadêmico e (2) político-social. Em termos acadêmicos, a pesquisa pretende preencher uma lacuna existente entre dois programas de pesquisa no Brasil: (1) o estudo das relações entre Política Externa e Política de Defesa, e (2) a área da Economia da Defesa. No primeiro caso, os pesquisadores visam identificar as interações entre, na expressão de Raymond Aron (2002), “o soldado e o diplomata”, deixando em segundo plano as requisições da Base Industrial de Defesa, da esfera produtiva e da modernização tecnológica, ou mesmo adotando uma abordagem estritamente institucional, cultural e organizacional interna. Por outro lado, os autores da Economia da Defesa afastam-se da esfera política e das Relações Internacionais, buscando, nas palavras de Sandler e Hartley (2007), “aplicar os instrumentos da economia para o estudo da defesa”, particularmente no âmbito da globalização econômica. Este trabalho consiste uma tentativa de articular essas três esferas da Grande Estratégia do Brasil – Política, Economia e Segurança – no sentido de sublinhar sua importância na consecução do projeto nacional, da integração regional, das

aqui como análogos: trata-se da preservação da soberania do Brasil no Sistema Internacional pelo uso ou pela ameaça do uso da força (dissuasão). Neste trabalho, portanto, Política de Segurança e de Defesa dizem respeito à esfera da Estratégia e da Grande Estratégia, ou seja, relacionam-se com emprego dos meios de força do Estado para propósitos politicamente determinados (Diniz, Proença e Raza 1999).

5 A partir dos trabalhos de Fonseca (2015), Bresser-Pereira (2006), Herrlein Jr. (2014) e Coronel, Azevedo e Campos (2014), pode-se afirmar que a Estratégia ou Modelo de Desenvolvimento diz respeito a um projeto político de superação do subdesenvolvimento visando a modernização tecnológica, o aumento de capacidades produtivas industriais e de suporte econômico à política externa e à política de defesa do país no Sistema Internacional.

6 Segundo o Glossário das Forças Armadas do Brasil, Estratégia significa a “arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem”. A Grande Estratégia, por sua vez, assemelha-se ao que é denominado “Estratégia Nacional”, que define a sinergia da Estratégia Militar com as demais áreas do Poder Nacional: “Arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os objetivos nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional” (Brasil 2007).

parcerias extrarregionais e da Cooperação Técnica Internacional (CTI)⁷.

A justificativa político-social consiste no aumento da competição política, econômica e militar internacional⁸, que demanda do Estado brasileiro a formulação de uma Grande Estratégia que articule estas esferas de planejamento. Internamente, a estagnação econômica soma-se às incertezas quanto às instituições políticas do país. Externamente, os novos documentos de defesa do Brasil, enviados ao congresso no início de 2017, refletem a retração da política externa brasileira, ainda que mantendo algumas características dos documentos anteriores, como a priorização do entorno estratégico (América do Sul e Atlântico Sul) (Brasil 2017). Além disso, há uma lacuna em relação ao projeto de desenvolvimento econômico, anteriormente pautado pela revitalização da Base Industrial de Defesa (BID) do país.

Após a análise histórica, o artigo conclui que o Estado brasileiro reagiu sistematicamente às mudanças políticas, econômicas e militares do Sistema Internacional e procurou obter uma sinergia entre a Política Externa, a Política de Defesa e a Estratégia de Desenvolvimento. O Estado Desenvolvimentista (a partir de 1930) e a barganha diplomática visavam entronizar o Centro de Decisão Econômico⁹ da 2ª Revolução Industrial, por meio da criação de empresas nacionais, a substituição de importações e a busca de uma relativa autonomia de um complexo militar-industrial brasileiro, buscou beneficiar-se de parcerias estratégicas internacionais. Este processo teve continuidade no governo de Juscelino Kubitschek, e também nos governos militares dos anos

7 A partir da sistematização do debate acerca do conceito realizada por Silva e Martins (2014), pode-se afirmar que a Cooperação Técnica Internacional (CTI) é caracterizada pelo intercâmbio de conhecimentos e de gestão com o fim de aumentar as capacidades tecnológicas de instituições e pessoas, e tem relação estreita com a geração de desenvolvimento e com o aumento de capacidades estatais.

8 Tal cenário é exemplificado por grandes acordos econômicos inter-regionais como a Parceria Transpacífica (TPP), o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP), o Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (AIIB) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP). A eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América (EUA) expressa uma reação à ascensão econômica e militar de pólos de poder regionais como Rússia e China, que progressivamente adquiriram capacidade de atuação extrarregional. As ações contraditórias do país norte-americano na Ásia e no Oriente Médio demonstram o quadro de um Sistema Internacional multipolar, ainda que assimétrico.

9 O conceito de “centro de decisão” é central na obra de Celso Furtado: significa a capacidade de um país, por meio do domínio de tecnologias centrais em uma determinada etapa do desenvolvimento capitalista, fazer escolhas em termos de desenvolvimento, de política externa e de segurança (Oliveira 2012). Para Furtado (1962), a industrialização brasileira iniciada na década de 1930 teve como consequência “a transferência, para o próprio território nacional, do centro principal de decisões relacionadas com a vida econômica do país” (Furtado 1962). Na primeira metade do século XX, a conquista do centro de decisão econômico tinha como pré-requisito o domínio da siderurgia e da indústria petrolífera (Furtado 1962).

1960 a 1980. Impulsionados pelo I e II PND, a BID brasileira passou a despontar como exportadora de material bélico.

Após a crise econômica da década de 1980, o advento do Estado Liberal retraiu os investimentos na BID nacional, priorizando o combate à inflação, a abertura econômico-financeira e a adesão aos regimes internacionais. Os projetos estratégicos foram paralisados, dando-se prioridade para compras de oportunidade de material bélico. A partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, na esteira das reformas da Administração Pública¹⁰ brasileira, o Estado Logístico, voltou a buscar adquirir capacidades produtivas e militares da 3ª Revolução Industrial¹¹. Pode-se dizer que o Estado Logístico buscou sintetizar as demandas de autonomia (Estado Desenvolvimentista) e de modernização (Estado Liberal) por meio da atração de empresas de infraestrutura para a indústria de defesa e a formação de parcerias sul-sul, sul-leste e sul-norte, norteadas posteriormente pela Estratégia Nacional de Defesa (END, de 2008) e pelo Livro Branco de Defesa Nacional (2012). A crise deste modelo ocorreu a partir de 2013, já no Governo de Dilma Rousseff, e foi consolidada em 2015, com o início do processo de *impeachment* e a ascensão de Michel Temer à Presidência do Brasil em 2016.

O Estado Desenvolvimentista, a 2a Revolução Industrial e a Base Industrial de Defesa (1930-1985)

¹⁰ O Estado brasileiro passou, a partir dos anos 1990, por um novo processo de reforma em sua Administração Pública. Esse processo tem como marco a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 (1998), que instituiu a gestão associada de serviços públicos por meio dos consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados (artigo 241 da Constituição Federal). Até o momento, os consórcios são utilizados por municípios e estados da federação na área da Saúde e pela União Federal para segurança em grandes eventos, mas podem também servir como instrumentos da União Federal para otimizar recursos, infraestrutura, pessoal, entre outros, com vistas a alavancar investimentos produtivos civis e militares em parceria com os estados e municípios.

¹¹ O desenvolvimento do computador pode ser visto como o centro da Revolução Científico-Tecnológica (ou 3a Revolução Industrial): em 1970, a empresa norte-americana Intel lançou o primeiro microprocessador, e em 1975 a IBM inaugurou o IBM 5100, o primeiro computador pessoal produzido em grande quantidade (Conti 2006). É também na década de 1970 que foi criada a Classe Nimitz de super porta-aviões, o núcleo do poder aeronaval norte-americano que reúne até hoje todas as conquistas da 3a Revolução Industrial. O também chamado navio-aeródromo (NAe) sintetiza o acúmulo de capacidades científicas e tecnológicas em domínios que cruzam o espaço, ar e o mar e de repositórios que abrangem desde a planta propulsora até os sistemas embarcados. Assim, autonomia estratégica passou a estar ligada também ao domínio da produção de redes de comunicação (satélites, telecomunicações, radiofusão) e de computadores (semicondutores e supercondutores).

A 2ª Revolução Industrial demandou a criação no Brasil de diversos mecanismos de proteção da indústria nascente, dos recursos minerais do país, reformas tributárias e um processo de substituição de importações. O primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) incentivou a importação de bens de capital e a produção de bens finais ao invés da importação de bens de consumo e exportação de matérias-primas (Fonseca 2003). No âmbito institucional, foram criadas diversas instâncias de promoção e financiamento da indústria: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa (1939), entre outros. No plano educacional e da qualificação da mão de obra, operou-se a partir de 1931 a reforma de Francisco Campos, visando criar cursos técnicos e profissionalizantes centrados em áreas voltadas à produção como engenharias, agronomia e contabilidade (Fonseca 2003).

O Estado Desenvolvimentista visava entronizar o Centro de Decisão Econômico da 2ª Revolução Industrial por meio da criação de empresas nacionais, a substituição de importações e a busca de autonomia de um complexo militar-industrial brasileiro. Assim, houve a criação de diversos mecanismos de proteção da indústria nascente, dos recursos minerais do país e reformas tributárias. Como exemplo, pode-se citar a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Usina de Volta Redonda (1941) e da Companhia Vale do Rio Doce em 1942. Não por acaso estas empresas nasceram no contexto da 2ª Guerra Mundial, e foram fruto da visão de Vargas e do Exército Brasileiro da necessidade da nacionalização das riquezas minerais nacionais estratégicas e da fabricação de armas e projéteis, que exigiam a produção de ferro e aço (Fonseca 2003).

Este desafio esteve presente durante toda a história do Brasil, e foi explicitado, por exemplo, na década de 1930 pela obra de Góes Monteiro denominada “A Finalidade Política do Exército”. O então General de Exército destacava a primazia da segurança e da soberania militar de um país, ou seja, o “instrumento de força da soberania nacional como espinha dorsal do organismo nacional” (Monteiro 1932). Além disso, afirmava que a Política de Defesa tem uma relação intrínseca com as demais esferas de planejamento do Estado:

A política geral, a política econômica, a política industrial e agrícola, o sistema de comunicações, a política internacional, todos os ramos da atividade, da produção e da existência coletiva, inclusive a instrução e a educação do povo, o regime político-social – tudo, enfim, afeta a política militar de um país (Monteiro 1932).

No plano estratégico, Góes percebia a necessidade de modernizar e ampliar as capacidades produtivas aos níveis da 2ª Revolução Industrial, baseada no aço e no petróleo. Isto, pois “a era da paz universal ainda é um mito para a humanidade e as nações continuam a preparar-se febrilmente para a próxima guerra” (Monteiro 1932). O aumento de capacidades militares demandaria do Estado brasileiro uma maior prontidão para mobilização militar. Daí a importância da indústria de defesa e de sua sinergia com a sociedade e com a estratégia de desenvolvimento: “da eventualidade de uma guerra, ser-nos-á preciso contar com a mobilização nacional praticável nas melhores condições, inclusive o aspecto econômico” (Monteiro 1932). Aqui pode-se identificar um fundamento do atual Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) brasileiro, previsto pela Lei nº 11.631/2007 e regularizado pelo Decreto 6.592/2008. Góes Monteiro foi enfático sobre a preparação e formação de uma ampla reserva e de uma Base Industrial de Defesa:

Não se despreze a questão de preparação, formação e emprego das reservas e dos quadros de complemento, pela educação e instrução sistemática da população como pela utilização eventual das indústrias aplicadas à guerra (Monteiro 1932).

Assim, o governo de Getúlio Vargas a partir de 1930, teria como um dos eixos a busca da modernização militar e da constituição de uma base industrial de defesa aliada à estratégia de desenvolvimento. Simultaneamente à ocorrência das Conferências Pan-Americanas, no final da década de 1930 a Política Externa Brasileira passou a buscar vantagens econômicas e militares por meio de negociações bilaterais com os EUA. A posse de Oswaldo Aranha como Ministro das Relações Exteriores em março de 1938 foi um dos marcos dessa aproximação, assim como sua visita aos EUA realizada no ano posterior, conhecida como “Missão Aranha”. A pauta do encontro entre os ministros revelou a intenção norte-americana de firmar parcerias com o Brasil inclusive na questão militar (Carvalho 2014).

Em relação à cooperação na área militar, foram realizadas reuniões entre os Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas dos EUA (George C. Marshall) e do Brasil (Góes Monteiro) em maio de 1939. A “Missão Góes”, neste sentido, foi essencial para o avanço das negociações que levariam à construção de bases norte-americanas no nordeste do Brasil em troca da assistência dos EUA no reequipamento das Forças Armadas brasileiras, até então abastecidas em grande parte pela Alemanha. As demandas de material bélico incluíam “156 peças de artilharia pesada, 196 canhões antiaéreos, 41 carros-de-combate, 252 viaturas blindadas e 722 armas automáticas” (McCann 1995 *apud* Carvalho 2014).

Em setembro de 1939, simultaneamente à declaração da neutralidade

brasileira frente a 2ª Guerra Mundial, o Congresso dos EUA aprovou a lei enviada pelo presidente Franklin D. Roosevelt que permitia o país vender armas para aliados (Carvalho 2014). Em pleno avanço alemão sobre o território francês, Vargas pronunciou discursos indicando uma possível manutenção da neutralidade brasileira e das relações comerciais com a Alemanha¹² (Cervo e Bueno 2010). O Brasil ocupava uma posição estratégica no sistema de defesa do Atlântico: os EUA desejavam operar no norte da África a partir de bases no nordeste brasileiro, o que foi visto por Vargas como uma oportunidade de barganhar o financiamento da siderurgia e do aparelhamento das forças armadas (Cervo e Bueno 2010).

Após as declarações do presidente brasileiro, os EUA dispuseram-se a financiar o projeto da Usina de Volta Redonda e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), os primeiros passos da 2ª Revolução Industrial no Brasil, do reequipamento de suas Forças Armadas e a origem da Base Industrial de Defesa (Cervo e Bueno 2010). O acordo foi firmado em 26 de setembro de 1940 e envolveu um empréstimo de 20 milhões de dólares do *Export-Import Bank* dos EUA (Carvalho 2014).

Após a 2ª Guerra Mundial, os EUA tomaram a dianteira da economia internacional, consolidando o sistema de Bretton Woods, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e sendo responsável pela reconstrução da Europa Ocidental (para a contenção da União Soviética) e do Japão (frente a Revolução Chinesa de 1949). Devido à abundância de capitais externos no contexto da Guerra Fria, diversas regiões passaram a constituir núcleos de desenvolvimento nacional baseados em empresas monopolistas com o aporte do Estado e com a mediação das classes operárias (Costa 2008). O então Terceiro Mundo buscava realizar sua 2ª Revolução Industrial, baseada na metalurgia do aço, no petróleo e na eletricidade (Visentini 2003). O Brasil tornou-se o aliado preferencial dos EUA na América do Sul, o que levaria à adesão brasileira ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e à Organização dos Estados Americanos (OEA), criados em 1947 e 1948, respectivamente. O alinhamento estratégico seria traduzido no Acordo Militar Brasil-EUA de 1952, assinado no contexto da Guerra da Coreia (1950-1953).

Entretanto, nos anos 1950 o Atlântico Sul foi progressivamente perdendo valor estratégico em comparação ao Oceano Pacífico e ao Oceano Índico, o que afetou diretamente a capacidade de barganha do Brasil se comparada à da década de 1930. Segundo Penha (2011) e Luis (2013), o perigo de um confronto entre as superpotências no Atlântico Sul passou a ser improvável, e

12 A Alemanha chegou a ultrapassar os EUA nas exportações para o Brasil em 1936, 1937 e 1938, correspondendo por até 25% das importações brasileiras, enquanto a participação norte-americana caiu de 30% para 24% neste período (Cervo e Bueno 2010).

os principais pontos de passagem e estrangulamento já estavam controlados pelas potências ocidentais, resultando em um agravamento da situação de marginalização da região sul-americana em relação à política mundial.

O Estado Desenvolvimentista¹³, neste sentido, passou a demandar uma política externa favorável ao protecionismo da indústria nacional nas instâncias de negociação como o GATT e a UNCTAD, e à defesa de um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento (Terceiro Mundo) quanto às normas de comércio internacional (Oliveira M.F. 2005). No âmbito regional, buscou-se a abertura de mercados para a promoção exportações de bens e serviços na América Latina, além da abertura de novas linhas de crédito para a compra de produtos brasileiros e de cooperação técnica e econômica com os países do Terceiro Mundo, sobretudo na África (Soares de Lima e Santos 2001 *apud* Oliveira M.F. 2005).

Neste contexto, o segundo governo Vargas (1951-1954) reafirmou o projeto nacional-desenvolvimentista. Portanto, tornou-se necessário ampliar as capacidades industriais e de infraestrutura de defesa: foram criados o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, futuro BNDES) em 1952 e a Petróleo Brasileiro (PETROBRAS) em 1953. Este projeto seria continuado pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e pelos planos de desenvolvimento subsequentes no regime militar. O Brasil, neste contexto, já não poderia pensar somente em um processo de substituição de importações, iniciado no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), mas também ampliar mercados e parcerias. Além disso, a partir de então, o Estado brasileiro percebeu que sua aliança com os EUA não estava rendendo os benefícios esperados anteriormente, e as transferências de equipamentos militares para o Brasil já não atendiam suas reais necessidades (Amaral 2013).

No plano militar, pode-se destacar a aquisição em 1957 do Navio Aeródromo (NAe) Minas Gerais (A-11), de origem britânica. As aquisições navais nesse período demonstram um passo importante na diversificação de parcerias internacionais¹⁴ a ser realizada pelo Brasil nas próximas décadas. De forma adicional, a compra do NAe Minas Gerais constituiu uma grande

13 No âmbito da política externa, Cervo (2003) define os seguintes objetivos do Estado desenvolvimentista: “a) introduzir a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria por modo a satisfazer às demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências”.

14 Segundo Vidigal (1985), “as enormes dificuldades criadas pelos americanos para o fornecimento de navios atualizados e equipamentos sofisticados foram a causa principal dessa mudança de orientação”.

inovação do perfil de força da Marinha do Brasil, pois visou capacitar o país para realizar missões de apoio aéreo¹⁵ (Amaral 2013).

A partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e com continuidade nos anos 1960 e 1970, o Brasil reconheceu a necessidade de ampliar o mercado exterior para o aumento das exportações, a atração de capitais estrangeiros, e o aumento da reserva em dólares para a importação de máquinas e equipamentos. No plano da política externa houve a necessidade de acordos que amparassem as empresas nacionais, como é o exemplo da Operação Pan-Americana (OPA) em 1958 e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 (Cervo; Bueno 2010). Empresas antes voltadas para o mercado interno passaram a exportar bens e serviços e inclusive realizar investimentos externos: Petrobras, Vale do Rio Doce, WEG, Embraer e Sadia são alguns exemplos. Em relação à construção naval, por exemplo, com o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o Brasil passou a ocupar a segunda posição no cenário mundial, e empregava nesse setor cerca de 39.000 trabalhadores (Moura 2008).

A indústria de defesa era um setor essencial para o Estado Desenvolvimentista e suas diretrizes de Política Externa. Como exemplos, pode-se citar a criação da Engesa Engenheiros Especializados S.A (1958) para a produção de tanques e carros de combate, a AVIBRÁS Aeroespacial S.A. (1961) para a produção de foguetes e mísseis, e a EMBRAER (1969) no segmento de aviação. Em 1970 o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) obteve licença da Grã-Bretanha (estaleiro Vosper Thornycroft) para a produção das fragatas da classe Niterói (projeto Vosper Mk10). Além disso, o país adquiriu caças supersônicos Mirage III da empresa francesa Dassault, e a Engesa iniciou a produção de veículos blindados de reconhecimento (EE-9 Cascavel) e de transporte (EE-11 Urutu). Em 1971, sob a licença da empresa italiana Aermacchi, a Embraer iniciou a produção aviões de treinamento a jato Xavante, e em 1972 foi implantado o primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA I) com tecnologia da empresa francesa Thompson-CSF e participação da empresa brasileira Esca Engenharia. Em 1973, o Brasil adquiriu caças supersônicos F-5 Tiger II da empresa norte-americana Northrop, e em 1975 houve a criação da Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL) (Abdi 2011).

15 Cabe relatar aqui as divergências existentes entre a Marinha e a Força Aérea acerca das responsabilidades sobre a aviação naval, o que foi acirrado com a aquisição do A-11 Minas Gerais. Tal impasse seria resolvido somente em janeiro de 1965, quando foi estabelecido que a FAB seria responsável pela guerra antissubmarino, enquanto a Marinha poderia dispor de helicópteros para qualquer finalidade” (Vidigal 1985). A solução adotada não agradou inteiramente ambas as partes, mas permitiu que “o navio aeródromo pudesse operar normalmente desde então, com aviões da FAB e helicópteros da Marinha brasileira” (Vidigal 1985).

Mesmo no âmbito da Doutrina Carter (1978), da Nova Guerra Fria com o Governo de Ronald Reagan (1981-1989) nos EUA, e da Guerra das Malvinas (1982), o Brasil manteve os investimentos em sua indústria de defesa até a metade dos anos 1980. Em 1978 foi criada a HELIBRAS, e a Embraer iniciou a produção dos aviões de treinamento básico turboélice Tucano. Em 1979 foi iniciado o Programa Nuclear da Marinha e, dois anos depois, o desenvolvimento e produção local pelo AMRJ das corvetas da classe Inhaúma, com suporte técnico do estaleiro alemão Marine Technik. Em 1981 a Embraer, em conjunto às empresas italianas Aeritalia e Aermacchi, iniciou o desenvolvimento dos caças subsônicos AMX; um ano depois foi criada a Engenharia de Projetos Navais (ENGEPRON), responsável pelas encomendas militares navais, e em 1982 também foi implantado o CINDACTA II. Em 1983 a Avibras iniciou a produção do sistema de artilharia de foguetes de saturação Astros II; dois anos depois, o AMRJ iniciou a produção dos submarinos da classe Tupi, sob licença do estaleiro alemão HDW (Abdi 2011).

As parcerias internacionais descritas, particularmente nos governos de Geisel (1974-1978) e Figueiredo (1979-1985) têm como base, segundo Sennes (2003) o princípio da diversificação de parcerias internacionais: (1) a aproximação com os países europeus (Alemanha, França e Inglaterra) e com o Japão para barganhar frente aos Estados Unidos da América (EUA), mas sem romper com o “Sistema Ocidental”, e (2) o aumento das relações econômicas e políticas com os países da América Latina, da África e do Oriente Médio, principalmente das exportações de produtos industrializados (Sennes 2003). Entretanto, na passagem dos anos 1980 para a década de 1990, esse processo seria interrompido com a ascensão do Estado Normal/Neoliberal e a crise econômica interna e externa.

A crise do Estado Desenvolvimentista e o advento do Estado Normal/Neoliberal (1980-1996)

A crise econômica dos anos 1980 – choque de juros, crises do petróleo, crescimento da inflação e aumento da dívida externa – levou à retração do modelo nacional-desenvolvimentista e da política externa do Brasil. Segundo Halliday (1989), houve um acirramento da Guerra Fria a partir do início do governo Reagan nos Estados Unidos. Isto é demonstrado por alguns indicadores: primeiro, o aumento dos gastos militares na modernização das Forças Armadas principalmente voltadas para emprego no Terceiro Mundo; além disso, houve forte concentração na produção de mísseis estratégicos nucleares, o que intensificou a competição estratégica com a União Soviética

(Halliday 1989). A segunda característica foi a própria ofensiva sobre o Terceiro Mundo, ou seja, a Guerra do Líbano em 1982, a invasão de Granada em 1983, e o apoio a grupos paramilitares em quatro países: Nicarágua, Angola, Afeganistão e Camboja (Halliday 1989). Esta ofensiva político-militar foi acompanhada de uma ofensiva econômica: a elevação das taxas de juros dos empréstimos internacionais e a intensificação da política de subsídios e de proteção comercial por parte dos EUA (Sennes 2003). Os países emergentes – principalmente aqueles com maior endividamento externo – foram os mais afetados nesse processo, que os colocou na defensiva diplomática.

No caso do Brasil, como reação à “Nova Guerra Fria”, no início da década de 1980 terá fim a histórica relação de inimizade e competição com a Argentina. Visentini (2013) afirma que a Guerra das Malvinas e o choque dos juros internacionais promovidos pelos EUA afetaram diretamente a percepção brasileira acerca da nova conjuntura:

a maneira como foi articulada e executada a derrota da Argentina e a implosão de seu regime militar reforçaram a percepção do governo e da diplomacia brasileira de que estava se processando uma rearticulação do sistema internacional fortemente negativa para a autonomia dos países de porte médio do Terceiro Mundo (Visentini 2013).

Em 1988, a Constituição Federal consolidou os objetivos fundamentais da PEB, estritamente relacionados com a Política de Defesa e ao Modelo de Desenvolvimento: (1) soberania (art. 1, inciso I), (2) cidadania (art. 1, inciso II), e (3) a integração regional (parágrafo único do Artigo 4º)¹⁶. A Soberania é a garantia da segurança do país no Sistema Internacional, e sua defesa é efetivada, em última instância, pelas Forças Armadas. O segundo fundamento, a cidadania, objetiva assegurar o acesso da população a direitos sociais, políticos e econômicos. Por fim, o parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal estabeleceu a integração regional como objetivo permanente da PEB,

16 O Brasil, desde o início do século XX buscou assegurar a paz na América do Sul pelos meios da cooperação securitária, da integração econômica e da diplomacia. Um exemplo foi a proposta do “Tratado de cordial inteligência política e de arbitramento entre os Estados Unidos do Brasil, a República do Chile e a República Argentina” em 1909, que deu origem ao Pacto ABC de 1915 (Heinsfeld 2009). Outras iniciativas sucederam: a Operação Pan-Americana (OPA) em 1958, a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em 1978, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, e as tratativas nos anos 1980 para a assinatura do Mercosul, em 1991. Essas iniciativas institucionalizaram um tipo de hegemonia coletiva na América do Sul, o que está associado ao conceito de hegemonia, na qual tanto a coerção quanto o convencimento – mediados pelos meios de pagamento – cumprem um papel estabilizador no Estado e, portanto, também ao nível continental (Arrighi 1996).

e cuja base atual é a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)¹⁷. Em 1985, ao mesmo tempo em que sofria retaliações norte-americanas no âmbito da Política Nacional de Informática, foi estabelecida uma comissão para estudar a integração entre Brasil e Argentina, que culminaria, em 1991, na criação do Mercosul.

Entretanto, a integração tomou os moldes de uma nova matriz de política externa do Brasil, condicionada em um momento de “triunfo” do neoliberalismo: “o eixo Brasília-Buenos Aires dos anos 1980, de viés relativamente autonomista e desenvolvimentista, ganhou colorações neoliberais” (Visentini 2013). A nova matriz de política externa, baseada na política econômica neoliberal¹⁸, substituiu a “autonomia pela distância” pela “autonomia pela integração”. Segundo esta estratégia o país deveria integrar-se à economia global, resolvendo seus problemas de desenvolvimento por meio da “adesão ativa à elaboração de normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial” (Oliveira M.F. 2005).

Porém, as demandas internas quanto à política externa variavam: o setor agrícola defendia a liberalização dos mercados internacionais e a abertura de novos; o setor industrial se, por um lado, demandava apoio à inserção em mercados como Mercosul, América do Sul, África e países árabes, por outro lado queria proteção à concorrência de produtores como China, Estados Unidos e União Europeia, além de serem contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O setor financeiro (bancos e rentistas) demandava o alinhamento às diretrizes do sistema financeiro internacional, às políticas monetárias e fiscais rígidas quanto ao pagamento da dívida pública interna e externa. Segundo Oliveira M.F. (2005), pode-se afirmar que a política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em grande medida, correspondeu às demandas do setor financeiro, principalmente a partir do Plano Real.

17 “A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (Unasul 2008).

18 As principais pautas desta agenda eram a liberalização das importações, a desregulamentação sobretudo do mercado de capitais, e as privatizações (Oliveira M. F. 2005). Este consenso foi consolidado a partir da eleição de Collor nas eleições de 1989, e também tinha como instrumentos a atração de capitais estrangeiros, o financiamento externo, o fim de subsídios, adoção de nova legislação sobre propriedade intelectual e a renegociação da dívida externa (Oliveira M. F. 2005).

Contudo, no final dos anos 1990, tanto a situação internacional quanto a brasileira havia sido modificada, e a estratégia de autonomia pela integração (neoliberal) teria suas fragilidades explicitadas. Em 1999 houve uma crise financeira no país, causada pelo abandono da âncora cambial e consequente desvalorização do Real. Isto demonstrou a vulnerabilidade externa da economia brasileira, levando o Presidente FHC a adotar uma postura diplomática crítica à globalização assimétrica (Silva 2010). A isto somaram-se o fracasso da Reunião da OMC em Seattle, o esvaziamento da ONU e o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro de 2001 e as sucessivas crises financeiras e volatilidade, bem como o aumento do protecionismo econômico (Silva 2010). Por outro lado, a desvalorização do real aumentou a competitividade dos produtos brasileiros, e houve uma reestruturação produtiva em diversos setores, o que aumentou a produtividade das empresas assim como a modernização do setor agrícola orientado à exportação (Oliveira M. F. 2005).

Reforma do Estado, Paradigma Logístico e a construção da Política Nacional de Defesa (1996-2013)

Os anos 1990 corresponderam à crise do paradigma do Estado normal¹⁹ e ao ensaio do Estado logístico na PEB (Cervo 2003). Enquanto o Estado normal diz respeito à estratégia anteriormente designada como busca de autonomia pela integração às regras do sistema internacional, o paradigma do Estado logístico pode ser relacionado à busca da autonomia pela assertividade:

o reforço do núcleo duro nacional supõe, no padrão logístico, o repasse de responsabilidades do Estado empresário à sociedade. Não lhe repugna, contudo, o empreendimento estatal, conquanto este eleve seu desempenho ao nível de competitividade sistêmica global. Mas seu foco consiste, precisamente, em **dar apoio logístico aos empreendimentos, público ou privado, de preferência privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais (...)** protegendo empresas, tecnologia e capitais de matriz nacional, estimulando seu fortalecimento interno e sua expansão global, zelando pelo emprego e pelo bom salário dos trabalhadores, ampliando o bem-estar do consumidor (Cervo 2003, grifos próprios).

A origem do paradigma logístico está relacionada à Reforma Geren-

19 Segundo Cervo (2003), o paradigma do Estado normal caracteriza-se pela: submissão ao centro hegemônico do capitalismo, dissolução e alienação do núcleo central da economia nacional, além de transferência de renda ao exterior.

cial da Administração Pública brasileira, iniciada a partir de meados da década de 1990. Sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira, esta teve como documento norteador o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), formulado em 1995 no âmbito do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). O PDRAE tinha como objetivo principal modernizar o aparelho burocrático brasileiro a partir dos princípios do gerencialismo como eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos (Bresser-Pereira 1995). Como decorrência, houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 (1998), que instituiu a gestão associada de serviços públicos por meio dos consórcios²⁰ públicos e convênios de cooperação entre os entes federados (artigo 241 da Constituição Federal).

