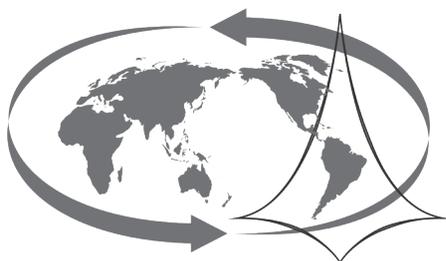


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.9, n.17 | Jan./Jun. 2020



NERINT

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
- Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)



UFRGS

**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL**



PPGEEI-UFRGS

Programa de Pós-Graduação em
Estudos Estratégicos Internacionais
Faculdade de Ciências
Econômicas (FCE)

Austral	Porto Alegre	v.9, n.17	p. 1-312	Jan./Jun. 2020
---------	--------------	-----------	----------	----------------

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 são submetidas a uma rigorosa avaliação científica.

Indexadores

Scopus | Google Scholar | LivRe! | Latindex | ETHzürich | Journal TOCs
| Sumário de Revistas Brasileiras | Beardsley Library Journals | Directory
of Open Access Journals (DOAJ) | Columbia International Affairs Online
| WZB Berlin Social Science Research Center | GIGA IZ | ROAD: The
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*

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

Deputy Editor | *Editor Adjunto*

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

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

Editorial Board | *Conselho Editorial*

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Cui Shoujun (Renmin University, China)

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)

Gelson Fonseca Jr. (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

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

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

Assistant Editors | *Editores Assistentes*

Magnus Kenji Hiraiwa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

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

Consultative Board | *Conselho Consultivo*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

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)

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

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

Isiaka Alani Badmus (Afe Babalola University, Nigéria)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

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 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 (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nilton César Fernandes Cardoso (University of Cape Verde, Cabo Verde)

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

Tianhong Luo (Renmin University, China)

AUSTRAL

© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Magnus Kenji H.H. Hiraiwa

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 (UFRGS)
Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)
Av. Bento Gonçalves, 9500 - CEP 91509-900
Porto Alegre/RS - Brazil
Fone: +55 (51) 3308 7988
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, CEGOV-FCE.
- v. 9, n. 17 (Jan./Jun. 2020). - Porto Alegre: NERINT-CEGOV/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
Breve Nota Sobre o Impacto Internacional da Pandemia de 2020: Contribuição Para Uma Análise Estratégica <i>Paulo Fagundes Visentini</i>	9
O Declínio da Influência Internacional do Brasil: De Um País Emergente Para Um Estado Voltado Para Dentro <i>Helio Caetano Farias, Leonardo Pace Alves</i>	15
Uma Análise da Crise Brasileira: Efeitos Preliminares na Cooperação Sul-Sul <i>Patricia Andrade de Oliveira, Niemeyer Almeida Filho</i>	41
Estabilidade Regional: O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano <i>Vinícius Damasceno Nascimento</i>	73
A Rivalidade de Recursos Entre os EUA e a Rússia no Contexto da Atual Crise Venezuelana: Os Perigos do Petro-Estado Rentista <i>Anurag Tripathi, Girisanker S.B.</i>	92
Una Mirada a la Cooperación de Taiwán con Paraguay (2009 – 2019) <i>Maria Antonella Cabral López</i>	111
Regiões de Discórdia: Analisando Influências Subnacionais nas Políticas de Comércio Exterior e Investimento do Chile para os EUA Durante Eventos Críticos <i>Rodolfo Disi Pavlic</i>	134
As Atitudes das OTAN, OCX e OTSC em Relação à Situação no Afeganistão Após 2014 <i>Łukasz Jureńczyk, Jildiz Nicharapova</i>	163
A Geopolítica do Irã de Acordo com a Teoria dos Espaços Tampão Geográficos <i>Syrus Ahmadi Nohadani</i>	189

A “Iniciativa do Cinturão e Rota”: Desafios e Oportunidades para a China e para o Mundo	212
<i>Bruno Martarello De Conti, Petr Mozias</i>	
Sobre a Mobilidade no Sistema Mundial: A Relevância do Conceito de Semiperiferia para os Projetos de Desenvolvimento no Séc. XXI	242
<i>Alexandre Freitas</i>	
A Armadilha da Pobreza: Uma Análise da Contribuição das Instituições Multilaterais e Regionais para o Fraco Desempenho Econômico e Social dos Países do Oeste Africano	257
<i>Taiane Las Casas Campos, Alexandre Cesar Cunha Leite</i>	
Os Atores Externos, a Boa Governança e a Prestação de Serviços de Saúde na África	280
<i>Benjamin Uchenna Anaemene</i>	
Parceiros	304
Normas de Submissão / Números Anteriores	308

*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.9, n.17, Jan./Jun. 2020

EDITORIAL

A presente edição da *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* foi elaborada no insólito momento em que a pandemia gerada pelo Corona Vírus atinge em cheio as Relações Internacionais, tema sobre o qual publicamos uma breve nota analítica. A necessária discussão sobre os aspectos médicos e sanitários da questão, todavia, têm deixado pouco espaço para uma análise mais profunda dos impactos políticos, sociais, econômicos e diplomáticos da mesma. Assim como durante a Gripe Espanhola, as disputas e agendas políticas e securitárias seguem o seu curso e, até mesmo, se intensificam. O que se observa é que, além do aprofundamento das clivagens entre potências, também emerge a diferença entre modelos políticos, econômicos e societários, em que a ênfase na visão de mercado se contrapõe à de Estado.

A temática abordada nesta edição, sobre *Cenários Mundiais e o Retraimento do Brasil*, também é de grande atualidade. Um conjunto de três artigos, de autoria de internacionalistas brasileiros, analisa aspectos da mudança da política externa do país. O primeiro aborda o declínio da influência internacional do Brasil, o seguinte os efeitos da crise brasileira na Cooperação Sul-Sul e o terceiro a participação do Brasil no extinto Conselho de Defesa Sul-Americano como elemento estabilizador. O que se observa é que a prioridade conferida à agenda doméstica reduziu e redirecionou a pauta de política externa.

O segundo conjunto de artigos enfoca a competição russa e norte-americana na Venezuela, de autoria de um acadêmico indiano, as relações do Paraguai com Taiwan, de autora paraguaia, e o último, a diplomacia subnacional no Chile. Trata-se de três abordagens originais sobre o cenário regional sul-americano, que tem apresentado evolução imprevisível. Contra muitas previsões, o regime venezuelano sobreviveu até então, ao mesmo tempo em que o paradigmático modelo chileno se encontra em crise e o Paraguai segue resistindo à ofensiva diplomática de Beijing nas Américas. Aliás, o Paraguai é o maior país a manter relações com a República da China (RC).

Já o terceiro bloco conta com artigos eurásianos, com um deles analisando a atitude da OTAN e da Organização para a Cooperação de Xangai no conflito afegão (de autores da Polônia e do Quirguistão). Outro aborda a geopolítica do Irã como Estado-tampão e o seguinte os desafios e oportunidades da iniciativa chinesa do Cinturão e Rota da Seda. O olhar dos autores sobre o papel das referidas Organizações Internacionais em relação ao conflito afegão traz elementos bastante originais, da mesma forma que o artigo do acadêmico iraniano discute a teoria geopolítica do Estado-tampão e a aplica ao caso do Irã. Já o texto sobre os desafios e oportunidades da mencionada iniciativa chinesa, escrito por dois acadêmicos, um brasileiro e um russo, também agrega uma visão distinta à questão.

O último bloco de artigos trata de aspectos econômicos, sociais e de saúde no Sul Geopolítico, mais especificamente na África. São analisados o conceito de semiperiferia no processo de desenvolvimento e o papel de Organizações Internacionais na construção de uma “armadilha da pobreza” no continente africano. O caso da África, aqui, recebe uma abordagem que reflete os condicionantes da persistência da pobreza e na distribuição de recursos internacionais na área da saúde. O papel das Organizações Internacionais na perpetuação das dificuldades africanas é analisado de forma realista, superando as narrativas pós-modernas, que empobrecem a análise das relações internacionais.

Como marca registrada da *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, o Sul Geopolítico (Terceiro Mundo) constitui não apenas o foco temático, mas também o eixo teórico e analítico da compreensão dos grandes problemas mundiais.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP) para publicação, bem como a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular aos Editores Assistentes Guilherme Thudium e Magnus Kenji Hiraiwa, com a colaboração de Luana Margarete Geiger, Eduardo Secchi, Gabriela Ruchel, Maria Gabriela Vieira, Marina Felisberti, Catharina Becker e Felipe Samuel. 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.

BREVE NOTA SOBRE O IMPACTO INTERNACIONAL DA PANDEMIA DE 2020: CONTRIBUIÇÃO PARA UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA

Paulo Fagundes Visentini
Coordenador do NERINT/UFRGS

A origem da atual pandemia está envolta em teorias da conspiração, mas o que se sabe é que ela atingiu os fundamentos do sistema mundial baseado na globalização econômica, reforçando antagonismos nacionais e sociais. Analisar a situação durante a imprevisível evolução da mesma é arriscado, mas o custo de não tentar é ainda maior, dada a confusão e manipulação reinantes. As dimensões e velocidade da propagação do vírus são inéditas, pois o mundo está muito mais urbanizado e conectado do que em pandemias anteriores. Estratégias e narrativas dominantes simplesmente perderam sentido, deixando um vácuo que é preenchido por ações reativas de curto prazo. Mas será que a *hard politics* está paralisada, ou a crise cria condições para que determinados projetos sejam implementados quase sem oposição?

A crise já crescia antes da pandemia

O analista deve ter sempre em foco o contexto no qual o objeto ou processo estudado se encontra, particularmente a situação precedente, para avaliar seu provável impacto. Desde 2009 ocorre uma reação norte-americana e britânica como resposta à crise do *subprime* e da Zona Euro, primeiro com Barack Obama e, depois, com Donald Trump. Ela consistiu em mais medidas de orientação neoliberal no nível interno e novas formas de conflitos no plano

internacional. Donald Trump não criou a agenda, apenas assumiu-a com uma lógica empresarial, sem a mediação retórica diplomática e multilateral dos Democratas, que também defendem *America First*. Há quase dois anos o crescimento econômico mundial vinha desacelerando, fenômeno que se acentuou na passagem do ano, ameaçando a recuperação econômica da administração Trump em plena disputa pela reeleição.

No contexto pré-pandemia houve o *Brexit*, a tentativa de Revolução Colorida em Hong Kong e a taxação de produtos chineses (além de pressões contra a tecnologia 5G) e franco-alemães pelos EUA. Também ocorriam protestos massivos na Colômbia, Equador, Chile, Líbano e Iraque, que podem ser contidos ou explodir de forma mais intensa após o fim da quarentena. Foram ampliados, ainda, os embargos contra o Irã e a Venezuela, a pressão armamentista e petrolífera contra a Rússia (com a queda dos preços antes da pandemia) e o progressivo esvaziamento do sistema multilateral político e econômico. Os supostos ganhos norte-americanos nos anos recentes, além de enfraquecerem as bases internacionais em que a própria liderança de Washington se apoia, se esvaziaram com a recessão econômica causada pelo rápido avanço da pandemia nos Estados Unidos.

Durante a década anterior, as sociedades se fragmentaram política e socialmente e se desorientaram ideologicamente nas redes tecnológicas chamadas “sociais”. O rápido avanço do trabalho por aplicativo e pela subcontratação de autônomos (“empreendedores”) fragmentou o mundo do trabalho a tal ponto que o volume da ajuda financeira necessária aos precarizados surpreendeu os próprios governos. O contato virtual entre as pessoas, através de redes monitoradas e indutoras, diluiu qualquer forma de atuação política coletiva eficaz. Grande parte do convívio social se converteu em virtual e a participação política se tornou eletrônica e inócua, confundindo fantasia e realidade. O 1984 de Orwell se fundiu com o *Admirável Mundo Novo* de Huxley em um cenário sombrio.

Em entrevista recente, Noam Chomsky afirmou crer estar havendo a formação de uma Internacional Conservadora, que teria como resposta a emergência de uma Internacional Progressista. Essa seria baseada em personalidades progressistas, como Bernie Sanders, Estados que ajudam materialmente (China) ou com médicos (Cuba) e a sociedade civil, impulsionada por iniciativas solidárias (que, na verdade, são minoritárias). Tudo em oposição aos líderes conservadores dos EUA, leste europeu e Índia, entre outros. O problema é que muitas pessoas acreditam que basta postar mensagens de adesão ou apoio a uma iniciativa “politicamente correta” para que ela se torne realidade.

Chomsky é conhecido por sua visão crítica e ética, mas também por se

orientar por uma espécie de *pensamento mágico* sem uma análise mais acurada da realidade e suas contradições. Hoje, como durante a Grande Depressão dos anos 1930, muita gente pensa que a crise terá uma resposta progressista como reação lógica à gravidade e à brutalidade da situação atual. Todavia, o que está difícil pode se complicar ainda mais. Naquela época o desemprego massivo e a mobilização resultante tiveram como resposta o fascismo, o nacionalismo genocida e a guerra mundial.

O impacto social e o mundo do trabalho

O que assusta é o impacto que o meteoro Covid-19 teve sobre a sociedade e a manipulação política da pandemia por autoridades, do nível internacional e nacional ao municipal. A classe média (segmento “esclarecido”) entrou em pânico irracional, recolhida em quarentena total e ignorando amplos setores da sociedade com empregos informais (assim como os ilegais e os refugiados), largados à própria sorte. Um verdadeiro “salve-se quem puder”, especialmente nas nações de menor desenvolvimento. O encerramento da população, em países pobres, sem políticas públicas consistentes, atingiu o paroxismo na Índia. O Primeiro-Ministro avisou poucas horas antes a 1,4 bilhões de pessoas que haveria recolhimento total, criando pânico e tensão em uma população desorientada.

Charlatões postam “análises” recicladas, espalhando boatos. No Sul Geopolítico parlamentares em reuniões por videoconferência, às vezes à noite, aprovam reformas que terão impacto social negativo duradouro. Sindicatos esvaziados são obrigados a aceitar formas de flexibilizar ainda mais o trabalho para evitar desemprego total, enquanto algumas grandes empresas são socorridas. Na confusão reinante, até mesmo pessoas sérias defendem o *Home Office* antissocial e anti-trabalhista, em que o empregado paga os custos e as pessoas perdem a dimensão coletiva do trabalho. E as lutas políticas seguem seu curso e até aceleram, com a população desmobilizada em casa.

Modelos nacionais postos à prova

A pandemia evidenciou a existência de dois grupos de Estados: um está sendo eficiente no manejo da crise (Coreia do Sul, China, Alemanha, Vietnã) e outro ineficiente (o caso norte-americano é paradigmático, para não falar dos periféricos). Simplesmente há governo e estrutura de *saúde pública* nos primeiros, enquanto o modelo de saúde privada produziu uma tragédia desnecessária nos Estados Unidos, onde grande parte da população não pode

pagar. No Brasil, o debilitado SUS se mostrou mais abrangente do que a medicina privada, que atende a um número limitado de pacientes. E muitos deles vão ser obrigados a deixar os planos de saúde privada por redução da renda ou desemprego. Na Europa também é visível a diferença entre o modelo (ainda majoritariamente) público em países da União Europeia em contraposição ao inglês, debilitado e cada vez mais privado.

Em lugar de nos fixarmos nos números absolutos, deveríamos considerar a proporcionalidade *per capita* e as condições sociais das vítimas. Daí surgiria um mapa muito diferente. Mas o interessante é que essa diferença entre *Estado e mercado* é ocultada por acusações sobre a responsabilidade pelo surgimento ou disseminação do vírus. A pressão psicológica induzida e o domínio das redes talvez obscureçam um juízo mais embasado sobre a necessidade da manutenção de redes públicas de saúde e de governos que, efetivamente, tenham meios de implementar políticas públicas, por oposição ao Estado mínimo ou fragmentado em rivalidades políticas. Em um quadro de crescente xenofobia, a China e o imigrante são apontados como inimigos – e já não se fala mais em refugiados.

Perspectivas

O quase desaparecimento das viagens de trabalho e de turismo, que eram massivas, a redução drástica do comércio, a semiparalisia da produção e a queda do consumo tornam incerto o cenário econômico futuro da globalização. Muitos analistas acreditam que a pandemia abriu espaço para políticas keynesianas econômica e socialmente progressistas. Todavia, isso depende da dimensão política, que é pouco considerada. Durante a Grande Depressão os Estados Unidos e a Alemanha adotaram políticas de tipo keynesiano, mas com meios e objetivos diametralmente opostos.

A ajuda emergencial aos desempregados é sustentável por um período prolongado e comparável ao socorro às grandes corporações privadas em vias de falência? A estatização, total ou parcial, de companhias aéreas em dificuldade pode ser uma forma de cobrir prejuízos privados com recursos públicos, para depois reprivatizarem. Afinal, a maioria dos governos segue políticas liberais e não visam utilizar o Estado como base de um modelo de desenvolvimento, e sim como ferramenta de gestão da crise, com a exceção da China e de outros poucos países. A própria sociedade, em grande medida, absorveu uma visão individualista, consumista e cultural neoliberal. Mas que rumo tomará sua frustração futura, quando se der conta de que o mundo não voltará a ser o mesmo após a pandemia?

Por outro lado, a crise econômica está implicando em uma gigantesca transferência de patrimônio social e nacional. Há segmentos que sairão da crise enriquecidos e outros arruinados, pois o impacto da crise é desigual. Muitos países se encaminham para um provável colapso, enquanto outros estão em melhor posição de impor suas agendas, mesmo que relativamente enfraquecidos. O desemprego massivo e as novas regras trabalhistas, supostamente emergenciais para “salvar empregos”, podem conduzir o modelo neoliberal a uma espécie de apoteose, em que uma sociedade amedrontada aceitará a situação passivamente, pois a única crise identificada é a sanitária.

Imagens de ruas desertas de pessoas, mas, às vezes, com animais silvestres passeando curiosos, levantam uma contradição que, ao mesmo tempo, assusta e encanta. A crise gerada pela pandemia demonstra que o modelo social vigente está seriamente desgastado e carece de capacidade de mudança (mas pode prosseguir por inércia). Todavia, a sociedade está confusa e amedrontada, o que é politicamente perigoso. Não parece haver uma internacional dos governos conservadores, baseada em identidades ideológicas, porque eles estão divididos e tem interesses materiais conflitantes. Por outro lado, em 150 anos os “progressistas” nunca estiveram tão fragmentados e confusos. Esse é o impasse que está elevando a tensão do mundo, sendo o vírus apenas um elemento catalisador.

Há espaço para governos, por razões de sobrevivência, alterarem o rumo de sua estratégia de desenvolvimento, bem como certa margem de manobra, porque a questão nacional está retornando com força, mas pode tomar diferentes direções. A mega-urbanização demonstrou ser contraproducente e a utilização hedonista e irresponsável da natureza, como forma de obter lucro fácil, se encontra sob crítica redobrada. O espaço para uma política de estímulo a obras públicas está aberto, mas, como em 1929, importantes interesses se opõem.

Por fim, a crise pode gerar situações de tensão internacional provocadas por necessidades políticas internas e, como nos anos 1930, desembocar em conflitos armados. A Índia, por exemplo, com crescimento demográfico acelerado e problemas de governança, pode se tornar um elemento de instabilidade, com o agravante de ser uma potência nuclear. Outros não tem a mesma capacidade e posição geopolítica. Conflitos como os do Iêmen, Afeganistão e Síria praticamente desapareceram dos noticiários e das análises acadêmicas.

É bem provável que a China não aceite um rebaixamento na hierarquia do poder mundial, e que um dólar valorizado propicie aos EUA maior capacidade financeira de investimento externo, sem uma base material

compatível. O capital seria utilizado para adquirir patrimônio já existente, não gerando nova atividade produtiva como no caso dos investimentos asiáticos em infraestrutura e geração de energia, fomentando perigosas disputas na periferia. São questões especulativas, abertas à reflexão, em um momento em que o mundo se encontra em situação incerta.

Porto Alegre, 26 de maio de 2020.

O DECLÍNIO DA INFLUÊNCIA INTERNACIONAL DO BRASIL: DE UM PAÍS EMERGENTE PARA UM ESTADO VOLTADO PARA DENTRO¹

Helio Caetano Farias²
Leonardo Pace Alves³

Introdução

A partir de 2016, o Brasil perdeu seu status de potência emergente. Turbulência doméstica, restrições sistêmicas e uma política externa passiva reverteram a autonomia anteriormente alcançada em assuntos internacionais e regionais. Alguns estudiosos tentaram explicar esse recuo destacando razões diferentes.

David Mares e Harold Trinkunas (2016) argumentam que existe um padrão histórico segundo o qual o Brasil tentou buscar sua ascensão durante períodos em que a ordem internacional liberal estava sob consideráveis pressões. No entanto, um ambiente internacional menos permissivo e poder doméstico insuficiente impediram a emergência brasileira. Segundo esta visão, instituições internas fracas suscetíveis a crises econômicas e políticas têm sido a principal causa de contratempos recorrentes. A crise da dívida de 1980 e os escândalos de corrupção em 2014 ilustram essa fraqueza institucional responsável pela desordem interna. No entanto, os autores não elaboraram isso na medida em que não prestaram atenção suficiente às

¹ As opiniões dos autores não representam a posição do governo brasileiro, especialmente as das suas afiliações institucionais.

² Professor Assistente no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares no Instituto Meira Mattos (IMM) na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: heliofarias@gmail.com

³ Pesquisador no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Pesquisador no Labmundo na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor e Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: leonardopalves@uol.com.br

“variações nas políticas públicas e na política doméstica”.

Andres Malamud (2017), por sua vez, afirmou que a má gestão do presidente Dilma Rousseff, juntamente com condições internacionais adversas, preparou o terreno para a retração da política externa do Brasil. Essa tendência foi acentuada durante o desacreditado governo Temer, manchando o prestígio internacional do país. Outros autores, como Oliver Stuenkel (2015), Kai Lehmann (2017), Alcides Vaz (2018), bem como Amado Cervo e Antonio Lessa (2014) também postularam que a reversão no perfil internacional do Brasil começou com a política externa morna de Dilma, que foi mais facilmente identificada no contexto regional sul-americano. Ainda assim, os estudiosos permaneceram na superfície sem se aprofundar nas principais raízes das crises políticas e econômicas ligadas ao revés internacional do Brasil.

Este artigo tem como objetivo explicar o atual declínio da influência internacional do Brasil. Nossa hipótese é de que as crises políticas e econômicas do Brasil, causadas por lutas pelo poder doméstico e interferência internacional, enfraqueceram sua presença internacional.

Pretendemos focar simultaneamente nos consideráveis obstáculos levantados pelas grandes potências a um país periférico que luta para desempenhar um papel mais proativo no cenário internacional, bem como nos obstáculos internos a uma política externa mais assertiva. Nesse sentido, inspirados na sociologia política das Coalizões Históricas, de Peter Gourevitch (1986), e na análise conceitual do poder de David Baldwin (2016), avaliamos os contextos geopolíticos e interno em que ocorreu a reversão na política externa do Brasil.

Este artigo está dividido em quatro seções: em primeiro lugar, revisamos parte da literatura acadêmica relacionada às coalizões e ao poder interno, a fim de lançar as bases para a análise da reversão na política externa brasileira. Também discutimos a autonomia em política externa e, posteriormente, propomos uma leitura alternativa desse conceito. Em segundo lugar, revisamos a política externa do Brasil de 2003 a 2010. Em terceiro lugar, avaliamos os principais fatores que impulsionam a atual crise interna do Brasil, bem como seus efeitos prejudiciais sobre a política externa do país de 2011 a 2018. Finalmente, tiramos conclusões gerais apontando alguns obstáculos que o Brasil deve superar para retomar um papel internacional assertivo.

Política, Políticas Públicas, Coalizões e Autonomia Internacional

Gourevitch (1986) postulou que as relações internacionais e a política

doméstica estão interligadas e, portanto, precisam ser analisadas em conjunto. Ele qualificou a segunda imagem descrita por Kenneth Waltz (1965), segundo a qual o comportamento internacional de um país é explicado com base em fatores domésticos. Gourevitch argumentou que o sistema internacional também tem um enorme impacto na política doméstica, mesmo que os estados tenham algum espaço de manobra.

Ele ressaltou a relevância dos fatores domésticos, concentrando-se na política pela qual diferentes grupos negociam e disputam apoio na implementação de políticas. Nesse contexto de negociações políticas e disputas sobre alternativas políticas, a maioria dos grupos precisa desenvolver seus argumentos legitimadores e construir coalizões. Ao fazer isso, eles afetam o conteúdo final das políticas formuladas originalmente.

Gourevitch (1986) aprofundou sua análise sobre uma sociologia política das coalizões históricas, com base na premissa de que “propostas de políticas públicas emergem da política”. As coalizões políticas envolvem a construção de alianças entre políticos, funcionários públicos, funcionários públicos, partidos, líderes de grupos de interesse e atores econômicos. Esses arranjos políticos se tornam mais fluidos durante períodos turbulentos. Embora traumáticas, as crises são momentos interessantes para os cientistas sociais na medida em que revelam padrões ocultos de relacionamentos que passam despercebidos em momentos de maior tranquilidade. Durante esses tempos de incerteza, estratégias políticas são questionadas, antigas coalizões se desintegram e um novo consenso precisa ser forjado.

Para avaliar o impacto das crises internacionais na política doméstica, Gourevitch (1986) comparou as respostas da Alemanha, Estados Unidos, França, Reino Unido e Suécia à deflação de 1873 a 1896, a Grande Depressão de 1929 a 1949, e a mudança neoliberal desde 1971. Ele examinou como essas crises econômicas internacionais engendraram realinhamentos nas coalizões políticas domésticas. Apesar de sofrerem efeitos de longo alcance em suas economias nacionais, esses cinco países adotaram estratégias diferentes devido à negociação política nas coalizões domésticas, indicando assim alguma autonomia em relação às restrições sistêmicas.

Ao destacar a relação entre a política e as políticas públicas, Gourevitch (1986) faz uma contribuição valiosa para compreender a importância das coalizões políticas domésticas e sua influência na orientação da política externa. Argumentamos que é possível aplicar tal abordagem para avaliar a reversão da política externa brasileira. Nesse sentido, este artigo explora o caminho aberto por Gourevitch para a avaliação de coalizões políticas, sem se limitar à perspectiva da “segunda imagem invertida”. Entendemos que existe uma via de mão dupla no que diz respeito à relação entre o sistema internacional e a

política interna de um determinado Estado. O sistema internacional impacta as coalizões políticas domésticas, enquanto as últimas influenciam a postura que um determinado país assume no cenário internacional.

Além de levar em conta suas restrições domésticas e sistêmicas, a avaliação da política externa brasileira exige uma melhor compreensão do conceito de autonomia internacional. Inspirados pela análise conceitual de Baldwin sobre o poder, postulamos que a autonomia é um tipo específico de poder exercido por um país em desenvolvimento diante de um estado desenvolvido mais forte.

Desde a segunda metade do século XX, estudiosos latino-americanos consideram a busca pela autonomia como uma ideia motriz. Seu interesse em aplicar o conceito de autonomia aumentou consideravelmente na década de 1970, tendo como pano de fundo o debate sobre o declínio dos EUA. Durante esse período, alguns países que exerceram alguma influência regional, como Brasil e México, colocaram em prática o conceito, tentando adotar uma política externa mais autônoma em relação aos EUA (Giacalone 2012, Russel e Tokatlian 2013, Ticker 2015).

Os autores atribuíram significados diferentes ao conceito de autonomia sem concordar com uma única definição. No entanto, sua reflexão sobre esse tema constitui um bom ponto de partida para buscar uma melhor compreensão desse conceito, que, segundo Fonseca (1998), incorpora uma aspiração e um ativo ao mesmo tempo. Na sua opinião, o que significa autonomia para qualquer país varia histórica e espacialmente, com base em interesses e posições de poder. Na mesma linha, Russel e Tokatlian (2013) argumentaram que autonomia é um “conceito essencialmente político”. É um objetivo pretendido e uma capacidade escassa que poucos países latino-americanos possuem.

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) referiram-se à autonomia como capacidade de um país formular e implementar uma política externa livre de restrições externas impostas por grandes potências, especialmente os EUA. Para eles, qualquer país se encontra em um continuum cujos extremos estão cheios. autonomia e dependência total. Autonomia é uma questão de grau, que varia de acordo com o nível de dependência.

Esses autores identificaram três maneiras de obter autonomia: distância, participação e diversificação. Ao buscar autonomia à distância, um país em desenvolvimento permanece distante das potências hegemônicas e dos regimes internacionais apoiados pelos países desenvolvidos, a fim de proteger sua soberania. Ele também resiste a uma agenda econômica liberal, a fim de executar uma estratégia de desenvolvimento voltada para dentro. Por outro lado, a autonomia através da participação implica a aceitação de

normas liberais internacionais, bem como uma participação ativa em regimes internacionais para influenciar os processos de elaboração de regras. Por fim, a autonomia por meio da diversificação envolve a construção de alianças Sul-Sul com países da América Latina, África e Ásia. Ao estabelecer novas parcerias com aliados não tradicionais, um país em desenvolvimento pretende fortalecer sua posição de barganha em relação aos países desenvolvidos em regimes internacionais. A ênfase na diversificação também está associada ao interesse em promover um mundo multipolar.

Monica Hirst e Maria Regina Lima (2014) enfatizaram os significados práticos da autonomia como capacidade do país de tomar iniciativas e ter espaço de manobra, evitando alinhamentos com as grandes potências, principalmente os EUA. Eles consideraram a participação em diferentes coalizões internacionais e em acordos multilaterais como meio de ter alguma margem de manobra diversificando parcerias. Segundo eles, na perspectiva de um país periférico, a autonomia também se refere à preservação de sua soberania e à promoção do desenvolvimento.

Arlene Tickner (2015) entendeu a autonomia como uma ferramenta defensiva empregada pelos países em desenvolvimento para proteger sua soberania nacional contra interferências de estados mais fortes, restringir a influência de atores transnacionais e melhorar o poder de negociação na mesa de negociações. Ela argumentou, observando que a autonomia é essencialmente uma preocupação dos estados periféricos, ao passo que dificilmente é um problema para os países desenvolvidos. Por esse motivo, os principais debates da RI não deram a devida atenção à autonomia. Ela também postulou que a autonomia difere do poder. O primeiro tem uma natureza defensiva, enquanto o segundo se refere à tentativa de influenciar as ações de outras pessoas no interesse de alguém.

Acreditamos que a análise conceitual de David Baldwin (2016) sobre o poder fornece informações valiosas sobre o estudo da autonomia. Ele criticou a abordagem “poder como recursos” em favor da abordagem “poder relacional”. Na sua opinião, é errado retratar o poder como posse ou propriedade de um único ator (pessoas, estados, grupos etc.). O que os neorealistas, como Waltz, chamam de capacidades (força militar, influência econômica, tamanho da população, território, doação de recursos etc.) não mostra uma imagem completa do poder. Em vez disso, o poder realmente existe apenas dentro de uma relação existente ou potencial entre os atores.

Baldwin (2016) baseou sua perspectiva na conhecida definição de poder de Robert Dahl (1957): “A tem poder sobre B na medida em que ele pode convencer B a fazer algo que B não faria de outra maneira”. Segundo Baldwin, o poder é relacional e multidimensional. Assim, durante a interação

de A com B, o poder pode aumentar em um aspecto e diminuir em outro. Embora aponte pelo menos oito dimensões de poder (escopo, domínio, peso, base, meios, custo, tempo e local), Baldwin destacou que as duas primeiras são indispensáveis em qualquer avaliação de influência em uma situação específica, isto é, no quadro de políticas-contingências.

O escopo tem a ver com a área em que A afeta o comportamento de B. O domínio pertence à quantidade e relevância dos atores nos quais A exerce influência. Baldwin também argumentou que os recursos materiais de poder ganham apenas relevância em um contexto histórico-geográfico específico.

A análise de poder tradicionalmente se concentra na influência de A sobre B. Baldwin indicou que é possível explorar o contrário. A resposta de B à influência de A pode ser dada de várias maneiras que transcendem a conformidade e a não conformidade. Ele qualificou o diálogo Meliano narrado por Tucídides, na medida em que “os ‘fortes’ nem sempre podem fazer o que querem; e os ‘fracos’ nem sempre precisam sofrer o que devem”. Portanto, em um relacionamento assimétrico, o ator mais fraco pode neutralizar a influência do mais forte através de diferentes formas. Ao fazê-lo, o primeiro exercerá seu próprio poder.

A maioria dos estudiosos geralmente iguala autonomia a aumentar a margem de manobra de um país. Inspirados pela análise conceitual de Baldwin, avançamos no argumento de que autonomia é um tipo específico de poder exercido pelos fracos. Constitui a capacidade de B de resistir, neutralizar ou neutralizar a influência de A em uma determinada situação. Nesse sentido, a autonomia equivale ao contra-poder dos estados periféricos diante da influência das grandes potências.

Sendo uma espécie de poder em um relacionamento assimétrico entre dois ou mais atores, a autonomia não é um ativo, um atributo ou a propriedade de um agente. Tampouco é um fim em si separado da situação em que é exercido. Em princípio, um estado periférico busca a autonomia como instrumento defensivo. No entanto, lutando para aumentar seu contra-poder, esse estado pode acabar estendendo sua própria influência sobre outros países em desenvolvimento.

Defendemos que não se deve colocar um rótulo na autonomia para evitar restringir e, conseqüentemente, empobrecer o conceito. De fato, existem várias maneiras de exercer autonomia - por meios diplomáticos, econômicos, simbólicos, militares etc. - em um determinado contexto. Além disso, um país pode usar simultaneamente um conjunto diversificado de instrumentos para garantir sua autonomia diante das iniciativas das grandes potências.

Existe um consenso entre os pesquisadores de que os EUA são o

principal ponto de referência para avaliar o grau de autonomia de seus países. Como estado dominante no Hemisfério Ocidental, as políticas dos EUA podem restringir severamente a latitude de outros países nessa região. O Brasil não é exceção a essa situação, pois sua margem de manobra para conduzir uma política externa autônoma depende da natureza do relacionamento entre Brasília e Washington em diferentes esferas, notadamente diplomáticas, econômicas e tecnológicas.

No entanto, o Brasil não exerce sua autonomia apenas em relação aos EUA. A busca por autonomia não deve ser confundida com uma espécie de antiamericanismo, uma vez que não descarta a possibilidade de cooperação com os EUA em alguns assuntos. Não obstante a preeminência americana no Hemisfério Ocidental, o Brasil também exerce algum poder contrário a outras interações assimétricas no sistema internacional.

Por ser uma espécie de poder, enfrentamos a mesma dificuldade em estimar o grau de autonomia de qualquer país. Além disso, qualquer tentativa de avaliar isso não tem sentido sem situar o escopo e o domínio em que um país em desenvolvimento procura combater a influência de uma grande potência.

As Coligações Domésticas Brasileiras e a Sua Política Externa de 2003 a 2010

Analisamos a dinâmica da política interna de Lula com base na existência de duas coalizões distintas, centradas no Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) e no Partido dos Trabalhadores (PT). A oposição entre uma coalizão neoliberal-conservadora e uma coalizão de desenvolvimento social se cristalizou durante as administrações de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Além disso, atingiu extrema polarização durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016).

Durante seus dois mandatos, o antecessor de Lula, o ex-presidente Cardoso (1995-2002), conseguiu conter a inflação e consolidar a democracia, garantindo assim uma relativa estabilidade política e econômica ao Brasil. No entanto, o crescimento lento, o alto desemprego e a vulnerabilidade externa às crises financeiras internacionais amenizaram esses feitos. Da mesma forma, do ponto de vista da coalizão neoliberal-conservadora que apoiou o governo Cardoso, a redução da alta desigualdade social do Brasil não era o objetivo primordial.

Em 1994 e 1998, Cardoso venceu a eleição presidencial construindo uma coalizão de centro-direita centrada no PSDB, no Partido da Frente

Liberal (PFL) e no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Mais tarde, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) integrou a coalizão governamental liderada pelo PSDB, fornecendo assim o apoio parlamentar necessário ao governo Cardoso.

A coalizão de centro-direita representava principalmente os interesses dos empresários intimamente ligados ao capital internacional, aos grandes proprietários de terras e à classe média alta. Políticas como controle da inflação, independência do Banco Central, liberalização dos movimentos internacionais de capital, privatizações, desregulamentação do mercado e alinhamento internacional com os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, estavam entre as principais prioridades da coalizão neoliberal-conservadora (Boito e Berringer 2014).

Em 2002, em sua quarta corrida presidencial, Lula derrotou José Serra (candidato do PSDB-PMDB), forjando uma aliança entre o PT, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Liberal (PL) e o Partido da Mobilização Nacional (PMN). A vitória eleitoral de Lula marcou o retorno de uma coalizão progressista ao poder, o que não ocorria desde o governo Goulart na década de 1960. Pela primeira vez em sua história, o povo brasileiro escolheu um candidato de esquerda como o novo líder do país. Após mais de dez anos de políticas econômicas neoliberais, houve um desejo generalizado de mudança.

Trabalhadores sindicalizados, camponeses organizados, classe média baixa, vários trabalhadores informais e marginalizados, bem como empresários de diferentes setores - indústria da construção, indústria naval, agronegócio, processamento de alimentos etc. - apoiaram o novo governo. Essa coalizão social-desenvolvimentista visava promover o desenvolvimento e promover a inclusão social, expandindo o mercado interno para o consumo de massa por meio da redistribuição de renda e redução das desigualdades. Para atingir essas metas, o Estado brasileiro deveria desempenhar um papel de liderança no processo de crescimento econômico e distribuição de riqueza, concentrando-se no aumento do salário mínimo, na expansão do programa de assistência social, no apoio à agricultura familiar, na expansão das universidades federais, programas habitacionais públicos (Boito e Saad-Filho 2016).

Críticas às políticas neoliberais da administração Cardoso deram origem à formulação de uma abordagem econômica social-desenvolvimentista. O governo Lula adotou uma política econômica contraditória e híbrida, na medida em que combinava o social-desenvolvimentismo com medidas neoliberais (Bielschowsky 2012). Mesmo assim, de 2003 a 2006, iniciativas heterodoxas destinadas a promover o crescimento econômico e reduzir a desigualdade

social gradualmente ganharam terreno contra práticas ortodoxas, embora estas tenham continuado sendo aplicadas (Werneck 2014).

A partir de 2004, a economia brasileira começou a crescer com a inflação sob controle. O aumento nos preços das commodities impulsionou suas exportações para a China. Como resultado, ocorreram impressionantes superávits em conta corrente e uma melhoria na balança de pagamentos, que aumentou as reservas internacionais do Brasil. Ao mesmo tempo, políticas sociais voltadas à redução da pobreza começaram a dar frutos. Diante de um quadro econômico promissor, o governo Lula anunciou o pagamento antecipado da dívida externa do Brasil junto ao FMI em dezembro de 2005.

Tais perspectivas positivas explicam por que o presidente Lula conseguiu superar a pior crise política durante seu primeiro mandato, garantindo assim a reeleição em 2006. O chamado escândalo de Mensalão, um esquema de compra de votos, manchou a imagem do PT e colocou em risco o governo Lula. No entanto, ao usufruir de altas taxas de apoio popular, o presidente Lula enfrentou a tempestade política, distanciando-se das acusações de corrupção.

Além disso, o PT começou a cortejar o PMDB com o objetivo de garantir uma supermaioria parlamentar. Essa iniciativa visava simultaneamente preservar a governabilidade e evitar um processo de impeachment. Lula também escolheu Dilma Rousseff, então Ministra de Minas e Energia, para substituir José Dirceu como Chefe da Casa Civil. Vale ressaltar que a turbulência política acima mencionada não prejudicou o desempenho da economia, o que contribuiu para manter a popularidade de Lula (Nobre 2013).

No início de 2006, após o escândalo de Mensalão, o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, teve que renunciar em meio a alegações de corrupção. Enquanto estava no cargo, ele defendia fortemente a continuação das políticas neoliberais. Em seu lugar, o presidente Lula escolheu Guido Mantega, que tinha uma abordagem mais orientada para o desenvolvimento. Ele permaneceu ministro das Finanças durante o primeiro mandato de Dilma (2011-2014). A nomeação de Luciano Coutinho como Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também contribuiu para reforçar essa orientação econômica de 2007 a 2016.

Por outro lado, o presidente Lula manteve Henrique Meirelles como presidente do Banco Central de 2003 a 2010. O ex-presidente do BankBoston defendeu altas taxas de juros. Essa política monetária atendeu às expectativas do sistema financeiro internacional. Portanto, o governo Lula seguiu uma política de compromisso que atendia aos interesses de diferentes frações sociais, especialmente as mais ricas e as mais pobres (Bresser Pereira 2014, Singer 2015).

Em janeiro de 2007, no início de seu segundo mandato, o governo Lula fortaleceu o planejamento estatal e aumentou os gastos públicos com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essa iniciativa se concentrou em grandes projetos de infraestrutura nas áreas social, urbana, logística e energia. Também incluiu um conjunto de incentivos financeiros para facilitar a participação do setor privado. A eliminação de gargalos no crescimento do país e a redução das desigualdades regionais foram dois dos seus principais objetivos. Os investimentos do PAC, a descoberta de óleo do pré-sal no mar brasileiro e o nota de investimento, concedido pela agência de risco Standard & Poor's, em abril de 2008, anunciavam que o crescimento econômico do Brasil continuaria (Jardim e Silva 2015).

No entanto, o agravamento da crise financeira internacional levantou dúvidas sobre a capacidade do Brasil de continuar crescendo. O lançamento de medidas anticíclicas pelo governo Lula ajudou a mitigar os efeitos econômicos negativos dessa crise. Na esfera política, as possíveis armadilhas da crise serviram para intensificar as lutas de poder dentro do governo entre os defensores de políticas neoliberais (como altas taxas de juros e altas taxas de câmbio) e defensores de outras medidas de desenvolvimento social. Dilma Rousseff e Guido Mantega criticaram fortemente a decisão de Henrique Meirelles de continuar aumentando as taxas de juros durante a crise financeira internacional. Ironicamente, a flexibilização das prescrições ortodoxas do FMI e do Banco Mundial sobre disciplina fiscal rígida, bem como as políticas keynesianas adotadas pelos países desenvolvidos, favoreceram os defensores do social-desenvolvimentismo. Eles encontraram menos resistência interna e externa para avançar em sua agenda progressista. Nesse sentido, o governo brasileiro adotou uma política fiscal expansiva, aumentando os gastos públicos e o crédito disponível (Werneck 2014).

Além das medidas anticíclicas acima mencionadas, o governo Lula capitalizou o BNDES. Dessa forma, o banco de desenvolvimento conseguiu conceder empréstimos subsidiados a um número maior de empresas brasileiras, a fim de incentivar sua internacionalização mais profunda, principalmente para a América do Sul e África, e torná-las campeãs nacionais capazes de competir com grandes empresas estrangeiras na venda de produtos e serviços (Farias 2017).

De um modo geral, essas políticas foram bem-sucedidas até 2010. Internacionalmente, o Brasil era considerado um país de mercado emergente que pagava suas dívidas externas, conseguiu suportar a crise financeira global e sediaria a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Internamente, Lula encerrou seu governo desfrutando de alta popularidade sem precedentes e conseguiu escolher a presidente Dilma Rousseff como sua

sucessora (Bresser Pereira 2014).

Sobre a política externa do Brasil (2003-2010), o presidente Lula retomou uma diplomacia ativa que se assemelhava à “Política Externa Independente” e ao “Pragmatismo Responsável” (Alves 2018). Segundo o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o Brasil adotou uma abordagem engajada para reformular sua posição internacional.

O governo Lula perseguiu uma diplomacia multidimensional marcada por ação simultânea nos níveis global, regional e bilateral. Nesse sentido, o Brasil prestou atenção especial às relações sul-sul com outros países periféricos da América Latina, África e Ásia, sem desconsiderar a necessidade de melhorar o relacionamento com os parceiros tradicionais do norte. De fato, a aproximação do Brasil com outros países em desenvolvimento serviu para aumentar seu reconhecimento internacional, aumentando assim o interesse dos países desenvolvidos em buscar novas parcerias com ele. Assim, ao fortalecer o eixo sul-sul, o Brasil ganhou mais poder de barganha no eixo norte-sul (Silva 2015).

No nível global, o Brasil melhorou seu perfil internacional, forjando diferentes coalizões internacionais destinadas a aumentar o poder da negociação conjunta em fóruns multilaterais. O Fórum do IBAS - Índia, Brasil, África do Sul -, os países em desenvolvimento do G-20 e os BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - se destacam como bons exemplos de coalizões políticas nas quais o Brasil participou. Essas coalizões combinam “revisionismo brando” com relação às instituições multilaterais com propostas construtivas para avançar na governança internacional. O exercício da agência política por meio de coalizões internacionais representou um ativo-chave para lidar com as grandes potências (Lima 2010).

No nível regional, como o antigo governo Cardoso, a diplomacia de Lula considerou a América do Sul a área prioritária. De 2003 a 2010, houve esforços vigorosos e novas iniciativas para integrar o subcontinente. Nesse período, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (PND e END 2012) foram publicadas em 2008 e reafirmadas em 2012. Esses documentos associam a estratégia nacional de defesa à estratégia de desenvolvimento e à integração regional. A América do Sul e a África são consideradas estratégicas para expandir e consolidar parcerias internacionais.

Em dezembro de 2004, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), abrangendo os países do Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. Em 2007, o nome do CASA foi alterado para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Foi formalizado com a assinatura do Tratado Constitutivo em maio de 2008.

No mesmo ano, sob a iniciativa brasileira, a UNASUL aprovou a criação do Conselho de Defesa da América do Sul (CDS). É um órgão de consulta, cooperação e coordenação em questões de segurança, capaz de lidar com questões delicadas. Vale destacar que as atividades realizadas pelo CDS se sobrepõem a algumas práticas de segurança da Organização dos Estados Americanos (OEA), que Washington domina. Na realidade, o CDS emulou a OEA em alguns aspectos, enquanto procurava substituí-la, enfraquecendo o sistema interamericano forjado pelos Estados Unidos (Weiffen, Wehner e Nolte 2013).

De 2003 a 2005, o Brasil e os EUA co-presidiram as negociações da ALCA buscando objetivos opostos. Washington pretendeu concluir com êxito as discussões iniciadas em 1994 através da remoção gradual das barreiras alfandegárias. Por outro lado, considerando a assimetria significativa no peso econômico, Brasília procurou bloquear ou pelo menos atrasar um acordo completo. Em 2005, durante a Cúpula de Mar del Plata, os 34 países americanos não chegaram a um acordo, interrompendo as negociações (Pecequillo 2011).

Na Colômbia, em 2009, os Estados Unidos assinaram um acordo militar que permitiria a instalação de sete bases americanas. Embora não exista rivalidade estratégica entre Bogotá e Brasília, o fortalecimento militar da Colômbia associado à presença de tropas americanas perto da fronteira brasileira constituiu uma fonte de preocupação para o governo Lula. Por isso, o Brasil trouxe esse assunto à discussão da Unasul. No entanto, esse acordo acabou não sendo implementado porque o Supremo Tribunal de Justiça da Colômbia o julgou inconstitucional (Wehner 2015).

As Coligações Domésticas no Brasil, a Crise Interna e a Reversão de Sua Política Externa (2011-2018)

Dilma Rousseff (PT) venceu a corrida presidencial de 2010 contra José Serra (PSDB). Ela foi reeleita em 2014, derrotando Aécio Neves (PSDB). Ela tinha Michel Temer (PMDB) como vice-presidente. Sua reeleição indicou a possibilidade de manter uma coalizão progressista no poder por dezesseis anos. No entanto, em agosto de 2016, o impeachment da presidente interrompeu essa história.

No início do governo (2011-2014), Dilma implementou políticas fiscais e monetárias rigorosas. Ela cortou os gastos públicos para aumentar o superávit primário e elevou as taxas de juros para conter a inflação. No entanto, essas medidas foram tomadas em um cenário econômico

internacional marcado pela incerteza. A crise financeira da zona do euro, a desaceleração da recuperação econômica dos EUA após a crise de 2008 e a decisão da China de reduzir o crescimento apontaram para um quadro sombrio. O terceiro elemento pôs fim ao chamado boom de commodities, que diminuiu as exportações brasileiras para a China. Em resposta a essa situação internacional adversa, o governo Dilma procurou aprofundar o desenvolvimento social (Dweck e Teixeira 2017).

A “Nova Matriz Econômica” do ministro Guido Mantega foi orientada para: a) reduzir as taxas de juros, b) aumentar o apoio do BNDES às empresas brasileiras, c) promover uma política industrial focada na inovação, d) reduzir a folha de pagamento das empresas, e) lançar o Programa de Investimentos em Logística (PIL), f) redução do preço da eletricidade para reduzir custos de produção, g) desvalorização da moeda brasileira para diminuir as importações e aumentar as exportações de bens industrializados, h) impor maior controle sobre o capital internacional, i) aumentar algumas tarifas de importação e j) incentivar o conteúdo local em setores estratégicos (Singer 2016).

No início do governo Rousseff, através da substituição de Meirelles por Alexandre Tombini, o Banco Central reavaliou o sistema de metas de inflação, diminuindo assim a importância atribuída aos juros como uma ferramenta quase exclusiva da política monetária. A queda da taxa de juros foi adicionada a outras medidas destinadas a promover o investimento na produção industrial. De agosto de 2011 a abril de 2013, a administração de Dilma conseguiu não apenas reduzir as taxas de juros de 12,5% para 7,5%, mas também diminuir o spread bancário (Singer 2016). Os rentistas criticaram duramente essa orientação.

Em junho de 2013, os protestos de rua pioraram os problemas políticos. Inicialmente centrado nas tarifas de ônibus, os protestos nas ruas se transformaram em várias reivindicações difusas. Problemas de educação e saúde, gastos pesados na Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016, além de corrupção endêmica foram algumas das questões levantadas pelos manifestantes. Vale ressaltar que, a partir do segundo semestre de 2012, a corrupção se tornou uma questão de destaque por causa da extensa cobertura da mídia do escândalo de Mensalão (Santos 2017).

A presidente Dilma reagiu aos protestos nas ruas, tentando envolver governadores e prefeitos em favor da responsabilidade fiscal, controle da inflação, reforma política e melhoria dos serviços públicos nas áreas de educação, saúde e transporte. Ela também procurou pressionar a rua para pressionar o Congresso a aprovar propostas legislativas que não foram examinadas. Devido à forte resistência dos congressistas, o governo federal fez pouco progresso. Assim, dentre as iniciativas efetivamente realizadas,

destacou-se uma redução de 10 bilhões de reais no orçamento público de 2013 (Singer 2016).

Devido ao ambiente político incerto alimentado pela operação Lava-Jato, a relutância dos empreendedores em investir na produção, juntamente com o aperto fiscal e o aumento das taxas de juros, acabaram atrapalhando o crescimento econômico em 2014, que era de apenas 0,1%. Nesse cenário, Dilma Rousseff venceu as eleições de 2014 com uma vantagem de três pontos sobre seu principal oponente.

Sem aceitar sua derrota por margem estreita, em 30 de outubro, o PSDB apresentou uma petição ao Supremo Tribunal Eleitoral (TSE) solicitando uma “auditoria especial” para determinar se houve fraude nos resultados das eleições. Pouco tempo depois, em dezembro, o PSDB entrou com uma ação no TSE. Ele tinha dois objetivos principais: cancelar o registro da candidatura de Dilma Rousseff-Temer por alegadas irregularidades eleitorais e investir Aécio Neves como presidente do Brasil. O que Santos (2017) chamou de “coalizão de ataque conservador ao poder” estava prestes a ser construído.

Segundo Singer, a principal explicação para a remoção de Dilma do cargo está nas mudanças que ocorreram internamente em duas coalizões opostas. A coalizão rentista era liderada por capital financeiro nacional e internacional e compreendia a classe média tradicional. De acordo com as prescrições neoliberais, essa coalizão estava interessada em manter uma moeda nacional valorizada e altas taxas de juros. De uma perspectiva geopolítica, a coalizão rentista aceitou passivamente a liderança americana. Em contraste, a coalizão produtivista era formada por empresários e trabalhadores industriais que defendiam o crescimento econômico, a reindustrialização e a distribuição de renda.

Ao considerar a “correlação de forças”, o governo Lula conseguiu atuar como árbitro entre essas duas coalizões com os trabalhadores mais pobres. Por outro lado, o governo Dilma acabou com esse delicado equilíbrio. Ela colidiu com a “coalizão rentista” alterando a política de taxas de juros, nacionalizando setores estratégicos e acolhendo trabalhadores industriais. A sobreposição existente entre capitais financeiros e industriais, bem como a preocupação dos empresários industriais com o fortalecimento do poder de negociação dos trabalhadores geraram um realinhamento político. Os empresários industriais deixaram a coalizão produtivista e juntaram-se à rentista (Singer 2016).

Singer (2006) fornece uma contribuição analítica relevante pressupondo a reação de uma coalizão rentista fortalecida. No entanto, a idéia de arbitragem por parte do governo, que pressupõe um desapego político das duas coalizões para mantê-las em equilíbrio, não parece convincente. Por causa de sua orientação econômica de desenvolvimento social, o governo Lula

tinha a “coalizão produtivista” como um de seus pilares políticos, apesar de seu governo ter feito algumas concessões à “coalizão rentista”. Em contrapartida, a administração de Dilma enfrentou os interesses desta última.

Por sua parte, Wanderley Santos (2017) considera que uma coalizão ampla e heterogênea lançou o “ataque conservador ao poder”. O congresso nacional, o Judiciário, a comunidade empresarial e a grande mídia foram os principais agentes do fim político de Dilma. Eles estavam em sintonia com os interesses de grupos transnacionais marcados pela “hegemonia americana”.

Apesar de suas diferentes perspectivas, todos os estudiosos mencionados acima identificam o surgimento de uma coalizão neoliberal-conservadora heterogênea, com o objetivo de reverter as políticas progressistas adotadas desde 2003. Argumentamos que uma melhor compreensão da dinâmica política doméstica que precedeu o “ataque conservador ao poder” pode ser alcançado adicionando a política externa brasileira à análise.

Alguns estudos que avaliaram a política externa de Dilma destacaram seus erros. Cervo e Lessa (2014) apontam a reversão da posição do Brasil como potência emergente de 2011 a 2014. Deste ponto de vista, a falta de novas idéias direcionadoras sobre política externa, a ineficiência estatal ligada à perda de sua capacidade indutora, bem como a o enfraquecimento do diálogo entre governo e sociedade são as principais causas desse “declínio relativo”. No entanto, eles notam a continuidade de algumas iniciativas internacionais desencadeadas pelo governo Lula, embora sem o mesmo vigor. Da mesma forma, Rubens Ricupero (2017) descreve a diplomacia de Dilma como desacreditada e não criativa. Ele também enfatiza a falta de vocação e interesse de Dilma por assuntos internacionais. Miriam Saraiva (2016), por sua vez, refere-se às relações geladas entre o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores, bem como à existência de contextos domésticos e internacionais adversos. A administração de Dilma estava menos disposta a liderar a integração sul-americana em virtude de seu grande foco nos BRICS.

Em poucas palavras, os estudiosos acima mencionados chamam a atenção para uma paralisia ou um recuo em relação a uma política externa ativa. A má gestão de Dilma, que está ligada a crises políticas e econômicas, é considerada a principal causa desse revés. Tais estudos não conseguem perceber que, na direção oposta, a política externa brasileira demonstrou maior assertividade em alguns assuntos que se chocavam com a agenda das potências ocidentais, notadamente a estabelecida pelos Estados Unidos. O Brasil tentou dissipar as tensões geradas pela Declaração de Teerã, assim como melhorar as relações diplomáticas com os EUA. Esse novo curso de ação representou uma pequena mudança em relação à política externa de Lula.

Em março de 2011, a visita de Barack Obama a Brasília abriu o caminho

para uma aproximação entre os dois países. Obama e Dilma assinaram vários acordos, promovendo assim a cooperação em áreas de interesse mútuo, como comércio e investimento, assistência técnica a países terceiros, intercâmbios educacionais e biocombustíveis para aviação. Em abril de 2012, Dilma deu o próximo passo com o objetivo de construir uma “parceria Estados Unidos-Brasil para o século XXI” visitando Washington. De fato, essa parceria bilateral seria consolidada com a visita de Dilma aos Estados Unidos em outubro de 2013.

A revelação da espionagem da NSA contra o Brasil levou ao adiamento indefinido da viagem de Dilma a Washington. As informações divulgadas por Edward Snowden eram bastante sérias, pois envolviam o telefone pessoal de Dilma e as comunicações dos executivos seniores da Petrobras. A partir de 2014, a Petrobras passou a ser objeto de investigações realizadas pela operação Lava-Jato. Na ausência de desculpas do governo dos EUA, Dilma não apenas criticou a espionagem na 68ª Assembleia Geral da ONU, mas também apresentou, junto com a Alemanha, um projeto de resolução contra programas de vigilância clandestinos. Por fim, a viagem de Dilma a Washington ocorreu apenas em junho de 2015, em meio ao agravamento das crises domésticas no Brasil (Ricupero 2017).

De acordo com a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa (2012), o núcleo das estratégias de desenvolvimento e defesa é a coordenação entre uma política externa independente e “uma política robusta de defesa”. Como Celso Amorim escreveu, o poder brando do Brasil deve ser fortalecido pelo poder duro. É necessário revigorar a indústria de defesa nacional brasileira, com vistas à obtenção de autonomia tecnológica. “O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), a criação do Centro de Defesa Cibernética do Exército (CDCiber) e a aquisição de novas unidades de combate da força aérea (o projeto F-X2) destacam-se como exemplos da modernização militar brasileira. Vale ressaltar que os acordos alcançados com a França (2008) e a Suécia (2013) para o desenvolvimento de submarinos movidos a energia nuclear e para a aquisição de caças Gripen NG envolvem a transferência de tecnologia militar.

A implementação da estratégia nacional de defesa e de uma política externa assertiva baseou-se na avaliação de que uma descentralização de poder mundial estava em andamento, abrindo caminho para um sistema multipolar internacional. Essa perspectiva criaria oportunidades para o Brasil desenvolver e projetar sua influência sobre a política internacional. Ao mesmo tempo, seria marcado por incertezas devido à competição internacional mais acirrada por recursos naturais (alimentos, água e energia), que o Brasil e seus outros vizinhos sul-americanos têm o suficiente e devem salvaguardar

(Amorim 2016).

A atenção dada aos BRICS pelo governo Dilma Rousseff coincidiu com um maior engajamento e convergência de posições entre os membros dessa coalizão em questões de segurança internacional. Também contribuiu para uma maior institucionalização da parceria na esfera econômica. Embora os países do BRICS não contestem diretamente a ordem internacional estabelecida, a adoção de uma posição concertada antagonizou cada vez mais os interesses ocidentais. Isto é especialmente verdade no que diz respeito às discussões no Conselho de Segurança da ONU no Grande Oriente Médio.

Em 2011, a África do Sul, o Brasil e a Índia ocuparam cadeiras, como membros não permanentes, no Conselho de Segurança da ONU, juntamente com a China e a Rússia. A presença simultânea dos cinco países do BRICS possibilitou uma maior coordenação de sua posição em relação aos debates sobre Líbia e Síria (Ham 2015).

Em março de 2012, no final da Quarta Cúpula do BRICS, realizada em Nova Délhi, as cinco nações manifestaram preocupação com uma possível intervenção ocidental na Síria. Eles incentivaram a solução da crise por meios pacíficos, bem como o respeito à “independência, integridade territorial e soberania síria”. A mesma postura, contrária aos interesses ocidentais, continuou nas cúpulas seguintes do BRICS. Em setembro de 2015, a Rússia interveio militarmente na guerra civil em favor do governo Bashar al-Assad, com vistas a supostamente combater o terrorismo. Os outros quatro países do BRICS apoiaram tacitamente essa manobra geopolítica, pois não criticaram a Rússia (Ham 2015).

Vale ressaltar que esses quatro BRICS já haviam apoiado a assertividade geopolítica russa na Eurásia. África do Sul, Brasil, China e Índia não apenas se abstiveram de votar na resolução da Assembleia Geral, que criticou o referendo na Crimeia, mas também se opuseram à iniciativa australiana de excluir a participação da Rússia na Cúpula do G-20 em Brisbane. Ao fazer isso, eles conseguiram minar os esforços das potências ocidentais para isolar Moscou internacionalmente. Segundo Stuenkel (2015), nenhuma autoridade brasileira condenou a anexação da Crimeia pela Rússia. Brasília pretendia preservar a coesão interna no BRICS, a fim de garantir a participação de Vladimir Putin na 6ª Cúpula do BRICS, realizada no Brasil.

Essa conferência entre os chefes de estado do BRICS ocorreu em julho de 2014. Na Declaração de Fortaleza, as cinco nações condenaram “intervenções militares unilaterais e sanções econômicas em violação ao direito internacional e normas universalmente reconhecidas de relações internacionais”. Eles também expressaram “profunda preocupação com a situação na Ucrânia” e pediram “um diálogo abrangente, a diminuição das

tensões no conflito e a restrição de todos os atores envolvidos”, sem mencionar a anexação da Crimeia pela Rússia (MRE 2014). As potências ocidentais o interpretaram como apoio tácito às ações de Moscou. Ao analisar a relação entre EUA e Brasil, Peter Meyer (2016) observa que “os laços bilaterais foram tensos de tempos em tempos, pois os interesses nacionais ocasionalmente divergentes dos países e as políticas externas independentes levaram a desacordos”. As autoridades dos EUA ficaram decepcionadas com as posições do Brasil na Rússia e na Venezuela.

A Declaração de Fortaleza (MRE 2014) também anunciou a criação de um novo banco de desenvolvimento (para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável) e o estabelecimento do Acordo de Reserva Contingente (para aliviar problemas no balanço de pagamentos dos estados do BRICS e outros países em desenvolvimento). A criação dos dois instrumentos representou o primeiro passo significativo para a institucionalização da cooperação financeira entre os BRICS. Portanto, as cinco nações não apenas indicaram o fracasso das instituições de Bretton Woods em atender suas necessidades (devido ao ritmo lento das reformas internas no FMI e no Banco Mundial para permitir uma maior participação dos países emergentes), mas também começaram a construir estruturas paralelas e alternativas às dominadas pelas potências ocidentais (Stuenkel 2015).

Na 6^{ta} cúpula do BRICS, também foi realizada uma sessão conjunta com os líderes da Unasul. Permitiu que a China e a Rússia estabelecessem relações mais estreitas com os países sul-americanos. Além disso, em Brasília, o presidente Xi Jinping se reuniu com todos os líderes da CELAC, emitindo uma declaração conjunta. Anunciou o lançamento oficial do Fórum China-CELAC e a realização da primeira reunião ministerial em Pequim, vinculada à promessa de grandes empréstimos. Pequim e Moscou aumentaram sua presença na área tradicional de influência americana (Fiori 2014).

O esboço brasileiro de uma “grande estratégia” autônoma, bem como o crescente peso geopolítico dos BRICS, elevaram o desafio à hegemonia dos EUA. De acordo com a Estratégia Militar Nacional Americana de 2015, os chamados “estados revisionistas” e “organizações extremistas violentas” (Al-Qaeda e Estado Islâmico) representam as principais ameaças à segurança nacional da superpotência. Os “estados revisionistas” procurariam desafiar as normas internacionais para alterar a ordem mundial existente. Embora esse documento cite apenas China e Rússia ao lado do Irã e Coréia do Norte, pode-se inferir que a agenda reformista defendida pelos países do BRICS em relação à governança internacional também é inexplicavelmente considerada uma ameaça. Nesse contexto, existem alguns sinais de que os EUA cultivaram laços com a coalizão neoliberal-conservadora brasileira para impedir a

crescente autonomia internacional do Brasil (Fernandes 2016).

Além disso, os alvos escolhidos pela operação Lava-Jato - Petrobras, BNDES, as principais empresas de construção brasileiras e o programa submarino nuclear brasileiro - vão além do interesse da coalizão neoliberal-conservadora em derrubar o governo sob o pretexto de fazer uma cruzada contra a corrupção. O retorno das políticas neoliberais, o enfraquecimento da coesão doméstica na sociedade brasileira e o fim de uma política externa independente estão alinhados com a intenção das potências ocidentais de obstruir a ascensão dos países do BRICS, mantendo assim a ordem internacional existente.

Após o controverso impeachment de Dilma, o Brasil sofreu um grande revés político. No âmbito doméstico, a administração Temer (2016-2018) minou importantes políticas sociais. Esse governo congelou os gastos públicos em saúde e educação por vinte anos, tentou restringir a definição de trabalho escravo para beneficiar os proprietários de terras, afrouxou as leis trabalhistas reduzindo as salvaguardas para os trabalhadores, mudou a regulamentação do pré-sal para favorecer empresas estrangeiras.

No cenário internacional, esse governo afirmou que tornaria a política externa menos ideológica. De um modo geral, o Brasil enfatizou a diplomacia comercial em detrimento de uma grande estratégia geopolítica e focou no fortalecimento dos laços com os parceiros tradicionais: EUA, Europa e Japão. Assim, o governo Temer tentou revigorar as negociações Mercosul-UE, que se arrastam desde 1995, sem sucesso em terminá-las. Em maio de 2017, o Brasil também solicitou formalmente para se tornar um membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, o governo Temer encontrou resistência por parte dos EUA a uma ampliação da OCDE que abrangeria ao mesmo tempo seis países, Argentina, Peru, Croácia, Bulgária, Romênia e Brasil.

Por sua vez, o Brasil diminuiu seu engajamento no eixo Sul-Sul ao tentar preservar as relações com países importantes dos quais dependem seus ganhos em moeda estrangeira, principalmente a China. Assim, a administração da Temer continuou com a participação do Brasil nas reuniões dos BRICS. No entanto, o objetivo anterior de revisar a governança global para promover os interesses das nações em desenvolvimento deu lugar a considerações econômicas e financeiras menos ambiciosas. De fato, o Presidente Temer mencionou uma política externa “verdadeiramente universalista” em alguns discursos (Temer 2018). No entanto, nessas ocasiões, uma abordagem universalista apenas denota um interesse em aumentar os fluxos de comércio e investimento. Na África, o novo governo simplesmente continuou a tendência de diminuir o envolvimento do Brasil, que já era visível

durante o governo de Dilma.

No nível regional, o governo Temer azedou as relações do Brasil com países de esquerda, como Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua e Venezuela. Ao mesmo tempo, lutou para fortalecer os laços com os países da Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru). Esse bloco regional adotou uma abordagem liberal, alinhada com a agenda dos EUA para o Hemisfério Ocidental. Ao desconsiderar seu antigo envolvimento em um projeto de integração regional autônoma, o governo Temer também contribuiu para minar a Unasul. Em abril de 2018, o Brasil suspendeu sua participação nessa organização regional ao lado de Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. Esse passo em falso rebaixou ainda mais o status regional do Brasil.

Em vez de retornar ao que o governo Cardoso controversamente nomeou como “autonomia por meio da integração”, a política externa de Temer foi um subproduto de uma séria turbulência doméstica que prejudicou o papel do Brasil nos assuntos internacionais. Ironicamente, em maio de 2017, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência do Brasil reconheceu a falta de dignidade nacional por meio de um relatório de situação. Este documento indicava a ausência de uma “política externa estratégica e coerente” que vai além da tentativa de legitimar o novo governo e tranquilizar os investidores internacionais. Afinal, como afirma o documento “a política externa não ocorre no vácuo” (Kalout e Degaut 2017).

Considerações Finais

Durante o governo Lula, a construção de uma coalizão nacional de desenvolvimento social paralelamente à ascensão internacional de outros países (principalmente China e Rússia) abriu oportunidades para a retomada total da busca do Brasil por autonomia internacional por meio da adoção de uma política externa assertiva.

A ênfase do Brasil nas políticas domésticas, a fim de reduzir a pobreza e a desigualdade social, deu maior legitimidade e vigor à cooperação horizontal com os países da América do Sul e da África. Ao mesmo tempo, o foco no desenvolvimento e o objetivo de tornar a chamada governança global mais congruente com as mudanças em curso na distribuição mundial de energia incentivaram a aproximação com os parceiros do BRICS. A princípio, a diversificação e o aprofundamento dos laços com as nações periféricas aumentaram o reconhecimento internacional do Brasil, ampliando sua margem de manobra em relação aos países desenvolvidos, principalmente no que se refere aos Estados Unidos. No entanto, desde a administração de Dilma Rousseff, essa situação foi revertida devido às agudas crises político-

econômicas domésticas que levaram ao impeachment controverso do presidente.

Nas administrações de Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), consolidou-se a disputa entre as coalizões neoliberal-conservadoras e de desenvolvimento social. Posteriormente, mudou-se para intensa polarização durante o governo de Dilma (2011-2016). A coalizão progressista centrada no PT retomou o papel de liderança desempenhado pelo Estado na promoção do crescimento econômico e na distribuição da riqueza social. A implementação de uma política econômica híbrida, na qual medidas neoliberais coexistiram com iniciativas de desenvolvimento social, permitiu ao governo Lula manter uma política de compromisso que atendesse aos interesses de diferentes segmentos sociais, principalmente os mais ricos e os mais pobres.

A administração de Dilma alterou essa orientação por meio da “nova matriz econômica”, que buscava aprofundar a dimensão sócio-desenvolvimentista e abandonar algumas práticas neoliberais, principalmente no que diz respeito à política monetária. O fim da política de compromisso precipitou a reação da coalizão neoliberal-conservadora.

A avaliação da competição entre as duas coalizões políticas antagônicas permite apenas uma compreensão parcial do “ataque conservador ao poder”. Uma melhor compreensão desse evento pode ser alcançada situando a política externa do Brasil no cenário geopolítico.

Na América do Sul, o fim do alinhamento automático da Argentina com os EUA e a retomada de uma política externa autônoma pelo Brasil permitiu a inauguração de uma “parceria estratégica” entre os dois vizinhos, governada por forças progressistas, com o objetivo de impulsionar a integração regional. Apesar das divergências existentes, diante de uma crescente assimetria de poder entre os dois vizinhos, Brasília e Buenos Aires convergiram para fortalecer o Mercosul. O entendimento bilateral lançou as bases para o advento da UNASUL. Esse arranjo regional, com foco no estabelecimento do Conselho de Defesa da América do Sul, associado ao fracasso das negociações da ALCA, contribuiu para enfraquecer a influência americana sobre a América Latina.

Não obstante a importância do Grande Oriente Médio no meio da guerra contra o terror, a região sul-americana não perdeu sua relevância estratégica para a superpotência. De fato, ao contrário da narrativa comum sobre a paralisia ou recuo da política externa brasileira durante o governo Dilma, argumentamos que algumas iniciativas colidiram de frente com a agenda ocidental, principalmente com os interesses dos EUA. Essa situação se desenrolou em um ambiente internacional cada vez mais competitivo entre as grandes potências.

Já existem algumas indicações de que o “ataque conservador ao poder” não resultou apenas das ações da coalizão liberal-conservadora. Os laços dessa coalizão com as capitais estrangeiras e a contra-ofensiva dos EUA para recuperar sua ascensão ao Hemisfério Ocidental e conter o revisionismo dos países do BRICS (sob a liderança da China e da Rússia) indicam que o controverso impeachment de Dilma ocorreu em um contexto geopolítico mais amplo.

O aumento da autonomia internacional do Brasil durante o governo Lula foi seguido pelas crises político-econômicas que levaram ao enfraquecimento desse poder compensatório no governo de Dilma. Essa crise foi marcada por sua origem predominantemente política, que produziu um impacto deletério no impulso do desenvolvimento. Por ser uma espécie de poder periférico de natureza relacional, exercido em um contexto histórico-geográfico específico, a autonomia não é constante nem pode ser considerada uma característica permanente da diplomacia brasileira. A capacidade do Brasil de resistir, neutralizar ou suportar a influência de grandes potências, especialmente a dos EUA, varia ao longo de sua história. A conquista de um maior grau de autonomia pela política externa brasileira de 2003 a 2014 foi uma circunstância transitória.

Reconhecimentos

A primeira versão deste artigo foi apresentada na 60ª Convenção Anual da ISA, Toronto, Canadá. Os autores agradecem os comentários e críticas recebidos.

REFERÊNCIAS

- Alves, L. P. *A política externa (in)dependente em três tempos: autonomia e crise nos governos Quadros/Goulart, Geisel e Lula/Rousseff*. Tese de doutorado em Economia Política Internacional. UFRJ, 2018.
- Amorim, C. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp, 2016.
- Baldwin, D. *Power and International Relations: A Conceptual Approach*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2016.
- Bielschowsky, R. “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual”. *Economia e Sociedade*. v. 21, special issue (2012): 729-747.

- Boito, A. and Berringer, T. "Social Classes, Neodevelopmentalism, and Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma". *Latin American Perspectives*. Issue 198. v.41, n.5 (2014): 94-109.
- Boito, A. and Saad-Filho, A. "State, State Institutions, and Political Power in Brazil". *Latin American Perspectives*. Issue 207. v.43, n.2 (2016): 190-206.
- Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília. 2ª edição. Ministério da Defesa; Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2012.
- Bresser-Pereira, L. *A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- Cervo, A. and Lessa, A. "O Declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 57, n.2 (2014): 133-151.
- Dahl, R. "The Concept of Power". *Behavioral Science*. v.2, n.3 (1957): 201-215.
- Dweck, E. and Teixeira, R. *A Política Fiscal do Governo Dilma e a Crise Econômica. Texto para Discussão*. Campinas: Unicamp. IE. n. 303, 2017, pp. 1-42.
- Farias, H. C. *A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica (2003-2014)*. Tese de doutorado em Economia Política Internacional. UFRJ, 2017.
- Fiori, J. L. *História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.
- Fernandes LM, *Da Transição na Ordem Mundial à Ruptura na Ordem Democrática Nacional. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. v.5, n.9, 2016, pp. 9-25.
- Fonseca, G. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Giacalone, R. "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances". *Foreign Policy Analysis*. n. 8 (2012): 335-353
- Gourevitch, P. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32, no. 4 (1978): 881-912.
- Gourevitch, P. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. New York: Cornell University, 1986.
- Ham, Van. *The BRICS as an EU Security Challenge: The Case for Conservatism*.

- Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, 2015.
- Hirst, M. and Lima, M. R. S. “Rethinking Global and Domestic Challenges in Brazilian Foreign Policy”. In: *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge (2014): 151-164.
- Jardim, M. and Silva, M. *Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?* São Paulo: UNESP editor, 2015.
- Kalout H., and Degaut M. Brasil, Um País em Busca de Uma Grande Estratégia. Secretaria Geral da Presidência da República. *Relatório de Conjuntura*. n. 1., 2017, pp.9-29.
- Lehmann, K. “Can Brazil Lead? The Breakdown of Brazilian Foreign Policy and What it Means for the Region”. *Rising Powers Quarterly*. 2, n. 2 (2017): 125-147.
- Lima, M. R. S. “Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul”. *Brasil e os demais BRICS – Comércio e Política*, edited by R. Baumann. Brasília: IPEA, 2010.
- Mares, D. and Trinkunas, H. *Aspirational Power: Brazil on the long road to global influence*. Washington D.C.: Brooking Institution Press. 2016.
- Malamud, A. “Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil’s International Rollback”. *Rising Powers Quarterly*. N. 2 (2017): 149-168.
- Meyer, P. *Brazil: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service (CRS) Report. Washington: February 11, 2016. p. 1-27.
- MRE. VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza, 2014. Available on: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/68-fourth-summit>
- Nobre, M. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- Pecequillo, C. *As Relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.
- Saraiva, M. “Estancamento e Crise da Liderança do Brasil no Entorno Regional”. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Edición especial. 2016, pp. 295-310.
- Ricupero, R. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.
- Russell, R. and Tokatlian, J. G. “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n.104 (2013): 157-180.

- Santos, W. *A Democracia Impedida: o Brasil no Século XXI*. Rio de Janeiro: FGV ed., 2017.
- Silva, A. L. R. “Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010)”. *Contexto Internacional*. v. 37, n.1 (2015): 143-184.
- Singer, A. “Cutucando Onças com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. *Novos Estudos*. n. 102 (2015): 43-71.
- Singer, A. “A (Falta de) Base Política para o Ensaio Desenvolvimentista”. In Singer A & Loureiro L. *As Contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016.
- Stuenkel, O. *The Brics and the Future of Global Order*. London: Lexington Books, 2015.
- Temer, M. *O Brasil no mundo: escritos de diplomacia presidencial (2016-2018)*. Brasília: Funag, 2018.
- Tickner, A. “Autonomy and Latin American International Relations Thinking”. In *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 2015.
- USA. *The National Military Strategy of the United States of America*, 2015.
- Vaz, A. “Restraint and Regional Leadership after the PT Era: An Empirical and Conceptual Assessment”. *Rising Powers Quarterly*. 3, n. 1 (2018): 25-43.
- Vigevani, T. and Cepaluni, G. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto internacional*, 29, n. 2 (2007): 273-335.
- Waltz K. *Man, the State and the War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1965.
- Wehner, L. “Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers’ Expectations of Brazil as a Regional Power”. *Foreign Policy Analysis*, Volume 11, issue 4 (2015): 435-455
- Weiffen, B., Wehner, L., and Nolte, D. “Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR”. *International Area Studies Review*. v.16, n.4 (2013): 370-389.
- Werneck, R. “Alternância Política, Redistribuição e Crescimento, 2003-2010”. In *A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*, edited by Marcelo de Paiva Abreu (org). Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2014.

RESUMO

Por que a influência internacional do Brasil diminuiu? De 2003 a 2014, o Brasil promoveu seu desenvolvimento socioeconômico e adotou uma política externa assertiva que elevou seu perfil internacional. Além de promover a integração regional, com o Mercosul e a UNASUL, o Brasil desempenhou um papel importante em coalizões internacionais como o BRICS e o G20. No entanto, essas iniciativas perderam força a partir de 2015. Este artigo tem como objetivo explicar o declínio da influência internacional do Brasil. Nossa hipótese é que a crise político-econômica do Brasil, causada pelas lutas pelo poder domésticas e pela reação internacional à sua ascensão, enfraqueceu sua posição como país emergente. As restrições sistêmicas internacionais são importantes, embora não sejam suficientes para justificar tal revés. Uma explicação abrangente precisa levar em consideração os fatores geopolíticos e as lutas pelo poder domésticas.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Geopolítica; Política Externa Brasileira.

Recebido em 28 de fevereiro de 2020

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Eduardo Secchi

UMA ANÁLISE DA CRISE BRASILEIRA: EFEITOS PRELIMINARES NA COOPERAÇÃO SUL-SUL¹

Patricia Andrade de Oliveira Silva²
Niemeyer Almeida Filho³

Introdução

A cooperação internacional brasileira pode ser historicamente caracterizada como uma ‘inserção pacífica’, com foco em alianças comerciais. A inserção internacional do país foi desenvolvida por meio de alianças e acordos de livre comércio e / ou integração por meio de blocos de estados, às vezes liderados por países desenvolvidos (Guimarães 2013, Pecequillo 2012). O Brasil também manteve um alinhamento pragmático de longa data com os Estados Unidos, conhecido como cooperação norte-sul, ou vertical. Além disso, padrões históricos de cooperação internacional confirmam que o Brasil é um país com participação significativa em negociações, assembleias internacionais e no Conselho de Segurança da ONU desde a Segunda Guerra Mundial. Essas atividades foram intensificadas ao longo dos anos 2000.

Quando as Nações Unidas lançaram sua Agenda de Desenvolvimento de 1994, ela representou uma expansão da abordagem da ONU à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Segundo Milani (2012), uma característica central desse tipo de cooperação é que ela busca o

1 Os autores agradecem a colaboração de: Mariana Balboni, coordenadora da Organização de Proteção Social, Fábio Veras Soares e Rafael Guerreiro Osório, coordenadores sênior de pesquisa do IPC-IG e Stephen Kidd, especialista sênior em política social da Development Pathways.

2 Professora na Universidade Anhembi Morumbi; Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela UNICAMP). E-mail: pandrade.eco@gmail.com

3 Professor na Universidade Federal de Uberlândia; Doutor em Teoria Econômica pela UNICAMP (1994). Pós-doutorado pela FEA-USP, Departamento de Economia (2009). E-mail: nafilho@ufu.br

desenvolvimento baseado na solidariedade nos esforços para enfrentar os dilemas e desigualdades gerados pelo capitalismo. Essa abordagem da CID passou a ser caracterizada como Cooperação Sul-Sul (CSS), consistindo em uma expansão da CID focada nos países do Sul, pois muitos deles experimentaram períodos de crescimento e desenvolvimento na última década, transformando-se em potenciais “doadores” “com a possibilidade de oferecer empréstimos, assistência técnica e várias formas de investimentos estrangeiros para promover o desenvolvimento regional (Silva & Almeida Filho 2019).

Durante o período após a eleição do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os interesses nacionais foram estruturalmente alinhados aos objetivos da CID (começando com a iniciativa Fome Zero, que acabou ganhando reconhecimento internacional por seus resultados significativos no combate à fome e à pobreza por meio da política social) e o Brasil passou a se destacar entre os países em situações semelhantes. Segundo Chediek (2017), o desenvolvimento de uma parceria entre o governo brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ocorreu após 2010, quando a cooperação internacional bilateral e multilateral foi ampliada por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Fraundorfer (2012) analisou essa parceria, principalmente os centros de excelência em pesquisa. O primeiro desses centros foi o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), criado em 2004. Segundo o site do Centro⁴, o IPC-IG é um fórum global para o diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras, buscando a produção e disseminação de documentos, recomendações de políticas e intercâmbio de melhores práticas, estabelecendo contato com várias instituições nacionais e internacionais.

A plataforma Social Protection.Org foi criada em 2015, com foco também na disseminação do conhecimento na área de proteção social. De acordo com o site da plataforma⁵, ele foi criado após uma solicitação do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do G20. Seu objetivo é servir como repositório de recursos de aprendizagem em proteção social para formuladores de políticas, profissionais de desenvolvimento e especialistas, com interesse no aprendizado Sul-Sul. Atualmente, a plataforma é composta por 3.631 membros e 973 instituições registradas de todo o mundo. Instituições brasileiras como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Conselho Nacional de Assistência Social

4 Mais informações disponíveis em: <http://www.ipc-undp.org/pt-br/>.

5 Mais informações disponíveis em: <http://socialprotection.org>

(CNAS) fazem parte da plataforma.

Essas atividades evidenciam um foco crescente na CID e na CSS. Dois relatórios do IPEA e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) confirmaram esse foco com uma análise dos investimentos nessa área. Os relatórios demonstram que o valor gasto pelo governo brasileiro na CID foi próximo a US \$ 1,5 bilhão entre 2011 e 2013, aplicado em quase 160 países. Esses recursos foram utilizados para “a disseminação de práticas brasileiras bem-sucedidas, o treinamento de especialistas estrangeiros e a concessão de bolsas de estudos em instituições de ensino no Brasil” (IPEA e ABC 2016, 17, tradução do autor).

No entanto, desde o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, tornou-se cada vez mais claro que o atual governo não prioriza a CID ou a CSS. O próprio plano de ação do governo⁶ que apresentou ao público incluiu um foco estreito na negociação de acordos comerciais (com ou sem Mercosul). Este artigo analisa mudanças preliminares nas atividades brasileiras e a participação na CSS no período após 2004 e apresenta perspectivas futuras levando em consideração o estado atual da crise. Uma revisão bibliográfica é combinada com uma análise das informações publicadas disponíveis sobre a participação de agentes do governo brasileiro em plataformas relevantes e análises de redes relacionadas ao socialprotection.org. Após esta introdução, este artigo está dividido nas seguintes seções: a) CSS: Síntese de aspectos teóricos e evolução recente; b) Análise de redes sociais: o caso da plataforma Socialprotection.org; c) considerações finais; d) Referências; e e) Anexo I.

CSS: Síntese de Aspectos Teóricos e Mudanças Recentes

Síntese de Aspectos Teóricos

A evolução histórica das atividades internacionais dos sucessivos governos brasileiros oferece insights sobre as especificidades políticas temporais, apesar da presença historicamente consistente do país nas principais atividades e negociações internacionais. Segundo Guimarães (2013), a localização geográfica do Brasil, a importância regional e a dimensão territorial são fatores-chave nessa presença contínua. É importante ressaltar que Silva e Almeida Filho (2019) destacam que,

⁶ Plano do governo disponível em: <https://www.fundacaoullysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

desde 1900, o país trabalha para consolidar suas relações com a América do Norte por meio de uma aliança submissa com países desenvolvidos, principalmente os do norte.

Pecequillo (2012, 2008) investigou os primeiros movimentos de afastar-se dessas relações submissas históricas e focadas no Norte que começaram na década de 1960, quando o país estava passando por consideráveis mudanças internas e externas. Além disso, é importante destacar as tentativas iniciais de uma estratégia de substituição de importações iniciada no Brasil na década de 1930. Outro fator externo importante que provocou mudanças substanciais na inserção do Brasil internacionalmente foi a mudança no equilíbrio de poder durante e após a Guerra Fria.

Milani (2012) confirma que a Guerra Fria serviu como um importante mecanismo para a institucionalização do multilateralismo, elevando a importância da CID porque a ‘ameaça soviética’ provocou uma melhoria nos programas de desenvolvimento internacional dos EUA. A CID tem como objetivo promover “diálogos por meio de políticas públicas com base em programas de seletividade e treinamento (...); portanto, a ajuda internacional está sob a lógica da cooperação e parcerias” (Milani 2012, 214, tradução do autor).

A CSS segue a expansão das atividades da CID em países do Sul global, inclusive no Brasil. Segundo Silva e Almeida Filho (2019), a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987 teve o objetivo de criar programas de cooperação técnica em diversas áreas que uniram organizações e governos internacionais com foco explícito em projetos de desenvolvimento no sul.

Em seu livro comemorativo dos 30 anos da ABC (publicado em 2017), Chediek destacou o fato de que “os princípios orientadores da CSS estão incluídos em vários documentos oficiais das Nações Unidas: o respeito à soberania nacional, apropriação e independência, igualdade, não condicionalidade, não interferência nos assuntos domésticos e benefício mútuo” (Chediek 2017, 44, tradução do autor). Além disso, é necessário fazer referência à importante contribuição de um documento preparado na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas em Nairóbi, em 2009. Segundo este documento (ONU 2009, 4) nos pontos 10 e 11, as Nações Unidas reconhecem claramente a importância da CSS:

Reconhecemos a importância e as diferentes histórias e particularidades da cooperação Sul-Sul, e reafirmamos nossa visão da cooperação Sul-Sul como uma manifestação de solidariedade entre os povos e países do Sul que contribui para o seu bem-estar nacional, autoconfiança nacional e coletiva e alcance de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo as Metas de Desenvolvimento do Milênio. A cooperação Sul-Sul e sua agenda devem ser definidas pelos países do Sul e devem continuar sendo orientadas pelos princípios de respeito à soberania nacional, propriedade e independência nacionais, igualdade, incondicionalidade, não interferência nos assuntos domésticos e relações mútuas. benefício.

Milani (2012), Hirst (2012) e Leite, Suyama e Waisbich (2013) demonstram que, após os resultados positivos da política social brasileira ao longo da década de 2000⁷, os projetos desenvolvidos nessas áreas chamaram a atenção de gestores internacionais, particularmente os dos países do sul que estavam ansiosos para aprender sobre a experiência brasileira de estratégias eficazes para reduzir a pobreza e a desigualdade. Analisando o relacionamento entre a ONU e o governo brasileiro durante os anos 2000, Silva e Almeida Filho (2019) relatam o crescimento de um relacionamento mais próximo no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU, que foram incorporados à Agenda 2030 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS)⁸, cujo objetivo é erradicar a pobreza em todas as suas formas até 2030. A CSS é uma ferramenta importante para alcançar esses objetivos, pois prioriza os países emergentes (principalmente do sul).

Esses mesmos autores afirmam que, ao longo dos anos 2000, o governo brasileiro operou uma sincronia entre objetivos internos (especialmente a luta contra a pobreza extrema), os ODS da ONU e a CSS. Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (2007), essa sincronia acabou sendo concretizada no desejo do governo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Como o documento da ONU mencionado acima (2009) demonstra, a existência de CSS não modifica ou compete com a cooperação norte-sul (vertical) tradicional, especialmente a negociação e operacionalização

⁷ Para mais detalhes ver Silva (2017).

⁸ Para mais detalhes os ODS estão disponíveis em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>

de acordos comerciais bilaterais e multilaterais, mas mantém um conciliatório e às vezes até papel submisso dos países do sul (incluindo o Brasil) em relação às economias e governos desenvolvidos.

Nesse sentido, o discurso oficial do governo brasileiro discute a transferência de conhecimento e a cooperação técnica, com foco no compartilhamento de práticas nacionais com países com desafios semelhantes. Segundo Leite et. al. (2014, 20), “O Brasil alega ter uma compreensão em primeira mão da pobreza e do subdesenvolvimento, que a diferencia dos países industrializados. Também é reconhecida a importância do processo de adaptação, o reconhecimento de experiências locais e a existência de sinergias entre os parceiros”.

É possível observar que o foco do governo brasileiro na CSS cresceu substancialmente entre 2004 e 2010 com a criação (em 2004) da “Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome” no Ministério das Relações Internacionais (chamado Itamaraty no Brasil) para coordenar ações internacionais para aliviar a pobreza em outros países. Essas ações aprimoraram parcerias com agências das Nações Unidas (com o PNUD e a Organização para a Alimentação e Agricultura - FAO em particular) e foram fundamentais para a disseminação e troca de experiências entre os países do sul. Chediek (2017, 57, tradução do autor) relatou que essa parceria levou a:

... quatro tipos principais de apoio do PNUD à CSS brasileira: a) capacitação institucional; b) apoio operacional à cooperação técnica bilateral e trilateral; c) pesquisa, coleta e análise de práticas e políticas brasileiras; e d) facilitação do compartilhamento de conhecimento e parcerias. Essas abordagens tinham um objetivo central: maximizar o potencial brasileiro de cooperação técnica e suas boas práticas e políticas sociais bem-sucedidas.

Essa parceria também levou à criação de centros de excelência em pesquisa, incluindo o Centro de Excelência contra a Fome e o Centro Mundial de Desenvolvimento Sustentável, que foram desenvolvidos para maximizar o potencial da CSS. Silva e Almeida Filho (2019) e Fraundorfer (2012) destacam que o primeiro centro de excelência criado em 2004, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) construiu várias conexões com agentes internacionais relevantes, com foco em pesquisa e divulgação

conhecimento na área de proteção social. “Desde 2009, o Centro expandiu essa rede por meio do envolvimento em fóruns acadêmicos, seminários de think tanks dos BRIC`s e grupos de trabalho do G20” (Fraundorfer 2012, 104).

Essa série de esforços e investimentos consecutivos feitos pelo governo brasileiro e por organizações internacionais (particularmente da FAO e do PNUD) para aprofundar a CSS na última década foi muito importante. Eles produziram mecanismos para o compartilhamento de experiências (particularmente experiências com políticas sociais inovadoras), a criação de centros de pesquisa, elevando assim a importância da inserção internacional em nível regional.

Mudanças Recentes na CSS

É importante estudar a história brasileira recente do envolvimento na CSS e, dados os limites estruturais do regime fiscal brasileiro e o período de crescimento econômico experimentado pela economia brasileira na última década, o início do século XXI apresentou a possibilidade de uma expansão considerável das políticas sociais no Brasil (Silva 2017, Silva & Almeida Filho 2019) e, conseqüentemente, da CSS, como demonstrado anteriormente. Houve uma valorização real e contínua do salário mínimo (com impactos significativos na previdência e pensões) e foram implementadas diversas políticas de erradicação da pobreza e redução da desigualdade. Os efeitos desse período de crescimento econômico e essas políticas podem ser observados nos indicadores brasileiros de pobreza e desigualdade. A pobreza extrema entre 2004 e 2014 foi reduzida de 16,4% para 4,7% e o índice de Gini caiu de 0,570 para 0,515. A renda familiar per capita média passou de R \$ 549,83 para R \$ 861,23 no mesmo período (Osório 2015).

Segundo Silva e Almeida Filho (2019), a partir de 2014 (início do segundo governo de Dilma) as reformas e emendas parlamentares já demonstravam uma mudança de direção em relação ao ajuste fiscal e à contenção de gastos (concomitantemente com uma redução significativa no crescimento econômico), uma tendência que foi intensificada após o impeachment de Dilma e, mais significativamente, institucionalizada

com a aprovação da EC (emenda constitucional) 95. Ulhôa e Almeida Filho (2018) demonstram que o principal objetivo da EC 95 era consolidar o regime fiscal anterior por meio da geração obrigatória de um excedente de contas primárias (balança de pagamentos).

Vários pesquisadores alertaram para os efeitos negativos da fixação de limites nos gastos primários em políticas públicas, principalmente políticas sociais. Além disso, a Síntese de indicadores sociais do IBGE (2017) mostra que a queda nos gastos com saúde e educação foi de 3,1% em 2017, após Outra medida importante que indica como a política social é impactada por esse tipo de ajuste fiscal é o retorno dos indicadores de crescimento da pobreza que, segundo relatório que analisou dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) “, entre 2014 e 2017, o número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza no Brasil cresceu 33%, o que significa 6,3 milhões de novas pessoas pobres no país - o equivalente a quase o dobro da população do Uruguai”⁹.

Diante desse cenário de crise, de cortes nos gastos com políticas públicas e seus efeitos que começam a surgir e estão sendo esclarecidos pelos indicadores de pobreza citados acima, o foco do artigo, a CSS certamente não estará isenta de cortes. Há pouca informação direta e detalhada sobre a CID ou a CSS. As consequências mais significativas até o momento foram publicadas em relatórios de 2010 e 2016 por meio de uma parceria entre o ABC e o IPEA que avalia o desempenho da CID brasileira.

Silva e Almeida Filho (2019) analisaram esses dois relatórios e demonstraram que, em valores monetários, os gastos da CID praticamente dobraram entre 2005 e 2009, um aumento de R \$ 384,2 milhões para mais de R \$ 724 milhões em valores nominais. Segundo esses mesmos autores, quando divididos em subitens, os gastos com assistência humanitária e cooperação técnica aumentaram de 7,53% do total em 2005 para 25,51% em 2009, um aumento de seis vezes. No entanto, o relatório de 2016 aponta que esse crescimento perde força entre 2011 e 2013, com um aumento de R \$ 985 milhões em 2011 para aproximadamente R \$ 1 bilhão em 2012 e depois uma redução para R

9 Artigo disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/09/13/mais-de-6-milhoes-cairam-abaixo-da-linha-de-pobreza-desde-2014-aponta-fgv.htm>

\$ 857 milhões em 2013.

O Relatório IPEA / ABC de 2016 explica que foi criado um Fundo Fiduciário de Cooperação Sul-Sul. A contribuição financeira do governo brasileiro para este fundo foi de R\$ 11,8 milhões entre 2011 e 2013. Esse investimento foi utilizado para financiar 14 projetos com o objetivo de compartilhar tecnologia, conhecimento e recursos nas áreas de agricultura, governança e desenvolvimento social.

Há um claro compromisso e esforço por parte do governo brasileiro ao longo da última década para operacionalizar políticas sociais bem-sucedidas e oferecer programas e projetos brasileiros como exemplos para outros países em condições semelhantes. A integração com as Nações Unidas foi aprofundada através de vários centros de excelência e projetos bi e trilaterais da CSS. Conforme observado na seção anterior, o primeiro centro de excelência em pesquisa criado pela ONU (por meio do PNUD) junto com o governo brasileiro foi o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), que tem como um de seus objetivos ser um fórum global para o diálogo Sul-Sul.

Desde 2015, o IPC-IG hospeda a plataforma socialprotection.org que se concentra na disseminação de conhecimento na área de proteção social e aprendizado Sul-Sul. Este trabalho tem como hipótese geral que a diminuição dos gastos públicos em políticas sociais comprometerá o desempenho da CSS e usará a plataforma socialprotection.org como um estudo de caso para explorar seus principais agentes (stakeholders) e os impactos na participação brasileira na rede de outros países do sul. A próxima seção explorará a metodologia usada neste estudo, elaborará um mapeamento histórico (que inclui uma análise da plataforma e entrevistas com agentes externos e colaboradores atuais) e examinará a rede atual de partes interessadas.

Análise de Redes Sociais: A Plataforma socialprotection.org

O objetivo da primeira seção foi mostrar os esforços do governo brasileiro para criar parcerias com organizações internacionais para disseminar a CID e a CSS. Nesse sentido, esta seção explorará a criação do primeiro centro de excelência em pesquisa em 2004, o Centro Internacional

de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), com foco na plataforma socialprotection.org, como mencionado anteriormente.

O IPC-IG é um centro construído pela parceria entre governo brasileiro e as Nações Unidas. Foram construídas várias conexões com agentes internacionais relevantes, com foco na pesquisa e disseminação do conhecimento em diferentes áreas do desenvolvimento. Em 2015, o IPC-IG lançou a plataforma socialprotection.org com foco na disseminação do conhecimento sobre proteção social em todo o mundo. Usando a plataforma, pretendemos analisar como o governo brasileiro estava (e se ainda está) envolvido e se a crise atual afetou a participação do governo no socialprotection.org. Procurando descobrir esses efeitos, o artigo utilizará uma análise de rede social e dividiu esta sessão em: análise histórica de rede e resultados do NetMap.

Análise de Rede Histórica

Segundo o site socialprotection.org e dois de seus próprios relatórios anuais recentes (2016 e 2017), a plataforma foi estabelecida por meio de um acordo oficial entre o IPC-IG e o Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália (DFAT), assinado em janeiro de 2014. Esse acordo criou um protótipo lançado oficialmente em 12 de setembro de 2015, que é o Dia das Nações Unidas para a cooperação sul-sul. A missão da plataforma é ser um ponto focal on-line para o repositório de conhecimento e compartilhamento de proteção social no sul. Instituições e indivíduos interessados nesta área podem se cadastrar gratuitamente on-line (Social Protection.org 2016, 2017).

Para a própria plataforma, proteção social é um conceito que engloba uma série de políticas e programas projetados para fornecer suporte individual ou familiar onde existe vulnerabilidade social. A proteção social assim definida busca a inclusão e construção de capital humano e social, aumentando a renda, o consumo e assegurando o acesso aos direitos humanos básicos, além de estimular a produção por meio do desenvolvimento de capacidade e da garantia de direitos e oportunidades. (Social Protection.org 2016).

Depois de registrados na plataforma, os membros podem se beneficiar de 4 ferramentas principais da plataforma: a) Descobrir: onde as publicações são reunidas e compartilhadas por / com membros; b) Conectar: a plataforma possui várias comunidades online subdivididas em vários tópicos relacionados à proteção social; c) Aprenda: campus virtual onde é possível procurar cursos de proteção social oferecidos pelos membros da plataforma e, finalmente, d) Compartilhar: onde os membros podem adicionar uma publicação, um

programa, uma instituição, uma comunidade on-line, eventos etc.

É observado um aumento constante e significativo no número de membros e instituições registrados desde o início da plataforma. Juntamente com o DFAT australiano e algumas outras instituições, a Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oferece apoio financeiro constante à plataforma desde dezembro de 2015. Além de entender essas fontes de financiamento, é necessário investigar os antecedentes que influenciaram a criação da plataforma, que remonta à própria criação do IPC-IG e ao trabalho realizado pelo centro de pesquisa desde 2004.

A entrevista com os coordenadores seniores do IPC-IG revelou que a concepção da criação deste centro é anterior ao governo Lula, uma vez que o pressuposto inicial era replicar o trabalho realizado pelo IPEA em estudos de pobreza e crescimento pró-pobre¹⁰. O IPC-IG foi entendido como uma parceria entre o governo brasileiro e o PNUD para fornecer escopo internacional para essa pesquisa e não servir como um instrumento para promover a CSS.

O primeiro acordo de implementação do IPC-IG foi assinado pelo governo Lula em 2004. Esse acordo definia que o Centro seria parte integrante da estrutura do PNUD, observando uma estrutura institucional formal, porém fraca, construída ao longo dos anos até 2009, quando o segundo e definitivo acordo foi alcançado. Desde 2004, o governo brasileiro colabora hospedando o IPC-IG em um dos andares do prédio do IPEA, com o coordenador do IPEA instalado no Centro (na época representado por seu presidente, Marcelo Medeiros) e com técnicos compartilhados do IPEA constituindo a equipe de pesquisadores e coordenadores. Segundo os entrevistados, na época, era muito próximo do que o IPEA é hoje, com um forte foco na área de estudos quantitativos de redução da pobreza. Assim, mesmo com o acordo formal e a ciência profissional da ABC, não era esperado que o IPC-IG se tornasse um importante centro de pesquisa na área de aprendizagem no sul.

A mudança dos interesses do Centro, de um perfil acadêmico para um que pudesse trabalhar em parceria direta com gerentes internacionais, começou entre 2005 e 2006 e ocorreu por meio de dois processos distintos:

1) Uma pesquisa realizada pelo IPEA por Soares et. al. (2007) que exploraram e compararam os impactos do Programa Bolsa Família na desigualdade e pobreza no Brasil com os resultados de programas locais no Chile e no México. Esta pesquisa foi baseada em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 e também foi publicada como documento de trabalho pelo IPC-IG em inglês (Soares, Riba & Osório 2007).

¹⁰ Entre esses estudos, destacam-se como importantes: Barros et. al. (2000; 2007). Ricardo Paes de Barros foi diretor do Conselho de Estudos Sociais do IPEA entre 1999 e 2002.

Esta publicação foi amplamente divulgada na comunidade acadêmica internacional por meio da *Development Policy Review*, a revista do Overseas Development Institute (ODI)¹¹. A pesquisadora Rachel Slater entrou em contato com este trabalho e, posteriormente, recomendaria que o IPC-IG abrisse uma plataforma para disseminar conhecimentos sobre proteção social para os países em desenvolvimento;

2) Entre 2005 e 2006, pesquisadores (incluindo Stephen Kidd) do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e sua contraparte no Brasil realizaram duas reuniões: a) uma com o IPC-IG para realizar pesquisas e simulações de transferência de renda programas em países africanos e; b) um segundo em que o DFID buscou alguém que se articulasse no governo brasileiro para iniciar a cooperação com os países africanos na área de proteção social.

Segundo os entrevistados, as relações entre colegas nos países africanos e os pesquisadores do IPC-IG foram fortalecidas após essas reuniões, pois os brasileiros receberam e aceitaram vários convites para apresentar suas pesquisas em seminários internacionais, especialmente na África. Em seguida, outra missão do DFID foi organizada no Brasil para organizar uma grande pesquisa de proteção social na África (no Quênia, Zâmbia e Uganda) em parceria com pesquisadores locais, a fim de melhorar o monitoramento e a transferência de conhecimento. Nesse período, foram realizadas reuniões entre o ABC e o DFID, onde o DFID sugeriu que o IPC-IG fosse o agente executor e facilitador do projeto (incluindo a tradução da documentação da experiência brasileira). No entanto, segundo o governo brasileiro, esse projeto de cooperação trilateral estava além do escopo do ABC devido à necessidade de documentação da experiência brasileira. Em vez disso, o projeto conjunto foi gerenciado diretamente pelo consultor internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Esta iniciativa foi de fundamental importância para o desenvolvimento de programas de transferência de renda na África. Este projeto gerou outros projetos de cooperação entre Brasil e África, incluindo Brasil-África I, em 2006, e a proposta de um novo projeto Brasil-África II, em 2014. O segundo projeto incluiu a proposta de criar uma plataforma para a disseminação de conhecimento sobre proteção social. Essa proposta foi realizada com a criação da plataforma socialprotection.org.

É importante ressaltar que um dos pesquisadores do DFID envolvido na negociação do projeto Brasil-África I é o atual fundador e coordenador

¹¹ Para ver mais: <https://www.odi.org/>

sênior da consultoria Development Pathways¹². Ele concedeu uma entrevista via Skype, onde lembrou algumas dimensões importantes desse período. Segundo o entrevistado, quem participou dos primeiros anos de construção do projeto indicou que na época havia considerável interesse internacional em conhecer a experiência brasileira com o programa Bolsa Família. Depois de entender melhor o sistema de proteção social brasileiro, ele acreditava ser um grande erro, argumentando que outros programas (como o nosso sistema de aposentadoria) têm muito mais efeitos de redução da pobreza e da desigualdade do que os programas de transferência de renda.

Todos os entrevistados apontaram que várias conferências foram realizadas durante esse período e que o DFID, o IPC-IG e o MDS participaram desse processo na África. No entanto, o coordenador do IPC-IG apontou que “o problema central do governo brasileiro em relação à cooperação internacional era (e é): volume insuficiente de recursos e técnicos disponíveis”. Além disso, a insistência do ex-funcionário do DFID de que, apesar da promoção do MDS, o Bolsa Família foi prejudicial a outros programas brasileiros de proteção social. Finalmente, destacou-se que, devido às condições internas (econômicas e políticas) dos próprios países africanos, não havia recursos suficientes ou interesse político para a construção de programas de proteção social em larga escala¹³.

Segundo a entrevista com os pesquisadores do IPC-IG, o projeto Brasil-África foi um momento importante para a CID brasileira. Também foi relatado que, alguns anos depois, após o primeiro governo Dilma, ocorreu uma retração do governo brasileiro da CSS, que confirmou uma ruptura com a estratégia de inserção internacional anterior, à medida que os recursos investidos na CSS foram reduzidos em relação aos anos anteriores (IPEA 2016, ABC 2016). Durante esse período, o MDS iniciou uma série de seminários internacionais anuais, com a justificativa de que não seria possível atender a todas as demandas internacionais, para que todos fossem agrupados em um único evento.

Os seminários geraram um grau de insatisfação entre os gerentes internacionais, pois se mostraram insuficientes para transmitir efetivamente o conhecimento por meio de assistência técnica. O IPC-IG recebeu novas demandas de assistência técnica de parceiros com base em países africanos, que foram posteriormente realizadas por meio de uma visita de estudo ao

12 Disponível em: <http://www.developmentpathways.co.uk>.

13 Segundo artigo publicado pelo entrevistado (Kidd & Huda 2013) ao analisar os dados de Soares et. al. (2006) os programas sociais de transferência de renda do Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC) contribuíram para uma redução de 5% na pobreza, enquanto as políticas de aposentadoria reduziram a pobreza em 17%

Centro.

O IPC-IG fez grandes avanços na participação direta em projetos de proteção social durante esse período. Após 2010, a organização foi procurada por outras instituições internacionais, incluindo o Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália (DFAT)¹⁴ e a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)¹⁵. No caso específico do DFAT, o IPC-IG foi solicitado a criar uma plataforma para a divulgação de conteúdo sobre proteção social¹⁶. O chamado “O Portal de proteção social” estava sendo desenvolvido como um protótipo, mas não havia acompanhamento no momento.

Uma recomendação¹⁷ para criar uma plataforma focada em proteção social e compartilhamento de conhecimento foi feita na reunião do Grupo de Desenvolvimento do G20 em 2011. Esta recomendação operacionalizaria parte integrante dos objetivos futuros do “Pilar 6” da organização (Crescimento com resiliência) e do “Pilar 9” (Compartilhamento de conhecimento). De acordo com o relatório da reunião, a construção dessa plataforma deve ser realizada por e/ou em cooperação com organizações internacionais que fazem uso de ferramentas pré-existentes. Os entrevistados apontaram que o governo brasileiro não reconhece o Grupo de Desenvolvimento do G20 como um fórum social; portanto, nenhuma instituição brasileira participa de seus grupos de trabalho focados em questões sociais.

O IPC-IG acumulou experiência com a ferramenta Portal de Proteção Social e, em 2013, o DFAT (ciente da recomendação do Grupo de Desenvolvimento do G20) fez uma proposta para reviver a plataforma por meio de novos financiamentos. O interesse do DFAT foi devido a vários fatores inter-relacionados, incluindo demandas crescentes de países onde a Austrália financiou investimentos em proteção social, um desejo de destacar o país como um importante contribuidor para a construção de pesquisas sobre proteção social globalmente, esforços para manter a credibilidade e a capacidade do país. para influenciar os debates nessa área, especialmente na região do Pacífico e, finalmente, a Austrália deveria assumir a presidência do Grupo de Desenvolvimento do G20 em 2014.

Também é importante destacar a retirada do MDS dessas atividades

14 Mais informações disponíveis em: <https://dfat.gov.au/pages/default.aspx>

15 Mais informações disponíveis em: <https://www.giz.de/en/html/index.html>.

16 Traduzido de Social Protection Gateway.

17 Relatório do Encontro do grupo de Desenvolvimento do G20 em 2011 na França: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2011028_REPORT_WG_DEVELOPMENT_vANG%5B1%5D.pdf

durante esse período, uma vez que se concentrou em projetos com modelos de condicionalidade (por exemplo, o Programa Bolsa Família) para a África com o Banco Mundial e sua Comunidade de Práticas (CoP)¹⁸. Outro elemento-chave em 2013 foi a realização de uma das reuniões do Conselho de Cooperação entre Agências de Proteção Social (SPIAC-B)¹⁹, onde dois eventos se destacaram²⁰: a) O IPC-IG apresentou formalmente a proposta de criação da plataforma de proteção social juntamente com as Práticas de Pobreza do PNUD e em consulta com o Banco Mundial e a OIT e; b) o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a FAO propuseram um projeto para avaliar programas de transferência de renda em 8 países africanos, o que levou à participação do IPC-IG nas reuniões de coordenação para essas avaliações desde 2008. Também foi criada uma CoP específica para os países africanos, sugerido nesta reunião com o próprio Banco Mundial, sugerindo que o evento seja realizado na cidade brasileira de Fortaleza. O IPC-IG foi convidado a participar desta CoP, realizada em março de 2014.

A CoP de Fortaleza foi um evento importante para a plataforma socialprotection.org, pois a proposta formal para sua criação foi feita em Fortaleza. Os entrevistados indicaram que, simultaneamente, o DFID Brasil criou uma nova divisão de proteção social e segurança alimentar, a fim de realizar uma nova rodada de projetos, como os realizados pelo Brasil-África, onde o IPC-IG trataria da dimensão da proteção social. Assim, o Centro organizou uma reunião com o ABC, o MDS e representantes africanos para sistematizar essa demanda, apesar da falta de apoio das instituições brasileiras. Para não criar problemas com o ABC, o Centro de Pesquisa usa o termo Aprendizagem Sul-Sul e não Cooperação Sul-Sul, pois o ABC tem sua própria definição do que deveria ser a CSS²¹.

18 Comunidades de Prática (CoP) é uma iniciativa do Banco Mundial e do PNUD desde 2002 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento no Oriente Médio e Norte da África. É uma oportunidade para os formuladores de políticas compartilharem experiências e conhecimentos. (Johnson & Khalid 2005).

19 O SPIAC-B é uma organização interinstitucional composta por vários representantes de organizações internacionais e instituições bilaterais, com o objetivo de melhorar a coordenação global na defesa da proteção social e a coordenação de projetos de cooperação internacional nessa área. Outras informações: <https://www.ilo.org/newyork/issues-at-work/social-protection/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang--en/index.htm>.

20 Relatório do encontro de 2013 da SPIAC-B: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---nylo/documents/genericdocument/wcms_231369.pdf

21 O trabalho de Silva e Almeida Filho (2019) explora a definição de CSS e segue os princípios defendidos pela ONU (2009) em Nairóbi, que também são reconfirmados pela maioria das organizações internacionais. Assim, é difícil entender qual é a diferença de definição para o ABC.

Desde que o governo australiano assumiu a presidência do Grupo de Desenvolvimento do G20 em 2014, houve um impulso substancial ao crescimento do socialprotection.org, que agora também incluía conteúdo sobre proteção social e compartilhamento de experiências entre países de renda média e baixa. Assim, por meio da indicação de Rachel Slate (que tomou conhecimento do trabalho desenvolvido no IPC-IG), o Centro foi indicado como possível hospedeiro da plataforma, pois era essencial que fosse desenvolvido por uma instituição sediada no Sul. e isso mantinha conhecimento suficiente sobre o assunto.

A plataforma socialprotection.org foi criada em 2015. Os entrevistados destacaram o fato de que a plataforma não está diretamente conectada ao governo brasileiro. Em vez disso, a iniciativa para a construção da plataforma foi um resultado indireto da ênfase do Brasil na CSS, incluindo a criação do IPC-IG, que se tornou o host da plataforma. A Tabela 1 sistematiza o mapeamento histórico dos principais processos, incluindo o apoio indireto, mas importante, proveniente da CID e da CSS praticada pelo governo brasileiro ao longo do período analisado.

Apesar de a plataforma ser totalmente globalizada e integrar a experiência e o conhecimento de membros e instituições de todo o mundo, a importância indireta do governo brasileiro na plataforma é clara quando se considera a história de sua criação. A próxima seção revisará as principais instituições que atualmente usam o socialprotection.org e analisará a participação do governo brasileiro, mapeando seu envolvimento usando o NetMap.

Table 1. Mapeamento Histórico da Criação da Plataforma socialprotection.org

Período	Processo	Instituições Participantes
2005-2006	Publicação do trabalho de Soares et. al. (2007) sobre os impactos comparativos do Programa Bolsa Família na desigualdade e pobreza no Brasil com programas similares no Chile e no México	IPEA e IPC-IG
2005-2006	Crescimento do interesse do DFID em conduzir estudos e programas de proteção social na África	IPC-IG, DFID – Instituições Brasileiras
2006	Projeto Brasil-África I	IPC-IG, DFID, MDS, entre outras
2006-2010	Seminários e várias reuniões relacionadas ao Projeto Brasil-África	IPC-IG, DFID, MDS, entre outras

2010	Criação do protótipo do Portal de Segurança Social	DFAT e IPC-IG
2011	Demanda do Grupo de Desenvolvimento do G20 pela criação de uma plataforma para o compartilhamento de conteúdo sobre proteção social, com o objetivo de trocar experiências entre países de renda média e baixa.	diversas
2013	Reunião do SPIAC-B, onde o IPC-IG apresentou a plataforma socialprotection.org e o UNICEF e a FAO propuseram um projeto para avaliar os programas de transferência de renda em 8 países africanos e uma CoP específica para a África em Fortaleza	
2014	CoP em Fortaleza	diversas
2014	DFID Brasil propõe uma nova rodada de projetos Brasil-África II por meio de sua divisão de proteção social e segurança alimentar	DFID-BR; IPC-IG; MDS, ABC, entre outras
2014	O governo australiano assume a Presidência do Grupo de Desenvolvimento do G20, que nomeou o IPC-IG como desenvolvedor e host de uma plataforma on-line de proteção social	diversas (sem instituições Brasileiras)
2015	Criação da plataforma socialprotection.orgm	IPC-IG; DFAT; GIZ, entre outras

Fonte: Pesquisa de campo

NetMap: Resultados

Um estudo de caso pode ser entendido como uma metodologia em que a escolha de um objeto de estudo é definida pelo interesse em casos individuais (Silva 2015). Assim, é possível entender e aplicar essa abordagem à análise de redes, pois seus principais objetivos são também compreender as várias relações existentes entre os agentes que compõem uma comunidade.

A pesquisa baseada no uso de estudos de caso foi popularizada na década de 1970 e cresceu continuamente ao longo das últimas décadas. Muitos autores aplicaram essa metodologia para estudar redes em uma ampla diversidade de contextos. A representação de uma rede pode ser feita de várias maneiras. Uma maneira importante de descrever e estudar uma rede é uma análise dos links que conectam os agentes pertencentes a uma determinada comunidade. Os agentes participantes podem ser definidos como os nós da rede que se conectam a outros agentes por meio dos links ou linhas que conectam os diferentes pontos.

Essa conexão pode ser direcional (onde o nó “A” se conecta ao nó “B”, mas o nó “B” não se relaciona diretamente ao nó “A”) ou bidirecional (onde o nó

“A” se conecta ao nó “B” e vice-versa). Exemplos de redes bidirecionais podem ser encontrados nas relações familiares, onde todos os agentes se relacionam entre si e, no caso dos direcionados, nas relações entre empregadores e trabalhadores, conforme ilustrado na Figura 1 (Silva 2015).

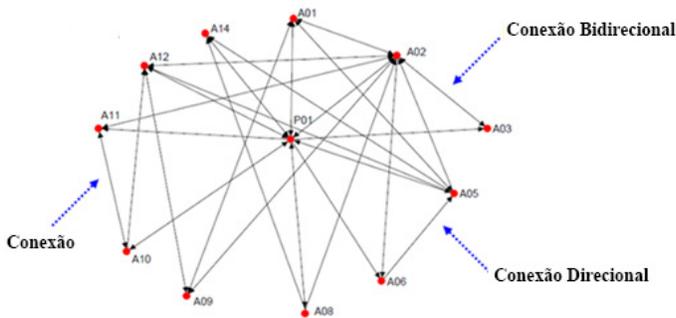
Entre as várias metodologias de redes sociais, destacamos o NetMap desenvolvido por Eva Schiffer, que consiste na elaboração de mapas com todos os agentes pertencentes a um determinado grupo, seus relacionamentos, hierarquia e objetivos. A aplicação do método é realizada, segundo Schiffer (2007) e Schiffer e Waale (2008), de uma perspectiva egocêntrica (a entrevista é realizada de acordo com as percepções de um agente ou grupo de agentes) e os agentes podem ser classificados de acordo com os setores existentes da economia e, em seguida, as redes podem ser subdivididas de acordo com os tipos de relacionamentos existentes, distinguindo-se pelo uso de cores diferentes no design do mapa. As entrevistas são baseadas em um conjunto de perguntas semiestruturadas, como: a) “Quem está envolvido?”: A intenção é observar todos os agentes envolvidos em uma determinada comunidade; b) “Como os envolvidos se relacionam?”: essa questão é fundamental para a identificação dos tipos de relacionamentos existentes entre os agentes envolvidos; c) “Qual é o grau de influência de cada agente?”: demonstra o grau de influência de cada agente pertencente à rede; d) “Quais são os objetivos de cada agente?”: os diferentes objetivos que cada ator procura alcançar dentro da rede.

Essas informações são essenciais para a compreensão do design da rede e, além disso, são essenciais para uma apreciação da dinâmica intrínseca dos relacionamentos existentes, seus apoios, conflitos, personagens que se destacam, etc. e, após as entrevistas, o mapa é consolidado e depois convertido em uma matriz binária.

O segundo passo na (re) construção de redes é a inclusão de indicadores nos quais o mapa deve ser transformado em matrizes quadradas com os agentes dispostos em linhas e colunas e seus relacionamentos dispostos nas interseções entre eles. Após a construção das matrizes (é recomendável que elas sejam inseridas no formato Excel, pois esse é o modelo mais compatível para conversões posteriores em outros softwares), é possível ver a rede e calcular os indicadores que foram desenvolvidos a partir do software Pajek²².

22 Software disponível em: <http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pajek/>

Figura 1. Elementos básicos de uma rede de interação



Fonte: Alejandro e Norman (2005)

De acordo com Nooy et. al. (2005), os indicadores de rede podem ser subdivididos em três categorias: coesão, intermediação e indicadores de posição. No primeiro critério, o objetivo é investigar a coesão entre os agentes, ou seja, com quem os agentes se relacionam, com foco em comportamentos que expressam um “nós” e o grau desses relacionamentos presentes. Em seguida, os indicadores de intermediação medem a capacidade dos agentes de transportar informações, serviços ou mercadorias, deixando claro que alguns indivíduos ocupam posições centrais ou estratégicas na rede. Por fim, os indicadores de posição analisam a assimetria entre os agentes, deixando claro (através do volume de relações recebidas ou enviadas) os agentes que colaboram decisivamente para formar coesão e pontes com os outros.

De acordo com este modelo, são utilizados os seguintes indicadores de coesão: a) Centralidade²³ total do grau: calculada através da distribuição de graus, que demonstra o número de agentes com os quais um ator está conectado (seu grau), de acordo com o peso de relacionamentos²⁴. Essa medida deixa claro quem são os agentes centrais (os mais conectados) na rede; e b) Centralidade de proximidade: a centralidade de proximidade de um vértice é baseada na distância total entre o vértice e todos os outros. Distâncias maiores produzem pontuações menores de centralidade de proximidade. Quanto mais próximo um vértice estiver de todos os outros vértices, maior será sua centralidade entre o e i.

²³ Para o cálculo dos indicadores de coesão, de acordo com Nooy et. al. (2005), a rede deve ser simétrica, ou seja, a direção dos relacionamentos (bidirecional ou unidirecional) não é computada.

²⁴ Quando dois agentes têm mais de um tipo de ligação, ele é ponderado como número 2, enquanto os outros são padronizados e ponderados como 1.

O grau de intermediação (indicador de intermediação) mede os nós que são “agentes de ponte”, isto é, aqueles que obtêm a capacidade de intermediar relacionamentos entre outros nós. Esse indicador, que também varia entre 0 e 1, mede a capacidade que os relacionamentos formados têm para criar trajetórias entre eles e alavancar o desenvolvimento da rede.

Por fim, um método específico de medir a popularidade dos agentes da rede é calculado para determinar a posição (indicador) que exibe a centralidade do grau de entrada (indegree) de cada nó, ou seja, o número de relacionamentos em que cada ator recebe exclusivamente, demonstrando o mais popular dentro da rede.

Todos os indicadores foram utilizados na proteção social. No entanto, antes da análise dos resultados do NetMap, antes da análise dos resultados do NetMap, é importante observar que (conforme a figura 2), a plataforma socialprotection.org tinha mais de 3.400 membros e 800 instituições registradas. na plataforma em junho de 2018. A plataforma organizou 69 webinars, possui mais de 100 postagens em seu blog e mais de 3.700 publicações compartilhadas em todo o mundo. Além disso, a plataforma hospeda 40 comunidades online na área de proteção social e mantém milhares de seguidores em suas redes sociais.

A Figura 3 identifica fontes de financiamento. Os principais parceiros da plataforma desde o início foram o DFAT, GIZ, DFID, UNICEF e a iniciativa interinstitucional TRANSFORM e, mais recentemente, a FAO. O volume de recursos investidos cresce a cada ano, com exceção de uma ligeira queda em 2017. O crescimento foi retomado e mantido desde então, demonstrando a satisfação das instituições colaboradoras com a plataforma e os serviços prestados na área de cooperação internacional. É importante enfatizar que uma parte desses recursos foi destinada como auxílio enquanto o restante é investido em projetos que a plataforma executará por meio de cursos e / ou outras atividades.

Figura 2. Principais Resultados da Plataforma até 2018



Fonte: socialprotection.org. apresentação da GIZ, 2018.

Figura 3. Recursos financeiros recebidos pela plataforma socialprotection.org

Financial resources									
Partner	Total (USD)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	901,402	156,378	156,378	156,378	216,134	216,134			
	265,351			115,021	31,847	118,483	*	*	*
	50,000		25,000	25,000					
	46,000		23,000	23,000		*			
	103,056				31,528	71,528	*		
	30,000					30,000			
	1,324,281	156,378	204,378	319,399	279,509	436,145			

DFAT and GIZ have been the main supporters of the platform's maintenance and development. They have also contributed through knowledge management projects. Other activities have been supported by UNICEF, DFID, FAO and the EU-SPS/OECD.

Fonte: socialprotection.org. apresentação da GIZ, 2018.

Foi realizada uma entrevista com o coordenador da plataforma socialprotection.org para iniciar a análise do NetMap. As quatro principais questões temáticas relacionadas à construção do mapa (conforme descrito na metodologia acima) incluídas nesta entrevista focaram na identificação das principais instituições envolvidas, os tipos de relacionamento entre eles, a

intensidade desses relacionamentos e os objetivos de cada um.

Com base nesta entrevista, foram mapeados 22 agentes distintos, cada um com um tipo de relacionamento específico e diferente dentro da plataforma (o Anexo I contém uma lista das instituições e suas siglas). Esses agentes foram classificados como Organizações Internacionais, Instituições Governamentais, Organizações Não Governamentais (ONGs), Projetos e Plataformas Online ou Consultorias. Os seguintes tipos de relacionamentos foram identificados:

- a) Institucional: agentes que fornecem suporte institucional para a plataforma operar
- b) Financeiro: agentes que contribuem financeiramente para os custos relacionados à criação, implementação e manutenção da plataforma
- c) Aprendizado: agentes que realizaram seminários on-line, cursos ou criaram comunidades on-line usando os serviços do socialprotection.org em mais de uma ocasião
- d) Uso: agentes que usam a plataforma como repositório de conteúdo de proteção social

É comum que os agentes mantenham mais de um tipo de relacionamento com o socialprotection.org. Relacionamentos duplos, triplos e até quádruplos²⁵ foram identificados durante esta pesquisa. Os mais comuns foram:

- a) Relacionamento Duplo: Aprendizado e Uso
- b) Relações Triplas: Institucional, Aprendizado e Uso ou Financeiro, Aprendizado e Uso.
- c) Relacionamento Quádruplo: Institucional, Financeiro, Aprendizado e Uso.

A Figura 4 exibe a rede de agentes que atualmente pertencem à plataforma e identifica as instituições mais ativas na plataforma. Organizações internacionais (11 agentes) são claramente as mais importantes. A grande maioria dessas organizações internacionais possui pelo menos um duplo relacionamento com a plataforma. É necessário reconhecer a dificuldade de conhecer e entender todos os relacionamentos existentes entre essas instituições, porque os agentes atuam em parcerias, projetos e redes além

²⁵ Estes relacionamentos têm peso 2 na rede.

da plataforma. Apesar dessa limitação inerente, vale destacar a intensidade das relações mantidas pelo IPC-IG, que abriga a plataforma e (apesar de ser um organismo internacional) é resultado de uma colaboração com o governo brasileiro. Organizações interagências como SPIAC-B e TRANSFORM também se destacam.

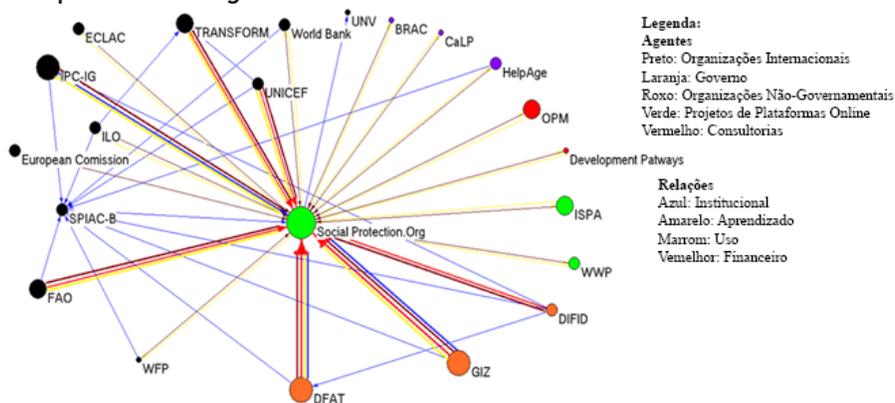
As instituições do governo alemão (GIZ), do governo inglês (DFID) e do governo australiano (DFAT) foram as únicas a ter conexões quádruplas, ou seja, a alcançar todos os tipos de relações existentes. Esforços específicos foram feitos para atrair ONGs, consultorias e outras plataformas on-line que, apesar de se concentrarem nas relações de ‘Uso’ e ‘Aprendizado’, obtêm (de acordo com o coordenador da plataforma) oportunidades significativas para aprimorar sua participação a curto e médio prazo.

Uma análise inicial da Figura 4 também mostra o baixo nível de participação e interesse do governo brasileiro na plataforma. O mapa exhibe participação exclusivamente indireta, porque o governo brasileiro é apenas parte do acordo para criar a plataforma IPC-IG e auxiliar na migração de conteúdo desenvolvido por meio da plataforma online WWP²⁶ (World Without Poverty) para socialprotection.org, após seu encerramento em dezembro de 2017. Através da observação das instituições cadastradas no site da plataforma, é possível encontrar instituições brasileiras como o MDS, no entanto, não há registro de cursos registrados e o número de publicações compartilhadas é muito menor que o outro instituições incluídas no mapa.

Segundo o coordenador da plataforma, a plataforma é global e evita explicitamente focar seu trabalho em governos ou instituições específicas; todos os agentes são incentivados a participar ativamente das atividades da plataforma. “O uso da plataforma, embora descrito como aprendizado Sul-Sul, na prática tem um efeito triangular nos países, pois na maioria dos casos são as organizações internacionais que usam a plataforma como fonte de inspiração para novos projetos” (Entrevista com o coordenador do socialprotection.org).

26 A iniciativa WWP foi realizada por meio de uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o IPEA, o IPC-IG e o Banco Mundial. O objetivo foi sintetizar o conhecimento sobre as políticas sociais brasileiras e promover o intercâmbio de informações relacionadas nacional e internacionalmente.

Figura 4. NetMap das principais instituições participantes da plataforma socialprotection.org

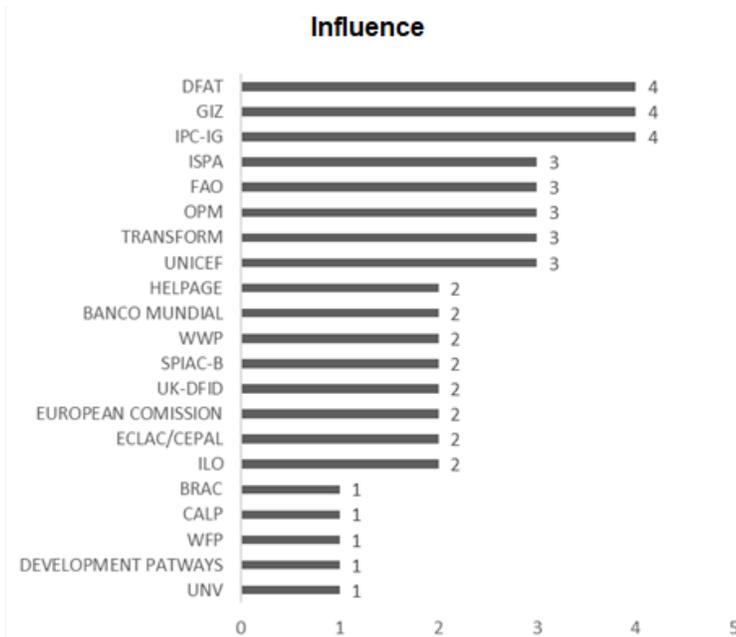


Fonte: Pesquisa de Campo

Outro fator relevante que pode ser observado na Figura 4 é o tamanho dos nós de cada agente, representando o grau de influência. Conforme destacado na metodologia, esse ranking varia de 0 a 5 e, de acordo com o Gráfico 1, os agentes mais influentes são precisamente aqueles que fornecem apoio institucional e financeiro, incluindo o IPC-IG, DFID, DFAT e GIZ. Por outro lado, UNV, WFP e consultorias como Development Pathways, BRAC e CaLP mantêm uma forte influência e um alto nível de participação, indicando que há espaço para aumentar suas contribuições.

Os objetivos dos atores seguem as definições articuladas nas tipologias dos relacionamentos. A maioria deles visa usar a plataforma para compartilhar publicações e programas ('Uso') e 'Aprendizado', realizando e participando de seminários on-line, cursos e comunidades online. Apenas GIZ, DFAT e DFID se destacam por terem vários objetivos; "Institucional" e "Uso". É importante mencionar que não foram detectados conflitos nesta rede, o que indica que há mais espaço para adicionar novos membros e aumentar o compartilhamento de informações.

Gráfico 1. Classificação de influência dos agentes de rede da plataforma socialprotection.org



Fonte: Pesquisa de Campo.

Observando os indicadores de coesão, o grau de centralidade da rede demonstra que, em média, cada agente obtém perto de 3,18 conexões e, como esperado, o socialprotection.org possui o número mais alto (com 21 conexões). Entre os atores com o menor número de conexões estavam a UNV e a Comissão Europeia. O SPIAC-B se destaca com 11 conexões e um valor de 0,68 para o grau de centralidade, o que é esperado, uma vez que é um órgão internacional entre agências que mantém várias conexões simultâneas entre diferentes instituições. Os demais agentes estão dentro da média para o número de relacionamentos e obtêm valores para um grau de centralidade entre 0,50 e 0,60, principalmente devido à dificuldade em obter informações sobre relacionamentos existentes entre organizações internacionais, uma vez que coordenam e participam de inúmeros projetos e mantêm uma ampla diversidade de parcerias bilaterais e multilaterais.

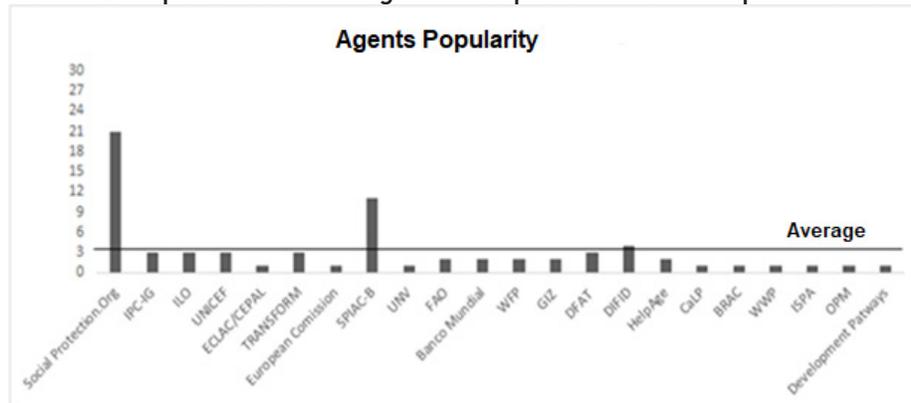
Os valores de centralidade de proximidade medem a “proximidade” dos agentes da rede. Atores como SPIAC-B (0,67), IPC-IG, FAO, GIZ, DFID e DFAT entre 0,53 e 0,60 se destacam por possuírem altos valores de centralidade. Isso indica que todos eles têm a capacidade de se relacionar

com os outros e que não há atores isolados na rede. Analisando o grau de intermediação, nota-se que a capacidade de intermediar relações é de 0,88 e, sendo 1 o valor máximo, a capacidade desses agentes para intermediar relações é muito alta.

Por fim, ao considerar a popularidade dos agentes, conforme ilustrado no Gráfico 2, fica claro que, após remover a plataforma em si e o SPIAC-B, todos os outros agentes estão dentro da média (3,18 conexões), o que mostra, por um lado, abertura a novas conexões entre esses agentes (principalmente porque eles já participam de uma plataforma on-line para o compartilhamento de informações) e, por outro, a incapacidade de identificar todos os relacionamentos envolvidos pelas diversas agências internacionais, devido à sua extensão.

Desde a criação da plataforma, o ranking de influência e os indicadores de coesão, intermediação e posição, fica clara uma conclusão: a participação dos órgãos governamentais brasileiros na rede levou a conexões com os atores mais influentes por meio do IPC-IG e WWP e apenas indiretamente ao próprio governo. Assim, o governo federal brasileiro e as agências vinculadas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), como o ABC, perderam a oportunidade de se conectar a agentes da plataforma focados em proteção social e aprendizado Sul-Sul inseridos internacionalmente.

Gráfico 2. Popularidade dos agentes da plataforma socialprotection.org



Fonte: Pesquisa de campo.

Consequentemente, qualquer redução ou crise na CSS brasileira não afetará diretamente a plataforma, uma vez que existem poucas conexões diretas existentes. Assim, a hipótese de que a diminuição dos gastos públicos

em políticas sociais comprometa a CSS usando a plataforma socialprotection.org como proxy representativo não está totalmente confirmada pois desde antes da crise que começou logo após 2016, o governo brasileiro não tinha uma forte participação na plataforma. Independentemente da plataforma, a crise da CSS brasileira já mostra fortes sinais de ter iniciado em 2011 e, de acordo com as evidências reunidas, a atual crise apenas aprofundará o que já era uma tendência.

A dificuldade de solidificar os vínculos entre os agentes da plataforma, incluindo o foco excessivo em programas específicos de proteção social no Brasil, como o Bolsa Família, torna o conhecimento na área menos difundido e dificulta a comunicação e a troca de experiências, exatamente o oposto do preconizado pelo Objetivos da CID e da CSS que devem ser incluídos nos planos futuros do governo.

Considerações Finais

A política externa brasileira tem historicamente assumido a forma de inserção baseada em ações comerciais e pacíficas. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o sistema internacional tornou-se mais multilateral e, com o apoio das Nações Unidas, CID e CSS, particularmente na América do Sul, destaca-se como mecanismos para compartilhar experiências, projetos e conhecimentos entre países emergentes, particularmente entre países de renda média e baixa.

Os esforços realizados entre 2005 e 2009 para promover a CID e a CSS, aumentando em seis vezes o volume de recursos aplicados nessa área, foram essenciais para a implementação de uma série de acordos, centros de pesquisa e projetos nos países da América Latina, África e Caribe. A importância das parcerias com as Nações Unidas, tanto o PNUD quanto a FAO após 2004 foram de especial importância. O primeiro centro de excelência em pesquisa, o IPC-IG, foi fundado em 2004 e desde então oferece um fórum global para o diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras, buscando produzir e disseminar projetos, políticas e trocas de melhores práticas.

Entre as várias atividades realizadas pelo Centro, a criação da plataforma social protection.org surgiu como uma recomendação específica do Grupo de Desenvolvimento do G20. Desde o seu lançamento em 2015, essa plataforma é um repositório de recursos de aprendizado em proteção social, com um interesse específico no aprendizado Sul-Sul. A execução desta pesquisa incluiu entrevistas com coordenadores seniores do IPC-IG, o coordenador da plataforma e o atual fundador da empresa de consultoria

Development Pathways (ex-funcionário do DIFID).

De acordo com a análise histórica da rede, a colaboração do governo brasileiro desde o lançamento do Centro é clara. No entanto, sua intenção inicial não era ser um órgão voltado para a construção de ferramentas de aprendizado Sul-Sul. Essa mudança ocorreu gradualmente e resultou da falta de capacidade técnica e recursos do próprio governo brasileiro para atender à demanda internacional e seu foco excessivo no programa Bolsa Família. Os passos graduais para a crise que eram evidentes em 2016 começaram em 2011, quando começou a desaceleração relativa do volume de recursos dedicados a CID e a CSS.

A plataforma socialprotection.org, hospedada pelo IPC-IG, provou sua utilidade global e aumentou continuamente o número de membros, instituições e comunidades online ao longo dos anos. As instituições e organizações internacionais mais importantes que são os principais colaboradores são instituições governamentais, principalmente da Alemanha, Austrália e Inglaterra. A participação do governo brasileiro sempre foi indireta e marginal, demonstrando que sempre perdeu a oportunidade de participar ativamente de uma plataforma on-line internacional. Esta é uma situação que provavelmente piorará nos próximos anos. É importante ressaltar que essa conectividade indireta e marginal significa que qualquer aprofundamento da crise na CID e na CSS brasileira não comprometerá o trabalho contínuo da plataforma.

Claramente, a atual crise na CID e na CSS não começou em 2016. A CID e a CSS, como políticas e estratégias de cooperação internacional, estavam perdendo prioridade e foco desde 2011. O cenário atual apresenta claramente uma receita para o aprofundamento dessa crise em curso (devido aos cortes institucionalizados com a emenda constitucional (CE) 95 e o plano explicitamente neoliberal do governo conhecido como “Uma ponte para o futuro”). Apesar dessas dificuldades imediatas e de curto prazo, espera-se que os governos futuros modifiquem essa posição e retornem às alianças que foram consolidadas ao longo de décadas, particularmente aquelas com as Nações Unidas e seus diversos departamentos e agências.

REFERÊNCIAS

- Alejandro, Velásquez Alzvaréz; Norman, Aguillar Gallegos. 2005. *Manual introdutório à análise de redes sociais: Medidas de centralidade*, pp. 1-16.
- Amorim, Celso. 2007. “A diplomacia multilateral do Brasil: Um tributo a Rui

- Barbosa.” In: *Palestra do Ministro das Relações Exteriores na II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí*. Fundação Alexandre de Gusmão, Rio de Janeiro, Palácio Itamaraty, pp. 3-24.
- Barros, Ricardo Paes de; Henriques, Ricardo; Mendonça, Rosane. 2000. “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”. In: Ricardo Henriques (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 1 ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, p. 1-47.
- Barros, Ricardo Paes de; Carvalho, Mirela de; Franco, Samuel; Mendonça, Rosane. 2007. “A queda recente da desigualdade de renda no Brasil”. In: Barros, R. P., Foguel, N., Ulysses, G. (org) *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente (parte1)*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 107-127.
- Blatter, Joachim; Haverland, Markus. 2012. “Designing Case Studies: Exploratory Approach in Small-N Studies”. In: *Research Methods Series*. ECPR. 2012.
- Chediek, Jorge. 2017. “O papel do Brasil na cooperação sul-sul: Um estudo analítico e histórico”. In: Almino, João; Lima, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs). *30 Anos da ABC: Visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, pp. 41-74.
- Fraundorfer, Markus. 2012. “Fome Zero para o Mundo – A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero”. In: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, n. 4, pp. 97-122.
- Guimaraes, Samuel Pinheiro. 2013. *O imperialismo, o sistema internacional e o Brasil: Reflexões sobre a política internacional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 144p.
- Hirst, M. 2012. “Aspectos Conceituais e Práticos da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: Os Casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau”. In: *Texto para Discussão nº 1687*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, Janeiro de 2012.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2017. “Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira”. Brasília: *Estudos e Pesquisas*, nº 38.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília, 78 p.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2016. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília, 184 p.

- Johnson, Erik C.; Khalid, Ramla. 2005. "Communities of Practice for Development in the Middle East and North Africa". In: *KM4D Journal* 1(1), pp. 96-110.
- Leite, Iara Costa; Suyama, Bianca; Waisbich, Laura Trajber. 2013. "Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização". In: *Policy Brief*. Articulação Sul, CEBRAP, Institute of Development Studies, pp. 1-6.
- Leite, Iara Costa; Suyama, Bianca; Waisbich, Laura Trajber; Pomeroy, Melissa; Constantine, Jennifer; Navas-Alemán, Lizbeth; Shankland, Alex; Younis, Musab. (2014). *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate*. Institute of Development Studies. 103 p.
- Kidd, Stephen; Huda, Karishma. (2013). "BOLSA unFAMILIAR". In: *PATHWAYS' PERSPECTIVES on social policy in international development*. Issue number 09, United Kingdom, pp. 1-11.
- Milani, Carlos R. 2012. "Aprendendo com a história: Críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul." In: *Caderno CRH*, vol. 25, núm. 65. Universidade Federal da Bahia, Salvador, pp. 211-231.
- Nooy, Wounter; Mrvar, Andrej; Batagelj, Vladimir. 2005. "Exploratory Social Networks with Pajek". In: *Structural Analysis in the Social Sciences*. Cambridge Press, 200 p.
- Osório, Rafael. 2015. "Desigualdade e Pobreza". In: Calixtre, André; Vaz, Fábio. *PNAD 2014 – Breves Análises*. Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, nº 22, p. 3-7.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2012. "O Brasil e os eixos periféricos: agenda e identidade nas relações internacionais". In: *Cadernos de Estudos Culturais*, vol. 4, pp. 25-38.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2008. "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, v.2, pp. 136-153.
- Rossi, Pedro. 2015. "Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista," *Texto para Discussão* 2029. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 1-48.
- Schiffer, Eva. 2007. "Manual NetMap toolbox". *International Food Policy Research Institute*. 2007, pp. 1-30.
- Schiffer, Eva; Waale, David. 2008. "Tracing power and influence networks:

- NetMap as a tool for research and strategic network planning”. In: *IFPRI Discussion Paper 00772*.
- Silva, Patrícia Andrade de Oliveira e; Almeida Filho, Niemeyer. 2019. “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: O Caso Brasileiro”. In: *II Conferencia sobre planificación del desarrollo “Julio H. G. Olivera”*, Buenos Aires, Argentina, 2019 (presentation).
- Silva, Patrícia Andrade de Oliveira e. 2017. “Social Policy in Brazil (2004–2014): An overview”, *Policy in Focus. Working Paper n° 155*, Brasília, pp. 1-24.
- Silva, Patrícia Andrade de Oliveira e. 2015. “Capital Social e Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: Uma Análise em Redes”. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Universidade Estadual de Campinas. Campinas..
- Soares, Fábio Veras; Soares, Serguei; Medeiros, Marcelo; Osório, Rafael Guerreiro. 2006. “Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty”. In: International Poverty Centre, *Working Paper 21*, Brasília.
- Soares, Fábio Veras; Ribas, Rafael Perez; Osório, Rafael Guerreiro. 2007. “Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective.” In: *International Poverty Centre: IPC Evaluation Note*, number 1, Brasília, pp. 1-14.
- Soares, Serguei; Osório, Rafael Guerreiro; Soares, Fábio Veras; Medeiros, Marcelo; Zeped, Eduardo. 2007. “Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade.” In: *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão n° 1293*. Brasília, pp. 1-31.
- Social Protection.org. 2016. “Annual Report: 2016”, Brasília, pp. 1-47.
- Social Protection.org.. 2017. “Annual Report: 2017”, Brasília, pp. 1-60.
- Social Protection.org. . 2018. “Overview Activities”. In: *GIZ Presentation*, July/August.
- Ulhôa, Wander Marcondes Moreira; Almeida Filho, Niemeyer. 2018. “Estado e Políticas Públicas sob o “Novo Regime Fiscal””. In: *Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- United Nations (ONU). (2009). *Report of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. General Assembly, Nairobi, 1-3 December, pp. 1-23.

RESUMO

O atual contexto político e econômico brasileiro é de intensa crise e impactará inevitavelmente as políticas públicas. Nos anos 2000, as práticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) ganharam ênfase por meio do compartilhamento de experiências organizadas entre governos de países em desenvolvimento e organizações internacionais. O Brasil aprofundou suas parcerias com outros países do eixo Sul, prática que ficou conhecida como Cooperação Sul-Sul (CSS). No entanto, após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, o novo governo introduziu limites de gastos do governo na forma de uma Emenda Constitucional (95/2016) que reduziu estruturalmente os recursos disponíveis para a CSS e conseqüentemente limitou as possibilidades de inserção internacional. Este artigo analisa os primeiros efeitos do novo regime fiscal na CSS usando uma revisão bibliográfica e um estudo de caso da plataforma Social Protection.Org, gerenciada pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), um centro de excelência em pesquisa estabelecido por meio de uma parceria entre as Nações Unidas e o governo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE

Cooperação Sul-Sul; Regime Fiscal Brasileiro; Crise Brasileira.

Recebido em 3 de dezembro de 2019

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Eduardo Secchi

ESTABILIDADE REGIONAL: O BRASIL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Vinícius Damasceno Nascimento¹

Introdução

A América do Sul, segundo a Divisão de Estatística das Nações Unidas (UN 2017), é composta por doze países e cinco territórios. Assim, os países independentes são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Os territórios de outros países no subcontinente são: Ilhas Geórgia do Sul, *Sandwich* do Sul, e *Falkland*, do Reino Unido; Guiana Francesa, da França; e Ilha Bouvet, da Noruega. Verifica-se que encontram-se no subcontinente duas potências europeias, implicando na importância de se pensar Defesa na América do Sul: a França, em seu departamento ultramarino (França 2017), sendo o 8º Orçamento de Defesa mundial em 2016 (IISS 2017) e a 5ª maior potência bélica mundial (GFP 2017); e a Inglaterra, possuidora de territórios ultramarinos no entorno da América do Sul, dos quais se destacam as Ilhas *Falkland*, contestadas pela Argentina (UK 2012), sendo o 5º maior Orçamento de Defesa mundial em 2016 (IISS 2017) e a 6ª maior potência bélica mundial (GFP 2017).

Embora, na América do Sul não tenham ocorrido guerras no último século e não apresente um cenário atual de conflitos, como os ocorridos no Oriente Médio (Medeiros Filho 2010), pode-se dizer que, politicamente, a região não é absolutamente estável. Exemplo disto é o diagnóstico feito por Cepik (2005), que identificou, a pouco mais de uma década, três riscos de crises em torno da questão de segurança: entre Colômbia e Venezuela; entre

¹ Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME); Oficial do Serviço de Intendência do Exército Brasileiro; atualmente lecionar na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, onde desenvolve pesquisas nas áreas de Gestão de Defesa e Estudos da Paz e da Guerra no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos. E-mail: damasceno_int2000@hotmail.com

Bolívia e Equador; e no próprio Brasil. Também, Medeiros Filho (2010), a aproximadamente, sete anos também identificou três regiões com ameaças de conflitos territoriais, ao que chamou arco de instabilidade: fronteira entre Chile, Peru e Bolívia; fronteira entre Colômbia e Venezuela; e fronteira entre Venezuela e Guiana.

Prova desta instabilidade regional, embora em local diferente dos acima identificados, foi a recente disputa anglo-argentina pelas Ilhas *Fakland* ou Malvinas, o nome depende de quem reivindica, envolvendo interesses econômicos, diplomáticos, de propriedade, de direitos pelo uso do mar, entre outros (Carvalho 2016). E, atualmente, a Venezuela, concordando com os diagnósticos, após a morte de Hugo Chávez em 2013, vem apresentando instabilidade política com apoio militar. Desde 2016, o atual presidente, Nicolás Maduro, vem encontrando dificuldades para se manter no poder, com constantes confrontos da população contra as forças oficiais (BBC 2017). Em 2017 a crise se intensificou, havendo sinais de que o regime se tornou ditatorial e baseado no apoio militar. Contudo, a oposição ao governo, acusado de desrespeito aos direitos humanos, com denúncias de torturas e invasões de propriedades, tem gerado revoltas populares, e inclusive de militares, como a veiculada na mídia em 6 de agosto de 2017, no Forte *Paramacay* (Melo 2017). Já ao fim de 2018 e início de 2019 a crise escalou, havendo, inclusive, manifestações norte-americanas, da Organização dos Estados Americanos - OEA e da Organização das Nações Unidas – ONU, afirmando como ilegítimo o governo de Nicolás Maduro (GI 2019).

Deve-se compreender que a referida crise escalou de tal forma que Donald Trump, presidente dos Estados Unidos da América (EUA), afirmou que “*A Venezuela é um desastre, é um desastre muito perigoso e uma situação muito triste*”. Trump, inclusive, lembrou o embargo econômico às exportações venezuelanas de petróleo, até então, o terceiro maior fornecedor para os EUA, e afirmou que a opção militar existe para defender interesses norte-americanos (Uol 2017), embora não tenha sido confirmada nenhuma operação militar norte-americana para a região, segundo o porta-voz do Pentágono Eric Pahon (Fox 2017).

Nesse contexto, deve-se recordar de uma instituição regional, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Entre os objetivos gerais deste conselho da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), formado pelos doze países da América do Sul, encontra-se “*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 para a paz mundial.*” (letra a, do Art 4, do Estatuto do CDS – Unasul 2008).

Em virtude de o Brasil ser indicado como um dos possíveis

protagonistas na região, tendo objetivos e interesses a serem defendidos junto ao CDS (Abdul-Hak 2013), o presente trabalho tem como objetivos: primeiro, confirmar, em termos militares, a condição do Brasil como um importante protagonista na região; e, em seguida, analisar sua possível contribuição no CDS em prol da estabilidade Sul-Americana. A relevância deste estudo baseia-se no fato de que há quem defenda que o Brasil, embora seja o principal fiador da criação do CDS, sua atuação carece de coerência, se apresentando frequentemente de forma diacrônica (Fuccile & Rezende 2013, 92). Soma-se a isto, o fato de o próprio Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) estar estudando a relevância e a estratégia a se adotar em relação ao envio de militares para missões no CDS, conforme exposto pelo General de Divisão Elias, Subchefe de Organismos Americanos, da Chefia de Assuntos Estratégicos, do EMCFA, em Palestra sobre o EMCFA na ECEME, em 11 de agosto de 2017 (Martins Filho 2017).

Metodologicamente, este artigo emprega a abordagem dialética, por permitir, principalmente, a interpretação da realidade de forma dinâmica e procedimental, além de considerar os fatos em um fluxo constante de transformação (Demo 1985). A pesquisa pode ser classificada como documental e bibliográfica, pela pesquisa exploratória em documentos e sites oficiais dos países analisados (Gil 2002). Destacam-se, na metodologia, as Unidades Semânticas foco das pesquisas: estabilidade regional; balança de poder militar na América do Sul; protagonismo brasileiro na América do Sul; e Conselho de Defesa Sul-Americano.

A organização do trabalho compreende 3 seções, além da introdução e da conclusão: na segunda seção é estudado o CDS, com ênfase na estabilidade regional; na terceira seção é analisada a questão da Identidade Regional de Defesa, com foco na Relação Civil-Militar; na quarta seção é feito um diagnóstico do Poder Militar regional, com base em dados atualizados das Forças Armadas (FA) Sul-Americanas.

O Conselho de Defesa Sul-Americano e a Estabilidade Regional

Grandes transformações têm ocorrido na América do Sul após o término da Guerra Fria, gerando reformas e mudanças nas políticas públicas, inclusive no Setor Defesa (Rodrigues 2013). O Embaixador Tabajara (Oliveira 2017), inclusive, em Painel Político para a comitiva da ECEME no Ministério de Relações Exteriores, durante a Visita de Estudos Estratégicos de 2007, elencou três fases da evolução das relações de paz e guerra na América do Sul,

sendo a primeira marcada por guerras, como a Guerra do Paraguai, do Chaco e do Pacífico. A segunda fase seria marcada por tentativas coletivas, durante o século XIX, de se estabelecer a paz por meio de conferências jurídicas, como o Congresso do Panamá, os dois congressos de Lima e o Congresso de Washington. A última fase, iniciada no século XX, seria caracterizada, até a atualidade, por tentativas, mais eficazes que as dos períodos anteriores, como a OEA, a União das Nações Sul-Americanas - Unasul, a Junta Interamericana de Defesa - JIDE (1941), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR (1947), e o CDS (2008), estes últimos, tipicamente de Defesa. Já Abdul-Hak (2013) trata dos antecedentes da cooperação em defesa regional a partir da década de 1950, comentando que a ameaça comunista reduziu o risco de conflitos interestatais na América do Sul, entretanto, por acentuar as rivalidades geopolíticas entre os governos militares, gerou instabilidade e dificultou a cooperação por um longo período.

Por isso D'Araujo (2010) afirma que *“pela primeira vez, em cerca de dois séculos de países independentes na região, a questão da democracia foi entendida como a melhor condição formal para a convivência entre os países e os povos”* (8). Essa ampliação da democracia na América do Sul é consequência da própria redução do risco comunista na região, permitindo que os governos militares fossem sendo substituídos pelos civis, e a democracia e seus temas passassem a ter mais espaço nas agendas políticas dos países sul-americanos. Apesar disso, muitos governos na região ainda não reduziram a autonomia dos militares, gerando os chamados *“reserve domains”* em assuntos de defesa (Barany 2012, Huntington 1996, Rial 1996, Serra 2010, Velázquez 2008), pondo em risco a estabilidade regional, pela possibilidade de ocorrência de golpes e da implantação de regimes autoritários (Acemoglu & Robinson 2012). Neste ponto, Rodrigues (2013), embora parta da premissa que exista um padrão institucional latino-americano, existem diferenças entre eles, ao ponto de identificar três países com risco de instabilidade: Venezuela, Equador e Bolívia. E, como verificado já na introdução, a crise Venezuelana iniciada em 2016, e que se estende até o presente ano de 2019, comprova parte da previsão de Rodrigues.

A discussão do presente artigo concentra-se na operacionalização de objetivos constantes no Estatuto do CDS (UNASU, 2008). O CDS, criado em 2008 como um órgão pertencente à Unasul, teve sua criação capitaneada pelo Brasil, com destaque para a oposição da Colômbia. Essa posição colombiana merece realce, pois sua aceitação foi resultado do esforço brasileiro, marcando sua posição como articulador na formação de um subcomplexo regional de segurança na América do Sul (Rezende 2013, Buzan & Waeber 2003). Esse ambiente cooperativo surgiu como reação às mudanças do contexto

geopolítico mundial: surgimento de novas ameaças, dinâmicas do declínio da unipolaridade norte-americana, o crescimento do terrorismo após 2001, entre outros. Assim, o CDS tem sido um importante foro de discussão que tem marcado avanços em Defesa regional, facilitando a formação de um subcomplexo regional de segurança. Entre esses avanços, Fuccile e Rezende (2013, 91) citam:

... a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa; o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros.

Assim, este trabalho foca primeiro em um objetivo específico do CDS, analisar a região para a identificação de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional (letra b, do Art 5º). O segundo objetivo do CDS a enfatizar é geral e consiste na promoção de uma identidade regional Sul-Americana de Defesa (letra b, do Art 4º). Deve-se ressaltar que o CDS possui três consensos negativos, ou seja, excluídos de qualquer iniciativa da instituição: o CDS não é órgão de segurança coletiva; o CDS não trata de questões de segurança; e o CDS não identifica oponentes comuns. A fim de cumprir os dois objetivos apresentados e os demais previstos, bem atendendo para as exclusões impositivas acima citadas, foi criado, vinculado ao CDS, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), para: identificar as ameaças e os riscos para a região; fomentar uma visão compartilhada sobre Defesa e Segurança; e desenvolver enfoques conceituais comuns que permitam a articulação de forças de segurança e defesa regionais (UNASUL 2010).

Outra iniciativa que merece apreciação foi a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESD) em 2015, no Equador. O objetivo dessa escola é contribuir para a materialização dos objetivos do CDS, devendo coordenar suas ações com o CEED e as escolas nacionais (UNASUL 2015).

Logo, percebe-se que os principais mecanismos do CDS para que a região esteja preparada para enfrentar as ameaças à paz regional são o CEED e a ESD. Neste sentido, as referidas instituições devem, entre diversas outras atribuições, também, promover a formação de uma identidade Sul-Americana de Defesa.

Promoção de Uma Identidade Sul-Americana de Defesa

A promoção de uma identidade regional de Defesa Sul-Americana pode ser analisada sob diversos prismas, contudo, para fins deste trabalho, opta-se pela lente das relações civil-militares. Entretanto, deve-se, primeiramente, compreender no que consistem tais conceitos.

Identidade regional de defesa é fruto da evolução de um conceito mais amplo, o de “comunidade de segurança”, que se refere a uma região cujos Estados-membros teriam a vontade política de não combaterem entre si, cooperando em matéria de segurança para garantir a paz (Deutsch 1966). Desta forma, existiram, basicamente, dois tipos de comunidades: as que compreendem apenas a relação entre seus membros (cooperando “para dentro”) e as que compreendem também a relação com terceiros (dissuadindo “para fora”) (Medeiros Filho 2017). Nesse sentido, infere-se que ao estabelecerem seus interesses comuns em matéria de segurança, cada comunidade de segurança opta por uma personalidade própria, a identidade regional de defesa.

Já a relação civil-militar é um conceito essencial quando se estuda a construção dos Estados modernos e se fala em Estudos Estratégicos. Em uma visão weberiana, pode-se explicar que o Estado possui o monopólio legítimo do uso da força em seu território, sendo tal verdade válida para variados tipos de organizações políticas concorrentes: feudos, cidades, repúblicas, reinos, clãs e outros tipos. Nessa linha de pensamento, a racionalização desse uso da força e a especialização das funções públicas, inclusive, a militar, aliada a concentração de poder e riqueza, garantem que no choque entre as organizações políticas concorrentes, aquela que possui a maior racionalização e a maior concentração de recursos tenderá a vitória. (Tilly 1990). Da especialização da função pública essencialmente militar é que surgiu o estudo da relação civil-militar, tendo um campo variado de estudo, podendo-se citar algumas áreas: relação entre Forças Armadas, sociedade e Estado; defesa e segurança em perspectiva internacional e regional; golpes de Estado; consolidação democrática; Forças Armadas e diplomacia; e outras (Costa 2014). Nesta senda, desde Clausewitz (1984), e mais recentemente reafirmada (Huntington 2016), se compreende a relação civil-militar, em apertadíssima síntese, como o controle civil objetivo do poder político sobre o poder militar.