No plano econômico, a Reforma do Estado seria acompanhada pela adoção do Novo Consenso Macroeconômico, caracterizado por metas de inflação, taxa de câmbio flutuante e superávit fiscal público (Resende 2010). Isto porque a implementação do PDRAE ocorreu em um contexto de reação do Estado brasileiro à crise econômica interna e externa iniciada nos anos 1980: crises do petróleo, alta inflação e desemprego, baixo crescimento econômico, aumento expressivo da dívida externa, e o acirramento do protecionismo econômico nos países centrais (Sennes 2003). Segundo o próprio preâmbulo do documento, “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (Brasil 1995).

Neste sentido, buscando reduzir custos e aumentar sua capacidade de realização de políticas públicas voltadas ao atendimento ao cidadão, o documento propunha uma nova visão acerca da estrutura e das funções do Estado, baseado em quatro níveis: (1) o Núcleo Estratégico, (2) as Atividades Exclusivas, (3) os Serviços Não-Exclusivos, e (4) a produção para o mercado (Brasil 1995). O Núcleo Estratégico e as Atividades Exclusivas permaneceriam sob controle do Estado; a produção para o mercado ficaria a cargo do setor privado, e os Serviços Não-Exclusivos, como Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus, entre outros, fariam parte de um terceiro tipo de propriedade pública: a Esfera Pública Não-Estatal.

Deste modo, a partir dos princípios de eficiência, profissionalização da gestão pública e da competitividade, a Reforma do Estado buscava “transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações

20 Até o momento, os consórcios são utilizados majoritariamente por municípios (na área da Saúde) e pela União Federal (para segurança em grandes eventos), mas podem também servir como instrumentos para o país otimizar recursos, infraestrutura e pessoal dos estados da federação e municípios com vistas a alavancar investimentos produtivos e a geração de emprego e renda (infraestrutura e indústria de defesa).

sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão” (Bresser-Pereira 2001). Para além da Lei nº 8.666/1993, responsável pelas licitações, os principais instrumentos para a realização, condução e fiscalização desses contratos seriam as Agências Reguladoras²¹, as Agências Executivas (autarquias e fundações públicas), empresas públicas e as Organizações Sociais. Além disso, seria dada prioridade às carreiras estratégicas do Estado, que compunham o Núcleo Estratégico (Bresser-Pereira 1998).

No plano da política externa, houve no final dos anos 1990 e no início dos 2000 uma nova matriz de inserção internacional que operou (1) o aprofundamento da integração regional (com uma mudança de enfoque), (2) a retomada da tradição multilateral, (3) um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, (4) a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e (5) uma reaproximação com os países subdesenvolvidos, bem como (6) a manutenção de relações com os países desenvolvidos (Silva 2010). O governo brasileiro optou pela criação de parcerias políticas e econômicas diversificadas como, por exemplo, a China, que em 2002 já ocupava o 2º lugar como parceiro comercial do Brasil, além de Índia, Rússia e África do Sul (Oliveira M. F. 2005). A transição da estratégia da autonomia pela integração para a “autonomia pela assertividade” começou já no 2º governo FHC, mas será consolidada no Governo Lula, a partir de 2002.

É nesse contexto de reordenamento no Sistema Internacional – com o fim da Guerra Fria – e na PEB do Brasil – o advento do Estado Logístico – que houve uma progressiva retomada dos assuntos de defesa e segurança no Brasil, processo que teve reflexo na criação do Ministério da Defesa em 1999 e na promulgação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008. Como será visto a seguir, trata-se não somente de um impulso momentâneo, mas do reconhecimento de que as capacidades militares são um requisito para a autonomia estratégica do país no Sistema Internacional e para a consolidação do seu modelo de desenvolvimento. Desta forma, o Brasil busca aliar sua capacitação securitária à formação de uma economia nacional robusta e capaz de lidar com possíveis instabilidades externas, como previsto na Estratégia Nacional de Defesa (Brasil 2008b).

A construção da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional (1996-2012)

21 Exemplos: Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Durante a década de 1990, houve um relativo desmantelamento das capacidades operacionais das Forças Armadas Brasileiras, resultantes do declínio acentuado no orçamento de defesa (Abdi 2013). Entretanto, já em 1996, com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), o Estado brasileiro reconheceu a necessidade de “fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar” (Brasil 1996). Apesar do então recente fim da Guerra Fria, identificava-se um “ambiente internacional multipolar indefinido e instável” devido à “falta de correspondência entre os centros de poder estratégico-militar, político e econômico” (Brasil 1996).

Desta forma, para lidar com a nova conjuntura internacional, foi aprovada a Lei Complementar nº 97, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas” (Brasil 1999). Uma das principais realizações da LC nº 97 foi a criação do Ministério da Defesa, fruto da percepção de que a sociedade civil deve ser parte ativa da elaboração da estratégia de defesa da soberania do país. A autoridade do Ministro da Defesa como parte do Poder Executivo foi incluído na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 23, do mesmo ano. Foi nesse contexto que ocorreu a compra do novo porta-aviões brasileiro, A-12 *São Paulo* (32.000 toneladas), pertencente à França e incorporado à Marinha do Brasil em 2001.

Com o Ministério da Defesa, os princípios fundamentais da Constituição começaram a ganhar força de lei e estrutura institucional. O inciso II do artigo 14º da LC nº 97 relaciona a garantia da soberania do Estado ao desenvolvimento socioeconômico do país: “o preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos: (...) II – procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional” (Brasil 1999). Da mesma forma, o artigo 16º dispõe que “cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil” (Brasil 1999).

O emprego das Forças Armadas para resguardar a soberania e a cidadania tem como pré-requisito a logística nacional. Clausewitz separa teoricamente o uso da força, por um lado, das pré-condições à condução da guerra propriamente dita, ou seja, a logística. A logística diz respeito à criação, ao movimento e à manutenção das forças em combate: “todas as atividades da guerra que são pré-condições ao uso das forças combatentes” (Proença Júnior; Duarte 2005). O Brasil iniciou esta formulação no seu sistema doutrinário e legislativo com a Lei Complementar nº 117, em 2004, e com a criação do

Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB)²² pela Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007.

A LC nº 117 (2004) incluiu no artigo 13º da LC nº 97 (1999) um parágrafo específico que relaciona a logística e a mobilização nacional no Brasil:

o preparo [das Forças Armadas] compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adiestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização (Brasil 2004).

Da mesma forma, tanto a LC nº 97 (1999) e quanto a LC nº 117 (2004) reafirmaram o papel das Forças Armadas na formação da Base Industrial de Defesa (BID). Em 2007, por meio da Lei nº 11.631, foi implementado o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), que objetiva realizar “o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira” (Brasil 2007).

Em 2005 foi aprovada a Política Nacional de Defesa (PND, Decreto nº 5.484/2005), com três pontos principais: (1) a necessidade de reestruturação e reorganização das Forças Armadas; (2) a busca de sinergia entre a política de defesa e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil; (3) a América do Sul e o Atlântico Sul como regiões prioritárias para a segurança do país” (Brasil 2005). A PND “tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País” (Brasil 2005).

A visão acerca da insegurança do Sistema Internacional foi destacada: “Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos, configurando quadros de conflito” (Brasil 2005). Desta forma, o documento reconhece a importância da América do Sul e do Atlântico Sul como prioridades estratégicas da Política Externa e de Segurança do Brasil:

Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os

22 O SINAMOB foi regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 6.592, de 2008.

países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. A ampliação e a modernização da infra-estrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração. (...) prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima (Brasil 2005).

Por outro lado, desde a década de 1990 o Brasil percebeu a necessidade da defesa avançada a partir da América do Sul e do Atlântico Sul, podendo influenciar acontecimentos em outras regiões. Na PDN de 1996 é descrito como objetivo da defesa nacional “a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior”, a “salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira”, e “a projeção do Brasil no concerto das nações” (Brasil 1996). De forma mais direta, a PDN de 2005 objetiva “a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior” (Brasil 2005). Tal estratégia seria regulamentado pelo Decreto nº 6.592/2008, que regulamentou o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), a ser utilizado em casos de agressão estrangeira. Neste decreto, definiu-se “agressão estrangeira” como “ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, **ainda que não signifiquem invasão ao território nacional**” (Brasil, 2008a. Grifos próprios).

De forma análoga, a END é pautada “nos fundamentos, nos objetivos e nos princípios dispostos na Constituição Federal”, busca cumprir os objetivos constitucionais de garantir o desenvolvimento nacional, além de democratizar a economia de mercado e aprofundar a democracia, organizando o crescimento econômico socialmente incluyente (Brasil 2008b). Isto também está demonstrado pelos objetivos de reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, da integração das bases industriais de defesa dos países da UNASUL, e da busca por tecnologias de uso dual, civil e militar (BRASIL, 2008b). A 18ª diretriz da END especifica a integração da América do Sul, sob os auspícios da UNASUL, como um de seus objetivos:

O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (Brasil 2008b).

Nesse sentido, a Emenda Constitucional (EC) nº 45 de 31 de dezembro

de 2004 apresentou uma inovação doutrinária ao elevar ao caráter de Emendas Constitucionais os tratados e convenções sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional, além de submeter o Brasil “à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão” (Brasil 2004). Desta forma, o país prepara seu arcabouço jurídico interno para a integração regional, buscando cumprir o parágrafo único do Artigo 4º da Constituição, que versa sobre a integração da América do Sul, uma das prioridades apontadas pela END.

Ao problema das desigualdades regionais de defesa e desenvolvimento, a END busca dar ênfase de presença do Estado nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná. Com este intuito, a END previu a elaboração dos Planos de Articulação e Equipamento, nos quais cada Força apresentaria suas demandas prioritárias de investimento. Os Planos tem o objetivo de “contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego” (Brasil 2008b). O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), publicado em 2012, detalhou as requisições dos Planos de Articulação e Equipamento das três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), que podem ser resumidos na Tabela 1 abaixo.

Exército	Astros 2020	SISFRON	SISDABRA	Blindados	Fuzil IA2	Defesa Cibernética
Marinha	Duplicação da Esquadra	Submarinos	Vasos de Superfície (500, 1.800 e 6.500 ton)	Navios-aeródromo, logísticos e anfíbios	Mísseis anti-navio	SisGAAz – Vigilância da Amazônia Azul
Aeronáutica	FX-2 – caças Gripen NG	HX-BR Helicópteros	VANTs – Veículos Aéreos Não Tripulados	KC-390 – Aeronaves de Transporte	Mísseis ar-ar, ar-terra e anti-navio	Satélite Geoestacionário

Fonte: Livro Branco de Defesa Nacional (2012)

Neste sentido, em março de 2013, o Governo Federal emitiu o Decreto nº 7970, que regulamentou a Lei nº 12.598 (2012), estabelecendo “normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa” para “aumentar a capacidade tecnológica e produtiva da base industrial de defesa” (Brasil 2013). Esta lei consolidou o modelo de

buscas de parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras para o desenvolvimento dos chamados Produtos de Defesa (PRODE)²³ e dos Produtos Estratégicos de Defesa (PED), identificados como “todo Prode que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional” (Brasil 2012a). A utilização dos mísseis cruzadores pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, por exemplo, constitui uma alternativa viável no curto prazo, de custos financeiros menos significativos e capaz de gerar um *spillover* tecnológico na economia do país (Brites; Martins; Silva 2013).

Em resumo, a Política Nacional de Defesa (1996, 2005 e 2012), a END (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) abarcam as três esferas da guerra: Estratégia (objetivos políticos da preparação militar), Operações (hipóteses de emprego da defesa avançada) e Tática (sistemas de armas). Neste sentido, a definiu que o Poder Executivo encaminhará de quatro em quatro anos ao Congresso Nacional estes três documentos com as suas atualizações. Em 2013 os três foram aprovados no Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 373. Em 2017, a Presidência encaminhou ao Legislativo a atualização da PND, da END e do LBDN, cujas mudanças estão relacionadas às alterações na Política Externa e no modelo de desenvolvimento pós-2012.

A Atualização dos Documentos de Defesa do Brasil em um Contexto de Retração Econômica (2012-2017)

A partir da crise financeira internacional de 2007/2008, a conjuntura política e econômica interna e externa passou a se deteriorar. No Brasil, o início da exploração de petróleo na camada pré-sal (2010) acompanhou o recrudescimento da competição econômica e militar das grandes potências, e o modelo de desenvolvimento até então adotado começou a apresentar limites, refletidos na queda do crescimento do PIB do Brasil de 2,7% em 2011 para 0,9% em 2012. A crise política interna ocorreria a partir de 2013, com o início dos protestos contra a corrupção e o desencadeamento da Operação Lava-Jato em 2014, que desestruturaria as bases do governo de Dilma Rousseff, levada ao *impeachment* em 2016.

Simultaneamente, a partir de 2011, houve a estruturação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) para sistematizar a atualiza-

23 Produto de Defesa (PRODE) é “todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo”.

ção dos documentos de defesa do Brasil (Brasil 2012). Este procedimento de revisão dos documentos é previsto pela Lei Complementar nº 97/1999 (art. 9º, parágrafo 3º) para um intervalo de quatro em quatro anos, quando o Poder Executivo (Presidência da República e Ministérios) encaminha a nova versão para a apreciação do Congresso Nacional. Entretanto, ainda que o SISPED esteja em sua fase inicial, a atualização dos documentos em 2016 apresentou um relativo descompasso em algumas áreas, como o diagnóstico sobre a situação econômica atual do país, que é apresentada como estável, e a contradição entre a crença em investimentos internos (sem base orçamentária) e a cooperação técnica internacional como soluções para a estagnação da BID.

A versão preliminar dos documentos de 2016/2017 traz claros elementos de continuidade da Política de Defesa do Brasil, como a priorização do entorno estratégico (América do Sul, Atlântico Sul, costa ocidental africana e a Antártica), a importância da relação entre Defesa e Desenvolvimento Econômico, particularmente por meio das tecnologias de uso dual, a busca do domínio do ambiente aeroespacial e do ambiente cibernético, a expansão da matriz energética e a participação em operações de paz da ONU. Por outro lado, há algumas mudanças e ausências nos documentos que chamam a atenção, principalmente em relação ao diagnóstico da atual situação internacional (multipolaridade), à visão sobre as características da guerra no século XXI (o conceito de Guerra Híbrida), e a não explicitação da previsão orçamentária para os grandes projetos estratégicos da Estratégia Nacional de Defesa, o que está ligado tanto à recessão econômica interna quanto à falta de estabilidade dos investimentos em defesa por parte do Poder Executivo.

No âmbito militar, pode-se observar que, apesar dos avanços legislativos e de investimentos para impulsionar a BID, ainda há uma grande distância entre as capacidades militares brasileiras e a das grandes potências do Sistema Internacional, como demonstrado pela Tabela 2 abaixo, que compara o poder naval de dez países. As capacidades militares navais constituem um importante indicador da polaridade de um Sistema Internacional, principalmente se partirmos do pressuposto de que uma grande potência deve ser capaz de influenciar os acontecimentos para além de sua própria região (Buzan e Waever 2003).

Tabela 2 - Submarinos, Meios de Superfície e Navios Anfíbios (2016)										
	ING	FRA	ITA	EUA	RUS	JAP	COR	CHI	IND	BRA
SUB	10	10	6	71	63	18	23	61	14	5
SUP	19	23	19	98	35*	47	59	74**	28***	14
ANF	3	3	4	30	19	3	2	3	1	1
Fonte: International Institute for Strategic Studies (IISS 2016).										
* + 46 corvetas capazes de lançar mísseis anti-navio e/ou antiaéreos.										
** + 115 corvetas e navios-patrolha capazes de lançar mísseis anti-navio e/ou antiaéreos.										
*** + 24 corvetas e navios-patrolha capazes de lançar mísseis anti-navio e/ou antiaéreos.										

Desta forma, tanto a PND quanto a END e o Livro Branco de 2016/2017 mantiveram a preparação militar brasileira baseada em capacidades e não em hipóteses de emprego específicas, visando superar as assimetrias existentes. Disto decorre a importância dos projetos estratégicos das três Forças (os PAEDs), que não sofreram alterações significativas. Uma diferença é a de que o esboço do novo LBDN não indica uma previsão orçamentária de longo prazo para sua execução (o que ocorreu no documento de 2012). Ainda assim, pode-se observar a manutenção dos projetos estratégicos, como o início do processo de conclusão dos submarinos convencionais da Classe Riachuelo (Portos e Navios 2018).

Além das mudanças conceituais, outra grande inflexão na Política de Defesa do Brasil parece estar relacionada à Política Externa. Após reafirmar a priorização da integração sul-americana e do entorno estratégico, a PND refere-se à América do Norte e à Europa como tradicionais relações que constituem áreas de interesse ao país. Simultaneamente, nenhum documento menciona os BRICS, algo que fazia parte da END de 2012. Entretanto, permanece a pergunta: o relativo afastamento dos BRICS e das relações sul-sul – que por si só é contraditório, já que depende economicamente dessas regiões – levará necessariamente o Brasil a um patamar elevado nas relações com os EUA e com os países europeus? A experiência do século XX indica que isto nunca ocorreu, a não ser quando o Brasil tornou-se estrategicamente importante para os EUA na 2ª Guerra Mundial, e Getúlio Vargas soube aproveitar a oportunidade para barganhar o financiamento da industrialização nos anos 1930 e 1940.

De fato, a adoção de um papel coadjuvante nas grandes decisões mundiais deriva da ausência de uma estratégia de Política Externa que torne o país

importante para as demais grandes potências. A recente tentativa da aliança Michel Temer-José Serra de construir uma “Nova Política Externa” significou apenas uma mudança política no âmbito regional para isolar a Venezuela, o abandono do multilateralismo (aparentemente resgatado pela atual gestão de Aloysio Nunes no Ministério das Relações Exteriores – MRE), e frustrada tentativa de impulsionar o Acordo Mercosul-União Europeia de livre-comércio.

Por fim, pode-se destacar a questão da sustentabilidade da Base Industrial de Defesa, um desafio que já está presente nos atuais documentos de defesa brasileiros, mas cuja resposta foi ajustada em sinergia às mudanças na política externa. A nova PND busca a cooperação com as nações mais avançadas tecnologicamente em sinergia a projetos nacionais, mas visa o baixo impacto orçamentário e desdobramentos positivos para a economia nacional, como por meio das exportações. Por outro lado, de forma contraditória, a nova END afirma que “o Estado deve utilizar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade e de aprimoramento das capacitações da BID, de tal sorte que a cadeia de produção seja relativamente independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais” (Brasil 2016).

Apesar desta contradição particular, um aspecto positivo é a busca por parte das Forças Armadas por impulsionar a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) conjuntos em áreas de interesse comum. Há neste ponto inclusive uma abertura para novas formas jurídicas para a gestão desses projetos, o que abre espaço para a interação entre o setor civil e militar, envolvendo empresas estatais, organizações públicas não-estatais e instituições privadas. A pesquisa em conjunto entre Exército, Marinha e Aeronáutica pode gerar bons resultados, como aqueles obtidos, por exemplo, no desenvolvimento dos mísseis cruzadores Tomahawk e Harpoon nos EUA (Werrell 1985).

Conclusão

O Estado brasileiro reagiu de forma sistemática às alterações o contexto internacional, buscando novos meios para consolidar os princípios de sua Grande Estratégia: soberania (segurança), cidadania (desenvolvimento) e integração regional. É importante notar que a integração regional não significou o abandono de parcerias extrarregionais, mas pelo contrário, fortaleceu o poder de barganha brasileiro no âmbito das alianças sul-norte (Estados Unidos e Europa), sul-leste (Nordeste e Leste Asiático) e sul-sul (África, Oriente Médio e Sudeste Asiático) (Visentini 1995). Estas tornam-se essenciais, principalmente em um momento de indefinição e crise política, econômica e militar

no Sistema Internacional, em que aumentam as zonas de tensão em diversas partes do mundo, como na Europa, no Oriente Médio e no Leste Asiático, onde estão envolvidos parceiros estratégicos do Brasil como Estados Unidos, China, entre outros.

A Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional foram respostas do Estado brasileiro à reestruturação política e econômica do Sistema Internacional do pós-Guerra Fria, num contexto de incertezas quanto sua polaridade (capacidades) e à polarização (alianças). A END sintetizou as demandas da sociedade brasileira pelo aprofundamento de sua capacidade industrial, seu nível tecnológico, geração de emprego e renda e disparidades regionais (por exemplo, na duplicação da esquadra da Marinha em direção à região norte-nordeste do país). Desta forma, é pressuposto da END que a garantia da cidadania está relacionada à capacidade de manutenção da soberania do Estado brasileiro, e que o setor acadêmico, industrial, militar e governamental são indispensáveis para a continuidade destes investimentos.

Neste sentido, é interessante observar que simultaneamente à estruturação do Ministério da Defesa (1999) e, posteriormente, da Política Nacional de Defesa (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008), houve também um grande consenso democrático lastreado um modelo de desenvolvimento baseado no aumento do consumo, na ampliação do Estado como prestador de serviços e a busca de ampliação da cidadania (Abrucio, Loureiro e Pacheco 2010). A partir do governo Lula, este modelo ganhou contornos desenvolvimentistas, principalmente em relação aos investimentos em infraestrutura e na indústria naval em torno da exploração do Pré-Sal.

Este consenso perdurou enquanto as condições externas – globalização econômica, altos preços das *commodities* e alto crescimento da China – eram favoráveis, mas a partir de 2013 este quadro foi alterado drasticamente. O re-erudescimento das disputas econômicas, políticas e militares internacionais explicitaram as carências do modelo de desenvolvimento brasileiro até então adotado (Estado Logístico), principalmente em relação à sustentabilidade dos investimentos na Base Industrial de Defesa, que foram diretamente cerceados. A atual reavaliação dos documentos de defesa do Brasil (PND, END e LBDN) ocorre em um momento de indefinições quanto à situação interna e externa do país, um panorama desafiador para a formulação da estratégia nacional. Internamente, a recessão econômica e o aumento do desemprego, que dobrou nos últimos três anos chegando a 13,7%, ocorreram simultaneamente a uma crise político-institucional.

No plano internacional, a disposição (não concretizada) de Barack Obama de retirar os EUA do Oriente Médio e a posterior ascensão de Donald

Trump representaram o retorno dos pressupostos da Doutrina Monroe à política externa estadunidense. Em fevereiro de 2018 o Secretário de Estado Rex Tillerson realizou visitas a cinco países da América Latina e evocou a Doutrina Monroe como uma de suas referências (Gramer & Johnson 2018). Esta visita ao continente representa um *turning point* na política externa norte-americana para a região, que até então pautava-se por um relativo “afastamento diplomático” da região²⁴.

Neste contexto, a Política Externa Brasileira vive um momento semelhante ao do final dos anos 1980 e anos 1990: um novo processo de abertura econômica visando compensar o crescente déficit público, e a ausência de uma estratégia para lidar com um ambiente internacional cada vez mais hostil às pretensões do país. Há, portanto, duas lacunas importantes que deverão ser preenchidas nos próximos anos: a indefinição quanto à política externa, que apresenta uma inércia desde o segundo governo de Dilma Rousseff, e a falta de uma resposta concreta para o problema da sustentabilidade dos investimentos na Base Industrial de Defesa.

A viabilização de capacidades de mobilidade estratégica – principalmente em operações extrarregionais – é incompatível com um modelo de desenvolvimento que deseja cortar gastos governamentais e depender do mercado interno para comprar os produtos da BID. O Brasil não carece somente de uma Política de Defesa eficaz, mas que esteja em sinergia à Política Externa e a um modelo de desenvolvimento que busque modernização tecnológica e escala produtiva com competitividade internacional. A criatividade institucional para impulsionar os investimentos militares, a geração de *spin-offs* e produtos de uso dual estão previsto nos novos documentos estratégicos, e cabe aos formuladores de políticas públicas a tarefa de criar sinergias entre Defesa, Diplomacia e Desenvolvimento.

Como indicadores para futuros trabalhos, cabe estudar a possível eficácia e eficiência dos possíveis instrumentos do Estado Logístico para obter uma sinergia entre a Política Externa, a Política de Defesa e o Modelo de Desenvolvimento do país: (1) os Arranjos Institucionais Híbridos²⁵, e (2) os

24 Em 2013, o então Secretário de Estado John Kerry havia afirmado que o hemisfério não era mais dominado pelos EUA, aceitando a multilateralização das relações na região, naquilo que Khana (2008) havia denominado como o “fim da Doutrina Monroe” (Johnson 2013).

25 O arranjo institucional híbrido é um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide; Pires, 2014; Fiani 2014). O termo híbrido designa um arranjo institucional formado por atores estatais, privados e do setor de serviços articulados por um Centro Estratégico. Os arranjos institucionais híbridos podem assumir diversas formas, como joint ventures, alianças estratégicas, cadeias de fornecedores, franquias, parcerias público-privadas (PPPs), parques tecnológicos, entre outros.

consórcios público-públicos e público-privados como esteio do Federalismo Cooperativo e da Cooperação Técnica Internacional (CTI). Uma hipótese a ser desenvolvida é a de que os consórcios público-públicos e público-privados possam constituir o esteio deste novo modelo, realizando o Federalismo Cooperativo e gerando uma associação efetiva entre Estado, setor privado e terceiro setor visando o desenvolvimento (modernização e escala produtiva) brasileiro e em conjunto a parceiros regionais e extrarregionais. Para a sustentabilidade desse novo modelo de desenvolvimento, as alianças de geometria variável são imprescindíveis para a obtenção de (1) modernização por meio de transferência de tecnologia e da CTI, e (2) da escala produtiva por meio da abertura de novos mercados.

O aparente congelamento dos grandes acordos internacionais por parte de Donald Trump, os sucessos da Rússia no Oriente Médio e o arrefecimento do crescimento chinês podem dar oportunidades ao Brasil para firmar acordos econômicos e estratégicos benéficos para sua BID. A Cooperação Técnica somente trará frutos se o Brasil angariar boas condições de barganha e instituições (sejam públicas ou privadas) aptas a absorver os conhecimentos adquiridos para a BID local. Por fim, cabe ressaltar a necessidade da diplomacia e da proatividade do Poder Executivo para abrir mercados aos produtos brasileiros de defesa, algo que pode dar escala à produção nacional (navios, mísseis, blindados, aeronaves, entre outros equipamentos). A atração de investimentos também demanda um apoio estatal para conquistar parceiros, como exemplificam os casos do acordo com a empresa francesa DCNS para a construção dos submarinos, e com a Suécia para a aquisição dos caças Gripen NG.

REFERÊNCIAS

- Abdi. 2011. *Diagnóstico Base Industrial de Defesa Brasileira*. Brasília: ABDI.
- Abdi. 2013. *Panorama da Base Industrial de Defesa: Segmento Naval*. Brasília: ABDI.
- Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. “Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro”. *Revista Dados*. Vol. 31, No. 1, 1988, pp. 5-32. http://www.academia.edu/1956053/Presidencialismo_de_coalizao_o_dilema_institucional_brasileiro
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX*. São Paulo: Editora UNESP.
- Aron, Raymond. 2002. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed. UnB.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

- Brasil. 2008. *Decreto nº 6.592*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm
- Brasil. 2008. *Decreto nº 6.703*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm
- Brasil. 2004. *Emenda Constitucional Nº 45*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm
- Brasil. 2013. *Informações Complementares Relacionadas no Anexo II do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014*. Volume 1. http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B-2CE99EB34DD6FF80460E31505D464A6.noder?codteor=1135758&filename=Tramitacao-PLN+9/2013+CN
- Brasil. 2012. *Lei nº 12.598*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm
- Brasil. 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>
- Brasil. 1996. *Política de Defesa Nacional*. <http://www.idepe.org/pdf/BrasilPoliticaDefensaNacional.pdf>
- Brasil. 2005. *Política Nacional de Defesa*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm
- Brasil. 2012. *Política Nacional de Defesa*. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- Brasil. 2012. *Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED)*. *Metodologia*. Brasília: Ministério da Defesa.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2006. *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. FGV. <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>
- Brites, Pedro V. P.; Martins, José M. Q.; Silva, Athos M. M. *Papel dos Mísseis Cruzadores de Longa Distância nas Marinhas da Coréia do sul e Japão: Lições para a marinha do Brasil na defesa do pré-sal no contexto do atlântico sul*. SEBREEI. Porto Alegre, 2013.
- Carvalho, Gregório Echeverría. 2014. *Política externa e política comercial brasileira entre 1930 e 1942: comércio e defesa nacional*. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2014.
- Cason, Jeffrey W.; Power, Timothy J. 2009. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.30, No. 2.