Em virtude deste trabalho ter como um de seus focos a estabilidade regional, deve-se compreender que o controle civil objetivo eleva ao máximo a segurança militar da sociedade, proporcionando equilíbrio ao sistema e essa segurança militar visa dar resposta às ameaças externas. Entretanto, a Relação Civil-Militar, se compreendida no contexto de uma Política de Segurança

Nacional, a qual não foca apenas em Segurança Militar, mas também em Segurança Interna – contra ameaças internas (subversão), e em Segurança Situacional – contra o risco de erosão do próprio sistema (Huntington 2016), deverão haver outras preocupações. Neste sentido, pode-se compreender que falar de Relação Civil-Militar, embora falando apenas em Defesa contra ameaças externas, ao se pensar na região da América do Sul, deve-se, obrigatoriamente, considerar também os efeitos da erosão de um país ou uma subversão que nele ocorra sobre toda a região onde se insere.

Falar em Relação Civil-Militar também é falar de controle. Clausewitz (1984) já afirmava que o Poder Militar deve se subordinar ao Poder Político. Essa relação de subordinação, comumente denominada Relação Civil-Militar, compreende a discussão tradicional em torno do controle civil a ser exercido por dois mecanismos básicos que devem ser internalizados: instituições e supervisão de ações militares pela liderança civil. Esta preocupação ocorre, pois, “*Qualquer força armada forte o suficiente para defender um país também é forte o bastante para derrubar um governo, possivelmente com um golpe de Estado.*” (Bruneau 2016, 434).

Entretanto, essa discussão em torno do controle não é suficiente e Bruneau (2016) propõe um modelo de análise com foco nos gastos públicos, envolvendo, além do controle do Poder Militar, a mensuração da eficácia como uma capacidade a ser exigida pelo Poder Político, na execução das despesas. Desta forma, o autor define eficácia como “*a capacidade de executar políticas e obter os resultados esperados*”, a distinguindo de eficiência, que seria a “*capacidade de realizar as tarefas e missões designadas a um custo ótimo.*” (437).

Sobre a eficácia, Bruneau (2016) propõe três requisitos básicos para que as Forças Armadas cumpram suas missões, quer seja de Defesa Externa, Segurança Interna ou Missões de Paz e Ajuda Humanitária, por exemplo: i) deve existir um plano que pode ser chamado de doutrina ou estratégia; ii) deve haver estruturas e processos para formular os planos e executá-los; e iii) deve ocorrer o comprometimento de recursos, financeiros e em pessoal para garantir a implementação do planejado.

Assim, a fim de obter uma identidade Sul-Americana de Defesa baseada na Relação Civil-Militar, como capacidade de controle e eficácia, essa discussão funda-se em dois pressupostos básicos a seguir expostos. O primeiro pressuposto assume que o lugar e a função das Instituições Militares na Sociedade são fatores determinantes da estabilidade do Estado (Vieira 2004). Esta relação foi verificada por Bruneau (2016) no caso Português, pois constatou que não apenas os militares portugueses, mas também os civis são diretamente influenciados pela estabilidade política interna e por atores externos, como OTAN e União Europeia. Em relação à institucionalização,

identificou o Estado-Maior General das Forças Armadas e a formação profissional militar conjunta como elementos essenciais para a existência da eficácia das ações das Forças Armadas portuguesas, mesmo em meio à crise econômica vivida por Portugal. Rodrigues (2013), no mesmo sentido, relaciona o risco de intervenção militar em um país a diversos fatores: o nível de profissionalismo das FA, a ideologia militar, a força das instituições políticas, a proteção dos próprios interesses pelos militares, a fraqueza dos Governos Civis, e a cultura política do país.

O segundo pressuposto é que a Opinião Pública é de extrema relevância para essa Relação Civil-Militar (Ramos 2012). Neste sentido, Rodrigues (2013) e D’Araujo (2010) defendem que o emprego das FA para manter a ordem interna, como tem ocorrido no Brasil e nos países andinos da América do Sul, seria um risco de intervenção doméstica, pela construção de uma ideologia militar protetora da sociedade e da construção de uma opinião pública que visualiza as FA como a salvação para a fraqueza dos Governos Civis. De igual forma, retomando a questão da eficácia dos gastos militares, atualmente, o conceito de governança tem atrelado este mecanismo não apenas ao Poder Político, no nível institucional, mas também à própria sociedade, agindo diretamente sobre os órgãos públicos (Brasil 2014, Nardes et al 2014).

Por tudo que foi exposto, a análise consistirá na apreciação dos seguintes fatores, a fim de verificar o risco de uso indevido das Forças Armadas pelo Poder Político dos países estudados: nível de controle do Poder Militar sobre o Civil, em função: da existência de instituições de controle, como Ministério da Defesa e Estado-Maior Conjunto; da existência de instituições de eficácia nos Gastos Militares; e da pesquisa da opinião pública sobre as instituições políticas e militares dos países da América do Sul.

Além dos fatores indicados na Tabela 1, considera-se também um fator relevante a existência de dispositivo normativo, seja na Constituição ou em Lei, como atribuição das FA a garantia da ordem constitucional, da estabilidade, ou, como aparece no Art 142, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988: “*destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais*”. Além do Brasil, conforme o Atlas Comparativo de la Defensa em América Latina y Caribe (Donadio 2016), apenas três países na América do Sul possuem tal previsão normativa: Chile, Equador e Paraguai.

Assim, de antemão, pode-se apontar que Guiana e Suriname não foram, nas fontes pesquisadas, identificados dados sobre os mesmos. Em relação ao controle civil percebe-se que apenas o Peru e a Venezuela possuem a possibilidade de militar da ativa assumir o Ministério da Defesa, situação essa que prejudica a caracterização do controle civil, pois ficará limitada apenas ao Presidente da República. Acerca da eficácia, a pesquisa limitou-

se a verificar a existência de instituições de controle externo, sem se ater a existência de controles internos, a previsão legal de sistematização do controle e, muito menos, sua adequabilidade às normas internacionais. Mas, apenas com esse parâmetro, pode-se afirmar que dos doze países sul-americanos, dez possuem, sem poder precisar sobre Guiana e Suriname, por não ter sido encontrado, com base nas fontes empregadas. Sobre o nível de confiança nos Governos, apenas dois países superaram os 80%: Uruguai e Equador. O pior país em confiança no Governo foi a Venezuela, com 49,4%. Em relação ao nível de confiança nas Forças Armadas, pode-se afirmar que em cinco países a aceitação supera os 80%: Equador, Chile, Brasil, Colômbia e Peru, nesta ordem, sendo o único a ultrapassar os 90% o Equador, com 92% de confiança. O país com pior confiança nas FA foi a Venezuela, com 61%, sendo que todos os demais ficaram acima dos 70%.

Tabela 1 - Comparativo de dados da Relação Civil-Militar nos países da América do Sul

País	Institucionalização da Relação Civil-Militar		Opinião pública - Confiança ³	
	Controle Civil ¹	Eficácia ²	Governo	Forças Armadas
Argentina (ARG)	MD ⁴ e EMCFA	Auditoria General de la Nación Argentina	66,5	74,2
Bolívia (BOL)	MD ⁴ e EMCFA	Controladoria General del Estado Plurinacional de Bolívia	78,2	74,2
Brasil (BRZ)	MD ⁴ e EMCFA	Tribunal de Contas da União	56,5	84
Chile (CHL)	MD ⁴ e EMCFA	Controladoria General de la Republica de Chile	77,7	86,3
Colômbia (COL)	MD ⁴	Controladoria General de la Republica de Colombia	62,4	82,3
Equador (ECU)	MD ⁴	Controladoria General del Estado de la Republica del Ecuador	81,5	92
Guiana (GUY)	-	-	-	-
Paraguai (PRY)	MD ⁴ e EMCFA	Controladoria General de la Republica de Paraguay	76,7	76,6
Peru (PER)	MD e EMCFA	Controladoria General de la Republica de Peru	58,6	81,4
Suriname (SUR)	-	-	-	-
Uruguai (URY)	MD ⁴ e EMCFA	Tribunal de Cuentas de la Republica Oriental del Uruguay	82,9	79
Venezuela (VEN)	MD e EMCFA	Controladoria General de la Republica Bolivariana de Venezuela	49,4	61

Fonte: o Autor

Observações:

- Siglas: MD – Ministérios da Defesa ou similar; EMCFA – Estado Maior Conjunto das Forças Armadas ou similar.

1 Atlas Comparativo de la Defensa em América Latina y caribe: ed 2016 (Donadio 2016)

2 Conforme lista de membros da Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Disponível em: <<http://www.olacefs.com/listado-de-miembros/>> Acessado em 19 ago 2017.

3 Latinobarómetro de 2015. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/>> Acessado em: 19 ago 2017. Critério: Soma dos valores de confiança para as opções muita, alguma e pouca, descartando as opções nenhuma confiança, não respondeu ou não sabia.

4 Ministro da Defesa pode ser militar, desde que já esteja na reserva.

Logo, pelo exposto, pode-se inferir, tomando por base a atual crise na Venezuela, exposta na introdução, que instabilidades internas com apoio dos militares podem ser melhor geradas quando o MD aceitar a nomeação de um militar da ativa, o Governo não gozar da confiança do povo, e as FA também não forem confiáveis. Do exposto, e considerando que este trabalho foca apenas na identidade militar e não na política dos governos, implicando na não consideração da confiança no Governo para essa conclusão parcial, que as FA dos seguintes países podem ter uma identidade que melhor contribua para a estabilidade da América do Sul: Brasil e Chile, por serem os únicos que possuem MD e EMCFA; que para ser Ministro da Defesa, o militar deverá ser da reserva, priorizando o controle civil; possuem instituição de controle externo, garantindo a eficácia do controle; e a confiança nas FA é superior a 80%.

Poder Militar na América do Sul

Hobbes (1974) identificou três elementos básicos de poder: o militar, o econômico e o ideológico. Esses elementos podem ser classificados em duas partes: o poder de império, temporal, focado no aspecto da segurança, envolvendo apenas o Poder Militar; e o poder de domínio, focado no apoio ao primeiro, quer seja com recursos – Poder Econômico, ou vontade e ideologia – Poder Ideológico. Desta forma, *“a limitação de poder coloca em risco a paz e a segurança do Estado, já que o controle e as possibilidades de manipulação de recursos ficam restritas. Deve-se, então, maximizar o poder, de forma a garantir*

maior autonomia ao exercício da política. Eis, então, a proposta de acúmulo de poder multidimensional". (Rochman 1999).

Um dos teóricos que metodizou essa avaliação do poder foi Ray S. Cline (1994). Inspirado nos autores realistas, agrupou os critérios existentes em cinco grandes fatores, que se dividem em concretos e intangíveis. Os fatores concretos são: Massa Crítica, Capacidade Econômica e Capacidade Militar. Os intangíveis englobam: Vontade Nacional e Estratégia Nacional. Aqui não se está a analisar toda a Teoria do Poder Perceptível de Cline e, por tanto, não será apresentada a fórmula e nem tampouco analisado cada quesito, atentando apenas para o fator Capacidade Militar. A Capacidade Militar era tratada sob o ponto de vista convencional, ou seja, Exército, Marinha e Aeronáutica, englobando, inclusive as Armas Estratégicas, como os artefatos nucleares. Questões como Alcance Estratégico e Esforço Militar não eram englobados na Capacidade Militar, por fazer parte da sinergia com questões de posicionamento geográfico e gastos militares. Com o tempo se percebeu que esse componente concreto tinha outras questões intangíveis como o treinamento das tropas, a efetividade dos armamentos, a infraestrutura logística, entre outras questões que tornam muito complexa a análise (Rochman 1999).

A tentativa de quantificar o Poder Militar não acabou com Cline – a sua fórmula foi ampliada por alguns e outras fórmulas e métodos foram desenvolvidos com o tempo. O Gen Meira Mattos (1977), por exemplo, acrescentou na fórmula de Cline a Capacidade de Persuasão nos elementos intangíveis e, mais contemporaneamente, foi incluída a Cultura (Monteiro-Costa & Vlach 2007). Podem ser citados como exemplos: o Índice de Organski-Kugler; o Índice Elcano de Presença Global; e a Fórmula do poder internacional, de Castro (Castro 2012, 179).

A análise da região Sul-americana, teoricamente, trata da formação da balança de poder militar na América do Sul, não com o enfoque dissuasório entre os países, mas de um complexo regional de segurança (Buan 1991). Nesta senda, a região deve ser classificada, de forma intermediária, como um "regime de segurança", situada entre os intensos conflitos africanos e a paz da Europa ocidental (Buzan & Wæver 2003). Assim, o resultado apresentado na Tabela 2 foi realizado com base em indicadores dos seguintes repositórios: *Global Fire Power* (GFP 2017) e *Military Balance of The International Institute for Strategic Studies* (IISS 2017).

Tabela 2 - Comparativo de dados do Poder Militar nos países da América do Sul

PAÍS	GFP 2017							Military Balance (IISS) 2017					
	Posição pelo PwrIndx	Efetivo militar total	Meios aéreos totais	Carros de Combate Blindados	Peças de Artilharia	Lançador de Foguetes	Meios Navais totais	Orçamento de Defesa (mi US\$)	Atv. de Treinamento internacional	Gastos de Defesa em mi US\$ corrente	Gastos de Defesa em % PIB	Forças Armadas Ativas (mil)	Reserva estimada (mil)
Brasil	17°	1.987.000	697	1707	563	180	110	24.500.000	4	23.545	1,33	335.000	1.340.000
Argentina	35°	127.720	248	828	289	32	42	4.330.000	4	5.181	0,96	74.000	-
Peru	39°	369.330	267	890	243	80	60	2.560.000	4	2.086	1,16	81.000	188.000
Colômbia	40°	511.550	457	1345	155	0	234	12.145.000	5	8.953	3,35	293.000	35.000
Venezuela	45°	123.000	280	700	104	52	50	4.000.000	0	1.444	0,43	115.000	8.000
Chile	47°	137.850	243	2346	0	8	69	5.483.000	6	3.318	1,41	65.000	40.000
Bolívia	61°	81.900	85	137	86	0	173	315.000	0	443	1,24	1.220	1.310
Equador	70°	158.500	122	385	100	18	19	2.400.000	1	1.565	1,58	40.000	118.000
Uruguai	104°	25.900	50	434	64	0	20	490.000	2	494	0,91	25.000	-
Paraguai	105°	183.200	31	63	50	0	40	145.000	2	267	0,98	11.000	165.000
Suriname	132°	2.270	3	40	0	0	3	67.410	1	0	0	2.000	-
Guiana	-	0	0	0	0	0	0	0	2	46	1,34	3.000	1.000
SOMA		1.721.220	1.786	7.168	1.091	190	710	31.935.410	27	23.797	13	710.220	556.310

Fonte: o Autor

Pelo exposto na Tabela 2, pode-se verificar que, embora uma balança de poder regional seja de difícil apuração, e aqui não se tem a presunção de quantificar com métodos como o de Cline ou outro, como dantes indicado, existem dados suficientes para se tecer alguma comparação. Sabe-se das limitações dessas comparações, pois, como se pode verificar, os valores de Orçamento de Defesa no GFP e no IISS são exemplos de divergência, pondo em risco a confiabilidade das comparações. Entretanto, por serem organismos reconhecidos nesta área e pela própria verificação de que as alterações são pequenas, possivelmente devido aos critérios de compilação empregados, mesmo assim, se tornam válidos ao objetivo proposto.

Percebe-se que o Brasil, como elencado pelo GFP, realmente possui uma posição de destaque entre os demais, pois é o vencedor nos quesitos efetivo de tropas, meios aéreos, peças de artilharia, lançador de foguetes e orçamento de defesa. Com o destaque que, somando-se todos os efetivos dos demais países, o Brasil continua sendo o com o maior número de tropas.

Entretanto, existem outros países com relativa capacidade bélica, por estarem entre as 50 maiores potências militares do mundo, como Argentina, Peru, Colômbia, Venezuela e Chile. Também merecem destaque aspectos pontuais como a capacidade do Chile em Carros de Combate Blindados, sendo o maior número na região, a Colômbia com a maior capacidade naval, que embora tenha o maior percentual em gastos militares, seu montante efetivo é o 2º da região. Logo, pode-se inferir que o Brasil realmente é uma potência regional na América do Sul em termos militares, sendo capaz de enfrentar até uma coalizão formada por outros países.

Entretanto, para se falar em protagonismo brasileiro, deve-se compreender que tal vontade política deverá, primeiro, estar traduzida em políticas públicas nacionais. As Políticas Públicas em Defesa devem ser encaradas não apenas como políticas de governo, mas como políticas de Estado, por tratarem da Segurança e da Defesa Nacional. Nesse contexto, pressupõem acordos entre partidos políticos e sociedade, bem como entre diplomacia e militares (Oliveira 2005). O projeto original brasileiro, em 2006, visava o desenvolvimento tecnológico regional no setor de Defesa e a institucionalização das reuniões dos ministros de defesa (Medeiros Filho 2010). Em 2008, na missão em que o Ministro da Defesa Nelson Jobim intitulou de “diplomacia militar”, ele percorreu os países vizinhos defendendo o maior intercâmbio de pessoal, a realização de exercícios militares conjuntos, a participação de missões de paz de forma conjunta e a integração de bases industriais de defesa (Jobim 2010). Tanto Jobim, em seu período como Ministro da Defesa (2007-2011), como Celso Amorim (2011-2015), defenderam a cooperação no CDS como “fator de dissuasão extrarregional”, visando a defesa dos incontáveis recursos naturais da região, embora não se torne um órgão militar convencional como a OTAN, (Medeiros Filho 2017). Com isso, a identidade regional assumida pelo Brasil, no período, se manteve alinhada com a identidade buscada pelo CDS: cooperação “para dentro” e dissuasão “para fora”.

Deve-se também destacar que na época em que o CDS estava sendo negociado e institucionalizado, nos idos de 2007 e 2008, o Brasil se mantinha com um crescimento econômico considerável, sendo um dos BRICS. Essa situação de prosperidade econômica, posteriormente, se alterou, havendo redução no cenário brasileiro. De igual forma, os acordos de cooperação do Brasil com países da região, que entre 2002 e 2010, somaram doze acordos bilaterais na área de defesa, não foram ultrapassados posteriormente (Rezende 2013).

Conclusões

A América do Sul é uma região que tem, nos dois últimos séculos, buscado a manutenção da paz e da estabilidade regional, não como meta precípua, mas até como uma consequência dos contextos políticos internos de cada país, que tiveram de se ocupar com problemas domésticos. Atualmente se percebe uma evolução nas tentativas de cooperação, principalmente na área militar, tendo destaque a Unasul, com seu CDS.

O CDS possui objetivos a serem alcançados, dos quais se destacam a identificação de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e a promoção de uma identidade regional Sul-Americana de Defesa. Desta forma, verifica-se que a própria Relação Civil-Militar possui grande impacto na estabilidade regional, sendo um risco para a soberania do Estado, se não for bem desenvolvida, pois aumenta a possibilidade de ocorrência de golpes e da implantação de regimes autoritários, uma vez que as FA podem ser empregadas de forma inadequada e em proveito de grupos de pressão ilegítimos.

Em relação a identidade Sul-Americana de Defesa, percebe-se que há uma tendência ao controle eficaz das FA, convergindo a grande maioria dos países verificados para a existência de instituições civis de controle e de eficácia nos gastos dos recursos. Contudo, pôde-se perceber também a tendência para a maior confiança das FA que do Poder Político, o que faz crescer o risco de que sejam empregadas ilegitimamente, pois o controle eficaz existindo na mão de grupos ilegítimos, pode gerar autoritarismo e instabilidade. Nesse quadro, as FA que mais se destacaram em confiança, o que poderia blindar o Estado desse risco foi o Brasil e o Chile. Contudo, pela grande capacidade bélica no continente, o Brasil seria o único a poder disseminar essa identidade militar brasileira no subcontinente sul-americano, contribuindo substancialmente para a formação da identidade Sul-Americana de Defesa em prol de uma estabilidade na América do Sul.

Diante do exposto, conclui-se que seria desejável que o governo brasileiro defendesse um maior protagonismo na América do Sul em termos militares, sendo o CDS o campo principal de atuação. Embora os desafios existam, os ganhos em estabilidade política interna e externa, segurança regional e desenvolvimento nacionais compensam os esforços, justificando uma estratégia nacional nesse sentido. Com isso, sugere-se neste trabalho que foros, como o do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e o da Escola Sul-Americana de Defesa (ESD), constituintes do CDS, sejam buscados pelas FA brasileiras, a fim de ampliar a influência regional e disseminando a identidade brasileira de Defesa e criando uma identidade Sul-Americana de

Defesa.

REFERÊNCIAS

- Abdul-Hak, A. P. N. 2013. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)*. Brasília: FUNAG.
- Acemoglu, D.; Robinson, J. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publisher.
- Barany, Z. 2012. *The Soldier and the Changing State: building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*. New Jersey: Princeton University Press.
- BBC Brasil. 2017. 8 perguntas para entender a crise na Venezuela e a convocação da Assembleia Constituinte. *BBC Brasil* (on-line), 2017. Available at: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-39716719>>. Access on: 12 Aug. 2017.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. 2014. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*, v. 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.
- Bruneau, T. C. 2016. As Relações Cívicas-Militares em Portugal: O Longo Processo para o Controle Cívico e a Eficácia Militar. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 427-448.
- Buzan, B. 1991. *People States & Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2. ed. Boulder: Lynne Rienner.
- _____; Waever, O. 2003. *Regions and Powers: the structure of international security*. New York: Cambridge University.
- Carvalho, R. N. 2016. Ilhas Malvinas: análise de Segurança e Defesa no Atlântico Sul. II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina (Anais). 17 a 21 de setembro de 2016. São Paulo: USP. Available at: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/CARVALHO_SP04-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%Agrica-Latina.pdf>. Access on: 19 Aug. 2017.
- Castro, T. 2012. *Teoria das relações internacionais*. Brasília: FUNAG.
- Cepik, M. 2005. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise de Conjuntura - OPSA* (nº 9, agosto de 2005). – IUPERJ/UCAM: Rio de Janeiro, 11p.
- Clausewitz, Carl von. C1984 [2007?] *Da Guerra*, Trad. Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.

- Cline, R. S. 1994. *The Power of Nations in the 1990s: a Strategic Assessment*. University Press of America, USA.
- Costa, F. S. 2014. A relação civil-militar e os estudos estratégicos. *Teoria & Sociedade*. n. 22.1, Jan.-Jun.
- Costa, W. M. 2009. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração, *Confins* [Online], n. 7. Available at: <<http://confins.revues.org/6107>>; DOI : 10.4000/confins.6107>. Access on: 02 Sep. 2017.
- D'Araújo, M. C. 2010. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: FGV.
- Demo, P. 1985. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo: Atlas, 1985.
- Deutsch, K. W. 1966. *Integración y formación de comunidades políticas: análisis sociológico de experiencias históricas*. Buenos Aires: Intal.
- Donadio, M. 2016. *Atlas Comparativo de la Defensa em América Latina y Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.
- Fox. 2017. Pentagon says White House should clarify Trump's Venezuela comments. *Fox News U.S. – Military*. Available at: <<http://www.foxnews.com/us/2017/08/11/trump-says-hes-considering-military-response-to-venezuela.html>>. Access on: 12 Aug. 2017.
- França. 2017. *Ministério do Ultramar Francês*. Available at: <<http://www.outre-mer.gouv.fr/>>. Access on: 11 Jul. 2017.
- Fuccile, A.; Rezende, L. 2013. O Complexo Regional de Segurança na América do Sul: a Unasul e a Concertação dos Subcomplexos Norte-Andino e do Cone Sul. In: Oliveira, M. A. (Org.) *Cultura de Defesa Sul-Americana*. Recife: UFPE.
- GI-Mundo. 2019. OEA não reconhece legitimidade do novo mandato de Maduro na Venezuela. Available at: <<https://gi.globo.com/mundo/noticia/2019/01/10/oea-aprova-declaracao-que-nao-reconhece-legitimidade-do-novo-mandato-de-maduro-na-venezuela.ghtml>>. Access on: 09 Feb. 2019.
- GFP. *Global Fire Power*, 2017. Available at: <<http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>>. Access on: 11 Jul. 2017.
- Gil, A. C. 2002. *Como elaborar projetos de pesquisa*, 4. ed., São Paulo: Atlas.
- Hobbes, T. 1974. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil* (Coleção Os Pensadores), v. XIV, São Paulo: Abril.
- Huntington, S. P. 1996. Reforming Civil-Military Relations. In: Diamond, Larry; Plattner, Marc F. (Org.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Londres: The Johns Hopkins University Press.

- Huntington. 2016. *O Soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares*. 2. ed. Rio de Janeiro: BIBLIEx.
- IISS. 2017. *The Military Balance: the annual assessment of global military capability and defence economics*.
- Jobim, N. 2010. El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de medidas de fomento de la confianza y seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño. In: CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. *Cuadernos de Defensa 2: Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Abya-Yala, 2010.
- Latinbarómetro - Opinión Pública Latinoamericana. 2017. *Análisis Online*. Available at: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Access on: 12 Aug. 2017.
- Martins Filho, E. R. 2017. *Palestra do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas*. Rio de Janeiro: ECEME, 11 Aug. 2017.
- Mattos, C. M. 1977. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1977.
- Medeiros Filho, O. 2010. *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. (Tese de Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2010.
- Medeiros Filho. 2017. A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul; agendas e desafios. *Lua Nova*, n, 101, p. 203-220.
- Melo, G. 2017. O que está acontecendo na Venezuela? *UOL notícias – Internacional*, 2017. Available at: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2017/08/09/o-que-esta-acontecendo-na-venezuela.htm>>. Access on: 12 Aug. 2017.
- Monteiro-da-Costa, P. S.; Vlach, V. R. F. 2007. Brasil: geopolítica de ocupação efetiva, poder perceptível e dinâmica territorial atual. *11º Encuentro de Geógrafos de America Latina* (Anais). Bogotá, Colômbia, 26 a 30 de março de 2007. Available at: <<http://observatorigeograficoamericalatina.org.mx/egal11/Geografiasocioeconomica/Geopolitica/05.pdf>>. Access on: 19 Aug. 2017.
- Nardes, J. A. R.; Altounian, C. S.; Vieira, L. A. G. 2014. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.
- Oliveira, E. R. 2005. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, São Paulo: Manole, 2005.
- Oliveira, N. A. T. 2017. Painel de Relações Exteriores. *Apresentação do Embaixador do DDEFS/MRE à ECEME, na Viagem de Estudos Estratégicos - Núcleo Central*. Brasília-DF, 15 Aug. 2017.

- Ramos, L. A. M. 2012. *A instituição militar e o poder político. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Rezende, L. 2013. *Sobe e desce! Explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista ofensiva*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.
- Rial, J. 1996. *Armies and Civil Society in Latin America*. In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Londres: The Johns Hopkins University.
- Rochman, A. R. 1999. A avaliação de poder nas relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 46, p. 119-134. Available at: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000100006&lng=en&nrm=iso>. Access on: 19 Aug. 2017.
- Rodrigues, K. F. 2013. *Relações civis-militares e as leis de acesso a informação na América Latina e no Brasil*. (Dissertação de Mestrado em Administração da EBAP). Rio de Janeiro: FGV.
- Serra, N. 2010. *The Military Transition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, capital and european states*. Blackwell Publishing, 1990.
- UK. Foreign and Commonwealth Office. 2012. *The Overseas Territories: security, success and sustainability*. England.
- UN. *Department of Economic and Social Affairs Statistics Division*. 1999. *Standard Country or Area Codes for Statistical Use*. United Nations: New York, com correções na publicação de 2001 e dados alterados no site em 2017. Available at: <<https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>>. Access on: 12 Jul. 2017.
- UNASUL. CDS. 2010. *Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa*. Available at: <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Regulamentos/Estatuto-CEED-Port.pdf>>. Access on: 18 Aug. 2017.
- UNASUL. CDS. 2008. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Santiago, Chile, 8 Dec. 2008.
- Uol. 2017. Trump recusa diálogo com Maduro e não descarta opção militar contra Venezuela. *UOL notícias – Internacional*. Available at: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2017/08/11/trump-diz-que-nao-descarta-opcao-militar-contr-o-governo-de-maduro-na-venezuela.htm>>. Access on: 12 Aug. 2017.

Velázquez, A. C. S. 2008. Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil. *Revista Mexicana de Política Exterior*, v. 83, n. March-June, p. 41-84.

Vieira, G. S. B. 2004. Relacionamento da Instituição Militar com o Poder Político e a Sociedade. *Revista Militar*, n. 2428, Maio, 10 p.

RESUMO

O Conselho de Defesa Sul-Americano e o Brasil possuem importância na América do Sul, considerando que a estabilidade regional não é uma garantia. Este estudo tem os objetivos de confirmar, em termos militares, a condição do Brasil como um importante protagonista; e analisar sua possível contribuição para a estabilidade regional.

PALAVRAS-CHAVE

CDS; Estabilidade Regional; Brasil.

Recebido em 4 de abril de 2019

Aprovado em 11 de dezembro de 2019

A RIVALIDADE DE RECURSOS ENTRE OS EUA E A RÚSSIA NO CONTEXTO DA ATUAL CRISE VENEZUELANA: OS PERIGOS DO PETRO-ESTADO RENTISTA

Anurag Tripathi¹
Girisanker S.B²

Introdução

A Venezuela está em crise desde 2016. A última crise eclodiu com a crise política e uma divisão dentro da estrutura política do país. O líder da oposição venezuelana Juan Guaidó se auto proclamou como “presidente interino” do país em janeiro de 2019, levando o país a uma turbulência política. Os EUA e alguns países sul-americanos como Brasil, Colômbia e Peru reconheceram Juan Guaidó como presidente interino, levando a mais instabilidade. Houve tentativas de derrubar o presidente Nicolás Maduro anteriormente, também por conta da corrupção generalizada. Diversas análises apontam que isso acontece devido aos ativos petrolíferos da Venezuela. Como observou Juan Pablo Pérez Alfonso, o petróleo é um excremento demoníaco que gera instabilidade e a guerra não é um fenômeno inédito onde há petróleo.

A pesquisa tem como objetivo estudar o papel desempenhado pelos gigantes petrolíferos russos na formulação da política externa russa na Venezuela e tem como objetivo entender o que deu errado com a Venezuela, apesar de ter as maiores reservas de petróleo do mundo. A partir da interferência estrangeira na região latino-americana, o artigo tenta compreender as políticas de nacionalização venezuelana, geopolítica e a centralidade do petróleo para a economia. Além disso, busca entender as apostas da indústria petrolífera

¹ Professor Assistente do Departamento de Estudos Internacionais e História, Christ University, Bangalore, Índia. E-mail: anurag.tripathi@christuniversity.in

² Pesquisador no Departamento de Estudos Internacionais e História, Christ University, Bangalore, Índia. E-mail: girisanker.sb@law.christuniversity.in

rusa na Venezuela e as suas implicações para a estabilidade na Venezuela e na vizinhança.

A História do Petróleo Venezuelano e a Ascensão das Políticas Populistas na Venezuela

Em setembro de 1535, Gonzalo Fernandez de Oviedo y Valdes (historiador e escritor espanhol) mencionou pela primeira vez o petróleo venezuelano, em sua “História Geral e Natural das Índias”. Ele chamou de “o néctar de Cubagua”. Então, em 1536, a rainha da Espanha, Joanna, ordenou que os funcionários encarregados da Venezuela trouxessem para a Espanha o máximo possível de “petróleo petrolífero”. Vendo a vasta exploração do petróleo acontecendo, Simon Bolivar, após a independência da Venezuela, ditou o Decreto Boliviano que garantiu a propriedade nacional de todos os campos. Após sua morte, este decreto foi incorporado pelo Congresso venezuelano ratificando-o (Stanford University 2005).

Durante a década de 1930, o petróleo mundial era amplamente controlado por sete companhias petrolíferas internacionais. Essas empresas eram conhecidas como “Sete Irmãs”. Cinco dessas empresas, Gulf, Texaco, Mobil, Socal (Standard Oil California) e Exxon são norte-americanas. As outras duas, Royal Dutch-Shell e British Petroleum, são britânico-holandesa e britânica. Essas empresas dominaram as reservas mundiais de petróleo. A exploração e a extração de petróleo nos países em desenvolvimento sempre foi conduzida por companhias petrolíferas internacionais e não pelos próprios países devido à falta de recursos financeiros, infraestrutura industrial e conhecimento técnico. Em 1948, a Venezuela aprovou uma lei tarifária, que tributava os lucros das empresas estrangeiras em 50%. Na sequência, (Energytoday 2019) na década de 1960, a Venezuela implementou uma política de “chega de concessões” que foi o início da nacionalização da indústria petrolífera (IBW21 2019). Assim começou a perspectiva conflitante entre o país produtor de petróleo e as empresas extrativistas de petróleo.

Em 1975, a indústria petrolífera estatal venezuelana PDVSA (Petroleos de Venezuela, S.A) foi criado e começou a funcionar no ano seguinte. Em 1º de janeiro de 1976, o presidente Carlos Andres Perez assinou a lei que nacionalizou a indústria petrolífera. Na década de 1980, a PDVSA era considerada uma fornecedora de petróleo confiável, e foi reconhecida como uma das mais importantes empresas petrolíferas de todo o mundo. Quando se encontrou estável na década de 1980, a PDVSA começou a comprar refinarias na Europa, Estados Unidos e Caribe. Em 1986, a PDVSA comprou a Citgo nos

Estados Unidos e se tornou a sua única proprietária, esse foi o maior projeto da PDVSA. Durante o período da Guerra do Golfo, quando foram impostos embargos de petróleo contra o Irã e o Kuwait, a PDVSA se estabeleceu como uma fornecedora confiável de petróleo (New York Times 1975) (Chapa 2018).

Hugo Chávez fundou o quinto partido da República em 1997, o partido político socialista contra as ideologias e a exploração ocidental. Ele foi eleito presidente em 1998, e, depois de assumir o poder, começou a revolução socialista. Mesmo ideológico, o partido era um partido socialista de centro-esquerda. Durante seu mandato, Hugo Chávez introduziu muitos projetos, como o Plano Bolívar 2000, que lhe deu imensa imagem pública que mais tarde ele usou para aprovar o referendo para mudar a Constituição, o referendo deu a Chávez mais poder que o Senado e fez com que os militares ficassem sob seu controle (Venezuelaanálise 2003).

Durante o período Chávez, a nova “Lei dos Hidrocarbonetos”, elevou os impostos pelas empresas para a exploração de petróleo na Venezuela. Em 1º de dezembro de 2001, após assinar o decreto, Chávez disse à mídia: “esta nova lei permitirá o uso das atividades do petróleo e da refinaria como instrumento do desenvolvimento nacional e da diversificação da produção do país”. Ele usou a receita que recebeu do petróleo em programas de assistência social (Stanford University 2005). Em 2004, Chávez indicou Rafael Ramirez como presidente da PDVSA.

Como uma grande jogada em 2007, o governo destituiu as maiores companhias petrolíferas do mundo de controlar em grandes projetos de petróleo do Cinturão de Orinoco. Empresas como ExxonMobil, BP, Chevron, Total e ConocoPhillips operando na Venezuela receberam demandas por mais lucratividade, uma vez que os preços do petróleo estavam em elevação em 2007. Quando essas empresas rejeitaram estas demandas, foram expulsas, dando à PDVSA controle majoritário sobre seus ativos e alterando, assim, os acordos prévios (Ellsworth 2007).

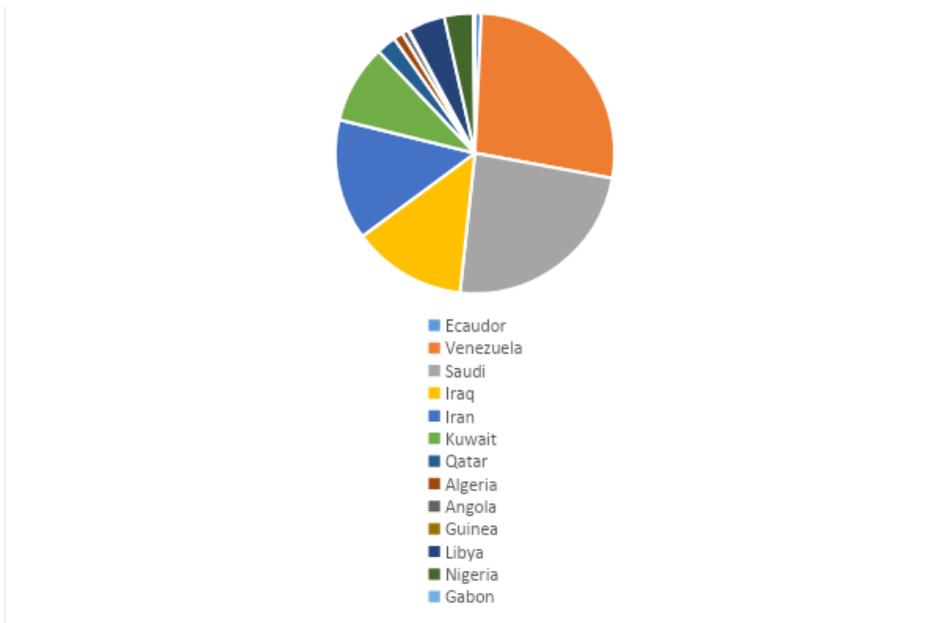
A Geopolítica do Petróleo (A OPEP e o Setor Petrolífero da Venezuela no Comércio Global)

No início de 1959, os preços do petróleo estavam caindo. A British Petroleum cortou os preços. Os Estados Unidos haviam instituído cotas de

3 Ramírez foi nomeado para liderar o Ministério de Energia em Julho de 2002 pelo Presidente venezuelano Hugo Chávez. Ramirez tinha sido o presidente fundador da Venezuela “Enagas”, a agência reguladora nacional que foi criada para ser responsável pela criação do plano nacional de produção e distribuição de gás natural

importação, limitando a quantidade de petróleo estrangeiro que poderia entrar no maior mercado do mundo. A reação de Juan Pablo Pérez Alfonzo, Ministro do Desenvolvimento durante o primeiro governo democrático da Venezuela (1947-1948) e chamado como arquiteto-chefe da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), foi de formar uma coalizão com os países produtores de petróleo para gerenciar o preço mundial do petróleo. Estas ideias foram conhecidas em 1960 com a criação da OPEP (Bowlus 2019). A razão para a formação da OPEP foi colocar um limite na produção de petróleo dos países e manter os preços do petróleo elevados; no entanto, isso não pode ser alcançado principalmente no período atual.

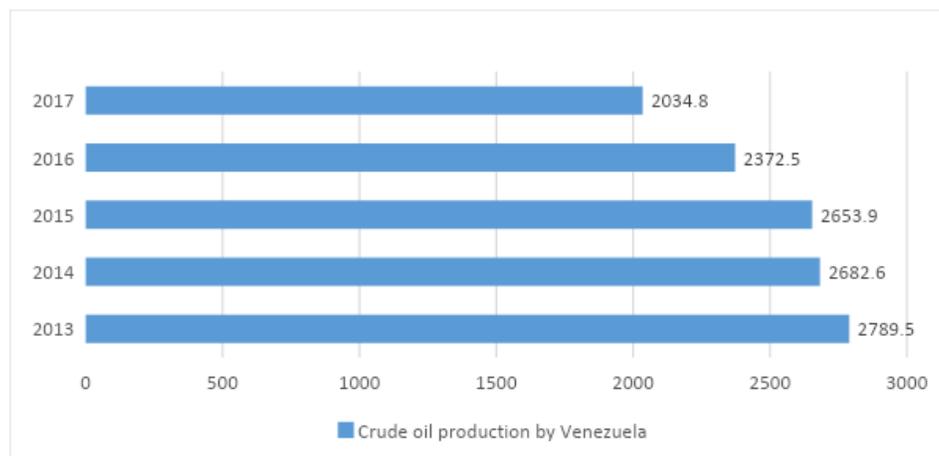
Reservas Comprovadas de Petróleo Cru por País da OPEP⁴



O petróleo é responsável por 90% da renda da Venezuela, a decisão da OPEP em não cortar a produção afetou muito a Venezuela, pois o preço do petróleo caiu abaixo de US\$ 72 por barril, o menor em quatro anos. Devido à decisão da OPEP, a economia venezuelana foi atingida por uma inflação severa. Isso também forçou o país a cortar seus gastos em programas de assistência social, fazendo com que o governo perdesse apoio na sociedade. Em 2016 e 2017, a produção de petróleo na Venezuela havia caído para o

⁴ Para ver mais: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB%202018.pdf

menor nível histórico em 13 anos; em Junho, o país entregou apenas 2,15 milhões de barris de petróleo bruto por dia (IEA 2016)



Fonte: Relatório da OPEP 2018 sobre a produção de petróleo bruto da Venezuela⁵

A Centralidade do Petróleo na Economia (A Elevação nos Benefícios Sociais com o Aumento dos Preços do Petróleo)

Os regimes de bem-estar social se expandiram à medida que a demanda por petróleo venezuelano aumentava. Como os preços do petróleo estavam altos, a taxa de pobreza da Venezuela caiu de 50% em 1998 para 30% em 2012. Mas quando o preço do petróleo caiu de US\$ 115 por barril em 2014 para apenas US\$ 27 por barril em 2016, a economia ruiu. Como a Venezuela também não tinha outra grande mercadoria para exportar no lugar do petróleo, o fluxo de caixa no país começou a se reduzir. O governo, no entanto, não cortou os gastos sociais que vinha fazendo anteriormente, mesmo após a queda do preço do petróleo. Somando-se a isso, o governo se endividou novamente para continuar os regimes de bem-estar social. O governo emitiu mais Bolívares (moeda venezuelana) do Banco Central para enfrentar a crise existente e para encobri-la, o Banco Central parou de publicar dados de inflação em dezembro de 2015. A oferta monetária da Venezuela cresceu de 10,6 bilhões de bolívares em 1998 para 290 bilhões de bolívares

5 Para ver mais: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB%202018.pdf

em 2010 e depois atingiu 7.513 bilhões de bolívares em 2016. Isso resultou na rápida inflação dos preços domésticos e na queda do valor do bolívar, o que prejudicou a economia (Perumal P. 2017)(Press Reader 2017) (Perumal P. 2017).

A Centralidade do Petróleo na Economia (A Elevação nos Benefícios Sociais com o Aumento dos Preços do Petróleo)

O dólar forte dos EUA é uma das razões para a queda do preço do petróleo, porque quando o valor do dólar é alto, o preço das commodities cai. Outra razão foi a incapacidade da OPEP em colocar um limite na produção de petróleo dos países, o que resultou em um excesso de oferta de petróleo e no seu barateamento. Também quando os EUA removeram as sanções contra o Irã como parte do acordo nuclear iraniano, a produção de petróleo do Irã aumentou criando mais oferta no mercado. Além disso, a descoberta de gás de xisto nos EUA reduziu a sua demanda por petróleo estrangeiro (antevendo os embargos árabes contra os EUA). Com isso, eles também detêm vastas reservas, dependendo, portanto, menos do petróleo importado.

O Papel do Fundo Monetário Internacional (FMI) no País

As políticas neoliberais promovidas pelo FMI e pelo Banco Mundial incluem a desregulamentação e a remoção da interferência governamental na economia para o benefício de grandes corporações transnacionais que desempenham um papel dominante na formulação de políticas, outro aspecto dessa política é o desmantelamento do Estado de Bem-Estar social. As vítimas de todas essas políticas são as pessoas das classes média e pobres de uma sociedade. Enquanto as grandes corporações continuam a receber subsídios maciços e incentivos fiscais, a disparidade de riqueza continua aumentando entre os cidadãos e entre os países.

As políticas econômicas do governo Perez foram resultado das recomendações feitas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) de 1987 (IMF 1987). De acordo com as mesmas, ele elevou as taxas de juros, retirou as dívidas aduaneiras e liberou os preços da gasolina, fazendo com que os preços subissem. Como resultado, ocorreram tumultos em Caracas, nos quais cerca de 400 pessoas morreram, a maioria baleada pela Guarda Nacional. Do ponto de vista neoliberal, a missão do FMI conseguiu estabelecer quais eram as transformações que a economia venezuelana exigia. Suas recomendações foram baseadas no pressuposto de que “ (The Economist 2011) a capacidade

da Venezuela em obter novos financiamentos externos depende do programa econômico que será adotado por ela” (Lander 1996).

Depois disso, Chávez e Perez não tinham fé nos Estados Unidos ou nas instituições monopolistas dos EUA, que os sufocaram durante o século passado. A Venezuela diminuiu seus laços com o FMI e o Banco Mundial desde que Chávez assumiu o poder em 1999. A Venezuela quitou dívidas anteriormente realizadas com o Banco Mundial devido à crise do petróleo, cinco anos antes do previsto. No entanto, a crise atual forçou Maduro a se reaproximar do FMI (The Guardian 2007).

A PDVSA e a Má Gestão dos Recursos Petrolíferos

Antes de analisar o papel dos países estrangeiros, é importante observar a má gestão dos recursos petrolíferos pela estatal petrolífera PDVSA. Traços históricos de má gestão da PDVSA podem ser vistos a partir da era Chávez (Clayton 2013). A produção de petróleo venezuelano parou quando uma greve sustentada em uma coalizão de sindicatos, operários e trabalhadores do petróleo ocorreu em 2002 em resposta à tentativa de deposição de Chávez por alguns líderes da indústria (Lifsher 2002). Como resultado, a perfuração, o processamento e o transporte de petróleo chegaram a um impasse que custou à PDVSA da Venezuela a redução de sua produção. Talvez tenha sido a primeira vez que a Venezuela importou gasolina do Brasil para seu uso interno. Mais tarde, em 2002, o exército assumiu o controle da PDVSA, o que resultou na demissão de muitos funcionários que não eram leais ao governo, criando mais ineficiências no trabalho da PDVSA. O problema no momento se deve à falta de recursos para realizar a perfuração e à incapacidade de garantir níveis adequados de diluentes (para misturar com óleos pesados). Outro grande desafio foi a exploração de petróleo no cinturão do Orinoco realizado por empresas estrangeiras: caso não realizada adequadamente com a melhor tecnologia, essa exploração pode gerar perdas enormes.

O Papel dos Atores Externos na Crise venezuelana

a) A Influência dos EUA na Venezuela

Na história da América Latina, a intervenção estrangeira tem sido uma característica regular devido a uma série de razões, incluindo os vastos recursos naturais da região. Ela remonta da colonização espanhola até a tentativa de credores europeus de tomar grandes portos como garantias

de empréstimos. Os países latino-americanos desempenharam um papel fundamental na definição das relações das grandes potências.

Os Estados Unidos tinham um grande interesse na América Latina, especialmente na Venezuela, devido a sua vasta riqueza petrolífera. Sob a política de James Monroe, o país claramente estava de olho no controle da região mantendo as potências europeias fora desta região e quitando a dívida desses países por si só. Mais tarde, através de sua política de pressão, o país afirmou seu domínio econômico e político sobre a região⁶.

A principal maneira que os EUA usaram para seu propósito foi garantir a nomeação de atores políticos aliados ou por meio da pressão via instituições internacionais. Uma das principais condições do empréstimo por essas instituições financeiras foi o programa de ajuste estrutural⁷. Como parte disso, os países têm de cortar subsídios e fundos de socio-desenvolvimento fazendo com que o povo se volte contra o governante. Nos países que seguem uma economia mista ou um sistema de Bem-estar Social, isso poderia ter uma perda adversa no curto prazo para os cidadãos. Em relação a essas políticas dos EUA, a nacionalização dos ativos pelos países começou a criar uma enorme ameaça aos EUA e isso estava acontecendo no caso da Venezuela.

Sendo um crítico ferrenho do capitalismo e do imperialismo americano, as relações Venezuela-EUA se deterioraram na era Chávez. Chávez criticou Bush em várias ocasiões, mesmo na Assembleia Geral das Nações Unidas, onde ele o descreveu como o diabo. Chávez também disse que “o capitalismo é o caminho do diabo e da exploração. Se você realmente quer olhar as coisas através dos olhos de Jesus Cristo - que eu acho que foi o primeiro socialista - só o socialismo pode realmente criar uma sociedade genuína”. No entanto, mais tarde as relações nunca melhoraram mesmo sob o regime de Maduro. Em 2013, o presidente Maduro anunciou que havia expulsado do país três funcionários consulares dos EUA, acusando-os de conspirar contra o governo e ajudar os protestos da oposição. Os EUA começaram a ver a Venezuela como uma ameaça à sua segurança nacional e começaram a impor sanções contra violações dos direitos humanos na Venezuela pelos funcionários do governo no poder (The Economic Times 2013) (BBC News 2013).

⁶ A Doutrina Monroe foi apresentada na sétima mensagem anual do Presidente James Monroe ao Congresso em 2 de dezembro de 1823. As potências europeias, segundo Monroe, eram obrigadas a respeitar o Hemisfério Ocidental como esfera de interesse dos Estados Unidos. Para mais ver: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=23>

⁷ Ajuste estrutural” é o nome dado a um conjunto de reformas de política econômica de “livre mercado” impostas aos países em desenvolvimento pelas instituições de Bretton Woods (o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) como condição prévia para a concessão de empréstimos.

Os Impacto das Sanções dos EUA Sobre a Venezuela

As sanções dos EUA à Venezuela começam com a Lei de Defesa dos Direitos Humanos e da Sociedade Civil da Venezuela de 2014 assinada por Barack Obama⁸ que impôs sanções a determinados indivíduos na Venezuela que foram responsáveis por violações de direitos humanos de manifestantes antigovernistas durante os protestos venezuelanos de 2014. Mais tarde, em 2017, Trump emitiu sanções bloqueando todas as transações financeiras com a Venezuela⁹. As sanções seguiram-se posteriormente em 2018 e em 2019, sendo a última emitida pelo governo Trump sobre “Bloqueio de Propriedade do Governo da Venezuela”¹⁰.

Independentemente de ter as maiores reservas de petróleo do mundo, a Venezuela enfrenta atualmente inflação desenfreada, pobreza e doenças que se apressam à luz das sanções dos EUA. A economia sofreu ainda mais devido a um embargo petrolífero dos EUA a sancionar a PDVSA (uma indústria petrolífera estatal venezuelana). As atuais sanções dos EUA já atingiram muito a economia, uma vez que os EUA eram o maior importador de petróleo¹¹ venezuelano. As sanções existentes agora proíbem as empresas norte-americanas de importar petróleo venezuelano.

Essas sanções foram resultado direto da ambição dos EUA de remover o atual presidente Maduro e instalar Juan Guaidó como presidente interino¹². Entende-se que os EUA esperam que Maduro perca o apoio dos militares à medida que fiquem sem dinheiro e assim Guaidó poderia assumir o poder (Eberhart 2019).

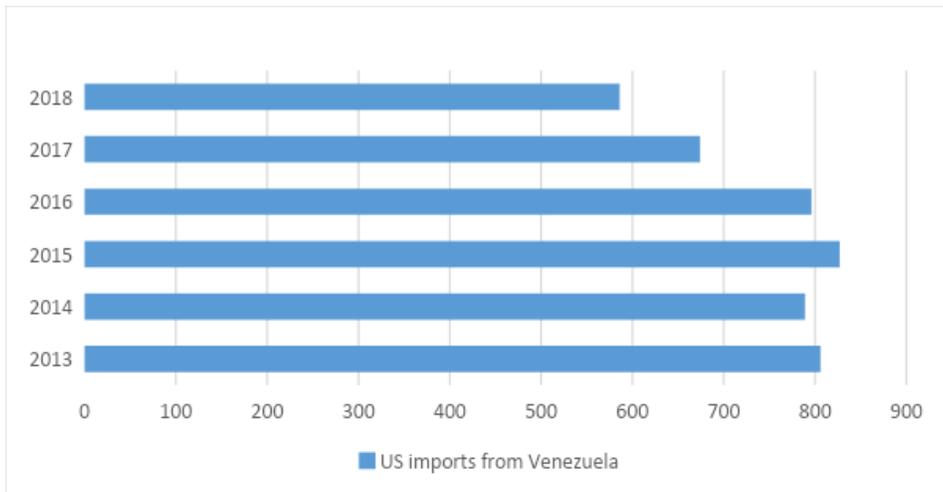
8 Ordem Executiva 13692 de 8 de março de 2015. Para mais ver: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13692.pdf>

9 Ordem Executiva 13808 de 24 de agosto de 2017. Para mais ver: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13808.pdf>

10 Ordem Executiva 13884 de 5 de agosto de 2019. Para mais ver: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13884.pdf>

11 Para mais ver: <https://www.statista.com/chart/16815/venezuelan-exports-by-country-of-destination/>

12 Ordem Executiva 13884 de 5 de agosto de 2019



Fonte: Administração de Informações energéticas dos EUA¹³

Enquanto isso, a subsidiária dos EUA, Citgo, é a única esperança da Venezuela para sustentar a economia, pois eles pagam em dinheiro pelo petróleo bruto que recebem, de modo que o governo não pode correr o risco perdê-los. Mas a atual crise na Venezuela está forçando o governo Trump a transferir o controle da Citgo para Juan Guaidó, líder do partido de oposição, ou seja, líder da Assembleia Nacional da Venezuela, que foi reconhecido pelos EUA como o presidente legítimo da Venezuela. O controle da Citgo dará a Juan Guaidó o controle da única fonte de renda restante do país, o que elevará sua influência. O secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo, declarou que Guaidó possui a autoridade para controlar as contas do país no Federal Reserve Bank de Nova York e em outros bancos segurados pelos EUA. Neste cenário, a Citgo agora só pode importar petróleo bruto venezuelano se fizer pagamentos em contas bancárias controladas por Guaidó, o que mantém Maduro em um dilema sobre exportar ou não. Maduro também hipotecou a Citgo para arrecadar dinheiro. Portanto, se a PDVSA não cumprir sua garantia, a Citgo pode ser apreendida. A empresa estaria vulnerável a uma aquisição por credores como a Rosneft, uma companhia petrolífera russa, juntamente com outras companhias petrolíferas que possuem participação na empresa (Nick Wadhams 2019) (Alexandra Ulmer 2017).

No entanto, as sanções dos EUA à Venezuela afetaram reciprocamente a segurança energética dos EUA, uma vez que as refinarias dos EUA importam cerca de 7 milhões de barris por dia de petróleo, a maioria petróleo bruto pesado

¹³ Para mais ver: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epoo_imo_mbbldpd_a.htm

e a Venezuela tem sido uma fonte significativa desses barris. A interrupção do fornecimento causada pela Venezuela expõe uma vulnerabilidade na Segurança Energética Americana. Recentemente, o governo Trump está considerando liberar cerca de 649 milhões de barris de petróleo nas reservas estratégicas de petróleo, o estoque de petróleo de emergência do país.

b) O Papel Desempenhado pela Rússia na Venezuela por Meio da Indústria Petrolífera

A Rússia vem tentando fortalecer seus laços com a Venezuela em meio à crise em curso no país e reafirmar seu domínio global similar à era pré-soviética. Por isso, Moscou vem tentando ajudar a Venezuela em meio às sanções dos EUA. A Rússia tem influência sobre o setor energético na Venezuela à bem sucedida diplomacia russa liderada por Igor Ivanovich Sechin, chefe da Rosneft (companhia petrolífera nacional russa). Esta ação pode ser vista nas ações de companhias petrolíferas russas que operam lá como Gazprom Neft, Rosneft, Lukoil, Surgutneftegaz e TNK-BP. Estas empresas russas estabeleceram projetos de exploração conjunta de petróleo com a PDVSA.

A política russa sobre a Venezuela é fortemente influenciada por Igor Sechin, que detém uma das posições mais poderosas da Rússia e é considerado o aliado mais próximo de Putin. Seu conhecimento sobre o setor energético pode ser visível a partir de seu trabalho sobre a indústria petrolífera, “caso o controle estatal, a consolidação e o poder político sejam considerados acima das forças de mercado, como o lucro” (Geohistória 2018). Em 2008, Sechin, depois de assumir o poder de vice-primeiro-ministro russo e presidente da Rosneft, visitou a Venezuela para aprofundar os laços com a PDVSA. Sechin estava de olho na bacia do rio Orinoco. O petróleo pesado que era muito caro para perfurar levou a um acordo entre ambas as empresas para explorar em parceria. Em 2012, a Rosneft assinou oito acordos com a Venezuela sobre projetos energéticos. Destaca-se, portanto, a posição chave de Sechin, representando Putin (Rosneft 2017) (Europetrole 2012) (Gabuev 2006).

Os Campos Petrolíferos Venezuelanos

A Venezuela produz a maior parte de seu petróleo a partir de duas bacias, Maracaibo no oeste e a bacia oriental, que inclui a sub-bacia de Maturin

e o cinturão de petróleo pesado de Orinoco. As reservas pesadas de petróleo do Orinoco são vastas, desafiadoras para produzir e requerem uma grande quantidade de dinheiro para processamento.

Inicialmente, a Venezuela convidou poucas companhias petrolíferas internacionais para participar do desenvolvimento dessas reservas. Empresas como ExxonMobil, BP, Chevron, Total e ConocoPhillips investiram bilhões de dólares em tecnologia e infraestrutura para transformar petróleo pesado em exportações de petróleo bruto (Andrew J Stanley 2019). Vendo o preço do petróleo subir em 1999, a administração Chávez aprovou a lei de hidrocarbonetos que aumentou a propriedade da PDVSA em suas próprias reservas de petróleo, aumentando assim os impostos. Não encontrando outra opção, a maioria das empresas presentes concordou com a lei, exceto ConocoPhillips e ExxonMobil. Com isso, seus bens foram tomados como garantia e as empresas expulsas do país.

A Bacia do rio Orinoco - Venezuela

A Bacia do rio Orinoco é uma das mais ricas reservas de petróleo pesado do mundo. Ela proporcionou uma grande oportunidade para Rosneft desempenhar um papel importante na região latino-americana, já que a Venezuela não tem dinheiro e tecnologia para perfurar petróleo pesado. Como resultado, Putin deu a Chávez um pagamento multimilionário pelos direitos de exploração de petróleo no Cinturão do Rio Orinoco. A companhia petrolífera nacional venezuelana, PDVSA, criou uma empresa conjunta com empresas petrolíferas russas para desenvolver quatro blocos no Cinturão petrolífero de Orinoco. Os quatro blocos são Ayacucho, Boyacá, Carabobo e Junín (Venezuelaanálise 2010). O campo petrolífero Junín-6, que tem reservas geológicas de mais de 50 bilhões de barris de petróleo, será desenvolvido em paridade por um consórcio de cinco grandes companhias petrolíferas russas, Gazprom Neft, Lukoil, Rosneft, Surgutneftegaz e TNK-BP (Tyumenskaya Neftyanaya Kompaniya, Tyumen Oil Company) por meio do National Oil Consortium (Gasprom Neft 2012).

A Lukoil trabalhará com a PDVSA no bloco Junín 3, a Gazprom realizará atividades de certificação no bloco Ayacucho 3 e a TNK-BP trabalhará com a PDVSA no Ayacucho 2. O acordo entre a PDVSA e a TNK-BP para o trabalho no Ayacucho 2 foi assinado em outubro de 2007. Também foi assinado o acordo de projeto Carabobo-2 entre Rosneft e PDVSA (Compelo Energy 2008).

O NOC (Consórcio Nacional do Petróleo)

O Consórcio Nacional de Petróleo é dono e opera projetos de produção de petróleo. A empresa foi fundada em 2008 e está sediada em Moscou, Rússia. Em 2012, Sechin iniciou a compra da TNK-BP como um todo do Reino Unido (Reino Unido) com sede na BP em um acordo de 55 bilhões de dólares porque o acordo de investimento tinha uma parceria de 50/50 entre dois países¹⁴ (Neate 2013). Esta aquisição levou a Rosneft ao controle de cerca de 40% da produção de petróleo da Rússia e 60% da participação na NOC. Em março de 2010, a NOC e a PDVSA registraram uma joint venture, a PetroMiranda, para desenvolver o bloco Junín-6. A PDVSA detém 60% de participação no JV, enquanto a NOC possui 40%. Em 2013, Igor Sechin, Presidente do Conselho de Administração da Rosneft, foi eleito Presidente do Conselho de Administração do Consórcio Nacional de Petróleo. Depois de chegar ao poder, Sechin, em 2014, comprou a participação de 20% da Lukoil no Consórcio Nacional de Petróleo (NOC), que agora deixa a Rosneft com 80% de participação total no NOC. Isso dá à Rosneft uma vantagem comparativa no setor energético da Venezuela (Rosneft 2012) (Rosneft 2016).

Os 20% restantes da NOC pertencem à Gazprom Neft, a Gazprom opera na Venezuela sob acordo com a PDVSA desde janeiro de 2005. O acordo dá à Gazprom o direito de participar do projeto de certificação das reservas de blocos Ayacucho-3 localizadas no Cinturão de Petróleo de Orinoco, uma parte central da Venezuela (Gazprom 2008).

Em 2013, a PDVSA e a russa Rosneft concordaram em gerenciar a exploração e produção de hidrocarbonetos em dois campos no rio Orinoco, o bloco Carabobo-2, através da Petrovictoria, uma nova joint venture entre as companhias petrolíferas estatais da Venezuela. A joint venture, iniciou seu primeiro negócio em 2016 e atingiu 120.000 barris por dia e espera alcançar mais como citado pela Ramirez (Interfax 2013).

A partir da análise acima, pode-se entender que as decisões da Rússia em relação à Venezuela são fortemente impulsionadas por seus interesses econômicos. Devido a seu interesse no setor energético, a Rússia não deixará o regime de Maduro entrar em colapso devido aos esforços liderados pelos EUA no país. Os EUA já impuseram sanções à Rosneft por comprar petróleo venezuelano, em desacordo com o direito internacional, desempenhando o papel de regulador no mercado mundial de petróleo. Além disso, as sanções

¹⁴ O acordo torna a companhia petrolífera estatal russa a maior produtora de petróleo listada no mundo e aumentará a produção diária de petróleo da Rosneft para 4 milhões de barris por dia – mais do que a produção diária do Canadá ou do Iraque

unilaterais não são legalmente reconhecidas. Em 2018, o CEO da Rosneft, Sechin, disse que as sanções impostas por Washington contra a Rússia e outros países não passavam de uma tentativa de promover empresas norte-americanas nos mercados energéticos e outros mercados globais.

Conclusão

À medida que as sanções dos EUA aumentaram na Venezuela, a Rússia começou a desempenhar um papel importante. Recentemente, John Bolton, ex-consultor de segurança nacional dos Estados Unidos, falou sobre o papel da Rússia na América Latina, afirmando que a ‘doutrina de Monroe está viva e bem’, alertando indiretamente a Rússia por seu envolvimento na América Latina. Embora qualquer declaração oficial não tenha sido do lado do atual governo dos EUA mostrando apoio ou rejeição às palavras da antiga NSA, essas alegações foram rejeitadas pelo embaixador da Rússia na Venezuela Vladimir Zaemskiy (Vox 2019) imediatamente. Recentemente, John Bolton, Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos, falou sobre o papel russo na América Latina. Ele afirmou que a Doutrina Monroe está viva e indiretamente ele alertou a Rússia em relação ao seu envolvimento na América Latina. No entanto, foi rejeitado pelo embaixador russo na Venezuela Vladimir Zaemskiy. As sanções do maior importador da Venezuela afetaram ainda mais a economia. As sanções (Vox 2019) afetam cotidiano das pessoas, pois o papel desempenhado pela indústria petrolífera estatal foi central para os programas de assistência social na Venezuela. Junto com isso, a descoberta de gás de xisto nos EUA e a incapacidade da OPEP de limitar a produção leva a Venezuela a não ter outra opção para se recuperar da crise. Associada à crise econômica, a crise política também emergiu como motivo das sanções dos EUA visando promover a mudança de regime na Venezuela. Temendo as sanções dos EUA, muitas outras companhias petrolíferas se abstiveram de fazer qualquer transação com a Venezuela.

É importante ressaltar que, devido à assistência russa à Venezuela para a entrega de petróleo, a Venezuela considera a Rússia como sua boa aliada. A Rússia continuará apoiando o regime socialista de Maduro na Venezuela devido aos seus benefícios geopolíticos e econômicos. A seriedade da questão pode ser vista pela Rússia fornecendo à Venezuela um dos melhores mísseis de defesa aérea, juntamente com um grupo de especialistas militares para operar os equipamentos. A Venezuela também depende da ajuda russa como alternativa ao sistema comercial baseado em dólares americanos. Por isso, a Rússia tem aproveitado essa oportunidade sabiamente, obtendo petróleo

barato da Venezuela. Igualmente, a diplomacia russa pode fechar a assinatura de acordos com a Venezuela que permitiriam à Rússia controlar os principais blocos petrolíferos da Venezuela. Assim, é vital que a Rússia apoie Maduro, fornecendo-lhe dinheiro suficiente para administrar a PDVSA, se o regime de Maduro cair, a Rússia perderá grandes participações na região. As sanções dos EUA contra a Venezuela impulsionaram o preço do petróleo, deixando a Rússia com petróleo bruto caro e uma moeda mais barata que está ajudando a economia russa. A Rússia também está ansiosa para encampar a Citgo como garantia da Venezuela, o que afetará diretamente a segurança energética dos EUA. A partir do exemplo da própria Síria, é muito claro que a Rússia está tentando retomar sua influência de forma plena. Recuar da região latino-americana significa que a Rússia está aceitando essa região como quintal dos EUA (Arostegui 2019).

Em síntese, o mundo não quer que uma guerra ocorra por causa dos recursos. Os dois países, EUA e Rússia, têm de negociar sobre o seu papel na Venezuela. Incidentes como o envio de tropas dos EUA para proteger o petróleo saudita e os projetos de petróleo do leste da Síria são o melhor exemplo de como os formuladores de políticas dos EUA optam pela segurança energética. O governo Maduro deve ter algum espaço para desenvolver a PDVSA e a OPEP também deve ajudar a Venezuela a se recuperar dessa crise, limitando sua produção de petróleo. A instabilidade na Venezuela novamente criará instabilidade em toda a região latino-americana, levando à migração e à crise política que finalmente ameaça a segurança nacional dos EUA. Ao retirar-se da Síria, o governo Trump sinalizou ao mundo que agora está se concentrando em corrigir seu déficit em conta corrente e superar sua principal rival, a China. Os EUA não querem que a Venezuela seja um espinho no seu processo de desenvolvimento, engajando-se em uma guerra por procuração contra a Rússia na Venezuela, especialmente durante o aumento das guerras comerciais EUA-China. Assim, os EUA devem encontrar meios para começar a colaborar diplomaticamente com a Venezuela ao invés de subestimá-la. A Venezuela detém mais reservas de petróleo do que a Arábia Saudita e pode ser um local estratégico para os EUA e a Rússia satisfazerem sua fome por petróleo.

Agradecimentos

Este trabalho foi possível em parte pelo apoio da Christ University, Bangalore e PRISM (Political Risk and Intelligence Services Management). O

pesquisador também gostaria de agradecer sinceramente ao Dr. Joseph CC¹⁵, Dr. Vignesh Ram¹⁶ e Swapnil J Kishore¹⁷, por ajudar a combinar as peças e preencher a lacuna da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- Arostegui, M. 2019. Russian Missiles in Venezuela Heighten US Tensions. *The Americas*.
- BBC. 2012. Hugo Chavez calls President Bush 'the devil'. BBC.
- BBC News. 2013. Venezuela expels three US diplomats over 'sabotage'.
- Bloomberg. 2019. Company Overview of OOO National Oil Consortium. Bloomberg.
- Bowlus, J. 2019. *Venezuela, Oil and the Monroe Doctrine*. Energy Reporters.
- Chapa, S. 2018. \$1.4 billion deal allows Venezuela to keep Citgo's three U.S. refineries. *Chron*.
- Clayton, B. 2013. Chavez's *Troubled Legacy for Venezuela's Oil Industry*. Council on Foreign Relations.
- Compelo Energy. 2008. TNK-BP, PDVSA sign joint study agreement for Ayacucho-2 block. *Compelo Energy*.
- Davis, S. 2019. *Venezuela: 'All my life's savings were destroyed by hyperinflation'*. Euronews.
- Eberhart, D. 2019. Sanctions Alone Won't Remove Maduro. *Forbes*.
- Ellsworth, B. 2007. Chavez drives Exxon and ConocoPhillips from Venezuela. *Reuters*.
- Energytoday. 2019. The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped. *Energy Today*.
- europetrole. 2012. Russia and Venezuela sign eight new oil cooperation agreements. *europetrole*.
- Forero, J. 2005. Venezuela Land Reform Looks to Seize Idle Farmland. *New York Times*.
- Gabuev, A. 2006. *Russia's Support for Venezuela Has Deep Roots*. Carnegie Moscow center.

¹⁵ Professor, Departamento de Estudos Internacionais, Universidade Christ

¹⁶ Diretor, PRISM (Political Risk and Intelligence Services Management, uma unidade da COVINTS Network)

¹⁷ Fundador & CEO da COVINTS (Covert Overt Intelligence Solutions)

- Gasprom Neft. 2012. OIL PRODUCTION STARTS AT THE JUNIN-6 BLOCK IN VENEZUELA. *Press release Gasprom Neft*.
- Gazprom. 2008. Gazprom and PdVSA sign Agreement on evaluation and certification of Ayacucho-3 reserves. *Gazprom Press release*.
- Geohistory. 2018. Igor Sechin. *Geohistory*.
- IBW21. 2019. Oil History in Venezuela. IBW21.
- IBW21. 2019. Oil History in Venezuela. IBW21.
- IEA. 2016. *Oil Market Report*: 13 July 2016. International Energy Agency.
- IMF. 2019. *Inflation rate 2019*. International Monetary fund.
- Interfax. 2013. Rosneft buying TNK-BP's stake in Venezuelan JV PetroMonagas. *Interfax*.
- Johnson, K. 2013. Kerry Makes It Official: 'Era of Monroe Doctrine Is Over'. *The Wallstreet Journal*.
- Lander, E. 1996. The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993. *Latin American Perspectives*.
- Lifsher, M. 2002. Oil Workers, Angry at Chavez, Threaten Strike in Venezuela. *The Wall Street Journal*.
- Neate, R. 2013. Rosneft takes over TNK-BP in \$55bn deal. *The Guardian*.
- New York Times. 1975. Venezuela Nationalizes Her Petroleum Industry. *New York Times*.
- OPEC. (n.d.). *OPEC Annual Statistics bulletin*.
- Perumal, P. 2017. Chaos in Venezuela. *The Hindu*.
- Press reader. 2017. How to solve the riddle of Venezuela's economy. *Press Reader*.
- Reuters. 2019. China says U.S. criticism of its role in Latin America is 'slandorous'. *Reuters*.
- Rosneft. 2012. Rosneft President Igor Sechin Takes Part in First Oil Ceremony at Junin-6 Block in Venezuela. *Rosneft*.
- Rosneft. 2016. Rosneft President Igor Sechin Takes Part in First Oil Ceremony at Junin-6 Block in Venezuela. *Rosneft*.
- Rosneft. 2017. Rosneft starts production within the joint venture PetroVictoria. *Press release Rosneft*.
- Stanford University. 2005. *Oil History in Venezuela*. Stanford University.
- Stanford University. 2005. *Venezuelan Oil Unifying*. Stanford University.
- Stanley, Andrew J F. A. 2019. *The Oil Industry Won't Save Venezuela*. Center for Strategic and International Studies .
- The Economic Times. 2013, Mar 07. Hugo Chavez : been there, said that!
- The Economist. 2011. Carlos Andrés Pérez. *The Economist*.

- The Economist. 2019. John Bolton and the Monroe Doctrine. *The Economist*.
- The Guardian. 2007. Venezuela quits IMF and World Bank. *The Guardian*.
- ThoughtCo. 2018. The Complete Story of Venezuela's Revolution for Independence. *ThoughtCo*.
- Tsai, V. 2006. Putin Sends Black Puppy to Chavez, Solidifying Relations And Oil Deals. *International Business Times*.
- Ulmer, Alexandra. M. P. 2017. Russia, Venezuela discuss Citgo collateral deal to avoid U.S. sanctions. *Reuters*.
- Venezuelaanalysis. 2003. Venezuela's Mission to Fight Poverty. *Venezuela Analysis*.
- Venezuelaanalysis. 2010. Russia and Venezuela Deepen Ties with Energy, Military Deals. *Venezuelaanalysis*.
- Venezuelaanalysis. 2019. Venezuela Considers Selling Oil in Euros. *Venezuelaanalysis*.
- Venezuelaanalysis. 2019. Venezuelan Leftist Trade Union Grouping Protests Corruption, Urges Workers to Defend Nation. *Venezuelaanalysis*.
- Vox. 2019, April 18. Russian Ambassador in Caracas Rejects Monroe Doctrine Revival. *The Americas*.
- Wadhams, Nick. 2019. U.S. Asserts Guaido's Control Over Key Venezuela Bank Accounts. *Bloomberg*.
- Wald, E. R. 2016. Venezuela Is Drowning In Its Own Oil. *Forbes*.

RESUMO

A Venezuela continua a enfrentar inflação desenfreada, pobreza e doenças que se acumulam à luz das sanções dos EUA contra a PDVSA (Petroleos de Venezuela, S.A.), a companhia petrolífera estatal venezuelana. Apesar da crise, a Rússia continua a desempenhar um papel fundamental no apoio ao regime de Nicolás Maduro e na manutenção da produção de petróleo no país. A pesquisa se concentra no papel desempenhado pela Rússia em ajudar o regime atual a sobreviver contra as sanções dos EUA e quais são os interesses investidos que ela traz consigo. O propósito da pesquisa é descobrir o papel desempenhado pelas indústrias petrolíferas russas na formação da Política Externa russa na Venezuela e saber se Moscou tem alguma influência sobre o setor energético na Venezuela. O artigo dá grande importância à economia venezuelana e à geopolítica do petróleo. A pesquisa tem como objetivo dar uma nova perspectiva, explorando as nuances dos gigantes petrolíferos na formação das relações internacionais entre os países por meio de suas habilidades diplomáticas.

PALAVRAS-CHAVE

PDVSA; Venezuela; Geopolítica; Doutrina Monroe; Citgo; Bacia do Orinoco.

Recebido em 29 de novembro 2019

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Catharina Becker

UNA MIRADA A LA COOPERACIÓN DE TAIWÁN CON PARAGUAY (2009 – 2019)

Maria Antonella Cabral López¹

Introducción

La República de China - Taiwán puede ser considerada como un territorio complejo por sus matices históricos. Esta isla de 35.980 km² (Central Intelligence Agency 2019), distante a 160 kilómetros de China fue ocupada en primer término por pobladores de origen malayo-polinésico y luego por pobladores japoneses o chinos, sobre lo que existen distintas apreciaciones. Si bien existen precedentes de exploraciones hacia el siglo VI, fue hacia el siglo XV, durante la Dinastía Ming, cuando iniciaron los contactos más estrechos con China. Posteriormente fue establecida como la colonia holandesa de “Ilha Formosa”, pero esto duró sólo un par de décadas hasta que se estableció como prefectura de la provincia china de Fujian (Toro Dávila, Chacón Morales, & Pérez Le-Fort 2001).

En 1885 fue establecida como provincia de China, que en virtud del Tratado de Shimonoseki, tuvo que ceder esta isla a Japón, que había vencido en la primera guerra sino-japonesa en 1895 (Ríos 2016). Luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Civil (1946 - 1949), fue establecida la República Popular de China². Esto impulsó que el Kuomintang³ arribe a Taiwan y se establezca, bajo el liderazgo de Chang KaiShek, un gobierno autoritario con el apoyo de EE.UU (Arnone 2017). El reconocimiento de parte de este país, cesó en 1979, aunque cuasi-oficialmente, el mismo continuó

1 Professora de Economia Internacional na Universidade Nacional de Assunção. E-mail: antocabral@gmail.com

2 En este trabajo se opta, debido a la semejanza entre las denominaciones oficiales y al sólo efecto de simplificar la lectura, en denominar a la República de China – Taiwán o China Insular, como *Taiwán* y a la República Popular de China o China Continental, como *China*.

3 “Partido Nacionalista de la población China” (Arnone 2017)

bajo otras circunstancias (Library of the Congress of the United States of America 2005).

Este último hecho influyó para que progresivamente los países de Occidente siguieran el mismo camino. Conforme a lo expuesto por Ríos (2019) sólo 17 países reconocían a Taiwán a febrero de 2019, todos ellos islas del Pacífico, del Mar Caribe y de América Latina, a excepción del Vaticano y Suazilandia. La cantidad bajó a 15 en el mes de septiembre del mismo año, en el que en una misma semana, dejaron de reconocerlo Islas Salomón y Kiribati⁴. En el Cono Sur, Paraguay es el único país que mantiene relaciones con Taipei, lo que lo convierte en un interlocutor de relevancia para esta isla.

Las relaciones diplomáticas entre Paraguay y Taiwán datan del año 1957 (Embajada de la República del Paraguay en la República de China (Taiwán), 2018; Ministerio de Hacienda, 2019). Por entonces, el Embajador Paraguayo en Venezuela, Carlos Montanaro y el ex Canciller Taiwanés Yeh, Kung Chao suscribieron en Caracas un “Acuerdo por Notas Diplomáticas para el Establecimiento de las Relaciones Diplomáticas” (Fleitas 2017).

El relacionamiento bilateral se mantuvo en el tiempo y con relativa intensidad. Este material tiene como propósito presentar los aspectos fundamentales de la cooperación de Taiwán con Paraguay en el último decenio y se encuentra dividido en cuatro apartados: el primero introduce el tema de la cooperación sur-sur; mientras que en el segundo se considera a Taiwán como actor de la cooperación internacional. El tercero aborda la relación bilateral entre el país asiático y Paraguay; para finalizar con una reseña sobre la cooperación efectuada entre 2009-2019.

Metodología

Esta investigación es de tipo bibliográfica-documental. Para su ejecución se recurrió a fuentes primarias y secundarias, entre las que se emplearon: revistas científicas, libros, publicaciones periódicas, tratados y otros instrumentos legales e informes, por citar algunas.

El nivel de la investigación fue de descriptivo, en atención de que se buscó presentar los rasgos fundamentales de la cooperación sur – sur de Taiwán con Paraguay para el periodo 2009 - 2019. Esto resulta de relevancia en atención a la dispersión de la información disponible y a la escasez de materiales que presenten la presente de forma agregada. Se recurrió para la elaboración al método analítico para el desglose de los aspectos fundamentales y a la síntesis para la obtención de los resultados y su presentación.

⁴ Islas Salomón anunció su decisión el 16/09/2019 y Kiribati el 20/09/2019

Resultados

La cooperación sur-sur: algunas nociones preliminares

La cooperación implica una vinculación entre actores internacionales, la que persigue la mutua satisfacción de intereses a través de la utilización de los poderes de los que disponen para la implementación de acciones coordinadas y/o solidarias (Calduch citado por Ayllón 2007). Sotillo (2011) explica que la cooperación al desarrollo es una parte de la cooperación internacional y que la misma no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar.

Este último autor sostiene que la cooperación ha ido cargando y descargando contenidos. Debido a esto, es fundamental tener claras cuáles son las prioridades para el desarrollo, ya que éstas son las que servirán para establecer el contenido y los objetivos que condicionan las modalidades de cooperación al desarrollo (Sotillo 2011). En este mismo sentido, Calabuig Tormo et al. (2010) realizan un recorrido por las distintas concepciones predominantes del desarrollo y la influencia que han ejercido en las actividades de cooperación a través de las últimas décadas.

Asimismo, Fernández Franco & Román Marugán (2013) citan cuatro características del sistema internacional de cooperación, a saber: a. Discrecionalidad, porque la base es la libre voluntad de los donantes; b. Pluralidad, por la diversidad de actores; c. Descentralización, porque a pesar del rol que cumple el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, no existe una autoridad central o jerárquicamente superior; d. Adaptación al contexto histórico, ya que debe ser entendido conforme al momento, lo que reafirma lo expuesto anteriormente.

Las características referidas permiten inferir que la tipología de la cooperación puede ser muy variada. Los mismos autores establecen tres categorías para la cooperación, a saber: a. De acuerdo a su ámbito temático (política, económica, técnica y de promoción del desarrollo); b. Según su grado de institucionalización (informal u orgánico); c. Por el número de participantes (bilateral, multilateral y triangular) (Fernández Franco & Román Marugán 2013). Por escapar al alcance de este material, se prescinde de profundizar en las distintas clasificaciones existentes y se aborda directamente la que considera la naturaleza de los donantes y receptores, conforme sean estos países del norte o sur. Según este criterio, la cooperación puede responder a la lógica norte – sur, cuando el donante es un país desarrollado y el receptor

un país en vías de desarrollo; y sur – sur ⁵⁶ cuando tanto donantes como receptores son países en vías de desarrollo.

La cooperación sur – sur es por tanto, resultado de la búsqueda de mayor presencia de los países emergentes, que al carecer de suficientes recursos de poder duro, emplean la cooperación para marcar presencia e influencia en el área de su interés (Velázquez Flores, Prado Lallande & Díaz 2015). Asimismo, Hirst (2012, 17) sostiene que la cooperación sur - sur tiene un sentido instrumental para la política exterior, lo que permite que sea valorada como una herramienta de poder blando.

Aunque la literatura convencional, principalmente anglosajona, considere que los campos de estudio son: a. Finanzas para el desarrollo (préstamos concesionales con o sin elemento subvencionado y préstamos no concesionales a tasa de interés comercial); b. Construcción de capacidades (cooperación técnica, becas, intercambio de expertos, etc.); c. Fondos para facilitación del comercio e inversiones (créditos a la exportación, etc.), estos no son los únicos. Los análisis respecto a cooperación sur – sur son proclives a tener en cuenta tanto los fondos reembolsables como no reembolsables (Malacalza 2019, 73).

Esto refleja una dimensión político-técnica de la cooperación sur - sur, la cual se relaciona con instrumentos como las finanzas al desarrollo y los fondos reembolsables en términos más favorables, entre otros. Malacalza (2019), presenta un interesante sumario de trabajos que evidencian esta visión. El mismo autor sostiene que además de esta dimensión existe otra: la económico-comercial, la que abarca instrumentos como fondos no reembolsables, sobre la cual refiere, existe una “curiosa escasez de trabajos” (Malacalza 2019, 72).

5 Cohn (2012) señalaba que los países del Sur, son aquellos menos desarrollados social y económicamente hablando. Los mismos, por lo general, tienen un pasado colonial, sus niveles de ingresos per cápita son más modestos, la infraestructura para comunicaciones y transporte es inadecuada y el acceso a recursos tecnológicos, limitado. En lo concerniente a la institucionalidad, la misma puede presentar carencias y su influencia en el sistema internacional y sus organismos, es menor.

6 Alemany, C., & Freres, C. (2018, 63) afirman que el Sur es considerado como un grupo de países subordinados en el sistema global, los cuales no fueron mayormente distinguidos, debido a que “no eran relevantes”, para la lógica en la que los que determinaban los hechos del sistema internacional eran los países centrales. Los mismos autores sostienen que a pesar de que los países emergentes han ganado relevancia, se los sigue considerando como un “conjunto indiferenciable”, a excepción de los llamados BRICS u otros conjuntos muy particulares.

Taiwán como actor de la cooperación internacional

En primer término se abordarán las razones por las cuales Taiwán brinda cooperación internacional. Siguiendo a Chan (1997), esta faceta encuentra dos tipos de justificaciones, una legal y la otra social. La primera de ellas hace referencia a lo establecido en la Constitución Nacional taiwanesa (1947)⁷ la que señala en su Artículo 141⁸, su interés en fomentar la cooperación internacional. La segunda justificación, deviene de una amalgama de factores políticos, económicos, humanitarios y hasta morales, los que reconocen que así como la isla recibió ayuda para mejorar su bienestar, ahora *debe brindársela a los países menos favorecidos*⁹.

Por su parte, Annette Lu, quien fue Vicepresidenta de Taiwán entre 2000 y 2008, retoma la noción de poder blando y lo aplica al caso particular de esta isla. Lu reconoce en el mismo cinco elementos, a saber: a. Derechos Humanos; b. Democracia; c. Paz; d. Amor; y e. Alta tecnología. Entre ellos, destaca al primero de ellos como la base para que todo pueda surgir. Lee (2005), reconoce estos elementos y le agrega tres: 1. La voluntad del pueblo taiwanés para defender a su país; 2. Un mecanismo de defensa civil; y 3. Una alianza estrecha con Estados Unidos y Japón. Estos elementos también pueden ser considerados como razones para la cooperación internacional de esta isla.

El inicio de la trayectoria de Taiwán como cooperante data de 1959, cuando por primera vez envió una misión agrícola a Vietnam (Lemus Delgado 2017). Por entonces, a pesar de ser aún un país en vías de desarrollo, que recibía cooperación de Estados Unidos y de distintos organismos de cooperación como el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Asiático, por citar algunos (Chan 1997); dio inicio a este tipo de acciones, las cuales se prolongaron en el tiempo.

Durante la década de 1960, Taiwán emprendió distintas iniciativas en el marco del Comité de Cooperación Técnica Sino-África, el cual implementó proyectos agrícolas con este continente. En 1972 este organismo se fusionó en el Comité de Cooperación Técnica Internacional, el cual lideraría la cooperación técnica del país hasta 1988, cuando fue establecido el Fondo de Desarrollo de la Cooperación Económica Internacional (FDCEI). Este último fue disuelto en 1996 y se instauró el Fondo de Desarrollo de Cooperación

7 La misma fue enmendada en 2005

8 Capítulo II: Políticas Nacionales Fundamentales, Sección 2: Política Exterior

9 Chan (1997) recoge esta expresión de un boletín del IECDF, donde el Director del Departamento de Operaciones, Neville H. Huang esgrime las razones por las que coopera Taiwán.

Internacional (FDCIT; ICDF por sus siglas en inglés) (Lemus Delgado, 2017).

Este devenir estuvo influido por factores externos e internos. En el plano internacional, el reconocimiento por parte de los otros estados y la geopolítica son decisivos por sus circunstancias. Estos aspectos se encuentran estrechamente vinculados con el de la cooperación para el caso taiwanés y son descriptos a continuación.

Con la fundación de la República Popular de China el 1 de octubre de 1949, Beijing y Taipei inician una pugna por el reconocimiento internacional (Rodríguez 2008). Taiwán tuvo hasta 1971 la representación de China en la Organización de las Naciones Unidas. La Asamblea General adoptó entonces la Resolución 2758 (XXVI) mediante la cual se reconocía a los representantes de la República Popular de China su legitimidad en la organización y calidad de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la misma. Esto condujo a que los representantes de Taiwán fueran expulsados.

Rodríguez (2008) afirma que lo ocurrido en la ONU, el proceso de descolonización y la vinculación entre la Administración Nixon y Beijing lograron revertir el predominio de Taipei en esta disputa. Una evidencia de esto, es que en los años posteriores, el reconocimiento de Taiwán en el campo diplomático fue menguando aceleradamente. Sólo en América Latina y el Caribe, estos países establecieron relaciones diplomáticas con la República Popular de China entre 1970 y 1980: Chile, Perú, Ecuador, México, Argentina, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Venezuela, Brasil, Surinam, Barbados y Colombia.

El año 1979 es un año trascendental para la historia reciente de Taiwán. Fue entonces cuando Estados Unidos, su principal apoyo internacional, cambió su postura sobre la isla. Asimismo, Beijing inició su apertura con un proceso de reformas. El Partido Comunista Chino adoptó en lugar de la lucha de clases como su prioridad nacional, la modernización bajo el socialismo (Wong 2000).

Esta coyuntura, sumada a factores internos, como la creciente demanda de participación de parte de los ciudadanos; hizo que Taipei deba modificar sus políticas. Wong (2000) señala que al morir Chiang Ching-kuo se cambió hacia una “Diplomacia pragmática” en lugar de la “Diplomacia práctica” que había sido adoptada hasta entonces. Este cambio implicó: una coexistencia con la República Popular de China menos tensa, menor rigidez en torno a denominaciones y símbolos y el mejoramiento de las relaciones con los estados comunistas. La posterior finalización de la Guerra Fría también tuvo sus repercusiones para Taipei, tanto en el plano nacional como internacional.

En 1987 es derogada la Ley Marcial¹⁰ y con ello, se inician una serie de reformas que también repercuten en la relación con China (Cornejo 2008). Cabe destacar que durante los años posteriores, Taiwán fue desarrollando su democracia, pero con el posicionamiento de la República Popular de China, el reconocimiento de varios de sus aliados viró hacia Pekín.

Es por ello, que la cooperación con países aliados a cambio de que los mismos respalden su posición a nivel internacional, ha sido muy importante para Taiwán debido a que este soporte es central para su entidad en el sistema internacional actual. Al mismo tiempo, esta política ha estado sujeta a las acciones y los instrumentos desplegados por China en esta disputa, entre las cuales la cooperación es uno de los elementos clave es la cooperación (Lemus Delgado 2017).

Luego de esta breve reseña, se mencionarán algunos de los principales rasgos de la cooperación otorgada por Taiwán. Chan (1997) asevera que el Ministerio de Relaciones Exteriores recomendó con énfasis al ICDF, tres condiciones deberían observarse para ser sujeto de la misma, a saber: a. Ser un país amistoso con Taipei; b. Contar con buenos antecedentes de pago; c. Que el Producto Nacional Bruto per cápita sea menor a USD 2.500.

La primera de las condiciones citadas era muy abarcativa. La reunían los países con los que Taiwán mantenía relaciones diplomáticas y aquellos con las que no se tenía este tipo de vinculación, pero que permitían que las oficinas taiwanesas operaran bajo la denominación “República de China”. Así también, aquellos con los que se mantenían robustos vínculos comerciales o culturales; los que tenían intención de mejorar sus relaciones con Taipei y los que no eran hostiles. Como se observa, el criterio era amplio y cada caso era abordado de forma particular por las autoridades respectivas. Como ejemplo puede citarse el caso de los países que formaban parte de la órbita soviética, los que fueron considerados negativamente primero y luego como “amistosos” (Chan 1997). La promoción de relaciones amistosas con aliados diplomáticos es mencionada explícitamente como una de las primeras metas en la provisión de ayuda en el Libro Blanco de la Política de Cooperación de Taiwán (2009).

Además de esta última razón citada, ese documento señala como otras razones: el cumplimiento de la responsabilidad de Taiwán como miembro de la comunidad internacional; la protección de la seguridad humana; la retribución a la comunidad internacional¹¹; y el desarrollo del sentido

¹⁰ Impedía que las personas formen partidos políticos, así como también limitaba la posibilidad de realizar reuniones y de expresarse (Herrera Feligreras & Lu 2006)

¹¹ Chan (1997) señala que la experiencia taiwanesa en materia de cooperación, en la que fue

humanitario.

En cuanto a las regiones priorizadas para otorgar cooperación, en primer término puede mencionarse a Asia, área en la que se encuentra inserto y con la que mantiene fuertes vínculos comerciales y de inversión. En segundo término, América Latina y el Caribe, es la región en donde se encuentran la mayor cantidad de sus aliados, y más rezagados: Europa del Este y África (Chan 1997).

De forma general, la cooperación taiwanesa al desarrollo, se divide en bilateral y multilateral. En el caso de la primera de ellas, se llevan adelante los siguientes tipos de proyectos: asistencia con infraestructura básica, asistencia técnica, asistencia humanitaria y los vinculados a educación y formación. Las iniciativas multilaterales, por su parte, se dividen en: donación a organizaciones internacionales, aportes a fondos destinados a la cooperación internacional, inversiones y financiamiento a través de organizaciones internacionales (Ministry of Foreign Affairs of Taiwan 2009).

El Gobierno taiwanés consolidó su cooperación en 1997 en un fondo denominado Fondo de Desarrollo y Cooperación Internacional de Taiwán¹² (International Cooperation and Development Fund s. f.), tal como se mencionó previamente. Este organismo busca, conforme al Art. 7 de su carta fundacional, aspectos como ser: la promoción del desarrollo social y económico de los países receptores; la cooperación con organismos internacionales, instituciones o gobiernos, que promuevan la promoción del desarrollo social y económico de los países receptores; la provisión de asistencia humanitaria a refugiados o países afectados por desastres naturales; la asistencia técnica o servicios para fortalecer la capacidad industrial; la concreción de misiones que mejoren y desarrollen a los sectores agrícola, industrial, económico, médico y educativo de los países receptores; y otras que refuercen la cooperación internacional y el desarrollo con otros países.

El mismo tiene presencia en los países latinoamericanos a los que apoya por medio de misiones técnicas y médicas, proyectos de asistencia humanitaria, préstamos e inversiones y voluntarios; el detalle se aprecia en la Tabla 1. Conforme a los datos publicados por el ICDF en su web (2019), cuenta en América Central con cinco misiones técnicas. Estas son: Honduras, Nicaragua, Guatemala, Belice, una correspondiente a América Central y dos en América del Sur: Ecuador y Paraguay.

primero receptor y luego donante, le brindó la posibilidad de transferir lo aprendido en el proceso a otros países en vías de desarrollo. Esto fue denominado por funcionarios taiwaneses como “Taiwan experience”.

12 Conocido por sus siglas FDCIT o ICDF (en inglés)

Tabla 1: Áreas de cooperación del ICDF en América Latina

País	Misiones en el extranjero y misiones médicas	Proyectos de asistencia técnica y humanitaria	Proyectos de préstamos e inversiones	Programa de voluntariados	Servicio juvenil en el extranjero
Guatemala	Si	Si	Si	No	Si
Ecuador	Si	Si	No	No	Si
El Salvador*	Si	Si	Si	No	Si
Belice	Si	Si	Si	Si	Si
Honduras	Si	Si	Si	No	Si
Nicaragua	Si	Si	Si	Si	Si
Panamá*	No	Si	No	Si	No
Paraguay	Si	No	Si	Si	Si

• El Salvador y Panamá dejaron de reconocer la soberanía de Taiwán en agosto de 2018 y julio de 2017 respectivamente (Ríos, 2019)

Fuente: Lamus (2017) <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3141>

Relación bilateral Paraguay – Taiwán

El surgimiento de esta relación bilateral debe ser entendido en el contexto en el que emergió. En 1954 llega al poder Alfredo Stroessner, militar que establecería un régimen que gobernaría Paraguay hasta 1989 (Monte de López Moreira 2012). En el plano internacional, Stroessner como prácticamente único actor gravitante en el proceso de toma de decisiones del Paraguay, optó por un alineamiento internacional con Estados Unidos (Salum-Flecha 2012), lo se tradujo en “una suerte de matrimonio de conveniencia propio de la Guerra Fría” (Scavone Yegros & Brezzo 2010, 150). Mora & Cooney (2009) explican que a partir de este relacionamiento con Estados Unidos, el régimen stronista exhibió un férreo anticomunismo, el cual seguía los lineamientos de Washington a cambio de legitimación y ayuda.

Además de este alineamiento con Washington, se observaba un cambio de la política pendular que caracterizaba a Paraguay (Tini 2003), la que dejaba de lado a Argentina y se centraba en Brasil, en lo que se denominó “La marcha hacia el Este” (Scavone Yegros & Brezzo 2010). Complementariamente, se articularon relaciones con otros regímenes polémicos como ser el del Apartheid de Sudáfrica y el de Chiang Kai-shek de Taiwán. Estas vinculaciones estaban signadas por las coincidencias a nivel ideológico y la necesidad de

superar el aislamiento internacional (Nickson 2014).

La relación con Taiwán perduró en el tiempo a pesar de que en 1971 la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió restituir a la República Popular de China todos sus derechos en la organización y expulsar a los representantes de Chiang Kai-shek por medio de la Resolución 2758 (XXVI). Esto inició un proceso de retroceso de Taiwán en el sistema internacional, por la sucesiva pérdida de reconocimiento de los estados.

A pesar de esto y de que en 1979 Estados Unidos, principal apoyo internacional de Taipei, cambia de lineamientos y pasa a tener relaciones con Beijing (Wong 2000) Paraguay siguió reconociendo a Taiwán. La fortaleza de estos vínculos, se puede apreciar a través de la cantidad de los instrumentos bilaterales firmados por ambos países. Desde 1957 hasta 2018 se suscribieron 75 documentos, los cuales abarcaron desde aspectos diplomáticos hasta culturales, pasando por tratados comerciales y de cooperación económica (Embajada de la República del Paraguay en la República de China (Taiwán) 2018). El Tabla 2 brinda un listado de los instrumentos referentes a cooperación suscritos por Paraguay y Taiwán en el periodo 1957 - 2007.

Tabla 2: Instrumentos referentes a cooperación suscritos entre Paraguay y Taiwán

N°	Nombre	Firma	Ratificación en Paraguay ¹³	Entrada en vigor
1	Tratado de Comercio y de Cooperación Económica ¹⁴	11/05/1962	Ley 811 (18/07/1962)	29/12/1962
2	Acta sobre Cooperación Técnica y Económica	26/08/1971	---	---
3	Acuerdo por Notas Reversales relativo a la conformación de la Misión Técnica Agrícola China en el Paraguay (N.R. N° 1/73.) ¹⁵	15/02/1973	---	15/02/1973

¹³ La ratificación de los instrumentos se efectúa conforme a la naturaleza del mismo y a su contenido. Por esta razón, existen en el cuadro precedente, instrumentos que requirieron de este trámite y otros que no.

¹⁴ El mismo fue prorrogado en 1972 por 10 años más y en 1995 se firmó un Protocolo de Actualización.

¹⁵ En 1995 se suscribió un Memorándum de Entendimiento sobre el fortalecimiento del Plan de Cooperación Técnico – Agrícola.

4	Convenio de Cooperación Educativa en el Campo Científico y Tecnológico ¹⁶	19/06/1990	Ley 113 (03/01/1991)	19/06/1990
5	Acuerdo por Notas Reversales relativo a la Donación de USD 20 millones para la Construcción de una Nueva Sede para el Congreso Nacional. (N.R. N° 18/94)	21/12/1994	Ley 560 (28/04/1995)	03/05/1995
6	Carta de Intención sobre Cooperación en el Estudio de la Planificación de una Nueva Ciudad de Asunción	26/08/1995	---	05/10/1998
7	Memorandum de Entendimiento para la Promoción de un Parque Industrial en Paraguay	26/08/1995	---	26/08/1995

Fuente: Elaboración propia en base a Embajada de Paraguay en Taipei (2017) file:///C:/Users/FCE/Zotero/storage/7KQBJA3T/convenios_bilaterales_es.html

Proyectos de cooperación durante el periodo 2009 - 2019

La cooperación de Taiwán con Paraguay es de larga data y tiene diversas facetas como pudo apreciarse previamente. En este apartado, se considerarán tres aspectos de la misma: los acuerdos de cooperación bilaterales suscriptos; los proyectos emprendidos por la ICDF; y otras iniciativas.

Acuerdos de cooperación bilaterales

Durante el periodo 2009 - 2019 se suscribieron ocho documentos vinculados a la cooperación. Los mismos son citados a continuación:

1. Acta de Recepción de Desembolso de la Donación de USD 71 Millones, de la República de China (Taiwán) a la República del Paraguay (2009)
2. Convenio para Cooperación en los Ámbitos de la Cultura, la Educación, las Ciencias y el Deporte (2009)
3. Acuerdo por Notas Reversales sobre la Modificación del Acuerdo por Notas Reversales del 15/02/1973 relativo a la conformación de la Misión Técnica Agrícola China en Paraguay (2010)

¹⁶ Fue prorrogado en 1995, durante una visita oficial del Presidente de Paraguay, Ing. Juan Carlos Wasmosy.

4. Acta de Recepción de Desembolso de la Donación de USD 737.000 otorgada por la República de China (Taiwán) a la República del Paraguay para el Financiamiento del Proyecto Prioritario del Ministerio de Relaciones Exteriores (2010)

5. Acta de Recepción de Desembolso de la Donación de USD 500.000 otorgada por la República de China (Taiwán) a la República del Paraguay para el Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores (2013)

6. Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Financiera No Reembolsable Periodo 2013-2018 (2014)

7. Acuerdo de Cooperación Económica (2017)

8. Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Financiera No Reembolsable Periodo 2018-2023 (2018)

El primero de los documentos suscriptos fue el Acta de Recepción de Desembolso de la donación de USD 71 millones de la República de China (Taiwán) a la República del Paraguay, la cual data del 9 de julio de 2009. La mencionada suma de dinero tendría como propósito fortalecer la vinculación y las cooperaciones bilaterales entre ambos países y sería destinada a los programas prioritarios del gobierno paraguayo (Gobierno de la República del Paraguay & Gobierno de la República de China (Taiwán) 2009).

En el marco de esta donación, se entregó en 2008, un anticipo de USD 24 millones los cuales fueron destinados a la regularización de asentamientos, políticas agrarias, asentamientos sostenibles, administración de obras públicas y soluciones habitacionales. Con la firma del acta fueron entregados otros USD 8 millones, mientras que antes de agosto de 2010 deberían transferirse USD 8.888.400 y el saldo de USD 30.111.600 sería desembolsado antes de agosto 2013 (Ministerio de Hacienda 2009).

Los fondos recibidos, según el Decreto N° 2775/2009, fueron destinados para, además de los programas y proyectos previamente citados, diversas carteras. Algunas de ellas son mencionadas a continuación: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁷ y el Ministerio de Defensa, entre otros organismos del Estado.

¹⁷ Las actas de recepción de donaciones de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentran reseñadas entre los siete instrumentos suscriptos, pero forman parte de la distribución de la donación de USD 71 millones efectuadas para el periodo 2008 – 2013. El desembolso de USD 737.000 fue destinado a un “Proyecto de Potenciación Tecnológica y de Comunicaciones” y el de USD 500.000 para un proyecto de mejora de la gestión institucional del organismo.

El segundo de los instrumentos citados fue el Convenio para Cooperación en los Ámbitos de la Cultura, la Educación, las Ciencias y el Deporte. El mismo fue firmado el 8 de septiembre de 2009 y tenía como propósito favorecer la cooperación en las áreas detalladas, para lo cual se realizarían diversas acciones, las que contemplan desde visitas de personalidades, intercambio de instituciones, otorgamiento de becas, hasta el impulso a las industrias culturales, por citar sólo algunas.

Este convenio sirvió como marco para la creación de la Universidad Politécnica Taiwán – Paraguay, la cual fue constituida como una institución pública en 2018. La mayoría de los docentes de la misma son de la Universidad Nacional de Taiwán de Ciencia y Tecnología. Cabe señalar que en el primer semestre de 2019 admitió a 109 estudiantes en las cuatro carreras que dicta: Ingeniería Civil, Ingeniería Electromecánica, Ingeniería Industrial e Ingeniería Informática.

El 8 de abril de 2010, se concretó un acuerdo por Notas Reversales para la modificación de la conformación de la Misión Técnica Agrícola China en Paraguay. El primero de los puntos reseñados fue la consideración de la misión técnica como parte de la cooperación técnica entre ambas partes y su ejecución conforme al acuerdo de 1973. También se establecía que los proyectos de la misión debían relacionarse a las siguientes temáticas:

- a) Horticultura y fruticultura, ganadería, procesamiento de productos agropecuarios, así como promoción y administración de agroindustrias
- b) Acuicultura
- c) Salud pública y cooperación médica
- d) Cooperación y promoción de la economía y el comercio (Parque industrial)
- e) Cooperación en las áreas de información, comunicación o tecnología

Otros dos puntos señalados se vincularon a los lugares de implementación de los proyectos, los cuales debían ser convenidos por ambos gobiernos y a la utilización de recursos en las iniciativas realizadas.

Los documentos citados previamente en este apartado fueron firmados durante el gobierno de Fernando Lugo¹⁸. Con la llegada de Horacio Cartes (2013 – 2018) al poder, se concretaron nuevas donaciones de parte del gobierno taiwanés, al igual que con el inicio del período de Mario Abdo Benítez (2018 -). Esta ha sido una práctica que se ha repetido en el tiempo:

¹⁸ Gobernó Paraguay desde el 15/08/2008 y destituido mediante un juicio político el 22/06/2012. Fue sucedido por su vicepresidente, Federico Franco quien le entregó el poder a Horacio Cartes.

la entrega de una donación a ser destinada por el gobierno entrante a las instituciones y/o los proyectos que el mismo estima como prioritarios.

Siguiendo con los instrumentos reseñados, y en consideración de lo expuesto en el párrafo anterior, se firmó en 2014 el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Financiera No Reembolsable Periodo 2013-2018. El mismo, a diferencia de la diversidad de iniciativas contempladas en el periodo anterior, estableció que la suma total: USD 71 millones, sería destinada por completo al proyecto “Che Tapyi – Soluciones habitacionales” cuyos objetivos son “Mejorar las condiciones de vida de los habitantes con la provisión de viviendas, puestos de salud, centros comunitarios, servicios de energía y agua potable y disminuir la falta de viviendas de la población que se encuentra en situación de pobreza y de extrema pobreza” (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay s. f.)

En otro orden de acciones, en el año 2017 se suscribió un nuevo Acuerdo de Cooperación Económica entre Paraguay y Taiwán. Este instrumento tiene como fin potenciar la relación económica, comercial y liberalizar el comercio y las inversiones. Cabe destacar que considera además elementos, como ser: las Pequeñas y Medianas Empresas, los obstáculos técnicos al comercio y la propiedad intelectual, entre otros.

Como último punto de esta reseña, es importante mencionar que en 2018 fue firmado el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Financiera No Reembolsable Periodo 2018-2023. Este documento fue ratificado mediante la Ley N° 6275/2018 y contempla, conforme a la nueva agenda bilateral, proyectos en las siguientes áreas: asistencia social y humanitaria, educación, soluciones habitacionales, infraestructura vial, seguridad y defensa, salud pública.

Proyectos emprendidos por la ICDF

La cooperación taiwanesa implementó a través de la ICDF 16 proyectos entre 2010 y 2019 (Tabla 3). Entre los mismos puede observarse el predominio de los proyectos de cooperación técnica, los que representan el 43,75% de las acciones emprendidas, y los de asistencia humanitaria, los cuales durante el periodo analizado ascendieron al 37,5%. Las demás áreas del ICDF, Educación y formación internacional y préstamos e inversiones, no revisten de mayor relevancia conforme a los datos observados.

A partir de la Tabla 3 pueden apreciarse interesantes rasgos en lo que respecta al tipo de proyectos financiados. El primero de ellos se vincula con las temáticas abordadas en los proyectos de cooperación. Se observa que existen tres proyectos vinculados con la acuicultura e igual número relacionado a

la floricultura, así como tres iniciativas referentes al tema de formación de profesionales de salud y/o gestión sanitaria.

Otro rasgo notorio es el referente a la duración de los proyectos. Para la generalidad de los proyectos ya concluidos a agosto de 2019, la duración de los mismos fue de, en promedio 32,78 meses. Cabe destacar que las acciones del área de asistencia humanitaria para el mismo periodo, evidenciaron un promedio de 15,25 meses, muy por debajo del observado para el conjunto de los proyectos de cooperación técnica, los cuales tuvieron una duración promedio de 46,8 meses.

Tabla 3: Proyectos de cooperación del ICDF en Paraguay (2009 - 2019)

	Nombre del Proyecto	Área	Fecha de inicio	Fecha de finalización
1	Proyecto de Floricultura	Cooperación técnica	01/01/2010	31/12/2013
2	Proyecto de Acuicultura	Cooperación técnica	01/01/2010	31/12/2013
3	Misión médica móvil	Asistencia humanitaria	01/01/2011	31/12/2011
4	Programa de entrenamiento a personal de salud	Asistencia humanitaria	01/01/2012	31/12/2014
5	Asistencia a poblaciones rurales afectadas por la emergencia alimentaria debido a la sequía	Asistencia humanitaria	15/11/2012	15/12/2012
6	Proyecto de producción de alimentos	Cooperación técnica	01/04/2013	31/12/2017
7	Cría y cultivo de alevines de pacú	Cooperación técnica	24/11/2014	23/11/2017
8	Programa de entrenamiento a personal de salud	Asistencia humanitaria	01/01/2015	31/12/2015
9	Desarrollo de la industria de la orquídea y propagación de cultivos de plantines de tejido	Cooperación técnica	10/02/2015	23/11/2018
10	Proyecto de mejora de la eficiencia de la gestión de la información sanitaria	Asistencia humanitaria	01/01/2016	31/12/2019
11	Cría y cultivo de alevines de surubí	Cooperación técnica	01/12/2018	31/12/2022
12	Programa de voluntarios TaiwanICDF en el extranjero	Asistencia humanitaria	01/01/2019	31/12/2019

13	Taiwan Youth Overseas Services	Cooperación técnica	01/01/2019	31/12/2019
14	Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de capacidades de apoyo a las Mipymes	S.d.	01/01/2019	31/12/2022
15	Fortalecimiento de las capacidades para la producción comercial de orquídeas	Cooperación técnica	01/04/2019	31/03/2021
16	Proyecto de enseñanza de mandarín por profesionales extranjeros	Educación y formación internacional	S.d.	S.d.

Fuente: **ICDF** <http://www.icdf.org.tw/lp.asp?ctNode=30069&CtUnit=172&BaseDSD=100&mp=2>

Otras iniciativas

Las becas otorgadas por el gobierno taiwanés también son un elemento importante de la cooperación de este país asiático con Paraguay. Según Ferreira (2017) entre 1991 y 2017, fueron entregadas 304 a jóvenes paraguayos y funcionarios estatales para que prosigan sus estudios en Taiwán en disciplinas vinculadas a Ingeniería, Administración de Negocios, Ciencias, Ingeniería Eléctrica, Ciencias de la Computación y Ciencias Sociales.

Entre las mismas, existen varios tipos. La primera de ellas se denomina “Becas de Taiwán” y fueron adjudicadas a 234 personas en el periodo referido. Estas otorgan cinco años de estudios pagos, entre los cuales un año es para el aprendizaje del idioma y cuatro para seguir una carrera.

Existen además otros cuatro tipos de becas. En primer término, las denominadas “Becas Huayu” mediante las cuales es posible estudiar chino-mandarín por un periodo de entre 6 y 12 meses y ya se beneficiaron de la misma 41 beneficiarios entre 1991 y 2017. Por otra parte, existen las denominadas “Becas de Medicina” dirigidas a estudiantes del área de salud. Asimismo, se accedió a “Becas de Maestría Ejecutiva por Internet” mediante las cuales 12 funcionarios públicos pudieron cursar estudios en español a distancia y “Becas de ICDF” que sirvieron para que 15 personas cursen estudios de grado, maestría y doctorado en inglés (Ferreira 2017).

Además de las iniciativas mencionadas previamente, existen otras acciones que buscan promover la cooperación económica entre ambos países. En estas líneas se mencionarán sólo dos de ellas: las Conferencias sobre Cooperación Económica y la promoción para la participación de empresas

paraguayas en ferias comerciales en Taiwán.

Las Conferencias sobre Cooperación Económica se llevan a cabo desde el año 1987. Este evento, cuya periodicidad fue variable, ha tenido como sede a Taipei y a Asunción de forma alternada. Participaron del mismo autoridades del más alto nivel de ambos gobiernos y empresarios de los países, interesados en concretar oportunidades de negocios.

Cabe mencionar que desde distintos estamentos oficiales de ambos países, se apoyó la participación de empresas paraguayas en ferias comerciales, específicamente en Food Taipei. Esta muestra es una de las exposiciones alimenticias más conocidas del sudeste asiático y las empresas paraguayas participaron en diversas ediciones de la misma.

Finalmente, y pese a no ser el foco de este material, es importante señalar que también existen dos préstamos del Export-Import Bank of the Republic China, los cuales se están honrando. El primero de ellos data de 2013, asciende a la suma de USD 20 millones y fue destinado a proyectos de desarrollo del sector agropecuario. Mientras que el segundo, fue por un monto de USD 70 millones que fueron utilizados para proyectos de financiamiento para cooperativas agropecuarias, desarrollo de pequeñas y medianas empresas y construcción de caminos para todo tiempo.

Algunas Reflexiones Finales

Taiwán posee una rica historia que contempla diversas etapas en los últimos siglos. En la segunda mitad del siglo XX, con la fundación de la República Popular de China, debió efectuar distintos esfuerzos para promover su reconocimiento internacional frente a las adhesiones que Shanghái iba obteniendo.

Uno de los países con los que se vinculó es Paraguay, con el cual desde 1957 mantiene relaciones diplomáticas de forma ininterrumpida. Si bien la relación surgió en plena Guerra Fría, la misma se prolongó en el tiempo a pesar del devenir del sistema internacional y de los distintos reveses diplomáticos que tuvo este territorio asiático. Con el paso de los años esta relación se tornó aún más relevante, ya que a octubre de 2019, reconocen a Taiwán 15 países, de los cuales este estado latinoamericano es el único del Cono Sur. Esta coyuntura promueve que el relacionamiento y la cooperación, sean intensos.

La cooperación sur – sur resulta entonces de la necesidad de aumentar la presencia de aquellos países emergentes, que recurren a ella como una herramienta de poder blando ante su limitado poder duro. Además, partiendo

de la consideración que este tipo de cooperación tienen una dimensión político-técnica, en la que se consideran las finanzas al desarrollo y los fondos reembolsables en términos más favorables, por citar dos ejemplos; y una económico-comercial, que contempla por ejemplo fondos no reembolsables, se examinó la cooperación brindada por Taiwán a Paraguay desde 2009 a 2019.

Durante el periodo de análisis de este material, se suscribieron ocho instrumentos, los cuales sirvieron como marco para distintos proyectos. Uno de los principales rasgos identificados es el acuerdo, al inicio de cada quinquenio del gobierno entrante, de un documento en el cual se establece el monto de la cooperación no reembolsable a ser otorgado y la variación del destino de los mismos conforme a los intereses de las autoridades entrantes y/o a la agenda bilateral. Para los periodos 2008 – 2013 y 2013 – 2018 el monto de lo donado ascendió a USD 71 millones para cada uno de los periodos, mientras que para el 2018 – 2023 la cifra comprometida ascendió a USD 150 millones.

Fue posible observar que el tema de soluciones habitacionales fue constante entre los proyectos emprendidos. Sin embargo, Lugo y Abdo Benítez seleccionaron un listado de otros temas para ser abordados también, mientras que Cartes destinó todo el monto al proyecto “Che Tapyi – Soluciones habitacionales”.

Respecto al trabajo de la ICDF en Paraguay, esta institución desarrolló 16 proyectos entre 2010 y 2019, entre los que predominan los proyectos de cooperación técnica y los de asistencia humanitaria. Las principales temáticas abordadas en los proyectos de cooperación se relacionan con la acuicultura, la floricultura y la formación de profesionales de salud y/o gestión sanitaria, entre otras.

Otro tipo de instancia de cooperación es la de las becas y también, aunque con mucha menor visibilidad, la de organización de Conferencias de Cooperación Económica entre ambos países y la participación en ferias comerciales.

REFERÊNCIAS

Alemany, C., & Freres, C. (2018). América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo. *Revista de Cooperación y Desarrollo*, 5(1), 59–84.

Arnone, A. G. (2017). *A 105 años de la fundación del partido Kuomintang en Chi-*

- na. <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/08/Arnone.pdf>
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 7–22. 1/2/2015.
- Bloom, W. (1990). *Personal identity, national identity and international relations*. Cambridge University Press.
- Calabuig Tormo, C., Gómez-Torres, M. de los L., Boni Aristizábal, A., Cuesta Fernández, I., Lozano Aguilar, J. F., Monzó Balbuena, J. M., & Torres Martínez, A. J. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Edición revisada. (Calabuig Tormo, Carola y Gómez-Torres María). Fustabloc. <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>
- Central Intelligence Agency. (2019). Taiwan. *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/tw.html>
- Chan, G. (1997). Taiwan as an Emerging Foreign Aid Donor: Developments, Problems, and Prospects. *Pacific Affairs*, 70(1), 37–56. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2761227>
- China Continental desembarca en Paraguay. (2018, August 23). *Diario 5días*. <https://www.5días.com.py/2018/08/china-continental-desembarca-en-paraguay/>
- Cohn, T. (2012). *Global Political Economy* (6). Pearson Education Limited.
- Cornejo, R. (2008). La participación política y los desafíos de las nuevas democracias: notas sobre China y Taiwán. In *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur* (pp. 215–235). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100711084629/12corne.pdf>
- Embajada de la República de China (Taiwán) en la República del Paraguay. (2019, July). *Universidad Politécnica Taiwán-Paraguay (UPTP) convoca al Curso de Inducción 2019 para el Examen de Ingreso 2020*. Embajada de La República de China (Taiwán) https://www.roc-taiwan.org/py_es/post/13783.html
- Embajada de la República del Paraguay en la República de China (Taiwán). (2018). *Instrumentos Bilaterales suscritos entre la República del Paraguay y la República de China (Taiwán)*. https://www.embapartwroc.com.tw/convenios_bilaterales_es
- Esteban, M. (2008). The diplomatic battle between Beijing and Taipei in Latin America and the Caribbean. *Fifth Conference of the European Association of Taiwan Studies*, Praga. <https://www.soas.ac.uk/taiwanstudies/>

eats/eats2008/file43180.pdf

- Fernández Franco, L., & Román Marugán, P. (2013). *Manual de cooperación al desarrollo*. Síntesis Editorial.
- Ferreira, N. (n.d.). En 26 años, Taiwán otorgó 304 becas de estudios a paraguayos. Diario *La Nación*. Retrieved 28 October 2019, from /2017/02/05/26-anos-taiwan-otorgo-304-becas-estudios-paraguayos/
- Fleitas, C. J. (2017, April 29). Conferencia sobre los 60 años de Relaciones Diplomáticas entre Paraguay y la República de China (Taiwán). *Conferencia sobre los 60 años de Relaciones Diplomáticas entre Paraguay y la República de China (Taiwán)*. http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2017/05/Presentaci_n_60_a_os_de_relaciones_diplom_ticas_Pa.pdf
- General Assembly – United Nations Organization. *Restitución de los legítimos derechos de la República Popular China en las Naciones Unidas, 2758 (XXVI) Resolución (1971)*. [https://undocs.org/es/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2758(XXVI))
- Taiwan (Republic of China)'s Constitution of 1947 with Amendments through 2005, (2005). https://www.constituteproject.org/constitution/Taiwan_2005.pdf?lang=en
- Gobierno de la República de China (Taiwán), & Gobierno de la República del Paraguay. (2009). *Convenio para Cooperación en los Ámbitos de la Cultura, la Educación, las Ciencias y el Deporte*.
- Gobierno de la República de China (Taiwán), & Gobierno de la República del Paraguay. (2010). *Notas Reversales para la modificación de la conformación de la Misión Técnica Agrícola China en Paraguay*.
- Gobierno de la República de China (Taiwán), & Gobierno de la República del Paraguay. (2014). *Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Financiera No Reembolsable Periodo 2013-2018*.
- Gobierno de la República de China (Taiwán), & Gobierno de la República del Paraguay. (2017). *Acuerdo de Cooperación Económica entre Paraguay y Taiwán*.
- Gobierno de la República de China (Taiwán), & Gobierno de la República del Paraguay. (2018). *Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Financiera No Reembolsable Periodo 2018-2023*.
- Acta de recepción de desembolsos de la donación de dólares de los Estados Unidos de América setenta y un millones, de la República de China (Taiwán) a la República del Paraguay, (2009).
- Herrera Feligreras, A., & Lu, Y.-T. (2006). Taiwan, cambio político e identidad nacional. Huarte de San Juan. *Geografía e Historia*, 13, 131–150.

- Hirst, M. (2012). Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1687.pdf
- ICDF. (2019). *Central America* [HTML]. <https://www.icdf.org.tw/lp.asp?ct-Node=29868&CtUnit=199&BaseDSD=101&mp=2>
- International Cooperation and Development Fund. (n.d.). *About the Taiwan ICDF*. <https://www.taiwanembassy.org/public/Attachment/012022363471.pdf>
- Lee, S. (2005). A New Interpretation of “Soft Power” for Taiwan. *Taiwan International Studies Quarterly*, 2(1), 1–23.
- Lemus Delgado, D. (2017). La Ayuda Oficial al Desarrollo de Taiwán en América Latina a la sombra de China: Entre la identidad nacional y el reconocimiento internacional. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), 51–67.
- Library of the Congress of the United States of America. (2005). *Country profile: Taiwan*. <https://www.loc.gov/rr/frd/cs/profiles/Taiwan.pdf>
- Malacalza, B. (2019). La política de la cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe. *Colombia Internacional*, 98, 67–103.
- Ministerio de Hacienda. (2009). *Acta de recepción de desembolsos de la donación de dólares de los Estados Unidos de América setenta y un millones, de la República de China (Taiwán) a la República del Paraguay*.
- Ministerio de Hacienda. (2019). *Paraguay-Taiwan*. <http://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-deintegracion/bilaterales/paraguay-estados-unidos-1>
- Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay. (n.d.). *Che Tapyi*. Retrieved 18 October 2019, from <https://www.muvh.gov.py/?programas=che-tapyi>
- Ministry of Foreign Affairs - Republic of China (Taiwan). (2009). *White Paper on Foreign Aid Policy*. <https://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/1120/588/cd6ed551-6f33-478f-a96d-f6053bc2e959.pdf>
- Monte de López Moreira, M. (2012). *Historia del Paraguay*. Servilibro.
- Mora, F. O., & Cooney, J. (2009). *El Paraguay y Estados Unidos*. Intercontinental Editora.
- Nickson, A. (2014). *La Guerra Fría y el Paraguay*. El Lector.
- Por el cual se modifica el anexo del decreto nffi 11822 del 6 de febrero de 2008 “Por el cual se acepta la donación otorgada por la República de China

- (Taiwán) a la República del Paraguay, destinada al financiamiento de proyectos prioritarios en el marco del acuerdo de cooperación bilateral suscrito entre ambos países”, (2009).
- Ríos, X. (2016). El Conflicto China-Japón. *Observatorio Iberoamericano de La Economía y La Sociedad Del Japón*, 25, 113–128.
- Ríos, X. (2019). *El estado de las relaciones China - América Latina* (1/2019). https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT_FC_01.pdf
- Rodríguez, M. E. (2008). La batalla diplomática de Beijing y Taipéi en América Latina y el Caribe. *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, 81, 209–231.
- Salum-Flecha, A. (2012). *Origen, Desarrollo y Modernización de la Política Exterior del Paraguay*. Intercontinental Editora.
- Scavone Yegros, R., & Brezzo, L. (2010). Los tiempos de Stroessner y la transición a la democracia. In *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay* (Vol. 19). El Lector.
- Silva Vera, C. P., & Cruz Aguilar, B. A. (2015). La política externa paraguaya: un estudio comparativo entre los gobiernos de Fernando Lugo (2008-2012) y Horacio Cartes (2013- 2014). *I Encontro Internacional de Política Externa Latinoa-Americana: Mapeando a Política Externa do Cone Sul, Foz do Yguaçu*. <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/1513/NUPELA%20-%207-17.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sotillo, J. A. (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Los libros de la Catarata.
- TaiwanICDF — Introduction. (n.d.). Retrieved 6 August 2019, from <http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=4470&CtNode=29840&mp=2>
- Tini, M. N. (2003). Argentina - Paraguay, una relación especial. *Relaciones Internacionales*, 25, 1–29.
- Toro Dávila, A., Chacón Morales, A., & Pérez Le-Fort, M. (2001). La República Popular China y el conflicto con Taiwán: un estrecho margen de maniobra. *Estudios Internacionales*, 34(133), 71–107.
- Velázquez Flores, R., Prado Lallande, P., & Díaz, I. (2015). Relaciones Internacionales y desarrollo global: enfoques teóricos y mecanismos de promoción. In *Los estudios del desarrollo global en perspectiva* (pp. 79–105). Universidad de Baja California. https://www.academia.edu/39120171/Relaciones_Internacionales_y_desarrollo_global_enfoques_te%C3%B3ricos_y_mecanismos_de_promoci%C3%B3n
- Wong, T. K. (2000). Changing Taiwan’s foreign policy: from one China to two

states. *Asian Perspective*, 24(1), 5–46. JSTOR.

RESUMO

La situación de Taiwán en el sistema internacional es peculiar y el reconocimiento de los demás estados es clave para su supervivencia. Paraguay mantiene relaciones diplomáticas con este país asiático desde 1957 y las mismas han permanecido a lo largo del tiempo. Este trabajo tiene como objetivo describir la cooperación sur – sur de Taiwán con Paraguay durante el periodo 2009 – 2019, una faceta muy importante de la relación bilateral entre ambas partes. Para ello, se recurrió a una investigación bibliográfica– documental, de nivel descriptivo, la cual a partir de fuentes primarias y secundarias busca presentar este caso de estudio. Entre los principales resultados obtenidos pudo apreciarse que los proyectos de cooperación no reembolsable se van ajustando conforme a negociaciones quinquenales, que existe cierta continuidad en cuanto a los temas abordados por la cooperación técnica y la existencia de otras iniciativas menos conocidas como ser conferencias y participación en ferias.

PALAVRAS-CHAVE

Cooperación Sur–Sur; República de China (Taiwán); Paraguay.

Recebido em 24 de fevereiro de 2019

Aprovado em 8 de maio de 2019

REGIÕES DE DISCÓRDIA: ANALISANDO INFLUÊNCIAS SUBNACIONAIS NAS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR E INVESTIMENTO DO CHILE PARA OS EUA DURANTE EVENTOS CRÍTICOS

Rodolfo Disi Pavlic¹

Introdução

Qual o papel da política subnacional nas políticas de investimento e comércio exterior chilenas? Os estudiosos propuseram várias teorias para explicar a influência da política doméstica no caso das políticas externas das grandes potências (Gourevitch 1986, Snyder 1991, Trubowitz 1998, 2011); no caso de Estados menores e em desenvolvimento, eles argumentaram amplamente que a formulação de políticas externas é principalmente uma função de variáveis internacionais (Katzenstein 1985). Este argumento está em desacordo, no entanto, com a alegação de que as teorias das relações internacionais são inadequadas para explicar seu comportamento (Neuman 1998). De fato, embora a maioria dos resultados da política externa seja parcialmente causada por um determinado contexto internacional, é excessivamente simplista supor que a política externa nos países em desenvolvimento seja apenas uma função das mudanças no Sistema Internacional.

Nos últimos anos, estudiosos começaram a analisar as relações internacionais e a política externa da América Latina de forma mais sistemática e comparativa (Domínguez e Fernández de Castro 2010, Gardini e Lambert 2011, Mora e Hey 2003, Pastor 2001, Russell e Tokatlian 2011, Schoultz 1998, Tulchin e Espach 2001). Esses vários trabalhos abordaram vários tópicos,

¹ Professor Assistente no Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Católica de Temuco, Chile. Doutor em Governo pela Universidade do Texas em Austin (2017). Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Notre Dame (2011). E-mail: rdisi@uct.cl

às vezes com bastante sucesso, e alguns formularam diversos argumentos teóricos que contribuem para nosso entendimento da formulação de políticas externas na América Latina. No entanto, essas contribuições tendem a compartilhar três deficiências. Primeiro, esses trabalhos são amplamente descritivos ou orientados por alguma questão e carecem de fundamentação teórica; segundo, aqueles que são teoricamente orientados analisam as relações hemisféricas do ponto de vista dos EUA; finalmente, a maioria dos trabalhos focados em mudanças no sistema internacional presta menos atenção a fatores nacionais e subnacionais nos Estados latino-americanos.

A história do comércio e investimento estrangeiro do Chile com os Estados Unidos fornece vários exemplos críticos e variações notáveis. No último meio século, o Chile passou de um modelo econômico de Industrialização de Substituição de Importação (ISI) e da nacionalização de empresas americanas para a liberalização e o livre comércio. Esse processo culminou no Tratado de Livre Comércio (TLC) EUA-Chile de 2004. O Chile também mostra um importante grau de mudança política interna durante esse período. De fato, o país experimentou o colapso da democracia, a ditadura militar e o retorno à política competitiva nos últimos quarenta anos. O que explica essa ampla gama de políticas de comércio e investimento em relação aos EUA?

Assim como no estudo da política externa latino-americana em geral, a maioria dos estudos fornece uma dúade de considerações em nível internacional sobre as mudanças na política externa chilena. Mudanças na economia política internacional (Wilhelmy 1979), o equilíbrio de grandes potências (Álamos 1999, Wilhelmy 1979) e rivalidades regionais (Colacrai e Lorenzini 2005, Álamos 1999, Wilhelmy 1979) são algumas das explicações mais comuns. As poucas explicações em nível doméstico tendem a se concentrar em variáveis como conflitos partidários e ideológicos (Mares e Rojas Aravena 2001, Wilhelmy e Durán 2003; Leight 2008), o papel das elites econômicas (Oyarzún 2013, Baeza e López 2015) e a interação de atores e instituições sociais e políticas (Porras 2003)². Por fim, aqueles que analisam comparativamente a política externa do Chile também enfatizam a importância da tradição democrática e das características do regime do país (Borges 2017; Colacrai e Lorenzini 2005, Wilhelmy 1979, Agüero 2005). Essas variáveis são importantes para entender o caso chileno e, sobretudo, consideram suas políticas domésticas e transições de regime nos últimos cinquenta anos.

Essas variáveis, no entanto, parecem ser menos úteis na explicação de eventos críticos nas relações EUA-Chile. Em períodos democráticos, o voto

² Baeza e López (2015) e Leight (2008) consideram a divisão rural como um fator que influenciou o processo de ratificação do TLC EUA-Chile, mas focam no papel que os partidos políticos e elites econômicas e políticas desempenharam no processo.

unânime da nacionalização das empresas de mineração dos EUA em 1971 e a ratificação quase universal do TLC EUA-Chile desafiam a importância das diferenças partidárias e ideológicas³. Medidas importantes tomadas durante o governo Allende, como a propriedade estatal das empresas de cobre, persistiram após 1973, e as políticas adotadas durante a ditadura de Pinochet que sobreviveram à transição para a democracia em 1990 - como a liberalização do comércio - também obscurecem a distinção entre política externa autoritária e democrática. Nenhuma dessas variáveis pode, portanto, explicar completamente a evolução da política do país.

Para explicar esses resultados, este artigo examina vários momentos que moldaram as políticas de comércio e investimento estrangeiro do Chile em relação aos EUA. Esses eventos críticos ocorreram entre 1965 e 2005 e incluem a reforma agrária de 1967; a chamada “chilenização” (1969) e nacionalização (1971) da indústria do cobre; a reabertura do setor de mineração para empresas estrangeiras e a ruína da reforma agrária (1974-1983); o TLC EUA-Chile (2004); e o imposto de “royalties” para empresas de mineração privadas (2005). Esses eventos raros são escolhidos porque constituem “conjunturas críticas” (R. B. Collier e Collier 2002) com “mudança substancial e relativamente rápida em uma variável independente ou dependente de interesse teórico” (Gerring 2004, 351).

O estudo utiliza evidências de declarações e ações de membros do Congresso (1965-1973; 1990-2005) e da junta do governo (1973-1990), bem como de fontes secundárias. Essa estratégia de pesquisa, que permite variar a incumbência governamental e o tipo de regime, mostra até que ponto os interesses econômicos subnacionais têm importância na elaboração de políticas. O estudo constata que, apesar do tamanho pequeno e da forma unitária de governo do Chile, as diferenças subnacionais têm desempenhado um papel importante na definição da natureza e forma de formulação da política externa do país, particularmente durante períodos democráticos e em questões em que as diferenças econômicas subnacionais são maiores. Assim, se a explicação se aplicar ao Chile, que poderia ser considerado um “caso de teste mais difícil”, poderá ser aplicável a vários outros contextos (George e Bennett 2005, 121)⁴.

3 Vários políticos de direita proeminentes chegaram a defender o TLC. Como explica Leight (2008, 226), “[o] protecionismo flagrante, próximo ao populismo total, da direita historicamente neoliberal, era uma raridade na política chilena pós-1990”.

4 No entanto, os distritos eleitorais são baseados no território, de modo que os congressistas respondem aos círculos eleitorais geográficos (pelo menos durante os períodos democráticos). A relativa má distribuição da câmara em favor de distritos rurais menos populosos (Snyder e Samuels 2004) acentua ainda mais a competição regional. Além disso, governos sucessivos desde os anos 90 também adotaram a descentralização política como política nacional, de

O Papel da Política Subnacional na Política Comercial na América Latina

Para explicar a variação da política comercial e de investimento estrangeiro do Chile em relação aos Estados Unidos, aplico - e refino - o arcabouço teórico desenvolvido por Trubowitz (1998). Sua explicação da mudança na definição de interesse nacional dos EUA destaca a importância das diferenças econômicas regionais na formulação da política externa nacional. Em poucas palavras, o argumento é que a especialização econômica subnacional leva a preferências divergentes de política externa, o que pode causar conflitos por decisões tomadas em nível nacional (Trubowitz 1998, 14-15).

As diferenças econômicas regionais podem se traduzir, portanto, em preferências de política externa regional diferentes e às vezes conflitantes. Existem três causas principais para as atitudes de política externa específicas de cada região (Trubowitz 1998, 15-18). A primeira é a dependência das exportações - quanto mais uma região depende das exportações, maior a probabilidade de ela preferir o livre comércio. Segunda, os gastos públicos em políticas externas, especialmente em defesa, têm efeitos redistributivos: quanto mais uma região pode obter com esses gastos (por exemplo, contratos de defesa e novas instalações), mais ela apoia políticas que os aumentam, enquanto regiões que suportam apenas os custos (tributação aumentada, menor gasto social) terá menos probabilidade de promovê-los. Finalmente, diferenças econômicas estruturais e inter-relações regionais podem produzir conflitos entre regiões quando o benefício de uma região é a perda da outra (Trubowitz 1998, 15-18).

À primeira vista, o caso chileno não se presta facilmente a uma estrutura explicativa que enfatiza as diferenças regionais. Embora exista evidência de que os interesses subnacionais afetem a política comercial em países como Brasil, Argentina e México (Pezzola 2006, 2013, 2017), o Chile difere substancialmente desses países - e dos EUA - em uma dimensão crucial: tamanho. Com uma população de cerca de 7 milhões em 1960 e 17 milhões em 2010, e uma área de terra apenas 10% maior que o Texas, o Chile - e sua economia - pode parecer pequeno demais para aplicar uma estrutura que destaque as diferenças e a concorrência subnacionais. Outra diferença importante é o sistema de governo: enquanto o federalismo “aumenta o papel da territorialidade na estruturação da política nacional” (Trubowitz 1998, 19),

modo que as diferenças subnacionais também podem se tornar mais acentuadas ao longo do tempo (Morgan 2018).

o Chile tem um sistema unitário de governo.

Como em outros países ricos em recursos, no entanto, os principais setores da economia chilena estão desigualmente distribuídos em seu território. A Corporação de Desenvolvimento da Produção (*Corporación de Fomento de la Producción de Chile* - CORFO), uma organização governamental chilena encarregada de promover o crescimento econômico, dividiu o país em zonas econômicas pela primeira vez em 1950 (CORFO 1965). Cada uma dessas zonas econômicas abrange duas ou mais das divisões administrativas de primeiro nível (regiões). As zonas econômicas da CORFO são tradicionalmente rotuladas *Norte Grande* (Grande Norte), *Norte Chico* (Baixo Norte), *Zona Central* (Chile Central), *Zona Sur* (Zona Sul) e *Zona Austral* (Extremo Sul) (Collier & Sater 2004, xix-xxi)⁵. A mineração é encontrada principalmente nas regiões do norte do país: o cobre, a principal exportação do país, é produzido junto com outros minerais no *Norte Grande* e, em menor grau, no *Norte Chico*⁶. A agricultura é encontrada principalmente na região central do Chile (o coração do país onde vive a maioria esmagadora da população) e nas zonas sul e austral, onde a silvicultura e a pecuária são importantes. O setor manufatureiro está concentrado nas cidades de Valparaíso, Santiago, Concepción e arredores na *Zona Central*.

Essa caracterização é um retrato aproximado das últimas cinco décadas da história chilena. Ainda hoje, a maioria das operações de mineração ocorre no *Norte Grande* e *Norte Chico*, a manufatura ainda está concentrada nas áreas urbanas da *Zona Central*, e a maioria das indústrias agrícolas e florestais estão localizadas na *Zona Central* e nas zonas sul. No entanto, o país experimentou uma diversificação horizontal⁷ das exportações desde a década de 1980 (Ffrench-Davis 2002, 154, Agosin 1999, 82-84), com setores da economia baseados geograficamente participando das exportações (Herzer e Nowak-Lehmann D. 2006, 1828). Assim, embora as regiões não tenham mudado suas estruturas produtivas⁸, a maioria se tornou mais orientada para a exportação. A Figura 1 mostra as contribuições flutuantes para as exportações de cada setor econômico desde 1960 no Chile. Por exemplo,

5 Para um mapa das divisões administrativas de primeiro nível do Chile e das zonas econômicas do CORFO, consulte (CELADE n.d.)

6 O único grande depósito de cobre não encontrado nas regiões do norte é o *El Teniente*, localizado na região central do Chile. Depósitos de nitrato de sódio, que precederam o cobre como principal exportação do país, também são encontrados no Grande Norte (Dunning, 2008, 216).

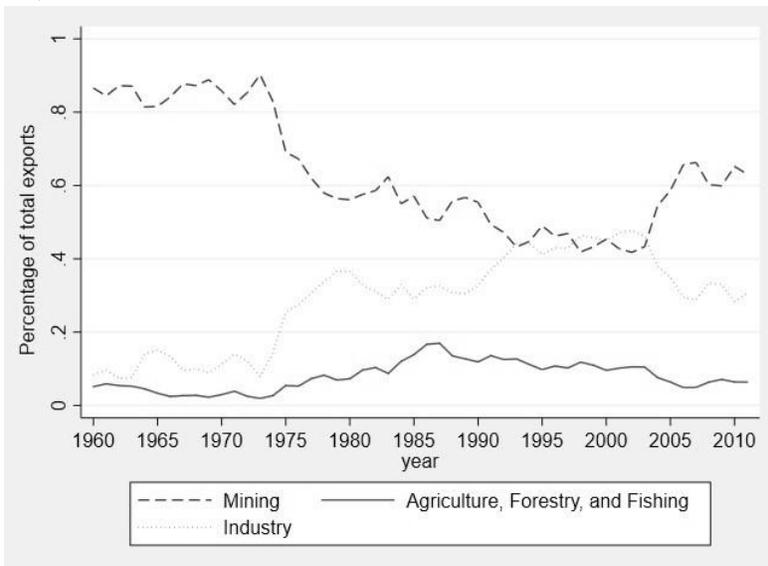
7 Diversificação horizontal refere-se à diversificação de exportações para novos setores produtivos.

8 A diversificação vertical das exportações (isto é, valor agregado) ocorreu apenas em algumas indústrias (Herzer e Nowak-Lehmann D. 2006, 1828).

mais de 80% das exportações na década de 1960 correspondiam à mineração, enquanto a indústria contribuía com menos de 10%; em 2010, as exportações de mineração ainda totalizavam cerca de 60%, enquanto as exportações industriais haviam aumentado para quase 30%. Alterações na contribuição de cada setor para as exportações podem estar associadas a mudanças e, às vezes, divergências nas preferências da política regional.

Hipótese 1: períodos em que as economias regionais chilenas divergem mais em relação à dependência das exportações experimentam mais conflitos sobre a política comercial e de investimentos.

Figura 1. Percentual do total de exportações de três setores da economia chilena, 1960-2011.



Fonte: elaboração do autor com base no BDE (2016).

Uma abordagem regional pode, portanto, encontrar solo fértil no caso chileno, mas não pode ser aplicada automaticamente, como apresentado por Trubowitz. A teoria do autor, baseada na experiência dos EUA, deve ser refinada com relação ao papel das instituições políticas em ter poder explicativo no caso de um país latino-americano como o Chile. O tipo de regime é praticamente constante nos EUA e, portanto, não explica a variação na formulação de políticas. Como no resto da América Latina, esse não é o caso no Chile. De fato, a mudança de regime é um dos fatores mais importantes na história política chilena e da América Latina no último meio século.

Instituições representativas e democráticas podem acomodar conflitos regionais, mas em um regime autoritário um grupo mais exclusivo, menor e homogêneo detém o poder. Embora esses grupos estejam, na prática, vinculados a interesses específicos (militares, industriais, proprietários de terras), eles também têm altos riscos como os únicos governantes no bem-estar da economia nacional e são menos propensos a registros desnecessários (Snyder 1991, 52–54).) A formulação de políticas em regimes autoritários baseia-se menos na representação (incluindo a representação geográfica) e é mais provável que leve a decisões amplas e às vezes impopulares. Como Haggard (1990, 262) argumenta, “uma vez que arranjos políticos autoritários dão às elites políticas autonomia contra pressões distributivistas, aumentam a capacidade do governo de extrair recursos, fornecer bens públicos e impor os custos de curto prazo associados ao ajuste econômico”.

Hipótese 2: as instituições democráticas permitem que as diferenças regionais tenham um efeito maior na política de comércio e investimento chilena do que o autoritarismo.

Reforma Agrária e Nacionalização do Cobre: Conflito e Consenso em Linhas Regionais

Durante os governos do democrata-cristão Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e do socialista Salvador Allende (1970-1973), o Chile passou por um período de maior polarização social e política. O conflito sobre o investimento estrangeiro com os EUA girou principalmente em torno da questão da propriedade das vastas reservas de cobre do Chile. Esses recursos estavam nas mãos de empresas americanas - principalmente Anaconda e Kennecott - desde o início do século XX. De acordo com Petras e Morley (1975, 8–9),

O investimento privado direto dos EUA no Chile em 1970 foi de US\$ 1,1 bilhão, de um investimento estrangeiro total estimado em US \$ 1,672 bilhão. Apesar da diversificação do investimento na década de 1960, longe das indústrias extrativas e das indústrias de serviços relacionadas e em direção à manufatura, comércio e bancos, a maior parte do investimento privado no Chile permaneceu no setor de mineração e fundição (mais de 50%).

Essa situação, juntamente com a insatisfação com o desempenho das empresas, motivou Frei Montalva a promover a “Chilenização” (propriedade estatal de 51%) em 1966 e, em seguida, levou Allende a nacionalizar (adquirir a propriedade estatal por meio de expropriação) a indústria do cobre em 1971.

Faz sentido falar sobre conflitos de políticas ao longo de linhas

regionais neste período? As negociações ocorreram entre as empresas e o Executivo, mas o Congresso teve que aprovar emendas e leis constitucionais que permitissem a transferência legal de propriedades das empresas para o Estado. Diferentes grupos avançaram “suas próprias concepções do interesse nacional através da manipulação da política do cobre” (Moran 1974, 169).

As zonas econômicas tiveram um papel importante nesse processo. As regiões áridas, principalmente urbanas e mineiras de *Norte Grande* e *Norte Chico* eram comumente representadas no Congresso por partidos centrais e de esquerda: democratas-cristãos, radicais, socialistas e comunistas (J. Petras e Zeitlin 1967)⁹. As divisões eleitorais na região central do Chile, na Zona Sul e no Extremo Sul seguiram as linhas urbanas/rurais: os centros urbanos e industriais tendiam a eleger mais representantes do centro e da esquerda, enquanto os setores rurais e agrícolas eram geralmente representados por políticos de direita dos partidos liberais e conservadores.

Essas zonas tinham estruturas econômicas marcadamente diferentes. A economia das províncias do norte era orientada para a exportação. A tributação das empresas de mineração foi crucial para o Estado: entre a Segunda Guerra Mundial e 1973, dez a 40% das despesas do governo vieram da receita tributária do cobre (Moran 1974, 6). O setor industrial, localizado principalmente nas cidades populosas da Zona Central, era voltado para dentro, seguindo o modelo ISI. O setor agrícola era controlado por um punhado de proprietários de terras e grupos através de enormes *haciendas*. Esse setor era tão ineficiente que os alimentos tiveram que ser importados para atender às demandas domésticas (Correa et al. 2001, 222).

O conflito principal, no entanto, não foi entre a esquerda e os centro nacionalistas, de um lado, e a direita *laissez-faire*, aliada aos conglomerados multinacionais, de outro. Na realidade, todos os grupos queriam que o Estado chileno obtivesse mais receita com as exportações de cobre, a fim de promover o crescimento industrial do país. De fato, os partidos políticos “tinham opiniões divergentes sobre livre empresa, sindicatos e distribuição relativa de renda na sociedade chilena, mas uniram-se para proteger e expandir a base industrial do país” (Moran 1974, 187). O cerne da questão era como usar as receitas de cobre para promover o desenvolvimento econômico. Comunistas e socialistas vinham defendendo a nacionalização há décadas; a direita, por outro lado, preferia chegar a acordos com as empresas para aumentar a

⁹ Os trabalhadores do cobre eram, em primeiro lugar, aliados do Partido Comunista, cujos vínculos com os sindicatos de mineradores datavam do boom dos nitratos. As áreas de mineração de carvão do Chile Central e do Sul também eram um bastião do Partido Comunista. Os democratas-cristãos centristas do norte tiveram o apoio de setores menos organizados e dos pobres nas áreas urbanas (Vergara 2012, 66-67).

produção. Acima de tudo, os políticos de direita não queriam uma reforma constitucional que permitisse ao Estado expropriar a propriedade privada das empresas de mineração dos EUA, porque essa reforma poderia permitir expropriações entre seus próprios constituintes.

Essa relutância da direita acabou desaparecendo devido à Aliança para o Progresso e às medidas tomadas durante a presidência de Frei Montalva. Frei havia prometido promulgar reformas econômicas abrangentes, incluindo a chilenização do cobre e uma nova reforma agrária. A Aliança para o Progresso foi essencial para isso, pois seus fundos foram usados para realizar a reforma. Formulado em 1961 pelo governo Kennedy, o programa teve como objetivo tratar das queixas que levaram à revolução cubana, fornecendo assistência econômica. Logo após seu anúncio, o senador conservador Francisco Bulnes Sanfuentes reagiu contra as reformas propostas pela Aliança:

Não há necessidade de mudança social no Chile, pois o país tem muitas leis sociais em vigor há mais de 50 anos. Seria melhor se os Estados Unidos parassem de promover a agitação de nossos problemas econômicos e sociais. O que o país precisa é de novos investimentos enormes na produção de cobre [...] Portanto, se as empresas não puderem lançar um grande programa novo e deixar que os recursos fluam para desenvolver o Chile como a Aliança prevê, o governo deve nacionalizá-los! (Bulnes Sanfuentes 1961).

Para os democratas-cristãos no poder, os objetivos da reforma eram duplos: redistribuir terras para aumentar a produtividade e reduzir as pressões sobre a balança de pagamentos e romper a tradicional relação clientelista-camponesa-proprietária de que a direita desfrutava no campo (Correa et al. 2001, 248, Kay 2002, 468).

Os congressistas dos distritos rurais das regiões Centro e Sul do país se opuseram a essa reforma. Eles consideravam as empresas estrangeiras de cobre mais responsáveis do que os proprietários domésticos pelo subdesenvolvimento do país (Moran 1974, 200). A decisão da direita foi, portanto, dar seu apoio condicional à nacionalização da indústria do cobre, vinculando a reforma do artigo 10 da Constituição de 1925 (contendo o direito de propriedade) a reduzir a extensão da reforma agrária (Fernandois, Bustos e Schneuer) 2009, 106; Moran 1974, 206) - um exemplo didático de registro. O senador e presidente do Partido Nacional Sergio Onofre Jarpa (um ex-membro do Partido Trabalhista Agrário), por exemplo, declarou: “Naturalmente, não promovemos apoio incondicional ao governo [dos EUA], que também age de acordo com seus próprios interesses, e que não está isento de cometer

erros. Promovemos uma atitude independente, prática e realista para servir aos objetivos do Chile” (El Diario Ilustrado 1969). Os opositores da reforma atravessam as linhas partidárias, no entanto, e também incluem políticos de outros partidos com grupos eleitorais rurais. Como Moran (1974, 205) relata:

O Partido Conservador, que tinha o maior número de proprietários de terras, foi mais explícito em sua estratégia de manter em suspensão o destino das empresas de cobre até que a modificação pudesse ser negociada na reforma agrária. Mas as preocupações dos conservadores também preocupavam os membros dos partidos liberais, radicais e até cristãos democratas, muitos dos quais os membros eram grandes proprietários. Em outubro de 1965, por exemplo, o Diário Australiano de Temuco (no rico sul agrícola) relatou que toda a liderança democrata-cristã daquela importante cidade havia renunciado a disputas com a sede do partido em Santiago sobre a reforma agrária.

Apesar da oposição da direita (e devido aos fracos resultados eleitorais de 1965, que fizeram com que os partidos conservadores e liberais se fundissem ao Partido Nacional), o governo Frei ganhou apoio suficiente dos setores urbanos e industriais (do centro e da direita, mas não da esquerda)¹⁰ para aprovar a reforma agrária, alterar o Artigo 10 da Constituição e aprovar a Chile.

Quando a política do governo passou da chilenização para a *Nacionalización Pactada* (“Nacionalização Acordada”), a Direita não tinha nada a perder (como a reforma agrária já havia sido aprovada) e nenhuma razão para apoiar as empresas americanas. Nas palavras do senador Jarpa: “Os Estados Unidos nos disseram para ter uma reforma agrária com condições de pagamento de 30 anos. Acho que devemos aplicar o mesmo sistema [Anaconda e Kennecott], e tenho certeza de que os Estados Unidos não farão objeções, de qualquer forma, não apoiaremos a Anaconda... se esse plano [de nacionalizar] for sério, nós o apoiaremos” (citado em Moran 1974, 212).

Não é de surpreender que, quando o Presidente Allende pressionou pela nacionalização completa e imediata, praticamente sem compensação, ele recebeu apoio unânime do Congresso. Como observa Allende (1988, 65), “era um reflexo claro dos sentimentos do país em relação ao setor de cobre, especialmente devido ao contínuo confronto político entre o governo e a oposição”. A direita apoiou a nacionalização - desde que não afetasse outras empresas - porque ainda estava ressentida com os EUA por apoiar a reforma

¹⁰ Comunistas e socialistas se opuseram à chilenização de Frei porque a consideravam insuficiente (S. Collier e Sater 2004, 317, Fernandois, Bustos e Schneuer 2009, 103).

agrária (S. Collier e Sater 2004, 334). Esse ressentimento surgiu do fato de que a reforma agrária não apenas redistribuiu a terra de seus constituintes, mas também destruiu a posição dos conservadores no eleitorado rural das zonas central e sul. A esquerda e os democratas-cristãos aproveitaram a reforma para sindicalizar e mobilizar milhares de camponeses eleitorais (J. Petras 1973, 38-39, Correa et al. 2001, 49).

Desnacionalizando o Cobre e Desfazendo a Reforma Agrária: Grandes Mudanças e Continuidades com um Debate Regional Sufocado

O golpe militar de 11 de setembro de 1973 contra Allende pôs fim à política democrática no Chile por dezessete anos. Mas a derrubada também suspendeu a formulação de políticas de comércio e investimento estrangeiro em linhas subnacionais? O regime militar desfez muitas das reformas realizadas pelas duas administrações anteriores e convidou vários políticos de direita para participar do governo. Não há evidências, no entanto, de que as políticas da ditadura em relação aos Estados Unidos tenham sido o resultado de conflitos subnacionais. A abertura da economia chilena ao mercado internacional e privatizações em larga escala foram o produto do debate entre os grupos dentro do governo militar e seus assessores (Allende 1988), em vez de facções mais amplas e com base geográfica.

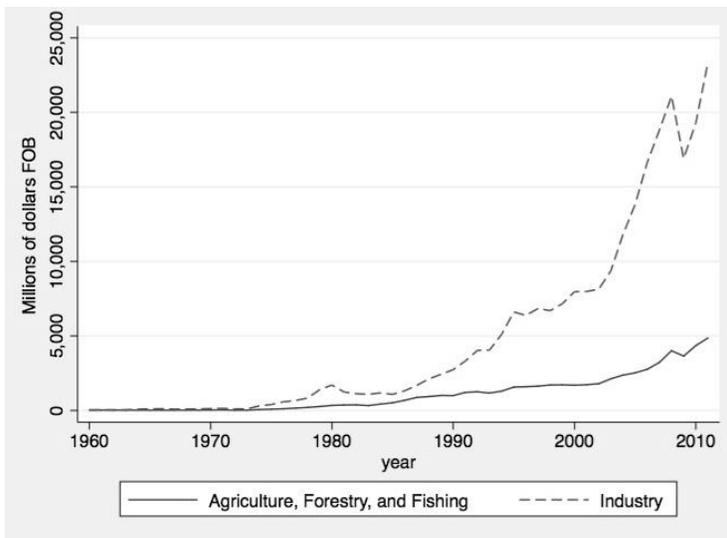
No que diz respeito à mineração, as ações mais importantes do regime militar estavam voltando aos investimentos estrangeiros, mas ao mesmo tempo preservando a CODELCO (empresa estatal). De fato, a primeira ação internacional do regime foi anunciar que a Anaconda, Kennecott e outras empresas americanas seriam compensadas pela expropriação de seus ativos chilenos (Fermandois, Bustos & Schneuer 2009, 129, Muñoz & Portales 1991, 50). O governo também reabriu o setor de mineração ao investimento estrangeiro, alterou a legislação para equalizar sua carga tributária às empresas domésticas e tomou outras medidas para tornar os investimentos em mineração mais atrativos (Fermandois, Bustos & Schneuer 2009, 140). Como resultado, “no período de 1974-1983, de todos os projetos de investimento estrangeiro autorizados, 79%, isto é, 5.729 milhões de dólares eram projetos de mineração, sendo a maioria deles para o cobre” (Fermandois, Bustos & Schneuer 2009, 136).

Apesar da abertura do investimento e comércio estrangeiros, o governo militar decidiu manter a CODELCO em mãos públicas. Durante uma discussão entre o empresário e o Ministro da Economia Fernando Léniz

e a Junta do Governo sobre a possível privatização do CODELCO, o almirante José Toribio Medina respondeu que eles não reverteriam o que o Congresso havia aprovado por unanimidade (Fernandois, Bustos & Schneuer 2009, 129–130).

Por outro lado, o efeito do regime na indústria do Chile Central e na agricultura, silvicultura e pesca no Centro e no Sul significou mudanças substanciais nas economias dessas regiões. A Figura 2 mostra como esses dois setores concentrados regionalmente aumentaram suas exportações desde os anos 80. As exportações agrícolas, florestais e de pesca em 1960 eram quase insignificantes, mas cinquenta anos depois chegaram a 5 bilhões de dólares. As exportações industriais eram igualmente pequenas em 1960, mas começaram a aumentar em meados da década de 1970 e aumentaram para mais de 22 bilhões de dólares em 2010.

Figura 2. Exportações de dois setores econômicos do Chile, 1960-2010.



Fonte: elaboração do autor com base no BDE (2016)

Primeiro, o governo militar desembarçou a reforma agrária realizada pelas duas administrações anteriores - mas não reverteu à situação do sistema original de latifúndios. Cerca de um terço das terras desapropriadas foram devolvidas aos seus proprietários originais, enquanto a maioria foi vendida ou destinada a camponeses individuais (encerrando assim as propriedades comunitárias patrocinadas pelos governos anteriores). Mais importante,

a mudança promoveu um novo sistema orientado para a exportação. Os camponeses que podiam se dar ao luxo de administrar suas fazendas tornaram-se trabalhadores sazonais ou se juntaram às fileiras dos pobres urbanos, enquanto muitos proprietários de terras que recuperaram suas propriedades decidiram vendê-las porque não podiam se ajustar ao setor agrícola cada vez mais competitivo e voltado para o exterior (Kay 2002, 472).

A manufatura também foi atingida pesadamente e transformada. O governo reduziu unilateralmente as tarifas de importação de cerca de 70% para 10% em dez anos, o que teve efeitos catastróficos na indústria manufatureira local (S. Collier e Sater 2004, 366). A abertura comercial também tornou a economia chilena suscetível às crises internacionais do final dos anos 70 e início dos anos 80. O custo social era inquestionável - o nível de salário dos trabalhadores em 1970 foi recuperado apenas em 1990, e a porcentagem de pessoas abaixo da linha da pobreza aumentou de 28% em 1970 para 44% em 1980 (Correa et al. 2001, 294). Desse declínio geral, surgiram empresas mais competitivas:

A renovação neoliberal do capitalismo chileno e o processo de privatização de empresas estatais, a geração de novos mercados e a abertura à economia internacional, todos tiveram um impacto significativo no desmantelamento e rearticulação das elites econômicas. Com poucas exceções, os principais investidores e grupos de holding em 2010 diferem dos quarenta anos anteriores [e] a maneira de fazer negócios difere substancialmente da maneira como operavam há algumas décadas (Undurraga 2014, 2).

Essas mudanças causaram uma crise econômica nas regiões industriais do país. Enquanto Santiago conseguiu se recuperar (principalmente através do crescimento da economia de serviços), outras grandes cidades industriais como Valparaíso e Arica nunca recuperaram completamente seu status econômico (Szary 1997).

Os conflitos subnacionais não se manifestaram enquanto o regime estava mudando radicalmente o cenário econômico do país. No entanto, isso não significava que os militares estivessem governando em nome de um único setor econômico ou que havia um consenso completo entre o governo e seus associados, particularmente o grupo de economistas neoliberais conhecidos como os “meninos de Chicago” (Montecinos 2009, Markoff e Montecinos 1993, Puryear 1994). Esses economistas tiveram muita influência, mas seu alcance não pôde chegar a áreas onde os militares consideravam defender o interesse nacional. O regime militar não privatizou a CODELCO, enquanto a reintegração de capital privado e estrangeiro nas regiões do norte da mineração acentuou sua natureza orientada para a exportação, uma estratégia

que possuía elementos neoliberais e nacionalistas (Wilhelmy e Durán 2003, Allende 1988).

O TLC EUA-Chile e o Imposto sobre Royalties: Aprofundando a Liberalização e o Consenso

O retorno à democracia com a coalizão do partido de centro-esquerda *Concertación* (1990-2010) poderia, em teoria, permitir que diferenças regionais influenciassem a formulação de políticas. No entanto, em termos de política comercial para os EUA, esse período prolongou e aprofundou as políticas implementadas durante a ditadura. Essa continuação resultou em um aumento do comércio com os EUA e o resto do mundo: como Morandé (2003, 252) relata, “em um período de apenas dez anos (1990-1999), o Chile dobrou seu comércio exterior geral (de US\$ 15 bilhões para US\$ 30 bilhões), com 90% do comércio total sendo distribuído quase igualmente entre os Estados Unidos, América Latina, União Européia e os Estados asiáticos membros da APEC.” Dois marcos podem levar a pensar que as diferenças nos níveis subnacionais não importam mais na formulação de políticas. O primeiro é a aproximação com os EUA, que culminou na ratificação no Congresso Chileno em 2003 do TLC. O segundo é a relativa falta de discussão sobre a propriedade privada do cobre, em comparação com o período de 1964-1970, até a aprovação de uma lei para impor um imposto (chamado “Royalty” pela imprensa no Chile) sobre as atividades de mineração privada em 2005.

A política subnacional teve algum papel no TLC de 2004 com os EUA? O tratado foi aprovado por 87 deputados (84,5%) e 35 senadores (77,3%). À primeira vista, parece que o consenso neoliberal não permitiu distinções regionais. No entanto, esse aparente alto grau de consenso mascarou “uma controvérsia vigorosa centrada em suas implicações percebidas para o setor agrícola tradicional do país” (Leight 2008, 226), e só foi possível após a transformação nas estruturas econômicas subnacionais iniciadas na década de 1980. Essas mudanças fizeram com que as diversas regiões do país convergissem suas preferências para políticas orientadas para a exportação.

De fato, a maioria dos deputados e senadores que votaram contra o TLC ou se abstiveram representava distritos de baixa renda e orientação interna das zonas Central e Sul. Como a Tabela 1 mostra, os membros do Congresso que votaram contra a abstenção de ratificar o TLC pertenciam aos partidos do governo e da oposição, mas praticamente todos eles representavam distritos das regiões tradicionalmente agrícolas do Centro e Sul do Chile, e sua oposição quebrou a disciplina partidária (Agüero 2005, 57).