- Cervo, Amado Luiz; Bueno, Clodoaldo. 2010. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Cervo, Amado Luiz. 2003. "Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". *Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (2), pp. 5-25. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000200001&script=sci_arttext
- Cheibub, Zairo. 1985. *Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*. Dados. RJ, Vol 28, n.01. p. 113-131.
- Coronel, Daniel Arruda; Azevedo, André Felipe Z. de.; Campos, Antônio Carvalho. 2014. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 1 (134), pp. 103-119, janeiro-março.
- Costa, Edimilson. 2008. *A globalização e o capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Expressão Popular.
- Couto, Cláudio G.; Abrucio, Fernando. 2003. "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições". *Tempo soc.* vol.15 no.2 São Paulo Nov. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200011&script=sci_arttext
- Proença Jr., Domicio; Diniz, Eugênio; Raza, Salvador G. 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed..
- Faria, Carlos Alberto. 2012. O Itamaraty e a Política externa brasileira. Do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, vol, 34, p. 311-355.
- Fiani, Ronaldo. 2014. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, Roberto (org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
- Figueira, Ariane Roder. 2011. *Introdução à análise da política externa*. São Paulo: Saraiva.
- Fonseca, Pedro C. D. 2015. *Desenvolvimentismo: A construção do conceito*. Brasília: IPEA,. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.
- Fonseca, Pedro C. D. 2003. "Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930". *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 1 (89), janeiro-março.
- Furtado, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

- Giddens, Anthony. 2001. *O Estado-nação e a Violência: Segundo Volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico*. São Paulo: Ed USP.
- Gomide, A. A.; Pires, Roberto. 2014. Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Gomide, A. A.; Pires, Roberto. *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
- Grammer, Robbie; Johnson, Keith. 2018. “Tillerson Praises Monroe Doctrine, Warns Latin America of ‘Imperial’ Chinese Ambitions”. *Foreign Policy*, feb. 2nd <http://foreignpolicy.com/2018/02/02/tillerson-praises-monroe-doctrine-warns-latin-america-off-imperial-chinese-ambitions-mexico-south-america-nafta-diplomacy-trump-trade-venezuela-maduro/>
- Johnson, Keith. 2013. “Kerry Makes it Official: ‘Era of Monroe Doctrine is Over’”. *The Wall Street Journal*.
- Hahn, Maria da Graça.; Martins, José Miguel Quedi.; Oliveira, Lucas K. I. 2014. *Seminário Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira*. Porto Alegre: ISAPE. <https://isape.files.wordpress.com/2014/11/hahn-martins-oliveira-orgs-2014-i-seminc3a1rio-casas-de-unic3a30.pdf>
- Heinsfeld, Adelar. 2009. *As Relações Brasil-Chile: o pacto ABC de 1915*. AN-PUH – XXV. Simpósio Nacional de História. Fortaleza.
- Herrlein Jr., Ronaldo. 2014. A Construção de um Estado Democrático para o Desenvolvimento no Século XXI. IPEA, *Texto para Discussão* 1935. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA.
- Hudson, Valerie; Vore, Christopher. 1995. Foreign policy analysis: yesterday, today and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, vol. 39, n2, p. 209-238.
- International Institute of Strategic Studies – IISS. 2016. *The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London: IISS.
- Kenneth P. Werrell. 1985. *The Evolution of the Cruise Missile*. Air University Press, Alabama. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a162646.pdf>
- Khana, Parag. 2008. *O Segundo Mundo: impérios e a influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Lima, Raphael Camargo. 2015. *A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Uma Grande Estratégia inconclusa*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação San Tiago Dantas. São Paulo.
- Martins, José Miguel Quedi.; Cepik, Marco Aurélio C. 2014. Defesa Nacional

- Antimíssil dos EUA: A Lógica da preempção e suas implicações internacionais. In: Arturi, Carlos S. (Org.). *Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança*. Porto Alegre: Cegov/UFGRS. http://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_38.pdf
- Martins, José Miguel Quedi. 2008. *Digitalização e Guerra Local como Fatores do Equilíbrio Internacional*. 2008. 327 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.
- Milani, Carlos R. S. ; Pinheiro, L. 2013. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional* (PUCRJ. Impresso), v. 35, p. 11-41.
- Ministério da Defesa. 2017. *Minutas do Livro Branco, da PND e da END estão disponíveis para leitura*. <http://www.defesa.gov.br/noticias/29093-minutas-do-livro-branco-da-pnd-e-da-end-estao-disponiveis-para-leitura>
- Moura, Delmo Alves de. 2008. *Análise dos Principais Segmentos da Indústria Marítima Brasileira: Estudos das dimensões e dos fatores críticos de sucesso inerentes à sua competitividade*. Tese (Doutorado em Engenharia Naval e Oceânica) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Oliveira, Henrique Altemani de. 2005. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Oliveira, Lucas K.; Marco Cepik e Pedro Vinicius P. Brites. 2013. “O Pré-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: A Defesa em Camadas e o Papel da Integração Sul-Americana”. *Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS.
- Oliveira, Lucas K. 2012. *Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/76222>
- Oliveira, Marcelo F. 2005. *Elites Econômicas e Política Externa no Brasil*. São Paulo, IEEI/mimeo.
- Pinnheiro, Letícia. 2000. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira”. *Revista Contexto Internacional*, vol. 22, n.02, p. 305-335.
- Portos e Navios. 2018. *Marinha começa a montagem final do primeiro subma-*

rino convencional do Prosub. <https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/42713-marinha-comeca-a-montagem-final-do-primeiro-submarino-convencional-do-prosub>

- Proença Jr, Domício; Duarte, Érico E. 2005. “The Concept of Logistics derived from Clausewitz: All That is Required so That the Fighting Force Can be Taken as a Given”. *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, No. 4, 645–677, August. https://www.academia.edu/14617681/The_Concept_of_Logistics_derived_from_Clausewitz_All_That_is_Required_so_That_the_Fighting_Force_Can_be_Taken_as_a_Given
- Putnam, Robert. 2010. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. *Revista de Sociologia e Política*, vol 18, n36, jun.
- Salomón, M. ; Pinheiro, Leticia. 2013. “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, Desafios e Possibilidades”. *Revista Brasileira de Política Internacional* (Impresso), v. 56, p. 40-59.
- Sandler, Todd; Hartley, Keith. 2007. Defense in a Globalized World: An introduction. In: Sandler, Todd; Hartley, Keith. 2007. *Handbook of Defense Economics*. (Vol. 2). North Holland: Elsevier.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2014. *Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?*. Relações Internacionais, Lisboa , n. 44, dez.
- Sennes, Ricardo Ubiraci. 2003. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Silva, André Luiz Reis da. 2010. “As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010)”. *Meridiano 47* vol. 11, n. 120, jul.-ag, pp. 18-24. <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/viewArticle/637>
- Silva, André Luiz Reis da. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). 2015. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, janeiro/abril, p. 143-184.
- Silva, Igor Castellano; Martins, José Miguel Q. 2014. “Exército Nacional e Construção do Estado na África: A Abordagem Brasileira no Caso da República Democrática do Congo”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, v.3, n.5, Jan-Jun, p. 137-179.
- Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Soares de Lima, Maria Regina. 2000. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*: Vol. 22, N. 2. <http://mundorama>.

- net/2000/10/09/contexto-internacional-vol-22-n%C2%BA-2-2000/
Soares de Lima, Maria Regina; Santos, Fabiano. 2001. “O congresso brasileiro e a política de comércio exterior”. *Lua Nova*, n 53. São Paulo.
Unasul. 2008. Tratado Constitutivo da UNASUL.
Visentini, Paulo G. Fagundes. 2015. Editor’s Note. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 4, N. 7. <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/issue/view/2545/showToc>
Visentini, Paulo G. Fagundes. 2013. *A Projeção Internacional do Brasil 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier.
Visentini, Paulo G. Fagundes. 1995. *Relações Internacionais e Desenvolvimento: O nacionalismo e a política externa independente 1951-1964*. Petrópolis: Vozes.

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise da relação entre a Política Externa, a Política de Defesa e o Modelo de Desenvolvimento no Brasil em perspectiva histórica. Utiliza-se uma abordagem paradigmática, buscando identificar as fases da Grande Estratégia do Brasil que perpassam os limites dos mandatos presidenciais, estando ligadas também aos constrangimentos políticos, econômicos e militares do Sistema Internacional. O período abordado inicia-se na década de 1930, com a ascensão do Estado Desenvolvimentista, aborda a inflexão da década de 1980 (Estado Normal/ Neoliberal), e analisa a retomada e a crise dos investimentos em defesa nos anos 2000 e 2010 (Estado Logístico).

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Política Externa; Política de Defesa.

Recebido em 20 de novembro de 2017.

Aprovado em 15 de fevereiro de 2018.

DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS DOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2016)

Kamilla Raquel Rizzi¹

Diego Felipe Barbosa Antunes²

Introdução

O presente artigo analisa uma das bases da política externa brasileira ao remeter à busca pelo desenvolvimento nacional sua ação externa, condicionando a isso diversas subáreas como a segurança internacional. Oferecer-se-á a esse posicionamento brasileiro um embasamento teórico centrado na doutrina da Segurança Humana, propondo redirecionamento do enfoque da segurança – do Estado para o ser humano – e, portanto, de ameaças e estratégias de segurança. As primeiras são ampliadas de forma a incluir, junto com as ameaças clássicas (guerras, terrorismo), ameaças de cunho socioeconômico, como a fome ou a insalubridade; as segundas são sumarizadas em duas frentes, como a proteção do indivíduo contra ameaças diretas e o empoderamento (prevenção contra o surgimento de ameaças). O link entre estratégias gerais

¹ Professora adjunta de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa/UNIPAMPA. Doutora em Ciência Política. Mestre em Relações Internacionais. Licenciada em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora do Núcleo de Análise de Política Externa Brasileira (NaPEB/UNIPAMPA), pesquisadora do GeÁFRICA/UNIPAMPA e pesquisadora associada do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS). E-mail: kamillarizzi@unipampa.edu.br.

² Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa, sob a orientação da Profa. Kamilla Raquel Rizzi. Tem experiência na área de Relações Internacionais, com ênfase em Segurança Internacional, principalmente nos seguintes temas: desarmamento nuclear, Segurança Humana, missões de paz e Pesquisas da Paz. E-mail: diegoofba@hotmail.com.

de desenvolvimento e o planejamento de segurança é apresentado nessa última: medidas como a geração de emprego ou o combate à fome aparecem como um elo entre desenvolvimento e segurança útil ao discurso e atuação do Brasil. Tais considerações serão analisadas de forma mais detida com relação às políticas dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Roussef (2011-2016).

Faz-se necessário, assim, verificar o modo como a política externa do país se estrutura, com vistas a entender as bases sob as quais se assenta a visão brasileira de segurança. Assim, o problema de pesquisa pontuou-se em torno de identificar quais as ligações teóricas possíveis entre política externa como ferramenta de desenvolvimento nacional e planejamento de segurança internacional no caso brasileiro? Como hipótese de trabalho, compreende-se que a política externa brasileira, ao elevar o desenvolvimento nacional como seu objetivo último, condiciona áreas correlatas das relações exteriores do país ao mesmo fim, como o discurso de segurança internacional promovido e defendido externamente. A ligação teórica entre desenvolvimento socioeconômico e Segurança Humana oferece ao Brasil boas possibilidades de maior inserção internacional, na medida em que possibilita a coerência de discurso e planejamento entre as esferas econômica e de segurança internacional. A relevância desta temática reside no caráter contemporâneo da proposta, corroborando na construção da diretriz de atuação brasileira no cenário internacional (a posição holística com relação à segurança internacional). Metodologicamente, o artigo foi construído por meio de uma abordagem qualitativa, utilizando-se o método hipotético-dedutivo em fontes primárias e secundárias, examinando a hipótese referente à relação entre desenvolvimento e segurança na política externa brasileira.

Considerações teóricas iniciais

A política externa é formulada pelo governo – em geral, o poder executivo – e executada pela diplomacia do país, ou seja, o corpo humano e burocrático que concretiza as ações determinadas pelos formuladores. Infere-se o caráter iminentemente estatal de uma política externa – apesar de contar com alguma influência da sociedade civil, trata-se de uma política pública preponderantemente formulada pelo Estado. Parte-se do pressuposto de que o sistema internacional engloba um conjunto de unidades políticas, os Estados, cuja presença é acentuada a ponto de influenciar as decisões dos outros atores (Aron 2008). Logo, são os grandes Estados os responsáveis por moldar o sistema na direção de uma estrutura oligopolista de poder, onde é vigente

a anarquia. Aos Estados menores, caberia a tarefa de ajustamento ao sistema imposto pelas grandes potências. Assim, grande parte do objetivo de uma política externa centra-se na realização de uma inserção internacional favorável ao país. Na visão de Aron, essa inserção seria proveniente da quantidade de poder de um Estado: se for grande, o Estado pode se inserir de forma a moldar o sistema; se for pequena, cabe a ele a submissão a um sistema ditado pelas grandes potências.

Segundo Spektor (2014), os objetivos de país podem resumir-se ao propósito da manutenção da autonomia: só por meio dela um Estado poderia garantir uma inserção internacional vantajosa e coerente com seus interesses. Para o autor, esse é o objetivo que explica as ações externas do Brasil pelo menos desde a década de 1950, quando o país teria adotado o “projeto autonomista” de política internacional. Lafer (1987), por sua vez, busca delinear uma estratégia de inserção própria para países de menor poder. Para ele, tais Estados estariam em constante processo negociador, buscando inserir suas pautas ou promover reformas na estrutura do sistema que venham a beneficiar seu posicionamento. Também em relação ao meio internacional, Lafer esquematiza a inserção internacional de um país como dependente de seu desempenho em três campos – estratégico-militar, relacionamentos econômicos e valores – e em diferentes contextos diplomáticos – o das grandes potências, regional e contíguo (vizinhos).

Diante desse escopo teórico, compreende-se que Putnam (2010) corrobora com nosso entendimento. Para ele, todo Estado teria, a grosso modo, duas esferas de atuação: a externa, denominada “Nível 1”; e a interna, o “Nível 2”³. Preocupado em entender as formas pela qual esse entrelaçamento de influências ocorre, Putnam argumenta que todo acordo ou decisão tomada no Nível 1 deve obrigatoriamente ser aprovada no Nível 2, via deliberação parlamentar. As chances de uma ação estatal tomada no Nível 1 serem ratificadas internamente dependem do tamanho dos *Win-Sets*⁴, ou seja, do conjunto de acordos ou decisões internacionais que seriam internamente aprovados. Caso a ação estatal esteja fora do *Win-Set*, o Estado corre o risco de “defecção involuntária”, consequência de reprovação interna.

Putnam não analisa abertamente estratégias de política externa ou de inserção internacional. Entretanto, sua teoria permite derivar elementos interessantes para a presente pesquisa. Para não correr o risco de defecção involuntária, um Estado deve se guiar externamente de forma a atender as pressões e interesses dos atores internos. Isso significa orientar a política ex-

3 Para Putnam, pouco importa identificar qual nível tem mais peso, pois haveria um equilíbrio de influências entre o externo e o interno.

4 Conjunto de vitórias, em tradução livre.

terna e o corpo diplomático na busca de objetivos externos condizentes com o interesse nacional geral. Em outras palavras, o Jogo de Dois Níveis recomenda que um Estado busque alinhar os interesses internos com os externos, de forma a garantir coerência. Nessa via de interpretação, a coerência de interesses internos e externos seria a estratégia de inserção de Putnam.

Como reconhece Altemani (2005, 3-6), num sistema internacional anárquico, todos os Estados são livres para, cada um a seu meio, buscar a projeção externa de seus interesses. O autor considera dever estatal o alinhamento dos interesses internos com os externos, sendo tarefa da política externa desenhar um projeto de atuação que atenda a esse imperativo. A partir dessas considerações, qual seria, no caso brasileiro, o elemento que torna possível alinhar o objetivo nacional interno com o objetivo nacional externo? Como premissa a ser verificada, parte-se da ideia de que a busca pelo desenvolvimento nacional é, justamente, o elemento que traz a coerência de níveis para o Brasil. Contudo, antes de analisar a forma pela qual o desenvolvimento é buscado pela política externa, é necessário abordar outro conceito em relação à mesma.

Diversos autores ressaltam características peculiares à política externa brasileira. Soares de Lima (2005), por exemplo, identifica que a formação da política externa brasileira é única no continente latino-americano, pela sua formação precoce. Isso se deve principalmente à opção do Brasil Imperial em empregar a diplomacia – ao invés das Forças Armadas – na delimitação das fronteiras nacionais. O sucesso dessa empreitada marcou no serviço diplomático brasileiro, já de início, a ideia de setor autônomo do governo, imune às clivagens partidárias características do jogo político e, portanto, marcado pelo continuísmo, em geral.

Nesse sentido, Cheibub (1984) argumenta que o Ministério das Relações Exteriores brasileiro (MRE) é dotado de um alto grau de institucionalização, advinda de quatro características: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão. O resultado dessa institucionalização seria semelhante ao diagnosticado por Soares de Lima: o continuísmo característico da política externa. Reforçando esse consenso, Altemani e Lessa (2006) partem do pressuposto de que a política externa goza de continuidade em razão do relativo apartidarismo, que por sua vez é consequência da insularidade institucional de um ministério de pauta pouco atrativa do ponto de vista eleitoral. Também Cervo (2008, 11) lembra que, no geral, há uma relação mútua de influências entre diplomacia, governo e sociedade civil. No caso brasileiro, entretanto, o MRE teria historicamente optado por manter a opinião pública fora da formulação da política externa nacional, o que, em consequência, propiciaria menor pressão da mesma.

Já Spektor (2014, 19) adiciona a ideia de que a continuidade da política externa brasileira também se deve ao histórico positivo atribuído ao serviço diplomático nacional. Tal histórico seria resultado do esforço da diplomacia em defender a autonomia do país, que acabou angariando para si aliados e apoiadores “no setor privado e no aparelho de Estado, em partidos políticos de esquerda e de direita, em forças conservadoras e reformistas”, garantindo ao MRE uma espécie de “blindagem” contra as mudanças governamentais.

Esse continuísmo é importante para compreender a observação de Soares de Lima (2005a), segundo a qual diretrizes básicas da política externa brasileira mantiveram-se praticamente incólumes ao longo do século XX. Também por isso, segundo Miyamoto (2010, 9), a história da política externa do Brasil não se caracteriza por alterações bruscas em sua trajetória, mas sim por mudanças conjunturais que, no entanto, tenderam a manter a essência da inserção externa do país.

Buscando consolidar teoricamente tal característica, Cervo (2008, 26-29) argumenta que esse continuísmo proporcionou ao Itamaraty uma acumulação de diretrizes, objetivos, orientações e características relativos ao processo de formulação da política externa, o “acumulado histórico da política externa brasileira”. Tal acumulado detém as bases teóricas sobre as quais a formulação de política externa se assenta⁵. Na medida em que se baseia nas condições de insularidade institucional do MRE ou afastamento da diplomacia brasileira em relação à opinião pública, a adoção do acumulado histórico como referencial teórico poderia enfraquecer uma inserção internacional baseada no modelo de Putnam (2010). Uma política externa distante das clivagens internas não teria, a princípio, motivos para se preocupar com a coerência de níveis, visto que o Nível II não teria peso relevante para gerar a ameaça de defecção involuntária das ações estatais no exterior.

Ainda que esse pudesse ser o caso em boa parte do século XX, não se pode mais descrever a atual conjuntura nesses termos. De acordo com Castro Neves, (2006, 369-370), outro fator responsável pela continuidade da política externa brasileira seria o “consenso tácito” entre atores envolvidos com ela. Esse consenso, durante o Império e a República Velha, teria girado em torno da necessidade de demarcação territorial; de 1946 a 1980, residiu na estraté-

5 Em esforço de esquematização, Cervo divide essas bases em oito características de atuação externa brasileira historicamente acumuladas, a saber: primeiro, a defesa dos princípios de coexistência pacífica como a não intervenção, a autodeterminação dos povos ou a solução pacífica dos conflitos; segundo, o jurisdicismo, ou seja, o pleno respeito às normas jurídicas internacionais e a defesa de sua observância; terceiro, o multilateralismo normativo; quarto, a ação externa cooperativa e não confrontacionista; quinto, estabelecimento de parcerias estratégicas; sexto, atuação realista e pragmática; sétima, cordialidade oficial no trato com os vizinho; e, por fim, oitava, a busca do desenvolvimento como vetor.

gia da “substituição de importações”. A partir da década de 1990, entretanto, fatores como a globalização e a aceleração da tecnologia da informação, a redemocratização, a abertura econômica, a multilateralização das relações exteriores brasileiras ou a promoção da integração sul-americana teriam posto um fim relativo a esse consenso, gerando um maior interesse da opinião pública interna acerca dos rumos tomados pela diplomacia brasileira.

O desenvolvimento heterodoxo na política externa do Brasil

Adotada a noção de acumulado histórico, o artigo toma como premissa que, sem desmerecer as outras sete características elencadas por Cervo (2008), o desenvolvimento enquanto objetivo ocupa um lugar central na formulação de política externa. Isso é facilmente verificável na literatura. Apesar de não poder ser considerado o primeiro grande objetivo da política externa do Brasil como país independente, Lafer (2009, 46) ressalta que, após o serviço diplomático brasileiro fixar as fronteiras, os tomadores de decisão passaram a pautar a política externa pela busca do desenvolvimento nacional.

O Barão do Rio Branco já trazia essa ideia em 1909, quando advogava que a paz e a estabilidade conquistadas pelas fronteiras eram requisitos necessários para garantir o “progresso nacional” (Lafer 2009, 54). Mas foi com a ascensão do Estado desenvolvimentista de Getúlio Vargas, na década de 1930, que o desenvolvimento passou a ser enfaticamente afirmado como grande objetivo nacional, interna e externamente.

Na mesma linha, Huguency Filho (2005, 71) considera que após a Segunda Guerra Mundial, o Terceiro Mundo adotou um modelo reformador de desenvolvimento que exigia uma coerência entre as dimensões interna e externa. Essa coerência se dava entre a adoção de uma estratégia nacional interna de desenvolvimento e a orientação à uma política externa que exercia uma dupla função: apoiar os esforços internos de desenvolvimento e combater o viés antidesenvolvimentista gerado internacionalmente pelos países desenvolvidos.

Para Altemani (2005, 1), é principalmente a partir da década de 1960 que a política externa foi devidamente atrelada ao projeto nacional de desenvolvimento. Como exemplos, a Política Externa Independente (PEI), vigente durante os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) trazia como metas a diversificação das parcerias comerciais brasileiras e a abertura de novos mercados externos, sempre em nome do desenvolvimento

(Dantas 1962); excetuando-se Castelo Branco (1964-1967), todos os governos militares (1964-1985) buscaram conservar as principais características da política externa dos governos anteriores, tais como o nacionalismo e o desenvolvimento como objetivo externo (Cervo and Bueno 1992, 331).

Os governos Sarney (1985-1990) e Itamar Franco (1992-1995) não destoaram muito dessa tendência. Em nome do desenvolvimento, a política externa de José Sarney foi atrelada aos esforços de estabilização macroeconômica para conter a crise inflacionária e comercial que assolava o país na década de 1980, por meio da busca por “parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem a mecanismos de inserção e cooperação capazes de dar vazão ao esgotamento do modelo de substituição de importações, à perda de competitividade e aos riscos de marginalização do país” (Albuquerque 2000, 367).

Em seu discurso de posse, Collor anunciou que sua política externa “[...] há de incorporar as melhores vocações diplomáticas brasileiras. A contribuição para a paz e a justiça será permanente. A luta pelo desenvolvimento orientará a todo tempo a ação externa da República” (Collor de Mello 1990, 22). A diferença para com os antecessores, segundo Cervo (2008, 22), são os meios pelos quais se pretende alcançar esse desenvolvimento. Ao invés do protecionismo, da diversificação de parceiros ou do fomento estatal ao vigor industrial, a aderência brasileira à onda neoliberal da década de 1990 inseriu a abertura comercial, o enfoque nos grandes mercados tradicionais e a privatização como os caminhos para impulsionar a economia do país e, em consequência, o bem-estar da população. De fato, o mandato presidencial de Itamar Franco (1992-1995), impossibilitado de retomar a prática desenvolvimentista da substituição de importações, buscou ao menos imprimir a postura desconfiada com que o Brasil dos anos desenvolvimentistas considerava os projetos externos de desenvolvimento (Cannani 2003).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) também elencou o desenvolvimento como um dos objetivos centrais da atuação internacional brasileira. Explicando o projeto de autonomia pela integração do presidente, Luiz Felipe Lampreia afirma que “parece correto dizer que, no caso do Brasil, o objetivo principal é conseguir do intercâmbio externo elementos úteis à realização da meta prioritária do desenvolvimento na acepção mais abrangente do conceito”. Ou seja, só buscando a plena integração no sistema econômico mundial o Brasil poderia engendrar um processo de crescimento e desenvolvimento sustentado (Lampreia 1998, 8).

A persistência com que o desenvolvimento surgiu como objetivo central da política externa dos vários governos brasileiros do século XX é um forte indício de sua centralidade. Imprescindível, portanto, é compreender o atual conceito de desenvolvimento. A complexidade em definir-se esse conceito de-

riva, em parte, do fato de este ter se alterado muito durante o século XX. Com relação ao Brasil, por exemplo, Arbix e Zilbovicius (2001) relatam que:

Em um país de carências como o nosso, desenvolvimento já foi totem e tabu. Com profundas raízes no passado, mas encravado nos territórios do futuro, esse conceito foi ao longo do século XX fonte inesgotável de criação, proteção e destruição de novas imagens do mundo, em especial nos países atrasados. Sob o domínio do Estado, insinuou-se para além do bem e do mal. Momentos houve em que irrompeu prenhe de sentimentos, envolvendo governantes e governados com as razões da economia. Em outros, porém, mal conseguiu disfarçar um vazio cínico, que aproximou sua elasticidade de conceito ao de uma usina de ilusões (Arbix and Zilbovicius 2001, 55).

De acordo com Sachs (2008, 30), as reflexões sobre desenvolvimento surgem na década de 1940, na forma dos esforços em promover a reconstrução econômica e social dos países europeus devastados pela guerra. É nesse período que a discussão sobre desenvolvimento ganha força internacional a partir das teses defendidas pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), tais como a deterioração dos termos de troca, o sistema centro-periferia ou a própria noção de “subdesenvolvimento”. A superação dessa condição de atraso passou a ser identificada com uma estratégia dupla de atuação do Estado: internamente, substituição de importações e enfraquecimento do modelo primário exportador; externamente, reforma do sistema econômico internacional, com alteração das regras de comércio e melhor distribuição dos recursos. O sucesso dessa estratégia foi relativo: no plano doméstico, logrou industrializar algumas economias como a brasileira sem, contudo, propiciar grandes progressos na área social; no plano externo, a reforma foi barrada por oposição dos países desenvolvidos (Hugueneu Filho 2005, 66-67). Tratava-se, assim, de uma noção de desenvolvimento mais identificada com o crescimento industrial e com a contestação das estruturas internacionais; à dimensão social era relegado um segundo plano.

A década de 1970 foi um momento importante de transformações em relação ao conceito de desenvolvimento. Surgiu, na Conferência de Estocolmo de 1972, a vertente do “ecodesenvolvimento”⁶, segundo a qual não apenas de crescimento econômico e preocupação social deveria se revestir uma estratégia de desenvolvimento, mas também da responsabilidade com a preservação

6 Em 1991, com o lançamento do Relatório Brundtland, tem-se o abandono da nomenclatura ecodesenvolvimento e a adoção do termo “desenvolvimento sustentável” (ROMEIRO, 2012).

ambiental⁷. Assim, nos anos 1990 se consolidou uma nova compreensão, com o surgimento do chamado “desenvolvimento humano”⁸. Essa visão mais heterodoxa, entretanto, não conseguiu atingir consonância na academia, permanecendo contraposta à uma vertente ortodoxa, pela qual o processo de desenvolvimento é diretamente – e, de certa forma, exclusivamente – associado ao bom desempenho de indicadores macroeconômicos como o Produto Interno Bruto (PIB), a renda per capita ou os níveis de emprego (Medeiros 2010).

Apesar do consenso acerca da centralidade no indivíduo, há uma grande heterogeneidade de visões dentro da linha heterodoxa. Amartya Sen (2000, 28) advoga que o desenvolvimento é um processo no qual se observa o alargamento das liberdades de escolha individuais. Prova disso, para ele, é a própria riqueza, que em vez de conter valor em si mesmo na verdade nada mais é do que um meio para se alcançar a felicidade, pela expansão ilimitada das liberdades de escolha. Assim, tem-se que o mero crescimento econômico não pode ser o objetivo único de nenhum governo, pois ele por si só não é capaz de trazer o bem-estar.

Na verdade, para Sen, o crescimento não pode sequer ser visto como base do desenvolvimento, pois ambos os processos seriam complementares: a expansão das liberdades de um indivíduo acarreta no aumento das capacidades do mesmo, tais como a capacidade de trabalhar, auferir renda e consumir. O autor explica:

[...] o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Essa relação

7 Esse processo ocorre concomitantemente ao da América Latina. Os choques petrolíferos da década de 1970, a crise da dívida e a onda inflacionária da década de 1980 produziram enormes adversidades sobre a vida dos povos dessa região, sendo o processo de redemocratização o momento em que a sociedade civil passou a pressionar mais os governos. Tanto os pensadores cepalinos quanto os economistas internacionais se veem mais compelidos a admitir a necessidade de “resgate da dívida social”, incorporando às preocupações com a eficiência dos mercados o imperativo da melhor distribuição da riqueza, de crescimento com equidade social (HUGUENEY FILHO, 2005, p. 68-69).

8 Menos uma vertente de desenvolvimento e mais uma expressão que sumariza os valores e o sujeito prioritário do mesmo, o termo tem origens no trabalho teórico do paquistanês Mahbub UlHaq, com a colaboração do indiano Amartya Sen. O desenvolvimento humano ascende dentro de um contexto maior de ocorrência de diversas convenções e conferências internacionais de teor humanista – é a chamada “década social”. Encomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Relatório de Desenvolvimento Humano deu início, em 1990, a uma série de publicações anuais, as quais passaram – por meio do “Índice de Desenvolvimento Humano”, IDH – a monitorar os processos de desenvolvimento no mundo (OLIVEIRA, 2011).

estabelece um importante **encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e torna as privações humanas mais raras e menos pungentes** (Sen 2000, 114, grifo nosso).

Assim, longe de se ater a uma abordagem meramente moral, Sen defende que o fim das desigualdades por meio da expansão das liberdades individuais é poderoso elemento propulsor do crescimento econômico, além de ser o objetivo último do desenvolvimento. O autor traça uma estratégia de desenvolvimento que perpassa cinco dimensões correlatas: oportunidades econômicas, liberdades políticas, faculdades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Sendo interdependentes, o investimento em uma dimensão tende a trazer benefícios diretos para as outras. Para alcançar a expansão dessas liberdades, entretanto, o governo deveria focar seus esforços na eliminação daquilo que Sen chama de “fontes de privação de liberdade”, tais como a fome, a miséria ou a desigualdade social (Sen 2000, 18).

Outro autor heterodoxo é Ignacy Sachs (2008), que propõe uma estratégia em três pilares: a modernização do núcleo produtor, o crescimento das taxas de emprego e a ação sobre o bem-estar das pessoas (2008, 88-89). Sua tese é ampla, abarcando variáveis como cultura, sustentabilidade ambiental, felicidade individual, direitos humanos, dentre outros elementos que para ele devem constar em qualquer estratégia nacional de desenvolvimento. Sachs argumenta que o desenvolvimento precisa ser pensado de forma multidimensional, passando por cinco dimensões: social, ambiental, territorial, econômica e política:

Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento, com consequências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor. Em vez de maximizar o crescimento do PIB, **o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância** (Sachs 2008, 14, grifo nosso).

O presente artigo adota a vertente heterodoxa como vetor de análise. Na medida em que o foco da pesquisa reside na política externa brasileira e, sendo ela atribuição majoritária do poder executivo, é natural considerar que o entendimento de desenvolvimento do governo, transparecerá em seus discursos e ações externas. Em pronunciamento na conferência do Fundo Mundial de Combate à Pobreza, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)

ressaltou sua preocupação social:

O combate à fome e à pobreza não é uma meta utópica. Consiste na luta contra a exclusão e a desigualdade, e a favor da justiça social e do crescimento sustentável. Estou propondo uma mudança de atitude. Estou fazendo um chamado ético e político para que a comunidade internacional trabalhe por um novo conceito de desenvolvimento, em que a distribuição da renda não seja consequência, mas a alavanca do crescimento (Silva 2004, s/p).

Três elementos devem ser ressaltados: a preocupação com a justiça social, a menção a um novo modelo de desenvolvimento que seja encarado como “alavanca do crescimento”, em retórica bastante semelhante à de Amartya Sen, e o chamado à comunidade internacional, ou seja, a disposição brasileira de promover essa visão ampla de desenvolvimento nos foros internacionais.

Em discurso de teor semelhante, a presidente Dilma Rousseff (2011-2016) assinala, diante da Assembleia Geral da ONU, que em seu primeiro mandato o governo buscou promover

[...] a construção de uma sociedade inclusiva baseada na igualdade de oportunidades. A grande transformação em que estamos empenhados produziu uma economia moderna e uma sociedade mais igualitária. Exigiu, ao mesmo tempo, forte participação popular, respeito aos Direitos Humanos e uma visão sustentável de nosso desenvolvimento (Rousseff 2014, s/p).

Percebe-se, dessa forma, que ambos os presidentes buscam associar o sucesso do desenvolvimento brasileiro ao combate à pobreza e à desigualdade, não ao vigor econômico. São visões convergentes com o pressuposto teórico aqui apresentado. Como se verá adiante, é justamente a proximidade à essa vertente que torna possível argumentar a visão ampliada de segurança adotada pelo Brasil.