Tabela 1. Membros do Congresso votando contra ou abstendo-se de ratificar o TLC com os Estados Unidos em 2003. Fonte: elaboração do autor com base no BCN (2003: 273–274, 681–682, 2018)

Membro	Ação	Câmara	Partido (Coalizão)	Congressional District (Region)
Sergio Aguiló	Contra	Baixa	PS (Concertación)	37 (Maule)
Germán Becker	Contra	Baixa	RN (Alianza)	50 (Araucanía)
Roberto Delmastro	Contra	Baixa	RN (Alianza)	53 (Los Lagos)
José Antonio Galilea	Contra	Baixa	RN (Alianza)	49 (Araucanía)
René Manuel García	Contra	Baixa	RN (Alianza)	52 (Araucanía)
Rosauro Martínez	Contra	Baixa	RN (Alianza)	41 (Biobío)
Nicolás Monckeberg	Contra	Baixa	RN (Alianza)	42 (Biobío)
Oswaldo Palma	Contra	Baixa	PPD (Concertación)	39 (Maule)
Eduardo Díaz	Abstenção	Baixa	UDI (Alianza)	51 (Araucanía)
Maximiano Errázuriz	Abstenção	Baixa	RN (Alianza)	29 (Metropolitana)
Javier Hernández	Abstenção	Baixa	UDI (Alianza)	55 (Los Lagos)
Pablo Prieto	Abstenção	Baixa	Independent (Alianza)	37 (Maule)
Carlos Recondo	Abstenção	Baixa	UDI (Alianza)	56 (Los Lagos)
Alejandra Sepúlveda	Abstenção	Baixa	DC (Concertación)	34 (O'Higgins)
Ignacio Urrutia	Abstenção	Baixa	UDI (Alianza)	40 (Maule)
Gastón von Mühlenbrock	Abstenção	Baixa	Independent (Alianza)	54 (Los Lagos)
Nelson Ávila	Contra	Alta	Chile V (formerly Concertación)	6 (Valparaíso)
José García	Contra	Alta	RN (Alianza)	15 (Araucanía)

Jorge Lavandero	Contra	Alta	DC (Concertación)	15 (Araucanía)
Mario Ríos	Contra	Alta	RN (Alianza)	13 (Biobío)
Mariano Ruiz-Ezquide	Contra	Alta	DC (Concertación)	13 (Biobío)
Marco Cariola	Abstenção	Alta	UDI (Alianza)	16 (Los Lagos)
Alberto Espina	Abstenção	Alta	UDI (Alianza)	14 (Araucanía)
Hernán Larraín	Abstenção	Alta	UDI (Alianza)	11 (Maule)
Rafael Moreno	Abstenção	Alta	DC (Concertación)	9 (O'Higgins)
Rodolfo Stange	Abstenção	Alta	UDI (Alianza)	17 (Los Lagos)
PS: Partido Socialista; RN: Renovação Nacional; PPD: Partido pela Democracia; UDI: União Democrática Independente; DC: Partido Demócrata Cristão				

A maioria das razões para não apoiar o TLC evidencia uma lógica econômica subnacional. Durante a discussão do TLC na Câmara dos Deputados, Alejandra Sepúlveda (DC), que se absteve, declarou:

Hoje, vemos este Tratado de Livre Comércio como um instrumento que garante estabilidade econômica aos pequenos produtores e, quando vejo um agricultor de [...] algumas das comunas que represento nesta Câmara, devo reconhecer que esses agricultores terão que passar de uma agricultura tradicional, não competitiva, que não é aberta, para a dos mercados [...] De quanto esses agricultores precisam para realizar um processo de exportação e se inserir de alguma forma nos mercados internacionais? (BCN 2003, 239).

Praticamente todos os deputados e senadores de Araucanía, na região da Zona Sul, decidiram não apoiar o TLC. Essa região, a menos desenvolvida do país, estava pouco preparada para enfrentar a chegada, ao mercado chileno, de trigo, carne bovina e outros alimentos nos EUA. O senador Espina (UDI), que se absteve, chamou a possível eliminação das faixas de preços do trigo como “o primeiro impacto negativo brutal” do TLC na região (BCN 2003, 655). O deputado José Antonio Galilea (RN) expressou claramente os efeitos negativos do TLC em seu distrito:

Antes desse dilema, tomei a decisão de votar contra, porque sinto que é meu dever moral privilegiar a região e, acima de tudo, o distrito que me elegeu para esta Câmara. A nossa é a região mais pobre - 30% está abaixo da linha da pobreza - e é a que menos exporta - 0,2% do total. E estou

ainda mais decidido a tomar essa decisão quando o governo, durante toda a discussão do projeto, não deu nenhum sinal ou prova de vontade de querer produzir as profundas mudanças que as regiões precisam, porque são elas que parecem ficar para trás em face dos desafios impostos. O que nós temos? Territórios, atividades econômicas e empresários de diferentes portes incorporados ao processo de exportação, que aproveitam os tratados, lucram e geram desenvolvimento. Mas também temos em vastas áreas das regiões de Maule, Biobío, Araucanía e Los Lagos atividades importantes que sustentam essas economias e milhares de pequenos e médios empresários e camponeses que não são incorporados ao modelo baseado em exportações, e que provavelmente obtêm menos lucros, mas são essenciais para a sobrevivência [das regiões] e seus arredores (BCN 2003, 100).

Seus pontos de vista representavam uma minoria, mas mostram claramente uma divisão na questão do TLC segundo linhas subnacionais e entre divisões partidárias e ideológicas. Nas palavras de Baeza e López (2015, 40), “a principal fonte de rejeição do TLC com os EUA não eram barreiras ideológicas ou rejeição da globalização ou capitalismo, mas a proteção de subsídios, faixas de preços e outras prerrogativas usufruídas pela clientela política nos distritos eleitorais de todos os partidos políticos.” As áreas não dependentes de exportação da zona rural Central e do Sul do Chile estavam conseguindo o fim do conflito no TLC com os EUA, e seus membros do Congresso se opuseram a ele sem sucesso. Esses representantes, no entanto, salvaram-se ao obter um processo de eliminação gradual das faixas de preços do açúcar e do trigo para seus constituintes¹¹. O processo começou em 2008, com as faixas de preços desaparecendo em 2014 (Leight 2008, 231, Baeza e López 2015, 49).

O consenso favorável ao mercado também marcou a discussão da questão da propriedade privada do cobre - uma questão crítica nos debates políticos das décadas de 1960 e 1970. Como Fermandois, Bustos e Schnerer (2009, 127) explicam:

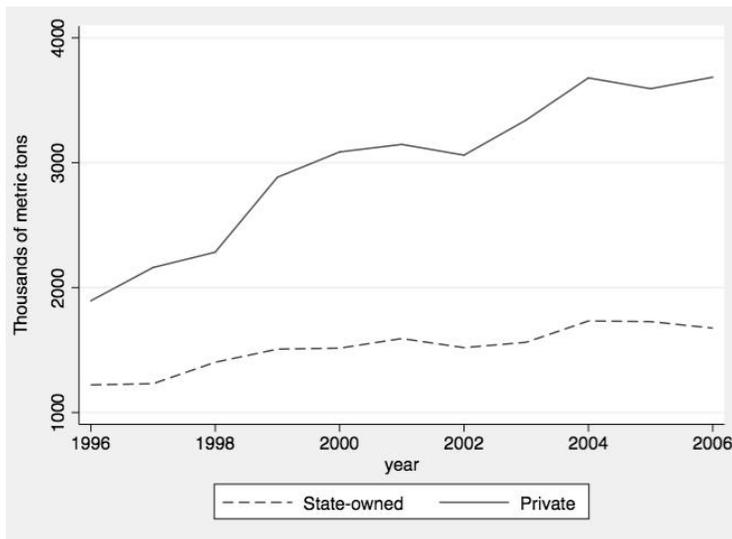
Com o retorno à democracia, deveria ter havido um renascimento da ‘questão do cobre’ e das tentativas de ‘controlar’ os recursos que vêm do metal vermelho... Não foi o caso, no entanto, pelo menos até 2004. As transformações econômicas do governo militar não acabaram sendo meras

¹¹ Outras medidas, como subsídios de compensação para os agricultores afetados, não tiveram êxito (El Mercurio 2003). Os membros do Sul do Congresso conseguiram obter fundos de compensação para o setor agrícola no passado, como parte do acordo para a adesão do Chile ao mercado comum do Mercosul em 1996 (Porrás 2003).

imposições dos governantes da época.

Após o retorno à democracia, a produção de empresas estrangeiras superou em muito a da CODELCO, como mostra a Figura 3. No período 1996-2010, por exemplo, as empresas privadas haviam passado de produzir menos de 2 milhões de toneladas métricas de cobre para mais de 3,5 milhões. A produção estatal ficou para trás, aumentando em menos de 500.000 toneladas. O aumento do preço do cobre (quase triplicou entre 1996 e 2006) levou os políticos do *Concertación* a questionarem as condições fiscais favoráveis sob as quais essas empresas de grande porte operavam. Uma tentativa inicial de aumentar sua carga tributária foi frustrada em 2004 pela oposição de centro-direita, com alguns representantes de regiões mineiras expressando medo de que uma mudança nos termos afugentasse o investimento estrangeiro (Napoli e Navia 2012, 163)¹². No entanto, uma versão modificada e reduzida foi finalmente aprovada em 2005.

Figura 3. Produção de cobre fino por empresas estatais e privadas, 1996-2006.



Fonte: elaboração do autor com base em Fernandois, Bustos e Schneur (2009).

¹² Carlos Vilches (RN), deputado do distrito de Norte Chico, foi um dos dois políticos de centro-direita que apoiaram o projeto de lei de 2004. Ele argumentou que o aumento dos impostos “reestabeleceria a dignidade perdida e o desequilíbrio histórico que as regiões mineradoras tinham em relação a Santiago” (El Mercurio 2004).

Os interesses regionais influenciaram a decisão de aprovar o Royalty de 2005? Durante sua primeira etapa, o projeto recebeu 86 votos afirmativos, catorze negativos e oito abstenções na Câmara; e 28 votos afirmativos, 5 negativos e 6 abstenções no Senado (BCN 2005, 109, 212). Ao contrário da aprovação do TLC EUA-Chile, o Royalty 2005 foi aprovado pelo bloco de centro-esquerda na Câmara dos Deputados. Quinze dos vinte e nove deputados da oposição também aprovaram o projeto (o restante votou contra). Apenas um senador de centro-esquerda votou contra (porque considerou que não foi suficientemente longe); dos senadores de centro-direita, o projeto recebeu 9 votos afirmativos, quatro não e seis abstenções. Assim, os legisladores do governo apoiaram o projeto, enquanto a oposição se dividiu.

O sucesso do projeto de lei de 2005, em relação à tentativa do ano anterior, pode ser parcialmente explicado por diferenças regionais. Quando o projeto de lei estava sendo discutido no plenário, legisladores do governo e da oposição argumentaram que as receitas tinham que ser investidas nas regiões de mineração. Por exemplo, o senador Cantero (RN) da região Norte Grande de Antofagasta, que se opôs ao projeto de lei de 2004, mas apoiou a versão de 2005, expressou o seguinte:

[As] áreas onde os recursos naturais não renováveis são extraídos sofrem depredação e empobrecimento à medida que são explorados. Portanto, é absolutamente conveniente procurar sustentabilidade no desenvolvimento por meio da geração de novos dinheiros a partir de impostos específicos. O importante é que, se o sistema estiver orientado para recursos naturais não renováveis, é absolutamente razoável que uma porcentagem do dinheiro proveniente do imposto vá beneficiar o desenvolvimento sustentável das zonas de mineração, e não de outras, sem sair do governo central como o único árbitro a decidir a destinação desses fundos. Como resultado, considero que esta lei futura deve destinar recursos específicos e claramente definidos para as regiões de mineração apropriadas (BCN 2005, 204).

Isso fez com que o presidente modificasse a lei introduzindo um Fundo para a Competitividade (*Fondo de Innovación para la Competitividad* - FIC), que garantia a todas as regiões uma certa quantia da receita proveniente do Royalty, com as regiões de mineração recebendo recursos extras. A introdução da FIC fez com que alguns legisladores comprometessem seu apoio à versão de 2005 do Royalty (Napoli e Navia 2012, 168–69).

Há também evidências de que alguns legisladores da oposição se opuseram ao Royalty com base em interesses subnacionais. De fato, muitos dos legisladores do Norte esperavam que uma parte maior da receita retornasse aos distritos onde as minas são exploradas. Pelo menos em dois casos, isso os

levou a votar contra o novo imposto. Mario Bertolino (RN), deputado de uma região do Norte Chico que votou contra o projeto, apontou um conflito inter-regional na discussão do plenário:

O que acontecerá com as regiões mineradoras, com as comunidades mineradoras, empobrecidas pela extração de minerais, que é um recurso não renovável? Foi dito que eles receberão 15% dos recursos. Isso me preocupa porque comunidades e regiões não mineradoras têm capacidade, especialização e profissionais adequados para obter acesso a esses projetos de inovação [da FIC]. Portanto, estaríamos novamente extraindo recursos das zonas de mineração para transferi-los para o tesouro nacional, investilos na Grande Santiago para obter mais metrô e melhores estradas por lá. E as regiões continuarão esperando (BCN 2005, 147).

A senadora Evelyn Matthei (UDI), que também representava um distrito de Norte Chico, absteve-se porque considerava sua região tratada injustamente nas negociações:

Também formularei uma indicação para que os recursos possam chegar aos municípios localizados onde existem minas que pagam o Royalty. Porque quando os minerais acabam [...] o desemprego aumenta na região; é deixado um espaço na zona ou na comuna em que o depósito está localizado. Portanto, o dinheiro proveniente do Royalty também deve ficar lá. Não vejo por que outras regiões, que não enfrentam os problemas da mineração, precisam se beneficiar dela (BCN 2005, 320).

Conclusão

O Chile é um país pequeno, com uma economia relativamente pequena, sempre sujeita a pressões econômicas e políticas externas. Fatores domésticos como conflito de classe, política partidária e mudança de regime também foram variáveis importantes em sua política de comércio e investimento estrangeiro em relação aos EUA. Este artigo, no entanto, demonstra que os interesses econômicos determinados geograficamente não devem ser ignorados quando se trata de definir a formulação de políticas e o discurso e o comportamento de atores políticos individuais, particularmente em períodos democráticos.

De fato, este trabalho contribui com a literatura sobre os fatores que levam os legisladores a prestar mais atenção aos seus eleitores. Enquanto alguns trabalhos argumentam que os legisladores se tornam mais voltados

para o eleitorado em questões institucionais (Alemán, Ramírez e Slapin 2017, Crisp e Desposato 2004), eleitorais (André, Depauw e Martin 2015, Lazarus 2009, Fukumoto e Matsuo 2015), intrapartidárias (Dockendorff 2019, Fenno 1978, Norris 1997), razões biográficas (Dockendorff 2019, Russo 2011) e demográficas (Dockendorff 2019, Atlas, Hendershott e Zupan 1997, Gamboa e Toro 2018), essa análise sugere que eles também privilegiam seus constituintes quando existem diferenças econômicas marcantes entre os distritos. Essas diferenças de alto risco podem fazer com que indivíduos e grupos de interesse prestem mais atenção às ações de seus representantes no Congresso (Stein e Bickers 1994).

O período de 1964-1973 testemunhou conflitos entre diferentes facções de base regional. A complexa relação entre a reforma agrária e a chilenização e nacionalização do cobre demonstra como os conflitos sobre as políticas econômicas e de desenvolvimento em geral e particularmente as políticas de investimento estrangeiro podem seguir linhas regionais, especialmente quando as estruturas econômicas subnacionais diferem. Nas palavras de Trubowitz (1998:17), “quando o ganho de uma região é a perda de outra, podem surgir conflitos”. Os proprietários das áreas rurais atrasadas nas zonas Central e Sul não estavam dispostos a adular as regras da propriedade privada para promover a meta nacional de industrialização através do uso das receitas de cobre. No entanto, uma vez que a direita eleitoral foi derrotada, e quando se viu traída pelos EUA, sua relutância em cooperar com o centro urbano e industrial e a esquerda desapareceu. Como coloca um especialista citado por Dunning (2008, 228), “ninguém da direita iria oferecer [as empresas de cobre] aos deuses”. Embora os interesses partidários, ideológicos e subnacionais às vezes se sobreponham, os eventos se desenrolam ao longo de linhas econômicas principalmente subnacionais; portanto, explicações que enfatizam apenas a competição ideológica ou partidária são insuficientes nesse caso, o que dá suporte à primeira hipótese.

Os anos de Pinochet, por outro lado, viram o conflito sufocar ao longo de linhas regionais. Em vez disso, houve uma competição inicial dentro do regime em que os formuladores de políticas neoliberais finalmente prevaleceram - embora os militares mantenham a CODELCO, a empresa nacionalizada de cobre. Naquela época de crise, a maioria das mudanças na economia chilena e suas relações comerciais e de investimento estrangeiro com os EUA podem ser explicadas quase completamente por meio de uma ideologia econômica desenfreada (Gourevitch 1986, 62). Nesse caso, as políticas ajustaram intencionalmente a estrutura econômica das regiões do país, abrindo-as aos mercados internacionais e aumentando sua competitividade - embora a um custo social muito alto. A abordagem subnacional da política externa, portanto,

é menos útil sem a estrutura institucional fornecida pela democracia, que apóia conflitos sociais amplos e baseados em geografia, que dão suporte à segunda hipótese.

O retorno à democracia também poderia ter anunciado o retorno às diferenças nas preferências políticas subnacionais. Em termos de orientação externa das economias regionais, no entanto, houve menos diferenças subnacionais, o que diminuiu os conflitos entre seus representantes no Congresso. De fato, as políticas liberalizadoras e orientadas para a exportação iniciadas durante a ditadura sobreviveram à transição: uma vez no poder, o Concertación avançou o modelo que herdara da ditadura, em vez de tentar substituí-lo por políticas estatistas ou autárquicas¹³. No entanto, a pouca discordância surgida no caso do TLC Chile-EUA assumiu uma forma subnacional. Como Trubowitz (1998, 15) argumenta, “regiões que são fortemente dependentes do mercado doméstico ou menos bem posicionadas na competição global têm mais probabilidade de apoiar uma intervenção ativa do governo para abrigar ou proteger seus mercados de concorrentes estrangeiros”. Esses distritos, localizados principalmente na zona rural do sul do Chile, eram poucos, pequenos e em declínio e, portanto, incapazes de interromper a ratificação do TLC. No entanto, como Borges 2017 (14–15) explica:

Os legisladores chilenos, incluindo os da coalizão governista, agiram não apenas como um controle das ações do executivo, mas também como um contrapeso. Eles geraram suas próprias propostas para abordar os efeitos mais controversos do TLC. Ao fazer isso, eles desafiaram seus próprios partidos e defenderam os interesses daqueles que votaram neles para o cargo.

As evidências sugerem, portanto, que o sucesso relativo de projetos de lei relacionados a acordos internacionais no Chile desde 1990 não é causado apenas pelo Congresso adiando decisões do Executivo sobre política externa (Alemán e Navia 2009, 405–6), mas também pode ser em função de um alto grau de consenso no Poder Legislativo, que decorre da natureza cada vez mais orientada para a exportação das regiões chilenas.

Por outro lado, o caso da aprovação do imposto Royalty de mineração de 2005 imposto ao investimento estrangeiro fornece suporte misto para a primeira hipótese. A promessa de receita tributária inesperada das exportações de cobre não convenceu os membros de todos os membros do Congresso.

¹³ Essas posições de política externa também continuaram depois de 2010 sob o presidente Sebastián Piñera (Oyarzún 2013).

Enquanto os legisladores do governo apoiavam o projeto, a oposição ficou dividida. Alguns parlamentares de centro-direita dos distritos de mineração apoiaram o imposto por prometer novos recursos para suas regiões (o que se mostrou crítico para o sucesso do projeto de lei), enquanto outros se opuseram ao Royalty devido às consequências negativas da mineração em seus círculos eleitorais sem serem adequadamente compensados. Portanto, este segundo período democrático mostra que a importância das unidades subnacionais na política externa também é uma função de como suas estruturas econômicas divergem ou convergem ao longo do tempo. Fatores estruturais, como pressões hegemônicas, inovações políticas e booms de mercadorias, podem sempre exigir uma resposta política de um país pequeno como o Chile, mas a natureza dessa resposta ainda pode ser moldada por considerações domésticas e subnacionais.

REFERÊNCIAS

- Agosin, Manuel. 1999. "Trade and Growth in Chile." *Cepal Review*, no. 68: 79–100.
- Agüero, Felipe. 2005. "El Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos." *Colombia Internacional* 61: 50–62.
- Álamos, Pilar. 1999. "Algunas Fuentes Históricas de La Política Exterior de Chile." *Estudios Internacionales* 32 (126): 3–39. <https://doi.org/10.2307/41391622>.
- Alemán, Eduardo, and Patricio Navia. 2009. "Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile." *The Journal of Legislative Studies* 15 (4): 401–19. <https://doi.org/10.1080/13572330903302471>.
- Alemán, Eduardo, Margarita M. Ramírez, and Jonathan B. Slapin. 2017. "Party Strategies, Constituency Links, and Legislative Speech: Party Strategies, Constituency Links, and Legislative Speech." *Legislative Studies Quarterly* 42 (4): 637–59. <https://doi.org/10.1111/lsgq.12174>.
- Allende, Juan Agustin. 1988. "Historical Constraints to Privatization: The Case of the Nationalized Chilean Copper Industry." *Studies In Comparative International Development* 23 (1): 55–84. <https://doi.org/10.1007/BF02686999>.
- André, Audrey, Sam Depauw, and Shane Martin. 2015. "Electoral Systems and Legislators' Constituency Effort: The Mediating Effect of Elec-

- toral Vulnerability.” *Comparative Political Studies* 48 (4): 464–96. <https://doi.org/10.1177/0010414014545512>.
- Atlas, Cary M., Robert J. Hendershott, and Mark a. Zupan. 1997. “Optimal Effort Allocation by U.S. Senators: The Role of Constituency Size.” *Public Choice* 92 (3): 221–29. <https://doi.org/10.1023/A:1017960001456>.
- Baeza, Jaime, and Miguel Ángel López. 2015. “El Congreso Nacional de Chile y El Proceso de Ratificación Del Tratado de Libre Comercio Con Los Estados Unidos de América.” *Estudios Internacionales* 47 (182): 37–55. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.37883>.
- BCN. 2003. “Historia Del Decreto Supremo No 312.” *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=219844>.
- BCN. 2005. “Historia de La Ley No 20.026.” *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5759/>.
- BCN. 2018. “Miembros Del Congreso Nacional de Chile.” *Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile*. 2018. <https://www.bcn.cl/historiapolitica>.
- BDE. 2016. “Base de Datos Estadísticos: Sector Externo: Información Histórica: Comercio Exterior: Exportaciones de Bienes.” *Base de Datos Estadísticos Banco Central de Chile*. 2016. <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>.
- Borges, Fabian A. 2017. “Debating Trade: The Legislative Politics of Free Trade Agreements in Latin America.” *Government and Opposition*, October, 1–29. <https://doi.org/10.1017/gov.2017.28>.
- Bulnes Sanfuentes, Francisco. 1961. “Chile Frente a La Alianza Para El Progreso.” *El Diario Ilustrado*, July 2, 1961.
- CELADE. n.d. “Chile: Zonas Según Región.” *Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía*. Accessed January 25, 2018. <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/40459/CHLesq01.jpg>.
- Colacrai, Myriam, and María Elena Lorenzini. 2005. “La Política Exterior de Chile: ¿excepcionalidad o Continuidad? Una Lectura Combinada de ‘Fuerzas Profundas’ y Tendencias.” *CONfinés* 2: 45–63.
- Collier, Ruth Berins, and David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Collier, Simon, and William F. Sater. 2004. *A History of Chile, 1808–2002*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press. <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511991189>.
- CORFO. 1965. *Geografía Económica de Chile*. Texto Refundido. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

- Correa, Sofía, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle, and Manuel Vicuña. 2001. *Historia Del Siglo XX Chileno: Balance Paradojal*. 1. ed. Siglo XX Chileno 2. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- Crisp, Brian F., and Scott W. Desposato. 2004. "Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict?" *The Journal of Politics* 66 (1): 136–56. <https://doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00145.x>.
- Dockendorff, Andrés. 2019. "When Do Legislators Respond to Their Constituencies in Party Controlled Assemblies? Evidence from Chile." *Parliamentary Affairs*, January. <https://doi.org/10.1093/pa/gsz002>.
- Domínguez, Jorge I., and Rafael Fernández de Castro, eds. 2010. *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* 1. ed. Contemporary Inter-American Relations Series. New York, NY: Routledge.
- Dunning, Thad. 2008. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge Studies in Comparative Politics. New York: Cambridge University Press.
- El Mercurio*. 2003. "Libre Comercio: Agro Busca Frenar El TLC Con EEUU," April 23, 2003.
- El Mercurio*. ———. 2004. "Diputado Vilches: Fondos del royalty tienen que ir a regiones mineras | Emol.com," December 9, 2004.
- Fenno, Richard F. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. Pearson College Division.
- Fernandois, Joaquín, Jimena Bustos, and María José Schneuer. 2009. *Historia Política Del Cobre En Chile*. 1. ed. Santiago: Ediciones Centro de Estudios Bicentenario.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2002. "El Impacto de Las Exportaciones Sobre El Crecimiento En Chile." *Revista de La CEPAL*, no. 76: 143–60.
- Fukumoto, Kentaro, and Akitaka Matsuo. 2015. "The Effects of Election Proximity on Participatory Shirking: The Staggered-Term Chamber as a Laboratory: Staggered-Term Chamber." *Legislative Studies Quarterly* 40 (4): 599–625. <https://doi.org/10.1111/lsq.12090>.
- Gamboa, Ricardo, and Sergio Y. Toro. 2018. "The Electoral Connection in Presidential Systems: Non-Legislative Actions inside the Chilean Congress." *The Journal of Legislative Studies* 24 (3): 249–71. <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1516602>.
- Gardini, Gian Luca, and Peter Lambert, eds. 2011. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. 1st ed. New York: Palgrave

Macmillan.

- George, Alexander L., and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is It Good For?" *American Political Science Review* 98 (02): 341–54. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>.
- Gourevitch, Peter Alexis. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press.
- Herzer, Dierk, and Felicitas Nowak-Lehmann D. 2006. "What Does Export Diversification Do for Growth? An Econometric Analysis." *Applied Economics* 38 (15): 1825–38. <https://doi.org/10.1080/00036840500426983>.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. *Cornell Studies in Political Economy*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Kay, Cristobal. 2002. "Chile's Neoliberal Agrarian Transformation and the Peasantry." *Journal of Agrarian Change* 2 (4): 464–501. <https://doi.org/10.1111/1471-0366.00043>.
- Lazarus, Jeffrey. 2009. "Party, Electoral Vulnerability, and Earmarks in the U.S. House of Representatives." *The Journal of Politics* 71 (3): 1050–61. <https://doi.org/10.1017/S0022381609090872>.
- Leight, Jessica. 2008. "The Political Dynamics of Agricultural Liberalisation in the US-Chile Free Trade Agreement." *Journal of Latin American Studies* 40 (02). <https://doi.org/10.1017/S0022216X08003970>.
- Mares, David R., and Francisco Rojas Aravena. 2001. *The United States and Chile: Coming in from the Cold*. *Contemporary Inter-American Relations*. New York: Routledge.
- Markoff, John, and Verónica Montecinos. 1993. "The Ubiquitous Rise of Economists." *Journal of Public Policy* 13 (01): 37–68. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00000933>.
- Montecinos, Veronica. 2009. "Economics: The Chilean Story." In *Economists in the Americas*, edited by Veronica Montecinos and John Markoff. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781849803465.0010>.
- Mora, Frank O., and Jeanne A. K. Hey, eds. 2003. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.

- Moran, Theodore H. 1974. *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*. Princeton University Press.
- Morandé, José. 2003. "The Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy." In *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, edited by Frank O. Mora and Jeanne A. K. Hey, 243–64. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Morgan, Jana. 2018. "Political Decentralization and Party Decay in Latin America." *Latin American Research Review* 53 (March): 1–18. <https://doi.org/10.25222/larr.255>.
- Muñoz, Heraldo, and Carlos Portales. 1991. *Elusive Friendship: A Survey of US-Chilean Relations*. Rienner.
- Napoli, Enzo, and Patricio Navia. 2012. "La Segunda Es La Vencida: El Caso Del Royalty de 2004 y Del Impuesto Específico a La Gran Minería de 2005 En Chile." *Gestión y Política Pública* 21: 141–83.
- Neuman, Stephanie G., ed. 1998. *International Relations Theory and the Third World*. 1st ed. New York: St. Martin's Press.
- Norris, Pippa. 1997. "The Puzzle of Constituency Service." *The Journal of Legislative Studies* 3 (2): 29–49. <https://doi.org/10.1080/13572339708420508>.
- Oyarzún, Lorena. 2013. "When Trade Policy Is Not Enough: Opportunities and Challenges for Chile's International Insertion." *Journal of Iberian and Latin American Research* 19 (2): 268–85. <https://doi.org/10.1080/13260219.2013.853357>.
- Pastor, Robert A. 2001. *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*. 2nd. ed. Boulder, Colo: Westview Press.
- Petras, James. 1973. "Chile: Nationalization, Socioeconomic Change and Popular Participation." *Studies in Comparative International Development* 8 (1): 24–51. <https://doi.org/10.1007/BF02809987>.
- Petras, James F., and Morris Morley. 1975. *The United States and Chile: Imperialism and the Overthrow of the Allende Government*. New York London: Monthly Review Pr.
- Petras, James, and Maurice Zeitlin. 1967. "Miners and Agrarian Radicalism." *American Sociological Review*, 578–86.
- Pezzola, Anthony. 2006. "The Deep Roots of Trade Policy: How Subnational Interests Determine National Trade Policy." Doctoral, Seattle: University of Washington.
- Pezzola. 2013. "States in the Customs House: Institutional Reforms and Structural Change in Mexican Trade Policy." *International Studies Quarterly* 57 (2): 341–55. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00755.x>.

- Pezzola. 2017. "Trade Politics Is Local Politics: Subnational Interests and Commercial Policy in Argentina." *Revista de Ciencia Política* 37 (1): 121–45. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000100006>.
- Porras, José Ignacio. 2003. "La Estrategia Chilena de Acuerdos Comerciales: Un Análisis Político." 36. *Comercio Internacional*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4376-la-estrategia-chilena-acuerdos-comerciales-un-analisis-politico>.
- Puryear, Jeffrey. 1994. *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Russell, Roberto, and Juan Gabriel Tokatlian. 2011. "Beyond Orthodoxy: Asserting Latin America's New Strategic Options Toward the United States." *Latin American Politics and Society* 53 (4): 127–46. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00136.x>.
- Russo, Federico. 2011. "The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian Case through the Analysis of Parliamentary Questions." *The Journal of Legislative Studies* 17 (3): 290–301. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.595122>.
- Schoultz, Lars. 1998. *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Snyder, Jack L. 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Stein, Robert M., and Kenneth N. Bickers. 1994. "Congressional Elections and the Pork Barrel." *The Journal of Politics* 56 (2): 377–99. <https://doi.org/10.2307/2132144>.
- Szary, Anne-Laure. 1997. "Regiones Ganadoras y Regiones Perdedoras En El Retorno de La Democracia En Chile: Poderes Locales y Desequilibrios Territoriales." *EURE* 23: 59–78.
- Trubowitz, Peter. 1998. *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. American Politics and Political Economy. Chicago: University of Chicago Press.
- Trubowitz. 2011. *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft*. *Princeton Studies in International History and Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Tulchin, Joseph S., and Ralph H. Espach, eds. 2001. *Latin America in the New International System*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Undurraga, Tomás. 2014. "Rearticulación de grupos económicos y renovación ideológica del empresariado en Chile 1975–2012: la paradoja de la concentración." In *Grupos económicos y mediana empresa familiar*

en América Latina, edited by Martín Zanatti Monsalve. Lima: Universidad del Pacífico.

Wilhelmy, Manfred. 1979. "Hacia Un Análisis de La Política Exterior Chilena Contemporánea." *Estudios Internacionales* 12 (48): 440–71. <https://doi.org/10.2307/41390965>.

Wilhelmy, Manfred, and Roberto Durán. 2003. "Los Principales Rasgos de La Política Exterior Chilena Entre 1973 y El 2000." *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 23: 273–86.

RESUMO

O que explica a variação das políticas de comércio exterior e investimento do Chile em relação aos Estados Unidos? Embora estudos anteriores tenham destacado fatores internacionais e nacionais, este trabalho enfoca como as diferenças econômicas subnacionais levam a conflitos que moldam a formulação de políticas do país. Ele examina a história das políticas comerciais do Chile em relação aos EUA, concentrando-se em eventos críticos entre 1965 e 2005, constatando que os conflitos de política externa de comércio e investimento se desenvolvem ao longo de linhas regionais durante períodos democráticos e em questões em que as diferenças subnacionais na dependência de exportação são mais fortes.

PALAVRAS-CHAVE

Política Subnacional; Comércio Exterior; Investimento Estrangeiro.

Recebido em 20 de dezembro de 2018

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Gabriela Ruchel

AS ATITUDES DA OTAN, OCX E OTSC EM RELAÇÃO À SITUAÇÃO NO AFEGANISTÃO APÓS 2014

Łukasz Jureńczyk¹
Jildiz Nicharapova²

Introdução

Após o fim da Guerra Fria, havia uma convicção crescente de que, devido à posição dominante da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no mundo, os Estados membros não eram ameaçados por uma agressão militar convencional. Por esse motivo, a Aliança concentrou-se em combater os riscos não convencionais que ameaçavam potencial e virtualmente os Estados da zona do Atlântico Norte. Devido à ameaça representada pelos radicais islâmicos, o terrorismo internacional foi reconhecido como um dos riscos mais graves para os Estados membros da Aliança. Atualmente, combater o fenômeno do terrorismo internacional é uma das prioridades da Aliança do Atlântico Norte, refletida em vários documentos, incluindo a Estratégia de Lisboa de 2010. A fronteira Afeganistão-Paquistão é o epicentro do terrorismo internacional. A Al-Qaeda e o Talibã têm sua principal base operacional e de recrutamento nessa área e também são apoiados por entidades locais, incluindo a *Inter-Services Intelligence* (ISI) do Paquistão. Outras organizações terroristas, incluindo, acima de tudo, o chamado Estado Islâmico, também fortalecem sua influência no Afeganistão. Os combatentes da jihad internacional operam globalmente; portanto, seus objetivos também são cidadãos dos países ocidentais. Isso significa que a OTAN e as autoridades afegãs têm um objetivo comum na luta contra essas organizações (Balkhi 2016, 112-113, 116). O Afeganistão é um Estado falido, do qual emergem

¹ Chefe do Departamento de Política Securitária, Faculdade de Ciências Políticas e Administração, Kazimierz Wielki University em Bydgoszcz, Polônia. E-mail: lukaszjurenczyk@ukw.edu.pl

² Professor Associado, Doutor, Chefe do Escritório de Pesquisa, Universidade Americana da Ásia Central em Biskeque, República Quirguiz. E-mail: jildiz.nicharapova@gmail.com

muitas outras ameaças, cujas consequências também afetam os países da OTAN. Entre eles, a produção e o tráfico de drogas em escala global, ou a desestabilização de regiões vizinhas como a Ásia Central e o Oriente Médio, que são fornecedores muito importantes de recursos energéticos para o Ocidente.

O vácuo de poder sem fim no Afeganistão continua a ser o fator mais crítico para a segurança na Ásia Central, devido à turbulência interna no Afeganistão e às agendas estratégicas de atores externos (Vielmini 2012, 4). A Ásia Central é um problema tanto para o Afeganistão quanto o Afeganistão é um problema para a Ásia Central. A China enfrenta algumas ameaças diretas e significativas à sua própria segurança nacional - extremismo, crime organizado, heroína e ópio são originários do Afeganistão (Swanstorm 2013, 31-32).

Segundo a maioria dos estudiosos, a situação no Afeganistão está longe de ser estabilizada (Nopens 2014, 1). A saída das forças da OTAN do Afeganistão e da maioria das forças americanas deixa para trás um Estado fraco e com mau funcionamento, um alto nível de instabilidade, insurgências contínuas e outras violências, além de uma economia de ópio muito maior em tamanho do que há uma década. Por um lado, isso levanta sérias preocupações entre os Estados e potências adjacentes à região, incluindo a Rússia, sobre possíveis repercussões da retirada dos EUA/OTAN para a estabilidade regional. Por outro lado, a retirada de forças militares estrangeiras pode, de fato, abrir caminho para negociações reais sobre o acordo político intra-afegão (Stepanova 2013, 2). Existem duas narrativas opostas sobre o impacto de uma retirada. Os governos afegão e ocidental afirmam que o Afeganistão será capaz de garantir sua própria segurança e não há risco significativo de transbordamento para a região. Já os Estados da antiga Ásia Central Soviética e da Rússia e organizações internacionais regionais como a OTSC e, em menor grau, a OCX, preveem uma disseminação sensível aos países vizinhos e além (Nopens 2014, 5).

A Organização para Cooperação de Xangai (OCX) é uma organização liderada pela China na região, criada em 2001 pela China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tadjiquistão. O principal objetivo de sua criação era a segurança e a luta contra três ameaças - terrorismo, extremismo e separatismo, bem como outras questões securitárias (Convenção da OCX sobre terrorismo, extremismo e separatismo e Carta da OCX, sectsco.org). Apesar de contar com a Rússia como um dos membros fundadores, a OCX é vista principalmente como uma ferramenta chinesa para encaminhar sua política na Ásia Central.

A Rússia também possui uma organização de segurança que foi

criada em 2002, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). A OTSC é hoje composta pela Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. Está evoluindo gradualmente de uma aliança militar para uma organização mais multifuncional, abordando muitos problemas de segurança. A Rússia, de longe o maior membro, domina o desenvolvimento da organização e contribui com a maioria dos recursos, mas precisa da cooperação dos Estados menores para aumentar sua legitimidade. A OTSC é provavelmente o principal esforço para criar capacidade e legitimidade para uma possível intervenção militar para tratar de questões de segurança na Ásia Central, à medida que o esforço militar internacional no Afeganistão está sendo reduzido (Norberg 2013, 6).

Nossa principal questão de pesquisa consiste em entender quais atitudes a OTAN, a OCX e a OTSC apresentam em relação ao Afeganistão após 2014. Questões secundárias seriam sobre as razões do envolvimento da OTAN e do não envolvimento da OTSC e da OCX no Afeganistão antes de 2014. O que estas organizações fizeram para resolver os problemas de segurança no Afeganistão antes de 2014? A OCX e a OTSC estão tão preocupadas quanto a OTAN com a situação no Afeganistão após 2014? Elas estarão envolvidas com este país no futuro? Qual é a sua visão e posição na solução do problema afegão? Como podem se envolver na solução de problemas afegãos? Elas estão implementando políticas relativas ao Afeganistão depois de 2014? Como a desestabilização do Afeganistão afetou essas organizações? A crise afegã conduziu ao fortalecimento da cooperação e política antiterroristas e antinarcóticos? Em nossa pesquisa, analisaremos suas atividades, políticas e intenções antes de 2014 e que mudanças aconteceram (e se aconteceram) nessas organizações relacionadas ao Afeganistão após 2014.

A seção dois discutirá a revisão de literatura e a abordagem teórica na análise do envolvimento da OTAN, OCX e OTSC no processo de estabilização do Afeganistão. Diferentes teorias das Relações Internacionais serão aplicadas para explicar o envolvimento e o interesse dessas organizações em questões afegãs. De acordo com as teorias de RI, por que a OTAN, a OCX e a OTSC devem estar interessadas e envolvidas no Afeganistão? Quais são as principais razões do possível envolvimento da OTAN, da OTSC e da OCX no país? Por que eles deveriam se interessar pelas questões afegãs? A terceira seção se concentrará nas atividades da OTAN no Afeganistão antes de 2014. Haverá respostas às perguntas sobre o papel da OTAN desempenhado no Afeganistão naquela época? Quais foram os sucessos e fracassos? Quais foram as principais barreiras durante as missões? A quarta mostrará a abordagem da OTAN em relação ao Afeganistão nas decisões das cúpulas da Aliança. Mostrará qual é a perspectiva de mais envolvimento da OTAN

no Afeganistão? A quinta será dedicada às atividades reais realizadas pela OTAN no Afeganistão após 2014. Isso nos permitirá responder como as atividades da OTAN no Afeganistão mudaram após 2014? Essas alterações trazem o resultado desejado? A sexta seção será focada no papel da OCX na estabilização do Afeganistão. O que a OCX já havia feito desde a sua criação e quais são suas intenções em relação ao Afeganistão no futuro? Qual o papel que pode desempenhar nesse processo? A parte sete analisará as atitudes da OCX em relação à crise afegã e seu futuro possível papel. A crise afegã afetará todos os membros da OTSC, incluindo a Rússia, especialmente as questões de tráfico de drogas, terrorismo e extremismo; ainda influenciará a segurança nacional dos Estados da OTSC e da OCX, sem mencionar outras questões, como confrontos étnicos na fronteira, tráfico de armas, questões de refugiados, etc.

A Revisão da Literatura e o Quadro Teórico

A missão no Afeganistão é realizada pela OTAN em uma área muito além da zona do Atlântico Norte. No entanto, os Estados membros se envolveram na missão no país porque a justificaram pela ameaça da Al Qaeda, que despreza e deseja combater os valores e o modo de vida do Ocidente (Schimmelfennig 2016, 108). Na OTAN, foi mantida a retórica de que quem não está pronto para ir ao Afeganistão deve estar pronto para que o “Afeganistão vá até eles”, associando à disseminação de ameaças terroristas. Um dos principais objetivos da OTAN era impedir que o Afeganistão se tornasse um refúgio seguro para terroristas mais uma vez (Behnke 2013, 167.) Graças a isso, foi possível manter uma relativa solidariedade na OTAN em relação à condução da missão no Afeganistão.

Por muitas razões, o Afeganistão precisava da ajuda da OTAN. Antes de tudo, isso se refere a questões de segurança e defesa. O Afeganistão não possui recursos suficientes para treinar, armar e manter forças de segurança no tamanho de várias centenas de milhares, o que efetivamente enfrentaria a oposição anti-Estado. Essa necessidade também se aplica a várias outras áreas de ação, incluindo a luta contra a pobreza, o desemprego, a corrupção e as violações dos direitos humanos. Portanto, garantir um mínimo de estabilidade e segurança no Afeganistão requer uma abordagem multidimensional, que também deve se concentrar em questões econômicas e sociais (Qassem 2009, 173-174).

A abordagem do presidente Barack Obama ao Afeganistão pressupôs um aumento temporário de pessoal militar e a intensificação das operações de

combate. Isso em breve levaria a uma relativa estabilização da situação no país e permitiria a retirada de soldados. O aumento da presença e atividade militar das forças da OTAN durou apenas durante o período de transição, até que as forças de segurança afegãs pudessem assumir a responsabilidade de manter sua própria segurança (McCrisken 2014, 36). No entanto, essa abordagem não trouxe os resultados esperados, porque após a retirada das tropas da OTAN do país, as forças de segurança afegãs não conseguiram executar a tarefa que lhes foi confiada.

Como a maioria dos países da OCX é geograficamente contígua ao Afeganistão, é, portanto, vulnerável aos efeitos colaterais do terrorismo e do tráfico de drogas de origem afegã. De fato, a questão afegã ocupa importância ao longo da história da OCX (Raja Muhammad Khan 2015, 6). A principal maneira pela qual o Afeganistão se relaciona com a Ásia Central dá-se pela preocupação com um surto de instabilidade pós-2014 (Nopens 2014, 3). E é o mesmo para os Estados da OTSC, que inclui os mesmos membros.

Em ambas as estruturas, os Estados da Ásia Central, exceto o Turquemenistão, participam e são os fundadores. Essas duas estruturas estão preocupadas com questões de segurança existentes na Ásia Central e no Afeganistão. O país é visto como uma das principais fontes de questões de segurança para a Ásia Central e, conseqüentemente, para a Rússia e a China. A retirada da Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF) do Afeganistão em 2014 afeta diretamente a região, incluindo não apenas a Ásia Central, mas também a China e a Rússia (Nopens 2014, 1).

Caso os riscos relacionados ao Afeganistão se concretizassem, as primeiras vítimas seriam os Estados da Ásia Central, mas o ônus de combatê-los recairia principalmente sobre a Rússia e a China. As principais preocupações da China consistiam na insurreição que se espalharia entre os Uigures separatistas e a instabilidade na Ásia Central, aumentando substancialmente o custo da integração da região em sua base de recursos. As principais preocupações da Rússia são a instabilidade na antiga Ásia Central Soviética, que se espalhou para a Federação Russa, além do tráfico de drogas (Nopens 2014, 5).

Embora a OCX excluísse a possibilidade de enviar tropas para o Afeganistão, ela poderia desempenhar um papel significativo nos desenvolvimentos políticos (Huasheng 2012, 13). Para o Afeganistão, o envolvimento na cooperação econômica regional seria a maneira natural de desenvolver sua economia, com a OCX como uma das estruturas mais adequadas para a adesão do país. Há muitas formas possíveis para que a OCX e o Afeganistão cooperassem, como comércio, transporte, energia, agricultura e investimento. Como países vizinhos, os Estados da OCX são os parceiros

comerciais mais convenientes para o Afeganistão. Atualmente, Paquistão, Índia e Irã são os três maiores importadores do Afeganistão; e Uzbequistão, China e Paquistão são os três principais exportadores. Todos eles são países da OCX (com o Irã como observador) (Economic and Commercial Counselor's Office of the Embassy of PRC in Afghanistan 2011).

Ao analisar as atividades e os propósitos da existência, existem diferentes abordagens teóricas. A abordagem realista indica que as Organizações Internacionais (OIs), para todos os efeitos, são as ferramentas cujos Estados poderosos usam para controlar os países mais fracos. E se as OIs são extensões de grandes potências, elas respondem apenas aos interesses e à direção das grandes potências. Quando os interesses de segurança das grandes potências entram em conflito, as OIs são descartadas, ignoradas ou marginalizadas pelos Estados que as criaram (Pease 2008, 44). As OIs desempenham pouco ou nenhum papel na manutenção da paz e segurança internacionais. Com as realidades de equilíbrio de poder ditadas ou não, a guerra começará. Os Estados ignoram as OIs se sua segurança imediata ou interesses nacionais importantes estiverem em jogo (Pease 2008, 56). Schweller e Preiss (1997) apontaram que as Organizações Internacionais desempenham várias funções: primeiro, fornecem um mecanismo para um grande conluio de poder. Segundo, são úteis para fazer pequenos ajustes dentro da ordem existente, enquanto os princípios e normas básicos subjacentes permanecem intransigentes.

Os liberais veem as Relações Internacionais como uma mistura de cooperação e conflito e argumentam que as Organizações Internacionais podem desempenhar um papel positivo e construtivo na promoção da estabilidade internacional e do bem-estar global (Pease 2008, 58). A abordagem liberal acentua o papel valioso das Organizações Internacionais na manutenção da paz e da segurança no mundo e as classifica como atores independentes da política mundial. O liberalismo é mais otimista do que o realismo sobre as contribuições e a independência das OIs nas RI (Pease 2008, 67).

Cinco papéis inter-relacionados podem ser percebidos a partir da abordagem liberal. As OIs ajudam os Estados a superar problemas de ação coletiva; promover a prosperidade econômica e o bem-estar global e ajudam as sociedades a desenvolver valores e normas compartilhadas. A interdependência pode reduzir as chances de conflitos violentos. As OIs promovem valores e ajudam a estabelecer certas normas que conduzem à solução pacífica de controvérsias, como compromisso, reciprocidade, multilateralismo e Estado de Direito. As OIs promovem a democracia e as instituições democráticas, protegem os direitos humanos, promovem a ordem econômica internacional

liberal; são integradoras e se concretizam principalmente por meio do mercado global comum das empresas multinacionais; prestam assistência às vítimas da política internacional, pobres, refugiados, epidemias, desastres, guerra e crises econômicas (Pease 2008, 67-71).

A retórica liberal foi usada, principalmente, para justificar a necessidade de intervenção militar no Afeganistão. Em primeiro lugar, foi apontada a necessidade de proteger os valores ocidentais contra a barbárie dos radicais islâmicos. Também foi destacada a necessidade de ajudar o povo do Afeganistão e protegê-lo contra crimes e opressão de fanáticos. A promoção de valores democráticos e a defesa contra a tirania são consistentes com a teoria do liberalismo e conferem à comunidade internacional um tipo de mandato para intervenção coercitiva e construção do Estado (Kerton-Johnson 2011, 145-146).

Mais tarde, premissas realistas começaram a vir à tona. Isso foi em grande parte o resultado do presidente Barack Obama chegar ao poder nos Estados Unidos. Seu “realismo de limites” foi uma resposta às atividades globais de seu antecessor. O presidente Obama declarou que os Estados Unidos não podem assumir o ônus de resolver todos os problemas globais devido a recursos limitados. No Afeganistão, ele queria limitar a escala de atividades às metas de contra-insurgência (Renshon 2010, 6, 15). O fim da operação de combate da OTAN no Afeganistão foi uma manifestação da restrição e da abordagem realista (Quinn 2014, 9).

Durante a presidência de Donald Trump, o envolvimento da OTAN no Afeganistão aumentou em certa medida. Apesar disso, sua abordagem também se encaixa em parte com a teoria do realismo. Com recursos limitados, há uma tentativa de manter um mínimo de estabilidade no Afeganistão. No entanto, a abordagem de Barack Obama e Donald Trump ao Afeganistão é difusa e diversa e não pode ser claramente incluída em um paradigma teórico.

As atitudes de outros atores internacionais no Afeganistão, como a OCX e a OTSC, também podem ser analisadas com a ajuda dessas teorias acima mencionadas. Os realistas veem em suas ações apenas seus interesses nacionais e um grande jogo entre as grandes potências. Eles não pretendem estabelecer a paz no Afeganistão, mas sim buscar os seus objetivos egoístas. Em nossa opinião, a instabilidade e o conflito no Afeganistão são de alguma forma benéficos para a Rússia e a China. Antes de tudo, isso se deve à derrota sofrida pela OTAN neste país. Por outro lado, a situação instável no Afeganistão gera uma série de ameaças que afetam negativamente essas grandes potências. A abordagem liberal mostrará que os atores internacionais criam organizações como a OCX e a OTSC para resolver coletivamente o problema afegão.

Avaliação da Atividade da OTAN no Afeganistão Antes de 2014

O dia 12 de setembro de 2001 foi marcante na história da OTAN. Pela primeira vez, foi invocado o artigo 5 do Tratado de Washington, constituindo uma defesa coletiva dos membros da Aliança em caso de agressão a um deles. Isso foi surpreendente porque foi invocado em nome dos Estados Unidos, e o agressor era uma organização terrorista. Diferentemente da intervenção militar posterior no Iraque, no caso do Afeganistão, os aliados europeus expressaram sua unidade com os americanos. A discussão à época na OTAN não dizia respeito à realização da operação no Afeganistão, mas sim sobre qual deveria ser a divisão de tarefas e responsabilidades entre os membros do Pacto (Kitchen 2010, 96). Durante a intervenção militar no Afeganistão, a cooperação dos EUA com os aliados foi principalmente bilateral. A operação Liberdade Duradoura não foi formalmente realizada pela OTAN porque Washington não queria ter suas ações restritas pela Aliança. No entanto, a OTAN forneceu o suporte de infraestrutura necessário para sua implementação, bem como tomou várias medidas para aliviar os americanos, para que eles pudessem se preparar para a operação (Treverton 2016, 50).

Isso mostrou que, para realizar operações de combate, os Estados Unidos não precisavam de apoio significativo dos aliados. A operação foi rápida e vitoriosa, mas a maneira como foi realizada deixou escapar do Afeganistão milhares de militantes e terroristas que mais tarde retornaram ao país com a intenção de desestabilizá-lo.

Os americanos precisaram de tanto apoio quanto possível dos aliados durante a estabilização do Afeganistão no pós-guerra dentro da missão da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF). Naquela época, a OTAN começou a desempenhar um papel significativo no país. No entanto, a posição dominante e o nível incomparavelmente mais alto de envolvimento ainda estavam do lado dos EUA (Terzuolo 2006, 81). O pessoal, o equipamento e a contribuição financeira dos EUA para a missão no Afeganistão excederam significativamente a contribuição de todos os outros países da OTAN. No entanto, foi o próximo passo no caminho para a globalização das atividades da Aliança e assumiu o papel do chamado “gendarme mundial”. A missão da OTAN no Afeganistão, assim como as missões anteriores nos Bálcãs, mostrou mais uma vez que a Aliança deve ter forças armadas modernas, bem treinadas e móveis, se quiser atuar efetivamente no cenário mundial (Orfý 2011, 87).

Por muitos anos, a missão no Afeganistão foi vista como a questão mais urgente e importante de segurança da Aliança do Atlântico Norte. Além disso, foi um teste de solidariedade, coesão e eficiência da OTAN (Bindi 2015,

49). No auge da missão da ISAF no Afeganistão, mais de 130 mil soldados de 50 países, incluindo 28 Estados membros da Aliança, estavam estacionados no país. Os Estados membros da OTAN da Europa se engajaram na missão no Afeganistão porque queriam manter sua influência política na Aliança. Afinal, a falta de apoio aos americanos poderia levar a um enfraquecimento significativo do vínculo transatlântico (Simoni 2013, 115, 126). No entanto, a missão no Afeganistão, bem como a missão no Iraque, mostrou uma diferença na abordagem da atividade militar entre a Europa kantiana e a América hobbesiana, embora a diferença não tenha sido tão drástica (Lagadec 2012, 48). Muitos Estados da Europa Ocidental criticaram os EUA por não considerar seriamente sua opinião sobre as metas de construção da nação. Por outro lado, os Estados Unidos criticaram esses países pela relutância ou incapacidade de conduzir uma luta militar contra a insurgência do Talibã (Keane 2016, 6).

As missões no Afeganistão levaram à remoção do Talibã do poder, enfraquecendo a Al-Qaeda e matando seu líder, Osama bin Laden. Eles também permitiram alcançar um progresso significativo em termos de padrão de vida do povo afegão e respeito aos direitos humanos. Infelizmente, a OTAN enfrentou muitos desafios e problemas no Afeganistão, e alguns deles foram auto-infligidos. As forças militares da OTAN queriam que os afegãos tomassem cuidado com o Talibã e adotassem soluções sistêmicas ocidentais, incluindo a democracia e um amplo catálogo de direitos humanos. No entanto, essas mudanças não deveriam ser impostas de fora, em pouco tempo e através de forças militares estrangeiras. Os países da OTAN não levaram suficientemente em conta a profunda diferença na abordagem desses problemas entre as sociedades afegãs e as ocidentais. O mundo em que os afegãos vivem é completamente diferente do Ocidente e, portanto, sua perspectiva é diferente. A fragmentação da sociedade, a falta de tradição centralizadora de governar o país, o apego próximo aos princípios islâmicos tradicionais, a corrupção profunda, a pobreza generalizada e o analfabetismo são apenas algumas das barreiras à introdução de soluções modernas de sistemas no Afeganistão (Lawless, Constantineau, Dizboni 2017, 65-66). A rápida modernização do país causou resistência aos círculos fundamentalistas e às organizações jihadistas que se opunham às mudanças. Como a oposição anti-estatal desestabilizava o Afeganistão e gradualmente aumentava sua influência no país, os sucessos da OTAN e do Ocidente nos últimos anos podem ter se mostrado instáveis. Devido à insuficiente capacidade de planejamento e às limitações de recursos necessários para a realização de tarefas, a OTAN tinha possibilidades limitadas de influenciar o ambiente de segurança no Afeganistão (Lindley-French 2013, 133).

Muitos think-thanks influentes, incluindo o Grupo de Estudo do Afeganistão, reconheceram que a retirada das tropas da OTAN do país era sábia e necessária. Eles consideraram que a presença de tropas da OTAN no Afeganistão foi uma das principais razões da rebelião naquele país. Juntamente com o crescente envolvimento das forças da Aliança no Afeganistão, o Talibã cresceu em força e reconstruiu sua influência nas partes subsequentes do país. Para reverter essa direção, considerou-se legítimo aplicar uma abordagem inversa baseada no desengajamento gradual das forças militares dos EUA e da OTAN (Cortright 2016, 6-7). No entanto, essa convicção não se justifica pelo desenvolvimento da situação no Afeganistão após 2014. As forças anti-estatais intensificaram a atividade militar, exerceram crescente pressão sobre as autoridades afegãs e forçaram os líderes da OTAN a reverem a política de retirada.

O Afeganistão nas Decisões das Cúpulas da OTAN Após 2014

A fragilidade da missão da ISAF no Afeganistão e a eclosão da crise na Ucrânia causaram a transferência na ênfase da OTAN das operações de crise não cobertas pelo Artigo 5 intensivamente desenvolvidas na era pós-Guerra Fria para as operações de resposta de defesa e dissuasão coletivas baseadas no Artigo 5, negligenciadas na última década. Na declaração da cúpula da OTAN de Newport, que ocorreu de 4 a 5 de setembro de 2014, os aliados reafirmaram seu compromisso de cumprir três tarefas principais, ou seja, defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa. Na área de operações de resposta a crises, eles se concentraram principalmente no Afeganistão. Eles declararam que a missão da ISAF levou ao aumento da segurança mundial e à melhora de vida dos afegãos. Os aliados garantiram a adaptação da missão no Afeganistão às mudanças resultantes tanto do progresso alcançado quanto dos desafios restantes. Eles confirmaram o fim da missão da ISAF até o final de 2014 e, portanto, a mudança da fórmula de envolvimento da OTAN no Afeganistão. Os Estados membros também confirmaram sua determinação em apoiar o governo do Afeganistão na criação de um Estado estável, soberano, democrático e unificado, livre de terrorismo (*Wales Summit Declaration 2014*).

No primeiro dia da Cúpula, houve uma reunião dedicada à situação no Afeganistão. O efeito das conversações foi a emissão de uma declaração conjunta, que detalhava as disposições relativas ao Afeganistão incluídas na declaração geral da Cúpula. O documento agradece a dedicação do grupo que participa da missão da ISAF e enfatizou sua contribuição para o desenvolvimento do setor de segurança do Afeganistão, dos direitos

humanos e da esfera econômica e social. Foi anunciado que, com o fim da missão da ISAF, as autoridades afegãs assumiriam total responsabilidade pela segurança do Estado. Também foram anunciados três compromissos paralelos complementares: a curto prazo, treinar, aconselhar e auxiliar as Forças de Defesa e Segurança Nacional Afegãs (FDSNA) por meio da Missão de Suporte Resoluto (MSR), sem combate; a médio prazo, contribuir para a sustentação financeira das FDSNA pelo menos até o final de 2017; a longo prazo, fortalecer a cooperação e a consulta regular sobre questões de interesse estratégico por meio da Parceria Duradoura OTAN-Afeganistão, acordada na Cúpula de Lisboa em 2010. Além disso, a OTAN anunciou seu apoio contínuo ao processo de paz do Afeganistão e a cooperação com seus vizinhos e com a comunidade internacional (*Wales Summit Declaration on Afghanistan* 2014).

A Cúpula da OTAN em Varsóvia, realizada de 8 a 9 de julho de 2016, concentrou-se em especificar ações para proteger o flanco oriental da Aliança diante da política militar da Rússia na Europa Oriental. No entanto, a OTAN confirmou seu compromisso com a segurança e a estabilidade a longo prazo no Afeganistão. Outros objetivos também foram mantidos para o Afeganistão, incluindo seu desenvolvimento multidimensional e neutralização do terrorismo (*Warsaw Summit Communiqué* 2016). Durante uma reunião dedicada ao Afeganistão, foi decidido que as tropas da OTAN permaneceriam no país após 2016, a fim de apoiar o desenvolvimento das forças de segurança afegãs. Os aliados também decidiram financiar as FDSNA pelo menos até 2020 (Larsen 2017, 13). Também foi declarado o compromisso de fortalecer e aprimorar a Parceria Duradoura entre OTAN e Afeganistão (*Warsaw Summit Declaration on Afghanistan* 2016).

Os dois principais pontos da agenda durante a Cúpula da OTAN em Bruxelas, em 25 de maio de 2017, foram aumentar o compromisso da Aliança no combate ao terrorismo no mundo e a melhor compartilhar os custos do funcionamento da Aliança. O Secretário-Geral Jens Stoltenberg disse que, no caso do Afeganistão, a melhor maneira de combater o terrorismo era continuar treinando as forças de segurança afegãs. Aumentar o financiamento do exército pelos Estados membros para um mínimo de 2% do PIB com o objetivo de permitir que a Aliança desenvolvesse capacidades de defesa e continuasse fora da área de operações de resposta a crises, incluindo a missão no Afeganistão (*Doorstep Statement* 2017).

A declaração que encerrou a Cúpula da OTAN em Bruxelas, realizada de 11 a 12 de julho de 2018, afirmou que a Missão de Suporte Resoluto estava obtendo sucesso no treinamento, aconselhamento e assistência às forças de segurança afegãs. O período de financiamento das FDSNA foi prorrogado até 2024 e os aliados prometeram maiores esforços para preencher as lacunas de

emprego dessas forças. A OTAN também garantiu o apoio ao processo de paz afegão e convocou outros países a fazer o mesmo (*Brussels Summit Declaration 2018*). Na declaração conjunta sobre os aliados da MSR, os objetivos da missão foram mantidos, enfatizando, em particular, a necessidade de fortalecer as forças de segurança afegãs e apoiar sua luta contra organizações terroristas, principalmente a Al-Qaeda e o ISIS. Na mesma reunião, foi feito um apelo ao Talibã para ingressar no processo de paz e, eventualmente, firmar um acordo de paz com o governo afegão (*Joint Statement... 2018*).

Na Cúpula da OTAN em Londres, de 3 a 4 de dezembro de 2019, pouca atenção foi dada ao Afeganistão. No entanto, os chefes de Estado e de governo confirmaram seu compromisso com a segurança e a estabilidade a longo prazo no país (*Brussels Summit Declaration 2018*).

As Atividades da OTAN no Afeganistão Após 2014

Depois de 2014, a OTAN ainda está comprometida com a missão no Afeganistão. Atualmente, o apoio da OTAN ao Afeganistão é implementado em três áreas principais:

- A missão de apoio resolutivo liderada pela OTAN;
- Financiamento das FDSNA;
- Parceria duradoura OTAN-Afeganistão.

Até o final de 2014, a responsabilidade total pela segurança do Afeganistão foi transferida para as forças de segurança afegãs. Como resultado, a maioria das unidades de combate da OTAN e dos países parceiros foi retirada do Afeganistão. Foram excluídas algumas forças especiais, unidades de treinamento e outras unidades não convencionais. Os Estados Unidos procuraram garantir que o mandato das forças remanescentes no Afeganistão incluísse tarefas de treinamento do exército e da polícia afegãos e atividades de combate ao terrorismo, principalmente contra a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. Se necessário, essas forças também impediriam o colapso do governo de Cabul. Essas ações são chamadas de “além do horizonte” (Ruttig 2014, 186).

Os líderes da OTAN decidiram manter, em 1º de janeiro de 2015, de forma menor que a ISAF, mas ainda válida, a Missão de Suporte Resolutivo. Foi lançada em conformidade com a Resolução 2.189 de 2014 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a convite do governo afegão. A missão de não-combate liderada pela OTAN foi projetada para treinar, aconselhar e

ajudar as forças e instituições de segurança afegãs (Ringsmose 2016, 213). Seu objetivo é ajudar as forças e instituições de segurança afegãs a desenvolver a capacidade de alcançar e manter a paz e a segurança no país. Inicialmente, a missão contou com 13.000 soldados, no entanto, em novembro de 2017, foi decidido aumentar o limite para os atuais 16.000 soldados de 39 Estados membros e parceiros da OTAN. A MSR opera com um centro em Cabul/ Bagram e quatro raios - Mazar-e-Sharif ao Norte, Herat no Oeste, Kandahar no Sul e Laghman no Leste. A missão se concentra principalmente em atividades de treinamento, aconselhamento e assistência nos ministérios relacionados à segurança, nas instituições do país e entre os altos escalões do exército e da polícia. As principais funções da missão incluem (*Missão de Suporte Resoluta*):

- “Apoiar o planejamento, programação e orçamento;
- Garantir transparência, responsabilidade e supervisão;
- Apoiar a adesão aos princípios do Estado de Direito e da boa governança;
- Apoiar o estabelecimento e a sustentação de processos como geração de força, recrutamento, treinamento, gerenciamento e desenvolvimento de pessoal”.

Os aliados e parceiros da OTAN estão ajudando a sustentar financeiramente as forças e instituições de segurança afegãs. O financiamento das forças de segurança afegãs é parte de um esforço internacional mais amplo no apoio financeiro ao Afeganistão. Mesmo antes do final da missão da ISAF, a OTAN anunciou a redução do número de FDSNA de 352 mil para 228,5 mil. A redução de forças deve ser possibilitada pela sua profissionalização e pelo aumento da estabilidade e segurança no Afeganistão. O orçamento anual das FDSNA foi estimado em 4,1 bilhões de dólares (Jureńczyk 2016, 58). A participação anual do Afeganistão no financiamento das FDSNA aumentaria progressivamente de pelo menos 500 milhões de dólares em 2015 para a total responsabilidade financeira de suas próprias forças de segurança até 2024. Ao mesmo tempo, a contribuição internacional diminuiria gradualmente de pelo menos 3,6 bilhões de dólares em 2015 para US\$ 2,5 bilhões em 2020 e seria encerrada em 2024 (Byrd 2014). Vários Estados membros e parceiros da OTAN não cumprem as declarações de cofinanciamento das FDSNA dentro do Fundo Fiduciário do Exército Nacional Afegão. Até novembro de 2019, o fundo foi financiado com apenas 2.911 milhões de dólares (*Afghan National Army...* 2019). A escassez financeira é suprida pelos Estados Unidos através de outros fundos, como o Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA), administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o United States Afghanistan Security Forces Fund (ASFF) (NATO-Afghanistan relations 2018, 2).

Em 2010, a OTAN e o Afeganistão assinaram uma Declaração sobre Parceria Duradoura. Esta cooperação deveria ser implementada através do diálogo político e da cooperação prática. A parceria com o Afeganistão faz parte da rede de parceria global da OTAN e destaca a importância estratégica do envolvimento da Aliança no Afeganistão. Em 2016, a OTAN decidiu fortalecer e aprimorar a Parceria, dentro e ao lado do MSR. Atualmente, a manutenção e o desenvolvimento da parceria continuam sendo um dos objetivos de longo prazo da OTAN para o Afeganistão. A liderança política da Aliança é representada em Cabul pelo Representante Civil Sênior da OTAN. Ele desempenha um papel de liderança no aconselhamento das autoridades afegãs sobre a Parceria Duradoura. Além disso, ele atua como intermediário na cooperação entre o governo afegão e representantes da comunidade internacional e dos países vizinhos. Dentro da Parceria Duradoura, os seguintes objetivos são implementados (NATO and Afghanistan 2018):

- Programa de Construção da Integridade para promover a boa governança e implementar os princípios de integridade, transparência e responsabilidade no setor de segurança e reduzir o risco de corrupção,
- Programa de Aperfeiçoamento da Educação em Defesa como apoio prático ao Afeganistão no desenvolvimento e reforma de suas instituições profissionais de educação militar,
- Formação nos domínios do planejamento civil de emergência e preparação para catástrofes,
- Promover uma melhor compreensão da OTAN e do seu papel no Afeganistão.

No campo do apoio ao desenvolvimento econômico e social, até o final de 2014 as equipes provinciais de reconstrução foram extintas e suas funções foram entregues às autoridades afegãs. Desta forma, a OTAN deixou de ser o principal instrumento através do qual a comunidade internacional prestava apoio ao desenvolvimento econômico e social do Afeganistão. No entanto, os Estados membros da OTAN, principalmente os Estados Unidos, ainda são os principais contribuintes para os fundos internacionais para o desenvolvimento do Afeganistão.

A OCX e Afeganistão

Segundo alguns estudiosos, o foco central da OCX na segurança, particularmente terrorismo, separatismo e extremismo, também é uma oportunidade para a organização desempenhar o papel de destaque na manutenção da estabilidade na Ásia Central pós-2014 (Reeves, 2014, 6).

Mas o espaço criado para a OCX operar na estabilização do Afeganistão é de escopo limitado devido à presença militar dos EUA/OTAN no país, bem como a certas limitações organizacionais inerentes (Khan 2009, 5).

A OCX vem desenvolvendo uma abordagem comum para o problema afegão durante todo o período de sua atividade e mantém relações especiais entre si (Huasheng 2012, 10). Em 2005, foi assinado o Protocolo sobre o Estabelecimento do Grupo de Contato OCX-Afeganistão entre a OCX e a República Islâmica do Afeganistão, a fim de fornecer um mecanismo para que os Estados membros da OCX contribuíssem em conjunto para a reconstrução e a estabilidade no Afeganistão. O Presidente Karzai também participou de todas as cúpulas da OCX (Khan 2009, 6). Em 2012, o Afeganistão recebeu o status de Estado observador na OCX. O Uzbequistão, na época, propôs a fórmula “Seis mais três” para a solução do problema afegão, que significava o envolvimento dos seis vizinhos diretos do Afeganistão, além da Rússia, EUA e OTAN (Baubek, Yesseanaliyeva, Adil 2015, 515).

A Conferência Especial da OCX sobre o Afeganistão foi realizada em março de 2009, em Moscou. O plano de ação da OCX-Afeganistão exige operações conjuntas no combate ao terrorismo, tráfico de drogas e crime organizado; o envolvimento do Afeganistão de maneira gradual na colaboração de toda a OCX no combate ao terrorismo na região; e o convite a instituições estatais afegãs relevantes a participar de exercícios de aplicação da lei conduzidos pela OCX. Também previa a intensificação do treinamento das agências de drogas, combatendo a lavagem de dinheiro e melhorando o controle das fronteiras. Essas medidas foram projetadas para instalar cintos de segurança antinarcóticos, antiterrorismo e lavagem de dinheiro no Afeganistão (Khan 2009, 6).

A OCX apresentou suas opiniões sobre a política afegã, sendo elas: promover a estabilidade política e o desenvolvimento econômico no Afeganistão, construir um Afeganistão estável e livre de terrorismo, narcóticos e pobreza; incentivar o país na construção de um ambiente favorável ao bom relacionamento com os vizinhos, além de sustentar ainda que a comunidade internacional deveria ajudar a usar a plataforma das Nações Unidas (Huasheng 2012, 10).

Conforme previsto pelos estudiosos, o maior teste da OCX seria seu papel no desenvolvimento do Afeganistão pós-2014. Observando a crescente atenção da China no país, fica claro que a China estava bem ciente de todas essas realidades e pronta para fazer um esforço a fim garantir a estabilidade regional conectada à do Afeganistão. O ex-Presidente chinês, Hu disse uma vez que “a China continuará participando ativamente da cooperação internacional e regional no Afeganistão” (Bryanski e Buckley 2012).

A posição principal da OCX em relação ao Afeganistão foi de que o conflito afegão não poderia ser resolvido por meios militares, mas sim por meios econômicos através da construção de infraestrutura e através de assistência econômica e social (Comunicado Conjunto em 2011, Astana).

No fórum da OCX em junho de 2012, a China expressou claramente seu desejo de desempenhar um papel maior para a estabilização do Afeganistão ao lado da Rússia (Raja Muhammad Khan 2015, 6). A China desempenharia um papel de gerenciar os assuntos regionais contra os “choques causados por turbulências fora da região” e isso também incluiria a reconstrução do Afeganistão e a reabilitação da população afegã (Bryanski e Buckley 2012). A OCX não se distancia do problema afegão. Se a coalizão ocidental deixar o país, a OCX permanecerá devido à sua proximidade geográfica. A situação não controlada no país é um grande risco para os vizinhos mais próximos (Baubek, Yesseanalieva, Adil 2015, 515).

Segundo o Sr. Zhang Deguang, Presidente da Fundação Chinesa de Estudos Internacionais (CFIS), “a OCX pode e terá um papel maior no Afeganistão após a retirada da OTAN” (Bryanski e Buckley 2012). Ele acrescentou que a China forneceria US\$ 10 bilhões para a realização de projetos nos países da OCX. O Ministro das Relações Exteriores da China, Yang Jiechi, também fez um sinal para que o papel da OCX e de outras organizações internacionais existentes e mecanismos de cooperação fossem colocados em ação durante a Conferência de Bonn, em 2011.

Os Estados membros da OCX preocupavam-se com os desenvolvimentos futuros no Afeganistão. Tajiquistão, Uzbequistão, China, Paquistão são membros permanentes, Irã e Afeganistão são observadores e o Turcomenistão participa como convidado (Nopens 2014, 5).

Em março de 2009, a OCX elaborou um detalhado “Plano de Ação dos Estados Membros da Organização para Cooperação de Xangai e República Islâmica do Afeganistão sobre combate ao terrorismo, tráfico ilícito de drogas e crime organizado”. Em 28 de março de 2014, uma reunião da Diretoria do RATS tomou uma decisão sobre medidas de proteção contra a ameaça terrorista que emanava do Afeganistão devido à retirada das tropas da coalizão do país (2014). Muitos dos Estados membros da OCX têm programas de assistência ao Afeganistão em uma base bilateral. A China dá os passos mais ativos nessa direção, já que sua força nesse quesito, em comparação com a Rússia e os Estados Unidos, é de que ela tem uma reputação de jogador neutro (Baubek, Yesseanalieva, Adil 2015, 515).

A Rússia e a China preferem atribuir o papel central da fase pós-2014 às Nações Unidas. No entanto, eles estão interessados em manter a OCX, onde quase todos os países ao redor do Afeganistão são membros ou observadores,

como plataforma política positiva para a resolução do conflito e instrumento de estabilidade, também com as capacidades antiterroristas desenvolvidas com a organização (Vielmini 2012, 7).

A OCX não será apresentada ao Afeganistão como um contingente militar. No entanto, na cúpula de janeiro de 2011, os Estados membros declararam estar dispostos a cooperar com a OTAN em projetos especiais relacionados à segurança nas fronteiras do Afeganistão (Baubek, Yesseanalieva, Adil 2015, 515). A OCX se opôs ao recurso a meios militares para chegar a um acordo, sustentando que seria impossível resolver militarmente as disputas internas (Huasheng, 2012, 10).

A OCX também estava bem posicionada para desempenhar um papel no estabelecimento de cooperação, ou melhor, coordenação, sobre a melhor forma de ajudar o Afeganistão a garantir segurança, estabilidade e desenvolvimento no futuro. O tipo de multilateralismo da OCX é bem adequado para uma região com padrões complexos e frequentemente alterados de conflito e cooperação entre as grandes e pequenas potências, uma vez que ela fornece coordenação multilateral de políticas e uma plataforma que facilita a cooperação bilateral em questões de importância central para o Afeganistão, como ameaças terroristas, crimes transnacionais e integração econômica. Além disso, a estrutura flexível e o caráter inclusivo da OCX a tornavam adequada para iniciativas interestaduais que poderiam ajudar a China a lidar com alguns dos problemas que surgem do Afeganistão (Liselotte Odgaard 2013, 45-46). Ao endossar a participação da comunidade internacional na solução do problema afegão, a OCX enfatizou a posição central das Nações Unidas, que, acreditava, deveria desempenhar o papel de liderança e organização nesse esforço. A OCX apoiou o modelo “6 mais 2”, com “6” referente aos seis vizinhos do Afeganistão - China, Tajiquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Irã e Paquistão - e “2” referente à Rússia e aos Estados Unidos. Dito isto, a OCX declarou explicitamente que “se opõe a quaisquer forças externas que usam o Afeganistão e seu território para realizar atividades que ponham em risco a segurança regional” (Huasheng 2012, 10).

Por meio de sua Declaração de Bishkek de 2013, os estados membros da OCX deixaram claro que a organização desempenhará um papel central, embora não especificado, de provedor de segurança no Afeganistão e na Ásia Central após a retirada das tropas da ISAF (Declaração de Bishkek) e os estados membros também se comprometeram a cooperação para combater ameaças transnacionais provenientes do terrorismo e do narcotráfico, reconhecendo a instabilidade que a região provavelmente enfrentará após 2014 (Reeves 2014, 5). A OCX não era qualificada nem capaz de resolver questões afegãs por conta própria (Huasheng 2012, 10).

Por meio de sua Declaração de Bishkek de 2013, os Estados membros da OCX deixaram claro que a organização desempenharia um papel central, embora não especificado, de provedor de segurança no Afeganistão e na Ásia Central após a retirada das tropas da ISAF (Declaração de Bishkek). Os Estados membros também se comprometeram com a cooperação para combater ameaças transnacionais provenientes do terrorismo e do narcotráfico, reconhecendo a instabilidade que a região provavelmente enfrentaria após 2014 (Reeves 2014, 5). Mas a OCX não era qualificada nem capaz de resolver questões afegãs por conta própria (Huasheng 2012, 10).

A OTSC e o Afeganistão

A OTSC, como organização de defesa coletiva liderada pela Rússia, é o instrumento mais óbvio para coordenar a resposta de segurança da Rússia a uma eventual repercussão com aliados da Ásia Central, mas apenas no território de seus membros (Nopens 2014, 4).

A OTSC estava em processo de revisar ainda mais suas capacidades, a fim de enfrentar as ameaças potenciais que viriam do Afeganistão. Estabeleceu efetivamente a Força de Reação Rápida Coletiva multilateral (CRRF), ativa em exercícios de treinamento voltados à prevenção de possíveis incursões no Afeganistão, bem como a possíveis revoltas populares internas. A OTSC previa ajudar as forças de segurança afegãs com treinamento e manutenção de equipamentos, mas excluiu, no entanto, qualquer implantação direta no território afegão (Vielmini 2012, 5). A Rússia é o principal colaborador de todas as forças da OTSC (Norberg 2013, 11) e o principal ator que identifica a estratégia e a ação da OTSC. Não é segredo que a OTSC é dominada pela Rússia, o que significa que o envolvimento futuro ou não do OTSC na crise afegã dependeria da Rússia. Como Johan Norberg mencionou, a Rússia domina claramente a OTSC (Norberg 2013, 34).

Os secretários dos vários conselhos de segurança dos Estados membros da OTSC discutiram como os possíveis desenvolvimentos do Afeganistão poderiam afetá-los. Mr. Bordyuzha sublinhou que a aliança não planejava intervir dentro do Afeganistão, mas que estava preocupada com possíveis ameaças emanadas do país no pós-2014. As duas principais ameaças do Afeganistão para a Ásia Central após 2014 provavelmente seriam o comércio de drogas e a influência de grupos islâmicos extremistas. Nenhuma das duas ameaças dizia respeito às capacidades militares da OTSC; eles se relacionam mais com os esforços da organização em combate a narcóticos e contraterrorismo (Norberg 2013, 32).

Na cúpula da OTSC de 2011, a Rússia obteve por seus parceiros um acordo segundo o qual uma presença militar estrangeira nos Estados da OTSC só é possível com o consentimento de todos os membros. A Rússia parecia estar esperando um esgotamento da OTAN, de modo que ela aceitasse um pacto de segurança com a OTSC, um acordo que a Rússia propõe desde pelo menos meados de 2000 (Vielmini 2012, 6).

Qualquer envolvimento militar russo direto ou operações de segurança no Afeganistão seriam descartados - e permaneceriam assim após 2014. O tabu se estendia à Organização dos Tratados de Segurança Coletiva - um bloco de segurança liderado pela Rússia com a participação de todos os Estados da Ásia Central, exceto por Uzbequistão (desde 2012) e Turquemenistão. O Secretário-Geral da OTSC, Nikolai Borduzha, excluiu formalmente qualquer envolvimento desse tipo, observando que “essa opção nem sequer foi discutida e, esperamos, nunca será” (Nesavisimoye voyennoye obozrenije, 16 de novembro de 2012). Mas a saída das forças dos EUA/OTAN do Afeganistão depois de 2014 catalisou a ênfase renovada da Rússia na Ásia Central pela passagem da Rússia de uma abordagem ‘regional’ para a Ásia Central para laços mais estreitos e substanciais com os Estados clientes, Quirguistão e Tajiquistão, assumindo maior responsabilidade pela segurança deles. A segunda mudança foi expandir a assistência e a alavancagem de segurança (comprometendo US\$ 1 bilhão em assistência militar ao Quirguistão e outros US\$ 200 milhões ao Tajiquistão e finalizando acordos bilaterais nas bases e instalações militares russas).