Esses indícios indicam que, tanto no plano doméstico como no exterior, o Brasil defende uma visão heterodoxa de desenvolvimento bastante convergente com a adotada por esse trabalho. Independentemente de ser complementar ou prioritária ao esforço de desenvolvimento brasileiro, é fato que a política externa é uma política pública inteiramente planejada dentro da lógica de alcance a esse objetivo. O quadro histórico apresentado anteriormente é o primeiro indício, mas existem outros. A política externa é uma política pública ampla, que engloba várias dimensões de atuação tais como a econômica, diplomática, de segurança, dentre tantas outras. Uma das hipóteses centrais do presente artigo diz respeito à força do desenvolvimento enquanto objetivo: sendo preponderante, tal objetivo condiciona o planejamento

de política externa como um todo. O enfoque do presente artigo, no entanto, reside na influência desse objetivo numa subárea específica de política externa, a segurança internacional.

A visão brasileira de segurança internacional

A condicionalidade do planejamento brasileiro de política externa na subárea de segurança internacional é evidente. A análise da bibliografia revela que uma visão ampliada – ou holística – de segurança tem como característica principal o fato de considerar problemas comumente identificados com a problemática do desenvolvimento como ameaças. Essa convergência resulta numa aproximação entre os campos do desenvolvimento e da segurança, o que pode incidir na confecção de estratégias unas que se adequem tanto a um, quanto a outro campo. Um exemplo pertinente dessa lógica é o elemento da pobreza: isolado dos estudos de segurança tradicionais⁹, é considerado uma dupla ameaça segundo uma visão mais ampliada: ameaça direta, pois trata-se de uma aflição ao sujeito humano; e indireta, uma vez que sujeita o ser humano à outras ameaças – doenças, por exemplo (Schoo 2008, 3).

Em geral, uma das preocupações centrais das visões holísticas de segurança diz respeito à estabilidade de uma sociedade. Nesse sentido, um dos problemas identificados é o desemprego. Enquanto limitador da distribuição de renda e da capacidade produtiva do país, o desemprego se constitui em ameaça na medida e que alimenta declives sociais (Dupas 1999, 195), onde existe a possibilidade de distúrbios tais como a informalidade e até mesmo o aumento da criminalidade.

A análise pode ir além. Estudos sobre missões de paz indicam que a estabilização de países auxiliados por intervenção externa nunca é plenamente alcançada quando a operação se limita ao alcance da paz negativa (mera ausência de conflito armado). A paz positiva só é alcançada quando a dinâmica de crescimento econômico do país é impulsionada, de forma a ventilar na sociedade os benefícios de um processo sustentado de desenvolvimento¹⁰.

Fica evidente que uma abordagem holística de segurança integra problemas como a pobreza, a miséria, a fome e o desemprego dentro da categoria de ameaças, seja para o Estado, para a sociedade ou para o indivíduo. A busca

9 Em síntese, “segurança tradicional” diz respeito à visão realista de segurança, segundo a qual apenas elementos geoestratégicos e militares se enquadram na análise.

10 Nessa visão, o fomento ao desenvolvimento funciona não apenas como medida preventiva contra o surgimento de declives sociais que possam fomentar conflitos; também auxilia na implementação ou manutenção do ambiente democrático do país (Oliveira 2011, 102).

de uma abordagem coerente entre economia e política tende, nesse sentido, a gerar um “enfoque desenvolvimentista” sobre a paz (Hugueneu Filho 2005, 76) muito interessante.

A coerência entre os dois aspectos é importante pois, como argumenta Sloboda (2013, p. 98), um país como o Brasil deve ter uma política de defesa que seja um meio termo entre duas realidades: a de um país de proporções territoriais continentais, preponderância regional e considerável peso internacional; e a de um país em desenvolvimento, que padece de graves mazelas sociais responsáveis não apenas por prejudicar o bem-estar da população, mas também colocar em risco a estabilidade do país. A preocupação com ameaças derivadas do subdesenvolvimento é nítida. Contudo, o autor também lembra que o país não pode esquecer-se da segurança tradicional. Trata-se de uma observação válida, pois, tal como ressalta Proença Junior (2010), apesar de o sistema internacional ter atravessado grandes transformações ao longo do século XX, seria um erro assumir que as guerras interestatais são coisas do passado.

A busca pelo desenvolvimento não pode, portanto, sacrificar a capacidade brasileira de defender sua população e seus interesses de ameaças mais diretas como a guerra. Adotar uma abordagem de segurança que seja coerente com os dois objetivos é, como se argumenta, uma opção vantajosa. Além disso, segundo afirmam Buzan e Hansen, os Estudos de Segurança Internacional (ESI) têm seus objetos de análise definidos não pelos eventos ou pela política internacional, mas pelo crivo dos teóricos que os estudam e lhes atribuem ou não importância analítica. Assim, questões consideradas relevantes no Sul do sistema mundial – fome, miséria, insalubridade – tendem a ser negligenciadas pelos teóricos do Norte (Buzan, Huzan and Hansen 2012, 100).

Caberia a um Estado como o Brasil a promoção dessas questões na agenda mundial de segurança, bem como na academia. Para Sardenberg (1999), frisar as vulnerabilidades e ameaças mais heterodoxas e menos tradicionais presentes no sistema internacional atual – tais como as de caráter socioeconômico – configura-se como uma boa estratégia de inserção internacional. Nas palavras do autor:

Não é fácil fazer propostas com relação às vulnerabilidades emergentes e às possíveis atitudes do Brasil quanto às mesmas. Muitas delas já são tratadas diplomaticamente, nos planos bilateral e multilateral. Entretanto, seria de grande utilidade promovermos um amplo estudo acadêmico e debate político, que permitissem avaliar a substância de cada uma dessas vulnerabilidades, seus possíveis inter-relacionamentos e as eventuais maneiras de tratá-las no nível internacional, inclusive, onde couber, nas próprias Nações

Unidas (Sardenberg 1999, 172).

Deve-se lembrar ainda que a condicionalidade do planejamento nacional de segurança ao objetivo do desenvolvimento passa por fatores geopolíticos. De acordo com Lafer, dentre as várias “forças profundas”¹¹ da política externa brasileira, a distância geográfica do Brasil para com os polos mundiais de conflito tem grande peso sobre nossa percepção de segurança (Lafer 2009, 20).

Delineados os aspectos positivos da adoção de uma visão holística de segurança, bem como as evidências de uso dessa visão em presidências anteriores, resta analisar de que forma os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) trabalharam com essa abordagem. Esforços de caracterização da política externa dos governos Lula (2003-2010) são bastante comuns. De acordo com Dias (2014), a política externa desse período se caracteriza por uma reafirmação de vários princípios clássicos tais como a preservação da autonomia nacional, a busca pelo desenvolvimento, a índole pacifista, a defesa da não-intervenção, dentre outros (Dias 2014, 1). Complementarmente, Soares de Lima e Pinheiro argumentam que a política externa de Lula foi um misto de elementos tradicionais com inovações, resultando numa postura assertiva e ampliação de interesses e ambições possíveis graças à conjuntura internacional favorável de redistribuição de poderes (Hirst et al. 2010, 22).

Dentro dos amplos objetivos, iniciativas, diretrizes e orientações que guiaram a política externa do presidente Lula, uma característica específica e bastante evidente é de importância central para esta pesquisa: o humanismo, elemento responsável por aproximar a política externa brasileira no século XXI não apenas da vertente heterodoxa de desenvolvimento, mas também das noções humanizadas de segurança aqui abordadas.

Mantendo a continuidade das políticas externas anteriores, Lula reafirmou o objetivo do desenvolvimento econômico, mas, de acordo com Miyamoto, inovou ao adicionar o imperativo da “justiça social” (2010, 22). É importante ressaltar que essa orientação humanista não é exclusividade da política externa, pelo contrário: essa funcionou de forma a auxiliar um projeto social nacional de Lula (Penna Filho 2006, 356). Esse caráter integrado da política externa à orientação humanista nacional fica evidente na fala de Hirst, Soares de Lima e Pinheiro:

¹¹ De acordo com Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle (1967), as forças profundas podem ser entendidas como fatores geográficos, condições demográficas, forças econômicas e nacionalismo.

Ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: **manutenção da estabilidade economia; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas** (Hirst et al. 2010, 23, grifo nosso).

Com relação à política externa dos governos Dilma Rousseff (2011-2016), se inferem algumas considerações. Cervo e Lessa consideram a política externa de Rousseff como caracterizada tanto por continuidade quanto por um declínio em relação ao governo anterior. Esse declínio relativo seria causado por três fatores: a perda de eficiência do Estado enquanto agente indutor; a ausência de ideias-chave ou conceitos que mobilizassem a ação nacional no exterior; e o prejuízo do protagonismo no âmbito dos BRICS (Cervo and Lessa 2014, 149).

Uma das características mais importantes da política externa de Lula que mantivesse no governo Dilma foi “[...] a expressão da vontade de contribuir ao desenvolvimento internacional com uma perspectiva transformadora vinculada à redução das assimetrias características do sistema mundial” (Aylón Pino 2012, 194, tradução nossa). Ainda assim, como a política externa dos governos Rousseff promoveu um esforço de manutenção das diretrizes gerais do governo anterior, pode-se argumentar que, da mesma forma, elementos nevrálgicos como a conotação humanista mantiveram-se, mesmo com menor intensidade. A análise de iniciativas fortalece essa ideia. Cervo e Lessa fornecem dois exemplos: primeiro, durante a Rio+20, em meio às discussões relativas à estabilidade ambiental, a diplomacia brasileira demonstrou preocupação em inserir o combate à pobreza na pauta de discussão; segundo, diante da penetração chinesa e indiana na África, o Brasil tem buscado preservar sua presença no continente africano valendo-se do uso de “**soft power** da cooperação em setores de apelo popular, como inclusão social, agricultura, educação e saúde” (Cervo and Lessa 2014, 138-141).

Identificar essa tendência humanista na política externa de ambos os governos aqui analisados é importante, pois permite avançar a argumentação relativa à visão ampliada de segurança do Brasil. Não é difícil encontrar evidências dessa visão na bibliografia ou mesmo nas ações governamentais. Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, a busca pela paz – um dos grandes objetivos universais – passa, obrigatoriamente, pelo investimento na concertação diplomática e no desenvolvimento (Sloboda 2013,

68). Essa noção de que o desenvolvimento está diretamente relacionado à segurança dos países aparece várias vezes na fala dos dois presidentes. Em 2004, durante a abertura da XI Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o presidente Lula ressaltou que:

A eliminação da fome, a redução da pobreza, a promoção do desenvolvimento sustentável devem ser uma preocupação de todos os países, inclusive e, sobretudo, dos mais ricos. Trata-se de um imperativo, se quisermos garantir a paz e o efetivo cumprimento dos direitos humanos (Silva 2004a, s/p)

Ou seja, os elementos característicos das abordagens de desenvolvimento heterodoxo são, segundo essa visão, imperativos para a paz. Essa visão se aprofunda no discurso de Lula na abertura da LIX Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2004:

Nas últimas décadas, a globalização assimétrica e excludente aprofundou o legado devastador de miséria e regressão social, que explode na agenda do século XXI. (...) **Só os valores do Humanismo, praticados com lucidez e determinação, podem deter a barbárie. A situação exige, dos povos e dos seus líderes, novo senso de responsabilidade individual e coletiva. Se queremos a paz, devemos construí-la.** Se queremos de fato eliminar a violência, é preciso remover suas causas profundas com a mesma tenacidade com que enfrentamos os agentes do ódio (Silva 2004b,s/p, grifo nosso).

Além de ressaltar o “Humanismo” como valor, o presidente menciona uma expressão recorrente em discursos brasileiros relativos à segurança e em trabalhos acadêmicos da área: as “causas profundas”. Essas causas seriam as raízes dos conflitos e das manifestações de violência dentro de um país, tais como a miséria, o desemprego, a fome e tantos outros elementos trabalhados pela abordagem ampla de segurança. A lógica é simples: apaziguar um conflito significa meramente combater os “sintomas” de um mau mais profundo. Combater a “doença” em si, ou seja, as causas do conflito, requer a atenção a essas causas profundas. O Chanceler Celso Amorim expôs essas ideias em discurso em sessão do CSNU:

De minha parte desejo insistir sobre a necessidade de desenvolver novas e melhores ferramentas para enfrentar os problemas estruturais que estão na raiz das tensões que conduzem à violência e ao conflito. Pobreza, doença, ausência de oportunidades, desigualdade. Essas são algumas das causas de conflitos, particularmente aqueles no interior dos países, que cada vez mais, lamentavelmente, são parte de nossa agenda (Amorim 2004, s/p).

A visão ampliada de segurança defendida pelo Brasil fica ainda mais evidente quando ela é utilizada como argumento em prol da reforma do Conselho de Segurança da ONU, um dos grandes objetivos nacionais. Nas palavras do ex-presidente Lula, “o Brasil deseja um Conselho de Segurança ampliado, no qual possamos defender um enfoque da segurança com base nos vínculos entre paz, desenvolvimento e justiça social” (Silva 2006).

Como mencionado, a presidência de Dilma Rousseff não representou rompimento com pressupostos básicos da administração anterior. Pelo contrário, em matéria de segurança o que se tem é uma reafirmação. Abrindo a LXVI Assembleia Geral das Nações Unidas, a presidente demonstra essa continuidade:

Há pelo menos três anos, senhor Presidente, o Brasil repete, nesta mesma tribuna, que é preciso combater as causas, e não só as consequências da instabilidade global. **Temos insistido na inter-relação entre desenvolvimento, paz e segurança, e que as políticas de desenvolvimento sejam, cada vez mais,** associadas às estratégias do Conselho de Segurança na busca por uma paz sustentável. É assim que agimos em nosso compromisso com o Haiti e com a Guiné-Bissau (Rousseff 2011, s/p, grifo nosso).

Também o Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, reafirma esses princípios. Durante reunião de Alto Nível do Conselho de Segurança, ele menciona que:

Acreditamos que a paz resulta de esforços coletivos em prol da construção de sociedades justas. Temos enfatizado a interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento. Sabemos, por experiência própria, que estabilidade e segurança são raramente alcançadas onde há exclusão social (Patriota 2011, 313).

A análise dos discursos é importante, pois revela os princípios que regem a política externa dos governos Lula e Dilma¹². Ainda assim, os discursos por si só são insuficientes para afirmar com certeza que o Brasil, de fato, adota uma visão abrangente de segurança internacional.

A Política de Defesa Nacional (PDN) é o documento governamental

¹² A Análise de Discurso caracteriza-se, dentre outros elementos, pela preocupação em identificar as relações entre o texto, discurso ou declaração com seu entorno. Sua abordagem discursiva assume que todo discurso é condicionado pelo autor, que por sua vez é condicionado pela realidade que o cerca, pela construção social que o contém. A linguagem não pode ser dissociada da interação social (Rocha and Deusdará 2005).

de mais alto nível, responsável por elencar os princípios, objetivos e ações da defesa nacional. Lançado em 2005 pelo governo Lula, o documento traz determinações tais como a distinção entre segurança e defesa, a cooperação entre diplomacia e Forças Armadas e a maior participação em operações de paz da ONU. Em 2012, o governo Dilma propôs a nova Política Nacional de Defesa (PND) que, dentre outras coisas, ratifica em âmbito interno aquilo que a política externa já atestava antes: a ampliação de ameaças para as de natureza econômica e ambiental (Sloboda 2013, 50-51).

Apesar de não ser específica em suas declarações, a PND traz alguns indícios de que seu entendimento de segurança converge com a abordagem ampliada aqui trabalhada. Sobre o enfoque da segurança, a PND atesta a necessidade de atentar para outros sujeitos de segurança além do Estado quando diz que o conceito de “segurança” tradicionalmente parte da ideia de

(...) confrontação entre nações, ou seja, a proteção contra ameaças de outras comunidades políticas ou, mais simplesmente, a defesa externa. À medida que as sociedades se desenvolveram e que se aprofundou a interdependência entre os Estados, novas exigências foram agregadas. Gradualmente, ampliou-se o conceito de segurança, abrangendo os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros. Preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde, industrial. Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das Forças Armadas (Ministério da Defesa 2012, 1-2).

Outro importante indício aparece na Estratégia Nacional de Defesa (END), um documento mais fechado na área da defesa e da estratégia, com assuntos voltados à reestruturação das Forças Armadas ou ao investimento na indústria de Defesa. Apesar de, a princípio, não trazer menções explícitas à uma abordagem ampliada de segurança, o documento é claro em afirmar, já nas primeiras páginas, que a “estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento” (Ministério da Defesa 2012a, 8).

Mais um exemplo é o princípio da “não-indiferença”. Igualmente defendido pelo governo Dilma, esse diz respeito à uma atualização do clássico não-intervencionismo, segundo o qual a soberania de um país é inviolável, e qualquer intervenção de países externos aos assuntos internos de um Estado é considerada ilegítima. A não-indiferença, por sua vez, busca inserir uma exceção à rigidez dessa regra ao estipular que, na medida em que um país afundado em caos solicita o apoio da comunidade internacional, os países teriam a responsabilidade de intervir pelo bem da população. Essa ação, uma vez

solicitada pelo governo do país em crise, não constituiria, segundo essa visão, violação ao princípio da não-intervenção. Para Hermann, o Brasil entende que a base de legitimidade desse princípio reside em um elemento já salientado em discurso do presidente Lula e em análises acadêmicas aqui mencionadas: o “solidarismo humanista” (Hermann 2011, 204-206).

Princípio semelhante, mas não proposto pelo Brasil, é o de Responsabilidade de Proteger (R2P, do inglês “*Responsability to Protect*”). Aceito pela AGNU, mas ainda não efetivado como norma jurídica internacional, o princípio altera pressupostos básicos do instituto da soberania estatal: de um direito absoluto e inviolável, esta passa a ser uma responsabilidade estatal para com o bem-estar de sua população passível de ser cobrada pela comunidade internacional. Caso um Estado seja negligente com a proteção de sua população ou configure ameaça à mesma, cabe a países terceiros, sob os auspícios da ONU, interferirem no país e remediar a situação. Diferente da não-indiferença, a R2P tem pretensões de ser uma norma automática, fazendo com que diplomacias de países do Sul tais como a brasileira a acusem de se aproximar do “direito de ingerência” (Dias 2014, 6).

Contra o radicalismo do R2P, o governo Dilma promoveu a “Responsabilidade ao Proteger”. Esse novo princípio advoga a necessidade dos países engajados em missões de paz em não piorar a situação da população local. O monitoramento constante do Conselho de Segurança sobre o respeito aos direitos humanos por parte das tropas interventoras torna-se um imperativo (Patriota 2013, 158). Apesar de ainda se apresentar como um conceito não muito específico em suas recomendações, a Responsabilidade ao Proteger denota a preocupação humanista característica da política externa brasileira.

Assim, pode-se argumentar que a visão ampliada de segurança brasileira, preocupada em ligar segurança e desenvolvimento e revestida de forte preocupação humanista, é nítida nos discursos, no planejamento e nas ações da diplomacia brasileira, revelando uma política externa ativa na promoção dessa ideia entre 2003 e 2016. Ainda assim, uma maneira mais efetiva de avaliar em que medida o Brasil segue essa abordagem é analisar situações empíricas de aplicação prática da mesma.

A humanização da agenda internacional no pós-Guerra Fria teve reflexos no campo da segurança. Em 1994, o PNUD lançou o relatório sobre Desenvolvimento Humano, afirmando que um conflito internacional, para além de sua dimensão estatal, é também humano. Assim, o inverso também seria válido: toda crise humana, em consequência, teria de ser vista como uma crise internacional (Sloboda 2013, 38).

Sen (2000, 115), um dos teóricos ligados à Segurança Humana, menciona que a desigualdade social pode minar a coesão social, gerando o risco

de conflagrações perigosas à estabilidade da sociedade. Já Sachs (2008, 15), ao dividir o conceito de desenvolvimento sustentável em cinco dimensões, argumenta que na dimensão social existe o risco de disrupção, perspectiva que “paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do planeta”. Essa ideia da estabilidade social como elemento intimamente ligado a segurança não raramente é transplantada à nível sistêmico. Para Jaguaribe (2013, 2), dentre os vários desafios que caracterizam a realidade internacional do século XXI, lista-se o aumento da assimetria entre o Norte e o Sul político, situação proveniente da pobreza extrema persistente na parte sulina do globo que geraria insegurança mundial.

Nef (1999) argumenta que unir segurança e desenvolvimento já existia antes da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, a Guerra Fria foi responsável por separar esses dois domínios em eixos diferentes: o primeiro na contenda Leste-Oeste, o segundo no declive Norte-Sul. Desvinculados, segurança e desenvolvimento estariam, para o autor, incompletos e sua reunião faz-se necessária, por meio do conceito de “vulnerabilidade mútua”, segundo o qual a pobreza gera uma insegurança que não se pauta pelas divisões geográficas ou políticas do mundo. Empreender esforços no sentido de extinguir as fontes de desestabilização mundial, nesse sentido, seria responsabilidade de todos os países. O que torna essa leitura possível é a globalização interdependente. Entendida para além de sua visão reducionista fechada nos fluxos comerciais e financeiros, a globalização incide na propagação mais rápida e abrangente de informações. Para autores como Nye (2009, 312), a combinação de um mundo desigual com a rápida veiculação de informações é problemática. Assim, no período pós-Guerra Fria,

com a mudança de foco da segurança para os problemas internos, como as guerras civis, os conflitos étnicos, a disputa por recursos naturais, etc., **a segurança e o desenvolvimento não poderiam mais ser vistos numa perspectiva de soma zero, mas sim a partir de uma perspectiva de soma diferente de zero**, com possibilidades de ganhar e perder juntos (Oliveira 2011, 85-86, grifo nosso).

O entendimento de que pobreza e desigualdade são elementos que podem trazer perigosas desestabilizações sistêmicas, por si só, já seria suficiente para argumentar a necessidade imperativa de atualização das abordagens de segurança para noções mais holísticas e coerentes com uma realidade muito mais complexa do que aquela característica dos anos bipolares. Entretanto, existe ainda outro elemento, característico do pós-Guerra Fria, que impele os Estados à rejeitarem cada vez mais enfoques clássicos de segurança: as

“novas ameaças”¹³. Compreende-se aqui que a Segurança Humana é um princípio fundamental a ser analisado, dentro das vertentes dos ESI. A escolha é justificada pelo fato de a Segurança Humana ser a vertente mais bem-sucedida politicamente, ou seja, a que melhor penetrou nos âmbitos de decisão e discussão política internacional. Isso se deve, em grande parte, à origem fortemente institucional da Segurança Humana enquanto teoria, visto que seu surgimento se deu dentro da ONU – mais especificamente, dentro do PNUD (Buzan and Hansen, 306-307).

Da mesma forma que as outras vertentes ampliadoras, a Segurança Humana surgiu no contexto do pós-Guerra Fria. Na medida em que busca defender a noção de ameaças interligadas para além do universo militar, afora associar segurança, desenvolvimento e direitos humanos, a Segurança Humana não poderia ter surgido nas décadas anteriores, onde a rígida agenda bipolar bloquearia tal proposta (Oliveira 2011, 74). A principal premissa da Segurança Humana (SH) é o deslocamento do sujeito a ser assegurado, do Estado – negando a ênfase estatocêntrica dos Estudos Estratégicos de Segurança – para o ser humano. Segundo Osorio (2012), a Segurança Humana

[...] poderia ser vista como uma espécie de prevenção com um objetivo maior de valorização da pessoa humana para que ela pudesse (sic) potencializar livremente suas capacidades sem barreiras de guerra, pobreza, fome, desastres naturais, violência física e doenças, dentre outras possibilidades de aviltamento da condição humana (Osorio 2012, 7).

Ou seja, uma vez que o sujeito de segurança muda, mudam também as ameaças a serem consideradas. Para Cepik (2001, 14), os problemas que a Segurança Humana deve se atentar se deslocaria “[...] da capacidade de neutralizar ameaças de tipo predominantemente militar para a neutralização das ameaças à vida humana que são resultantes da degradação ambiental, da instabilidade econômica e da desintegração de laços sociais”. Se o Estado é ameaçado por guerras ou terrorismo, o indivíduo tem que adicionar a essa lista fome, miséria, doenças, opressão política, etc. O resultado é uma abordagem mais complexa de segurança, dotada de cinco características: foco nas pessoas, planejamento multisetorial, abordagem abrangente, preocupação com a adaptação a cada situação específica e orientada à prevenção antes da dissuasão (UNTFHS 2009, 7-8).

13 O termo refere-se mais à forma inovadora com que tais ameaças passaram a ser tratadas, visto que sua ocorrência remonta a muito antes do fim da Guerra Fria. Basicamente, refere-se a todo tipo de ameaça que foge ao modelo clássico de segurança, o qual só considerava ameaças estatais tais como a guerra.

No quesito estratégia de atuação, a Segurança Humana oferece duas possibilidades, ambas mutuamente complementares: a proteção, ou seja, o ato de blindar as pessoas contra ameaças que escapam ao seu controle tais como desastres naturais ou conflitos; e o empoderamento, ação que busca desenvolver nos indivíduos de uma sociedade a resiliência contra ameaças indiretas como a fome ou o desemprego.

Outra característica importante da Segurança Humana é seu caráter duplo. O paradigma é centrado na garantia de liberdades aos seres humanos – em pensamento muito próximo ao “desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen –, sendo essas liberdades agrupadas em dois grandes grupos: *freedom from want* (liberdade de privações) e *freedom from fear* (liberdade do medo). O primeiro refere-se ao objetivo de “proteger as pessoas das vulnerabilidades decorrentes do subdesenvolvimento”, enquanto o segundo busca “protegê-las das violências físicas que provêm das guerras e conflitos civis” (Bazzano 2014, 43). Mais do que um conceito analítico, a Segurança Humana tem a pretensão de se apresentar como conceito operacional orientador das políticas públicas de um país. Essa pretensão tem levado o conceito a se relacionar com dois elementos: desenvolvimento, focado nas estratégias de empoderamento e no alcance do *freedom from want*; e soberania, trabalhando mais com estratégias de proteção voltadas à garantia do *freedom from fear* (Oliveira 2011, 73).

Uma das hipóteses do presente artigo sugere que a adoção da Segurança Humana como retórica de Estado seria benéfica para a inserção internacional do Brasil, qualificando teoricamente a aceitação do modelo ampliado de segurança brasileiro. Essa afirmação se baseia na premissa de que a Segurança Humana propunha uma construção teórica tão próxima do modelo proposto pelo Brasil que a convergência entre as duas seria fácil e benéfica à política externa.

A adoção da Segurança Humana pela política externa brasileira seria positiva pois, segundo Krause (2004, 43-44), mais do que um conceito analítico, é um termo de força de discurso e enorme apelo político, sendo mais bem-sucedido na política do que na academia. Suhrke (1999, 1) adiciona que o sucesso do conceito deve-se ao fato de ele evocar valores progressivos. Outro aspecto positivo é levantado por Buzan e Hansen (2012, 311), segundo os quais a Segurança Humana apresenta-se como conceito útil a países em desenvolvimento na medida em que esta pode ser associada à crítica mais geral ao neoliberalismo enquanto política de desenvolvimento – visto que a Segurança Humana propõe medidas de fortalecimento do Estado para o bem-estar do indivíduo. Não é difícil compreender a Segurança Humana como retórica convergente com as aspirações de países em desenvolvimento, na medida em

que essa abordagem, em seu enfoque amplo, apresenta a prevenção de conflitos como intrinsecamente ligada à erradicação da pobreza, algo que o Brasil já defende há algum tempo.

Um terceiro elemento diz respeito ao modelo de inserção internacional de Putnam (2010). Como visto anteriormente, este recomenda que os Estados alinhem os objetivos interna e externamente, bem como os meios de alcançarem esses objetivos. Em matéria de segurança internacional, argumentou-se que a segurança ampliada e seu enfoque desenvolvimentista seria o meio apropriado de se angariar essa coerência de níveis¹⁴. Uma vez que a Segurança Humana tem uma construção teórica voltada ao alcance do *freedom from want*, enfatizando assim a relação entre desenvolvimento e segurança, a convergência com o modelo brasileiro é possível. Entretanto, como analisado, trata-se de uma construção teórica ainda em andamento e a operacionalização da Segurança Humana em termos de desenvolvimento humano ainda é problemática. Além disso, o paradigma conta com uma segunda dimensão, o *freedom from fear*, e essa outra face acaba por trazer riscos que inibem a adoção do conceito como um todo.

Em linhas objetivas, o que os países do Sul do sistema mundial temem é o uso indiscriminado do conceito de Segurança Humana, de forma a legitimar a presença militar de países do Norte na periferia. Sobre isso, Hermann (2011, 194) argumenta que o engajamento da diplomacia brasileira sobre conceitos como Segurança Humana ou Responsabilidade de Proteger se faz necessário, para participar do processo de definição desses conceitos, evitando que eles caiam na lógica intervencionista. O Brasil já fez isso ao complementar o R2P com o conceito de Responsabilidade ao Proteger. Sobre a Segurança Humana, seria pertinente ao Brasil combater a supervalorização do *freedom from fear* em detrimento do *freedom from want*.

A Segurança Humana é um conceito que, apesar de recomendar a intervenção humanitária caso o Estado se encontre incapaz de resguardar os direitos humanos, tem grande comprometimento com a prevenção. Seria de bom grado que o Brasil exaltasse nos foros internacionais a característica preventiva do conceito: uma vez que haja desenvolvimento humano nos países, a intervenção humanitária dificilmente se fará necessária. Para um país como o Brasil somente o *freedom from want* é interessante, e o *freedom from fear* deve ser visto como último recurso, não como o primeiro. Essa cautela com relação à Segurança Humana é o posicionamento da diplomacia brasileira frente ao

14 Tal como lembra Schoo (2008, p. 2), a Segurança Humana oferece uma interessante ponte entre o nível interno e externo, trabalhando a relação interdependente entre a segurança de um país no sistema internacional e suas ameaças internas.

conceito. Para Celso Amorim:

Ao considerar o indivíduo como centro das preocupações em matéria de segurança, transforma-se ele em sujeito de direito internacional, à semelhança dos Estados. Nessa ótica, a "segurança humana" poderia justificar medidas preventivas de proteção dos indivíduos, recaindo no mesmo arcabouço intervencionista do direito de ingerência e da responsabilidade de proteger (Amorim 2003, s/p).

Assim, pode-se concluir que a Segurança Humana, apesar de ser um conceito de forte apelo político e progressivo, não se apresenta como retórica de Estado positiva, pois sua plena consolidação como regra internacional traz o risco de ingerência estatal nos assuntos internos de países onde pobreza, insalubridade ou desemprego ainda são problemas pertinentes. No fundo, a Segurança Humana poderia ensejar um perigoso processo de securitização dos mais variados assuntos, situação na qual estaria "legitimada a atuação do Conselho de Segurança em praticamente qualquer área das relações internacionais (Neves 2010, 34)

Considerações finais

A argumentação proposta ao longo deste artigo foi pensada de forma linear, com os elementos teóricos articulados de forma a demonstrarem a coerência e a validade do condicionamento brasileiro de seu pensamento de segurança ao objetivo do desenvolvimento, junto com outras subáreas de sua política externa e com outras políticas públicas no plano doméstico. Para além de identificar as bases desse pressuposto, o trabalho também procurou evidenciar seus aspectos positivos e suas limitações para a inserção internacional brasileira.

Em consequência, analisar teórica e empiricamente a realidade brasileira teve como objetivo confrontar a hipótese de que o desenvolvimento como objetivo último de política externa condiciona o planejamento do Brasil em matéria de segurança internacional. Para isso, se examinou o desenvolvimento em duas frentes a partir de seu papel na política externa e conceitualmente. Histórica e gradualmente, o desenvolvimento vem sendo afirmado como objetivo principal da política externa desde a época do Barão do Rio Branco, tornando-se, assim, um dos padrões de conduta apresentados por Cervo (2008) em seu acumulado histórico – ou seja, o desenvolvimento está na própria base da política externa brasileira, atuando como uma força pro-

funda. Os benefícios disso, segundo Putnam (2010), advêm da coerência de níveis que a fixação desse fim pela política externa representa, uma vez que se trata do mesmo objetivo de todas as políticas públicas domésticas do país.

A análise histórica da forma com que o conceito foi tomado ao longo dos governos brasileiros desde a década de 1930 evidenciou a configuração mutável com que o termo foi utilizado, ora referindo-se à abertura de mercados externos, ora referindo-se ao combate universal à miséria (se alternando entre a visão ortodoxa e a visão heterodoxa). Concomitantemente, compreendeu-se que o próprio conceito de desenvolvimento muito se alterou ao longo do século passado, e que a humanista vertente heterodoxa de desenvolvimento em muito se aproxima à retórica dos governos petistas do século XXI.

Progressistas, as políticas externas dos governos Lula e Dilma, foco da presente análise, aprofundaram a noção de desenvolvimento presente em sua formulação. É notável que a política externa do governo Lula tenha ressaltado os valores do humanismo como norteadores das estratégias de desenvolvimento, bem como apresente enormes convergências com o pensamento de Amartya Sen ao considerar o investimento nas capacidades humanas uma alavanca do crescimento econômico, ao invés de uma mera consequência do mesmo. As mesmas preocupações são observáveis nos discursos do governo Dilma Rousseff, marcado pelo continuísmo com declínio relativo em relação ao anterior.

Entretanto, as discussões apresentadas aqui demonstraram que o desenvolvimento heterodoxo pode ser atribuído à política externa brasileira quando esta defende o combate universal à miséria, promove a humanização da segurança, propõe noções desenvolvimentistas de resolução de conflitos ou promove a integração entre diplomacia e Forças Armadas necessárias para a execução de projetos sociais em áreas instáveis (como o Haiti, por exemplo). Essa era uma afirmação que não se poderia fazer com muita segurança acerca dos governos do século passado.

A exemplo de tantas outras subáreas de atuação da diplomacia brasileira pode-se afirmar que a segurança internacional também é condicionada pela preponderância do desenvolvimento sobre a política externa – além de fatores geopolíticos como a estabilidade regional. Essa condicionalidade se dá na forma da adoção, por parte do Brasil, de uma visão abrangente, ampla ou holística de segurança, a qual transcende o escopo puramente militar e estratégico para incluir em seu planejamento elementos desenvolvimentistas de combate à pobreza e identificação de mazelas socioeconômicas como ameaças a estabilidade e segurança do país.

O planejamento holístico manifesta-se nos discursos dos mandatários, nos documentos governamentais relativos à segurança nacional (Polí-

tica de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Segurança) e nas ações da diplomacia brasileira – militância em nome da Comissão das Nações Unidas de Consolidação da Paz, promoção da Responsabilidade ao Proteger, etc. No campo – ou, de acordo com a preferência de determinadas vertentes, no “teatro de operações” –, esse planejamento se traduz na atuação humanista e social dos batalhões do Exército brasileiro em missões de paz.

Conclui-se que Segurança Humana é um conceito a ser melhor lapidado e seu uso ainda é discutível, visto que atualmente se aproxima muito do direito de ingerência rejeitado por países do Sul. Isso significa uma negação da hipótese de que, por ter uma visão de segurança ampliada bastante próxima aos pressupostos da Segurança Humana, o Brasil teria a ganhar em adotar a mesma. No entanto, essa rejeição suscita uma inquietação: se a Segurança Humana, ao securitizar problemas socioeconômicos, abre espaço para o intervencionismo, não estaria o Brasil fazendo o mesmo com a sua visão holística de segurança? Tal aprofundamento não é possível aqui, mas deixa aberta a possibilidade de pesquisas e discussões futuras.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso. 2003. *O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança*. Brasília: MRE. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7608:artigo-do-senhor-ministro-de-estado-apresentado-no-ciclo-de-debates-organizado-pelo-ministerio-defesa-sobre-atualizacao-do-pensamento-brasileiro-em-materia-de-defesa-e-seguranca&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=195. Accessed October 10, 2015.
- Altemani, Henrique. 2005. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- Altemani, Henrique, Antônio Lessa. 2006. “Introdução.” In *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, v. 2.
- Arbix, Glauco; Mauro Zilbovicius. 2001. Por uma estratégia de civilização. In *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Unesp; Edusp.
- Aron, Raymond. 2002. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Ayllón Pino, Bruno. 2012. “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur.” *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 97-98: 189-204.

- Bazzano, Ariana. 2014. “Segurança humana: o discurso “para” ou “da” periferia?” *Inter-Relações*, n. 40, a. 14, p. 41-53.
- Bertonha, João Fabio. 2010. “Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century.” *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 53, n. 2, p. 107-124, 2010.
- Buzan, Barry, Lene Hansen. 2012. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: Editora Unesp.
- Cervo, Amado. 2008. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva 2008.
- Cervo, Amado Luiz, Antônio Carlos Lessa. 2014. “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014).” *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília. 57 (2): 133-151.
- Cepik, Marcos. 2001. “Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e consequências políticas.” *Security and Defense Studies Review*, v. 1, Spring, 1-19.
- Cheibub, Zairo Borges. 1984. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Collor de Mello, Fernando. *O projeto de construção de reconstrução nacional*. Biblioteca da Presidência da República. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discurso-de-posse/posse-collor.pdf>. Accessed August 21, 2015.
- Costa, Thomas Guedes da. 2006. “Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria.” In *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva.
- Diniz, Eugênio. 2006. O Brasil e as operações de paz. In *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, v. 2.
- Dupas, Gilberto. 1999. Segurança internacional, desemprego e exclusão. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tulio. *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega.
- Escoto, Roberto. 2009. *Construção do Estado e democratização do Haiti: uma análise das intervenções da ONU sob o enfoque da Segurança Humana (1993-1996 e 2004-2008)*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Feijó, Ricardo. 2007. *Desenvolvimento econômico: modelos, evidências, políticas e o caso brasileiro*. São Paulo: Altas.
- Fonseca Júnior, Gelson. 1999. “Anotações sobre as condições do sistema in-

- ternacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil.” In *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*, edited by Gilberto Dupas and VIGEVANI, Tulio Vigevani. São Paulo: Alfa-Omega.
- Fuccille, Alexandre. 2014. “O Brasil e a América do Sul: (re) pensando a segurança e a defesa na região.” *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 1, n. 1, 112-146.
- Hermann, Breno. *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: Funag, 2011.
- Hirst, Monica, Maria Regina Soares de Lima and Letícia Pinheiro. 2010. *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- HUGUENEY FILHO, Clodoaldo. 2005. “Coerência, harmonização e desenvolvimento: uma agenda internacional.” In *Brasil em desenvolvimento: instituições, políticas e sociedade*, edited by Antonio Licha and Helder Queiroz Pinto Jr. (et al). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IHR. *What is human security?*, 2010. Accessed on September 05, 2014. <http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contentid=ea75e2b1-9265-4296-9d8c-3391de83fb42&Portal=IIDHSeguridadEN>>.
- Jaguaribe, Hélio. 2013. *O Brasil ante o século XXI*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Accessed on February 2, 2015. <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/jaguaribeseculo21.pdf>>>
- Kaminski, Anelise Gomes. 2011. *As limitações das intervenções humanitárias da ONU: o caso do Haiti*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Krause, Keith. 2004. *Is Human Security “more than just a good idea”? Promoting security: but how and for whom?* Bonn International Center for Conversion, n. 20, 43-46.
- Lafer, Celso. 1987. “Novas dimensões da política externa brasileira.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 3.
- Medeiros, C.C. “Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao ‘nacionalismo metodológico’”. *Economia e Sociedade*, v.19, n.3, p.637-645, dez. 2012.
- Merle, Marcel. 1981. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Editora da UnB.
- Mielnizuck, Fabiano. 2012. Do Realismo à emancipação: o papel dos fatores

econômicos nos Estudos de Segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 55, v. 1, p. 9-39.

Ministério das Relações Exteriores. 2007. *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*. Brasília: Funag.

_____. *O Brasil e as operações de manutenção de paz*, s/d. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4783&catid=218&Itemid=435&lang=pt-BR. Accessed November 10, 2015.

Ministério da Defesa. 2012. *Política Nacional de Defesa*. Brasília.

_____. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012a. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Accessed June 02, 2015.

Miyamoto, Shiguenoli. 2010. *As grandes linhas da política externa brasileira*. Brasília: Cepal.

Nef, Jorge. 1999. *Human Mutual Security and Vulnerability: an Exploration into the Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. Ottawa: International Development Research Centre.

Neves, Gilda Motta Santos. 2010. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira*. Brasília: Funag.

Neves, João Augusto de Castro. 2006. "O congresso nacional e a política externa brasileira." In *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, edited by Henrique Altemani and Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, v. 2.

Nichols, Michelle. U.N. 2013. *General Assembly approves \$5.5 billion budget for 2014/15*. Reuters, Markets. Accessed November 10, 2015. < <http://www.reuters.com/article/2013/12/27/usunbudget-idUSBRE9BQ-0JX20131227#YhxOgffyLX8bx42y.97>>

Nye Jr., Joseph S. 2009. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais*. São Paulo: Gente Editora.

Oliveira, Ariana Bazzano de. 2011. *Segurança Humana: avanços e desafios na política internacional*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas/São Paulo: Universidade Estadual de Campinas.

ONU. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça, 1945*. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2015.

Osorio, Flávia Matilde Seidel. "O modelo Nações Unidas como mecanismo de

- valorização dos aspectos da Segurança Humana por meio da cultura da paz”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2012.
- Patriota, Antonio. 2013. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011/2012)*. Brasília: Funag.
- Penna Filho, Pio. 2006. “Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil.” In *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, edited by Henrique Altemani and Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, v. 2.
- Proença Júnior, Domício. “As guerras interestatais são coisa do passado?” In *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, edited by Nelson A. Jobim, Sérgio W. Etchegoyen and João Paulo Alsina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- Putnam, Robert. D. 2010. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v. 18, n. 36, 147-174.
- Ramalho, Antônio, and Fernando Goes. 2010. “Aspectos do financiamento das operações de paz da ONU: implicações para a política externa brasileira.” *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 2, 61-68.
- Rebello, Aldo. 2010. *Soberania e intervenção em questões ambientais*. In *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, edited by Nelson A. Jobim, Sérgio W. Etchegoyen and João Paulo Alsina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- Rocha, Antônio Jorge Ramalho da. 2009. “Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz.” *E-Cadernos CES*, 6, 142-158.
- Rocha, Décio and Bruno Deusdará. 2005. *Análise de Conteúdo e Análise de Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória*. ALEA, 7, (2): 305322.
- Romero, A.R. 2012. “Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico e ecológica.” *Estudos Avançados*, 26 (74): 65-92.
- Rousseff, Dilma. 2011. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York. Accessed on August 14, 2015. <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>>

- _____. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 2014. Accessed on August 14, 2015. <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>>.
- Sachs, Ignacy. 2008. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Sardenberg, Ronaldo Mota. 2010. “Segurança Global: Nações Unidas e novas vulnerabilidades.” In *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, edited by Nelson A. Jobim, Sérgio W. Etchegoyen and João Paulo Alsina. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Schoo, Benjamin Lucas. 2008. “Is everything a security issue?” *Atlantic Community*. Disponível em: <http://www.atlantic-community.org/index.php/Open_Think_Tank_Article/Is_Everything_a_Security_Issue%3F>. Accessed on August, 02, 2014.
- Seitenfus, Ricardo. 2012. “Prefácio.” In: LAHENS, Yanick. *Falhas*. Brasília: FUNAG.
- Sen, Amartya. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silva, Luis Inácio Lula da. 2004. *Discurso do ex-presidente Lula em conferência de imprensa sobre o Fundo Mundial de Combate à Pobreza*.
- Sloboda, Pedro Muniz Pinto. 2013. *O Brasil e a nova agenda internacional de paz*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Soares de Lima, Maria Regina. 2005. “Aspiração internacional e política externa”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, n. 82, a. 19, 1-24.
- _____. “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. 2005a. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 48, n. 1.
- Spektor, Matias. 2014. “O projeto autonomista na política externa”. In *Política externa, espaço e desenvolvimento*, by Neto A. M. Brasília: IPEA.
- Streeten, Paul. 2001. “Globalização: ameaça ou oportunidade?” In *Razões e ficções do desenvolvimento*, edited by Arbix Glauco; Zilbovicius, Mauro, and Ricardo Abramovay. São Paulo: Editora Unesp; Edusp.
- Suhrke, Astri. 1999. “Human Security and the interests of states.” *Security Dialogue*, Sage Publications, n. 30, v. 3, p. 265-276.
- Touraine, Alain. 2005. “Introdução: O Brasil em desenvolvimento.” In *Brasil*

em desenvolvimento: instituições, políticas e sociedade, edited by Antonio Licha and Helder Queiroz Pinto Jr. (et al). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Trindade, Antônio Augusto Cançado. 2006. "O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos: as últimas duas décadas (1985-2005)." In *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, edited by Henrique Altemani and Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, v. 2.
- Vaz, Alcides Costa. 2006. "O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente." In *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, edited by Henrique Altemani and Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, v. 2.
- Viotti, Maria Luiza Ribeiro, Regina Maria Cordeiro Dunlop and Leonardo Luís Gorgulho N. Fernandes. 2014. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011*. Brasília, Funag.
- Vizentini, Paulo Fagundes. 2006. "O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais." In *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, edited by Henrique Altemani and Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, v. 2.
- Wilhelmy, Manfred. 1988. *Política internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: GEL.

RESUMO

Desde a metade do século XX, a política externa brasileira vem gradualmente inserindo em sua pauta o conceito de desenvolvimento (alternando entre uma visão ortodoxa e outra heterodoxa do mesmo) como mote fundamental de ação. Em complemento, demais subáreas da diplomacia brasileira passaram a se condicionar ao desenvolvimento, especialmente a segurança internacional. Apresentando os aspectos sociais do desenvolvimento e a Segurança Humana como entrelaçados a partir da década de 1990 no Brasil, o artigo analisa empiricamente a política externa dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) a partir desse arcabouço teórico. Objetivando verificar a validade da hipótese de condicionalidade da noção de segurança internacional para com a primazia do objetivo do desenvolvimento, o artigo conclui que tal condicionalidade é coerente com a realidade socioeconômica e geopolítica brasileira, mas que sua proximidade com a Segurança Humana deve ser analisada com cautela.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Brasileira; Desenvolvimento; Segurança Humana.

*Recebido em 01 de agosto de 2017.
Aprovado em 08 de dezembro de 2017.*

PERFIL INTERNO DA POLÍTICA DE DEFESA MACRISTA E SEU IMPACTO EM TERMOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: MAIS CONTINUIDADES QUE MUDANÇAS

Emilse Eliana Calderón¹

Introdução

Nos últimos tempos, as mudanças ocorridas na América do Sul dão conta do progressivo e rápido declínio da guinada à esquerda e das ideias que lhe deram sustento. Na Argentina, a ascensão ao poder de Mauricio Macri é um exemplo convincente disso, particularmente no que diz respeito à dimensão estratégico-militar das relações internacionais através das modificações nas diretrizes do perfil externo da política de defesa.

A Argentina voltou a olhar para Washington para desenvolver este perfil externo, deixando para trás os discursos sobre autonomia que defendem a unidade sul-americana em questões de segurança internacional através do diálogo político como ferramenta fundamental. A dissolução do antigo eixo geopolítico sub-regional é funcional para a recomposição do vínculo com os EUA, fortalecendo a arquitetura hemisférica de segurança e defesa e o relançamento das relações com estados europeus e Israel.

No entanto, para pesar o impacto que em termos de inserção internacional pode implicar uma mudança estratégica no perfil externo da política de defesa, é necessário rever a sua dimensão doméstica ligada à gestão do setor. Isto, em virtude do entendimento de que a política de defesa é especificada na interface entre ambas as facetas, nacional e internacional (Dillon 1988 apud Diamint 2014: 31). Portanto, as chances de um impacto na inserção es-

¹ Professora de Política Internacional do curso de Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Políticas e Relações Internacionais - Universidade Nacional de Rosario (UNR). Bolsista de Pós-doutorado do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Técnica (CONICET), órgão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva da Argentina. E-mail: milsecalderon@hotmail.com.

tão ligadas ao fato de que a mudança estratégica está ancorada em uma sólida condução política de assuntos de defesa que, no caso da Argentina, implica em responder ao problema crônico das capacidades das Forças Armadas e à necessidade de serem planejadas com base na determinação certa de seu papel.

Consequentemente, este artigo propõe revelar as diretrizes centrais da dimensão interna da política de defesa do governo Macri, com o objetivo de vislumbrar os efeitos em termos de inserção internacional no curto prazo. Para isso, ademais, a análise deve articular algumas reflexões sobre a gestão do setor de defesa durante o período Kirchner, a fim de indicar continuidades, ajustes e mudanças entre ambas as administrações.

As Forças Armadas no centro da cena

A configuração do perfil doméstico da política de defesa é indicada pelas diretrizes que orientam a gestão do setor em geral e, a este respeito, a orientação mais clara da administração de Macri é o reconhecimento explícito e público da importância da instituição militar e de seu papel, bem como o desejo por parte do governo de estabelecer um vínculo proveitoso.

Nesse sentido, a retórica política é contundente e tanto Macri como o Ministro da Defesa, Julio Martínez, enfatizam a necessidade de as Forças Armadas (FA) cuidarem das fronteiras, do espaço aéreo e da plataforma continental para desenvolver os eixos de trabalho propostos pelo governo (Ministerio de Defensa, Nffl217/16). Ademais, eles asseguram que as FA voltarão a ser consideradas como parte integrante do Estado e respeitadas pelo governo porque seu papel na democracia é muito importante, não só no plano estratégico, mas também no operacional (Ministerio de Defensa, Nffl184/16).

Da mesma forma, essa retórica política tem sua contrapartida no plano das ações com um conteúdo simbólico que repercute positivamente em uma parte da opinião pública e dá conta de tal reconhecimento. Assim, pode-se apontar a realização do desfile militar em 9 de Julho incluindo, como em outros eventos comemorativos, os veteranos das Malvinas; o comparecimento do presidente ao aniversário de seu regimento de escolta; o aumento salarial de até 40% para o pessoal das três Armas no âmbito de um processo de hierarquização e recuperação de salários; e a criação de uma linha de empréstimos hipotecários para o primeiro domicílio destinado aos membros das Forças.

Portanto, há um ajuste da política kirchnerista com respeito ao setor, consistindo na abertura de uma nova etapa no vínculo com as FA que, den-

tro da instituição militar, é percebida como uma oportunidade para expressar suas necessidades e, conseqüentemente, sendo bem recebida (Ministerio de Defensa, Nfffr65/16). Esta observação, cabe esclarecer, é feita considerando que a administração Kirchner tentou gerar interesse nos cidadãos em questões de defesa e dinamizar os vínculos com a comunidade acadêmica especializada (Calderón 2016). Esta política, definida pelo Executivo e articulada pelo Ministério da Defesa marcou uma mudança na abordagem do setor desde o retorno à democracia, dando-lhe maior visibilidade e conferindo um tratamento mais abrangente e específico, típico de uma política pública. E isso aconteceu dentro do marco da retórica oficial sobre o retorno do Estado e sua interferência nas questões de defesa nacional. No entanto, a administração Kirchner não concedeu um papel proeminente às Forças Armadas como instituição.

Como foi notado, então, o governo de Macri continua com essa linha de ação, ainda que a ajuste, no sentido de buscar um lugar de importância diretamente para a instituição militar como um instrumento operacional da defesa, em matéria de forma e com um significado simbólico, mas também de substância e com implicações para a gestão do setor. Portanto, neste caso, podemos apontar a existência de continuidade com ajuste e não de mudança.

Do mesmo modo, deve-se notar que esse ponto particular levanta dúvidas em alguns setores da sociedade em relação ao futuro da supremacia civil sobre as Forças Armadas e a condução política de defesa (Verbitsky 2016). Elas se originam e se acentuam com algumas designações que geraram questionamentos e com a emissão do decreto 721. Contudo, também é verdade que tais dúvidas devem ser analisadas pesando todos os fatores intervenientes na configuração do cenário atual das FA como instituição parte de um estado democrático.

Portanto, e para fechar este primeiro ponto, o desafio do governo Macri parece transitar entre garantir as conquistas ligadas à supremacia civil sobre as Forças e, ao mesmo tempo, gerando uma condução política da defesa. Esta deve ter como objetivo, em médio e longo prazo, a formação de quadros civis especializados, uma questão que tem sido apontada há muito tempo como uma das grandes dívidas da gestão do setor (Diamint 2012), sem subestimar a experiência das FA e o trabalho articulado com o Estado Maior Conjunto e os altos comandos das diferentes Armas.

A recuperação da capacidade operacional das Forças como um horizonte

Continuando com a configuração do perfil interno da política de defesa macrista, uma segunda linha desta política transita pela intenção de reconstruir as capacidades das FA para restaurar a operacionalidade através de aquisições e da produção da indústria de defesa nacional. Em virtude disso, são frequentes as declarações sobre o estado deteriorado das capacidades das Forças às quais se qualificam como precárias, desarmadas e com atraso tecnológico considerável em seus equipamentos (Ministerio de Defensa, Nffl9/16). Diante deste cenário, o governo garante o início de um caminho de respostas e que propostas já estão sendo avaliadas para efetuar aquisições em diferentes países, mas há de se considerar que um grande investimento de imediato é impossível devido a dificuldades orçamentárias a urgências sociais (De Vedia 2016).

Para além do compromisso político e da retórica oficial, no período inicial do governo de Macri se pode observar alguns indícios sobre a vontade de concretizar essa linha de política. Estes incluem: assistência à FIDAE; a avaliação da incorporação de aeronaves de médio porte para a Força Aérea e para as Companhias Aéreas do Estado e também de veículos blindados utilizados pelos Capacetes Azuis; e declarações relativas ao aproveitamento futuro da condição que a Argentina tem como aliado externo da OTAN para o reequipamento das Forças (De Vedia 2016).

Apesar disso, no caso de aquisições já materializadas ou próximas de serem concluídas, também se observam novidades, tais como: a compra de 20 helicópteros italianos AB 206 para a Aviação do Exército, 10 metralhadoras GAU-17 para a artilharia e cinco macas (Ministerio de Defensa, Nffl170/16); a comunicação do Departamento de Defesa norte-americano aprovando a venda de 24 aeronaves de treinamento T-6 Texan II (Szklarz 2016; La Nación 2016); a futura compra de balões de vigilância aérea israelenses Skystar (Szklarz 2016); a assinatura de um acordo pelo qual a Fabricaciones Militares fabricará pistolas Beretta 9mm para a Gendarmeria e a Prefeitura; e, além disso, o Exército através da Adidância Militar em Washington pediu uma cotação para efetuar uma compra direta de 27 canhões Carl Gustaf, dois radares de vigilância terrestre, diversas peças de reposição para a frota de aeronaves e outros equipamentos militares, 61 barcos infláveis do tipo Zodiac e duas lanchas de reconhecimento (Porfilio 2016). Por último, cabe mencionar que foram comprados junto a Israel quatro lanchas rápidas e sistemas de controle de fronteira (La Nación 2017).

Em linhas gerais, a maioria desses materiais provavelmente estará orientada para o reforço das capacidades de vigilância e controle do território nacional de acordo com a prioridade da luta contra o tráfico de drogas, o terrorismo e o crime organizado, considerados ameaças transnacionais que afetam

a soberania dos estados. Não obstante, se analisarmos as compras projetadas pelo governo no âmbito do plano de recuperação plurianual da capacidade militar para 2017 (Obarrio 2016), podemos ver um esquema diversificado de aquisições que, à primeira vista, não respondem a um critério unívoco de planejamento das Forças.

Por outro lado, e como parte desta orientação política de defesa, além de aquisições, o governo Macri se concentra na produção da indústria de defesa nacional como um canal de entrada para a provisão e melhoria das capacidades das forças. Nesse sentido, pode-se indicar um ponto de contato em relação aos governos Kirchner e notar a continuidade da valorização da indústria de defesa. O mesmo implica em um caminho diferente daquele estabelecido na Lei de Reestruturação das Forças Armadas sobre o estímulo do interesse e da intervenção privada, retomando assim o papel do Estado e a concepção da defesa ligada ao desenvolvimento nacional. E isso, apesar do efeito distorcido dos atos de corrupção que, especificamente na área da defesa, tiveram sua manifestação mais preocupante em torno da situação das Fabricaciones Militares e a queixa criminal pela falta de munição em Fray Luis Beltrán, que confirma a existência de um canal paralelo de fabricação e venda (Ministerio de Defensa, Nfffl71/ 16).

Em consonância com o que foi indicado, em termos gerais, pode-se observar que, nos últimos anos, alguns progressos estratégicos foram feitos no país, vinculando a defesa ao desenvolvimento tecnológico. Assim, INVAP (Pesquisas Aplicadas Sociedade do Estado) projetou e produziu os radares tridimensionais de longo alcance e radares secundários monopulso; o CINAR (Complexo Industrial Naval Argentino) e o FAdA (Fábrica Argentina de Avião Brigadeiro San Martín) foram estabelecidos como polos produtivos e a AR-SAT (Empresa Argentina de Soluções em Satélites) completou o lançamento do SAC-D “Aquarius” e AR-SAT e o Projeto do Lançador de Satélites Tronador II. Pode-se fazer alusão às várias apresentações feitas pelo governo de Macri referentes às conquistas feitas pela indústria de defesa, em projetos gestados e desenvolvidos pelo governo anterior. Esta circunstância é explicitamente reconhecida pelo Ministério da Defesa, indicando, além disso, as deficiências e os problemas herdados no sentido de que, embora haja muito trabalho concluído, ainda há mais a ser feito, sendo encontrados em muitos projetos que começaram, mas não tiveram progresso e outros que avançaram em alguma medida, mas com muitas dificuldades.

Desta forma, embora o governo procure reduzir o tom grandioso ao que foi apresentado como a recuperação do complexo industrial da defesa desde o kirchnerismo, também é verdade que não diminui o processo iniciado além de sua insipiência e complicações. É relevante destacar que se

mantém como premissa válida o vínculo entre a indústria de defesa e o desenvolvimento nacional, destacando o papel social desempenhado pelas bases nos povoados onde estão inseridas, no movimento econômico da região e na geração de mão de obra especializada. E também as declarações sobre o impacto positivo que isso pode ter diante do vínculo comercial da Argentina com o mundo, refletido, por exemplo, nas manifestações das autoridades da Espanha e da China ao visitarem o CINAR, quanto ao interesse em trabalhar em conjunto neste espaço específico (Ministerio de Defensa, N° 17/16).

Frente a esta situação, para promover esta segunda diretriz da política de defesa como parte de uma política que pode ser sustentada ao longo do tempo, é importante ter uma análise equilibrada do cenário atual. Nesse sentido, devemos considerar o ponto de partida da destruição quase total da indústria nacional e as realizações e propostas da administração anterior com suas deficiências e fraquezas. Além disso, o fato de que a brecha a cobrir sobre as capacidades é extremamente ampla para as FA, mesmo se tomarmos como referência outros Estados da sub-região e, mais ainda, o futuro da indústria de defesa e dos desenvolvimentos tecnológicos ao nível das potências médias e grandes. E por causa deste último aspecto, devemos também levar em consideração a necessidade de envolver um nível de gasto público muito superior ao existente.

Em relação ao orçamento militar em particular, lembramos a crítica aos governos Kirchner, que contrastou a pro-atividade formal político-institucional que caracterizou sua gestão no setor e a inadequação dos gastos de defesa (Battaleme 2014; Corbacho 2009; Escude 2014; Ugarte 2012). Essa adequação é essencial, considerando que as capacidades das FA atravessam uma situação de extrema fragilidade que, há alguns anos, compromete seriamente seu desempenho como um instrumento de força capaz de ser usado. Desta forma, tal pro-atividade formal político-institucional combinada com um orçamento amplamente deficitário, que apenas mantém as capacidades e recursos mínimos da instituição militar, resulta na gestão do setor carente de conteúdo tangível. Nesse sentido, é importante dizer que as intenções de modernizar as Forças como foram propostas desde o final dos anos noventa estão muito atrasadas. De acordo com isso, se o governo Macri pretende administrar a área como uma política pública e reconhecer o papel estratégico e operacional das FA, ele deve encontrar uma maneira de materializar essa vontade política em um contexto econômico complexo.

Finalmente, com respeito tanto às aquisições como à produção da indústria nacional, é imprescindível direcioná-las em função de um planejamento concreto das capacidades necessárias. E neste ponto, será necessário observar se o governo retoma o PLANCAMIL 2011, elabora outro plano ou

decide fazer aquisições individuais para atender as necessidades das Forças que se apresentam como estruturais e exigem um plano sistemático ajustado para transformar a instituição em um instrumento capaz de ser operado para as tarefas que lhe são confiadas. No que diz respeito a este último, não devemos perder de vista que a principal missão das Forças Armadas é a defesa nacional, que foi distorcida porque a deterioração das capacidades transformou as Forças em um instrumento praticamente impossível de ser empregado, o exemplo mais ilustrativo desta situação é a retirada dos Mirage III C e V sem uma substituição efetiva. Também sob a preponderância de tarefas secundárias da instituição militar, se desenvolveu uma situação que foi reforçada durante os governos kirchneristas e que parece continuar sem grandes alterações durante o primeiro ano de governo macrista. Isto ocorre apesar de o Executivo se afastar retoricamente de subestimar a necessidade de ter as Forças Armadas preparadas para a Defesa.

O fortalecimento das tarefas secundárias da instituição militar

Voltando ao que foi dito na seção anterior, podemos apontar como terceira linha de política de defesa da gestão macrista a priorização do desenvolvimento efetivo das tarefas secundárias das FA. Nesse sentido, o governo de Macri fortemente indicou que a ação militar é fundamental para o combate ao tráfico de drogas através da proteção das fronteiras, além de assistência em situações de emergência e desastre nacional e internacional e para manter a presença do país em missões de paz da ONU. Ou seja, três das quatro tarefas complementares que atualmente são governadas por lei para as Forças Armadas.

Neste primeiro ano de gestão, foram realizadas múltiplas ações ligadas à participação das Forças Armadas em operações de apoio para a comunidade nacional ou países parceiros. Desta forma, as tarefas relacionadas à ajuda foram realizadas em situações de emergência relacionadas ao apoio logístico, à transferência de pessoas, alimentos e veículos, suporte alimentar e medicinal e tarefas informativas, na esfera nacional (campanha contra a dengue, zika e chikungunya em Buenos Aires, Misiones e Corrientes, e contra a hepatite B em Comodoro Rivadavia, operações contra as enchentes em Santa Fé, Corrientes e Entre Ríos, avalanches em Mendoza e incêndios em Chubut, e a reparação de uma escola a 3000 metros altura em Jujuy), como internacional (terremoto no Equador).