Discutindo uma estratégia russa para o Afeganistão após a retirada das tropas da coalizão, estudiosos russos mencionaram que a Rússia deveria melhorar a cooperação de segurança com membros da OTSC, especialmente com o Cazaquistão. Eles também acrescentaram que a Rússia deveria otimizar as funções e tarefas da OTSC, o componente político deveria ser fortalecido e a academia da OTSC no Cazaquistão deveria ser estabelecida (Trenin, Kulakov, Malashenko, Topychkanov 2014, 6). Isso significava que a crise afegã fazia com que as organizações regionais estivessem prontas a qualquer momento para defender seus membros.

Conclusão

Após 2014, as atividades rebeldes e terroristas aumentaram no Afeganistão. A redução drástica dos contingentes militares da OTAN fez com que as forças anti-Estado ganhassem maior conforto operacional. As forças de segurança afegãs não foram capazes de parar o desenvolvimento da influência

rebelde em províncias individuais e manter a estabilidade e a segurança do Estado. A OTAN está intensificando o treinamento dessas forças, mas ainda existem vários problemas sérios, incluindo baixo nível de profissionalismo, baixa moral, alto nível de deserção, grande escala de corrupção e infiltração por grupos rebeldes. Atualmente, o Talibã põe em risco em graus variados cerca de 70% das áreas do Afeganistão. Nos últimos anos, o Talibã começou a exercer mais pressão sobre as capitais de províncias individuais do Estado e até conseguiu controlar temporariamente Kunduz, ao Norte do Afeganistão. Além disso, uma série de ataques terroristas em larga escala ocorreu em Cabul nos últimos anos. Esta é uma confirmação de que a estratégia da OTAN para o Afeganistão, adotada após 2014, foi ineficaz.

Em 2017, a administração do presidente Donald Trump adotou uma estratégia modificada para o Afeganistão. Pressupôs um certo aumento no envolvimento militar das forças dos EUA e da OTAN no Afeganistão, a fim de acelerar o treinamento das forças de segurança afegãs, bem como apoiá-las na luta contra grupos terroristas e rebeldes. O aumento do apoio militar visava garantir uma melhor posição negocial do governo Ashraf Ghani, que, em fevereiro de 2018, ofereceu ao Talibã uma proposta abrangente de reconciliação nacional. Do ponto de vista militar, esse apoio se concentra principalmente no bombardeio aéreo, o que aumenta as vítimas civis e aprofunda uma espiral de violência no Afeganistão. Elementos adicionais da estratégia envolvem o corte de grupos terroristas de fontes financeiras e a pressão sobre o Paquistão. A modificação da estratégia é insuficiente e o aumento do envolvimento militar é muito pequeno para alcançar um avanço positivo na estabilização da situação de segurança no Afeganistão. O processo de paz adotado pelo governo afegão também não alcançou grandes sucessos até agora, porque o Talibã não se mostrou interessado em cooperar com o governo. Pelo contrário, o objetivo dos rebeldes é a derrubada armada do governo afegão e a recriação de um regime fundamentalista. Para impedi-los, a OTAN deve considerar aumentar novamente seu envolvimento militar e não militar no Afeganistão. No entanto, essa ação teria um efeito positivo se a OTAN obtivesse maior apoio na estabilização do Afeganistão de outros países e organizações internacionais, incluindo a OCX e a OTSC.

A natureza pacífica da OCX e seu foco em questões econômicas podem ser uma ferramenta de apoio para resolver o problema afegão. E o futuro da OCX depende do que faria no Afeganistão (Baubek, Yesseanalieva, Adil, 2015, p. 515). Nenhuma outra organização, exceto a OCX, tem a capacidade potencial de atrair Estados tão díspares como China, Rússia, pequenos Estados da Ásia Central, Mongólia, Irã, Índia, Paquistão e Afeganistão em um único órgão onde possam discutir e trabalhar para implementar políticas

relacionadas à segurança. De todos os pontos fortes da OCX, essa inclusão de Estados membros e observadores é sem dúvida a maior (Reeves 2014, 6). A OCX ofereceria as melhores oportunidades para cooperação multilateral e mediação de interesses regionais divergentes para a estabilização do Afeganistão (Khan 2009, 7).

É claro que a OCX não foi criada apenas pelo conflito no Afeganistão, mas o Afeganistão influencia bastante a agenda da OCX (Huasheng 2012, 10). O papel direto da Rússia e da OTSC em relação ao Afeganistão é muito limitado a alguma cooperação econômica, fornecendo certo apoio em armas, equipamentos e treinamento ao setor de segurança afegão e facilitação do trânsito das forças dos EUA/OTAN através do território russo (Stepanova 2013, 7). A Rússia tem um interesse muito genuíno em apoiar qualquer tipo de solução política para o Afeganistão que possa trazer relativa estabilização (em termos do fim de um grande conflito armado) e aumentar a funcionalidade do Estado afegão. A capacidade militar da OTSC é essencialmente a mesma que a capacidade da Rússia (Norberg 2013, 34) e a posição da OTSC em relação ao Afeganistão dependerá da vontade russa.

REFERÊNCIAS

- Afghanistan-China Trade Increased Substantially*, The Economic and Commercial Counselor's Office. 2011. Embassy of the PRC to Afghanistan. October 11. Available on: <http://af.mofcom.gov.cn/aarticle/zxhz/tjsj/201110/2011107773306.html>. access on: September, 20 2019.
- Afghan National Army (ANA) Trust Fund*. 2019. November. Available on: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_12/20191128_1912-background-ana-trust-fund-en.pdf. access on: December, 7 2019.
- Balkhi, Mirwais. 2016. "For durable peace and stability: discussing prospects of the NATO membership for Afghanistan". In: Harshé, Rajen; Tripathi, Dhananjay (eds). *Afghanistan Post-2014. Power configurations and evolving trajectories*, 106-127. New Delhi-London-New York: Routledge.
- Baubek, Somzhurek; Yessengalieva, Anna; Elmira Adil. 2015. Shanghai Cooperation Organization and its Activities in Ensuring Human and Social Security, *The Anthropologist*, 22:3, 510-517, DOI: 10.1080/09720073.2015.11891909
- Behnke, Andreas. 2013. *NATO's Security Discourse after the Cold War. Representing the West*. London-New York: Routledge.

- Bindi, Federiga. 2015. "Transatlantic Foreign Policy Cooperation in the Obama Era". In: Buonanno, Laurie; Cugleşan, Natalia; Henderson, Keith (eds). *The New and Changing Transatlanticism. Politics and policy perspectives*, 43-59. London-New York: Routledge.
- Bishkek Declaration of Heads of states of the SCO*. Available on: <http://www.sco-summit2013.org/en/documents/bishkekaskaya-deklaratsiya/>. access on: September, 20 2019.
- Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018*. 2018. Brussels. 12 July. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm. access on: March, 21 2019.
- Bryanski, Gleb; Buckley, Chris. 2012. China's Hu Sees Role for Regional Bloc in Afghanistan, *Chicago Tribune*, 6 June. Available on: <https://www.reuters.com/article/us-china-russia-hu-afghanistan/chinas-hu-sees-role-for-regional-bloc-in-afghanistan-idUSBRE85504T20120606>. access on: September, 20 2019.
- Byrd, William A. (2014). *Who Will Pay for Afghan Security Forces?*. 12 June 2014. Available on: <http://foreignpolicy.com/2014/06/12/who-will-pay-for-afghan-security-forces/>. access on: March, 25 2019.
- Charter of the SCO*. Available on: www.sectesco.org/en/documents. access on: September, 20 2019.
- Convention on Terrorism, Extremism and Separatism of the SCO*. Available on: www.sectesco.org/en/documents. access on: September, 20 2019.
- Cortright, David. 2016. *Ending Obama's War. Responsible Military Withdrawal from Afghanistan*. London-New York: Routledge.
- Doorstep Statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Ahead of the NATO Leaders' Meeting*. 2017. Brussels. 25 May. Available on: <https://nato.usmission.gov/may-25-2017-stoltenberg-doorstep/>. access on: March, 25 2019.
- Huasheng, Zhao. 2012. *China and Afghanistan. China's interests, stances, and perspectives, A report of the CSIS Russia and Eurasia program*, March.
- Joint Communiqué of the Meeting of Council of Heads of states of the SCO on June 15, 2011 in Astana*. 2011. Available on: www.sco2011.kz/en/kzsco/astana.php. access on: September, 20 2019.
- Joint Statement on the Resolute Support Mission in Afghanistan*. 2018. Brussels. 12 July. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156625.htm. 11.09.2018. access on: March, 21 2019.
- Jureńczyk, Łukasz. 2016. "Afghanistan in the Chicago and Wales NATO Sum-

- mit Declarations”. In: Ušiak, Jaroslav; Kollár, Dávid; Melková, Michaela (eds). *Security Forum 2016*. Volume of Scientific Papers, Banská Bystrica: Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.
- Keane, Conor. 2016. *UN-Nation Building in Afghanistan*. London-New York: Routledge.
- Kerton-Johnson, Nicholas. 2011. *Justifying America’s Wars*. London-New York: Routledge.
- Renshon, Stanley A. 2010. *National Security in the Obama Administration. Re-assessing the Bush Doctrine*. London-New York: Routledge.
- Khan, Raja M. 2015. China’s Economic and Strategic Interests in Afghanistan. *FWU Journal of Social Sciences*, Special Issue, Winter, Vol.1, No.2: 104-111.
- Khan, Simbal. 2009. *Stabilization of Afghanistan: US-NATO regional strategy and the role of the SCO*. Institute of Strategic studies. Islamabad. Available on: http://www.issi.org.pk/wp-content/uploads/2014/06/1299137179_72323919.pdf. access on: October, 7 2019.
- Kitchen, Veronica M. 2010. *The Globalization of NATO. Intervention, security and identity*. London-New York: Routledge.
- Lagadec, Erwan. 2012. *Transatlantic Relations in the 21st Century. Europe, America and the rise of the rest*. London-New York: Routledge.
- Larsen, Jeffrey A. 2017. “NATO’s responses to Russian belligerence: an overview”. In: Friis, Karsten (ed.). *NATO and Collective Defence in the 21st Century. An Assessment of the Warsaw Summit, 8-15*. London-New York: Routledge.
- Lawless, Garrett J.; Constantineau, Philippe; Dizboni, Ali. 2017. *A Hermeneutic Analysis of Military Operations in Afghanistan*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lindley-French, Julian. 2013. “Pulling together? NATO operations in Afghanistan”. In: Herd, Graeme P.; Kriendler, John (eds). *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance strategies, security and global governance*, 119-134. London-New York: Routledge.
- London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019*. 2019. London. 4 December. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm. access on: December, 7 2019.
- McCrisken, Trevor. 2014. “Obama’s war on terrorism in rhetoric and practice”. In: Bentley, Michelle; Holland, Jack (eds). *Obama’s foreign policy. Ending the War on Terror*, 17-44. London-New York: Routledge.

- Mulrooney, David. 2013. *Security and Development in Afghanistan after 2014*. Conference report 6th Annual ISDP-AMS Conference, December 6-8.
- NATO-Afghanistan relations. 2018. July. Available on: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180706_1807-backgrounder-afghanistan-en.pdf. access on: March, 25 2019.
- NATO and Afghanistan. 2018. 27 November. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm. access on: March, 25 2019.
- Nopens, Patrick. 2014. The impact of the withdrawal from Afghanistan on Russia's Security, *Security Policy Brief* No.54, March. EGMONT Royal Institute for IR Brussels.
- Norberg, Johan. 2013. *High Ambitions, Harsh Realities. Gradually Building the CSTO's Capacity for Military Intervention in Crises*, FOI-R-3668-SE, May.
- Orfy, Mohammed Moustafa. 2011. *NATO and the Middle East. The geopolitical contexts post-9/11*. London-New-York: Routledge.
- Qassem, Ahmad Shayeq. 2009. *Afghanistan's Political Stability. A Dream Unrealised*. London-New York: Routledge.
- Quinn Adam. 2014. "Realism and US foreign policy". In: Parmar, Inderjeet; Miller, Linda B.; Ledwidge, Mark (eds). *Obama and the World. New directions in US foreign policy*. Second edition, 3-14. London-New York: Routledge.
- Pease, Kelly-Kate. 2008. *International Organizations. Perspective son Governance in Twenty first century*, 3rd edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Reeves, Jeffrey. 2014. *The Shanghai Cooperation Organization: A tenable provider of security in Post-2014 Central Asia?* Asia-Pacific Center for Security Studies. Available on: <https://apcss.org/wp-content/uploads/2014/06/SCO-REEVES-2014.pdf>. access on: October, 7 2019.
- Remarks by Yang Jiechi Minister for foreign affairs of China at the international Afghanistan conference*. 2011. Bonn. December 5. Available on: <http://in.china-embassy.org/eng/xwfw/xxfb/t884629.htm>. access on: September, 20 2019.
- Resolute Support Mission in Afghanistan*. 2018. 18 July. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm. access on: March, 25 2019.
- Ringsmose, Jens. 2016. "NATO: a public goods provider". In: Webber, Mark; Hyde-Price, Adrian (eds). *Theorising NATO. New perspectives on the*

- Atlantic alliance*, 201-222. London-New York: Routledge.
- Ruttig, Thomas. 2014. "Afghanistan between democratization and civil war: post-2014 scenarios", In: Krause, Joachim; Mallory, Charles King IV. (eds). *Afghanistan, Pakistan and Strategic Change*. Adjusting Western regional policy, 171-200. London-New York: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank. 2016. "NATO and institutional theories of international relations". In: Webber, Mark; Hyde-Price, Adrian (eds). *Theorising NATO. New perspectives on the Atlantic alliance*, 93-115. London-New York: Routledge.
- Schweller, Randall L.; Priess, David. 1997. A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate, *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, No. 1 (May), pp. 1-32
- Simoni, Serena. 2013. *Understanding Transatlantic Relations. Whither the West?*. London-New York: Routledge.
- Stepanova, Ekaterina. 2013. Afghanistan after 2014: The way forward for Russia, IFRI, Russie. *Nei Visions* No71, May.
- Stepanova, Ekaterina. 2013. *Russia's concern relating to Afghanistan and the broader region in the context of the US/NATO withdrawal*. CIDOB Policy Research Project, June.
- Terzuolo, Eric. 2006. *NATO and Weapons of Mass Destruction. Regional alliance, global threats*. London-New York: Routledge.
- Trenin, Dmitri; Kulakov, Oleg; Malashenko, Alexey; Topychkanov, Petr. 2014. *A Russian Strategy for Afghanistan after the coalition troop withdrawal*, Carnegie Moscow Center, May.
- Treverton, Gregory F. 2016. "A Post-Modern Transatlantic Alliance". In: Ilgen, Thomas L. (ed.). *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, 39-58. London-New York: Routledge.
- Vielmini, Fabrizio. 2012. *The SCO-Central Asian dimension of the Afghan crisis on the eve of ISAF retreat*, Institute for studying international politics No 132, July.
- Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*. 2014. Newport. 5 September. Available on: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm. access on: March, 21 2019.
- Wales Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Allies and their International Security Assistance Force (ISAF) troop contributing partners*. 2014. Newport. 4 September. Available on: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/news_112517.htm. access on:

March, 21 2019.

Warsaw Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016. 2016. Warsaw. 9 July. Available on: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_133169.htm. access on: March, 21 2019.

Warsaw Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Allies and their Resolute Support Operational Partners. 2016. Warsaw. 9 July. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133171.htm. access on: March, 21 2019.

RESUMO

A principal questão de pesquisa deste artigo é que atitudes apresentam a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) em relação ao Afeganistão após 2014? Também foram colocadas várias perguntas detalhadas para ajudar a responder à pergunta principal. O artigo está organizado em oito seções. A primeira discute as premissas metodológicas do artigo. A segunda cobre a revisão de literatura e o quadro teórico do artigo. As seguintes incluem uma análise da abordagem das três organizações internacionais indicadas sobre o Afeganistão. O artigo termina com uma conclusão que contém as principais teses.

PALAVRAS-CHAVE

Afeganistão; OTAN; OCX; OTSC.

Recebido em 29 de dezembro de 2010

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Gabriela Ruchel

A GEOPOLÍTICA DO IRÃ DE ACORDO COM A TEORIA DOS ESPAÇOS TAMPÃO GEOGRÁFICOS

Syrus Ahmadi Nohadani¹

Introdução

Ao longo do desenvolvimento da história da humanidade, muitos países têm servido como Estados-tampão desde a evolução do conceito de Estado. O onde e o porquê desses Estados assumirem essa função pode ser melhor explicado pelo escopo da geografia. (Chay 1986, 11). Nos níveis regional e internacional, duas ou mais potências disputam o controle do Sistema Internacional ou de áreas geopolíticas. Essas potências buscam alcançar objetivos maiores como controlar e infiltrar esses espaços geográficos. Nos padrões de disputa de poder entre potências, suas zonas de influência encontram-se separadas umas das outras. Entre duas zonas de influência diferentes existe um espaço chamado de “espaços vazios”, ou de vácuo, um espaço geográfico com um grau de poder mais baixo. Os limites geopolíticos dos espaços de influência das potências não devem encontrar-se porque, sendo este o caso, a possibilidade de conflito entre elas pode aumentar. Dada sua importância, as potências tendem a balancear suas disputas visando a manutenção desse espaço. As potências reagem a cada movimento desses espaços garantindo que se tornem espaços de controle, manutenção e ponderação. Os espaços tampão, via de regra, não podem proteger-se sozinhos. O que previne o colapso desses espaços é a ação direta das potências e o resultado da rivalidade entre elas. As duas grandes potências tamponadas procuram atrair parceiros para a manutenção de seus interesses na zona tampão. É possível, inclusive, que os parceiros internos cooptados pelas potências não estejam cientes da real finalidade de seus papéis, podendo ser contra a permanência da função tampão de seu Estado ao passo que cooperam, involuntariamente, para a manutenção do *status quo*. Os membros

¹ Professor Assistente no Departamento de Geografia Política, Tarbiat Modares University, Teerã, Irã. E-mail: sahmadi@modares.ac.ir

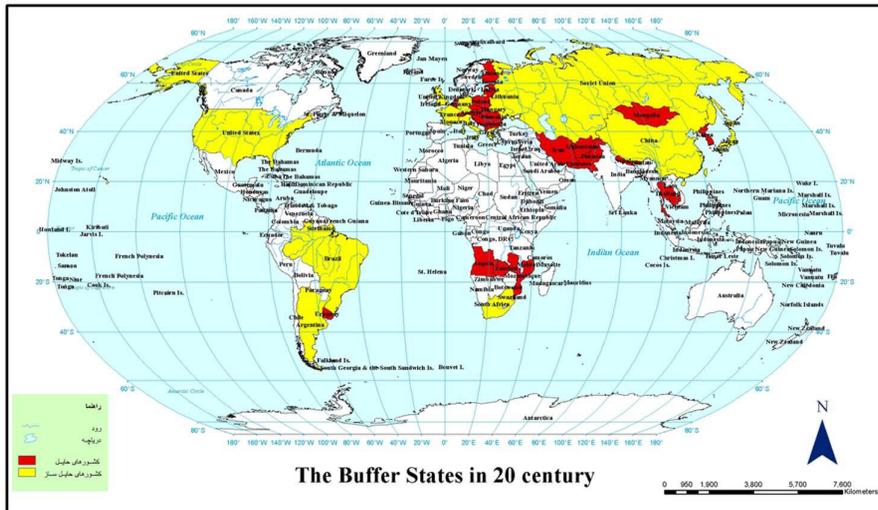
das equipes de apoio do poder estrangeiro são sempre selecionados entre os cidadãos desses espaços. As potências estão sempre cientes e respondendo prontamente ao comportamento de seus rivais nestes espaços.

O Irã tem sido um Estado-tampão durante os dois últimos séculos. Com o poder terrestre ao Norte e o poder marítimo ao Sul, as grandes potências cercavam o território iraniano disputando-o constantemente. Ambas, Rússia e Inglaterra, formaram seus grupos de apoio dentro do Irã (Hafeznia 2009, 5). Esse padrão de ingerência e competição tem sido repetido, ao longo da história, na disputa pelo espaço geopolítico iraniano. Primeiramente, pela rivalidade entre Grã-Bretanha e Rússia, seguida pela competição entre União Soviética e Estados Unidos e, finalmente, por Rússia e Estados Unidos. Nos dois últimos séculos, um padrão de competição geopolítica, em nível internacional, tem afetado o Irã, sendo a situação política interna iraniana um reflexo deste padrão. Os Estados-tampão são comumente classificados como Estados pequenos mas, geograficamente, não o são. Estados médios ou grandes, em termos populacionais e de extensão, podem, também, servir como zonas tampão. Segundo Thomas Ross “Entre as duzentas entidades nacionais políticas atualmente, no mínimo, 32 delas, em algum período deste século, serviram como Estado-tampão” (Ross 1986, 20), e, o mais interessante, a maioria deles está localizado na Eurásia. As elites destes espaços, não raramente baseadas nas políticas externas de seus países, tendem a apoiar-se em uma das duas potências tamponadas, o que leva a um crescente enfraquecimento desses Estados tornando-os ferramentas para a extensão do poder das potências em suas zonas de influência. A maioria dos Estados-tampão segue uma política de neutralidade em busca da manutenção da paz, evitando conflito direto entre as potências. Em algumas situações especiais, esses espaços são efetivamente ocupados por grandes potências, como no caso do Afeganistão, Líbano, Camboja e Irã (ocupados pela Rússia e Inglaterra durante a Segunda Guerra Mundial). Isso acontece porque, quando uma das grandes potências se encontra enfraquecida, a outra potência enxerga uma oportunidade de ocupar a zona tampão transformando-a em zona de influência própria, como nos casos do Afeganistão e Líbano.

Embora os Estados-tampão, como elementos funcionais válidos, já estejam presentes nas Relações Internacionais, existe a necessidade de redefinição desses espaços. Assim, buscamos explicar as características estruturais-funcionais dos Estados-tampão.

O objetivo principal da pesquisa é investigar e explicar as diferentes funções dos Estados-tampão. A pergunta principal da pesquisa, portanto, é qual a natureza, as funções, características e comportamentos políticos dos espaços geográficos das zonas tampão?

Figura 1. Estados-tampão no século XX



Fonte (Autor)

Definição do espaço geográfico tampão

Os principais indicadores e características do espaço tampão são:

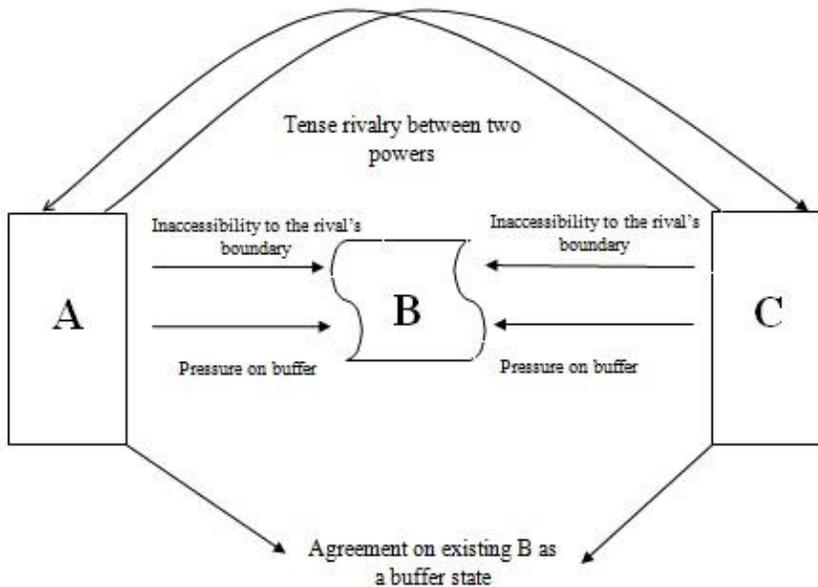
1. Está localizado entre duas potências rivais;
2. A zona tampão é, via de regra, um Estado pequeno e com pouca força no Sistema Internacional;
3. Criação de um balanço geopolítico e redução de conflitos entre duas potências hostis;
4. Neutralidade em assuntos externos;
5. Ser um Estado independente e com soberania política;
6. Importância estratégica para a potência criadora da zona tampão.

Para tornar-se um Estado-tampão, um país deve ter as características citadas acima e as definições já mencionadas. De acordo com as discussões até aqui, pode-se concluir que um espaço tampão é um:

Espaço geográfico que inclui uma ou mais unidades políticas independentes e neutras, estando localizado entre uma ou mais potências concorrentes, ou entre suas esferas de influência e grandes potências ou entre blocos de poder rivais, separando esses dois e reduzindo a probabilidade de conflito

de tal forma que ambos concordam sobre a condição de tampão.

Figura 2: Padrão dos espaços tampão



Tradução da figura: rivalidade tensionada entre dois poderes (meio, acima), inacessibilidade à fronteira do rival (esquerda e direita, acima), pressão na zona tampão (esquerda e direita, abaixo), concordância de que B seja um Estado tampão (meio, abaixo)

A = Potência tamponada ou sua esfera de influência; C = Potência tamponada ou sua zona de influência; B = Espaço tampão.

O Estado-tampão é visto pelos políticos de diferentes formas em diferentes situações; às vezes como um caminho a ser ultrapassado e às vezes como uma plataforma de lançamento para desenvolvimentos futuros (Wight 1995, 160-161, Turmanidze 2009, 41). O aumento da rivalidade entre as duas potências no Estado-tampão faz com que este Estado se encontre em situação de perdedor. Em função de sua fraqueza política, o Estado-tampão não consegue alterar as políticas das potências estrangeiras ou confrontá-las com suas próprias políticas.

O Método da Pesquisa

O processo de coleta de dados está baseado na literatura especializada e nos resultados de pesquisas de campo. O número de amostras utilizadas é de 83 especialistas abrangendo os campos da geografia, Geografia Política, Relações Internacionais, Ciência Política, História e Ciências Estratégicas. Em termos de nacionalidade, 71% das fontes participantes são iranianas e 29% são estrangeiras. As amostras utilizadas na pesquisa foram selecionadas aleatoriamente e os resultados são usados na sessão que analisa os resultados da pesquisa. Ademais, a pesquisa está baseada na investigação do processo de formação, características e funções da “situação tampão do Irã”. 40 variáveis foram utilizadas, incluindo 6 variáveis na discussão do processo de formação dos espaços tampão, 12 variáveis na relação com as características dos espaços tampão e 22 variáveis na relação com as funções dos espaços tampão nas dimensões interna e externa, caracterizadas com base nas referências bibliográficas.

Os resultados de campo relacionados as funções da “situação tampão do Irã” são demonstradas uma por uma utilizando a ferramenta *t-test* no SPSS. Utilizando o método de análise *K-Means Cluster*, o alcance das variáveis funcionais do “espaço tampão iraniano” são elencadas em três categorias, incluindo alta importância, média importância e baixa importância.

Características Geográficas e Históricas do Irã

O Irã está localizado no sudeste asiático, estando limitado ao norte pelo Mar Cáspio e ao sul pelo Golfo Pérsico, o Mar de Oman e o Oceano Índico. A localização do Irã tem sido parte estratégica em arranjos regionais e internacionais de teorias geopolíticas. (Ahmadi & Parsaei 2005, 277-297). Atualmente, existem algumas regiões geográficas com importância política sendo foco de disputas locais, regionais e internacionais. As regiões geopolíticas em torno do Irã são as seguintes:

1. Ásia Central, o Mar Cáspio e Cáucaso ao norte; 2. O subcontinente indiano e o Afeganistão ao leste; 3. O Oceano Índico ao sudeste; 4. O Golfo Pérsico e o Mar de Oman ao sul; 5. A Turquia e a região árabe a oeste do Irã.

Essas regiões possuem algumas sub-regiões geopolíticas. Por exemplo, o norte do Irã é formado por três sub-regiões geopolíticas incluindo a Ásia Central, o Mar Cáspio e o Cáucaso, possuindo um papel-chave nas linhas de comunicação entre essas três sub-regiões. Em geral, a localização geográfica

do Irã é uma junção de linhas de comunicação, espaço tampão e importância geopolítica, geoeconômica e geoestratégica. A mistura dessas funções é responsável por colocar a posição geográfica iraniana em uma situação única. Essa situação, por um lado, pode atuar como uma garantia de estabilidade e desenvolvimento econômico, e, por outro lado, pode trazer instabilidade, insegurança e perda de oportunidades e capacidades, (Ezati & Yazdanpanah 2007, 69) uma vez que sua importância afeta questões políticas internas e externas do Estado e também estratégias de potências regionais e globais. (Malakootiyan 2004, 219). Mesmo com todos os avanços tecnológicos, a experiência de guerras passadas mostrou que quando um Estado possui uma localização estratégica, não consegue manter-se longe de conflitos internacionais ou, em outras palavras, assumir uma política de isolamento do conflito. Isso porque deveria reconhecer sua posição geográfica como de importância ímpar na formulação de estratégias, principalmente militares, agindo de apropriada e buscando beneficiar-se dessa posição essencial para desenvolver o seu país. (Ezati 2003, 78). Entretanto, esta situação não foi compreendida pelo Irã nos últimos dois séculos (e mesmo que tivesse sido) e o país não optou por uma ação abrangente e tem sido uma arena para a rivalidade dos poderes globais.

Desta forma, a pesquisa pretende focar na evolução política do Irã nos últimos dois séculos nos quais a situação de tampão tem afetado diretamente a vida política do Estado. Durante este período, o Irã esteve imerso na competição estratégica de potências mundiais atuando como um espaço de amortecimento da rivalidade competitiva dessas potências. A competição entre Grã-Bretanha e Rússia, e o exercício de seu domínio, enfraqueceu e incapacitou a estrutura do Estado iraniano na primeira metade do século XX. (Fouler 1994, 23) Essa situação configura uma nova experiência na Geografia Política e geopolítica resultante das rivalidades das potências e engajou Ghajar, Phalavi e a República Islâmica dos estados iranianos. Em geral, o início do período investigado inicia-se em 1800 (durante a dominação britânica na Índia e o ataque russo ao Irã). O foco da pesquisa abrange o período de 1800 até 1989, com o colapso da União Soviética.

Resultados da Pesquisa

Nos últimos dois séculos, a situação tampão do Irã resultante da competição de grandes potências, inicialmente entre Inglaterra e Rússia e posteriormente entre Estados Unidos e Rússia, criou uma situação difícil para o Irã, que tem enfrentado uma série de dificuldades para manter sua

unidade e soberania. Por isso, pode-se defender que o estudo da história contemporânea iraniana estaria incompleto sem a consideração do papel das grandes potências, sob a perspectiva geopolítica, neste espaço. Nos últimos dois séculos, as relações com Rússia e Inglaterra, seguidas pelas relações com Estados Unidos e Rússia - que mantiveram interesse no espaço iraniano, foram as questões mais importantes na política externa iraniana. Como Malekoshoraie Bahar colocou: o Irã poderia ser comparado com uma pessoa cuja corda no pescoço está sendo puxada para dois lados opostos enquanto se debate. (Manshoor Gorgani 1989, 17). A atuação do Irã esteve mais passiva, e este papel foi imposto pelos grandes poderes a Teerã. De fato, a incapacidade de resposta iraniana foi comprovada quando Rússia e Inglaterra atacaram seu território dividindo-o entre russos e britânicos sem qualquer reação por parte do Irã. Essa situação continuou até o final da Guerra Fria quando o Irã passou a servir de espaço tampão entre a União Soviética e Estados Unidos.

Neste estudo, utilizando-se de referências bibliográficas, as variáveis para a formação, características e funções dos espaços tampão foram identificadas conforme são apresentadas a seguir.

Formação do espaço tampão

As Motivações e os Porquês:

1. Existência de duas potências hostis; (Ross 1986, 26). (Ziring 1986, 153)
2. Existência de um espaço relativamente fraco entre as potências rivais; (Chay 1986, 192).
3. Tendência das potências à expansão das fronteiras geográficas ou geopolíticas, evitando a aproximação direta com as fronteiras da potência rival; (Ziring 1986, 155)
4. Falha por parte das potências em incorporar o Estado-tampão;
5. Rivalidade entre as grandes potências e pouco poder político do espaço tampão; (Partem 1983, 3)
- 6 Acordo entre as grandes potências na criação do espaço tampão e na não-interferência neste espaço. (Ahmadi 2013B)

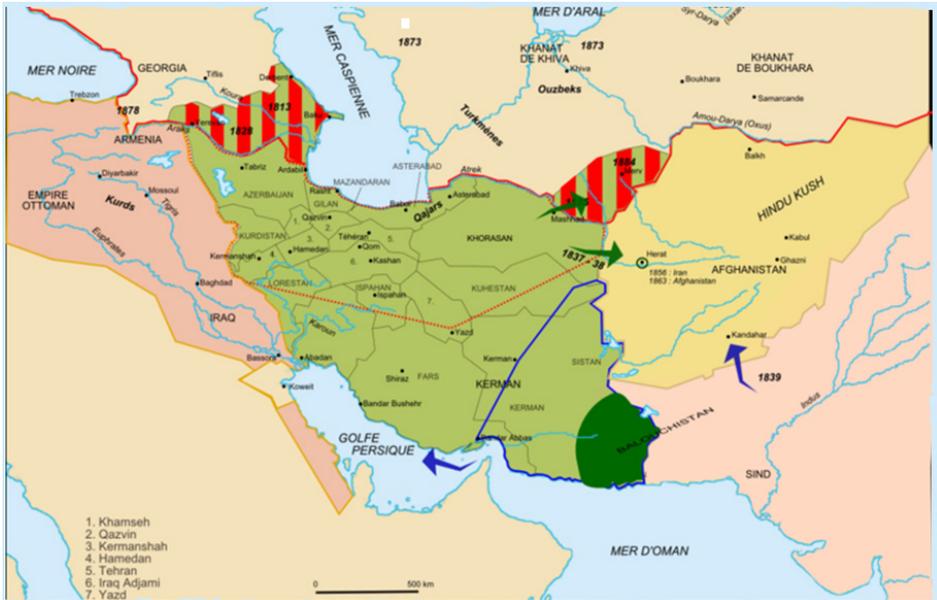


Figura 3: Irã no Grande Jogo e a divisão do Irã em três regiões no Tratado de 1907 entre Rússia e Inglaterra.

Características de um espaço tampão

1. Localização geográfica;
2. Conteúdo geográfico.

Características Políticas

1. Um país independente; (Ali Soofi 2006, 130)
2. Política de neutralidade e inclinação a um terceiro poder; (Kemp 2008). (Maila 1986:30)
3. Distribuição de poder no espaço tampão (existência de grandes potências e de um espaço político fraco); (Hannah 1979, 188 in Jenkins, 1986, 187)
4. Sucesso das potências na manutenção do espaço tampão enfraquecido.

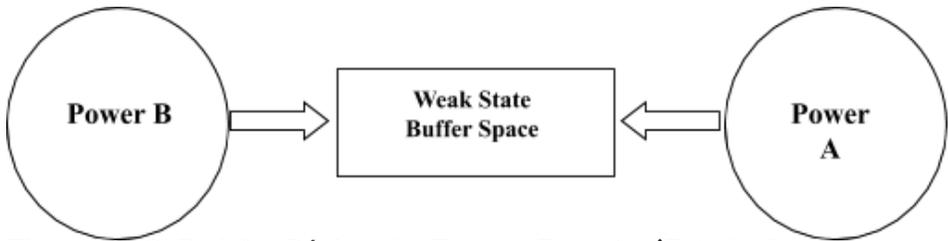


Figura 4. O Padrão Básico do Espaço Tampão (Estado fraco, espaço tampão)

Características Geopolíticas

1. Competição das potências no espaço tampão;
2. Aceitação do espaço pelas potências tamponadas; (Turmanidze, 2009, 48 in Rondeli, 2003, 165)
3. Importância estratégica do espaço tampão para as potências rivais; (Nezio 1984, 122) (Warrin 1918, 87)
4. Tendência das potências de adicionar espaços tampão a seus sistemas de defesa. (Hooshang Mahdavi 2009, 225).

Características Econômicas

1. Pequeno crescimento econômico, perda de interesses geopolíticos e geoeconômicos do espaço tampão (Katoozian 2010, 75).

Funções do Espaço Tampão

Funções na Dimensão Externa

1. Manutenção da paz; (Ross 1986, 25)
2. Encorajar o Estado-tampão a incorporar-se nas alianças desejadas pelos Estados protegidos por ele; (Fouler 1994, 256)
3. Reação negativa das potências tamponadas com a relação do Estado tampão com outras potências e, particularmente, com terceiros poderes; (Ahmadi 1392)
4. Potências sensíveis às políticas rivais e ações no espaço tampão; (Katoozian 2010, 119)
5. Manutenção dos interesses das potências no Sistema Internacional; (Ziring 1986, 153)

Funções na Dimensão Interna

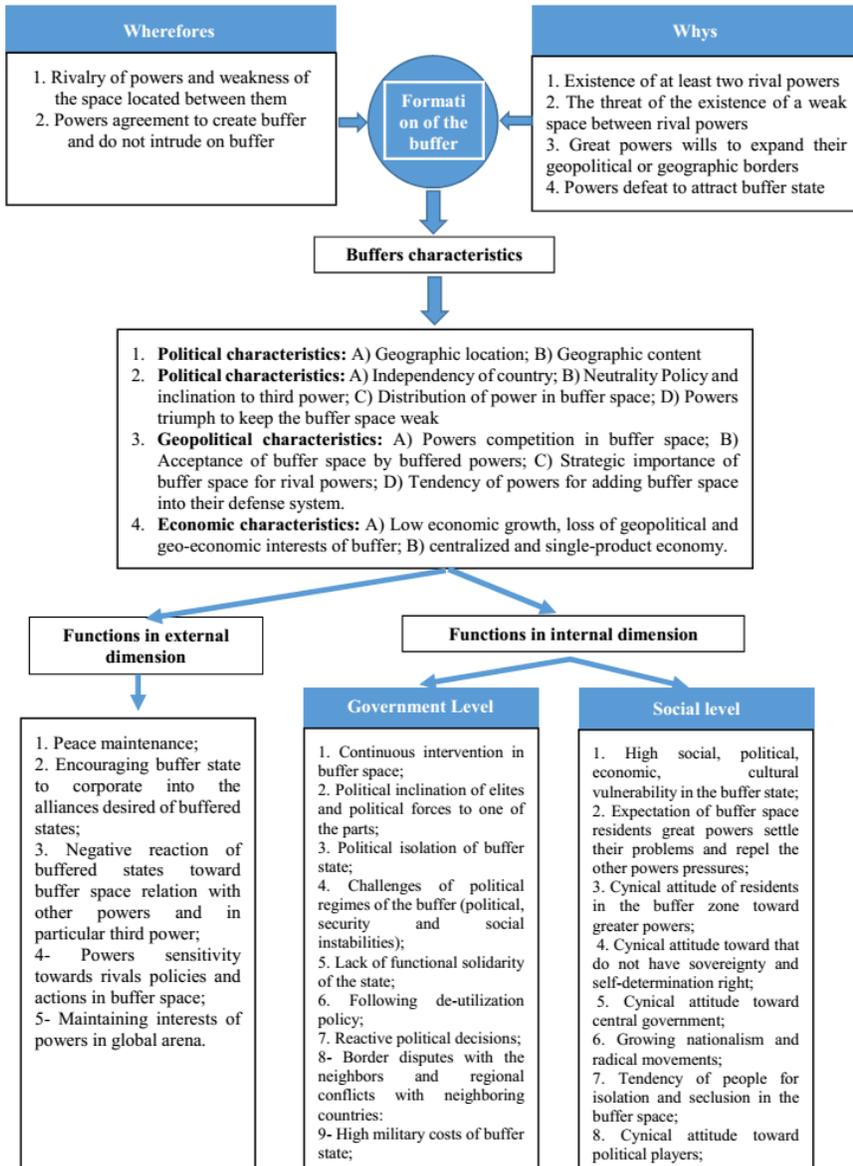
1) Nível governamental

1. Intervenção contínua no espaço tampão; (Corm 2007, 4)
2. Inclinação política das elites e forças políticas internas a uma das partes tamponadas; (Abrahamian 2005, 147)
3. Isolamento político do espaço tampão; (Ziring 1986, 157).
4. Desafios políticos para o regime político do espaço tampão (instabilidades políticas, securitárias e sociais); (Maila 1986, 38-39) (Fox 1959)
5. Falta de solidariedade funcional do Estado; (Bashirie 2001, 25)
6. Continuidade da política de baixa utilidade; (Nezio 1984, 165)
7. Decisões políticas reativas; (Turmanidze 2009, 25)
8. Disputas de fronteiras e conflitos regionais com países vizinhos;
9. Alto custo militar do Estado-tampão. (Ziring 1986, 156)

2) Nível Social

10. Alta vulnerabilidade social, política, econômica e cultural no Estado-tampão; (Katoozian 2010, 70).
11. Expectativa dos residentes da zona tampão de que as grandes potências resolverão seus problemas além de repelir as pressões de outros poderes na região;
12. Atitude cínica dos residentes da zona tampão com as grandes potências; (Ghafari Hashtjin 2003, 22-33)
13. Atitude cínica com relação aos seus direitos de soberania e autodeterminação; (Fouler 1994, 23)
14. Atitude cínica com relação ao governo central; (Fox 1959).
15. Nacionalismo e movimentos radicais crescentes; (Jenkins 1986, 180).
16. Tendência de isolamento e reclusão do povo em Estados-tampão; (Tulchin 1986, 213)
17. Atitude cínica com atores políticos; (Ahmadi 1392)

Figura 5. O padrão do espaço tampão



Fonte: (Ahmadi 2015, 28)

Debate e Conclusão

É necessário que existam duas potências rivais para a formação de um espaço tampão. A Coreia, o Vietnã, a Bélgica, o Líbano, o Afeganistão, o Irã e outros espaços tampão têm se localizado entre duas ou mais potências responsáveis por converter esses espaços em espaços-tampão. Às vezes, esses espaços estão localizados entre diversas potências como no caso do Líbano, que esteve sob pressão de potências regionais (Israel e Síria), potências globais (Rússia e Estados Unidos) e potências supra-regionais (Irã e Arábia Saudita) sendo um espaço tampão de multinível. Nos últimos dois séculos, o Irã tem desempenhado a função de Estado-tampão entre Inglaterra e Rússia; Inglaterra e União Soviética; Estados Unidos e União Soviética; e, finalmente, entre Estados Unidos e Rússia. O Estado-tampão é um espaço localizado entre duas ou mais potenciais competidoras que separam essas potências e reduzem o conflito, fazendo com que ambas concordem com a condição da zona tampão.

Rússia e Inglaterra, cujas rivalidades beiravam as fronteiras iranianas, enxergavam a ocupação do Irã e do Afeganistão por outra potência rival como uma ameaça estratégica a si próprias. Contudo, nem a Rússia nem a Inglaterra poderiam ocupar efetivamente o Irã, pois precisavam manter seu território neutro entre suas esferas de influência. No século XIX e no início do século XX, a Inglaterra pretendeu mover-se das fronteiras indianas até o noroeste para abordar as fronteiras russas, e a Rússia pretendeu aproximar-se das fronteiras da Índia britânica. O resultado da competição desses poderes foi a separação de algumas áreas com a manutenção do território principal do Afeganistão e Irã independentes e como zonas tampão, reduzindo a possibilidade de conflito entre essas potências. Conseqüentemente, a Rússia e a Inglaterra assinaram um tratado em 1834 concordando com a independência e a integridade territorial do Irã como uma zona tampão entre ambas. Além disso, assinaram um Tratado em 1907, um apêndice dos acordos prévios, reconhecendo a condição de espaço tampão do Irã e do Afeganistão, dividindo o território iraniano em duas zonas de influência, sendo o norte de controle russo, o sul de controle britânico e o centro territorial de controle do governo iraniano. O principal objetivo da criação das áreas de controle do Estado foi a prevenção do confronto militar entre essas potências e seus interesses competitivos no Irã.

Características e Traços dos Espaços Tampão

A localização geográfica é um fator fundamental na criação do espaço tampão. Sua vizinhança e sua posição geopolítica possuem os papéis de maior importância nos espaços tampão. De fato, o país vizinho do Estado-tampão é uma das maiores fontes de preocupação das potências tamponadas. Quando um Estado fraco possui um Estado vizinho forte, o Estado fraco passa a ser sempre uma fonte de preocupação para o Estado mais forte já que sempre existe a ameaça de que outro Estado forte utilize aquele espaço enfraquecido para interesses próprios. Consequentemente, o Estado mais forte tentará anexar o Estado mais fraco ao seu território ou atraí-lo para sua área de influência ou tratados de segurança antes que outro Estado forte o faça. Nesta situação, o Estado-tampão é convertido em um semi-tampão.

Por isso, a localização da vizinhança pode acabar aumentando a possibilidade de conflito na região. A Coreia, por exemplo, está localizada entre três Estados fortes (Japão, China e Rússia). Esses Estados com poder político sentiram-se inseguros, temendo que o espaço fosse ocupado por outra potência. Então, a Coreia tem sofrido a influência simultânea desses Estados fortes que acordaram em uma situação tampão, não intervindo diretamente no território coreano e, ao mesmo tempo, garantindo que outro poder estrangeiro não o invada.

A posição geopolítica e a vizinhança do Irã, com a Rússia ao norte e a Inglaterra a sudeste através do território indiano, fez com que esses Estados poderosos se sentissem inseguros não permitindo que seu rival adentrasse este espaço em suas estratégias ofensivas. Então a potência rival aceitou a condição de tampão, independente e neutra, do Irã e do Afeganistão.

O espaço tampão investigado nesta pesquisa é um espaço independente e com soberania política. As potências protegidas por ele aceitaram sua independência desde que o equilíbrio de poder fosse mantido. Essa característica pode ser vista em diferentes espaços tampão como na Coreia, Bélgica, Líbano, Afeganistão e no próprio Irã.

A característica mais importante da política externa dos espaços tampão é a neutralidade. Dado que o espaço tampão sofre a ameaça dos poderes rivais constantemente, tenta manter-se neutro para prevenir uma ingerência ainda maior. O espaço tampão reconhece que não pode confrontar as grandes potências. Se a condição de neutralidade é anunciada pelas potências, esta será mantida por eles, mas se a neutralidade é anunciada apenas pelo Estado-tampão, poderá ser interrompida caso seja de interesse das potências estrangeiras. A ocupação do Irã na Primeira e na Segunda

Guerra foram evidências dessa condição.

Além da política de neutralidade, os Estados-tampão tendem a cooperar com um terceiro poder para reduzir a pressão sofrida pelas potências que o cercam. Essa política é posta em prática quando o Estado-tampão percebe dificuldades na manutenção de sua neutralidade e independência em relação as grandes potências. Assim, o espaço tampão inclina-se para uma terceira potência procurando manter a balança de poder ao seu favor. Nos dois últimos séculos, o Irã adotou uma política de aproximar-se de uma terceira potência: buscou a Inglaterra na era Safavid, a França na era Qajar, a Alemanha na primeira era Pahlavi e aos Estados Unidos na segunda era Pahlavi. Mas em cada um dos casos, as potências responsáveis pela condição de tampão mostraram uma reação negativa e aumentaram suas pressões sobre o Estado iraniano. Assim, a aliança com o terceiro poder, quando o terceiro poder não é uma potência vizinha, não pode ser classificada como uma estratégia securitária do Estado-tampão, tendo em vista que o terceiro poder envolvido não possui um comprometimento para proteger a independência e a soberania do Estado-tampão caso um conflito seja iniciado.

O espaço tampão é um espaço de competição social, econômica, política, militar e industrial. As potências protegidas por ele organizam seus atores neste espaço buscando extrair ao máximo a potencialidade de seus interesses, prevenindo, ao mesmo tempo, que outras potências atuem neste espaço. Por outro lado, as potências diretamente envolvidas concordam com a manutenção da soberania do Estado, demonstrando que não estão dispostas a entrar em embate uma com a outra. Se o Estado-tampão é colocado sob a influência de uma única potência, a balança de poder estará desequilibrada. O primeiro Tratado reconhecendo o Irã como um Estado-tampão foi assinado em 1841 entre Rússia e Inglaterra e garantia a independência iraniana e sua integridade territorial. Os interesses estratégicos de ambas na Ásia central e no subcontinente indiano tornaram inevitável a criação do espaço tampão.

Na primeira metade do século XX, quatro tratados foram assinados entre Rússia e Inglaterra sobre o território iraniano, demonstrando sua importância como Estado-tampão. Os tratados possuem diretrizes conforme enumeração a seguir: o Tratado de 1907 dividiu o Irã em duas zonas de influência entre Rússia e Inglaterra e uma área de influência do próprio Estado iraniano; o Tratado de 1915 que dividiu o Estado iraniano em apenas duas áreas de influência entre Rússia e Inglaterra; o Tratado de 1919, imposto ao Irã pela Inglaterra e o Tratado de 1921 no qual Rússia e Inglaterra acordaram que a região do Irã fosse um espaço tampão.

Outra característica atrativa do Estado-tampão para as grandes potências é sua importância estratégica. Uma região torna-se atrativa para

um Estado forte quando apresenta potencial estratégico. No caso iraniano, as características mais atrativas para as grandes potências, e que causaram rivalidade, foram as seguintes: sua fronteira com a Índia ao sudeste; sua fronteira com a Rússia ao norte; seus recursos energéticos; sua localização geopolítica; e sua posição central entre os continentes asiático, africano e europeu.

Ademais, as potências tamponadas buscam anexar o espaço tampão a sua área de segurança-defesa. Bélgica e Afeganistão estiveram sob ameaça de colapso porque países tamponados por eles não possuíam poder para anexá-los aos seus territórios. Vietnã e Coréia desintegraram-se devido à competição como Estados tampão. O Camboja não foi desintegrado porque um dos Estados, neste caso, ganhou a competição e a estrutura do Estado-tampão não se manteve. Já Vietnã e Coréia foram desintegrados porque nenhuma das potências ganhou a competição e não puderam controlar seus territórios.

A diminuição significativa de poder de uma das potências abre espaço para que a outra potência ocupe o espaço tampão entre elas. Por exemplo, essa situação ocorreu duas vezes no Afeganistão. Quando a Inglaterra retirou suas forças do Oceano Índico, e os Estados Unidos tomaram o controle da região, a União Soviética beneficiou-se do vácuo de poder deixado e atacou o Afeganistão em 1979. A segunda situação ocorreu em 1991 quando, com o colapso da União Soviética, a Rússia retirou-se do território afegão, pavimentando o caminho para a ocupação estadunidense.

Dito isso, se um Estado-tampão apresenta uma política hostil com uma grande potência, uma pressão multifacetada é formada sob este Estado até o ponto em que pode ser efetivamente forçado a mudar sua política externa. A guerra imposta entre Irã e Iraque foi um resultado da política externa iraniana.

Funções do Espaço Geográfico de Tampão

Um Estado-tampão tem como função diminuir a possibilidade de conflito entre dois países fronteiriços em conflito ou duas grandes potências concorrentes, e, caso não consiga exercer sua função, será transformado em uma arena de combate dos Estados vizinhos ou se tornará um corredor para forças invasoras estrangeiras. Inglaterra e Rússia não entraram em choque na Ásia porque estavam cientes do poder crescente um do outro e, por isso, reconheceram que a criação de um espaço tampão seria a melhor opção. Ao transformarem o Irã e o Afeganistão em Estados-tampão, tornaram possível a manutenção da paz entre elas.

Além disso, os Estados tamponados não raramente buscam atrair

Estados-tampão para suas coalizões ou tratados de cooperação ao mesmo tempo em que buscam evitar que esses Estados sejam cooptados pelas zonas de influência de potenciais competidoras. A primeira coalizão entre o Irã e um Estado ocidental foi o tratado com a Inglaterra em 1801 quando a Inglaterra cooptou a ajuda iraniana para repelir ataques afegãos na Índia formando um quadro de coalizão ofensiva. O Tratado defensivo de Bagdad - uma inovação norte-americana - foi assinado por Inglaterra, Turquia, Iraque, Irã e Paquistão em 1955. Posteriormente, o Iraque retirou-se do Tratado em 1958 e outros membros estabeleceram o Tratado CENTO.

De modo geral, portanto, as potências tamponadas apresentam alta sensibilidade com as relações dos Estados-tampão com outras grandes potências ou Estados fortes, monitorando essas relações e, quando necessário, colocando os Estados-tampão sob pressão. O pior cenário para um Estado tamponado, portanto, é a inclinação do Estado-tampão a uma terceira força. Sempre que o Irã se aproximou de um terceiro poder, foi confrontado com reações negativas de Inglaterra e Rússia, e, em alguns casos, resultou na formação de uma aliança entre essas potências para combater a terceira força. O Irã foi encorajado a entrar no Grande Jogo com o apelo francês em 1800 para confrontar Rússia e Inglaterra. A Rússia e Inglaterra, por sua vez, não tinham a intenção de aceitar a presença de uma terceira força no Irã. O terceiro poder mais significativo a atuar na região foi a Alemanha, preocupando ambas as potências pelo crescimento de seu poder no Irã e na Europa na época.

Ambas monitoraram o comportamento alemão no Estado-tampão e demonstram suas reações negativas. Existem diversos casos nos quais as potências tamponadas comprometeram-se com ações efetivas como reação ao comportamento de poderes rivais na região tampão, incluindo invasões militares, ocupação, ataques, boicotes e ameaças.

O Comportamento dos Atores Políticos Nacionais e as Atitudes dos Cidadãos em Espaços Tampão

No nível governamental, os países tamponados sempre intervêm em estados tampão. Essa tendência é observada em todos os Estados-tampão já citados até aqui, Coréia, Bélgica, Afeganistão e Irã, ao ponto, inclusive, da Rússia ameaçar o Irã pela assinatura de um tratado bilateral com a Inglaterra. Também, a Inglaterra adotou a mesma postura em relação ao Irã quando a situação se mostrou desfavorável. No caso iraniano, essas intervenções na política interna foram aumentadas quando a Inglaterra foi substituída pelos Estados Unidos . Após a Revolução Iraniana e a instauração da República

Islâmica, essas pressões cresceram de forma intensa pelos Estados tamponados (Estados Unidos e Rússia).

As elites e atores políticos do Estado-tampão tendem a associar-se com umas das potências tamponadas, o que acaba trazendo uma série de inabilidades e dependência para seu próprio Estado, aumentando progressivamente a influência da potência estrangeira em seus assuntos internos. Nos dois últimos séculos, o comportamento político dos governos iranianos não tem sido linear em relação às grandes potências, com cada um dos governos assumindo um comportamento especial. Por isso, neste meio tempo, alguns atores políticos foram acusados de favorecer relações com alguns Estados em detrimento de outros baseados em interesses particulares; às vezes, cooperavam com as grandes potências e às vezes foram definidos pela moderação ou pelo desprezo total por algum Estado tamponado em especial. Além disso, alguns políticos simplesmente não souberam optar por alguns dos lados. Isso porque muitos dos acontecimentos da vida política dos Estados-tampão não são espontâneos mas sim um resultado da rivalidade das potências tampadas por ele.

Os Estados-tampão são confrontados com desafios políticos constantes por causa da pressão e influência dos Estados tamponados por ele, além de serem impedidos de tomar decisões independentes em suas políticas interna e externa. Ademais, suas disputas com Estados vizinhos fazem com que, muitas vezes, encontrem-se isolados. Esse isolamento pode gerar uma falta de integridade funcional da máquina estatal, fazendo com que os órgãos do governo se aliem com uma das potências tamponadas. Por outro lado, os Estados-tampão assumem uma política de rebaixamento para não entrarem no radar de preocupações das grandes potências, diminuindo o risco de intervenção externa. Assim, o enfraquecimento do Estado é contínuo e suas decisões políticas passam a ser meramente reativas. Os processos de decisões e formulação de políticas são resultantes das vontades políticas de grandes potências ou de suas reações positivas ou negativas, fazendo com que a atuação política do Estado-tampão seja errática, temporária e reacionária, sem um plano de atuação de longo prazo.

A função mais importante do Estado-tampão no nível social são suas vulnerabilidades políticas, econômicas e culturais. Nos dois últimos séculos, as pressões externas têm causado derrotas sensíveis no campo político, social, econômico, militar e securitário iranianos. Sua situação de Estado-tampão levou à ocupação externa, à guerra, às sanções, à intervenção em seus assuntos internos, à falta de desenvolvimento, a derrotas militares, à pobreza e à fome, resultando em uma série de vulnerabilidades secundárias na vida dos iranianos.

Assim, a população de um Estado-tampão busca diferentes políticas e táticas, às vezes inclinando-se a um terceiro poder, ou buscando neutralidade para libertar-se das pressões resultantes da rivalidades das potências estrangeiras. Eles percebem que os triunfos de suas elites e atores políticos, muitas vezes, não são suficientes para evitar as pressões das potências externas e, conseqüentemente, recorrem a outras nações na busca por soluções de seus problemas internos. Assim, os cidadãos de Estado-tampão desenvolvem uma atitude cínica com potências externas, não raramente, formando um senso de xenofobia. A xenofobia, ou seja, a aversão ao estrangeiro, tem sido um dos fatores mais presentes na formação dos movimentos radicais e levantes iranianos. Isso mostrou-se aparente no Movimento Constitucional, e também esteve presente em diversos slogans populares durante a Revolução Islâmica.

Com a intervenção contínua dos Estados tamponados, a população iraniana desenvolveu a percepção de que não possui direito à autodeterminação, tendo em vista a constante imposição dos interesses das grandes potências ao Estado iraniano. Assim, formou-se uma atitude cínica, de falta de crença, com seus atores políticos e órgãos estatais, já que a população os percebe como meros fantoches do interesse estrangeiro e, por isso, evitam cooperar com estes. Nesta situação, protestos e nacionalismos, assim como movimentos liberais e, às vezes, separatistas foram formados, sempre com suporte popular.

Por sua condição, Estados-tampão enfrentam um maior número de suspeitas e acusações de espionagem de agentes políticos nacionais. A permanente ingerência externa nos assuntos internos iranianos, a inclinação inevitável das elites iranianas aos poderes externos, a falta de partidos e organizações enraizadas na população para guiar as campanhas estatais e a opinião pública levou a um clima de desconfiança do povo com seus atores políticos, vendo suas ações como negativas para o Estado e povo iranianos. Se por verdade ou por caricatura, a aversão à ingerência externa escalou de tal forma que a opinião pública passou a apontar para os ingleses como responsáveis por quaisquer problemas internos. Dessa forma, quando um agente político se opunha ao líder governamental, o povo interpretava a ação como oportunismo do interesse estrangeiro. Isto levou a uma aversão crescente aos movimentos elitizados, sendo bem visto apenas aqueles movimentos que estivessem de acordo com o espírito religioso e em oposição às grandes potências (sem cooperação simétrica com estas).

A situação atual do Irã

O Irã tem tido uma política de neutralidade hostil tanto com o Oeste

quanto com o Leste após a Revolução Iraniana. A incapacidade iraniana de conciliar suas necessidades ideológicas com as de seus países vizinhos causou um vácuo ideológico. A falta de experiência e a nova política agressiva de neutralidade causou um vácuo de poder no Irã e na região, tendo como consequência, inclusive, a guerra contra o Iraque.

Outra característica dos Estados-tampão é a ameaça constante de colapso, que o inclina a colaborar com um Estado vizinho forte. Ao final da guerra Irã-Iraque, o Irã inclinou-se para a União Soviética e o slogan “abaixo a União Soviética” foi removido dos slogans públicos iranianos. Conseqüentemente, a pressão do Leste (sendo um Estado tampando) foi removida e a guerra foi finalizada, colocando o Irã em uma posição de semi-tempão.

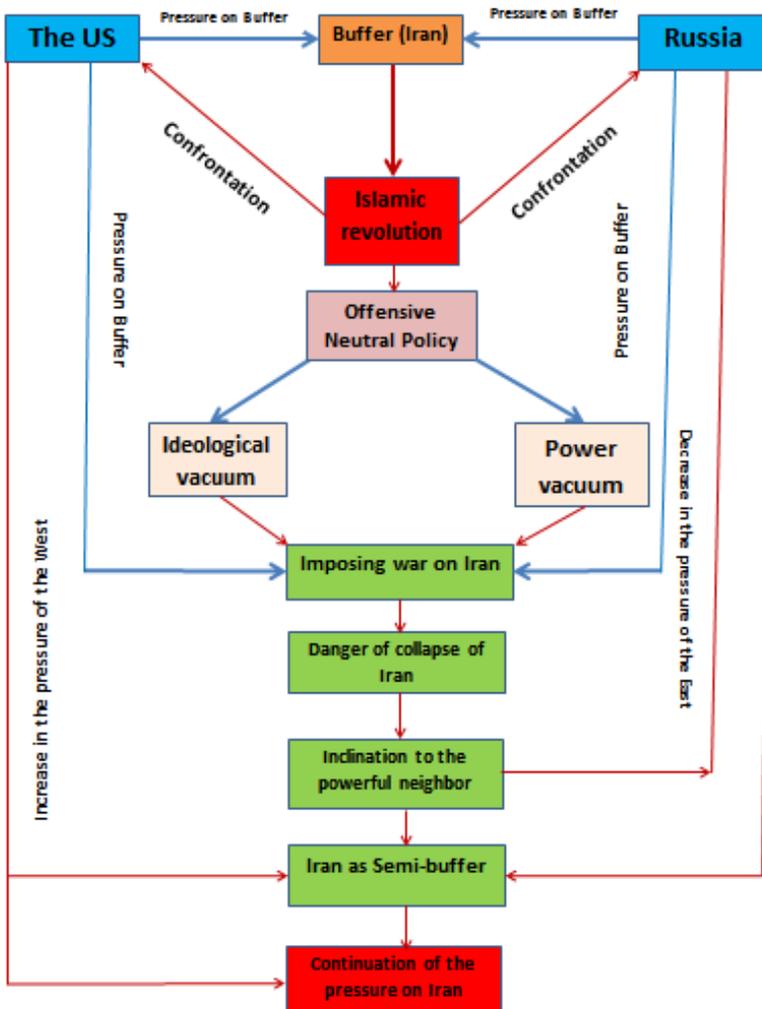
As considerações estratégicas iranianas nos últimos dois séculos estiveram ligadas às estratégias do Estados tamponados por ele, não tendo uma consideração estratégica independente em relação as suas políticas sociais, econômicas, culturais e militares. A situação de semi-tampão iraniana e a opção por uma política hostil (contra um dos Estados tamponados) fizeram com que o Irã fosse privado da cooperação internacional, diminuindo seu poder de barganha internacional e regional, prejudicando a integração regional (em cenários sem potências regionais), prevenindo a adoção e o acompanhamento de políticas desenvolvimentistas, evitando o aumento nas receitas em moedas estrangeiras e o crescimento econômico (em setores que não os atrelados aos recursos dos hidrocarbonetos). Nesta situação, o Irã não pode beneficiar-se de seu potencial geopolítico e geoeconômico para desenvolver-se em diferentes frentes.

Em função da situação imposta pela condição geográfica de Estado-tampão, o Irã deveria avaliar suas políticas internas e externas considerando suas realidades geográficas e geopolíticas, pois a falta de atenção a estas particularidades unida à situação geopolítica do Estado diminui significativamente seu poder e seu crescimento e sua capacidade pública de desenvolvimento e crescimento.

Agradecimentos

Eu gostaria de agradecer ao orientador da minha tese, Professor Hafeznia e aos meus dois conselheiros Professor Bernard Hourcad (Professor Emérito na CNRS-França) e ao Professor Pirooz Mojtahedzadeh, e agradecer ao Conselho de Pesquisa da Universidade Tarbiat Modares na compilação e edição dessa pesquisa.

Figura 5. Situação semi-tampão do Irã



(Ahmadi 2015, 35)

REFERÊNCIAS

Ahmadi Nohadani, Syrus & Ghorbaninejad, Ribaz. (2005). *Scientific theories in political geography and geopolitics*. Center of Excellence in Political geography, Tarbiat Modares University. Mashhad: Papali Press.

- Ahmadi Nohadani, Syrus. (2013). *Finding pattern of political character of geographical buffer space: case study: Iran*. PhD dissertation, supervised by Mohammad-Reza Hafeznia. Tehran: Tarbiat Modares University.
- Ahmadi, Seyed Abbas & Parsaei, Esameil. (2005). *Iran's position in the geopolitical theories*. The second congress of the Iranian Association of geopolitics, Iranian Association of geopolitics, Tehran, Iran.
- Ahmadi, Syrus. Explanation of the Functions of Iran's buffer Status in the past Two Centuries, (2015), *Geopolitical Journal*, V.12. (SCOPUS).
- Ahmadi, Syrus. Explanation the structural-functional characteristics of geographical buffer spaces, (2013B), *Geopolitical Journal*, V.8, No.28. (SCOPUS)
- Ahmadi, Syrus, *GEOPOLITICS OF BUFFER SPACES: CHARACTERISTICS OF IRAN'S BUFFER SITUATION BETWEEN GREAT POWERS IN THE INETEENTH AND TWENTIETH CENTURY (AD)*. (2013A), Sciences. International. (Lahore), 25(4), 1019-1030, 12013. (ISI)
- Ali Soofi, Ali Reza. (2006). Impacts of Russia and Britain Rivalry in Forming Mashrute Revolution. *Journal of Economic- Political Information*, No. 227-230, P.P: 128-139. (in Persian Language).
- Bashirie, Hussein. (2001). *Obstacles to political development in Iran*. Tehran: Game Now Press.
- Chay, John. (1986). *Korea, a Buffer State in World Politics*, ed. John Chay and Thomas Ross, (Boulder: Westview Press).
- Corm, G.. (2007) ; *L'Evolution du statut du Liban dans l'ordre régional et international (1840-2005)*, Colloque tenu le 29 septembre 2007 a l'Auditorium de la Maison du Barreau de Paris, intitulé : le Liban dans l'ordre juridique international.
- Ezzati, Ezzatollah & Kiyumars Yazdanpanah (2007). Analysis of the Geopolitics of Shanghai Cooperation Organization with Emphasis on Iran's Membership. *Geopolitics Quarterly*, No 3. (in Persian Language)
- Ezzati, Ezzatollah. (2003). *Geopolitics in 21th century*. Samt Press. (in Persian Language)
- Fouler, Graham. (1994). *World Qibla, Iran's Geopolitics*. Translated by: Abbas Mokhber. 4th print, Tehran: Markaz Press.
- Fox, A.B.. (1959). *The Power of Small States*. Chicago, Univ. of Chicago Press.
- Ghafari Hashtjin, Zahed. (2003). The role of foreign forces in the establishment and development of conspiracy theory in Iran from the Constitution Revolution to Islamic Revolution. *Economic and Political Information Journal*, pp. 191-192.
- Hannah, N. B. (1979). Afghanistan: The Great Gamble, *Asian Affairs*, An *American Review*, 6 january-Februry.
- Homayoon katoozian, Mohammad Ali. (2010). *Political economy of Iran from*

- the Constitution Revolution to the end of the Pahlavi dynasty*, translated by Reza Nafisi and Kambiz Azizi, 16th edition, Tehran: Markaze -Nashr Press.
- Hooshang Mahdavi, Abdolreza. (2009). *Iran's foreign relations history, from the beginning of the Safavid period to the end of World War II*, 14th edition. Tehran: Amir Kabir Press.
- Ingalls, G. L.. (1986); Buffer States: Outlining and expanding existing theory, (Chapter 12), in Chay, John and Thomas, E. Ross (edited by), *Buffer States in World Politics*, U.S.A, Westview Press.
- Jenkins, B. D.. (1986); The History of Afghanistan as a Buffer State, (Chapter 9), in Chay, John and Thomas, E. Ross (edited by), *Buffer States in World Politics*, U.S.A, Westview Press.
- Kempp, O.. (2008); *Etat pivot*, EGEA, Etudes geopolitiques et Atlantiques, vendredi 31 octobre, Available from: <http://egea.over-blog.com>.
- Maila, J.. (1986); Buffer States: The Issues of Sovereignty, in Chay, John and Thomas, E. Ross (edited by), *Buffer States in World Politics*, U.S.A., Westview Press.
- Malakootiyan, Mostafa. (2004). an introduction to political geography and geopolitical and strategic importance of Iran. *Law and Political Science Journal*, No. 63, pp. 203-221, Tehran.
- Manshoor Gorgani, Mohammad-Ali. (1989). *The Soviet Union and Britain competition in Iran, from 1917 to 1927*. Tehran: Ataie Press Institute.
- Nezio, Pio Kar Loter. (1984). *Russia and Britain Rivalry in Iran and Afghanistan*. Translated By: Abbas Azin. Tehran: Sherkat Entesharat Elmi va Farhangi.
- Partem, G. M.. (1983); The Buffer System in International relations, *The Journal of Conflict Resolution* (pre-1986) Vol. 27, No 1; mars.
- Rondeli, A.. (2003). *The Small State in the International System*. Tbilisi, Georgian Fondation for Strategic and International Studies, Metsniereba.
- Ross, Thomas, (1986); Buffer State: a Geographer perspective, in *Buffer State in World Politics*, ed. John Chay and Thomas Ross, (Boulder: Westview Press).
- Tulchin, J., S., (1986); Uruguay: the Quintessential Buffer State, (Chapter 11) in Chay, John and Thomas, E. Ross (edited by), *Buffer States in World Politics*; U.S.A, Westview Press.
- Turmanidze, Tornike. (2009). Buffer States, Power Policies, Foreign Policies and Concepts; in *Global Political Studies Series*. Nova Science Publishers, Inc, New York.
- Warrin, F.L., J.. (1918). *The Neutrality of Belgium*. Washington DC: Government Printing Office.
- Wight, Martin. (1995). *Power Politics*, ed. Hedley Bull and Carsten Holbraad.

London: Leicester University Press, Royal Institute of International Affairs.

Ziring, Lawrence. (1986). Asia's Pivotal Buffer States, In *Buffer States in World Politics*, ed. John Chay and Thomas Ross, Boulder: Westview Press. inc. U.S.A.

RESUMO

Com a ocupação da Índia pela Grã-Bretanha (1770), uma das potências mundiais a época e sua expansão territorial em direção às fronteiras do Ocidente e do Irã, a Rússia, também grande potência, iniciou seu expansionismo avançando em direção ao Oceano Índico e às fronteiras ao norte do Irã no século XIX (1804-1813 / 1826-1828). A Grã-Bretanha, pelo leste e pelo sul, e a Rússia pelo norte adentraram as fronteiras iranianas transformando seu território em uma zona tampão juntamente com o Afeganistão a fim de evitar um enfrentamento direto. No padrão de rivalidade pelos Estados-tampão, seus espaços geográficos devem estar separados. É necessário que o espaço geográfico entre as potências concorrentes detenha poder relativamente baixo. As barreiras geopolíticas entre as duas potências não devem entrar em contato porque, se este for o caso, a possibilidade de conflito pode aumentar. Portanto, o espaço tampão assume a forma de vácuo entre as potências que o produzem, amortecendo sua competitividade. Dito isso, a principal questão desta pesquisa é discutir quais são as origens, as funções, as características e o comportamento político do espaço geográfico de um Estado-tampão? Quais valores e funções geográficas fazem com que o espaço atue como um espaço tampão atraindo grandes potências? Para tanto, esta pesquisa apresenta uma nova definição de espaço tampão, definindo o processo de formação desses espaços (por que são formados e pelo que são formados), suas funções, investigando suas características em duas dimensões: a interna e a externa. Em seguida, a validade das variáveis é verificada utilizando dados da bibliografia especializada e da pesquisa de campo presentes no processo de avaliação de especialistas. Os resultados são analisados usando métodos estatísticos e SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Finalmente, essas variáveis são avaliadas no contexto do Irã.

PALAVRAS-CHAVE

Zona tampão; Estados-tampão; Geopolítica; Irã; Rivalidade de Poderes.

Recebido em 5 de outubro de 2019

Aprovado em 8 de maio 2020

Traduzido por Marina Felisberti

A “INICIATIVA DO CINTURÃO E ROTA”: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A CHINA E PARA O MUNDO

Bruno Martarello De Conti¹
Petr Mozias²

Introdução

Passaram-se mais de cinco anos desde que a liderança da República Popular da China (RPC) apresentou iniciativas que receberam o título a “Iniciativa do Cinturão e Rota” (*Belt and Road Initiative*, BRI). A ideia de um “Cinturão Econômico” da Rota da Seda (daqui em diante, Cinturão Econômico) foi anunciada pela primeira vez por Xi Jinping durante sua visita ao Cazaquistão em setembro de 2013. A política chinesa é sempre baseada em símbolos e reminiscências. Desta vez, paralelos foram traçados entre os dois diferentes períodos: o estado atual, quando a União Europeia é o maior parceiro comercial da China, por um lado, e a situação que surgiu durante o reinado da dinastia Han ocidental na China. (século III aC - século I dC), por outro.

Naquela época, a Rota da Seda terrestre conectou duas grandes potências do mundo - os Impérios Romano e Chinês. Porém, no início de 2010, grande parte do comércio entre a China e a Europa era realizado via transporte marítimo. Xi propôs a criação de uma rede de corredores de transporte terrestre entre eles. Além disso, os países cujos territórios seriam parte relevante das rotas, também foram convidados a participar do gigantesco projeto de desenvolvimento conjunto.

Em outubro de 2013, durante sua visita à Indonésia, Xi ofereceu cooperação aos países costeiros que integraram as rotas marítimas existentes

¹ Professor no Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp) e pesquisador no Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) na mesma universidade; Doutor em Economia pela Unicamp e pela Paris 13. E-mail: deconti@unicamp.br

² Professor na Universidade Nacional de Pesquisa Escola Superior de Economia, Moscou, Rússia. E-mail: pmozias@hse.ru

durante a Idade Média. Este projeto foi chamado de “Rota da Seda Marítima do século XXI” (MSR). As tradições aqui não são tão contínuas, como no caso do Cinturão Econômico. A rede de portos marítimos na costa sudeste da China teve origem na dinastia Tang (séculos VII - X). O movimento dos chineses em direção às ilhas dos mares ao sul começou durante a Era Song (séculos 10-13). Chegou ao auge no início da dinastia Ming na primeira metade do século XV. Naquela época, os navios do famoso almirante Zheng He não apenas exploraram a costa do Sudeste Asiático, mas também alcançaram as costas da Índia, o Golfo Pérsico e a costa leste da África. Em geral, a configuração do MSR se assemelha às rotas das viagens de Zheng He³.

Precisamente, o BRI pode ser interpretado como a realização de um potencial acumulado, como a conversão dos resultados do rápido crescimento econômico no fortalecimento da posição da China no mundo. Mas esse tratamento pode ser obviamente unilateral. De fato, o projeto BRI poderia ser compreendido como a materialização de tendências contraditórias inerentes ao estágio moderno do desenvolvimento da China. Por um lado, apareceu devido ao crescimento da escala quantitativa da economia chinesa e à intensificação de sua interação com o mundo, que se encaixa no contexto geral da transformação da China em uma potência global real.

No entanto, por outro lado, essas mudanças qualitativas na posição da China na economia global e na política mundial ocorreram nos anos 2010 em paralelo com o agravamento de problemas socioeconômicos internos do país. E não é apenas a óbvia desaceleração do crescimento econômico (de 10,6% em 2010 para 6,6% em 2018) que importa, pois para alguns permanece relativamente rápida. O fato é que a desaceleração da economia chinesa foi em grande parte resultado de desequilíbrios acumulados gerados pelo processo da transição evolutiva e gradual para os mecanismos de mercado. Portanto, o projeto BRI também pode ser interpretado como uma tentativa de facilitar novas reformas nas instituições econômicas chinesas e suavizar a intensidade dos problemas existentes por meio da ativação da expansão externa. Portanto, parece razoável julgar o conteúdo do projeto, usando a fórmula favorita dos economistas e cientistas políticos chineses sobre a combinação de oportunidades e desafios.

³ No entanto, não houve benefícios comerciais significativos em suas expedições para a China. Os europeus durante a era das Grandes Descobertas Geográficas viajaram pelo mar não apenas para espalhar a fé cristã, mas também para promover o comércio. Para os chineses do século XV, o principal motivo para a realização de uma longa viagem era a demonstração do poderio chinês e o envolvimento de outros países em termos de relações tributárias com a China. Em meados do século XV, essas expedições cessaram, pois o comércio marítimo foi proibido por decreto imperial.

Contudo, devido à extensão e à ambição da iniciativa, o BRI não pode ser estudado apenas do ponto de vista da China. É claro que o projeto impacta diretamente a muitos países, mas também apresenta potenciais efeitos indiretos em outros tantos. Esses efeitos indiretos surgem das consequências econômicas facilmente compreensíveis dos projetos - por exemplo, uma maior concorrência chinesa - mas também dos impactos potenciais mais difusos, apesar de concretos, sobre o campo geopolítico.

Portanto, este artigo tem como objetivo analisar o BRI sob essa estrutura de oportunidades e desafios associados à China e ao resto do mundo. Além desta introdução e das considerações finais, o artigo possui seis seções. A primeira apresenta as possibilidades que o BRI cria para a China; a segunda trata do BRI como uma resposta aos inegáveis desafios que a China está enfrentando atualmente; a seção 03 apresenta o que foi feito até agora na iniciativa. Posteriormente, atentaremos para o resto do mundo, analisando inicialmente as percepções predominantes em muitos países em relação ao BRI (seção 04); finalmente, debateremos as possibilidades e ameaças mais cruciais para determinados países.

O “One Belt, One Road” como a Realização de Possibilidades

Não importa quão extenso e desequilibrado seja o crescimento econômico da China, e não importa quais conflitos sociais ele gere, se a economia crescer por várias décadas a uma taxa média anual próxima a 10%, o país como resultado muda para um estágio muito diferente de desenvolvimento. Em termos de PIB, calculado com base na paridade do poder de compra (PPP), várias organizações internacionais desde o início dos anos 1990 classificaram a China como a segunda maior economia do mundo logo após os Estados Unidos. Em 2010, a China, à frente do Japão, entrou na posição de segunda maior economia também pela comparação do PIB com base nas taxas de câmbio nominais. E em 2014, o Fundo Monetário Internacional declarou que a China havia ultrapassado os EUA em PIB calculado pelo PPP. Desde então, a diferença aumentou, uma vez que a taxa de crescimento econômico da China permanece significativamente maior que a dos EUA. Desde 2009, a China é líder mundial em termos de exportação de mercadorias e, em 2013, assumiu a liderança global em termos de rotatividade total do comércio exterior. Desde 2006, a China detém as maiores reservas de divisas do mundo.

Embora a China ainda não tenha características de superpotência como liderança multi-tecnológica e um nível elevado de PIB per capita, a

impressionante magnitude absoluta de sua economia já a torna um verdadeiro contrapeso para os EUA. Pode-se afirmar que a tão esperada competição entre os dois poderes por esferas de influência na década de 2010 realmente começou. Ele ocorre principalmente ao longo das fronteiras chinesas: no Vietnã, em Mianmar, no Paquistão, em Taiwan e nas Filipinas, onde a presença americana e chinesa já pode ser considerada praticamente igual. Os conflitos de longa data sobre a demarcação das águas e ilhas nos mares do Leste e do Sul da China intensificaram-se nos anos 2010, dando origem a um novo tópico associado à rivalidade sino-americana.

Mas a concorrência entre a China e os EUA também está aumentando na África, América Latina, Ásia Central e no Sudeste Asiático. Ambas as potências estão interessadas nas matérias-primas e nos mercados dessas regiões. Essa nova bipolaridade emergente no mundo praticamente determina o contexto e o conteúdo do BRI: ao oferecer aos chamados países em desenvolvimento um projeto de co-desenvolvimento, a China os puxa para o seu lado.

Devido a esta nova ofensiva que visa um alcance global, a política externa da China nos últimos cinco anos recebeu uma base ideológica mais clara. Durante sua visita à Indonésia em 2013, Xi Jinping, além do projeto MSR, apresentou outra ideia - propôs aos países asiáticos vizinhos a criação de uma “Comunidade de um destino compartilhado” com a China.

No nível das declarações, tratava-se, é claro, de uma cooperação igualitária em prol da prosperidade conjunta. Mas a imprensa oficial chinesa explicou o significado do conceito de “Comunidade de um destino compartilhado” da seguinte maneira. Até o início dos anos 2010, a China nas relações com seus vizinhos adiou a resolução de disputas territoriais e estabilizou a situação, concentrando-se em laços econômicos mutuamente benéficos. Mas agora a China se fortaleceu tanto que os países vizinhos percebem a cooperação econômica com ela como uma dependência do *hegemon* regional. Em resposta a isso, o lado chinês propõe elevar as relações a um nível mais alto: não se limitar apenas à economia, mas também coordenar as políticas de segurança⁴. É difícil ver este movimento como algo além de um convite para integrar a esfera de influência chinesa.

Em seu relatório no 19º Congresso do Partido Comunista Chinês (PCCh) em 2017, Xi Jinping propôs a construção dessa “Comunidade de um destino compartilhado” não apenas para a Ásia, mas também para toda a humanidade. Essa comunidade é entendida como aquela que proporciona paz a longo prazo; resolução de disputas por meio de diálogo e consulta;

⁴ China Daily, 23 de setembro de 2014.

desenvolvimento econômico conjunto; abertura e inclusão. No entanto, é necessário levar em conta que, ao mesmo tempo, Xi declarou que a China havia entrado em uma “nova era”. Uma de suas facetas é a que a China está “se aproximando do palco central” da arena internacional.

Portanto, o projeto global proposto por Xi, se desejado, também pode ser considerado uma alternativa ideológica à Pax Americana. No entanto, é improvável que Xi ou outra pessoa espere seriamente que os Estados Unidos e outros países ocidentais comecem a viver de acordo com as regras chinesas. As previsões sobre a transição do mundo inteiro para o socialismo não são feitas em Pequim há muito tempo. No entanto, no 19º Congresso, o tema do significado internacional do “socialismo com características chinesas” foi claramente expresso pela primeira vez em muito tempo. É apresentado como uma experiência bem-sucedida de modernização, que a República Popular da China pode compartilhar com países que “querem acelerar seu desenvolvimento e preservar sua independência” (Xi 2017). Obviamente, isso é sobre os países que não querem estar na esfera de influência ocidental.

Agora, retrospectivamente, o BRI pode ser percebido como uma concretização de uma abordagem geral. A assistência econômica aos países em desenvolvimento no âmbito deste projeto deve contribuir para a promoção da ordem mundial proposta pela China. Tal ordem é apresentada como não-conflituosa, consensual, anti-ditatorial e de não-interferência nos assuntos internos de outros países, sendo contrária a mudanças de regime.

Ao mesmo tempo, a China não apenas demonstra as realizações econômicas das reformas chinesas, mas também recupera as antigas tradições do país, incluindo seus laços históricos com outras regiões do mundo, compondo todos os elementos do “*soft power*” chinês, ao afirmar sua influência global. Afinal, se anteriormente a China conseguiu estabelecer uma comunicação com a Europa ao longo da Grande Rota da Seda, agora está mais apta a construir uma “ponte” que liga os “polos” da Europa e do Leste Asiático da economia mundial e, assim, cumprirá uma missão histórica significativa. Em certo sentido, traria de volta para o centro gravitacional da economia mundial o continente Eurasiático e não o Mar Atlântico⁵, reforçando também os laços geopolíticos nesta região.

De fato, a China tem impressionantes oportunidades financeiras para fortalecer suas posições geopolíticas. Não apenas as enormes reservas cambiais (US\$ 3072,7 bilhões no final de 2018), mas também um superávit constante em conta corrente (1,4% do PIB em 2017) indica que a China é um

5 Muitos historiadores (por exemplo, Bairoch, 1993) atestam que antes da Revolução Industrial as regiões mais ricas do mundo estavam na Ásia, particularmente na China e na Índia.

país com abundância de capital. Ela pode se dar ao luxo de fornecer assistência financeira e alocar empréstimos concessionais a países em desenvolvimento com piores desempenhos.

Desde meados da década de 1990, os bancos “políticos” (“instituições de desenvolvimento”, na terminologia mais usual) começaram a fornecer apoio para exportações de mercadorias e investimentos estrangeiros de empresas chinesas. Estes foram o Banco de Desenvolvimento do Estado e o Banco de Exportação e Importação da China. Em 2014-2015, com o início da implementação do projeto BRI, eles se juntaram a:

- O Fundo da Rota da Seda (metade do seu capital inicial de 40 bilhões de dólares foi formado pela transferência de uma parte das reservas cambiais da China, o restante foi fornecido por várias entidades governamentais e bancos. Em 2017, o fundo foi adicionalmente capitalizado pelo governo em 100 bilhões de yuans)⁶;

- O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (a China forneceu 50% de seu capital autorizado de 100 bilhões de dólares);

- O Novo Banco de Desenvolvimento, com sede em Xangai (criado pelos países do BRICS, seu capital subscrito é de 50 bilhões de dólares, a participação de cada membro é de 20%).

Essas instituições financeiras visam principalmente empréstimos para a construção de instalações de infraestrutura ao longo das rotas terrestre (Cinturão Econômico) e marítima (MSR). De acordo com as estimativas de Zhou Xiaochuan, ex-chefe do Banco Popular da China, os bancos “políticos” chineses e as “instituições de desenvolvimento” criadas internacionalmente respondem por pouco menos da metade do financiamento de empréstimos do BRI (até 2018). O restante dos empréstimos é feito pelos bancos chineses, que na verdade permanecem sob controle estatal, mas são formalmente considerados comerciais, e o fazem com taxas de juros mais altas⁷.

O excesso de poupança interna da China cria condições para a exportação de capital não apenas como empréstimos, mas também como investimento externo direto. Nos anos 2000, o setor corporativo chinês tornou-se maduro o suficiente para realizar investimentos diretos no exterior em larga escala. Segundo a UNCTAD, um volume anual de investimentos diretos da China aumentou de 0,9 bilhões de dólares em 2000 (UNCTAD 2003, 253) para 68,8 bilhões de dólares em 2010 (UNCTAD 2013, 214). Em 2015, alcançou 145,7 bilhões de dólares e excedeu pela primeira vez o fluxo de investimento direto para a China (135,6 bilhões) (UNCTAD 2018, 185).

⁶ Cerca de 15 bilhões de dólares na época.

⁷ China Daily. 17-18 de novembro de 2018.

Em 2018, de acordo com o Escritório Nacional de Estatística da China, cujos dados não levam em consideração os investimentos no setor financeiro, o IED na RPC alcançou 135 bilhões de dólares, enquanto o IED das empresas chinesas representou 120,5 bilhões de dólares, 15,6 bilhões dos quais foram investimentos nos países cobertos pelo BRI.

Esse equilíbrio de exportação e importação de investimentos diretos é consistente com as previsões do conceito de Dunning e Narula sobre a “trajetória de desenvolvimento dos investimentos” do país (formulado na década de 1990 e comumente aceito). Segundo os autores, isso acontece quando um país passa para um estágio mais avançado de desenvolvimento e, devido ao crescimento dos salários, perde sua atratividade para os investidores estrangeiros como um local de concentração de produção intensiva de mão-de-obra. As respectivas indústrias são transferidas para países onde ainda existe um estoque de mão-de-obra barata, e isso é feito por meio da exportação de capital (Dunning and Narula 1996). Obviamente, algo semelhante está acontecendo com a China no momento e o projeto BRI fornece uma parte do mecanismo para essas mudanças estruturais.

Em teoria, em novos movimentos ao longo da “trajetória de desenvolvimento do investimento”, as empresas chinesas devem se transformar em doadoras de tecnologia para os países beneficiários de seus investimentos. Até agora, o número de inovações chinesas de classe mundial é limitado: transporte ferroviário de alta velocidade, transmissão de longa distância, comunicações móveis, engenharia de energia alternativa (solar e eólica) e tecnologias do setor marítimo. No entanto, essas são exatamente as tecnologias envolvidas na construção das instalações de infraestrutura da BRI. Portanto, o BRI tem potencial de ser usado como uma forma eficiente de exportar os padrões tecnológicos chineses para os países que recebem os investimentos. De acordo com o documento oficial da Iniciativa do Cinturão e Rota:

The Chinese government encourages its strong industries to go global, invest in various ways in the B&R countries, introduce their high technological and environmental protection standards, and foster new growth points for bilateral economic cooperation (Steering Group... 2017)⁸.

De qualquer forma, a proporção dos principais fatores de produção

8 “O governo chinês incentiva suas indústrias mais fortes a se tornarem globais, investindo de várias formas nos países da BRI, introduzindo seus padrões de alta tecnologia e proteção ambiental, incrementado o crescimento de novos espaços para a cooperação econômica bilateral” (tradução nossa)

(capital e trabalho) na economia chinesa já mudou em favor do capital, o que significa que a vantagem comparativa do país também mudará. Pelo visto, até agora esse processo pode ser expresso pela maneira que as empresas chinesas implementam projetos de investimento em uma ampla gama de indústrias nos países em desenvolvimento ao longo das rotas terrestres e marítimas, usando não as tecnologias avançadas, mas aquelas de nível médio.

Tal suposição apoia-se não apenas no alto nível de diversificação das exportações industriais da China, mas também na mudança estrutural que ocorre na economia chinesa em favor do setor terciário. Sua participação no PIB do país aumentou de 41,3% em 2005 para 44,1% em 2010 e para 52,2% em 2018. A China já ganhou significativa experiência na prestação de serviços de construção no exterior. À medida que as competências necessárias são acumuladas, as condições para a expansão estrangeira das indústrias de serviços que utilizam tecnologias modernas da informação estão maduras. A BRI também contém tal componente: destina-se à construção de redes financeiras, comerciais, logísticas e de transporte ao longo das rotas planejadas. Há muito tempo (desde 1995), a balança comercial da China está em déficit, mas agora existem pré-requisitos para corrigi-la.

A expansão comercial e de investimentos da China é acompanhada pela “internacionalização” do yuan (os chineses usam esse termo para chamar a criação de condições para sua conversibilidade total). A escala das transações comerciais transfronteiriças realizadas em yuans tem se expandido rapidamente. Mais e mais novos tipos de instrumentos financeiros RMB aparecem disponíveis para não-residentes. A China está celebrando cada vez mais acordos de troca de moeda com outros países para os casos de déficit de liquidez. E a BRI também se enquadra nessa lógica: utiliza os sucessos já alcançados de “internacionalização” e, ao mesmo tempo, atua como seu acelerador, uma vez que os empréstimos aos países envolvidos no projeto são emitidos principalmente em RMB. O documento oficial da BRI é bastante claro sobre esse objetivo:

China has signed currency swap agreements with 22 B&R countries and regions, with a total value of RMB 982.2 billion. Local currency settlement agreements were signed between China and Vietnam, Mongolia, Laos, and Kyrgyzstan in border trade, and agreements on general trade and local currency settlement in investment were signed between China and Russia, Kazakhstan, Belarus, and Nepal. Of the 23 Renminbi clearing banks, six are located along the B&R routes (Steering Group... 2017)⁹.

⁹ “A China assinou acordos de troca cambial com 22 países da BRI e regiões, em um valor total de 982,2 bilhões de RMB. Os acordos locais de ajuste cambial foram assinados entre a

O “Um Cinturão, Uma Rota” como Uma Resposta a Desafios

No entanto, o contexto em que a BRI surgiu não pode ser considerado um fato dado mesmo que se desconheça o outro lado dos fatores que impulsionam o “milagre econômico” da China. Entre as décadas de 1980 e 2000, a economia chinesa não apenas cresceu a uma taxa elevada, mas com a periodicidade cíclica caiu em um estado de “superaquecimento” inflacionário. A taxa de poupança astronômica pode ser tratada como uma evidência do subdesenvolvimento dos sistemas básicos de proteção social no país e, ao mesmo tempo, como uma das razões para uma relativa limitação do mercado consumidor doméstico (outra razão é o nível de renda baixo da maioria da população chinesa).

Portanto, a China possui recursos financeiros abundantes para a formação de capital. Mas os processos de investimento na China, hoje em dia, muitas vezes são baseados na lógica de “restrições orçamentárias leves”: não há apenas empresas públicas, mas também muitas empresas semi-privadas que recebem subsídios. Como resultado, as despesas irracionais de capital levam a um excesso de capacidade de produção e a um acúmulo de “dívidas incobráveis” no sistema bancário. A expansão do comércio exterior pode ser tratada não apenas como um reflexo da crescente competitividade chinesa, mas também como um indicador de um viés ao setor de exportação e de uma incapacidade de utilizar plenamente o potencial da demanda doméstica.

O agravamento desses desequilíbrios no final dos anos 2000 coincidiu com a crise financeira global. Naquela época, tendências desfavoráveis foram interrompidas pela mitigação da política fiscal e monetária, ou seja, a crise foi essencialmente “inundada por dinheiro”. Mas, como esperado, os problemas não foram resolvidos, pelo contrário, pioraram. Desde 2011, a economia chinesa está desacelerando novamente, e a principal razão para isso é o enorme excesso de capacidade produtiva, que aumentou ainda mais como resultado da política anti-crise de 2008-2010.

Os economistas chineses Zhang Shaohua e Jiang Weijie afirmam que, com o estado atual de consumo na China e as especificidades das estruturas organizacionais das empresas e das tecnologias utilizadas, a taxa ideal de utilização da capacidade produtiva é de 72-74% em média. Mas, de acordo com seus cálculos, o valor real desse indicador para a economia como um todo

China e o Vietnã, a Mongólia, o Laos e o Quirguistão para comércio fronteiriço. Acordos sobre comércio em geral e acordos locais de ajuste cambial em investimento foram assinados entre a China e a Rússia, Cazaquistão, Bielo-Rússia e Nepal. Das 23 agências bancárias cambiais livres de Renminbi, seis estão alocadas na rota da BRI.” (tradução nossa)

em 2000-2011 foi de apenas 60,7%. E durante a implementação do programa anti-crise em 2008-2011, diminuiu de 62% para 59,7% (Zhang Shaohua and Jiang Weijie 2017, 94)¹⁰.

O excesso de capacidade e a enorme quantidade de estoque são características de muitas indústrias leves e de produção de bens duráveis, mesmo que seus mercados de exportação estejam saturados. Porém, esse problema é especialmente grave para a indústria pesada. Seus ciclos de investimento são mais longos e o equipamento utilizado é mais especializado. Portanto, as empresas geralmente não podem retirar rapidamente a capacidade produtiva da rotatividade em caso de contração da demanda no mercado doméstico e têm menos oportunidades de aumentar rapidamente suas exportações em comparação com as indústrias leves.

Em 2013-2014, quando a BRI foi iniciada, que as autoridades chinesas emitiram uma série de regulamentos sobre cortes administrativos na capacidade de produção nos setores mais problemáticos: indústrias de aço, cimento, alumínio e vidro, construção naval, etc. Desde 2015, essa linha foi desenvolvida no âmbito da proclamada “reforma estrutural do lado da oferta” de Xi Jinping (projetada para aliviar a economia do excesso de capacidade e da dívida acumulada nos níveis corporativo e municipal). Foi dada especial atenção à indústria siderúrgica e do carvão¹¹. Para eles, o XIII plano quinquenal (2016-2020) descreve os cortes anuais de produção e emprego. As autoridades também precisaram regular o mercado imobiliário com medidas administrativas: em muitas cidades há um excesso de edifícios residenciais e comerciais.

A taxa de crescimento do investimento doméstico em ativos fixos diminuiu de 23,8% em 2011 para 5,9% em 2018. Isso significa que também existem grandes problemas com a capacidade do setor de construção. Num futuro próximo, não se espera restaurar a antiga demanda por produtos da indústria pesada. O investimento doméstico não crescerá na mesma taxa que no passado devido à queda nos retornos marginais de capital e ao fato de as empresas terem superalavancado (no final de 2017, a participação da dívida corporativa total no PIB era de 155,8% , enquanto na prática internacional 90% é considerado um valor crítico). Outras razões são o estado crítico do meio ambiente na China e a escassez de terras agrícolas devido ao seu uso para as necessidades da construção industrial e da infraestrutura.

Tudo isso resulta em significados mais mundanos e “problemáticos”

¹⁰ Para mais detalhes sobre a capacidade ociosa na China, consulte Câmara Europeia (2017, 2016, 2009).

¹¹ Algumas siderúrgicas com custos de produção mais altos estão sendo fechadas na China.

da BRI. As instalações de produção podem ser simplesmente eliminadas, mas também podem ser trazidas para o exterior por meio de investimentos direto. Assim, é possível recuperar a demanda externa por empresas que permanecem na China, antes de tudo, por fabricantes de bens de investimento e prestadores de serviços de construção. Felizmente, a China tem recursos financeiros para isso. Mas parece que estão sendo usados não apenas para o “desenvolvimento do sucesso”, mas também para aliviar a tensão que ameaça a economia chinesa com uma desaceleração ainda maior¹².

De um modo geral, a opção mais desejável para o futuro é compensar o enfraquecimento da demanda por investimento doméstico, expandindo a demanda dos consumidores. A parcela do consumo final no PIB chinês vem crescendo, mas de maneira bastante lenta. Aumentou de uma baixa histórica de 48,5% em 2010 para 53,6% em 2017 e permanece substancialmente menor do que na maior parte do mundo. Isso significa que, no futuro próximo, a dependência das exportações da economia chinesa não será superada.

Enquanto isso, nos últimos dez anos, o crescimento das exportações chinesas foi substituído por duas quedas. Se em 2009 a razão foi a crise global, em relação a 2015–2016, essa explicação claramente não é adequada. Naquele momento, a queda foi causada pelos limites naturais alcançados de expansão das exportações com base na tecnologia existente, devido à saturação dos mercados; com a deterioração da competitividade dos preços dos produtos chineses devido à valorização a longo prazo do yuan e do crescimento dos salários e outros preços na economia chinesa.

Os formatos tradicionais de liberalização comercial e integração regional ainda fornecem apoio insuficiente à expansão das exportações chinesas. A China ainda possui poucos acordos bilaterais de livre comércio (TLCs), e seus parceiros nesses acordos são principalmente países remotos e relativamente insignificantes (Islândia, Nova Zelândia, Suíça, Geórgia, Costa Rica, Maldivas, Paquistão, Peru, etc.).

O projeto de integração da China (TLC) com a Associação das Nações do Sudeste Asiático ainda não respondeu totalmente às expectativas. Em muitos mercados, a China e os países da ASEAN atuam como concorrentes diretos. Segundo a pesquisa disponível, o efeito da “distorção comercial” associado ao funcionamento deste TLC até agora supera o efeito de “criação comercial” entre seus participantes (Chen Hanlin and Tu Yan 2007, Li Xuan

¹² Em 16 de maio de 2015, o Conselho de Estado da República Popular da China emitiu um documento intitulado “Parecer orientador sobre o estímulo à cooperação internacional no uso das capacidades produtivas e no desenvolvimento da engenharia mecânica”. Ele listou 12 indústrias nas quais a China tem uma capacidade excedente ou vantagens tecnológicas que podem ser obtidas em outros países em desenvolvimento.

2011). As negociações sobre a Parceria Econômica Regional Abrangente promovida pela China e os países da ASEAN e um TLC no âmbito da Organização da Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) estão longe de serem concluídas.

Nesse contexto, o projeto BRI é necessário para buscar segmentos adicionais de demanda externa, para criar novos canais de vendas, vinculando os países participantes no projeto aos padrões tecnológicos chineses. Isso é especialmente importante porque, até agora, as empresas exportadoras chinesas nas Cadeias Globais de Valor (GVC) atuavam principalmente como subordinadas, como usuários de tecnologias geradas em países desenvolvidos. A parcela de valor agregado associada ao processamento de materiais e componentes importados na China permaneceu relativamente baixa.

Até o final da década de 2010, esse modelo de participação nas CGV tornou-se ainda mais vulnerável - inicialmente por causa da reindustrialização realizada pelos países ocidentais (remodelação) e depois por conta da “guerra comercial” entre China e EUA. Alguns economistas chineses observam que uma das tarefas da BRI é formatar essas GVC, de modo que as próprias empresas chinesas sejam líderes¹³.

No entanto, a economia chinesa moderna é altamente dependente não apenas da exportação, mas também da importação. O projeto BRI também é uma tentativa de gerenciamento eficaz dos riscos correspondentes. O apoio de matérias-primas ao crescimento econômico na China é amplamente realizado a partir de fontes estrangeiras. Por exemplo, atualmente a importação de petróleo cobre pelo menos 60% do consumo total no país. Por razões de segurança econômica, as autoridades no final dos anos 1990 decidiram que, se a economia chinesa exigisse grandes volumes de importação de matérias-primas, deveria recebê-las de campos controlados por empresas chinesas. Neste sentido, a BRI foi projetada para oferecer mais oportunidades aos chineses: os países em desenvolvimento que receberem empréstimos de Pequim obviamente serão mais flexíveis e mais dispostos a dar aos investidores chineses uma participação em suas empresas de mineração e instalações de infraestrutura. Além disso, já é possível encontrar casos em que países com

13 A China, em meados da década de 2010, enfrentou a “dupla remoção” da produção no exterior. As unidades de valor agregado relativamente alto das CGV estão “retornando” aos países desenvolvidos, e a produção intensiva de mão-de-obra de baixo valor agregado está se deslocando para países mais pobres que a China. As empresas chinesas ficam com os elos “intermediários” das CGV, mas elas não têm competitividade e, como resultado, o problema de excesso de capacidade é exacerbado nos setores relevantes da economia chinesa. A saída é formar novas CGVs, que combinarão a tecnologia chinesa de nível médio, por um lado, e mão-de-obra barata e matérias-primas dos países em desenvolvimento abarcados pelo projeto BRI, por outro (Shen Minghui and Zhang Zhongyuan 2017).

empréstimos vencidos (ou solicitando perdão da dívida) assinam acordos com compromissos de longo prazo para o fornecimento de recursos naturais à China - por exemplo, contratos de petróleo de longo prazo¹⁴.

Mas os grupos predominantes de mercadorias importadas da China não são apenas matérias-primas, mas também equipamentos, produtos semi-acabados e componentes para as empresas chinesas envolvidas nas CGVs.

Portanto, a construção de corredores de transporte terrestre no âmbito do Cinturão Econômico, isto é, através das fronteiras ocidentais da China, é necessária pelo menos para estabilizar a provisão de matéria-prima à economia chinesa. De qualquer modo, várias formas de transporte são melhores que apenas uma (marítima), principalmente por razões geopolíticas. Diante da crescente rivalidade com os EUA, os chineses estão pensando seriamente nos riscos de um bloqueio do Estreito de Malaca, que liga os oceanos Índico e Pacífico. Aliás, é por esse trecho que a China agora recebe até 80% do petróleo importado (principalmente do Oriente Médio e da África).

É mais difícil calcular os custos e benefícios do transporte terrestre de produtos manufaturados. Em princípio, o transporte marítimo é, obviamente, mais barato. Porém, muitos portos chineses estão operando no limite de sua capacidade, e as mercadorias embarcadas ou encomendadas por empresas das províncias do interior precisam percorrer um longo caminho dentro da China até um porto. As tarifas ferroviárias são mais altas que as marítimas. Mas, como mostra o uso das rotas ferroviárias existentes entre China e Europa, o tempo de entrega ao usá-las é reduzido para uma média de duas semanas - comparado a 40-45 dias do transporte marítimo.

Ter essa alternativa, apesar de relativamente cara, é importante para as empresas chinesas que vendem seus produtos por meio do comércio eletrônico, bem como para fornecedores de medicamentos e mercadorias que requerem regimes especiais de temperatura. Em outras palavras, ao pagar tarifas ferroviárias mais altas, essas empresas poderão compensá-las economizando nos custos de transporte do “iceberg”¹⁵.

Os desequilíbrios macroeconômicos e estruturais da economia chinesa também têm reflexos regionais. O nível de desenvolvimento e envolvimento na cooperação econômica estrangeira para províncias individuais diminui à medida em que se afasta da costa em direção ao interior, de modo que as províncias ocidentais são relativamente atrasadas. Isso também se aplica à região autônoma de Xinjiang Uyghur (XUAR), pela qual passam as

14 Por exemplo. Djibuti, Laos, Tadjiquistão, Quirguistão e Montenegro (Stratfor 2018).

15 Samuelson (1952) introduziu o conceito de custos de transporte “iceberg”, aludindo às perdas (custos) relacionadas ao transporte de mercadorias.

rotas terrestres da da Rota da Seda. No XUAR, a situação é exacerbada por tensões étnicas e religiosas. Os riscos são ampliados pelo fato de que grupos extremistas que operam em XUAR podem interagir com seus semelhantes do Afeganistão e da Ásia Central.

Desde 1999, a China tem buscado implementar o programa estadual “Go West”, destinado a amenizar os desequilíbrios inter-regionais. A BRI é obviamente importante como uma alavanca adicional para sua implementação: o investimento em infraestrutura e a cooperação econômica estrangeira deve criar novas fontes de crescimento econômico no XUAR e em outras províncias periféricas. A aceleração do desenvolvimento, de acordo com essa lógica, contribuirá para a estabilização da situação doméstica e tranquilidade das fronteiras ocidentais da China¹⁶.

Pode-se afirmar, contudo, que a necessidade de uma “história de sucesso” agora também é muito relevante a nível nacional. A atual liderança da RPC não apenas mudou a política externa do país, mas realizou também a transformação de seu regime político. E isso foi feito no contexto da deterioração geral da situação econômica na China na década de 2010. Portanto, o impacto real da BRI e a demonstração de seus benefícios para as políticas econômica e externa são importantes para assegurar a legitimidade do governo e provar a exatidão do curso escolhido.

O Que Foi Feito?

Quando do lançamento do projeto BRI, cinco rotas foram mencionadas. Era previsto que três corredores de trânsito seriam criados no âmbito do Cinturão Econômico:

- 1) de Xinjiang através da Ásia Central e Rússia até a Europa;
- 2) de Xinjiang através da Ásia Central, passando ao sul do Mar Cáspio, até os países do Golfo Pérsico e Mediterrâneo;
- 3) das províncias ocidentais e do sudeste da China até o sul da Ásia, à costa do oceano Índico e ao Sudeste Asiático.

¹⁶ Alguns pesquisadores chegaram a apontar esse motivo como prioridade nas metas agregadas da BRI (Li Xing and Nu Yicheng 2017; Chubarov 2017). Safronova observa, com razão, que as tensões interétnicas podem existir não apenas por causa da pobreza. Pode aumentar com a aceleração do crescimento econômico devido a uma distribuição desigual de seus frutos. Riscos relevantes devem ser considerados ao prever as consequências da construção do Cinturão Econômico para os países XUAR e Ásia Central (Safronova 2018).

E para o MSR foram fornecidas duas direções:

- 1) dos portos chineses no Mar do Sul da China até o Oceano Índico, chegando até África e Europa;
- 2) dos portos chineses no Mar do Sul China até a parte sul da bacia do Pacífico.

A lista aumentou ao longo dos anos. Várias fontes chinesas mencionam cerca de uma dúzia de rotas, incluindo o acesso à ferrovia transiberiana russa via Mongólia e nordeste chinês (Manchúria), bem como a comunicação com a Europa pela rota marítima do norte, ou seja, pelas águas do Ártico russo.

Até o final de março de 2019, a China havia assinado 173 acordos de cooperação com 125 países e 29 organizações internacionais no âmbito da BRI. Entre as instalações de transporte já construídas ou em construção, estão as ferrovias Adis Abeba-Djibuti e Mombasa-Nairobi; Ferrovias de alta velocidade Budapeste-Belgrado, Teerã-Isfahan e Ancara-Istambul; Rodovia China-Quirguistão-Uzbequistão e rota entre Kashgar em Xinjiang e o porto paquistanês de águas profundas Gwadar etc. Além disso, linhas ferroviárias conectam a China aos estados da Ásia Central e mais à Rússia e Irã, assim como China-Mongólia-Rússia, as ferrovias China-Vietnã e China-Tailândia estão sendo modernizadas.

De acordo com o relatório do Grupo Diretor de Construção da BRI no Conselho Estadual da China (2019), no final de 2018, as rotas ferroviárias euro-asiáticas no âmbito do Cinturão Econômico conectaram 108 cidades de 16 países. Durante cinco anos da implementação da BRI, foram abertas 1.239 novas companhias aéreas entre a China e os países envolvidos no projeto. 42 portos em 34 países estão sendo construídos ao longo do MSR. Os projetos de transporte da BRI também incluem alguns oleodutos: novas filiais do gasoduto Turquemenistão-China, o oleoduto entre as províncias do sul da China e Mianmar. Aqui, alguns analistas chineses também mencionam o gasoduto sino-russo “*Power of Siberia*”. Linhas de energia e linhas de comunicação por fibra óptica também estão sendo construídas com a participação chinesa.

Até o final de 2018, foram estabelecidas 113 zonas de cooperação comercial e econômica em 46 países, onde investimentos chineses diretos e empréstimos estão sendo feitos, e 290.000 empregos foram criados. O número de países que ingressaram como fundadores no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura alcançou a marca de 93 em março de 2019. Em 2018, o AIIB financiou 35 projetos em 13 países, sua carteira de empréstimos alcançou US\$ 7,5 bilhões. Até o final de 2018, o Fundo da Rota da Seda havia investido um total de US\$ 7,7 bilhões em vários países. E o investimento total chinês nos países parceiros da BRI totalizou cerca de US\$

35 bilhões por cinco anos.

Para 2013–2018, o volume do comércio da China com os países envolvidos na BRI foi de mais de 6 trilhões de dólares. Representava 27,4% do total do comércio exterior de mercadorias chinesas naquele período. Em 2018, o comércio com esses países atingiu US\$ 1,3 trilhão, um aumento em 16,4% no ano foi mais significativo do que a taxa de crescimento do faturamento total do comércio exterior da China (+ 12,9%) (Steering group ... 2019).

Quanto ao seu desenho institucional, os líderes chineses sempre falaram sobre a conveniência de mudar para o regime de isenção de impostos entre os países participantes da BRI. Em dezembro de 2015, o Conselho de Estado da China, por uma resolução especial, observou a necessidade de acelerar a adoção do maior número possível de acordos de livre comércio com a China, principalmente com os países vizinhos e com os estados localizados nas rotas da BRI (Sun Chuzhen et al. 2017, 84).

Mas este não é um pré-requisito para um país participar do projeto BRI. Além disso, os chineses estão prontos para cooperar no âmbito da BRI com as associações econômicas regionais existentes, que têm sua própria agenda de liberalização, incluindo o EAEU. Os chineses são mais insistentes em suas propostas de cooperação monetária e financeira: os países participantes são convidados a não se limitar a empréstimos de bancos chineses, mas também a emitir títulos e derivativos em yuan. Diz-se também sobre a conveniência de uma transição do dólar para as moedas nacionais em acordos mútuos (de fato, é claro, o uso do yuan é preferido).

Assim, a BRI não se parece com um grupo de integração com membros fixos e compromissos rígidos de liberalização nos países participantes. De qualquer forma, é difícil imaginar um único TLC, que envolveria dezenas de países localizados em continentes diferentes, com níveis muito diferentes de desenvolvimento. A BRI é um formato amplo e flexível no qual um grande número de projetos bilaterais e multilaterais pode existir. Embora existam certos componentes de integração na BRI, esses são principalmente elementos de uma “integração positiva” (implementação de projetos conjuntos de infraestrutura, redução da pobreza por esforços internacionais, inovações financeiras), e não de uma “integração negativa” (remoção de restrições de circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países). Mas, acima de tudo, a BRI lembra (e isso é mencionado pelos analistas russos e ocidentais) o Plano Marshall, implementado na virada das décadas de 1940 a 1950 (Sanin 2018, Stratfor 2018). Na época, os EUA investiram pesadamente na reconstrução da Europa devastada pela guerra, cimentando as fundações da Aliança Transatlântica sob seus auspícios e assegurando mercados para empresas americanas.

Acredita-se que os empréstimos chineses concedidos no âmbito da BRI sejam mais atraentes para os países em desenvolvimento do que os empréstimos do FMI ou do Banco Mundial, uma vez que são concedidos sem condições de natureza macroeconômica (como um orçamento equilibrado do país tomador, liberalização de preços e taxa de câmbio, etc.). Além disso, os empréstimos dos bancos chineses não são sensíveis à natureza do regime político do país que solicita o empréstimo: os chineses englobam no projeto BRI uma variedade de países - do democrático ao autoritário e teocrático. No entanto, os chineses apresentam condições diferentes.

Pela experiência de muitos países participantes da BRI, sabe-se que não apenas o financiamento por dívida, mas também o investimento direto são fornecidos sob a obrigação do país anfitrião de atrair empresas chinesas para o projeto e construção de empresas e instalações de infraestrutura; usar tecnologia, equipamento e materiais chineses em suas atividades; contratar especialistas chineses para a operação e manutenção de instalações.

Não é à toa que esse foi o objetivo inicial da BRI. Além disso, isso é muito consistente com os estereótipos da política industrial, realizada dentro da própria China. O objetivo é apoiar os produtores nacionais em concorrência com as importações, estimular interações entre si, estender os efeitos externos positivos da cooperação econômica estrangeira para toda a economia. Agora, com a ajuda da BRI, essa política industrial se estende para além da China, até as economias envolvidas em sua esfera de influência.

Entretanto, como qualquer protecionismo, ele não está livre de conflitos. Em alguns países (em particular, Quirguistão e Cazaquistão), já houve protestos da população local contra a contratação de construtoras chinesas e o não cumprimento, por investidores chineses, de requisitos ambientais. Em vários estados (Bangladesh, Malásia, Mianmar, Nepal), os governos locais recusaram projetos de infraestrutura já acordados com a China, considerando suas condições inaceitáveis. Há também exemplos ilustrativos do que a expansão do investimento chinês pode resultar no caso de se desenvolver de forma incremental. Para países como Djibuti, Quirguistão, Laos, Tadjiquistão, Montenegro, os chineses baixaram parte de sua dívida em empréstimos em troca da introdução do controle chinês sobre os depósitos locais de recursos naturais - como mencionado acima. Dificuldades no serviço de empréstimos levaram ao arrendamento de longo prazo do porto de Gwadar (Paquistão) e do porto de Hambantota (Sri Lanka) para os chineses.

Sendo bom ou ruim - em cada caso é necessário julgar separadamente. Nem sempre se trata de ameaças reais à segurança econômica de países que atraem dinheiro chinês. Mas, em todo caso, é claro que o envolvimento na BRI não cria automaticamente incentivos para diversificar a economia e as

exportações dos países participantes, e isso deve ser levado em consideração ao avaliar as perspectivas de participação de um país neste projeto.

A Percepção Internacional Sobre a BRI

Por razões claras, a BRI está sendo observada com atenção por todo o mundo. Alguns governos estão expressando seu contentamento com a iniciativa, outros estão manifestando suas preocupações. A mídia está explorando o assunto, às vezes de maneira bastante exagerada (principalmente nos países ocidentais). Os estudiosos estão envolvidos no esforço de filtrar as informações verdadeiras, compilando os dados existentes e aprofundando a análise sobre esse sensível e muito importante tema. Portanto, depois de discutir a proposta da BRI pelo governo chinês e como ela cria oportunidades, mas também responde a desafios, é importante investigar a percepção da BRI na arena mundial e as reações a esse projeto.

Para iniciar esta investigação, é interessante interpretar os resultados de uma grande análise referente à cobertura da BRI pela mídia em 132 países. Herrero e Xu (2019) mostram que no geral a percepção da mídia mundial em relação à iniciativa é positiva, mas com diferenças extremas nos vários países e regiões. Inicialmente, o estudo indica que a região onde essa percepção positiva é dominante é a Ásia Central. Devido à sua posição estratégica na Eurásia, mas também às suas abundantes reservas de petróleo e gás, esta é uma região central para a BRI, sendo também - como discutido acima - o local onde a iniciativa foi anunciada. Portanto, é uma das regiões onde os projetos de investimento começaram a ser implementados, beneficiando-se do dinamismo econômico que eles podem gerar.

A próxima região com uma percepção positiva elevada em relação à BRI é a África Subsaariana, que compreende países de baixa renda, onde os projetos de investimento tendem a ser bem-vindos. Além disso, muitos desses países já construíram profundas conexões econômicas com a China nas últimas décadas. Finalmente, no leste da Ásia e no Pacífico, a percepção positiva também é dominante, mas com uma divergência importante e ilustrativa: na Austrália, a percepção média é negativa, mostrando que os países centrais normalmente são mais relutantes em considerar o projeto como positivo para o mundo. Além disso, a Austrália teme que os crescentes investimentos da China na região afrouxem sua própria influência sobre ela. No outro lado do espectro, Laos e Vietnã são os países da região onde a percepção positiva é mais dominante.

Na Europa, as percepções médias são muito diversas. Curiosamente,

em alguns países que não fazem parte da BRI, a percepção positiva é alta, como na Holanda e em Portugal. Por outro lado, em alguns países fora da UE que fazem parte da BRI - alguns deles já recebem investimentos relacionados a essa iniciativa - a percepção negativa é dominante, como na Bósnia-Herzegovina e na Polônia. Nos EUA, as alusões positivas e negativas à BRI são de alguma forma contrabalançadas e a percepção média é próximo a zero (o ponto neutro). Na América Latina e no Caribe, a maioria dos países concentra-se em torno dessa percepção média neutra, o que pode estar relacionado ao fato de que nesses países as discussões sobre a BRI - bem como a possibilidade de aderir a essa iniciativa - são recentes.

Finalmente, no sul da Ásia, embora também haja divergências, alguns países mostram uma percepção negativa predominante. Muitos desses países estão diretamente envolvidos nos projetos da BRI, e o risco da armadilha da dívida e de uma dependência excessiva da China são as explicações prováveis para esse resultado. Além disso, na Índia - que está entre os 10 países com percepção negativa mais elevados - há disputas históricas envolvidas, como discutiremos na próxima seção.

Herrero e Xu (2019) também mostram que as percepções positivas estão normalmente relacionadas aos investimentos em infraestrutura e às oportunidades de comércio potencialmente criadas pela BRI. Por outro lado, as razões por trás das percepções negativas são muito mais diversificadas, incluindo o risco de armadilhas da dívida, da apropriação de terras, da expansão militar chinesa, reclamações acerca da dita ilegalidade e insegurança dos trabalhadores, além do desrespeito ao meio ambiente nos projetos da BRI.

Os Desafios aos Países Integrantes ou Não do Projeto BRI

Nos EUA, muitos analistas afirmam que a BRI carece de transparência, não possui um forte compromisso com a sustentabilidade, ignora as práticas de boa governança e levará alguns países a “armadilhas da dívida”. Mesmo que não se possa recusar integralmente essas declarações, é mais do que óbvio que esse esforço dos EUA para comprometer a imagem internacional da BRI está profundamente enraizado em sua rivalidade econômica e geopolítica com a China, que saiu das sombras na administração de Trump. Conforme discutido acima, a BRI começou como um plano para integrar a Eurásia por vias terrestres, mas foi gradualmente estendido para incluir as Ilhas do Pacífico, a África e até a América Latina. Eventualmente, o resultado irônico será que a iniciativa passará a incluir todo o mundo, exceto a América do Norte. Ousando trabalhar para a realocação do centro de gravidade da economia mundial,

do Oceano Atlântico à Eurásia, esse projeto se opõe claramente à liderança americana da economia mundial. Uma carta aberta assinada por 16 senadores americanos é bastante eloquente ao mostrar as tensões que surgem nos EUA em razão da BRI: “o objetivo da BRI é a criação de uma ordem econômica mundial dominada pela China. É imperativo que os EUA contenham as tentativas chinesas de manter outros países reféns financeiramente e forçar compensações que promovam seus objetivos estratégicos”¹⁷. Além de criticar a iniciativa, os EUA foram pressionados pela BRI a fornecer também alguma cooperação internacional aos países potencialmente envolvidos na iniciativa¹⁸.

Para a Europa, a infraestrutura planejada pela BRI trará um claro benefício para o comércio com a China, reduzindo os custos e o tempo para o transporte de mercadorias. No entanto, se representa um benefício para os consumidores, também aumentará a competição pelo setor produtivo europeu, não apenas dentro da Europa, mas também em terceiros mercados. De fato, alguns documentos oficiais (por exemplo, BDI, 2019) já expressam suas preocupações com a concorrência com a China em outros países. Portanto, uma das principais preocupações da União Europeia está relacionada ao seu setor industrial. O país mais poderoso da Europa declarou abertamente que sua política industrial envolve agora uma espécie de retaliação ao apetite chinês de comprar empresas alemãs, principalmente em setores estratégicos ou de alta tecnologia. No lado atlântico, a Europa foi pressionada simultaneamente pelo governo Trump a elevar a guarda em relação à competição econômica mundial. Todo esse quadro mostra, de alguma forma, a percepção da UE em relação aos dois países mais importantes do mundo atualmente. Geopoliticamente, a Europa também manteve uma influência importante sobre suas antigas colônias, principalmente na África, e a BRI provavelmente a diminuirá, aprimorando a conexão entre muitos países africanos e a China. No entanto, a UE não é um grupo monolítico e alguns países (por exemplo, Itália, Grécia e Suíça) já assinaram um memorando de entendimento com a China relacionado ao projeto.

A Austrália e o Japão não estão diretamente envolvidos nos projetos, mas devido às suas posições geográficas, é óbvio que a BRI pode afetá-los significativamente. Por um lado, eles também podem se beneficiar de uma melhor infraestrutura para o transporte de mercadorias, que tende a se aprofundar e a criar mais eficiência nas CGVs asiáticas (a chamada “Indústria Asiática”). No entanto, seus papéis como líderes regionais podem

17 Carta endereçada aos secretários do Departamento do Tesouro, Estado e Defesa e assinada por 16 senadores dos EUA em 8 de agosto de 2018.

18 Em resposta à BRI, os americanos estão desenvolvendo um programa de infraestrutura na África em colaboração com o Japão e a Índia (Stratfor 2018).

ser relativizados devido à crescente importância da China. Como reação, os dois países se envolveram no desenvolvimento de (outros) projetos de infraestrutura no sul da Ásia e na África. Além disso, o impressionante processo de recuperação verificado na indústria chinesa, aliado aos resultados da BRI, em um futuro, próximo podem resultar em uma dura competição pelo Japão, não apenas relacionada a bens, mas também a padrões tecnológicos.

Portanto, se as iniciativas de livre comércio fazem parte da retórica dos países centrais nas últimas décadas, é interessante notar como a China atualmente não está apenas desempenhando o papel do mais importante defensor do livre comércio no mundo, mas também como o país que mais se preocupa com projetos concretos de revitalização do comércio internacional, após a desaceleração sofrida após 2008. Por outro lado, muitos dos países centrais parecem apreensivos com esse movimento e, principalmente, com a BRI, que de fato tem muito mais objetivos do que apenas promover o comércio internacional.

Passando à análise para outros grupos de países, os desafios tendem a ser diferentes. Começando pelos países do BRICS, a principal preocupação é que o grupo como um todo tenha perdido importância no âmbito da política externa chinesa. O BRICS e a BRI obviamente não são contraditórios - em teoria, eles também podem ser complementares -, mas alguns representantes do Brasil, Rússia, Índia e África do Sul têm expressado a opinião de que a BRI está de alguma forma eclipsando a centralidade que o BRICS tinha há pouco tempo. No entanto, é crucial entender que uma razão relevante para essa importância declinante do BRICS advém das crises econômicas e políticas em alguns desses países - principalmente Brasil e África do Sul - e, mais importante, da nova orientação dos governos brasileiros após o *impeachment* de Dilma Rousseff, já que o novo presidente mudou radicalmente a política externa do país, dando prioridade explícita às relações com os EUA¹⁹. Todavia, os desafios são diferentes para cada um dos países do BRICS.

Sobre a Rússia, não se pode ignorar que existem algumas tensões em relação aos países da Ásia Central, historicamente conectadas à Rússia e muito importantes para Moscou por razões econômicas e securitárias. Nesse sentido, a Rússia não deseja que a BRI prejudique a União Econômica da Eurásia (EAEU). Apesar disso, uma participação na BRI pode ser proveitosa para a Rússia, pois, dessa forma, ela poderá aplicar seu potencial como país de trânsito. Além disso, o próprio caráter desse projeto fornece a ela um espaço

19 Durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, a política externa foi profundamente orientada para o desenvolvimento do BRICS. Após o *impeachment* - considerado por muitos analistas como um “Golpe de Estado” -, o governo de Michel Temer declarou explicitamente uma mudança na política externa.

para manobrar. Até agora, as exportações russas para a China consistem principalmente de combustíveis e outras mercadorias. É necessária uma política industrial mais ativa para corrigir esta situação. Uma estrutura flexível da BRI é mais adequada para esse objetivo, do que as formas tradicionais de integração regional, como uma área de livre comércio. É adequado também porque a Rússia será capaz de citar exemplos do protecionismo chinês, a fim de justificar suas próprias medidas para promover as exportações de produtos manufaturados e localizar uma provisão de intermediários para os setores orientados para a exportação e para os que substituem as importações de sua economia. Mais importante, a Rússia atenta-se a não desenvolver uma dívida excessiva com a China e a exigir *joint ventures* com controle russo em projetos desenvolvidos dentro de seu território.

A Índia é um dos países que expressa mais desconfianças em relação à BRI. Além de suas tensões históricas com a China, o elemento mais importante para entendê-lo é o plano para a construção de um corredor China-Paquistão na BRI que atravessaria a área disputada da Caxemira. O governo indiano declarou, por esse motivo, que consiste em uma violação à sua soberania nacional. Consequentemente, a Índia não participou dos Fóruns da BRI e está criticando abertamente a iniciativa por sua falta de transparência e por incitar dívidas. Além disso, seu primeiro ministro Narendra Modi tem levantado preocupações públicas sobre o projeto, chegando a afirmar que ele poderá ser usado pela China no futuro para fins militares. Curiosamente, a Índia também está respondendo lançando ou revivendo algumas iniciativas de cooperação regional fora da estrutura da BRI.

Devido à sua posição geográfica, o Brasil inicialmente não fazia parte da BRI. No entanto, como a iniciativa foi ampliada para incluir também países da América Latina, foram iniciados diálogos sobre uma possível participação do Brasil. Na verdade, o Brasil já recebe investimentos chineses relacionados à infraestrutura (principalmente na área de energia) nos últimos anos. Sua participação oficial na iniciativa significaria a inclusão desses investimentos sob o guarda-chuva da BRI, e também de uma possível expansão desses investimentos para outros campos (o da infraestrutura relacionada ao transporte de mercadorias, por exemplo). As tensões políticas entre os dois países podem ser vistas como um obstáculo, uma vez que o atual presidente brasileiro Jair Bolsonaro está profundamente ligado aos EUA²⁰. De fato, sob seu governo, uma política externa autônoma foi abandonada em favor de uma política orientada para os EUA. No entanto, apesar de todo esse discurso, o governo brasileiro está restabelecendo passo a passo relações pragmáticas com

²⁰ Seguindo o exemplo de Trump, ele fez algumas violentas declarações contra a China durante a campanha presidencial.

a China. Esse papel está sendo desempenhado pelo vice-presidente Hamilton Mourão, que declarou recentemente que o Brasil está “aberto a discutir” sua participação na BRI²¹. Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil e desde 2013 os investimentos chineses no Brasil estão aumentando substancialmente. Entrar em uma disputa real com a China seria, portanto, prejudicial para a economia brasileira e, principalmente, para o setor do agronegócio, cujas exportações dependem enormemente da China. Como esse setor compõe um grupo importante de apoio ao governo Bolsonaro, traria também prejuízos políticos ao presidente.

A África do Sul ainda está sob os efeitos de crises políticas e econômicas crônicas. Em 2018, o crescimento do PIB foi um dos mais baixos de todo o continente. Nesse sentido, os investimentos relacionados à BRI podem aparecer como uma importante fonte de dinamismo para a enfraquecida economia. No entanto, o problema maior é a provável manutenção do papel do país como único fornecedor de bens minerais e energia para a China. Segundo Monyae (2019), a África do Sul deve buscar um papel mais proeminente na BRI. No BRICS, este país apresentou-se como representante da África nas discussões e como uma porta de entrada para o continente. Inusitadamente, alguns debates sobre a BRI foram realizados na União Africana²² e as medidas mais concretas são negociadas bilateralmente, criando o risco de minar a liderança sul-africana na região.

Entre os países do sul da Ásia, o Paquistão é aquele em que os impactos imediatos da BRI são maiores. O mencionado corredor econômico China-Paquistão envolve cerca de US\$ 18 bilhões (cerca de 6% do PIB do país em 2018) e também está vinculado a investimentos no porto de Gwadar e no novo aeroporto de Gwadar. Além da rede de transporte, também são planejados investimentos maciços em projetos de energia, o que pode aliviar fortemente o problema crônico de falta de energia. O problema óbvio vem do risco de endividamento excessivo e o exemplo dos empréstimos vencidos relacionados ao porto de Gwadar - mencionados acima - é bastante ilustrativo²³. Além disso, as tensões com a Índia estão se aprofundando, conforme discutido anteriormente.

Para concluir, é importante entender que também existem alguns benefícios e desafios comuns a quase todos os países periféricos. O benefício mais importante surge da falta efetiva (em alguns casos dramática) de

21 Agência Xinhua em maio de 2019.

22 Foi assinado um memorando de entendimento referente à BRI entre a União Africana e a China.

23 Para mais detalhes, ver Stratfor (2018).

infraestrutura. Especialmente, em muitos países, a rede de transporte é bastante ineficiente, resultando em custos extras não desprezíveis para mercadorias exportadas e importadas. Portanto, a BRI pode realmente ser uma contribuição ao comércio desses países e ao comércio internacional como um todo. Além disso, esses investimentos certamente contribuirão para o dinamismo econômico desses países. No entanto, alguns problemas importantes surgem. Em primeiro lugar, toda essa rede de transportes será orientada para o exterior, ou seja, sua construção está relacionada ao objetivo de promover o comércio externo; mais precisamente, promover o comércio com a China. Portanto, não trataria do problema de integrar o espaço nacional dos países envolvidos; ou para criar conexões regionais (por exemplo, dentro do continente africano). Nesse sentido, reforçaria a tendência histórica dos países periféricos de ter uma economia orientada para o exterior, com imensas - às vezes perversas - relações com os países industrializados.

Outro benefício comum para os países periféricos vem de sua dificuldade na captação de quantias razoáveis de fundos - principalmente em moedas internacionais - nos mercados privados. Para alguns países, a única possibilidade é obter linhas de crédito junto ao Banco Mundial (ou em qualquer outra instituição multilateral ocidental), que pode ser muito onerosa devido às condicionalidades impostas por essa instituição - normalmente políticas de austeridade, reformas políticas e/ou econômicas neoliberais. A BRI cria, portanto, uma fonte alternativa de fundos internacionais para esses países, isentando-os dessas condicionalidades ocidentais tradicionais. De fato, a China fornece fundos para muitos países, independentemente de seu regime político ou econômico. Todavia, já está claro que alguns dos empréstimos chineses são concedidos para a contratação de empresas chinesas. Além disso, também não se pode ignorar que o endividamento com a China cria uma dependência mais alta em relação ao país - principalmente quando resulta em empréstimos vencidos, conforme já demonstrado.

Finalmente, o desafio mais importante aos países periféricos é o problema clássico decorrente da integração econômica em um mundo com economias tão heterogêneas. Ao longo do século passado, muitos economistas, de List (1909) e Prebisch (1949) a Chang (2002), levantaram pontos sobre os problemas relacionados a uma economia especializada (não diversificada), à necessidade de desenvolvimento industrial, à defesa das indústrias nascentes, à urgência de um processo de recuperação relacionado ao desenvolvimento da indústria de alta tecnologia e assim por diante. Ao fortalecer a integração de muitos países subdesenvolvidos a uma economia industrial poderosa como a da China, a tendência será a intensificação de uma divisão do trabalho na qual esses países produzem bens agrícolas/minerais ou bens intermediários

com valor agregado muito baixo - ou seja, perpetuam suas posições nas partes menos rentáveis das CGV. Em outras palavras, aumentando a conexão entre países tão assimétricos, a BRI cria um sério risco de um aprofundamento dessas assimetrias.

Considerações finais

A partir da análise desenvolvida neste artigo, a primeira constatação significativa é que a BRI é bastante impressionante. Em virtude da quantidade de recursos envolvidos, do número de países envolvidos, da variedade de projetos, mas principalmente da ambição de mudar o centro de gravidade da economia mundial, é uma iniciativa que justifica todo tipo de pesquisa que pretenda analisá-la e prospectar seus impactos geopolíticos e econômicos. Devido à diversidade de iniciativas relacionadas, à falta de dados e informações organizados e ao exagero por parte da mídia, ainda não é possível estabelecer com clareza os limites entre as ideias e os projetos na prática. No entanto, ao mostrar o que foi feito até agora, este artigo mostra claramente que, após 6 anos, a iniciativa é muito mais do que um plano abstrato. Envolvendo 125 países e 29 organizações internacionais, a BRI ainda está em suas etapas iniciais, mas já mobiliza um grupo considerável de projetos e também um número crescente de acordos de livre comércio.

Seguindo a estratégia geral lançada em 2013, os projetos estão concentrados em transporte e energia, por isso é inquestionável que eles terão efeitos importantes na melhoria da infraestrutura em muitos países. Desse modo, eles tendem a ter um duplo efeito econômico: no curto prazo, proporcionam dinamismo econômico; a longo prazo, tendem efetivamente a facilitar o comércio internacional, que é um dos principais objetivos da BRI.

Esses dois efeitos devem ser analisados mais detalhadamente para evitar conclusões superficiais. Em relação ao primeiro, é inquestionável que os investimentos aquecem as economias no curto prazo. Porém, precisamos verificar onde esse dinamismo é (ou será) estabelecido e dos atores que participam do processo de investimento. Assim, é importante analisar se as empresas, fornecedores e trabalhadores envolvidos nos projetos de investimento são nacionais ou se são chineses. As respostas devem vir em estudos de caso, que constituem uma importante área de pesquisa.

Com relação ao segundo efeito potencial, ou seja, a intensificação do comércio mundial, também é inquestionável que uma melhor infraestrutura, diminuindo os custos de transporte, tende a facilitar as exportações e importações. No entanto, dentro da estrutura da economia política, é absolutamente necessário entender que os custos de transporte

são importantes para o comércio internacional, mas há outro componente crucial que não pode ser ignorado: a atitude dos Estados-Nação, que também surgem de decisões políticas. Após o início das crises internacionais em 2008, políticas de proteção foram adotadas em alguns países, tendo seu ápice na Guerra Comercial engendrada pelo governo Trump. Nesse sentido, a BRI é muito coerente com o novo papel desempenhado pela China no cenário internacional como o novo defensor do livre comércio. Sua implementação depende, no entanto, da aceitação por outros países, o que envolve sempre cálculos políticos.

Portanto, é claro que, sendo uma iniciativa tão vasta, com implicações econômicas e políticas tão diversificadas, a BRI exige pesquisas muito complexas. Tentando contribuir para as discussões, este artigo mostrou inicialmente que o plano criava de fato algumas possibilidades importantes para a China. Afinal, é uma iniciativa chinesa e, além do discurso dos benefícios universais, é óbvio que prevê principalmente benefícios para este país. Esses benefícios podem advir do fortalecimento do comércio internacional chinês, da dinamização de sua economia, da disseminação dos padrões tecnológicos chineses em todo o mundo, da internacionalização de seus bancos e moedas. Além disso, reside na expansão da influência da política chinesa no plano internacional.

Não obstante, a BRI não é apenas uma indicação das forças econômicas e políticas da China, mas também responde a algumas de suas fraquezas. Nesse sentido, o documento mencionado discutiu a importância da BRI para combater a importante deterioração da balança comercial chinesa desde 2008. Além disso, os projetos de investimento em todo o mundo podem ser uma fonte muito importante de demanda para alguns setores industriais que dispõem de uma enorme capacidade ociosa nos últimos anos. Em suma, mesmo que a maioria dos investimentos seja (será) feita no exterior, eles podem contribuir para diminuir o ritmo da desaceleração do crescimento econômico chinês. Além disso, certos projetos envolvem investimentos no território chinês e, além dos benefícios óbvios para o dinamismo econômico, também serão importantes para reduzir um problema crucial: as desigualdades regionais. Ao investir em infraestrutura na parte ocidental do país, a BRI promoverá o crescimento econômico nessa região, mas também abrirá o caminho para uma integração mais profunda de todo o território nacional.

Finalizando a análise, foi necessário investigar como o resto do mundo está lidando com a BRI. Embora o governo chinês use o discurso de uma iniciativa *win-win*, algumas pesquisas mostram que a percepção acerca da BRI é bastante diversificada nos diferentes países do mundo. É interessante notar que os países que demonstram mais resistência à iniciativa são aqueles que temem uma perda de influência geopolítica no mundo ou em suas regiões.

Revela, portanto, que as apreensões surgem mais de questões geopolíticas do que econômicas. O risco econômico mais importante é a armadilha da dívida, mas em muitos países a falta de fundos de longo prazo (principalmente em moedas internacionais) e a deficiência de infraestrutura são tão severas que são propensos a aderir aos projetos. Contudo, a BRI também traz alguns desafios, como discutimos acima. Juntamente com os desafios mais específicos analisados no artigo, existe uma ameaça comum a todos os países periféricos: aumentando a integração comercial com a China, esses países podem perpetuar seus papéis na Divisão Internacional do Trabalho, como fornecedores de minerais/bens agrícolas e/ou bens intermediários de baixo valor agregado para a fabricação chinesa.

REFERÊNCIAS

- Ларин А.Г., Матвеев В.А. Китайская стратегия «продвижения на Запад» и «новый Шелковый путь» // Проблемы Дальнего Востока. №5. С. 5-15. [Larin A., Matveev V. (2014). The Chinese strategy of “Go West” and the New Silk Road. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 5, pp. 5-15, 2014. (In Russian).]
- Ли Син, Ню Ичэн . Сравнительный анализ китайского и американского вариантов «Нового Шелкового пути» // Проблемы Дальнего Востока. №2. С. 32-37. [Li Xing, Nu Yicheng (2017). Comparative analysis of Chinese and American versions of “New Silk Road”. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 2, pp. 32-37, 2017. (In Russian).]
- Ли Цзиньюй, Чжан Чэньяо. О стратегии сотрудничества Китая и России на северном маршруте Морского шелкового пути XXI века // Проблемы Дальнего Востока. №1. С. 64-72. [Li Jingyu, Zhang Chenyao (2016). Strategy of cooperation between China and Russia on the Northern route of the Maritime Silk Road. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 1, pp. 64-72, 2016. (In Russian).]
- Минакир П.А. В поисках пространственной гармонизации // Пространственная экономика. №2. С. 7-15. [Minakir P. (2017). Chinese global and Russian spatial strategies: harmonization potential. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, No. 2, pp. 7-15, 2017. (In Russian).]
- Сазонов С.Л., Кудрявцев Е.С., У Цзы. Транспортная составляющая проектов сопряжения Евразийского экономического союза и «Экономического пояса Шелкового пути» // Проблемы Дальнего Востока. №2. С. 47-58. [Sazonov S., Kudryavtsev E., Wu Zi (2015). The transport component of the project pairing of the Eurasian Economic Union and Economic Zone of “Silk Road”. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 2, pp. 47-58, 2015. (In Russian).]
- Санин К.А. История и культура в китайской инициативе «Один пояс, один путь» // Проблемы Дальнего Востока. №4. С. 115-125. [Sanin K. (2018). History and

- culture in the Chinese initiative “One Belt, One Road”. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 4, pp. 115-125, 2018. (In Russian).]
- Сафронова Е.И. Проект «Один пояс, один путь» и безопасность в Центральной Азии // Проблемы Дальнего Востока. №4. С. 23-30. [Safronova E. (2018). On the “One Belt, One Road” project’s impact on Central Asian security. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 4, pp. 23-30, 2018. (In Russian).]
- Сунь Сюэвэнь. Проблемы и перспективы освоения Северного морского пути в контексте реализации инициативы «Пояс и путь» // Проблемы Дальнего Востока. №6. С. 5-15. [Sun Xiuwen (2017). Problems and prospects of developing the Northern Sea Route in the context of “Belt and Road” initiative. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 6, pp. 5-15, 2017. (In Russian).]
- Суслов Д.В. Российско-китайское экономическое взаимодействие: текущая конъюнктура // Пространственная экономика. №4. С. 139-161. [Suslov D. Russia – China economic interaction: current trends. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, No. 4, pp. 139-161, 2018. (In Russian).]
- Тань Сюэцзэ, Кулинцев Ю.В. Трансазиатско-европейское экономическое партнерство как вариант сопряжения ЕАЭС и ЭПШП // Проблемы Дальнего Востока. №2. С. 89-98. [Tan Xiujie, Kulintsev Yu. (2018). Trans-Asian and European Economic Partnership as the option of pairing the EAEU and the Silk Road Economic Belt. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 2, pp. 89-98, 2018. (In Russian).]
- Труш С.М. Отношения КНР и США в экономической сфере: двусторонние связи и многосторонние экономические проекты // Сравнительная политика. №3. С. 52-71. [Trush S. (2017). Sino-American economic relations: bilateral ties and multilateral economic projects. *Sravnitel'naya Politika*, No. 3, pp. 52-71, 2017. (In Russian).]
- Уянаев С.В. Китайский проект «Один пояс, один путь»: концепция, план, сотрудничество с Россией // Проблемы Дальнего Востока. №4. С. 8-21. [Uyanayev S. (2015). Chinese project “One Belt, One Road”: Concept, plan and cooperation with Russia. *Problemy Dal'nego Vostoka*. No. 4, pp. 8-21, 2015. (In Russian).]
- Чубаров И.Г. География сопряжения: региональная политика КНР и пространственное развитие стран ЕАЭС // Проблемы Дальнего Востока. №5. С. 114-125. [Chubarov I. (2017). Geography of conjunction: regional policy of the PRC and spatial development of the EAEU countries. *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 5, pp. 114-125, 2017. (In Russian).]
- BDI (Federation of German Industries). Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China’s State-Controlled Economy. *BDI Policy Paper*, January 2019.
- Chang, H. J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem, 2002.
- Chen Hanlin, Tu Yan. FTA “China – ASEAN” and the static effects of its influence

- on China’s foreign trade. *Guoji Maoyi Wenti*, No. 5, pp. 47-50, 2007. (In Chinese).
- Dunning J.H., Narula R. *Foreign direct investment and governments: Catalysts for economic restructuring*. New York: Routledge, 1996.
- European Chamber. *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces*. European Chamber, 2017.
- European Chamber. *Overcapacity in China: an Impediment to the Party’s Reform Agenda*. European Union Chamber of Commerce in China. Roland Berger, 2016.
- European Chamber. *Overcapacity in China: Causes, Impacts and Recommendations*. European Union Chamber of Commerce in China. Roland Berger, 2009.
- Herrero, A. & Xu, J. Countries’ perception of China’s Belt and Road Initiative: a big data analysis. *Bruegel Working Paper*, 1, February 2019.
- Li Xuan. FTA “China – ASEAN” and its implications for China’s outward direct investment. *Guoji Maoyi Wenti*, No. 4, pp. 41-47, 2011. (In Chinese).
- List, F. *The National System of Political Economy*. London: Longmans, 1909.
- Monyae, D. *China initiative offers major trade opportunities for SA*. IOL – Independent Media, Opinion, May 2nd, 2019. <https://www.iol.co.za/news/opinion/china-initiative-offers-major-trade-opportunities-for-sa-22349861>. Access on July 18th, 2019.
- Prebisch, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL, 1949.
- Samuelson P.A. The transfer problem and transport costs: The terms of trade when impediments are absent. *Economic Journal*, No. 62, pp. 278-304, 1952.
- Shen Minghui, Zhang Zhongyuan. International cooperation in capacity utilization against a background of “One Belt, One Road” initiative: Evidence of Sino-Indonesian cooperation. *Guoji Jingji Hezuo*, No. 3, pp. 4-11, 2017. (In Chinese).
- Steering group on construction of “One Belt, One Road”. *Building the Belt and Road: Concept, Practice and China’s Contribution*. May, 2017.
- Steering group on construction of “One Belt, One Road”. *The initiative to build “One Belt, One Road” by joint efforts: Progress, achievements, and perspectives*, 2019. (In Chinese). [https:// baijiahao.baidu.com/s?id=1631506176402215781&wfr=spider&for=pc](https://baijiahao.baidu.com/s?id=1631506176402215781&wfr=spider&for=pc)
- Stratfor. For China: *One Belt, One Road, no plan?* 2018. [http:// www. worldview. stratfor. com](http://www.worldview.stratfor.com)
- Sun Churen, Zhong Nan, Liu Yaying. “One Belt, One Road” initiative and the growth of China’s export to the related countries. *Guoji Maoyi Wenti*, No. 2, pp. 83-96, 2017. (In Chinese).
- UNCTAD. *World investment report 2003. FDI policies for development: National and international perspectives*. New York – Geneva: United Nations, 2003.

UNCTAD. World Investment report 2013. *Global value chains: Investment and trade for development*. New York – Geneva: United Nations, 2013.

UNCTAD. World investment report 2018. *Investment and new industrial policies*. New York – Geneva: United Nations, 2018.

Xi Jinping. *Secure a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and strive for a great success of socialism with Chinese characteristics for a new era*. 2017. [http://www.xinhuanet.com/English/download/Xi Jinping's report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/English/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf).

Zhang Shaohua, Jiang Weijie. Overcapacity in China: Measurement and distribution. *Jingji Yanjiu*, No. 1, pp. 89-102, 2017. (In Chinese).

RESUMO

A “Iniciativa do Cinturão e Rota” (Belt and Road Initiative, BRI) não impressiona apenas no montante de recursos e no número de países envolvidos, mas também na diversidade de objetivos que busca alcançar. Por um lado, é uma demonstração de força da China no âmbito internacional; por outro, é um esforço do governo chinês para enfrentar importantes problemas econômicos. No entanto, ela não pode ser estudada apenas do ponto de vista chinês, pois tem impactos diretos e indiretos em todo o mundo. Este artigo visa, portanto, analisar a BRI sob uma perspectiva que discuta as oportunidades e os desafios para a China e para o resto do mundo.

PALAVRAS-CHAVE

Iniciativa do Cinturão e Rota; Belt and Road Initiative; BRI; China; Infraestrutura.

Recebido em 23 de setembro de 2019

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Maria Gabriela Vieira

SOBRE A MOBILIDADE NO SISTEMA MUNDIAL: A RELEVÂNCIA DO CONCEITO DE SEMIPERIFERIA PARA OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO NO SÉC. XXI

Alexandre Freitas¹

“Em última instância, os processos de desenvolvimento são lutas de dominação.”

Max Weber

Introdução

Após um longo período de ostracismo causado pela conjuntura de crise dos anos 1980 e pela catarse liberal dos anos 1990, o desenvolvimentismo volta a ser um tema caro a literatura econômica brasileira. Durante o período mais agudo de vigência do consenso liberal, o trabalho dos economistas não-ortodoxos em grande parte era dedicado a realçar as inconsistências teóricas da escola neoclássica ao mesmo tempo em que se buscava espaço para debater com um aspecto mais amplo da sociedade as conseqüências da adoção das políticas recomendadas pelo Consenso de Washington (Williamson 1990).

Neste novo momento de revitalização do pensamento desenvolvimentista, o desafio proposto reconstrução de um novo projeto para o país, tem sido feito a partir de uma crítica a certos conceitos e políticas inerentes ao pensamento e projeto desenvolvimentistas vigentes durante por aproximadamente meio século no país – da queima do café de Vargas a crise da

¹ Professor Adjunto do Departamento de Economia da UFRRJ. Vice-coordenado do Programa de Pós Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento. E-mail: alexandrefreitas76@yahoo.com

dívida dos anos 1980. Desta crítica ao *velho desenvolvimentismo* surgem novas análises que buscam modificar certos aspectos do primeiro na construção do chamado *novo-desenvolvimentismo*.

Um ângulo pouco explorado neste debate são as implicações que um novo projeto de desenvolvimento nacional teria no âmbito internacional. Embora muitos autores estejam cientes das necessidades dos obstáculos impostos pelo setor externo – daí a superação do estrangulamento externo ser um dos pontos principais do debate -, as questões geopolíticas relacionadas a um sistema interestatal fortemente hierarquizado não são privilegiadas em grande parte das análises.

A existência de um “mundo além mar” é constantemente ignorada pelas análises novo-desenvolvimentistas, que, quando analisada, se limita, em grande parte, aos impactos do valor da moeda nacional sobre o nível de exportações e sobre a capacidade a importar do país. Estes novos estudos são compatíveis com um nacionalismo metodológico em que “a nação é referida [...] como uma unidade auto-suficiente e inserida num ambiente internacional indiferenciado” (Medeiros 2010, 638).

As decorrências impostas pela existência de um sistema interestatal fortemente hierarquizado são costumeiramente ignoradas e tidas como *variáveis exógenas*, deixando sem resposta a seguinte pergunta: “como é possível alterar uma correlação de poder desfavorável entre as nações, a partir de uma situação na qual os Estados já aparecem hierarquizados historicamente [...] e competem dentro de uma mesma economia capitalista global? (Fiori 1999, 53-54)”.

A mobilidade neste sistema não é efetuada apenas considerando o melhor uso dos fatores de produção, aplicação de um modelo macroeconômico coerente ou adoção de modelos de instituições importados de outros países. É preciso considerar que as interações conflituosas entre os Estados-Nação no sistema mundial, mesmo quando consideramos apenas o ponto de vista econômico, não são resolvidas através de mercados concorrenciais e/ou negociações em instituições internacionais como OMC ou FMI².

O objetivo deste artigo é contribuir para o preenchimento desta lacuna a partir da discussão sobre a relevância para o estudo do desenvolvimento econômico do conceito de semiperiferia. O artigo se dividirá em três partes além desta introdução.

Na primeira parte serão analisados alguns conceitos da Abordagem

2 “[O] pequeno núcleo das grandes potências mantém sua centralidade [...] e ainda são as suas decisões e conflitos que determinam a dinâmica do sistema, incluindo as “janelas de oportunidade” abertas para os Estados situados em sua periferia. (Fiori 2004, 41)

do Sistema-Mundo. Será visto de que forma o processo de expansão do capitalismo pelo sistema interestatal vai incorporando zonas que se encontravam formalmente a margem dele. Como este sistema se reproduz espaço-temporalmente através de mecanismos econômicos e políticos que mantêm os países envoltos numa divisão internacional do trabalho e num sistema interestatal extremamente hierarquizados.

Na segunda parte, far-se-á um exame mais aprofundado sobre a questão da semiperiferia. Aqui, a análise de mecanismos econômicos – o papel das cadeias globais de valor, das atividades econômicas inerentes ao centro e a periferia, da distribuição desigual do excedente – e políticos – ocupação do território, capacidades militares e de influência regional – permite compreender a existência de países numa situação intermediária: os países semiperiféricos.

Na terceira parte serão analisadas novas contribuições ao conceito de semiperiferia no sistema interestatal do séc. XXI: as tentativas empíricas de se definir a semiperiferia, seu papel na reprodução do capitalismo em nível global e a questão da mobilidade na hierarquia do sistema mundial.

Notas Sobre o Sistema Mundial Moderno

O conceito de semiperiferia foi utilizado para explicar a dinâmica e a reprodução do que Wallerstein chama de Sistema Mundial Moderno, cuja gênese deu-se a partir de uma economia-mundo capitalista surgida na Europa do séc. XVI. Braudel (1996, 12) entende a economia-mundo como “um fragmento no universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz de, no essencial, bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas conferem certa unidade orgânica”. Numa definição um pouco mais rigorosa, poderíamos dizer que uma economia-mundo pode ser definida como uma zona geograficamente delimitada onde processos produtivos interligados por cadeias de mercadorias operam no sentido de criar um espaço econômico interdependente e hierarquizado.

Sua unicidade econômica é garantida por uma divisão do trabalho, eixo articulador entre processos econômicos centrais e periféricos, e sua integração dá-se pelo mercado, espaço principal, mas não o único, onde se desenvolvem as trocas desiguais. Em flagrante contraste, seu espaço político é fragmentado em unidades políticas soberanas, com variáveis graus de autonomia sobre suas jurisdições, que formam o sistema interestatal (Wallerstein 2004).

As necessidades de expansão desta economia-mundo derivam diretamente do seu modo de produção capitalista. Há uma compulsão

expansiva no capitalismo que compele a economia-mundo a um movimento de dilatação de suas fronteiras. Trata-se de um processo complexo, que demanda tempo e recursos, que busca tornar os novos territórios compatíveis com o processo de acumulação de capital e, por conseguinte, com o sistema mundial.

Pelo lado econômico, as novas zonas terão de fazer parte da divisão internacional do trabalho, seus territórios deverão ser transpassados por uma ou mais cadeias de mercadorias. Estas alterações na esfera da produção são usualmente bastante traumáticas: “normally involved upsetting or adapting land tenure arrangements, relocating labor forces, changing the relations of production, altering balances of social power” (Hopkins & Wallerstein 1987, 776).

Para esta absorção ser completa, novas estruturas organizacionais e institucionais deverão ser construídas ou derivadas das pré-existentes. Estas estruturas políticas irão acomodar a região aos processos e as instituições do sistema interestatal. Estruturas estas que não deveriam ser nem muito fortes e nem muito fracas. Na medida em que se fossem muito fortes poderiam obstruir os fluxos de mercadorias, capital e trabalho. Mas se fossem muito fracas poderiam não impedir outras, particularmente de dentro da mesma jurisdição, de obstruir. (Hopkins & Wallerstein 1987, 778).

Estes processos de incorporação são fundamentais para a acumulação de capital. Hopkins e Wallerstein (1987) acreditam que a resistência destas regiões externas à economia-mundo influencia fortemente os processos de incorporação. Quanto mais fortemente estruturados fossem os sistemas políticos destas regiões, maior a capacidade militar que teriam para suportar pressões. Estas zonas acabariam sendo incorporadas a economia-mundo não como periferia, mas sim com um status superior, como semiperiferia.

A partir do momento em que se completasse este processo de incorporação, estas novas zonas passariam a fazer parte de uma economia-mundo capitalista fortemente hierarquizada e polarizada, num modelo trimodal: núcleo orgânico (centro), periferia e semiperiferia. Esta polarização da economia-mundo capitalista é não só derivada de seu próprio funcionamento, como, principalmente, essencial para sua reprodução.

A reprodução polarizadora da economia-mundo é oriunda da divisão do trabalho, que é a responsável pela distribuição desigual dos ganhos realizados nas diversas atividades econômicas. O conceito de divisão do trabalho é aqui usado para designar processos que são constitutivos, continuamente reproduzidos e que acabam por alterar constantemente as relações estruturais de produção (Hopkins 1982).

Estes processos são integrados em cadeias globais de valor. As atividades econômicas mais lucrativas encontram-se predominantemente no núcleo orgânico enquanto as atividades econômicas menos lucrativas são efetuadas em grande parte na periferia. Não se trata simplesmente de abarcar toda a cadeia produtiva de um produto final mais lucrativo. O importante é analisar quais das atividades de uma cadeia de certa mercadoria dão mais retorno. É por este quinhão que se dá a disputa responsável pela polarização da economia-mundo.

Como grande parte das cadeias de valor transpassa mais de um Estado, o que os diferirá no que diz respeito a extração de excedente econômico, é sua posição relativa aos nódulos mais rentáveis destas cadeias. Os Estados do núcleo orgânico são caracterizados por serem compostos majoritariamente pelas atividades mais lucrativas, enquanto que os Estados periféricos se compõem principalmente de atividades pouco lucrativas.

É oportuno neste ponto ressaltar que não se trata exclusivamente de um fenômeno econômico. A esfera política também é importante. Países do núcleo orgânico, cujos aparatos estatais são mais fortes que seus pares periféricos, utilizam-se da mais ampla gama de políticas que influenciam na atração destas atividades mais lucrativas.

Desta forma, esta tensão permanente no sistema mundial entre uma economia de escala global e um número historicamente sem precedentes de jurisdições estatais soberanas, ou, dito de outra forma, entre a articulação de processos de divisão e integração de escala global do trabalho com processos de formação de jurisdições soberanas do sistema mundial, são responsáveis pela tendência de convergência entre a centralidade da rede econômica e a centralidade da rede política. Ou seja, *estados fortes desenvolvem economias fortes; estados fracos resultam em áreas periféricas, processos econômicos periféricos* (Hopkins 1982).

Mas a tensão não é exclusividade da dicotomia núcleo-periferia, ela também está presente entre estados que compõe o mesmo estrato. Nasce da contradição entre a tendência da centralização geográfica dos nódulos mais rentáveis das cadeias de valor e a crescente competição entre os países do núcleo orgânico para abrigá-los. As fricções nascentes desta desigualdade espacial dos centros de acumulação de capital respondem por grande parte da acirrada competição que experimenta o sistema mundial moderno atualmente.

Desta divisão do trabalho desigual, têm origem os mecanismos de reprodução da polarização do sistema mundial. A forma mais consagrada pela literatura da abordagem do sistema-mundo é a que se dá pela mobilidade das mercadorias e suas cadeias produtivas, efetuadas através da troca desigual.

Para Wallerstein (2004), a lucratividade estaria diretamente relacionada ao grau de monopolização da atividade econômica. Dado que os monopólios precisam de Estados fortes, são nos países do núcleo orgânico onde eles encontram um ambiente econômico mais fértil para se reproduzirem.

Esta polarização da economia-mundo é um fenômeno relacional e dinâmico. Relacional por que os benefícios de uma atividade econômica dependem de sua posição ao longo da cadeia de valor. A origem de seu lucro mais elevado está na apropriação coercitiva do excedente periférico. Trata-se de entender o termo ‘periférico’ no sentido distinto ao de marginal e dispensável. Sem periferias não há núcleo orgânico e, sem ambos não há desenvolvimento capitalista (Hopkins 1982). Ambos os conceitos só podem ser completamente compreendidos se relacionados. Por isso Arrighi (1998, 217) acredita que a riqueza dos estados do núcleo orgânico “não pode ser generalizada porque se baseia em processos relacionais de exploração e processos relacionais de exclusão que pressupõe a reprodução contínua da pobreza da maioria da população mundial”.

O dinamismo intrínseco da polarização se deve ao fato de que nenhuma atividade é inerentemente pertencente ao núcleo orgânico ou a periferia, pelo contrário, sua natureza varia historicamente. Uma divisão entre produtos industrializados como pertencentes às atividades econômicas centrais e produtos primários como oriundos das atividades econômicas periféricas, não seria compatível com a realidade econômica vigente na economia contemporânea.

Até o momento nosso enfoque da polarização do sistema mundial contemporâneo deu-se estritamente sobre seus casos mais extremos. O motivo disto foi simplesmente de caráter analítico. Desta forma, podemos agora analisar mais claramente o conceito de semiperiferia, sua origem, conceituação, verificação empírica e relevância para os estudos sobre desenvolvimento econômico.

A Semiperiferia

Em sua análise sobre os projetos de desenvolvimento nacionais, o estruturalismo latino-americano buscou identificar a situação específica das economias da região e sua posição frente às economias mais avançadas. Esta relação foi retratada no termo centro-periferia, cunhado por Prebisch (1949). Desta forma, passou-se a ligar o desenvolvimento do centro diretamente com o subdesenvolvimento da periferia. Era através do comércio de mercadorias que as economias se relacionavam de forma favorável as economias centrais,

devido a diferença na elasticidade-renda dos produtos industrializados do centro e dos produtos primários da periferia.

A apropriação desta visão hierárquica do sistema capitalista mundial foi efetuada de forma seletiva pela Abordagem do Sistema-Mundo. Não basta simplesmente passar a produzir produtos industrializados, tidos como centrais, em detrimento dos produtos primários, periféricos, para que o país se tornasse desenvolvido. Trata-se, como vimos de um relacionamento dinâmico. Por outro lado, a rigidez da dicotomia centro-periferia não abarcava certos países que pareciam não se encaixar muito bem em seus extremos, além de impedir compreender de que forma alguns países conseguiam ascender dentro desta hierarquia.