Também se destaca a promoção da participação das Forças no âmbito das operações multilaterais da ONU. Nesse sentido, foi reconhecida a relevân-

cia das operações de paz no Haiti e no Chipre como instrumentos que colaboraram com a política externa do país (Ministerio de Defensa, Nfffl176/16), enquanto que, em face do processo de paz na Colômbia, realizaram-se várias reuniões e declarações que indicam a direção tomada pelo governo nacional para aumentar a participação da Argentina através de suas FA (Ministerio de Defensa, Nfffl 217/16). E aqui também devemos ter em mente que este é um processo amplamente apoiado pela comunidade internacional e pelos EUA em particular e que uma participação efetiva da Argentina em um cenário tão complexo como o colombiano pode ser benéfico e contribuir para nos posicionarmos melhor a partir da sub-região nesses assuntos.

No entanto, no que diz respeito à questão das operações de paz, não devemos perder de vista o fato de que estão atualmente modificando sua natureza, perdendo o princípio da neutralidade para se tornarem missões de estabilização em ambientes urbanos, intervindo favoravelmente para um determinado setor nacional. E neste contexto, será necessário observar até que ponto o governo Macri se compromete a incrementar a participação das FA em missões onde deixam de ser neutras. Se houver um aumento na participação nestas condições, poderíamos falar de uma continuidade com ajuste em relação à administração anterior.

Continuando com o desenvolvimento das tarefas complementares das Forças, também pode-se observar a continuidade do envolvimento na luta contra o narcotráfico no marco de participação das Forças nas operações de segurança interna previstas pela Lei de Segurança Interna. Porém, essa continuidade ocorre com alguns ajustes que fecham uma espécie de compasso de espera aberto em 2011 com a implementação do Decreto 1091, que criou o Plano Escudo Norte e Fortín II e que foi aprofundado com as mudanças implementadas a partir de 2013. E isso porque, embora essa implantação legalmente não implicasse a anulação da diferença entre segurança e defesa, iniciou o compasso de espera acima mencionado com base em diferentes dúvidas geradas pela configuração de cenários sensíveis com um alto potencial para distorcer essa diferenciação. E isso é reforçado pelo fato de que não se tinha como contrapartida um esquema de uso razoável da infraestrutura de “radarização” disponível (Informe Calibar 2016).

A chegada do novo governo e a emissão do Decreto 228, que declarou a Emergência de Segurança Pública enfatizando o cuidado da fronteira através de um trabalho conjunto e articulado dos ministérios da Defesa e Segurança (Ministerio de Defensa, Nfffl148/16), estaria fechando esse compasso de espera em relação à participação das Forças na luta contra o narcotráfico, confirmando-a de forma contundente. Nesse sentido, a Operação Fronteiras propõe completar a ‘radarização’ para 100% do espaço aéreo, durante 24 ho-

ras por dia, e é complementado pelo uso das Regras de Proteção Aeroespacial. Isto se soma à inauguração de obras de modernização no Centro de Controle de Área em Resistência, ao emprego de aeronaves Tucano da Força Aérea e a investimentos para modernizar e instalar novos radares e a aquisição de mais equipamentos (Ministerio de Defensa, Nff1161/16).

No entanto, uma tentativa pode ser feita para preservar a diferença entre segurança e defesa ao desativar as patrulhas conjuntas das Forças, Gendarmeria e Prefeitura e o emprego de grandes efetivos de militares em campo. Assim, também realizando operações conjuntas amparadas pelo artigo 30 da Lei de Defesa que permite declarar como zona militar as áreas que devem ser submetidas à custódia e proteção militar, e ao Artigo 27 da Lei de Segurança Interna que concede ao Ministério o apoio das FA nas operações de segurança através da utilização de seus serviços de arsenais, intendência, saúde, veterinária, construções e transporte.

Por outro lado, a base da priorização desta tarefa secundária em particular parece ser encontrada não apenas nas necessidades decorrentes da realidade nacional, mas também nos requisitos norte-americanos, bem como na decisão do governo em atendê-los. E isso indicaria um ajuste em relação à administração Kirchner se recordarmos que Néstor moderou e Cristina congelou, embora sem cortar, a colaboração com os EUA na luta contra o narcotráfico. Desta forma, com Macri, esta questão voltou ao primeiro lugar da agenda e os programas de cooperação e troca de informações foram restabelecidos, incluídos como parte dos acordos assinados durante a visita de Obama.

Porém, essa vontade de fortalecer os laços com os EUA para abordar o problema do tráfico de drogas deve ser posta em perspectiva porque o governo mostrou interesse em cooperar também com outros países e, nesse sentido, por exemplo, houve um acordo para trocar informação sensível com Israel, e está sendo negociada com a Espanha a aquisição de material tecnológico e acordos de cooperação para a assistência das forças de segurança em sistemas informáticos; e algo similar está sendo desenvolvido com o Brasil. Ademais, a faceta internacional do Plano Argentina sem Narcotráfico também evidencia a vocação de fazer acordos de cooperação técnica e operacional com outros Estados (Dinatale 2016).

Finalmente, há uma quarta e última tarefa secundária que foi criada em 2006 e que consagra a participação das Forças na construção de um Sistema de Defesa Sub-regional. Sobre este ponto, o governo Macri deu sinais fortes de uma mudança de política em relação ao governo anterior cujo modelo de política de defesa teve uma dimensão internacional cooperativa a concretizar através de uma lógica de círculos concêntricos que indicassem a prioridade da América do Sul como área de ação externa. E apesar de uma perspectiva

formal de formulação de políticas, ainda não existe um documento público que marque uma mudança precisa em relação às definições centrais da política internacional do setor de defesa, a retórica oficial e alguns gestos e ações específicas nos permitem supor que uma das premissas fundamentais seja a priorização da esfera global sobre o regional e o sub-regional. Nesse sentido, Martínez afirmou que estão sendo vividos novos tempos que exigem que nos abramos ao mundo e que tenhamos relações concretas com avanços reais que nos permitam prosseguir nas relações adultas com todos os países (Ministerio de Defensa, Nffl41/16 e 120/16).

Algumas reflexões preliminares sobre o primeiro ano da gestão Macri

A partir do levantamento realizado em três das diretrizes centrais da dimensão interna da política de defesa articulada durante o primeiro ano do governo de Macri, observou-se que, no que diz respeito à gestão do Kirchnerismo, a continuidade predomina, embora com diferentes ajustes. Nesse sentido, circunscrevendo a análise à segunda e à terceira diretriz de gestão, ainda não está clara a direção que será dada às aquisições militares e à produção da indústria de defesa nacional, que, por sua vez, está vinculada à preponderância ou não de tarefas secundárias sobre a missão de defesa nacional. Consequentemente, recuperando a premissa de que um impacto na inserção é alcançado com a condução política de defesa que responda às dívidas crônicas do setor, ainda é muito cedo para avaliar se a mudança estratégica que ocorreu na face externa da política de defesa com a chegada do macrismo pode ter um impacto substancial na “maneira de estar no mundo” da Argentina (Paradiso 2007).

Neste contexto, a chave para a análise é acompanhar de perto a forma como a recomposição das capacidades das Forças Armadas é gerenciada, e isso por dois motivos. Em primeiro lugar, porque, enquanto essa recomposição não ocorrer, as mudanças internacionais que podem ocorrer dificilmente produzirão um impacto significativo. Em consonância com isso, e desde uma perspectiva realista, dificilmente outros Estados se interessarão pela inserção internacional da Argentina se ela não puder gerar consequências concretas para eles, independentemente de seu teor. E isso se aplica tanto a possíveis parceiros extra-regionais como sub-regionais, porque não pode ser ignorado que a lacuna a ser preenchida em termos de capacidades é extremamente ampla, mesmo em relação aos estados sul-americanos.

Em segundo lugar, a recomposição das capacidades das Forças é um

indicador central porque, dependendo das decisões tomadas sobre aquisições militares e a direção da produção industrial nacional, pode ser estimado, além da retórica política, se a vontade do Executivo é priorizar a missão principal das Forças Armadas em detrimento das tarefas secundárias, ou se o contrário for feito, ou se forem exploradas alternativas que permitam a instituição recuperar condições em ambos os sentidos de forma razoável.

A este respeito e considerando o que foi gerenciado no primeiro ano do governo macrista, particularmente relativo às aquisições projetadas para serem efetivadas no curto prazo e as que estão sendo analisadas, como já se antecipou, parece que se dá prioridade ao reforço das capacidades de vigilância e controle do território nacional, de acordo com a relevância da luta contra o tráfico de drogas. Uma decisão neste sentido poderia ser acompanhada e contida por um planejamento militar mais amplo com uma projeção futura que coloca esses recursos em sintonia com as necessidades da defesa nacional, levando em consideração a complexidade da situação econômica do país. Tal decisão, conseqüentemente, resultaria na recuperação de capacidades militares materiais para implementar uma estratégia operacional focada em negar o acesso ao território e ao espaço aéreo nacional, como alguns especialistas propõem (Battaleme 2016). Além disso, um plantel como este estaria congruente com a premissa do governo sobre como as ameaças transnacionais afetam a soberania nacional e por que é necessário que as FA se involucrem em um combate nas zonas de fronteira com o modelo de defesa defensivo instaurado pelo kirchnerismo. Isto também implicaria em estreitar laços de cooperação com os países vizinhos para o controle e vigilância das fronteiras comuns, gerando mecanismos que otimizem o uso de recursos e melhorem a concretização destas tarefas. E isto, finalmente, resultaria em uma melhoria concreta em termos de inserção internacional para a Argentina no que diz respeito à área sub-regional, mas também com o resto do mundo através da projeção de uma imagem positiva ligada ao compromisso do Estado na luta contra as ameaças não tradicionais e a seriedade conferida à proteção da soberania nacional.

REFERÊNCIAS

- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 9/16: *El Ministro Martínez se reunió con el embajador argentino en China*. Buenos Aires, 2016. <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=22>. Acesso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 41/16: *El ministro Martínez recibió a*

- su par de Bulgaria con quien potenció las relaciones bilaterales.* Buenos Aires, 2016. <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=64>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 71/16: *El ministro Martínez denunció penalmente el faltante de municiones en la Fábrica Militar Fray Luis Beltrán.* Buenos Aires, 2016. <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=98>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 120/16: *El ministro Martínez se reunió con la subsecretaria de los Estados Unidos Rose Gottemoeller.* Buenos Aires, 2016. <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=139>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 148/16: *Los ministros Martínez y Bullrich coordinan acciones conjuntas para combatir el narcotráfico.* Buenos Aires, 2016. <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=167>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 161/16: *Ministro Martínez inauguró el Centro de Control de Área Resistencia tras su modernización para cooperar en la lucha contra el narcotráfico.* Buenos Aires, 2016. <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=180>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 165/16: *Martínez, Marcos Peña y Srur participaron del acto por el Día de la Armada Argentina.* Buenos Aires, 2016. <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=184>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 170/16: *El Ministerio de Defensa compró veinte helicópteros italianos.* Buenos Aires, 2016. Disponible em <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=190>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 176/16: *El presidente Macri, junto al ministro Martínez y el general de división Suñer, encabezó el acto por el Día del Ejército.* Buenos Aires, 2016. Disponible em <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=196>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 177/16: *Ministro Martínez entregó a la Armada Argentina una lancha reparada y modernizada en el astillero Tandano.* Buenos Aires, 2016. Disponible em <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=197>. Acceso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. N° 184/16: *El ministro de Defensa y el jefe de*

- Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas.* Buenos Aires, 2016. Disponível em <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204> Acesso em 08 de setembro de 2016.
- Argentina. Ministerio de Defensa. Nº 217/16: *El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas.* Buenos Aires, 2016. <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=237> Acesso em 08 de setembro de 2016.
- Battaleme, Juan. 2014. “¿Necesita Argentina una política de Defensa?” *Consejo Argentino para Relaciones Internacionales*. Trabalho apresentado para a Reunião de Trabalho sobre Inserção da Argentina no Mundo, Buenos Aires.
- Battaleme, Juan. 2016. “La defensa que necesitamos.” *Revista DEF*. Buenos Aires. <http://www.defonline.com.ar/?p=38983>. Acesso em 12 de setembro de 2016.
- Calderón, Emilse. 2016. “La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas.” *Revista Relaciones Internacionales*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 50, edición especial.
- Corbacho, Alejandro. 2009. “Defensa Nacional: los riesgos del desarme psicológico en las Fuerzas Armadas.” *Revista UCEMA*. Buenos Aires.
- De Vedia, Mariano. 2016. “El Gobierno retoma el intercambio militar con Estados Unidos.” *Diario La Nación*. 15 de maio de 2016. <http://www.lanacion.com.ar/1898877elgobiernoretomaelintercambiomilitarconestadosunidos4/4>. Acesso em 10 de outubro de 2016.
- Diamint, Ruth. 2009. “La institucionalidad democrática de la Defensa.” *Atlas Comparativo de la Defensa En América Latina y Caribe, RESDAL*. Buenos Aires.
- Diamint, Ruth. 2014. *Sin Gloria: la política de Defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dinatale, Martín. “Macri busca apoyo externo y de las FFAA para combatir el narcotráfico.” *Diario La Nación (Buenos Aires)*. 8 de agosto de 2016. <http://www.lanacion.com.ar/1925857macribuscaapoyoexternoydelasffaaparacombatirelnarcotrafico>. Acesso em 14 de setembro de 2016.
- “El gobierno le compro a Israel cuatro lanchas y sistemas para el control de fronteras por US\$ 84 millones.” *Diario La Nación*. 02 de janeiro de 2017. <http://www.lanacion.com.ar/1972296-el-gobierno-le-compro-a-israel-cuatro-lanchas-y-sistemas-para-el-control-de-fronteras-por>

- us-84-millones. Acesso em 02 de janeiro de 2017.
- “El narcotráfico encuentra nuevas rutas de paso a través de Argentina.” *Diario La Nación*. 07 de setembro de 2016. <http://www.lanacion.com.ar/1935330elnarcotraficoencuentranuevasrutasdepasoatravesdeargentina>. Acesso em 20 de outubro de 2016.
- Escude, Carlos. 2014. “El protectorado argentino y su indefinición actual: un análisis desde el realismo periférico.” *Ponencia para el Congreso de FLACSO/ISA*, Buenos Aires.
- Informe Calíbar. 2016. “Seguridad y lucha contra el narcotráfico: la agenda pendiente de Mauricio Macri.” *Diario INFOBAE*. 31 de agosto de 2016. <http://www.infobae.com/politica/2016/07/18/seguridadyluchacontraelnarcotraficolaagendapendientedemauciomacri/>. Acesso em 15 de outubro de 2016.
- Obarrio, Mariano. 2016. “Lanzan un ambicioso plan para reequipar a las Fuerzas Armadas.” *Diario La Nación (Buenos Aires)*. 12 de novembro de 2016. <http://www.lanacion.com.ar/1955600-lanzan-un-ambicioso-plan-para-reequipar-a-las-fuerzas-armadas>. Acesso em 11 de novembro de 2016.
- Paradiso, José. 2007. “Ideas, ideologías y política exterior en Argentina.” *Revista Diplomacia, Estrategia y Política, Proyecto Raúl Prebisch*, 5. Brasília. <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep>. Acesso em 16 de julho de 2016.
- Porfilio, Gabriel. 2016. “Argentina adquiere cañones sin retroceso Carl Gustaf y un radar de vigilancia terrestre.” *Infodefensa*. 31 de agosto de 2016. <http://www.infodefensa.com/latam/2016/08/31/noticiaargentinaadquierecanonesretrocesogustafadarvigilanciaterrestre.html>. Acesso em 09 de outubro de 2016.
- Porfilio, Gabriel. 2016. “El Ejército Argentino licita la compra de repuestos de aeronaves y otros equipos.” *Infodefensa*. 19 de agosto de 2016. <http://www.infodefensa.com/latam/2016/08/19/noticiaejercitoargentinolamaprecioscomprarepuestosaeronavesentretros.html>. Acesso em 09 de outubro de 2016.
- Szklarz, Eduardo. “Argentina comprará a EE. UU. 24 aviones para el combate al narcotráfico.” *Dialogo Revista Militar Digital*. 03 de setembro de 2016. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/argentina-set-buy-24-us-planes-combat-drug-trafficking>. Acesso em 15 de outubro de 2016.
- Ugarte, Juan Manuel. 2012. “La política de Defensa argentina actual: del fortalecimiento normativo institucional a la construcción de una capaci-

dad de Defensa eficaz en el marco de la cooperación regional.” *Ponencia para la VII Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.

Vervisky, Horacio. 2016. “La transparencia del sigilo.” *Diario Página 12*. 27 de março de 2016. <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-295548-2016-03-27.html> Acesso em 14 de abril de 2016.

RESUMO

Com base nas modificações para o perfil exterior da Política de Defesa da Argentina ocorridas com a ascensão de Mauricio Macri, este artigo releva as premissas centrais da dimensão interna de tal política, com vista a vislumbrar os efeitos em termos de integração internacional no curto prazo.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa; Macri; Inserção Internacional.

*Recebido em 09 de janeiro de 2017.
Aprovado em 22 de janeiro de 2018.*

Traduzido por Erik Herejk Ribeiro

O COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL

Marco André Cadoná¹
Carolina de Oliveira²

Introdução

O presente artigo é resultado de uma investigação sobre o Complexo Regional de Segurança (CRS) da América do Sul que está implicado nas discussões sobre defesa e segurança na região, mais especificamente a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), um projeto de integração sul-americana que foi criado em 2008, a partir da assinatura do *Tratado Constitutivo da UNASUL*, e que teve como signatários doze países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Desde a sua criação, o CDS impulsionou o debate acerca de seus objetivos e de sua própria natureza. Assim, por exemplo, durante o processo de “articulação e negociação” do Conselho, pelo menos três visões sobre os objetivos do mesmo ficaram evidenciadas: a visão defendida pelo governo brasileiro, que “defendeu que o CDS articulasse medidas de criação e fortalecimento da confiança mútua, intercâmbio de militares em curso de formação e [...]

1 Professor e pesquisador na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Rio Grande do Sul, onde atua nas áreas de Sociologia Política, Sociologia do Desenvolvimento e Sociologia do Trabalho. Graduação em Filosofia (UNIJUÍ), Mestrado em Sociologia (UFRGS) e Doutorado em Sociologia Política (UFSC). E-mail: mcadona@unisc.br

2 Mestre no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: carolinaz@unisc.br

a integração industrial em defesa” (Abdul-Hak 2013, 20); a visão defendida pelo governo venezuelano, que “ressaltou seu sentido de insegurança frente a ameaças de fora da região, defendendo uma aliança de defesa coletiva” (Abdul-Hak 2013, 20); e a visão do governo colombiano, que “insistiu no tratamento, no âmbito de um eventual CDS, do combate às narcoguerrilhas e terrorismo” (Abdul-Hak 2013, 20).

Mais do que uma discussão sobre os objetivos de um CDS, o debate estabelecido é expressão das controvérsias que estavam presentes entre os diferentes países sul-americanos em torno do próprio modelo do sistema regional de defesa e de segurança que se pretendia para a América do Sul. Não se pode esquecer que, em especial a partir da 2ª Guerra Mundial, toda a América do Sul esteve integrada ao projeto norte-americano de defesa e de segurança para a Região, relativizando-se, nesse sentido, a importância das particularidades sul-americanas em favor de uma “concepção geoestratégica e geoeconômica das Américas como um único continente”, “liderado” pelos EUA (Cabral 2010, 2).

Se essa herança histórica de relação da América do Sul com os EUA problematiza a proposta de um “sistema regional de defesa e de segurança”, capaz de ser articulado a partir das particularidades históricas dos países sul-americanos e não necessariamente a partir de uma “agenda universal” construída a partir dos interesses predominantes de uma potência mundial (como é o caso dos EUA), é preciso notar, também, que a própria constituição da UNASUL, integrando todos os países da América do Sul, não autoriza uma visão homogeneizadora da região. Assim, por exemplo, enquanto na região andina “a presença de antagonismos políticos, territoriais e econômicos envolvendo países vizinhos como Colômbia, Equador e Venezuela tem produzido animosidades latentes, colocando em xeque a própria estabilidade regional” (Rodrigues 2015, 2), na região do Cone Sul não há um histórico desse tipo de antagonismo e de conflito.

É nesse sentido, portanto, que este artigo resultou de uma investigação que objetivou não somente analisar as diferentes visões de sistemas regionais de segurança presentes entre os países signatários da UNASUL, mas, principalmente, qual o modelo de CRS que se tornou hegemônico no processo histórico que resultou na criação do CDS.

É importante, desde já, registrar que ainda durante o século XX os estudos sobre Sistemas Regionais de Segurança ganharam destaque no contexto internacional. As operações militares que ocorreram na 2ª Guerra Mundial permitiram que fossem elaborados conceitos regionais na área de segurança e também para que outras operações militares e ações políticas fossem desenvolvidas, vistas sob a ótica das particularidades locais e regio-

nais. No decurso da Guerra Fria, os assuntos relacionados ao sistema de segurança coletiva representado pela Organização das Nações Unidas (ONU) estavam condicionados às superpotências e à influência dos países membros do Conselho de Segurança (CS) daquela instituição internacional. Além disso, como o mundo estava dividido em dois grandes blocos, os sistemas regionais sofriam influência dessa bipolaridade, decorrendo disso que os principais atores regionais possuíam apenas um grau relativo de liberdade estratégica (Cabral 2010).

Assim, foi a partir das últimas décadas do século XX que a dimensão regional nas relações internacionais ganhou proeminência. Se, num primeiro momento, o término da Guerra Fria foi interpretada como uma crise terminal do sistema bipolar e “a possibilidade de instauração do unipolarismo liderado pelos EUA, sendo esta a única potência com capacidade estratégica mundial” (Vigevani, Correa e Cintra 1998, 4), os acontecimentos posteriores contribuíram para que a tese do unipolarismo liderado pelos EUA permanecesse apenas como uma possibilidade teórica (Vigevani, Correa e Cintra 1998, 4).

Esses aspectos da conjuntura internacional contribuíram para que, no plano da discussão teórica sobre defesa e segurança, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) ganhasse visibilidade. Uma teoria que define os CRS como “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente umas das outras” (Buzan e Waever 2003, 44).

Especialmente no que diz respeito à integração na área da defesa e da segurança que decorrem das negociações envolvendo a UNASUL, a discussão sobre o modelo de CRS ganha importância não somente em função das peculiaridades da região e de sua relação histórica com os EUA, mas, também, em função das mudanças políticas que, a partir dos anos 2000, ocorreram em praticamente todos os países latino-americanos. Há de se considerar, ainda, que a América do Sul não se constitui como um bloco homogêneo, cujos países têm as mesmas características e enfrentam os mesmos problemas. Ainda que a situação histórica de dependência econômica seja um ponto de aproximação, as rivalidades históricas, a presença política do crime organizado, a violência interna (decorrente de crimes ligados ao tráfico de drogas, da corrupção, da pobreza e da desigualdade), a presença de movimentos indígenas nos Andes e na Amazônia, a região amazônica e sua importância internacional etc., tornam a América do Sul uma região complexa, marcada por singularidades regionais e nacionais, criando dificuldades para que se elabore (e se execute) uma agenda comum e de integração na área da defesa e da segurança.

Nesse contexto, a própria criação da UNASUL e o vinculado CDS, que teve o Brasil como um País protagonista (Cabral 2010), foi ao encontro dos interesses dos governos brasileiros a partir dos anos 2000 de fortalecer os processos integrativos entre os países latino-americanos, de afirmar relações com outros países numa perspectiva Sul-Sul, de se opor ao unilateralismo e defender o multilateralismo, mas, também, de, através da liderança na Região, se projetar internacionalmente, afirmando-se, portanto, como um ator regional de relevância e capaz de ocupar posições de liderança nas instâncias internacionais (Dias et al. 2015).

Nesse sentido, os diferentes aspectos da conjuntura recente na América Latina, com ênfase na direção dada à política externa pelos governos brasileiros a partir dos anos 2000, ressaltam, a importância de se compreender qual foi a concepção de CRS que orientou a experiência concreta de criação da UNASUL e, em particular, de seu CDS.

A TCRS: conceito e análise comparada do CRS sul-americano

A adoção de medidas cooperativas entre os países com objetivos especialmente ligados à defesa e à segurança, faz-se importante e necessária no intuito de garantir a estabilidade regional, de evitar possíveis ameaças que por ventura possam trazer níveis de insegurança não encontrados anteriormente; mas, também, para que projetos de inserção internacional de um conjunto de países ganhem maior visibilidade e maior respeitabilidade num contexto internacional (Pagliari 2009).

Também dentro desse contexto de construção de projetos de integração entre países, as discussões em torno do “regionalismo” passaram a ter maior relevância, pois os países, em especial aqueles diretamente envolvidos em projetos de integração regional, se voltaram para o seu entorno geográfico, inclusive como forma de ampliar sua voz na comunidade internacional, possibilitando, assim, a maximização de sua inserção no cenário internacional. Como afirma Pagliari (2009), o “regionalismo” “[...] permitiu um maior espaço de autonomia para que as próprias regiões passassem a se ocupar de suas agendas de segurança [...]” (Pagliari 2009, 13).

Tem-se, então, que os estudos sobre Sistemas Regionais de Segurança passaram a se destacar no cenário internacional, principalmente a partir das últimas décadas do século XX. Ainda que, num contexto de Guerra Fria, questões relacionadas aos sistemas de segurança permanecessem condicionadas às superpotências e à influência dos países membros do Conselho de Segurança da ONU. Dessa forma, pelo fato de o Sistema Internacional (SI)

ser classificado como bipolar, pela influência de apenas dois grandes blocos, o capitalista e o socialista, os sistemas regionais ficaram condicionados a essa polarização, o que limitava a liberdade estratégica de atores regionais (Cabral 2010).

Com o fim da Guerra Fria, a eclosão de projetos regionais de segurança possibilitou transformações na análise dos sistemas de segurança globais, já que o fim da bipolaridade representou a mudança das questões relativas à segurança internacional e que necessitava de ajustes a fim de evitar o surgimento de novos conflitos globais. Além disso, foi a partir daquele período que o aprofundamento e a integração de diversas regiões foram fortalecidos por meio da confiança mútua nas áreas da segurança e do desenvolvimento econômico e social (Cabral 2010).

Surge assim, a TCRS, que é resultado de uma construção teórica vinculada à Escola de Copenhague, mais especificamente a dois teóricos das relações internacionais: Barry Buzan (1946 -) e Ole Waever (1960 -). A Escola de Copenhague surgiu nos anos 1980, num contexto de preocupações crescentes, em toda a Europa, com os temas relacionados à segurança e à defesa. A partir de então, tornou-se uma referência em segurança internacional, devendo muito isso à produção teórica desses autores. Apesar de a Escola focar seus estudos na segurança europeia, os autores englobam a segurança regional de todo o Planeta (Nobre 2013).

Buzan e Waever têm o mérito de construir uma análise sobre segurança e defesa no contexto do SI que pressupõe que a proximidade geográfica facilita a geração de interesses comuns entre diferentes países; enfatizando, portanto, a geografia como uma dimensão importante em dinâmicas de relações internacionais, de onde decorre o argumento de que não é possível compreender as dinâmicas de segurança e de defesa, em nível internacional e no período posterior à Guerra Fria, sem que se considere o fenômeno da regionalização.

Buzan, aliás, desde os anos 1990 insiste que o fim da Guerra Fria não somente impulsionou um maior interesse (político e teórico) pelas questões relacionadas à defesa e à segurança, mas, também, que a segurança militar já não se enquadra mais no topo da agenda, além de assinalar que as questões relacionadas à compreensão histórica das identidades regionais ganharam maior relevância (Fagundes 2014). Nesse sentido, destaca-se que a Escola de Copenhague não somente impulsionou uma maior discussão sobre segurança e regionalização, mas também contribuiu para que na temática da segurança e da defesa novas dimensões ganhassem maior visibilidade.

A TCRS tem o objetivo de explicar por que os Estados ingressam em relações de cooperação e reciprocidade. Segundo os seus formuladores, a teo-

ria deriva tanto das relações anárquicas estabelecidas entre as estruturas que as compõem e suas balanças de poder, quanto das pressões em virtude das proximidades geográficas do local. Assim, pode-se afirmar que a TCRS insere-se no contexto das relações recíprocas buscadas pelos Estados e procura, basicamente, compreender como se dá a dinâmica dos processos de securitização dentro do SI (Cardoso 2010).

Buzan e Waever defendem que a Teoria foi desenvolvida no intuito de explicar que o nível regional é o mais apropriado para que ocorra uma análise de segurança. O argumento é de que existem dois extremos para se analisar a segurança: o nacional e o global. A segurança nacional não representa por si só um nível de análise que se possa considerar significativo, uma vez que a segurança é um fenômeno relacional. Nas palavras dos autores, “[...] a segurança de uma nação não é auto-suficiente” (Buzan e Waever 2003, 43). Já a segurança global é um estado que os países desejam atingir; assim, não é um “fenômeno real”, pois o SI não está integrado em termos de segurança. De modo diferente, numa Região, defesa e segurança ganham maior importância, pois a segurança de um país não ocorre de forma isolada, sem considerar a própria Região. Dessa forma, o nível regional é onde os níveis nacional e global interagem e a maioria das ações ocorre.

Teixeira (2013), quando analisa os estudos de Buzan e Waever, justifica essa maior interação entre a segurança nacional e a global em nível regional com o argumento de que há um maior distanciamento das grandes potências em conflitos locais e regionais, já que há grandes gastos nesses tipos de disputa. Assim, “a logística local favorece mais as relações regionais do que as globais já que as interações entre os vizinhos são mais pertinentes no cálculo político de segurança do que as relações globais [...]” (Teixeira 2013, 5).

Esse fato confirma o que Buzan e Waever (2003) descrevem em sua teoria, de que os processos de securitização e, portanto, os níveis de interdependência na área da segurança, são mais intensos e percebidos melhor entre Estados que estão localizados no mesmo CRS, do que a interação desses Estados com outros que não estão no mesmo complexo ou estão até mesmo mais distantes deles.

A TCRS procura fazer uma interpretação do sistema de polaridade após a Guerra Fria e como ele funciona no SI, onde há a presença de diversas regiões formadas por Estados cujo aspecto da segurança é a principal diferença entre elas. Além disso, essa teoria busca fazer uma distinção entre o nível de interação das grandes potências, as quais possuem a capacidade de transmitir seu poder a longas distâncias, das potências menores, ou seja, aquelas potências cuja capacidade de transmissão de poder e dinâmica securitária se restringem à Região nas quais estão inseridas (Fuccille e Rezende 2013).

Mesmo que se observe a influência de grandes potências dentro das Regiões, o destaque alcançado pelos CRS após o fim da Guerra Fria deve-se à mudança no padrão da segurança internacional, que passou a ser não rígido, opondo-se, dessa forma, ao padrão que era seguido no período de 1945 a 1991 (Buzan e Waever 2003). Assim, pode-se afirmar que o fato de os Estados estarem inseridos dentro de um CRS pressupõe uma maximização da segurança de cada um deles, já que essas unidades e, conseqüentemente, seus problemas securitários, encontram-se bastante interligados.

Assim, o conceito de segurança trazido por Buzan e Waever tem grande importância em estudos relacionados à segurança internacional e à regionalização no SI de Segurança. Não se pode deixar de mencionar que o destaque dado ao regionalismo e sua segurança não se limitaram a questões de cunho bélico e militar, já que o surgimento de “novas questões” (consideradas pelos teóricos das Relações Internacionais igualmente importantes para a dinâmica do cenário internacional) permitiram que novos tipos de ameaças começassem a se delinear globalmente. Dentre essas novas ameaças, pode-se citar as questões ambientais, o terrorismo, o tráfico de drogas, a pobreza extrema e o crescimento populacional desordenado (Fagundes 2012).

Para Teixeira, é em nível regional que as relações entre os Estados têm maior poder, por mais que a região esteja vinculada à esfera global – relação essa também considerada importante para o seu desenvolvimento e conseqüente projeção no cenário internacional. É necessário, portanto, que se construa um ambiente de segurança, onde os conflitos possam ser resolvidos, as ameaças afastadas, para que a cooperação entre os membros que formam determinada organização de integração regional seja viável, bem como a distribuição de atribuições nas políticas de defesa e segurança (Teixeira 2013).

Torna-se importante, portanto, afirmar que os CRS buscam compreender como funcionam e se estabelecem os processos de securitização do SI por meio do enfoque regionalista (Fuccille and Rezende 2013). Um processo de securitização pressupõe uma série de medidas emergenciais tomadas por um Estado no intuito de solucionar problemas que ameacem o interesse nacional e até mesmo a sobrevivência desse Estado no SI. Nesse caso, essas medidas podem ser justificadas como “ações de exceção, como esforços humanos e orçamentários extraordinários, para a consecução das políticas públicas, restrições a direitos consagrados e aumento incomum dos procedimentos de sigredo e confidencialidade” (Cardoso 2010, 28-29).

O processo de securitização ocorre em setores como o militar e o político, por exemplo, e tem como função proteger os atores do SI. Assim, as relações de segurança possuem como característica a forma como medidas serão tomadas para equilibrar possíveis ameaças (Cardoso 2010).

Segundo Buzan e Waever (2003), em um CRS os processos que o circundam estão interligados, impedindo, assim, que os problemas de segurança enfrentados pelos países que o compõem sejam analisados e compreendidos de maneira independente. No entanto, mesmo que todas as questões que envolvam problemas relacionados a questões securitárias digam respeito somente a uma dada região, o SI e a sua polaridade continuam a interferir; ou seja, há que se levar em consideração também os acontecimentos que permeiam o cenário internacional e que influenciam na tomada de decisões dos CRS (Fuccille e Rezende 2013).

A partir dessas considerações, pode-se conceituar um CRS como:

[...] um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independentes umas das outras (Buzan e Waever 2003, 44; tradução própria).

Os CRSs têm a sua definição baseada nos padrões de amizade e inimizade que acabam por formar padrões de interdependência securitária definidos geograficamente. Além disso, a característica particular de cada Complexo está diretamente ligada ao padrão histórico de seus componentes, como por exemplo, histórico de inimizades entre países e até mesmo parceiros bélicos, econômicos ou culturais (Buzan e Waever 2003).

Para que um grupo de países seja classificado como um CRS é necessário que o seu grau de interdependência seja suficiente tanto para caracterizá-lo como um conjunto interligado quanto para que seja diferenciado dos demais em termos de segurança. Nas palavras de Buzan e Waever, “[o]s CRSs se definem como subestruturas do sistema internacional pela intensidade relativa da interdependência de segurança entre um grupo de unidades e indiferença de segurança entre esse conjunto e as unidades envolventes” (Buzan e Waever 2003, 48).

Os autores explicam que essa ideia de a interdependência securitária estar focada no regional deve-se ao poder das unidades, isto é, na capacidade que determinado Estado tem em estabelecer mais ou menos segurança ao redor do mundo. As superpotências tendem a espalhar suas relações de segurança por todo o mundo, não se encaixando, dessa forma, na lógica da geografia e da proximidade. Já os Estados menores possuem capacidades limitadas, que diminuem a sua relação de segurança com os vizinhos mais próximos, reforçando o regional, ao contrário do poder presente nas potências maiores, que acabam por subestimar o regional.

A lógica entre a distribuição de poder de potências globais e a dinâmica de um CRS está na chamada penetração, conforme explicado abaixo:

A penetração ocorre quando poderes externos fazem alinhamento de segurança com os Estados dentro do CRS [...] A lógica do equilíbrio de poder funciona naturalmente para encorajar os rivais locais a recorrerem a ajuda externa [...]. Essa ligação entre os padrões de segurança local e global é uma característica natural da vida em um sistema anárquico (Buzan e Waever 2003, 46-47).

Nesse caso, a TCRS tende a limitar o papel das grandes potências a fim de que os fatores locais possam receber o peso necessário quando da análise em termos de segurança. Assim, “a forma padrão de um CRS é um padrão de rivalidade, equilíbrio de poder e padrões de aliança entre as principais potências dentro da região: a este padrão podem estar adicionados os efeitos da penetração das grandes potências” (Buzan e Waever 2003, 47).

Visto isso, pode-se identificar a estrutura essencial dos CRS, que possui quatro variáveis: as fronteiras, que diferenciam um Complexo Regional de outro; a estrutura anárquica, ou seja, um CRS deve ser composto por dois ou mais unidades autônomas; a polaridade, isto é, como o poder se distribui entre as unidades do Complexo; e a construção social, que indica o padrão de amizade e inimizade entre as unidades (Buzan e Waever 2003). Importante destacar também que existem diferentes padrões de relacionamento entre os Estados, surgindo, assim dois polos: o caos, que indica o polo da inimizade e o polo da amizade, isto é, o da comunidade de segurança (Medeiros Filho 2010). Sobre essa questão, ainda é importante acrescentar que:

[...] as relações de segurança entre Estados (geralmente vizinhos) seriam, em grande medida, determinados pelo padrão de ameaça/medo mutuamente percebido[...] os padrões podem variar de uma relação conflituosa (política de poder) a um modelo de amizade (convergência política). Entre esses dois extremos, ordem crescente de amizade, Buzan sugere como padrões intermediários a coexistência e a cooperação (Medeiros Filho 2010, 57).

Importante assinalar que Buzan e Waever definem dois tipos básicos de CRS, vistos sob a ótica da distribuição de poder, 1) o CRS modelo ou padrão (*standard RSC*); 2) o complexo centrado (*centred RSC*), subdividindo-se esse em unipolares centrados em uma grande potência, os unipolares centrados em uma superpotência ou, então, quando a região torna-se um ator devido ao

seu elevado grau de institucionalização (Buzan e Waever 2003).

O CRS padrão tem como principal característica o fato de que não há nenhuma potência que possua atuação em nível global dentro do Complexo. Sendo assim, as regras para os Estados que o compõem ou, então, para permitir a entrada de potências globais no Complexo, são definidas pelas relações que acontecem entre os próprios Estados que fazem parte do mesmo. Além disso, em um Complexo padrão, a polaridade será definida exclusivamente pelos Estados membros, variando de uni a multipolar (Buzan e Waever 2003).

Por outro lado, em um CRS centrado existe uma potência de atuação global que pode concentrar a maior parte do poder existente no Complexo. Essa potência poderá ser uma grande potência, uma superpotência ou até mesmo uma instituição (Buzan e Waever 2003). Segundo Fuccille e Rezende (2013), os teóricos fazem a sugestão de que se inclua na categoria dos CRS centrado uma opção extra, já que não conseguem classificá-la em nenhuma outra; essa opção refere-se a um *CRS centrado unipolar*, quando uma potência regional não pode ser considerada como uma grande potência em nível global.

Por fim, e após a descrição do que é um CRS, deve-se atentar para o fato de que a América do Sul está livre de ameaças nucleares, sendo considerada uma região de segurança, uma vez que se observa a interdependência entre os Países que compõem a região e que, em função disso, a Região forma um CRS, já que as interações entre eles se constituem em um padrão regional.

Possibilidades e limites de um modelo sul-americano de CRS

A análise apresentada por Buzan e Waever sobre CRS alcança grande respeito entre os pesquisadores que estudam questões relacionadas à defesa e à segurança em projetos de integração entre Países, não somente pela ênfase que atribuem à dimensão regional, mas, também, pela apresentação de diferentes modelos de CRS, inclusive contemplando a experiência sul-americana.

Mais recentemente, no entanto e inclusive a partir da constituição da UNASUL, alguns autores ocupados com a temática da defesa e da segurança em projetos de integração entre países na América Latina têm procurado discutir o alcance das análises daqueles autores no que diz respeito ao CRS da América do Sul.

É o caso, por exemplo, de Alexandre Fuccille e Lucas Pereira Rezende, que analisam o CRS na América do Sul, dialogando com a proposta de Buzan e Waever e indicando não somente limitações na teoria desses dois autores,

mas, também, alguma desatualização no modelo proposto pelos teóricos da Escola de Copenhague.

Fuccille e Rezende procuram atualizar descrições de polaridade na América do Sul, mas também discutem o protagonismo do Brasil e as “instituições com perfil potencial securitizador atualmente ativas” na Região, defendendo que o protagonismo do Brasil na América do Sul torna o CRS Sul-Americano um primeiro modelo de CRS “centrado”, ainda que sem a presença de uma Nação que têm liderança global:

[...] sendo unipolar na região, e a partir de um papel protagonista aquiescido pelos Estados Unidos da América (EUA) em nível global, ainda que vacilante, o Brasil tem um papel de centralizador dos dois subcomplexos sul-americanos, o Norte-andino e o Cone Sul. Isso faz com que o CRS regional seja descrito como centrado, em que a potência unipolar não é uma potência global, inaugurando, assim, um primeiro caso empírico desse tipo de CRS (Fuccille e Rezende 2013, 78).

O protagonismo do Brasil na América do Sul, segundo Fuccille e Rezende, tem diferentes implicações para a configuração do CRS na América do Sul. A primeira delas está diretamente vinculada à descrição do CRS e remete à condição do Brasil na Região que, embora não seja uma potência no plano global, domina as dinâmicas regionais de segurança:

Torna-se necessário então, para compreendermos a adequada categorização do CRS da América do Sul, ver se o Brasil, como potência unipolar, consegue dominar as dinâmicas de segurança da região. Nossa hipótese [...] é que sim. E isso se dá por duas razões: (1) tendo sua posição relativamente diminuída na agenda de prioridades dos EUA, a América do Sul fica mais livre para explorar a dinâmica regional de segurança. Sendo a penetração dos EUA menor, portanto, abre-se a possibilidade de novos atores exercerem um maior protagonismo. Esse protagonismo é, contudo, aquiescido, uma vez que o nível global continua a influenciar o CSR; (2) a partir dessa autonomia consentida, o Brasil passa a exercer um maior protagonismo no CRS, aproximando as agendas de segurança ainda mais dos dois subcomplexos (Fuccille e Rezende 2013, 85).

Segundo os autores, a criação da UNASUL e, inclusive, de seu CDS, além da entrada da Venezuela no MERCOSUL (como membro pleno) desloca a possibilidade de uma coesão institucional na Região (agora centrada na UNASUL), abrindo-se maiores possibilidades para que o Brasil, a partir da UNASUL, possa exercer o protagonismo na criação de uma comunidade de

segurança envolvendo todos os Países sul-americanos. (Fuccille e Rezende 2013, 85). Assim:

[...] esses dois fatores contribuem para que seja possível traçar uma mudança no CRS da América do Sul, mas não em direção a uma divisão da região em dois subcomplexos distintos, como afirmavam Buzan e Wæver (2003), mas em direção a um CRS centrado, com o Brasil no papel unipolar. Isso qualificaria o CRS da América do Sul na única categoria que esses autores apresentam, mas não identificam nenhum caso: um CRS centrado no qual o polo não é uma grande potência global. Todavia, ainda que centrado, é um CRS instável, devido justamente à atuação vacilante do Brasil como centro [...]. (Fuccille e Rezende 2013, 85-86).

A análise elaborada por Fuccille e Rezende está assentada num conjunto de pressupostos, a partir dos quais não afirmam categoricamente o protagonismo brasileiro na América do Sul, mas, antes, a importância do protagonismo do Brasil para a consolidação de um CRS Sul-Americano. Assim, alguns pressupostos precisam ser elencados, para que depois, inclusive, se possa avançar na discussão sobre as condições e possibilidades de um CRS na América do Sul.

Um primeiro pressuposto está relacionado às mudanças que ocorreram já a partir das últimas décadas do século XX no modelo de segurança nas Américas que predominou no período da Guerra Fria e no qual os EUA mantinham completa hegemonia. O fim desse período, um “crescente desengajamento dos EUA na região”, bem como novas prioridades norte-americanas no período posterior ao 11 de Setembro de 2001, “acabaram por consolidar um imaginário na América do Sul de espaço geográfico possível e passível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia” (Fuccille e Rezende 2013, 86).

A ascensão de governos de esquerda na América do Sul, lado a lado as alterações na agenda de segurança internacional no “pós-11 de Setembro”, criou condições favoráveis para que as ações visando a criação de um CRS Sul Americano ganhasse sentido no começo do século XXI. Foi a partir daquelas transformações que, já no durante o governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil (1995 – 2002), mas, principalmente, a partir da ascensão ao governo brasileiro de Luís Inácio Lula da Silva (2003), os governos sul-americanos caminharam na direção da criação da UNASUL e, através dessa, da institucionalização de um CDS. (Fuccille e Rezende 2013, 87).

Ao longo do processo de discussão e de institucionalização da UNASUL e do seu CDS, diferentes questões foram sendo colocadas, não somente

pelo Brasil, mas tendo o Brasil como protagonista: o enfrentamento da questão do narcotráfico na Região, os conflitos sub-regionais (Peru e Equador), o interesse em frear os “ímpetus bolivarianos” na Região, o interesse em evitar uma “corrida armamentista na região”, a solidificação do Atlântico Sul como área de paz, livre de armas nucleares e importante para a projeção do Brasil no SI, as resistências à materialização de uma política de desenvolvimento da Região a partir da liderança dos EUA, o interesse brasileiro em consolidar uma política externa em novas direções (Sul – Sul), dando maior atenção à integração sul-americana. (Fuccille e Rezende 2013).

Foi a partir dessa perspectiva que, segundo Fuccille e Rezende (2013), consolidou-se uma dinâmica de integração, tendo a UNASUL como objetivação dessa dinâmica, que caminha no sentido da formação de um “único CRS”, um modelo centrado, na medida em que o Brasil (ainda que com fragilidades) consegue agregar os dois subcomplexos sul-americanos:

A unipolaridade do Brasil na América do Sul indica um CRS centrado, quer o País assuma ou não a posição de fiador disso. É nesse ponto que um [CRS] se difere de uma comunidade de segurança: para o primeiro, não é necessário que as relações sejam harmoniosas, mas sim que as dinâmicas de segurança da região sejam centralizadas em um único ator. Ainda que por vezes [...], o Brasil careça de maturidade como fiador das instituições regionais, todas as principais dinâmicas de segurança da região têm passado, de alguma forma, sob a égide brasileira (Fuccille e Rezende 2013, 93).

De qualquer forma, a discussão sobre as possibilidades de consolidação de um CRS Sul-Americano, aventadas a partir da hegemonia brasileira na Região, na linha apresentada por Fuccille e Rezende, remete às fragilidades existentes para que tal projeto se concretize, decorrentes essas tanto de questões latentes na América do Sul quanto de questões que ganharam visibilidade nos últimos anos, em especial no que diz respeito à crise dos projetos de esquerda que, no início dos anos 2000, ascenderam aos governos nacionais.

Por outro lado, parece ser de grande importância assinalar que, a partir da segunda década deste século XXI observam-se rupturas políticas em diferentes Países sul-americanos, que apontam para uma crise do período de governos de esquerda na Região e para a ascensão de forças sociais e políticas comprometidas com a orientação político-ideológica neoliberal.

Esse processo de rupturas e/ou descontinuidades na América do Sul iniciou-se com a destituição de Fernando Lugo da presidência do Paraguai, em 2012, num processo que, em que pese aceite como legítimo pelas autoridades jurídicas daquele País, foi condenado e considerado ilegítimo pela

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, gerando, inclusive, uma crise diplomática internacional entre os países sul-americanos integrantes do MERCOSUL e da UNASUL, cujos membros, em sua grande maioria, recusaram-se a aceitar a destituição de Lugo da presidência paraguaia.

Na sequência, a morte de Hugo Chávez, em 2013 e a crise política (e econômica) enfrentada pela Venezuela desde então, a eleição de Mauricio Macri na Argentina como Presidente da República e, em especial (pelo protagonismo brasileiro), o Impeachment de Dilma Rousseff no Brasil, em 2016, simbolizaram a crise dos projetos de desenvolvimento que orientaram as políticas governamentais em muitos países sul-americanos a partir dos anos 2000, comprometidos com o enfrentamento das desigualdades sociais, com maior integração econômica das classes populares e de trabalhadores, com projetos de integração regional capazes de afirmar a perspectiva Sul-Sul; mais do que isso, expressaram mudanças nas políticas dos governos nacionais, agora mais afinadas com a perspectiva neoliberal. Mais do que crise dos projetos de desenvolvimento, os eventos elencados simbolizaram a possibilidade de um novo período na América do Sul, com um maior alinhamento com os Países da América do Norte (especialmente os EUA) e da Europa.

As mudanças ocorridas no Brasil a partir do Impeachment de Dilma Rousseff, com suas repercussões na política externa do País a partir de então, certamente se colocam como um condicionamento importante, pela representação que o Brasil tem na América do Sul, para a análise não somente da dinâmica (futura) da UNASUL e de seu Conselho de Defesa, assim como das possibilidades de configuração de um CRS Sul-Americano (tendo o Brasil como País protagonista); mas, também, para uma melhor compreensão dos limites e das dificuldades que se colocam, desde sua origem, na discussão e na implementação de políticas regionais de defesa e de segurança na América do Sul.

O Conselho de Defesa sul-americano

Como já indicado anteriormente, o Continente Sul-Americano não apresenta conflitos de grandes proporções e, tampouco, possui inimigos diretos que ameacem a sua segurança. A partir do fim da Guerra Fria e desde o processo da redemocratização, as Forças Armadas brasileiras vivenciam uma condição histórica em que suas funções não estão bem definidas, já que, por um lado, há resistências internas quanto à sua intervenção na área da segurança pública e, por outro lado, a presença de inimigos externos na Região permanece distante não somente do Brasil, mas, também, da América Latina

(Abdul-Hak 2013).

A integração regional é um dos fatores que contribuem para aumentar a confiança entre os Países pertencentes a uma mesma Região, podendo levar, assim, à redução no número de conflitos e contribuir para que as soluções de possíveis controvérsias sejam negociadas e resolvidas de forma pacífica.

Nesse sentido, a UNASUL mostra-se como um importante órgão em matéria de segurança e defesa para a América do Sul. Não somente por se colocar como uma instância de discussão política entre os Países sul-americanos, mas, também e porque, em sua própria constituição, propõe que os Países membros articulem ações conjuntas, trocando informações e experiências em matéria de defesa, mas, também, estabelecendo estratégias de combate a possíveis ações terroristas, ao tráfico de drogas e de armas, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa, ao crime organizado transnacional etc. É interessante observar, nesse sentido, que a defesa no âmbito da UNASUL:

[...] não se quer atingir a integração em defesa, mas sim estabelecer o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa, o que pode ser visto como um primeiro degrau para se construir um pensamento comum, este sim capaz de embasar a formulação estratégica comum, o que implicará, se e quando atingido, maior autonomia da região em matéria de defesa (Mathias e Matijascic 2011, 237).

Esse é, portanto, um dos sentidos que orientou a própria criação do CDS no âmbito da UNASUL. Um Conselho que foi criado durante uma reunião do Conselho de Chefes de Estado e de Governo, realizado em Salvador, no dia 16 de dezembro de 2008. Ocasão em que, além do CDS, foram criados outros Conselhos, além de Grupos de Trabalho, visando melhor coordenar a dinâmica de trabalhos da UNASUL (UNASUL 2008a).

Na criação do CDS, o Brasil teve uma importância diferenciada, sendo, inclusive, considerado seu principal defensor. No entanto, é preciso considerar que a criação do Conselho de Defesa, no âmbito das discussões que resultaram na criação da UNASUL, teve seu marco normativo baseado em três Declarações Presidenciais, resultantes de reuniões realizadas visando a criação de um acordo integrativo entre os Países sul-americanos: 1) A Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile, em 1999, e que resultou na criação de uma “Zona de Paz”; 2) A Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, resultante da II Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em julho de 2002 e ratificada por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em novembro daquele mesmo ano; 3) A Declaração de São Francisco

de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina, de julho de 2004, ratificada por uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, em dezembro daquele mesmo ano (Abdul-Hak 2013, 140).

O resultado desse processo de discussão se concretizou na realização da I Conferência dos Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada em 2006, cujos compromissos assumidos baseavam-se no:

[...] desenvolvimento de mecanismos de intercâmbio de informação de inteligência, intercâmbio acadêmico, ações de capacitação e treinamento, troca de experiências e conhecimentos científicos e tecnológicos em matéria de indústria de defesa e realização de encontros bilaterais ou multilaterais entre membros dos Ministérios de Defesa Sul-Americanos (Abdul-Hak 2013, 140).

Em 2006, no âmbito da UNASUL as questões relacionadas à defesa e à segurança já estavam colocadas na pauta e, inclusive, já se pensava sobre a importância de uma “doutrina regional de segurança”, assim como a criação de alguma instância institucional responsável.

Possivelmente, na discussão da própria constituição da UNASUL, uma série de demandas relacionadas à defesa e à segurança estavam sendo colocadas pelos representantes dos Países da América do Sul. Demandas como as que indica Medeiros Filho: “manutenção da paz e da democracia entre os Países da região, construção de uma identidade geopolítica sul-americana, combate ao crime organizado e criação de um mercado regional de defesa” (Medeiros Filho 2009, 3).

Interessante notar que, nos documentos disponibilizados pelo Repositório Digital da UNASUL, as discussões realizadas durante o ano de 2007, visando, enfim, a Constituição da UNASUL, defesa e segurança não aparecem com destaque. O que, evidentemente, não significa que o tema não estava sendo discutido. De qualquer forma, somente no registro de uma Reunião Extraordinária de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, realizada no dia 23 de maio de 2008, é que se encontra uma referência explícita ao tema. Naquela Reunião, o então Presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, propôs estabelecer o CDS, quando, então, foi sugerido a criação de um Grupo de Trabalho - GT para analisar a proposta do Presidente brasileiro. A ata daquela reunião registra que a proposta de criação de um GT foi respaldada “expressamente por alguns Países e finalmente foi aprovada” (UNASUL, 2008b), registrando, ainda, que o Presidente da Colômbia, embora tenha concordado com a criação do GT, afirmou que seu País não poderia participar da iniciativa, “dadas as atuais circunstâncias derivadas do fenômeno terrorista”

naquele País (UNASUL 2008b).

A possível não participação da Colômbia no GT que foi criado para discutir a criação de um CDS não se confirmou. A Ata da XIII Reunião do Conselho de Delegadas e Delegados da UNASUL, realizada em Santiago do Chile, nos dias 11 e 12 de agosto de 2008, registra que o GT sobre o CDS já tinha realizado duas reuniões, com a presença de todos os membros da UNASUL e com a incorporação oficial da Colômbia (UNASUL 2008c).

A questão é que o GT criado para discutir a criação do CDS, que em agosto de 2008 já tinha realizado duas reuniões, avançou significativamente nas discussões, a ponto de que, em reunião realizada em Santiago do Chile no dia 11 de dezembro, aprovou o Estatuto daquele Conselho, o qual seria também aprovado pelo Conselho de Chefas e de Chefes de Estado e de Governo, em sua III Reunião Ordinária, realizada no Brasil no dia 16 de dezembro daquele mesmo ano.

O Estatuto do CDS aprovado tem 18 artigos, versando sobre cinco temas: 1. Natureza; 2. Princípios; 3. Objetivos; 4. Estrutura; e 5. Funcionamento (UNASUL 2008d).

Em relação à *natureza* do CDS, o mesmo é considerado uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa”. Portanto, dentro da estrutura de funcionamento da UNASUL, o Conselho não tem poder deliberativo, constituindo-se num espaço de discussão, de troca de informações, de cooperação na área de defesa, como indicado adiante na apresentação de seus objetivos (UNASUL 2008d).

No que diz respeito aos *princípios* do CDS, o seu Estatuto, em seus artigos segundo e terceiro, afirma sua sujeição aos princípios e propósitos estabelecidos pela Carta das Nações Unidas, pela Carta da Organização dos Estados Americanos e aos mandatos e decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estados e de Governo da UNASUL (UNASUL 2008d).

Mas é preciso notar, também, que além do Conselho se colocar apenas como um órgão consultivo no âmbito da UNASUL (portanto, subordinado às instâncias superiores da Instituição, mais especificamente ao Conselho de Chefas e Chefes de Estados e de Governo da UNASUL), os princípios do seu Estatuto indicam que a atuação da própria UNASUL, no campo da defesa, nem sempre coloca-se como poder normativo diante das autoridades nacionais constituídas, ou seja, às normas, legislações, mesmo ações dos governos nacionais.

Cria-se, assim, uma condição em que o Conselho tem caráter consultivo, pode realizar estudos, pode propor acordos, ações de cooperação etc., mas sua atuação é limitada pelo próprio horizonte do processo integrativo. No limi-

te, expressam princípios e normas genéricas, sem poder autoaplicável e com capacidade limitada de ingerência junto aos Estados membros, mesmo que suas dinâmicas políticas internas atentem aos pressupostos e aos princípios afirmados pelos acordos integrativos. Como mostra a história dos processos integrativos na América do Sul, os Estados nacionais se opõem à transposição de suas prerrogativas para o âmbito dos blocos integrativos (Almeida 2009).

O Estatuto do CDS definiu alguns objetivos gerais e um conjunto de objetivos específicos, visando delimitar suas ações. Enquanto objetivos gerais foram definidos:

- a) Consolidar a América do Sul como uma Zona de Paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos e como contribuição à paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que considere as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL 2008d).

Já a existência dos onze objetivos específicos permite considerar pelo menos três planos de ações: a importância atribuída naquele momento à produção e ao compartilhamento de informações sobre defesa e segurança; a necessidade de planos de formação (construção e socialização de conhecimentos) sobre defesa e segurança; a cooperação em planos visando o desenvolvimento da indústria da defesa (incluindo-se aqui a própria “modernização” das forças armadas); as ações voltadas aos desastres humanitários (catástrofes naturais, em especial); e a questão de gênero, como uma questão a ser incorporada na discussão sobre defesa e segurança.

Sob o ponto de vista de sua estrutura, o CDS é integrado pelas Ministras e Ministros de Defesa (ou seus representantes) dos Países membros da UNASUL. As delegações nacionais são compostas por altos representantes das Relações Exteriores e de Defesa e de assessores, esses desde que considerados importantes na participação das reuniões pelos Estados membros).

O CDS tem uma instância executiva, encabeçada por Vice-Ministros de Defesa (“ou seus equivalentes”). A presidência do Conselho corresponde ao mesmo País que ocupa a Presidência Pro Tempore da UNASUL, tendo como responsabilidade “coordenar as atividades do Conselho”. Para ser preciso, o Estatuto do Conselho, em seu artigo 11, assim define as atribuições de sua Presidência:

- a) Assumir as tarefas de Secretaria do Conselho e demais instâncias de trabalho, incluindo a comunicação com os Estados Membros e o envio de informações de interesse para os trabalhos do Conselho.
- b) Elaborar a proposta de agenda e organização dos trabalhos, para as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho de Defesa Sul-Americano, a ser submetida à consideração dos demais Estados Membros.
- c) Formular, com prévias consultas aos Estados Membros, convites a especialistas para que participem em reuniões do Conselho de Defesa Sul-Americano. (UNASUL, 2008d).

Como pode ser observado na figura a seguir, o CDS conta, também, com o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa - CEED, primeiro órgão permanente do CDS. O CEED foi gestado em 2009, ainda que sua criação oficial tenha ocorrido somente em 2011, numa Conferência realizada sobre posicionamento estratégico da América do Sul no século XXI. Seu Estatuto foi aprovado no final de 2012, pelo Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (UNASUL 2012a). Sua Sede está localizada em Buenos Aires, na Argentina, e, como também já foi indicado, foi criado com a expectativa de “gerar um pensamento estratégico no nível regional”, capaz de contribuir para a coordenação e a harmonização de políticas de defesa na América do Sul. Trata-se de um órgão comprometido com a produção e a difusão de conhecimentos estratégicos em defesa e segurança no âmbito da UNASUL.



Fonte: Barbosa 2016.

Ainda no que se refere a estrutura do CDS, está a Escola Sul-Americana de Defesa - ESUDE, aprovada em fevereiro de 2014 e criada em agosto daquele mesmo ano. A ESUDE é um centro de altos estudos que tem como objetivo capacitar civis e militares nas áreas da defesa e da segurança regionais, nos níveis político e estratégico (SILVA, 2015). A criação da ESUDE atendeu a expectativas quanto ao intercâmbio entre especialistas dos Países da América do Sul, além de convênios entre instituições e universidades sul-americanas. Como afirma Fonseca, referindo-se a ESUDE, a mesma foi configurada como “um espaço institucional regional que por meio do ensino e pesquisa, sobre temas regionais de interesse comum, contribuirá para a construção e difusão de um pensamento de defesa Sul-Americano” (Fonseca 2014, 7).

Sob o ponto de vista de seu funcionamento, o CDS, conforme seu Estatuto, realiza reuniões ordinárias anualmente. Além disso, os Acordos do Conselho são adotados por consenso (de acordo com o Artigo 12 do Tratado Constitutivo da UNASUL). A Instância Executiva do Conselho, no entanto, se reúne a cada seis meses, com o objetivo de elaborar os planos anuais de ação do Conselho. Destaca ainda o Estatuto, referente ao funcionamento do Conselho, que a incorporação de novos Estados membros, bem como o diálogo de cooperação com outras organizações regionais ou sub-regionais similares ocorre de acordo com as determinações contempladas no Tratado Constitutivo da UNASUL (UNASUL 2008e).

Qual Complexo Regional de Segurança: uma análise a partir da agenda do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL

Como indicado anteriormente, a partir da orientação teórica de Buzan e Waever, um CRS é formado com base no grau de interdependência existente entre um grupo de Estados, além da proximidade geográfica e de fatores históricos, econômicos e sociais presentes em cada um dos Estados. Assim, o nível de cooperação experimentado por um Complexo será tanto maior quanto maior interdependência existir entre seus membros, somado ao consenso que deve permear as decisões nas áreas de interesse daquele Complexo.

No caso do CRS Sul-Americano, visto a partir da experiência do CDS, as decisões tomadas por seus membros nas áreas de defesa e segurança são realizadas através do consenso. Buzan e Waever classificam o CRS da América do Sul como sendo *padrão*, por não existir nenhuma potência que atue em nível global no SI; o poder é definido em termos de polaridade regional e os padrões de amizade-inimizade podem se apresentar como conflituosos,

regimes de segurança ou comunidades de segurança.

Importante destacar, nesse momento da análise, que Buzan e Waever também consideram que existem CRS *centrados*, que eles classificam em diferentes tipos: unipolares, tendo como polo uma grande potência; centrados, mas integrados por instituições e não por um poder regional. Considere-se, ainda, que teóricos que discutem a teoria dos CRS colocam outro modelo de CRS centrado: uma “opção extra”, “quando há um CRS centrado unipolar, mas a potência não é uma grande potência no nível global” (Fuccille e Rezende 2013, 80).

A experiência da UNASUL e, inclusive, de seu CDS, já impulsionaram um debate sobre a pertinência ou não da teoria desenvolvida por Buzan e Waever, especificamente na definição que propõem para o CRS da América do Sul. Nessa direção, Fuccille e Rezende, por exemplo, já questionaram a teoria de Buzan e Waever, defendendo que o CRS da América do Sul defendido por eles é “limitado, ou mesmo desatualizado, em decorrência de algumas incompreensões de dinâmicas específicas da região” (Fuccille e Rezende 2013, 77).

Na análise apresentada por Fuccille e Rezende, o modelo de CRS defendido por Buzan e Waever para a América do Sul não consegue compreender devidamente a importância do Brasil na Região. Para Fuccille e Rezende, o Brasil atua na América Latina como uma “potência unipolar” e “consegue dominar as dinâmicas de segurança na região” (Fuccille e Rezende 2013, 85), definindo-se, para o caso sul-americano, um modelo “descrito como centrado, em que a potência unipolar não é uma potência global, inaugurando, assim, um primeiro caso desse tipo de CRS” (Fuccille e Rezende 2013, 78).

Daí a importância da UNASUL e, em especial, da criação do CDS, na qual o Brasil teve importância diferenciada. Através da UNASUL e do CDS, então, abriu-se uma possibilidade de o Brasil exercer um protagonismo, o qualificando como “ator central do CRS”, “exercendo sua hegemonia regional via institucionalização e agregação para um processo de integração regional” (Fuccille e Rezende 2013, 85).

Cabe datar o texto destes últimos autores, escrito em 2013 e, portanto, anterior à crise política e institucional que resultou no Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (aprovado pelo Senado brasileiro em agosto de 2016). Uma análise, nesse sentido, que não somente não consegue, por razões óbvias, contemplar a instabilidade política e institucional que o Brasil passou a ter nesses dois últimos anos, mas, também, as próprias mudanças nas orientações de políticas externas adotadas pelo governo que assumiu, de Michel Temer.

Ou seja, não se pode esquecer que, quando a UNASUL e o próprio

CDS foram criados, o Brasil era governado por Luís Inácio Lula da Silva, que alavancou sua projeção no cenário internacional com uma política externa afirmativa, com ênfase na Relação Sul – Sul e apostando em processos de integração envolvendo o País situados fora do eixo EUA – Europa – Japão.

Isso repercutiu na própria atuação do país na América do Sul, onde o Brasil, efetivamente, buscou ser protagonista, alcançado liderança nas dinâmicas integrativas, como é o caso da UNASUL, numa perspectiva, inclusive, de unir os dois subcomplexos presentes na Região (Cone Sul e Andino). A atuação do Brasil naquele período, nessa direção, também buscou afirmar seus interesses de projeção internacional, sendo ilustrativo disso a sua candidatura (naquele contexto) para ocupar um dos assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU.

A orientação política do Brasil naquele período, assim, orientava-se tanto a partir de um interesse de reforçar sua liderança na América do Sul, através de um processo de institucionalização integrativa capaz de projetar e assegurar sua hegemonia política na Região, quanto do seu interesse de ocupar um espaço de maior importância no contexto global, seja através das instituições já existentes e junto aos países de maior importância política e econômica, seja através do estabelecimento de novas relações, com países localizadas em diferentes Regiões do “Sul”.

Esses apontamentos são importantes, inclusive para a discussão de questões (que remetem a certo ceticismo) levantadas mesmo por Fuccille e Rezende, quando analisam a UNASUL e o CRS da América do Sul. A possibilidade do Brasil assumir protagonismo na América Latina e, nesse sentido, colocar-se como “ator central do CRS” latino-americano, como bem apontam os autores, requer que algumas condições sejam atendidas: que o Brasil se coloque como fiador da estabilidade na Região; que a aposta na dimensão do desenvolvimento (em detrimento da dimensão estratégico-militar) não somente supere os limites dessa aposta, mas que o própria estratégia centrada no desenvolvimento alcance legitimidade (estabilidade econômica dos Países e da Região); que haja interesse, por parte do Brasil, de exercer a hegemonia na Região (como indicam os autores, referindo-se à análise de Buzan e Waeber, “um centro não disposto a ser centro pode levar a uma continuidade das instabilidades regionais em curso”), mesmo que o Brasil mantenha seu desejo de ser um “global player” (Fuccille e Rezende 2013, 88).

Evidentemente não se pode negar os avanços que representam a criação da UNASUL e, a partir dela, a criação do CDS. Uma análise da atuação do CDS permite perceber inúmeras ações e discussões que expressam um processo histórico virtuoso, construído consensualmente, de consolidação de um aparato institucional que permitiu que os países sul-americanos avançassem

na discussão sobre defesa e segurança regionais, inclusive numa perspectiva de construção de uma comunidade de defesa e segurança. São exemplos dessas ações e desses avanços: a criação do CEED e da ESUDE, os Planos Anuais de Ação do CDS, a Declaração sobre a América do Sul como uma Zona de Paz, a Proposta de Procedimentos de Aplicação de Medidas de Fomento da Confiança e Segurança, os vários estudos, diagnósticos, prospecções que foram realizados.

É preciso notar, porém, que o processo de discussão e de implementação das ações do CDS expressam um processo ainda incipiente, em que diferentes questões ainda enfrentam diferentes tipos de dificuldades. Dificuldades que se expressam, simbolicamente, na mudança de designação da própria Declaração da América do Sul como Zona de Paz, inicialmente um projeto de construção de um Protocolo. Dificuldades que ficaram evidenciadas no episódio relacionado ao afastamento do Presidente do Paraguai, quando a UNASUL, como posição consensual entre os países Membros, posicionou-se em favor da tese de que ocorreu uma ruptura constitucional, mas que, no limite de sua própria natureza enquanto processo integrativo, se limitou a afastar temporariamente o Paraguai, esforçando-se posteriormente para diminuir prejuízos que, porventura, aquele país teve enquanto esteve afastado.

Daí que à pergunta que (qual Complexo Sul-Americano de Segurança?) pode ser respondida, principalmente se levado em consideração o período que compreende a criação da UNASUL até o Impeachment de Dilma Rousseff (2016), a partir da própria proposição defendida por Alexandre Fuccille e Lucas Rezende: trata-se de um modelo centrado, com uma potência unipolar que não exerce poder global. Contudo, essa proposição, como os próprios autores assumem, precisa ser tomada com muito cuidado, pois:

A relativa autonomia experimentada pela América do Sul possibilita o papel proeminente do Brasil como articulador das percepções de segurança dos dois subcomplexos regionais. A institucionalização da UNASUL e do CDS contribui para reafirmar a posição brasileira nesse processo. O CRS da América Latina é de um modelo centrado, mas com um centro frágil, e sua estabilidade depende da atuação do Brasil como um centro estabilizador [...]. A pergunta que fica, todavia, é: será que estamos preparados para assumir essas novas responsabilidades? (Fuccille e Rezende 2013, 95).

Todo esse questionamento se torna ainda mais importante num contexto de mudanças que ocorreram a partir do Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. A partir de seu afastamento, o novo governo brasileiro, desde o seu início, deu claras indicações que suas prioridades não seriam as mes-

mas que até então tinham orientado as ações do País em relação não somente à América Latina, mas, também, em relação a outras Regiões e Países do Planeta. Documentos já tornados públicos pelo MRE indicam que as novas lideranças brasileiras têm diferentes pontos de discordância em relação às orientações dadas a partir do governo Lula, em especial a relativização das relações com os países capitalistas centrais, fundamentalmente com os EUA.

Novas questões, nesse momento, precisam ser colocadas. Embora os EUA, através do governo eleito recentemente, Donald Trump, não tenham declarado abertamente mudanças em relação à América Latina (dando a entender, portanto, que a Região não se coloca como prioritária), é inegável que, mesmo no período analisado, aquele País manteve uma postura crítica principalmente em relação às ações de governos que indicaram maior afastamento com os seus interesses (claramente, em relação aos governos venezuelanos de Chávez e de Maduro). Nessa direção, certamente que para aquele País interessa que os governos sul-americanos e, inclusive, suas experiências de integração, não representem rupturas com os interesses norte-americanos na Região, nem o fortalecimento de relações que, em nível global, possam representar enfrentamentos com os seus interesses.

Mesmo que a posição da América Latina continue diminuída na agenda de prioridades norte-americanas, é importante se perguntar se as mudanças políticas que ocorreram em importantes países sul-americanos, em especial na Argentina e no Brasil, com a ascensão de forças sociais e políticas que reforçaram o padrão de desenvolvimento neoliberal adotado durante os anos 1990 (de alinhamento, portanto, com os interesses do capitalismo internacional, representados por instituições como, por exemplo, o FMI e o Banco Mundial), não resultam em renúncias, por parte desses países, ao papel de protagonista na Região. É possível afirmar, por exemplo, que o Brasil, no período pós-governos do PT, tenha interesse de manter uma liderança na América Latina, exercer protagonismo no CRS sul-americano? É possível afirmar que o Brasil continuará apostando na aproximação de agendas de segurança entre os Países sul-americanos, confirmando interesse pela institucionalização de projetos de integração com os países sul-americanos ou, mesmo, com Países de outras regiões situadas fora do eixo EUA – Europa – Japão? Mesmo a complexidade da realidade dos Países sul-americanos no período recente, tanto em suas relações internas quanto nas relações entre si (lembre-se aqui, apenas para citar dois acontecimentos: as disputas que ocorrem/ocorreram no Equador e na Venezuela, no primeiro expressando uma polarização política e uma já forte oposição às diretrizes assumidas pelos governos após a eleição de Rafael Correa; e a crise nas relações entre a Venezuela e o MERCOSUL), garantirá a disponibilidade e a sensibilidade demonstradas pelos Países

Membros da UNASUL, no sentido de manter as expectativas de um processo integrativo e, inclusive, de criação de uma Comunidade de Segurança? E, nesse sentido, a própria existência da UNASUL pode ser colocada em questão, pois, ainda que não seja abandonada, colocada numa posição de “projeto de passado”, a participação dos Países, ou de alguns Países estratégicos (como é o caso do Brasil) pode resultar num processo de fragilização crescente de sua atuação.

O término deste último parágrafo com uma afirmação coloca a possibilidade (e apenas a possibilidade, o que significa trabalhar com a hipótese de) de que, em função dos acontecimentos recentes envolvendo Países importantes da América do Sul, efetivamente se afirme uma realidade histórica em que os dois subcomplexos de segurança relevantes e existentes na Região (Cone Sul e Norte-Andino) ganhem importância e que, inclusive, nos marcos desses dois subcomplexos, as próprias relações com os EUA ganhem novos contornos (a persistência do interesse norte-americano com o Norte-Andino, não somente por causa do narcotráfico, mas, também, da orientação política e ideológica do governo venezuelano; a possibilidade de uma maior integração com os Países do MERCOSUL, numa perspectiva de maior aproximação econômica).

Independente dessas perguntas perderem significado histórico em função dos acontecimentos de uma conjuntura futura próxima, a questão é que, num período recente, existem sinais claros de que as mudanças, principalmente no Brasil, colocam em questão os próprios objetivos da UNASUL. A proeminência assumida pelo Brasil nesse projeto de integração, num momento em que o País enfrenta uma crise não somente política, mas, também econômica, coloca em risco diferentes expectativas até então criadas. Nessa direção, inclusive como exemplo, pode-se colocar em questão a continuidade de investimentos na América do Sul visando a integração física da Região, como é o caso da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA, um projeto criado em 2000 visando o desenvolvimento de ações conjuntas (entre os países sul-americanos) de desenvolvimento da infraestrutura de transportes, de energia, de telecomunicações. Não se pode esquecer que, desde o governo Lula, esse projeto passou a contar com financiamento do governo brasileiro, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, além da Petrobrás, ambos num período recente envolvidos em denúncias de corrupção e com redefinição de suas políticas de investimento.

Enfim, tomando-se como base a afirmação de que, num CRS, o país líder (ou os países líderes) precisa vivenciar uma situação de estabilidade, não se pode relativizar a crise que vivencia nesse último período o Brasil. Interna-

mente, além da corrupção (envolvendo praticamente todos os Partidos Políticos e um número significativo de representantes políticos que ocupam cargos eletivos, tanto na Câmara de Deputados quanto no Senado) e da crise política e econômica, é importante assinalar que o País vivencia atualmente uma crise da própria democracia, com diferentes sinais de fragilização de instituições democráticas (certamente o mais importante está ligado à própria ruptura democrática que representou o Impeachment da Presidenta Dilma e o conjunto de reformas que, sem a aprovação da população que elegeu aquela Presidenta, seu vice, agora alçado à condição de Presidente, está propondo e realizando). Externamente, está em questão a possibilidade de continuidade de importantes movimentos realizados no período recente, numa perspectiva, inclusive, de alcançar espaço proeminente nas instituições de poder global (como ilustra a já desistência do Brasil no que diz respeito ao seu interesse de ocupar um assento no Conselho de Segurança da ONU)³.

Considerações Finais

O presente artigo analisou o CRS implicado nas discussões sobre defesa e segurança na América do Sul, mais especificamente a partir da criação do CDS, no âmbito da UNASUL.

O artigo apresentou e analisou a TCRS, em especial na versão construída pelos teóricos da Escola de Copenhague, Buzan e Waever, com a qual se indicou as questões teóricas principais que nortearam a análise do significado histórico da criação e da atuação do CDS.

As discussões sobre a criação da UNASUL avançaram durante a primeira década do século XXI, até que em 2008 foi assinado o Tratado Constitutivo da UNASUL. Um Tratado que, na linha já apresentada na proposta de uma Comunidade de Nações Sul-Americanas, afirmou, já no seu Preâmbulo, o compromisso com “a história compartilhada e solidária” dos países sul-americanos, afirmando essas nações como multiétnicas, plurilíngues e multiculturais; mas, também, o compromisso com a criação de um espaço regional integrado nas dimensões política, econômica, social, cultural, ambiental, energética, numa perspectiva de impulsionar o desenvolvimento sustentável da América do Sul, voltado ao bem-estar dos povos, ao multilateralismo, ao

³ O Brasil não apresentou candidatura nos últimos anos para ocupar um assento no Conselho de Segurança da ONU e, assim, vai ficar de fora do referido Conselho pelo menos até o ano 2033 (Folha de São Paulo, 17 de março de 2017). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1867280-brasil-ficara-de-fora-do-conselho-de-seguranca-da-onu-ao-menos-ate-2033.shtml>.

equilíbrio, à justiça, à igualdade, à afirmação de uma cultura de paz.

A partir de então, a análise centrou-se na formação histórica do CDS e, em especial, na sua estrutura e atuação, no período que compreendeu a sua criação, em 2008 e o ano de 2015. A análise também se preocupou com a apresentação do seu Estatuto (Natureza, Princípios, Objetivos, Estrutura e Funcionamento) e sua estrutura de funcionamento.

Chegou-se, então, à discussão sobre qual é o CRS implicado nas discussões sobre defesa e segurança no Conselho de Defesa Sul-Americano. Nessa direção, afirmou-se que, efetivamente e a partir da experiência analisada no período, os trabalhos realizados afirmaram um modelo centrado, com uma potência unipolar que não exerce poder global, objetivada no protagonismo que o Brasil assumiu no processo de construção da UNASUL. Enfatizou-se, no entanto, a fragilidade da posição do Brasil na América do Sul, as dificuldades encontradas na própria afirmação da UNASUL enquanto projeto de integração dos países sul-americanos e, principalmente, o quanto a conjuntura mais recente, marcada por rupturas nas dinâmicas políticas de países importantes da Região, em especial no Brasil, colocam em questão a própria natureza do CRS Sul-Americano, mesmo as formas de continuidade do projeto de integração representado pela UNASUL.

Nesse sentido, este artigo apresentou um de seus limites, dado pela escolha de um período de análise que, embora não tenha se recusado a contemplar aspectos das mudanças ocorridas recentemente (especialmente no Brasil), se ocupou, fundamentalmente, com o que ocorreu até o final de 2015. Novas pesquisas, assim, não somente são importantes, mas necessárias para uma análise mais precisa das repercussões dessa conjuntura recente sobre a UNASUL, sobre as discussões em torno do tema defesa e segurança, mesmo sobre o Complexo Regional de Segurança Sul-Americano.

REFERÊNCIAS

- Abdul-Hak, Ana Patrícia Neves Tanaka. 2013. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e Interesses do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG).
- Almeida, Valter de Freitas. 2009. *A circulação do trabalho no MERCOSUL e na União Europeia*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Barbosa, Sergio Ricardo Segovia. 2016. "O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua contribuição para a estabilidade regional". Lecture, XIII Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, Rio de Janeiro, RJ, July 11-14.

- Buzan, Barry, and Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabral, Ricardo Pereira. 2010. "Complexo Regional de Segurança: a busca de um modelo para a América do Sul". Paper presented at the XIV Encontro Regional da ANPUH (Associação Nacional de História)-Rio: Memória e Patrimônio, Rio de Janeiro, RJ, July 19-23.
- Cardoso, Rodrigo Bertoglio. 2010. *Cooperação Internacional e segurança na fronteira norte: Brasil, Venezuela e Guiana (2003 – 2008)*. Masters diss., Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Dias, Luiz Mendes, Filipe de Oliveira Lopes, Caio Brandão Gomes, Bruno Francesco Farinole Dall'Antonia, and Leonardo Cardozo Pereira. 2015. "Cooperação na área de defesa: uma necessidade sul-americana". Paper presented at the XII Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, Pirassunga, SP, September 14-18.
- Fagundes, Flávia Carolina de Resende. 2014. *Cooperação em segurança e defesa no espaço andino-amazônico: ambiguidades e potencialidades*. Masters diss., Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- _____. 2012. "O papel da OTCA para a Integração em Segurança e Defesa no Espaço Andino Amazônico: Desafios e Oportunidades". Paper presented at the Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI) – Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no Século XXI, Porto Alegre, RS, June 20-22.
- Folha de São Paulo. 2017. "Brasil ficará de fora do Conselho de Segurança da ONU ao menos até 2033". Last modified March 17. <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1867280-brasil-ficara-de-fora-do-conselho-de-seguranca-da-onu-ao-menos-ate-2033.shtml>.
- Fonseca, Maria Verônica Rodrigues da. 2014. "O processo de criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), no âmbito do Conselho de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (CDS/UNASUL), no projeto de integração Sul-Americana: desafios e perspectivas". Paper presented at the IV Congresso Internacional do Núcleo de Estudos das Américas (NUCLEAS), Rio de Janeiro, RJ, August 25-29.
- Fuccille, Alexandre, and Lucas Pereira Rezende. 2013. "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva". *Contexto Internacional*, 77-104.
- Mathias, Suzeley Kalil, and Vanessa Braga Matijascic. 2011. *Defesa no Mercosul: avanços para a integração*. Tensões Mundiais, 223-242.
- Medeiros Filho, Oscar. 2009. "Conselho de Defesa Sul-Americano: origens, demandas e propósitos". Paper presented at the III Encontro Nacion-

- al da ABED, Londrina, PR, July 28-31.
- ____, Oscar. 2010. *Entre a Cooperação e a Dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. Doctorate diss., Universidade de São Paulo.
- Nobre, Fábio Rodrigo Ferreira. 2013. *O processo de securitização no subcomplexo amazônico de segurança – explicando as reações do Brasil frente à militarização da Colômbia*. Masters diss., Universidade Federal de Pernambuco.
- Pagliari, Graciela de Conti. 2009. *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. Masters diss., Universidade de Brasília.
- Rodrigues, Márcio Adriano de Lima. “Norte andino e a dinâmica dos conflitos no entorno estratégico brasileiro: o fator regional e os processos de disputa na América do Sul”. Paper presented at the 10 Seminário Internacional de Ciência Política – Estado e Democracia em Mudança no Século XXI, Porto Alegre, RS, September 9-11.
- Silva, Daniel Martins. 2015. “Esude: a despentagonização posta em prática”. Last modified April 17. <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Esude-adespentagonizacao-posta-em-pratica/6/33288>.
- Teixeira, Anderson Matos. 2013. “Integração Regional e os Complexos Regionais de Segurança: um estudo comparativo UE-UNASUL pelo viés do Poder Aéreo”. Paper presented at the Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais – SEBREEI: O atlântico sul como eixo da inserção internacional do Brasil, Porto Alegre, RS, May 21-23.
- UNASUL. 2008a. “Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano”. Accessed February 16 of 2017. http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ESTATUTO_CDS.pdf.
- ____. 2008b. “Conclusiones Reunión Extraordinária de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR”. Accessed February 16 of 2017. http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ESTATUTO_CDS.pdf.
- ____. 2008c. “Acta de la XIII Reunión Consejo de Delegadas y Delegados de la UNASUR”. Accessed April 3rd of 2017. https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DECIMA_TERCERA_REUNION_CONSEJO_DE_DELEGADAS_Y_DELEGADOS_DE_LA_UNASUR.pdf?noderef=9538efec-a1c1-426d-82e8-42509a68a658.
- ____. 2008d. “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR”. Accessed January 27, 2017. https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO_DEL_CONSEJO

JO_DE_DEFENSA_SURAMERICANO_DE_LA_UNASUR.pdf?no-
deref=ddb8870e-73fa-4573-bd12-eec3aaf67f55.

- ____. 2008e. “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”. Accessed January 16, 2017. https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/TRATADO_CONSTITUTIVO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?no-deref=44d79020-e810-4d55-99f7-7foae5db23ec.
- ____. 2012a. “UNASUR/CJEG/DECISIÓN/N° 10/2012”. Accessed February 3rd, 2016. https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CJEG_DECISION_No_10_2012__POR_LA_CUAL_EL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_DECIDE_APROBAR_EL_ESTATUTO_DEL_CENTRO_DE_ESTUDIOS ESTRATEGICOS DE DEFENSA EN EL AMBITO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO.pdf?noderef=f7a40d6a-1077-43f2-b531-b372ec418fcb.

Vigevani, Tullo, Priscila Rodrigues Correa, and Rodrigo Cintra. 1998. *Globalização e segurança internacional: a posição do Brasil*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

RESUMO

Este artigo é resultado de uma investigação sobre o modelo de Complexo de Regional de Segurança (CRS) existente na América do Sul, em especial a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da UNASUL – União das Nações Sul-Americanas. A partir de uma discussão teórica sobre os Complexos Regionais de Segurança, argumenta-se que a experiência sul-americana recente afirmou um modelo de “tipo extra”, na medida em que sua dinâmica não se identifica com a presença de uma potência regional com atuação proeminente em nível global, apesar da maior expressão econômica brasileira nos contextos regional e internacional.

PALAVRAS-CHAVE

União das Nações Sul-Americanas; Complexo Regional de Segurança; Conselho de Defesa Sul-Americano.

Recebido em 26 de novembro de 2017.

Aprovado em 28 de janeiro de 2018.

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao ILEA-UFRGS visando ao estudo crítico e inovador das principais transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria. Desde 2014, o NERINT está localizado na Faculdade de Economia da UFRGS (FCE - UFRGS). Paralelamente, buscou contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil através da análise das opções estratégicas disponíveis para a consolidação da inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento. O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT.

Um dos resultados de sua atividade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do país de acordo com o Ministério da Educação (2012), e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010). Duas revistas também foram criadas: a bimestral *Conjuntura Austral* e a semestral e bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem a programas de graduação e pós-graduação, além de propiciar intensa atividade editorial.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino

Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregando grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 70 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista:
www.seer.ufrgs.br/Austral.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponíveis online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 6, número 12 (Jan./Jun. 2017)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

A Austrália, a Nova Zelândia e a segurança regional no Pacífico: reflexões sobre a manutenção da paz nas ilhas Salomão e Papua Nova Guiné (Bougainville)

(*Isiaka Alani Badmus*)

A logística de uma missão de paz: um estudo de caso do Saara Ocidental

(*Sylvio de Souza Ferreira, Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon*)

Os vetores da segurança em África (*Zeferino Cariço André Pintinho*)

As variáveis do ambiente doméstico e a articulação da política externa da administração Buhari na Quarta República da Nigéria (*Tola Odubajo*)

Cabo Verde e o Espaço do Atlântico (*Francisco Proença Garcia*)

Complexidade logística nas operações de manutenção de paz: um desafio

(*Mauro Cesar Barbosa Cid, Luiz Rogério Goldoni*)

Indústria de defesa e desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial (*Christiano Cruz Ambros*)

Estrutura e agência nas Relações Internacionais: construção do Estado e a evolução do Sistema Político Internacional (*Marco Aurélio Chaves Cepik, Pedro Txai Brancher*)

Geopolítica do Lítio no século XXI (*Bernardo Salgado Rodrigues, Raphael Padula*)

Soberania ou “Globalização”? Reflexões sobre um aparente antagonismo

(*Diego Pautasso, Marcelo Pereira Fernandes*)

A Geopolítica britânica e a internacionalização da Libra (*Mauricio Metri*)

Joaquim Nabuco, uma luz brasileira em Washington (*Bruno Gonçalves Rosi*)

Volume 5, número 10 (Jul./Dec. 2016)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Enquadrando a cooperação energética sino-brasileira: perspectivas chinesas (*Cui Shoujun, Otávio Costa Miranda*)

As interações das Forças de Autodefesa do Japão com a Organização das Nações Unidas e a repercussão para a segurança nacional do Japão (*Aline Chianca Dantas, Alexandre Cesar Cunha Leite*)

A consolidação da Coreia do Norte como potência nuclear através da liderança de Kim Jong Un (*David Morales Martinez, Cristian Pires Coelho Martins*)

A sociedade civil e as potências regionais em um mundo em transformação: os casos do Brasil e da Índia (*Daniela Vieira Secches, Maria Cristina Andrade Aires*)

A geopolítica dos mares como fator estratégico para a integração na América do Sul (*Fernanda Pacheco De Campos Brozoski, Raphael Padula*)

África do Sul e estabilidade regional na era Mbeki: o nexus entre a personalidade e questões geopolíticas e econômicas na formação da política externa (*Olajede Olayemi Akanji*)

A evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo (*Maria Fernanda Affonso Leal, Rafael Santin, David Almstadter de Magalhães*)

¿De “Estado Fallido” a exportador de seguridad? Colombia y la diplomacia de la seguridad

(*Esteban Arratia Sandoval*)

Política nacional de defesa e proteção da infraestrutura energética crítica no Brasil (*Iure Paiva*)

Panorama atual e perspectivas futuras de uma logística de defesa integrada na América do Sul: oportunidades para a indústria regional de defesa (*Edson Aita, Álvaro Vasconcelos Studart, Marcos Aurelio Guedes de Oliveira*)

UNASUL à luz de um contraste: as relações com Venezuela e Colômbia (*Fabio Luis Barbosa Dos Santos*)

Política externa bolivariana: a inserção internacional da Venezuela ao longo dos dois primeiros mandatos de Hugo Chávez Frías (1999-2007) (*Pedro Henrique de Moraes Cicero*)

Volume 5, Número 9 (Jan./Jun. 2016)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Apresentação: Dossiê Especial sobre as Relações Brasil-Angola

(*Fabio Costa Morosini, Michelle Rattón Sanchez Badin*)

A Marcha Lenta da América Latina no Século XXI (*Amado Cervo*)

A Cultura da Instabilidade Política e a Reaproximação da América do Sul com os Estados Unidos (*Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski*)

O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016)

(*Corival Alves do Carmo, Cristina Soreanu Pecequilo*)

Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil (*Marcelo Milan*)

Economia Política do comércio com a União Europeia: a busca autocentrada da África do Sul (*Oscar van Heerden*)

Kwame Nkrumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição (*Henry Kam Kah*)

Ressurgimento da milícia em Ogoniland: perspectiva socioeconômica

(*Oluwaseun Bamidele*)

Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no Atlântico Sul (*Luiz Rogério Franco Goldoni, Sandro de Nazareth Ciribelli*)

A regulação de Investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) (*Michelle Rattón Sanchez Badin, Fabio Morosini, Ely Caetano Xavier Junior*)

Política Externa e Investimentos Brasileiros em Angola

(Pietro Carlos de Souza Rodrigues, Sonia Delindro Gonçalves)

Transnacionalismo e Paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: o caso da construção de Capanda pela Construtora Odebrecht *(André Rodrigues Corrêa, Douglas de Castro)*

Impactos da cooperação? O caso dos bancos nacionais de desenvolvimento do Brasil e de Angola *(Patrícia Alencar Silva Mello, Sarah Morganna Matos Marinho)*

Volume 4, Número 8 (Jul./Dez. 2015)

Editorial: Terceiro Mundo ou Sul Global? *(Paulo Fagundes Visentini)*

Os Estados Unidos, a América Latina e o Mundo do Século XXI: forjando um novo espaço geopolítico *(Severino Cabral)*

Bandung, Não Alinhados e mídia: o papel da revista “Cadernos do Terceiro Mundo” no diálogo Sul-Sul *(Beatriz Bissio)*

Multilateralismo e a ONU na política externa da África do Sul *(Chris Landsberg)*

Cabo Verde: geopolítica e projeção de um pequeno Estado insular na África Ocidental *(João Paulo Madeira)*

Terrorismo na história da África Ocidental: uma avaliação do Século XXI

(Walter Gam Nkwi)

El islamismo radical en Argelia: evolución y situación actual *(Yoslán Silverio González)*

Modernização militar na RPC: mudança doutrinária e implementação prática

(Thiago Malafaia)

China e Vietnã no Mar do Sul da China: disputas e questões estratégicas *(Talita Pinotti)*

Teoria das Organizações e operações de manutenção da paz complexas: notas a partir da MINUSTAH *(João Marcelo Dalla Costa)*

El lugar del combate a la corrupción en la agenda del Mercosur (2003-2015)

(Rogério Gesta Leal, Leonardo Granato)

Volume 4, Número 7 (Jan./Jun. 2015)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação

(Celso Amorim)

As causas da 3ª Guerra Mundial: classe, geopolítica e hegemonia no século XXI - uma releitura de Arrighi, através de McDermott, Schumpeter e Veblen *(Steven Colatrella)*

Relações navais entre Brasil e Reino Unido durante a Guerra Gria: o caso da aquisição das fragatas Vosper *(João Roberto Martins Filho)*

Uma análise comparativa do imbróglgio do Japão Imperial na China e do impasse norte- americano no Iraque pós-Saddam: similaridades, lições e implicações *(Masahiro Matsumura)*

A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978) *(Analúcia Danilevicz Pereira, Klei Medeiros)*

Política externa regional de Angola: mudanças frente à Ordem Sistêmica (1975-2010)
(Igor Castellano da Silva)

Reações sobre a Emergência Chinesa (Cesar Augusto Lambert de Azevedo)
Desenvolvimento e a OMC: liberdade para quem? *(Rafael Rosa Cedro)*

Do centro às periferias: o deslocamento ideológico da diplomacia da Santa Sé com o Papa Francisco *(Anna Carletti)*

Orden interno y política exterior argentina: la cuestión de los biocombustibles *(Cristian Lorenzo)*