Poderíamos definir a semiperiferia como uma região intermediária na divisão internacional do trabalho, a qual se compõe de uma composição equilibrada entre processos econômicos centrais e periféricos. Suas economias são transpassadas por nódulos das cadeias de valor que variam entre pertencerem ao núcleo orgânico e outros que possuem características periféricas.

Esta composição híbrida permite que resistam a uma completa *periferização*, mas é insuficiente para que possam sobrepujá-la completamente, impedindo-os de se unir ao núcleo orgânico. Permitem que obtenham uma parte maior do excedente que os países periféricos, sendo assim, capazes de agir, em parte, como zonas periféricas para o centro e como zonas centrais para áreas periféricas (Wallerstein 1976).

No entanto, deve-se salientar que as regiões semiperiféricas também possuem características políticas que podem ser vistas como intermediárias entre os dois extremos. Seu aparato estatal é essencial para que consigam evitar a periferização de seus países, mas na maioria dos casos não é forte o suficiente para converter o país em núcleo orgânico.

Esta configuração bastante diversa dos países semiperiféricos acaba por dificultar uma verificação empírica do conceito. Vários autores buscaram desenvolver metodologias que fosse capaz de visualizar um sistema mundial dividido em três camadas.

Em estudo clássico, Arrighi e Drangel (1998) fizeram um esforço nesta direção. Através de uma amostra de vários países, cuja variável utilizada foi o PNB per capita, procuraram quantificar a apropriação da renda mundial efetuada por cada país, o que refletiria sua habilidade de extrair recursos da economia-mundo. Isto representaria uma forma indireta de avaliar como o país se encontra no comando de nódulos importantes das cadeias de valor.

Babones (2005), utilizando uma base de dados mais abrangente e

uma nova metodologia, atualizou os resultados de Arrighi e Drangel para o período entre 1975-2002. Sua pesquisa comprova a existência de um sistema mundial dividido em três zonas principais, em que a grande maioria dos países manteve sua posição inalterada durante todo o período³, cujas exceções serão analisadas mais adiante.

Karatasli et all. (2017) elaboram uma pesquisa cujo objetivo é analisar a hierarquia do sistema mundo desde seu início. Para os autores, em sua longa duração, o sistema mundo experimentou diferentes estratificações de renda. De uma distribuição unimodal entre o séc.XVI e o início do séc XIX, passando para uma forma bimodal que perdurou até meados do século XIX. O século XX já se inicia com uma distribuição baseada no modelo trimodal.

O início do século XXI estaria apresentando uma nova forma de hierarquia do sistema mundo que estaria dividindo-se em quatro grupos de países num formato quadrimodal. Esta nova hierarquia seria formada pelo centro, semiperiferia, alta periferia e baixa periferia. (Karatasli 2017). Grell-Brisk (2017) credita esta dissolução do modelo trimodal neste início de séc. XXI a ascensão econômica da China e, em menor escala, da Índia.

O uso do PNB per capita como variável de análise é bastante discutível. Ela não é capaz de dimensionar a capacidade de controlar, adquirir e projetar riqueza e poder através do sistema mundial. No que diz respeito a apropriação de benefícios das cadeias de valor e, por conseguinte, de recursos da economia mundial, utilizar uma variável per capita pode ser enganoso. Uma análise deste tipo sobre a economia contemporânea não refletiria o peso econômico da China e da Índia.

Outra crítica pode ser feita a escolha de Arrighi & Drangel (1998, 144), Babones (2005), Karatasli (2017) e Grell-Brisk (2017), por levarem em conta somente os aspectos econômicos que o conceito de semiperiferia abrange. Esta exclusão da esfera política torna a análise até certo ponto funcionalista, já que é através do poderio político-militar que os países do núcleo orgânico conseguem distorcer grande parte dos processos econômicos a seu favor. Esta fragilidade teórica foi evitada por Terlouw (1993).

Seu trabalho busca um equilíbrio maior entre as dimensões políticas e econômicas do posicionamento dos países no sistema mundial.

³ Núcleo: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Reino Unido, Singapura, Suécia e Suíça. Semiperiferia: África do Sul, Belize, Brasil, Chile, Hungria, Jamaica, Malásia, México, Panamá, Tunísia, Turquia e Uruguai. Periferia: Bangladesh, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Chade, China, Congo, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Madagascar, Filipinas, Quênia, Ruanda, Senegal, Sudão, Sri Lanka, Togo e Zâmbia (Barbones 2005, p. 51 – tabela 2).

Isto se dá através da criação de um índice, cuja composição possui três indicadores econômicos: PIB per capita como porcentagem do PIB per capita mundial, porcentagem do comércio mundial, estabilidade das relações comerciais. Também compõem o índice três indicadores políticos: número de embaixadores enviados e recebidos, número de diplomatas enviados e recebidos e poderio militar (tamanho do exército e gastos militares) (Terlouw 1993).

O autor critica a maneira como alguns estudos enxergam a semiperiferia como um grupo distinto de países claramente delimitados entre centro e periferia. Ao contrário dos países pertencentes ao núcleo orgânico e os que se encontram na periferia, a identificação dos países que compõem a semiperiferia é sempre muito problemática devido a heterogeneidade intrínseca às estruturas político-econômicas de tais países.

Podem-se encontrar países cuja economia é forte o suficiente como uma economia do núcleo orgânico, mas que não possui um poderio político de mesma envergadura. Da mesma forma, de maneira inversa, um país pode ter um poder político-militar equivalente aos países do núcleo orgânico, possuindo uma economia semiperiférica. Esta diversidade pode ser vista no quadro abaixo, elaborado por Honda (2006, 10, figura 1):

Configurações Possíveis	Distribuição de Capacidades	Arquétipos
Estados Centrais com Economias Periféricas	Poder Elevado; Riqueza Baixa	Rússia (1960 em diante)
Estados Centrais com Economias Semiperiféricas	Poder Elevado; Riqueza Mediana	China (1970 em diante)
Estados Semi-Centrais com Economias Periféricas	Poder Moderado; Riqueza Baixa	Índia (1990 em diante)
Estados Semi-Centrais com Economias Semi-Periféricas	Poder Moderado; Riqueza Mediana	Dinamarca (1980 em diante)
Estados Semiperiféricos com Economias Semi-Centrais	Poder Mediano; Riqueza Moderada	Suécia (1990 em diante)
Estados Semiperiféricos com Economias Centrais	Poder Mediano; Riqueza Elevada	Canadá (1980 em diante)
Estados Periféricos com Economias Semiperiféricas	Poder Baixo; Riqueza Moderada	Taiwan (1970 em diante)
Estados Periféricos com Economias Centrais	Poder Baixo; Riqueza Elevada	Japão (1960 em diante)

É mais proveitoso encarar este estrato da economia mundo não como um grupo de países distintos, mas sim como um continuum entre o núcleo

orgânico e a periferia (Hall & Chase-Dunn 2006)⁴. Isto elimina polêmicas desnecessárias sobre classificações, como facilita a compreensão da função da semiperiferia na reprodução do sistema mundial.

Desenvolvimento e Mobilidade no Sistema Mundo

Até que ponto desenvolvimento econômico significa a ascensão na hierarquia do sistema interestatal? É possível que certos países consigam atingir níveis mais elevados de renda e bem-estar em geral, enquanto permaneçam classificados nas mesmas posições hierárquicas do sistema-mundo?

Vista como ascensão hierárquica, o desenvolvimento é uma possibilidade que não pode ser difundida a todos os países. Para Pasciuti e Paine (2017), a despeito da melhora na renda de muitos países durante o séc. XX, a hierarquia permanece estável no sistema mundo. Ou seja, mesmo que vários países da periferia e semiperiferia estejam em situação mais favorável, não foram capazes de reduzir a distância para os países do centro do sistema. Para os autores, trata-se de uma falha do desenvolvimento que está associada ao que Arrighi (1998) chamou de “ilusão do desenvolvimento”.

Se a ascensão ao centro é um evento raro, a mobilidade nos demais estratos é mais comum. Karatasli (2017) enxerga que, para além de China e Índia, outros países também ascenderam nos últimos anos. Por exemplo, Egito, Indonésia, Marrocos e Tailândia, teriam ascendido ao status de semiperiferia.

Assim, a ascensão ao centro é uma promessa vazia, pelo menos no que tange ao todo dos países pertencentes aos estratos inferiores, pois se é da desigualdade que este sistema se alimenta, ela não pode desaparecer. Como vimos anteriormente, o núcleo orgânico só existe na medida em que a periferia e semiperiferia existem⁵. A mobilidade ascendente então é para poucos, e estes poucos se encontram na região intermediária do sistema.

O lugar intermediário da semiperiferia na hierarquia do sistema mundial é alvo de duas análises que seguem direções distintas. Por um lado,

4 “The exact boundaries between the core, semiperiphery and periphery are unimportant because the main point is that there is a continuum of economic and political/military power that constitutes the core–periphery hierarchy. It does not matter exactly where we draw lines across this continuum in order to categorize countries” (Chase-Dunn & Lawrence 2010, 474)

5 “The periphery is not “catching up” with the core. Rather, both core and peripheral regions are developing, but most core states are staying well ahead of most peripheral states (Hall & Chase-Dunn 2006, 35).”

para Wallerstein, os países semiperiféricos possuem um papel legitimador do sistema, cumprindo uma função despolarizadora, de forma a impedir que tensões incontornáveis ocorressem no caso de uma relação direta entre os dois extremos.

Os países da periferia, mais explorados, não conseguem se rebelar por que os mais poderosos dentre eles, os semiperiféricos, lucram com sua exploração. A possibilidade de ascensão, que se abre excepcionalmente para alguns poucos estados individuais, contribui para a estabilidade política do sistema. (Wallerstein 2004, Terlouw 1993).

A semiperiferia é compreendida então como sendo pró-sistêmica. Este teria sido o papel dos países socialistas⁶. Tão importante quanto sua função na economia-mundo era o papel político que estas nações cumpriam.

By preventing the unified opposition of all non-core areas against the upper stratum, the emergence of socialist countries as middle stratum [...] had filled the required intermediate slot by which semiperipheral states [...] had ensured the survival of the modern world system (Boatcă 2006).

Por outro lado, para Chase-Dunn (1990, 6) “semiperipheral locations are exceptionally fertile with regard to historical action which both resists and transforms capitalism”. O relacionamento entre mobilidade e posição na hierarquia teria a forma de um U invertido, no qual o pico da mobilidade se daria em setores intermediários da economia-mundo. Ele demonstra que as três hegemônias do sistema-mundo moderno (Holanda, Inglaterra e Estados Unidos) foram comandadas por países que trafegaram da posição semiperiférica para o núcleo orgânico chegando a posição de *hegemon* (Chase-Dunn 1990).

As regiões semiperiféricas são propensas a gerar formas institucionais inovadoras cujo impacto transforma as estruturas do sistema e os modos de acumulação. Trata-se de um padrão denominado de desenvolvimento semiperiférico (Hall & Chase-Dunn 2006, 49):

This means that those innovations that transform the logic of development and allow world-systems to get larger and more hierarchical come mainly from semiperipheral societies. Some semiperipheral societies are unusually fertile locations for the invention and implementation of new institutional structures. And semiperipheral societies are not constrained to the same

6 “[T]he socialist states had contributed to depolarizing the capitalist system and had therefore consolidated – not undermined it – as the Cold War ideology implied.” (Boatcă 2006, 322).

degree as older core societies by having invested huge resources in doing things in the old way. So they are freer to implement new institutions.

Os caminhos pelos quais um país semiperiférico deveria então trilhar para alcançar o estrato superior da economia-mundo passaria iminentemente pela recomposição de sua estrutura interna no que tange a melhorar sua posição nas cadeias de valor, de maneira a alterar o equilíbrio de atividades em favor das pertencentes ao núcleo orgânico em detrimento das tidas como periféricas.

De um modo geral, o objetivo seria operar diretamente sobre a divisão do trabalho. Busca-se atuar sobre alguns setores da economia fazê-los atingir o status de núcleo orgânico, agindo sobre a própria estrutura centro-periferia da econômica mundial (Arrighi 1998). Nestas alterações nas estruturas econômicas domésticas o aparato estatal possui papel fundamental: “in semiperipheral countries with potential for upward mobility, state mobilization of development has often been an important feature” (Chase-Dunn 1990, 5).

Um aparato estatal forte o suficiente que consiga coordenar e organizar um esforço econômico direcionado a certos setores da economia, de forma alguma é algo comum no sistema interestatal. Esta necessidade de políticas ativas por parte do Estado que faz com que os raros exemplos de mobilidade ascendente se dêem nas regiões semiperiféricas. Sua fragilidade frente aos países do núcleo orgânico é compensada em certos momentos por um aparato estatal sólido, situação completamente distinta da experimentada pelos países periféricos que não possuem estruturas estatais fortes o suficiente.

Considerações Finais

Este artigo buscou demonstrar a relevância do conceito de semiperiferia para os projetos de desenvolvimento do séc. XXI. Tratou-se de demonstrar como este processo não é algo natural que brota livremente através das forças do mercado. É preciso enxergar o processo tanto pelo lado econômico como pelo lado político, sendo ambos co-constitutivos de uma ascensão bem sucedida dentro da hierarquia da economia-mundo capitalista contemporânea.

Entretanto, não se trata de colocar todo o peso do desenvolvimento na esfera internacional. Pelo contrário, o que se buscou neste artigo foi tentar chamar atenção ao fato de que o fenômeno do desenvolvimento econômico possui importantes ramificações externas, que de forma alguma devem ser tratadas como um simples apêndice dos assuntos domésticos. A força de

fatores externos na definição de processos nacionais de desenvolvimento é dependente não só da forma de inserção deste país na economia-mundo como também da conjuntura internacional. Em certos períodos pode ter peso igual ou até superior na definição de uma estratégia de desenvolvimento.

Por fim, destacamos o papel fundamental que o Estado possui em tal fenômeno, que é mais exceção do que regra neste sistema em que nos movemos. Na economia-mundo capitalista que engloba todo o planeta neste início de séc. XXI, as oportunidades para ascensão dentro da hierarquia continuam fechadas e o espaço para o desenvolvimento é cada vez mais diminuído pela ação dos países do núcleo orgânico (Wade 2003). Mas isso não impede que Estados “buscando uma combinação particularmente inovadora de políticas econômicas e/ou abençoados por uma vantagem competitiva, possam melhorar sua combinação de atividades de núcleo orgânico e de periferia, até que se tornem Estados do núcleo orgânico” (Arrighi 1998, 159).

REFERÊNCIAS

- Arrighi, Giovanni, Drangel, Jessica. 1998. A Estratificação da Economia Mundial: Considerações Sobre a Zona Semiperiférica. In: Arrighi, Giovanni. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Vozes.
- Arrighi, Giovanni. 1998. A Ilusão Desenvolvimentista. IN: Arrighi, Giovanni. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Vozes.
- Braudel, Fernand. 1997. *Civilização material, economia e capitalismo*. Martins Fontes.
- Chase-Dunn, Christopher. 1990. Resistance to Imperialism: Semiperipheral Actors. *Review*, ano 13, vol.1.
- Chase-Dunn, Christopher, Hall, Thomas D. 1997. *Rise and Demise: Comparing World-Systems*. Westview Press.
- Grell-Brisk, Marilyn. 2017. *China and global economic stratification in an interdependent world*. Palgrave Communications 3: 17087.
- Honda, Eric H. 2006. *Pathways to the Semi-Periphery: Imbalances of Wealth and Power in the Modern World System*. Trabalho apresentado para a 47ª Reunião Anual da International Studies Association.
- Hopkins, Terence. 1982. The study of the Capitalist World-Economy: Some Introductory Considerations. IN: Hopkins, Terence K, Wallerstein, Immanuel. *World Systems Analysis: Theory and Methodology*. Sage Publications.
- Hopkins, Terence 1982. K, Wallerstein, Immanuel. Patterns of development

- of the Modern World-System. IN: Hopkins, Terence K, Wallerstein, Immanuel. *World Systems Analysis: Theory and Methodology*. Sage Publications.
- Hopkins, Terence K, Wallerstein, Immanuel. 1987. Capitalism and the Incorporation of New Zones into the World-Economy. *Review*, X, n. 5/6.
- Medeiros, Carlos. 2010. A Instituições e Desenvolvimento Econômico: Uma Nota Crítica ao “ Nacionalismo Metodológico”. *Economia e Sociedade*, v.19, n.3.
- Karatasli, Sahan. The Capitalist World-economy in the Longue Durée: Changing Modes of the Global Distribution of Wealth, 1500–2008. *Sociology of Development*, Summer, Vol. 3 No. 2. 2017.
- Karatasli, Sahan, Sefika Kumral, Sefika, Pasciuti, Daniel e Silver, Bervely. 2017. World hegemonies and global inequalities. In: Popov, Vladimir, Dutkiewicz, Piotr. (Org.) *Mapping a New World Order: The Rest Beyond the West*. Edward Elgar.
- Kuczynski, P. Williamson, J. (Orgs.). 2004. *Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina*. Editora Saraiva.
- Pasciuti, Daniel S.; Payne, Corey R. 2017. Illusion in Crisis?: World-Economic and Zonal Volatility, 1975–2013. In: *The World-System as Unit of Analysis*. Routledge, 2017.
- Terlouw. C.P. 1993. The Elusive Semiperiphery: A critical Examination of the Concept Semiperiphery. *International Journal of Comparative Sociology*, 1-2.
- Terlouw. C.P.. 2003. *Semi-Peripheral Developments: From World-Systems to Regions*. Disponível em <<https://cpsa-acsp.ca/paper-2003/terlouw.pdf>>
- Wade, Robert. 2003. What Strategies are Viable for Development Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of ‘Development Space’. IN: Timmons Roberts, J., Hite, Amy Bellone (org.) *The Globalization and Development Reader*. Blackwell Publishing.
- Wallerstein, Immanuel. 1976. Semi-Peripheral Countries and the Contemporary World Crisis. *Theory and Society*, 3.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-Systems Analysis – An Introduction*. Duke University Press.
- Williamson, J. 1990. *Latina American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington.

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir a relevância do conceito de semi-periferia para analisar o sistema mundial no séc. XXI. Primeiramente serão analisados os conceitos principais da abordagem do sistema-mundo. Na segunda parte, far-se-á um exame mais aprofundado sobre a questão da semi-periferia através de suas características políticas e econômicas. Posteriormente, examinaremos as tentativas empíricas de se definir a semi-periferia, seu papel na reprodução da economia-mundo capitalista e a questão da mobilidade na hierarquia do sistema-mundo. A título de conclusão, será destacado o papel dos aparatos governamentais na questão do desenvolvimento e da superação do status de semiperiferia no sistema-mundo capitalista.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento Economico; Economia Política Internacional; Semiperiferia.

*Recebido em 17 de junho de 2019
Aprovado em 11 de dezembro de 2019*

A ARMADILHA DA POBREZA: UMA ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E REGIONAIS PARA O FRACO DESEMPENHO ECONÔMICO E SOCIAL DOS PAÍSES DO OESTE AFRICANO

Taiane Las Casas Campos¹
Alexandre Cesar Cunha Leite²

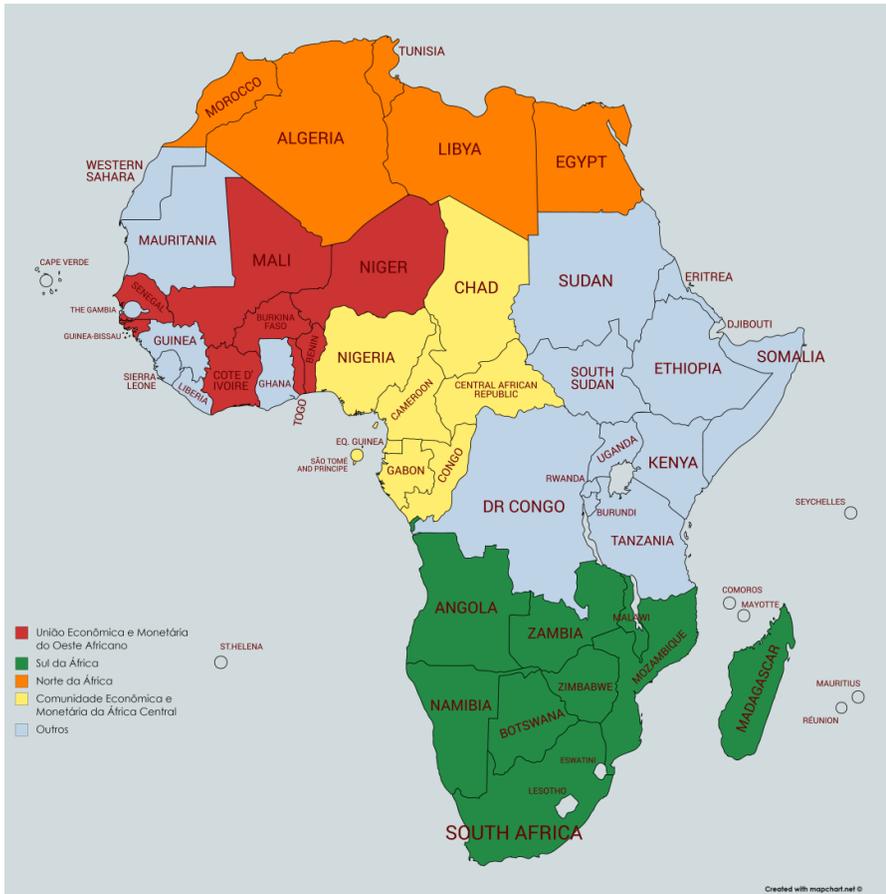
Considerações Iniciais

No oeste do continente africano localiza-se um conjunto de países que se caracterizam por estarem no grupo dos países mais pobres do mundo segundo dados da UN (2018) (destacados em vermelho no mapa 1), a saber: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo. Esses países têm pequenos territórios e populações, o que implica, em muitos dos casos, alta especialização produtiva, principalmente em recursos naturais (extrativismo) ou na agricultura, baixas escalas de produção e consumo e, como consequência baixos níveis de renda per capita.

1 Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGRI/PUCMINAS). E-mail: taianelascasas@gmail.com

2 Professor Doutor Adjunto-DE do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB. E-mail: alexccleite@gmail.com

Mapa 1 – Continente Africano: países da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (em vermelho)



Elaboração própria (2019). Software: Mapchart.net.

Todos esses países foram colônias francesas que tiveram suas independências na década de 1960. Neste período, como estados independentes, estes países tiveram que estruturar seus sistemas políticos, lidar com suas carências e limitações econômicas, de forma que até o momento (2019) a consolidação da estabilidade política e o desenvolvimento econômico são objetivos a serem alcançados. No que concerne ao crescimento econômico, observa-se (tabela 1) que estes países alcançam crescimento, porém oscilante em função do comportamento do seu fluxo comercial, especialmente, das exportações.

Tabela 1 - Taxa de crescimento anual do PIB dos países selecionados

	Benin	Burkina Faso	Cote d'Ivoire	Guinea-Bissau	Mali	Níger	Senegal	Togo
2000	5,86	1,82	-2,07	5,43	-0,06	-1,41	3,20	-0,78
2001	5,33	6,61	0,12	2,19	15,38	7,10	4,58	-1,63
2002	4,64	4,35	-1,67	-0,99	3,11	3,00	0,65	-0,92
2003	3,44	7,80	-1,36	0,57	9,12	5,30	6,68	4,95
2004	4,43	4,48	1,23	2,76	1,56	0,10	5,87	2,12
2005	1,71	8,66	1,72	4,27	6,53	4,50	5,62	1,18
2006	3,95	6,25	1,52	2,31	4,66	5,80	2,46	4,05
2007	5,99	5,66	1,77	3,26	3,49	3,15	4,94	2,29
2008	4,89	7,29	2,54	3,20	4,77	9,59	4,06	4,06
2009	2,33	2,96	3,25	3,37	4,68	-0,71	2,09	5,54
2010	2,11	5,37	2,02	4,61	5,41	8,36	3,56	6,10
2011	2,96	6,63	-4,39	8,08	3,24	2,28	1,46	6,40
2012	4,82	6,45	10,71	-1,71	-0,84	11,85	5,12	6,54
2013	7,19	5,79	8,89	3,26	2,30	5,27	2,82	6,11
2014	6,35	4,33	8,79	0,96	7,04	7,53	6,61	5,92
2015	2,10	3,89	8,84	6,13	5,96	4,34	6,37	5,74
2016	3,96	5,93	7,97	6,26	5,80	4,93	6,36	4,92
2017	5,84	6,30	7,70	5,92	5,40	4,89	7,08	4,45
2018	6,86	6,51	7,43	3,80	4,90	5,17	6,77	4,88

Fonte World Bank (2019) Elaboração dos autores.

As condições para o desenvolvimento econômico são circunscritas, por um lado, pelos limites colocados pela especialização produtiva – baseada fortemente nas exportações de produtos primários - e, por outro, pelos desafios colocados pelos investimentos necessários nos setores de infraestrutura, educação, saúde, saneamento, dentre outros. A insuficiência de recursos domésticos necessários para superar o atraso relativo desses países acaba por induzí-los a buscarem esses recursos nos espaços institucionais regionais e multilaterais.

Esse artigo insere-se nos debates acerca das condições de crescimento, desenvolvimento e inserção dos países pequenos e subdesenvolvidos no sistema internacional. Ademais, intenta demonstrar que o caso de países

pobres como aqui selecionados, a atuação de instituições econômicas regionais e multilaterais tendem a condicionar seu processo de crescimento e desenvolvimento dadas as limitações derivadas de programas de ajuda financeira e empréstimos.

No campo das Relações Internacionais, essa discussão teve três momentos, mesmo que marginal ao campo, de contribuições de pesquisadores da área e relacionadas (Smith, Pace & Lee 2005) e (Ingebritsen, Neumann & Gsth 2006). No primeiro momento o debate esteve diretamente relacionado a descolonização, apesar do foco não ser necessariamente os países mais pobres, mas sim as ex-colônias (Amin 1972, Amin 1994, Hey 2003). Em um segundo momento, mais recente, discutiu-se o papel de países e coalizões entre o Sul Global, tais como BRICS, IBSA, entre outros (Cooper & Shaw 2009). Nesta mesma ordem, observou-se a estruturação de arranjos cooperativos regionais entre países menores e/ou aliados das grandes organizações institucionais tal como a União Europeia (Thorhallson & Wivel 2006). Por fim, há contribuições acerca dos pequenos – não necessariamente pobres - países que sofreriam os efeitos das mudanças climáticas, são os países ilhas (Briguglio 1995, Scanduraa, Romanoa, Ronghia & Carforab 2018, Ingebritsen, Neumann & Gsth 2006)³. As perspectivas analíticas não são excludentes entre elas, logo, considera-se que ao tratar de ex-colônias e os arranjos cooperativos locais, este texto encontra-se na interseção destas perspectivas analíticas.

Em todos esses casos e momentos, o foco dos pesquisadores do campo das Relações Internacionais tem sido em países que detém recursos, sejam estes econômicos, militares e/ou capacidade política, ou até mesmo mecanismos ou instituições que permitam uma maior inserção regional. Estas lhes conferem alguma “importância” que justifique a relevância destas pesquisas e suas respectivas contribuições para entender a ordem internacional e as condições de inserção destes países na política internacional. Da mesma forma é necessário compreender como estes países participam da ordem econômica e como estes se estruturam para a geração de suas condições de crescimento e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico. Assim, países que não reúnem alguns desses atributos tendem a não fazer parte do radar dos pesquisadores, guardadas as exceções. Mesmo quando se entende que estes países tenham relevância regional e fazem parte de uma dinâmica de reprodução da condição de pobreza, observa-se que as contribuições têm sido nas dimensões de recursos de poder (de perspectiva realistas), ou na dimensão das relações da cooperação (de perspectiva institucionalistas) (Neumann & Gsth 2004).

³ Os autores trazem, na forma de tabela, uma síntese dos estudos referentes aos denominados “small states” (pag. 16).

Posto isso, esse artigo insere-se nas discussões acerca dos países pobres⁴ em termos materiais -, sem poder bélico ou político, inseridos em uma região da África caracterizada pela ausência de líderes regionais expressiva e estruturada, mas que compõem a sociedade de estados e nela se inserem na busca por recursos materiais e políticos de forma a obterem o desenvolvimento econômico e a estabilidade política.

Esses países do oeste africano (marcados em vermelho no Mapa 1) participam de uma miríade de instituições multilaterais, continentais e regionais e delas buscam esses recursos, que lhes faltam para obterem o desenvolvimento. Contudo, esses países são essencialmente *ruling-taker* dessas instituições (IMF 2019).

Conforme demonstrado na tabela 2, os sete países do oeste africano detém, juntos, somente 0,37% das cotas do FMI, o que lhes rende 0,54% dos votos nas assembleias, que ocorrem bienalmente. Conforme o FMI, “decision making at the IMF was designed to reflect the relative positions of its member countries in the global economy” (IMF 2019).

Tabela 2 – Quotas e Votos os países selecionados no FMI (dados de 2019)

Member	Quota		Votos	
	Millions of SDRs(1)	Percent of Total	Number	Percent of Total
Benin	123,80	0,03	2,70	0,05
Burkina Faso	120,40	0,03	2,67	0,05
Côte d’Ivoire	650,40	0,14	7,97	0,16
Mali	186,60	0,04	3,33	0,07
Níger	131,60	0,03	2,78	0,06
Senegal	323,60	0,07	4,70	0,09
Togo	146,80	0,03	2,93	0,06
Sub total	1.683,20	0,37	27,09	0,54
Total geral	475.472.9	100.0	5,031,614	100.0

Elaborados pelos autores com dados do International Monetary Fund

4 A definição de países pobres utilizada pela Organização das Nações Unidas é a de que são aqueles Low-income countries confronting severe structural impediments to sustainable development” (P.1) e os indicadores para avaliá-la são: Per capita GNI, TM Human Asset Index (HAI), Economic Vulnerability Index (EVI) . In UNITED NATIONS Department of Economic and Social Affairs Committee for Development Policy The Least Developed Country Category: 2018 Country Snapshots. (acesso 2019), disponível em <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/lpcs-at-a-glance.html>

(2019);

(1) The SDR is an international reserve asset, created by the IMF in 1969 to supplement its member countries' official reserves.

Por ocasião de suas independências, as instituições derivadas de Bretton Woods (o sistema ONU) já estavam consolidadas, ou seja, suas regras e formas de participação internacional já estavam definidas (Lichtensztein & Baer 1987). Seguindo o viés dos estudos pós-colonialistas, esses países herdaram, ainda, estruturas econômicas e políticas (a moeda, a estrutura tarifária e as instituições) do colonizador. As condições para o desenvolvimento econômico e social desses países é determinado basicamente pelas suas receitas externas derivadas de saldos comerciais, dos recursos materiais disponibilizados por essas instituições financeiras globais e regionais e pela pequena capacidade de intervenção no espaço econômico doméstico de seus governos.

Portanto, objetivo desse artigo é: focando nos países previamente selecionados que mantém uma condição de dependência e pobreza no continente africano, analisar as condições destes países de colocar em prática políticas de crescimento, inserção e desenvolvimento, visando sair do que aqui se denomina armadilha da pobreza. Para tanto, há que se observar a atuação de instituições multilaterais que servem como fonte de empréstimos direcionados a redução da pobreza nestes países. Paralelamente, faz-se necessário compreender como a atuação do FMI e suas condicionalidades afetam estes países. Da mesma forma, porém em nível regional, o acordo econômico e monetário regional, a West African Monetary and Economic Union (WAEMU), funciona como limitador da adoção de políticas públicas voltadas ao crescimento econômico destes países. Sustenta-se aqui que estas instituições encerram amarras a adoção de políticas específicas direcionadas ao desenvolvimento. Ainda, a condição econômica atual destes países, especialmente como exportadores de produtos primários, reserva a estes condições pouco favoráveis de inserção no fluxo de comércio regional e global. Especificamente, utilizando as bases do Consenso de Washington (CW) e as instituições de ordem liberal, observa-se que estes países não dispõem de políticas monetárias autônomas e nem de liberdade fiscal para promover o crescimento econômico. Estes acabam tornando-se refém da demanda externa por insumos e de aportes financeiros na condição de empréstimos.

Assim, argumenta-se que o somatório destas condições configura-se em uma armadilha da pobreza, reproduzindo a condição de dupla dependência destes países de variáveis do setor externo (exportações e aportes financeiros de instituições multilaterais) e da impossibilidade de adoção de políticas ativas direcionadas ao crescimento econômico. Ao recorrer a adoção de políticas de

instituições financeiras regionais ou globais, adotam políticas de austeridade fiscal e monetária (Blith 2017) e encontram-se sujeitos das regras impostas por instituições cujo perfil adequa-se a uma ordem liberal. Uma vez que estes têm necessidades de crédito em moeda forte, subordinam-se às regras destas instituições. Obstaculizam assim o crescimento e a possibilidade de uma melhor inserção econômica internacional.

Esse artigo divide-se em três seções além dessa introdução. Na primeira seção descreve-se e avaliam-se as características principais das linhas de crédito disponibilizadas por essas instituições, particularmente no que se refere às condicionalidades, bem como as políticas macroeconômicas passíveis de serem adotadas por governos cujo imperativo seja o crescimento econômico. Na segunda seção, analisa-se a trajetória de atraso desses países no último quarto de século, ou seja, de 1994, ano da maxi desvalorização do franco negociada e viabilizada pelo BM e FMI (Boughton 2012) e o desempenho recente desses países. Por fim, na terceira seção que encerra o artigo, sustenta-se o argumento de que a principal política proposta por essas instituições para esses países, que era a liberalização comercial, não só manteve a condição de serem exportadores de recursos naturais e agrícolas e, portanto, susceptíveis a variações na conjuntura internacional, como não foram capazes de gerar emprego e renda suficiente para superarem sua pobreza.

O Modus Operandi das Instituições Multilaterais e Regionais

Em 1989, Williamson (2009) cunhou a expressão Consenso de Washington (CW), que se referia a um conjunto de 10 medidas econômicas importantes para que a América Latina se recuperasse da crise econômica marcada pelo estrangulamento derivado de uma dívida externa não administrável no curto prazo (Williansom 1990) e de uma inflação elevada presente desde início dos anos de 1980. O objetivo desta seção é discutir, no caso dos países do oeste africano, como as linhas de crédito disponibilizadas para esses países configuram um espaço limitado para a atuação dos seus governos, em termos dos componentes da demanda agregada. Além das medidas do CW, discute-se ainda, os impactos que uma união monetária e aduaneira exerce sobre as economias que a integram.

As reformas econômicas neoliberais têm como fundamento a percepção de que as baixas taxas de crescimento econômico, os elevados níveis de endividamento público e privado, domésticos e externos, e os índices de pobreza são determinados por problemas relativos a condução da política

macroeconômica, bem como da atuação excessiva e ineficiente dos estados na atividade econômica (Martins 2011, Harvey 2005). A partir da função de demanda agregada seria possível identificar essas supostas distorções e o que as instituições multilaterais propunham para que fossem equacionadas.

A taxa de crescimento do produto de uma economia é determinada pela variação positiva das macro variáveis consumo, investimento, gastos do governo e saldo do balanço comercial. O comportamento destas variáveis, por sua vez, depende da gestão de variáveis secundárias como juros, câmbio, renda auferida pelas famílias e empresas e tributação. Logo, os governos, quando direcionam sua gestão para alcançar o crescimento econômico, manipulam estas variáveis no sentido de estimular a dinâmica econômica. Contudo, entende-se que crescimento é um dos passos para alcançar desenvolvimento. Este seria uma expansão e disseminação dos resultados quantitativos para o nível qualitativo, atingindo objetivos tais como melhoria nos indicadores de geração e distribuição de renda, de acesso a serviços de saúde e educação, com sua contínua melhoria ao longo do tempo.

Entre as dez medidas preconizadas pelos formuladores do Consenso de Washington três são relativas ao gasto público, sendo elas: (1) a disciplina fiscal que visa reduzir o elevado endividamento interno e externo (como o caso dos governos latinos americanos - causa fundamental para a crise da dívida entre os anos de 1981 e 1983); (2) a redefinição de prioridades para o gasto público que deveria ser focado em saúde e educação e não em subsídios a setores produtivos, por exemplo, e; (3) reforma no sistema de impostos, que visa ampliar a base da arrecadação e reduzir seus impactos sobre o consumo e produção. O entendimento das instituições de Washington era o de que a austeridade na gestão das contas públicas era essencial para se criar as condições para o crescimento e o desenvolvimento econômico. O que para casos de países de economia frágil como os países aqui tratados não tem apresentado resultados positivos.

Duas outras dentre as dez medidas referem-se ao hiato de comércio, sendo (4) taxa de câmbio competitiva determinada pelo fluxo de entrada e saída de moeda estrangeira em um regime de câmbio flexível que em casos extremos pode sofrer intervenções dos governos; e (5) liberalização do comércio, ou seja, redução das tarifas, subsídios e demais medidas que alterassem os fluxos de comércio⁵.

Por fim, outras 5 medidas impactavam os investimentos, sendo elas (6) a liberalização das taxas de juros que influenciaram os fluxos financeiros; (7) a

⁵ As negociações multilaterais já estavam avançadas no âmbito da OMC quando as instituições de Washington incluíram esse tema em suas proposições.

liberalização para a entrada de investimentos diretos externos; (8) os programas de privatizações que previam a compra dessas empresas e a ampliação dos investimentos nestas e em suas cadeias produtivas; (9) a desregulamentação que visam reduzir as barreiras á entrada e saída da atividade produtiva e (10) a garantia dos direitos de propriedade, item relevante para a manutenção – via critério de segurança – essencial para os investidores estrangeiros e para a estabilidade do fluxo de entrada dos investimentos destinado às economias nacionais.

A proposta de políticas ativas destas instituições apontava no sentido de que os eixos estruturantes da retomada do crescimento econômico dar-se-ia com a expansão dos fluxos de comércio e de investimentos, particularmente daqueles de origem externa. Se os elementos essencialmente endógenos da demanda agregada - consumo e gasto público - não alavancariam o crescimento e o desenvolvimento desses países, suas relações com o ambiente externo, através do comércio, investimentos estrangeiros e dos fluxos financeiros proveriam esses recursos, daí a justificativa para o programa de liberalização.

Em 1996, o FMI e o Banco Mundial desenvolveram um programa conjunto para países pobres, cujos serviços de suas dívidas externas era excessivo em relação às suas capacidades de pagamento. Esse programa denominado *Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) Initiative viabilizou a constituição de um fundo com recursos destinados, entre outros objetivos, a um programa de financiamento denominado *Poverty Reduction Growth Trust* - PRGT- voltado especificamente para os países de baixa renda, sendo que três linhas de crédito compõem esse programa, a saber: *Extended Credit Facility* – ECF -, o *Standby Credit Facility* - SCF- e o *Rapid Credit Facility* - RCF. Essa linha de crédito tem como objetivo “ajudá-los a alcançar, manter ou restaurar uma posição macroeconômica estável e sustentável consistente com a redução da pobreza forte e duradoura e crescimento” (IMF 2018). Esse programa de financiamento teve a duração de 1999 a 2009. A partir desse ano, o FMI adotou o *Extended Credit Facility* como linha mais viável para países com problemas crônicos (mas não imediatos) em seus balanços de pagamentos.

As principais características de cada uma dessas linhas de crédito foram sumarizadas por Coelho (2012), conforme a seguir:

Quadro 1 – Descrição sumária das linhas de crédito mencionadas

Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT)	Visa promover o equilíbrio macroeconômico de longo prazo. As taxas de juros são revista de dois em dois anos. É destinado para países de renda baixa. Seus recursos provêm de empréstimos junto aos governos e de empréstimos de outras multilaterais
Extended Credit Facility (ECF)	Veio em substituição a <i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> como mecanismo para prover fundos de médio prazo (dez anos) para países de baixa renda com problemas no balanço de pagamentos. Não há cobrança de taxa de juros e o período de carência é de cinco anos e meio, o ECF é herdeiro dos empréstimos de médio e longo prazo (<i>Structural Adjustment Facility e Enhanced Adjustment Facility</i>) que foram introduzidos nos anos de 1980 durante os processos de ajustamento estrutural.
Standby Credit Facility (SCF)	Empréstimos para problemas de liquidez substitui o <i>High Access Component of the Exogenous</i> (ESF). Também para países de renda baixa, tem quatro anos de carência, taxas de juros zero e oito anos de duração.

Fonte: Coelho (2012).

O Grupo Banco Mundial, por sua vez, é composto por 4 agências, sendo uma delas a IDA - International Development Agency, cujas ações são voltadas a projeto de desenvolvimento. Para tal conta com 3 linhas de financiamento, sendo (1) *Investment Project Financing* – IFP -, voltado ao financiamento de projetos infraestrutura física e/ou social; (2) *Development Policy Financing* – DPF - com escopo mais amplo, essa linha oferece apoio orçamentário a governos nacionais ou subnacionais para programas de políticas e ações institucionais cujo objetivo seja o crescimento econômico e a redução da pobreza e, por fim; (3) *Program-for-Results*, que conforme o nome condiciona a liberação de recursos à entrega de resultados definidos (World Bank 2019).

Em 1999, o Banco Mundial deu inicio, no âmbito do *Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) Initiative, ao programa *Poverty Reduction Support Credit* - PRSC-, que associado ao *Poverty Reduction and Growth Facility* – PRGF - do FMI, constituiu-se no mais importante programa dessas instituições de Bretton Woods para os “países de baixa renda”. Essas instituições entenderam a necessidade de ampliar a cooperação e definiram

alguns princípios que deveriam nortear algumas ações conjuntas. O foco dessas ações eram os países de baixa renda e de renda média e os objetivos eram: (i) auxiliar os países a identificar prioridades e conseqüentemente as reformas para serem adotadas nos chamados *Poverty Reduction Strategy Paper*, que são os documentos com o diagnóstico e proposição de políticas que subsidiam os empréstimos; (ii) especificar de forma clara as responsabilidades do banco e do Fundo no que se refere aos empréstimos e outros apoios e; (iii) formular mutuamente as condicionalidades de forma harmonizada (sem condicionalidades cruzadas) nos PRSC e PRGF (IMF & WB 2001).

É importante observar que nos anos de 1980, ambas as instituições tinham linhas de empréstimos baseados nos programas de ajustamento estrutural. Após revisar os resultados desses programas, ficou claro a necessidade de cada uma delas se concentrar em aspectos específicos de ajuda aos países, sendo o FMI responsável pela estabilidade macroeconômica e o Banco Mundial no desenvolvimento, redução da pobreza e nas reformas institucionais. Além disso, no acordo de 1999, essas instituições consideraram que os programas de estabilidade macroeconômica deveriam também focar na redução da pobreza, e que a estruturação dos *Poverty Reduction Strategy Paper* deveria ser conduzida pelos staffs do Banco, do Fundo, dos governos dos países e demais *stakeholders*. As condicionalidades dessas linhas de crédito se dariam a partir da estabilidade macroeconômica, pela qual o FMI seria responsável e pelo Banco Mundial quando a agenda não se referisse diretamente a políticas macroeconômicas, ou seja, a partir do monitoramento:

as políticas monetária, fiscal, taxa de câmbio, os arranjos institucionais que fundamentam essas políticas e os aspectos estruturais relacionados a eles, incluindo aquelas áreas de sobreposição de responsabilidades, tais como o setor financeiro, administração de impostos e governança. Em geral, condicionalidades não poderão ir além dessas áreas exceto se medidas consideradas críticas para a manutenção da estabilidade macroeconômica. Além disso, condicionalidades sobre políticas fora da área central das expertises do FMI serão cobertas pelas operações de empréstimos da IDA (International Monetary Fund and World Bank 2001).

À exceção do Senegal, todos os demais países de nossa amostra receberam os empréstimos PRGF do Fundo Monetário Internacional nos anos de 2000 e continuam com empréstimos junto ao Fundo na versão ECF.

Tabela 2- Acordos do FMI com países da amostra – 2005 a 2019

Country	Linha de crédito	Data final	Initial End Date
	Poverty Reduction and Growth Facility	08/05/2005	08/04/2008
Benin	Extended Credit Facility	06/14/2010	06/13/2013
Benin	Extended Credit Facility	04/07/2017	04/06/2020
Burkina Faso	Poverty Reduction and Growth Facility	04/23/2007	04/22/2010
Burkina Faso	Extended Credit Facility	06/14/2010	06/13/2013
Burkina Faso	Extended Credit Facility	12/27/2013	12/26/2016
Burkina Faso	Extended Credit Facility	03/14/2018	03/13/2021
Cote D'ivoire	Poverty Reduction and Growth Facility	03/27/2009	03/26/2012
Cote D'ivoire	Extended Credit Facility	11/04/2011	11/03/2014
Cote D'ivoire	Extended Credit Facility	12/12/2016	12/11/2019
Mali	Poverty Reduction and Growth Facility	05/28/2008	05/27/2011
Mali	Extended Credit Facility	12/27/2011	12/26/2014
Mali	Extended Credit Facility	12/18/2013	12/17/2016
Níger	Poverty Reduction and Growth Facility	05/28/2008	06/01/2011
Níger	Extended Credit Facility	03/16/2012	03/15/2015
Níger	Extended Credit Facility	01/23/2017	01/22/2020
Senegal	Policy Support Instrument	11/02/2007	11/01/2010
Senegal	Policy Support Instrument	12/03/2010	12/02/2013
Senegal	Policy Support Instrument	06/27/2015	06/26/2018
Togo	Poverty Reduction and Growth Facility	04/21/2008	04/20/2011
Togo	Extended Credit Facility	05/05/2017	05/04/2020

Elaborada pelos autores com base nos dados do FMI (2019).

O Instrumento de Apoio a Políticas (PSI) não é uma linha de crédito, mas um programa de parceria entre o FMI e os governos dos países que buscam consolidar seu desempenho econômico com monitoramento e apoio do FMI. Esse programa funciona como uma espécie de aval do FMI para que doadores e bancos forneçam crédito aos países que utilizam desse programa (IMF 2019). Este instrumento não financeiro é um complemento valioso para as facilidades de empréstimo do FMI no âmbito do Fundo de Redução da Pobreza e Crescimento. O PSI tem por objetivo ajudar os países a projetar programas econômicos eficazes que, uma vez aprovados pelo Conselho Executivo do Fundo, forneceriam sinais claros aos doadores, bancos multilaterais de desenvolvimento e mercados do endosso do Fundo à força das políticas de um membro.

No que se refere ao Banco Mundial, identifica-se aproximadamente 80 contratos de financiamento celebrados com os sete países analisados, entre os anos de 2005 e 2019⁶. A linha com maior número de empréstimos (24 em 80) é a PRSC que foi executada em cinco dos sete países analisados, a exceção do Níger e Togo (World Bank 2019).

Essa é uma região marcada por conflitos internos. Assim, países como Togo, Costa do Marfim, Mali e Níger receberam além dos empréstimos no formato PRSC, aqueles voltados a reconstrução pós-conflito, os chamados “*Economic Governance & Recovery Grant*”. Outra linha disponibilizada a esses países é a *Development Policy Operations* – DPO - que podem se consolidar nas formas de empréstimos, créditos ou subsídios. As condicionalidades dessa linha são: (a) manutenção de um quadro de política macroeconômica adequada, conforme determinado pelo Banco com contribuições de avaliações do FMI; (b) implementação satisfatória do programa global de reformas; e (c) conclusão de um conjunto de políticas e ações institucionais críticas mutuamente acordadas (ações anteriores) entre o Banco e o cliente (World Bank 2019).

Por fim, chama a atenção duas linhas de financiamento, a saber: a “*Governance and Growth Support Credit e a Fiscal Reform and Growth Credit*”. Ambas são direcionadas às reformas no setor público, as reformas na política fiscal e nos serviços sociais de forma a incentivar a participação do setor privado, “já que a estabilidade fiscal e macroeconômica e o capital humano são fatores-chave para o investimento e a produtividade das empresas” (World Bank 2019).

Além das condicionalidades no âmbito macroeconômico, estabelecidas pelo Banco Mundial através das linhas PRSC em conformidade com as medidas do Consenso de Washington, em anos mais recentes e para alguns países, a agenda toma a forma clara de ajuste das contas públicas e reforma do estado. Da descrição, entende-se que a agenda institucional encerra um caráter limitador no que concerne a adoção de políticas públicas direcionadas ao crescimento e desenvolvimento por parte destes países. Quando somadas as suas condições domésticas e regionais, observa-se que a proposta de estabilidade centrada em reformas cujo princípio regente é a austeridade e que estes países devem adotar medidas que demandariam maior estrutura institucional percebe-se que FMI e BM apenas têm reforçado a condição de dependência e a reprodução da condição de pobreza destes. O tópico a seguir apresenta os dados de desempenho econômico destes países possibilitando

⁶ Os dados disponíveis no site se referem a esse período. Essa base de dados está disponível em <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#IPF> (acesso em junho 2019)

uma análise mais acurada da situação e, simultaneamente, sustentando o argumento da reprodução ou da armadilha da pobreza.

Desempenho Macroeconômico e Indicadores Sociais

Nos anos de 1930, a França inicia um processo de estabelecer uma moeda única para todas as suas colônias, o que se consolida ao final da II Guerra Mundial (IIGM) com a criação do CFA franco (Franco das Colônias Francesas na África). O CFA franco tinha sua conversibilidade para o franco francês garantido pelo tesouro francês estabelecendo operações para cada banco central das colônias (Bibow 2016). Em 1948, a taxa de conversibilidade dessas moedas era de 1 (um) CFA franco para 2 francos franceses. Essa taxa foi sistematicamente alterada até que em fins dos anos de 1960, essa taxa era de 50 CFA franco para cada franco francês (Bibow 2016). No ano de 1960, todos esses sete países tornaram-se estados independentes, o que não implicou em alteração nesse padrão monetário.

A sobrevalorização do CFA franco impunha a necessidade de ajustar a taxa de câmbio a partir de uma expressiva desvalorização dessa moeda. Essa mudança geraria necessariamente impactos expressivos sobre os preços domésticos, considerando a forte dependência por importações de uma ampla gama de produtos consumidos nesses países (basicamente, manufaturados). Dessa forma, essa desvalorização foi resultado de um importante processo de negociação entre os governos das ex-colônias, o governo francês, o Banque Centrale Des Etats de L'Afrique de L'ouest -BCEAO-, o FMI, BM. Essas negociações resultaram, em janeiro de 1994, na decisão de desvalorizar o franco CFA em 100%, ou seja, a taxa de câmbio passaria a ser de 100 para 1 e a criação da West African Monetary and Economic Union -WAEMU-. A União monetária já existia uma vez que a moeda única já era uma realidade, a partir de 1994 além da união monetária, esses países criaram também uma estrutura institucional que coordenaria a política monetária, através do BCEAO e constituiriam a união aduaneira.

Essa união aduaneira foi instituída a partir da crise de 1994 e previa a criação de uma estrutura institucional que trataria das condições para a existência de uma área de livre comércio entre os membros associado a uma política de comércio extrablocos plenamente harmonizada. Atualmente, a WAEMU tem cinco faixas (bandas) para suas tarifas externas, sendo 0, 5%, 10%, 20% e 35%, sendo que 90% das linhas tarifárias estão nessas faixas.

Ainda em 1994, iniciaram-se as negociações para a criação de uma moeda única entre países europeus e, em 1999, consolida-se a convergência das taxas de câmbio. Por fim, em 2002, a nova moeda – o euro – começa a

circular entre os onze países que o adotaram, inclusive a França. Desde então, o franco CFA tem uma taxa de conversão para o euro de 655,96 francos CFA por €1,0 (um euro), sem alteração até os dias de hoje. A estabilidade do franco CFA é baseada em quatro princípios: (1) a garantia de conversibilidade ilimitada pelo tesouro francês; (2) o regime de câmbio fixo; (3) a liberdade de transferências de recursos dentro do bloco; e, (4) as reservas serem comuns para todos os membros. Parte das reservas dos membros da WAMEU é depositada no tesouro francês. Sendo a estrutura monetária administrada pelo BCEAO, a inflação entre países do WAMEU é, na média, mais baixa que nos Estados Unidos e bem próxima daquela da zona do euro.

Tabela 4 - Taxa de Inflação – em %

	Euro	EUA	WAMEU
2011	2,7	3,2	3,9
2012	2,5	2,1	2,4
2013	1,4	1,5	1,5
2014	0,4	1,6	-0,2
2015	0	0,1	1,0
2016	1,1	1,3	0,3
2017	1,5	2,2	0,8
Média	1,37	1,71	1,39

Fonte: BCEAO, 2017. Elaboração própria.

A partir dessa reestruturação das relações econômicas regionais, o objetivo de reduzir as dificuldades econômicas não foi alcançado a despeito da baixa taxa de inflação. Esta se deve mais ao baixo poder aquisitivo e reduzido nível de consumo das sociedades locais do que ao resultado das políticas monetárias e fiscal. Ademais, as restrições econômicas frente a nova paridade cambial tendem a agravar-se, obstaculizando ainda mais a trajetória de desenvolvimento destes países. A desvalorização de 1994 foi necessária, dentre outros motivos, pela expressiva queda nos preços dos produtos agrícolas exportados por esses países (WTO 2018).

As receitas públicas também se deterioraram em função das quedas nas exportações. Logo, esses países necessitavam de reservas internacionais e é a partir dessa demanda que o FMI e o Banco Mundial ampliam suas atividades prestamistas junto a esses sete países.

Além da rigidez das taxas de cambio, a criação da WAMEU implica na

consolidação de tarifas externas para os países do bloco. Desde 2015, o bloco tem cinco bandas tarifárias que define 90% de todas as linhas tarifárias, sendo que a tarifa média é 12,1% (WTO 2018). A união econômica não estimula o comércio intrabloco, uma vez que, segundo a WTO (2018), somente 10% do comércio deu-se entre os países do bloco em 2015. Em 2010 este fluxo havia alcançado 13%.

Tabela 5 - Saldos Comerciais em bilhões de dólares

Ano	Benin	Burkina Faso	Costa do Marfim	Mali	Níger	Senegal	Togo
2017	-2.333	-926	2.955	-2.433		-3.739	-865
2016	-2.220	-822	2.200	-997	-933	-2.837	-1.001
2015	-1.849	-802	2.312		-1.668	-2.983	-1.020
2014	-2.735	-729	1.807		-1.101	-3.752	-949
2013	-2.338	-1.714	-399		-376	-3.891	-820
2012	-1.856	-1.157	1.091	-852	-307	-3.902	-701
2011	-1.681	-93	4.329	-977	-836	-3.367	-903
2010	-1.599	-760	2.434	-2.707	-1.793	-2.691	-556
2009	-1.123	-1.074	3.320		-999	-2.695	-531
2008	-1.292	-1.400	1.895	-1.420	-182	-4.357	-608

Elaborado pelos autores com base nos dados da COMTRADE (2019).

Há outro problema que merece ser ressaltado. Observa-se nestes países uma forte dependência da exportação de produtos primários e de baixo valor agregado e das importações de produtos industrializados e serviços. Esta caracterização do fluxo de comércio determina que, a exceção da Costa do Marfim - economia mais desenvolvida da região-, todos os demais tenham déficits persistentes em suas balanças comerciais, como demonstrados na tabela 5.

O Benin, Burkina Faso, Mali e Togo têm o algodão como um dos principais produtos de exportação. Burkina Faso e Mali também exportam pérolas naturais, cultivadas e pedras preciosas e semipreciosas e, por fim, Costa do Marfim e Senegal têm o petróleo e outros óleos minerais como o mais importante produto de exportação. Em contrapartida, as importações são majoritariamente de produtos industriais tais como veículos, máquinas e equipamentos, além de petróleo (para aqueles não produtores) e cereais, como no caso do Benin (COMTRADE 2019).

Em anos recentes, observa-se uma pequena elevação da carga tributária nesses países do oeste africana.

Tabela 6 - Carga Tributária em relação ao PIB - em %

	Benin	Burkina Faso	C o t e d'Ivoire	Mali	Senegal	Togo
2001	13,69	s.d.	14,31	10,59	16,12	s.d.
2002	14,41	10,87	14,63	11,17	s.d.	s.d.
2003	14,27	11,09	13,38	12,77	s.d.	s.d.
2004	14,64	12,70	14,19	13,69	s.d.	15,31
2005	13,81	11,75	13,88	13,30	s.d.	13,88
2006	14,21	12,12	14,66	13,32	s.d.	14,81
2007	15,69	12,69	15,06	13,06	s.d.	16,20
2008	16,12	11,86	15,05	11,90	s.d.	14,91
2009	14,99	12,52	14,60	12,99	17,97	15,34
2010	15,53	12,72	14,33	12,89	18,66	15,70
2011	14,82	13,75	10,93	12,55	18,97	16,44
2012	14,41	15,63	14,26	12,99	18,95	16,60
2013	15,38	16,82	14,54	13,03	s.d.	20,02
2014	s.d.	15,37	13,97	12,61	19,62	s.d.
2015	s.d.	15,07	15,45	14,09	20,63	21,79
2016	s.d.	15,84	15,25	15,38	20,54	21,93

Elaborados pelos autores com base nos dados do World Bank (2019).

Contudo, a participação desses governos na renda nacional está entre 15 e 20% do PIB nos países da região (World Bank 2019). O círculo vicioso da pobreza configura-se na medida em que com alta propensão marginal a consumir, as transferências de renda para os governos têm que ser necessariamente de pouca monta. Assim, se considerarmos as necessidades da população em termos de serviços públicos, somados aquelas referentes à infraestrutura e demais demandas necessárias ao desenvolvimento conclui-se que essa carga tributária é insuficiente para esses fins.

Por fim, uma análise dos indicadores sociais desses países indicam a real dimensão de suas necessidades. Se considerarmos o percentual da população vivendo com US\$ 1,90 ao dia, observa-se os seguintes números: Benin 49,5% (2011), Burkina Fasso 43,7% (2014), Costa do Marfim 28,2%

(2013), Mali 49,7% (2009), Níger 44,5 % (2014), Senegal 38% (2011) e Togo 49,2 % (2015). Quando se trata do indicador de expectativa de vida ao nascer, há um crescimento muito expressivo desde a independência. Em 1960, a expectativa média para esses sete países era de 35 anos e em 2017 saltou para 59 anos. Contudo, mesmo para o *Least Development Countries* (LCD, WB) essa expectativa era de 39 anos em 1960 e em 2017 chegou aos 63 anos (World Bank, 2019).

As taxas de alfabetização de homens adultos (acima de 15 anos) é um indicador da necessidade de gastos públicos na educação. Enquanto os LDC têm em média 77% dessa população alfabetizada, o Benin e Burkina Fasso são 44%, Costa do Marfim 50%, Mali 45%, Níger 39%, Senegal 64% e Togo em melhor posição 77% dos homens adultos são alfabetizados (World Bank, 2019).

Por fim, esses países estão entre os vinte países com os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano, sendo que o Níger é o mais baixo entre todos os países, ocupando a posição 188, ou seja, a última posição no ranking.

Pais	IDH	Ranking IDH Global
Benin	0,48	166
Burkina Faso	0,402	183
Cote d'Ivoire	0,462	172
Mali	0,419	179
Niger	0,348	188
Senegal	0,466	170
Togo	0,484	162

Fonte: Elaboração própria a partir dados do PNUD (2019).

A Armadilha da Pobreza: Mecanismos Institucionais Atuando como Reprodutores de Pobreza

Há evidências na literatura que as políticas de austeridade impostas na forma de condicionantes pelo FMI e BM não tem derivado em sucesso no que concerne ao crescimento e desempenho das economias submetidas a estas soluções (Bailey & Shibata 2017, Bailey 2018, Blith 2017). A condução das agências internacionais direcionadas a processos de estabilização econômica até mesmo a condução e constituição de mecanismos regionais de integração econômica não é nova. É de domínio público que a política de empréstimos

do FMI trazia (como ainda traz) na esteira um conjunto de condicionalidades especialmente no que concerne a políticas de ajustamento (Coelho 2012). Ao adotar o uso do termo e do discurso de austeridade, estas agências internacionais desconsideram que austeridade não é uma política, ou um conceito, simplesmente implementado sem levar em consideração o cenário político e institucional dos países assim como os valores e práticas sociais vigentes, as contradições, as assimetrias, diversidade e desigualdade típicas destes países (Worth 2018). Este é o caso dos países selecionados na análise realizada neste artigo. Os países da região oeste da África, particularmente aqueles integrantes da união monetária WAEMU, como identificados no início deste texto, padecem de situação precária em termos de estrutura política, econômica e social. Não bastassem suas restrições de ordem doméstica, o entorno regional não apresenta dinamismo suficiente para exercer a função de motor do crescimento e desenvolvimento e a condição de independência tardia consiste em outro fator de estrangulamento estrutural.

A junção de uma política econômica amparada nas diretrizes do CW com a constituição de uma união econômico-monetária (WAEMU) apresenta-se como limitador de ação destes países (Briguglio 1995). Com base nos “princípios” do CW, atrelados aos condicionantes impostos pelo FMI a estes países, é possível verificar um efeito de dupla dependência externa, a saber: (i) por um lado a dependência do fluxo de comércio que como demonstrado nas seções anteriores encerram uma dependência de uma demanda externa (variável exógena) e geradora de desequilíbrios e instabilidade; e (ii) por outro observa-se a contínua dependência de encaixes monetários na forma de empréstimos oriundos de programas do Fundo. A estas duas formas de criação de dependência, soma-se a relação cambial derivada do surgimento do Euro como moeda comum na EU. Quando em 2002 a França, junto aos demais países constituintes da EU adotam o Euro, a relação cambial estabelecida com o franco CFA enrijece a política cambial dos países do oeste africano, integrantes do WAEMU. Uma vez que há controle monetário voltado ao objetivo da estabilidade, entende-se que estes países são privados do uso da política monetária. Para completar o enrijecimento dos mecanismos de política econômica que poderiam fomentar ou viabilizar um melhor desempenho econômico e a saída de uma situação de pobreza contínua, observa-se que a política fiscal não se constitui instrumento de financiamento público suficiente. A base tarifária do comércio internacional também é fixada, finalizando assim as possibilidades destes países atingirem níveis de crescimento e desenvolvimento que os retirasse de uma situação de pobreza contínua.

Diante deste cenário uma saída no horizonte seriam os programas

do BM e FMI, contudo, como foi possível observar nos tópicos anteriores, estes acabaram gerando mais distorções do que soluções. Estes aportes (empréstimos e linhas de crédito) a despeito de se direcionarem a países de renda baixa com baixo custo no que concerne ao endividamento traziam condicionalidades de estabilidade macroeconômica que contribuíam pouco para o desempenho destes países. Ao contrário, a condição de estabilidade agia no sentido contrário a políticas de crescimento. Uma vez que o crescimento restringia-se a saldos comerciais oriundos da exportação, e estes se apoiavam em produtos primários, ao verificar que a oferta interna e base produtiva é dependente da importação de produtos acabados de maior valor adicionado, observa-se que atrelar o crescimento a saldos comerciais constituem fator de incerteza no que concerne ao crescimento destes países.

Entende-se que o somatório de variáveis e eventos relacionados a estes países, com relações de profunda dependência (institucional e de perfil colonial) determina uma armadilha da pobreza da qual estes países não vislumbram mecanismo de escape.

Uma síntese do que foi exposto neste artigo indica que a equação de geração de renda destes países é dependente e subordinada a variáveis exógenas. O fluxo de comércio depende de demanda externa (de países ex-colonizadores) e a instituição econômica regional tende a limitar as possibilidades de atuação política autônoma dos Estados. Tudo leva a crer que a sequência de independência tardia somada a manutenção da relação colonial (principalmente na questão monetária e no fluxo de comércio) (Canac & Garcia-Contreras 2011), quando associada a baixa capacidade de gerar dinamismo econômico forçosamente levam estes países a buscar auxílio em instituições internacionais/multilaterais (como BM e FMI).

Ao fim e ao cabo, estas instituições apresentam-se como uma possibilidade de financiamento do desenvolvimento, o que conforme observado aqui, não se configura em uma real garantia de escape para a armadilha da pobreza. Instituições regionais tendem a uniformizar as regras de entrada e as condicionalidades que adicionam um fator restritivo no caso destes países. Entende-se, tomando por base o que foi previamente exposto, que para além das instituições multilaterais, as instituições regionais não são geradoras de desenvolvimento para estes países. Ao contrário, seus instrumentos de atuação e suas condicionalidades são elementos não só limitadores das possibilidades de desenvolvimento, mas também reprodutoras da dependência que encerra a armadilha da pobreza nestes países.

REFERÊNCIAS

- Amin, S. 1972. Underdevelopment and Dependence in Black Africa — Origins and Contemporary Forms. *The Journal of Modern African Studies*, 10(4), 503-524.
- Amin, Samir. 1994. *Al fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo: un análisis político*. EPALA Editorial,
- Bailey, D., M. Clua-Losada, N. Hukec, O. Ribera-Almandozd, and K. Rogerse 2018 “Challenging the Age of Austerity: Disruptive Agency after the Global Economic Crisis.” *Comparative European Politics* 16 (1): 9–31.
- Bailey, D., and S. Shibata. 2017. “Austerity and Anti-Austerity: The Political Economy of Refusal in ‘low-resistance’ Models of Capitalism.” *British Journal of Political Science*
- BCEAO. Banque Centrale Des Etats de L’Afrique de L’ouest. *Monthly Bulletin Of Waemu Economic Statistics*, DECEMBER 2017. Accessed August 2019. <https://www.bceao.int/en/publications/monthly-bulletin-waemu-economic-statistics-december-2017>.
- Bibow, J. 2016. *The euro experience: lessons for Africa*, UNCTAD.
- Boughton, James. 2012. *Tearing Down Walls : The International Monetary Fund 1990-1999*, International Monetary Fund. Published March 2012 DOI:<http://dx.doi.org/10.5089/9781616350840.071> ISBN:9781616350840Page:1036
- Blyth, Mark. 2017. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária.
- Briguglio, Lino. 1995. Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities, *World Development*, Vol. 23, No. 9, pp. 1615-1632,
- Canac, P., and Garcia-Contreras, R. 2011. Colonial Hangover: The Case of the CFA. *Journal of Asian and African Studies*, 46(1), 54–68.
- Coelho, Jaime Cesar. 2012. A Política de empréstimos do fundo monetário internacional : soberania e hierarquia na economia política internacional. *Rev. Tempo do Mundo*, 4 (1): 181-198
- Cooper A.F., Shaw T.M. 2009. The Diplomacies of Small States at the Start of the Twenty-first Century: How Vulnerable? How Resilient?. In: Cooper A.F., Shaw T.M. (eds) *The Diplomacies of Small States*. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hey, Jeanne A. K. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Lynne Rienner Pub; UK ed. edition, 210 pages

- IMF. 2019. *Factsheet -- The Policy Support Instrument*. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/21/Policy-Support-Instrument-2019>
- IMF – International Monetary Fund. *MF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*. Accessed June 2019. <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>.
- Ingebritsen, Christine, Neumann, Iver, Gsthk, Sieglinde. 2006. *Small States in International Relations*. University of Washington Press, Washington.
- International Monetary Fund and World Bank. 2002. *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report Prepared by PDR (IMF) and OPCS and PREM (World Bank) August 19*, <https://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/collab/081902.pdf>; 2001 FMI <https://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/082301.pdf>.
- Lichtensztejn, Samuel; Baer, Monica. 1987. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*. São Paulo: Brasiliense, 239 p.
- Martins, Carlos Eduardo. 2011 *Globalização, Dependência e Neoliberalismo na América Latina*. São Paulo, Boitempo Editora, cap. 7 p.313-347.
- Neumann, Iver B., Gsthk, Sieglinde. 2004. *Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations*. Working Paper 1- Centre for Small State Studies. University of Iceland May. Accessed August 2019. <https://www.diplomacy.edu/lilliputians-gullivers-world-small-states-international-relations>.
- PNUD 2019. *Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Índice de Desenvolvimento Humano- IDH*. Accessed October 2019. <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh/rankings/idh-global.html>.
- Scandurra, G., Romano, A.A., Ronghia, M., Carforab, A. 2018. On the vulnerability of Small Island Developing States: A dynamic analysis. *Ecological Indicators* 84 382–392. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1470160X17305848>.
- Smith, Nicola, Pace, Michelle, Lee, Dona, 2005. Matters: Small States and International Studies. *International Studies Perspectives*, Volume 6, Issue 3, August, Pages ii–iii, https://doi.org/10.1111/j.1528-3577.2005.215_1.x Published: 08 June 2005.
- Thorhallsson, Baldur, Wivel, Anders. 2006. Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know? , *Cambridge Review of International Affairs*, 19:4, 651-668, 22.

- United Nations. 2018. *List of Least Developed Countries*. Accessed August 2019. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf.
- World Bank. 2018. *PROGRAM INFORMATION DOCUMENT (PID) CONCEPT STAGE*. April 11, 2018 Report No.: 125612 <http://projects.worldbank.org/P167278/?lang=en&tab=documents&subTab=projectDocuments>.
- World Bank Data. 2019. *Countries and Economies*. Accessed August 2019 <https://data.worldbank.org/country>.
- WTO - World Trade Organization. .2018. *Trade Policy Review Report By The Secretariat Member Countries Of The West African Economic And Monetary Union (WAEMU)*. WT/TPR/S/362/Rev.1 27 February (18-1256) Page: 1/527. Accessed July 2019. https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_rep_e.htm#bycountry.
- Williamson, J. 1990. "What Washington Means by Policy Reform", *Latin American Adjustment*, IN Williamans, John. *A Short History of the Washington Consensus*. 15 *Law & Bus. Rev. Am.* 7 (. Available at: <http://scholar.smu.edu/lbra/vol15/iss1/3>
- Worth, O. 2018. "The Battle for Hegemony: Resistance and Neoliberal Restructuring in Post-crisis Europe." *Comparative European Politics* 16: 126-142.

RESUMO

Esse artigo analisa as condições para que sete países localizados na costa ocidental africana estabeleçam de forma prática políticas de crescimento e desenvolvimento econômico, de forma a superar o que denominamos armadilha da pobreza. Esses países poderiam buscar nos níveis regional e multilateral os recursos necessários à superação de seu atraso. Contudo, identificamos que a principal política proposta por essas instituições para esses países, que era a liberalização comercial, não só manteve a condição de serem exportadores de recursos naturais e agrícolas e não foram capazes de gerar emprego e renda suficiente para superarem sua pobreza.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento; África; Armadilha da Pobreza.

Recebido em 16 de outubro de 2019

Aprovado em 8 de maio de 2020

OS ATORES EXTERNOS, A BOA GOVERNANÇA E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE NA ÁFRICA

Benjamin Uchenna Anaemene¹

Introdução

O período pós-Guerra Fria deu início a uma nova era na história da saúde global. O período testemunhou uma rápida proliferação de atores envolvidos em questões de saúde, com um aumento crescente no número de recursos disponíveis para iniciativas globais destinadas a melhorar a saúde, especialmente nos países em desenvolvimento, incluindo os africanos. McColl encontrou em 2008 “mais de 40 doadores bilaterais, 26 agências da ONU, 20 fundos globais e regionais e 90 iniciativas ativas de saúde global” (McColl 2008). Essas iniciativas foram acompanhadas por recursos significativos. Estima-se que os investimentos financeiros globais em saúde aumentaram extraordinariamente de US\$ 5 bilhões em 1990 para cerca de US\$ 14 bilhões em 2005 (Ruger 2007) e US\$ 21,8 bilhões em 2007 (Ravishanka 2009).

O crescimento do envolvimento de atores externos no setor da saúde na África já era perceptível desde os anos 1990. A assistência externa é responsável por 16% do gasto total em saúde na África Subsaariana, muito mais alto do que em qualquer outra região do mundo (USAID 2008, 25). A título de exemplo, doadores bilaterais e multilaterais, conforme relatado pela OCDE, aumentaram de US\$ 3,9 bilhões em 2000 para US\$ 19,9 bilhões em 2009 seus auxílios à saúde (OCDE 2011). Em termos de distribuição geográfica, a África é o maior destinatário da assistência ao desenvolvimento da saúde, aproximadamente 40% do total da ajuda foi para o continente em 2009.

A experiência africana resulta de dois fatores. Primeiro, o Programa

¹ Doutor em História e Estudos Estratégicos pela Universidade de Lagos; Professor no Departamento de História e Estudos Internacionais, Universidade do Redentor (*Redeemer's University*), Nigéria. E-mail: anaemeneb@run.edu.ng

de Ajuste Estrutural imposto pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) diante da grave crise econômica que os estados africanos enfrentaram nas décadas de 1970 e 1980 resultou em severos cortes nos gastos estatais em educação, saúde e outros recursos sociais, tornando inevitável a intervenção externa. O fracasso dos Estados em prover os serviços sociais levou à externalização da responsabilidade pela saúde e à proliferação de atores que trabalham no campo da saúde em todo o continente. O outro fator é o colapso do sistema da Guerra Fria e o crescimento da globalização, que provocou algumas transformações revolucionárias na saúde internacional. A consequência desse desenvolvimento é a frequência com que os estados abordam questões de saúde por meio de suas políticas externas; um reflexo do movimento da saúde das margens da *low politics* para uma situação em que a saúde agora está significativamente presente nas quatro funções da política externa: segurança nacional, economia global, desenvolvimento político e social e proteção e promoção da dignidade humana por meio do humanitarismo e políticas de direitos humanos (Fidler 2005, 3). Assim, combater as doenças dos países em desenvolvimento, particularmente dos africanos, tornou-se uma característica fundamental das políticas externas de muitos estados desenvolvidos. Segundo Garret, “alguns veem como um dever moral impedir a propagação do HIV / AIDS, da tuberculose, da malária, da gripe aviária e de outros grandes assassinos, alguns veem isso como diplomacia pública e alguns veem isso como um investimento em autoproteção, uma vez que os micróbios não têm fronteiras” (Garret 2007, 14)² (tradução nossa).

Aparentemente, o número crescente de atores externos tem sido acompanhado por uma arquitetura de assistência cada vez mais fragmentada e por uma diversidade de acordos de governança em escala nacional, desafiando os sistemas nacionais e a capacidade de gestão nos estados africanos (USAID 2008, 28). Além disso, muitas das iniciativas também carecem de mecanismos de responsabilização, transparência e avaliação no modo como operam nos países africanos. A questão principal, então, é como a boa governança pode ser institucionalizada e consolidada para garantir a maximização total dos benefícios das atividades desses atores para viabilidade futura. Sem sombra de dúvida, vários atores externos têm desempenhado papéis, que restringem ou promovem a assistência médica na África. A dinâmica do papel desempenhado por esses atores, seja negativa ou positiva, não é suficientemente estudada, analisada, valorizada e compreendida.

O argumento central deste artigo é que, apesar do fato de essa expansão

2 “some see stopping the spread of HIV/AIDS, tuberculosis, malaria, avian influenza and other major killers as a moral duty. Some see it as public diplomacy. And some see it as an investment in self-protection given that microbes know no bounds” (Garret 2007, 14)

ter tido consequências positivas e negativas na África, o debate sobre o papel dos atores externos na prestação de serviços de saúde na África se concentrou amplamente no grau em que eles deveriam participar, negligenciando a ênfase em como eles participam, sob quais condições e com quais consequências. O objetivo deste artigo é, portanto, examinar o envolvimento de atores externos (doadores bilaterais, organismos multilaterais e organizações internacionais não governamentais (OINGs)) na prestação de serviços de saúde na África, ilustrando a natureza, o padrão, as dimensões e a dinâmica de tais compromissos no contexto de preocupações populares com a boa governança.

Atores Externos na África

Vários atores externos (estatais e não estatais) estão envolvidos na prestação de assistência à saúde na África, havendo um grande aumento no número e na diversidade dos atores envolvidos com a saúde global desde os anos 90. A saúde é uma parte explícita e central das atribuições de alguns desses atores, mas mais e mais organizações com atribuições mínimas em relação à saúde estão implementando seus próprios programas. Os atores externos incluem:

1. Os Governos Nacionais

No cerne do sistema estão os governos nacionais, com seus ministérios, departamentos ou agências especializadas em saúde, como os Institutos Nacionais de Saúde dos EUA e, no caso de nações doadoras, os programas de saúde de suas agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento. Agências bilaterais ativas no setor de saúde africano, que incluem o Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA) e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), desempenharam papéis importantes na prestação de assistência em saúde aos países africanos através de acordos entre governos conhecidos como auxílios bilaterais (Walt, Buse & Harmer 2012). Além do financiamento direto ao governo, as agências bilaterais também canalizam recursos através de algumas agências da ONU, incluindo a OMS para projetos relacionados à saúde. Na década de 2000, o número de governos que fornecem auxílios bilaterais à África aumentou, incluindo a China, a Índia e os Estados do Golfo Pérsico, entre outros (SIX 2009).

2. O Sistema das Nações Unidas

O Sistema das Nações Unidas é outro ator importante. A Organização

Mundial da Saúde (OMS) é a agência especializada em saúde designada pela ONU que deve desempenhar um papel de liderança na coordenação de atividades internacionais de saúde. A Organização Mundial da Saúde tem desempenhado um papel central no desenvolvimento da saúde da África desde o seu início em 1948. Ao fazer isso, a OMS também agiu além de sua atribuição original. Agora, juntam-se à OMS muitos outros participantes, alguns com principalmente uma função de investimento financeiro e outros com funções operacionais de política de finanças mistas. Como Ruger e Yach demonstraram:

Os debates sobre saúde saíram dos isolados departamentos de saúde e da OMS e regularmente fazem parte do G8 e de outras reuniões multilaterais. O Fórum Econômico Mundial patrocinou deliberações sobre questões de saúde desde HIV / AIDS e vacinas até obesidade e controle do tabaco. O Conselho de Segurança da ONU ao dirigir questões relacionadas ao HIV / AIDS, Malária e Tuberculose, à Fundação Bill e Melinda Gates e a empresas farmacêuticas como Merck, Pfizer, Novartis e GlaxoSmithKline concedeu a esses papéis mais importantes (Ruger & Yach 2009)³ (Tradução nossa).

Outras organizações do sistema das Nações Unidas ativamente envolvidas na prestação de assistência à saúde nos países africanos são o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, (UNODCCP), o Programa das Nações Unidas sobre Aids (UNAIDS) e Banco Mundial. Por exemplo, o PNUD se concentrou na redução da pobreza e coordena as atividades operacionais das Nações Unidas. O UNICEF focou-se nos direitos das crianças e em questões relacionadas à saúde infantil. O UNODCCP atentou-se na prevenção do abuso de drogas e nos temas relacionadas. O UNFPA, por sua vez, encabeçou assuntos populacionais. Outras organizações incluem o Fundo das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM), que promove a integração de gênero, a Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO), que promove a segurança alimentar, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), preocupado com a proteção dos refugiados.

O Programa das Nações Unidas sobre Aids (UNAIDS) colabora com outros membros do grupo temático das Nações Unidas (ONU) sobre HIV / Aids para ampliar as atividades conjuntas. O Banco Mundial despontou como a mais

3 “Health debates have moved out of cloistered health departments and the WHO and are regularly a part of G8 and other multilateral meetings. The world economic forum has sponsored deliberations about health issues ranging from HIV/AIDS and vaccines to obesity and tobacco control. The UN Security Council has addressed HIV/AIDS, Malaria and Tuberculosis, the Bill and Melinda Gates Foundation and pharmaceutical companies such as Merck, Pfizer, Novartis, and GlaxoSmithKline play more important roles” (Ruger & Yach 2009).

importante organização intergovernamental trabalhando em questões globais de saúde e protagonista no setor de saúde na África. Desde a década de 1980, o Banco Mundial atua como o maior financiador de questões globais de saúde (Youde, 2012). Ele as integrou às suas atribuições e seu financiamento à saúde provou ser de importância vital para muitos estados africanos. No entanto, as atividades do Banco Mundial na África enfrentam sérias críticas por priorizar uma visão neoliberal e promover o interesse dos financiadores do Banco em relação às necessidades dos países que recebem ajuda. Outras agências regionais, como a União Europeia e o Banco Africano de Desenvolvimento, também aumentaram seu interesse pela África. Por exemplo, a UE e o Governo Federal da Nigéria assinaram um acordo para revitalizar o sistema de Atenção Primária à Saúde (APS), com ênfase especial nos serviços de imunização, especialmente na erradicação da poliomielite. A União Europeia fez uma doação de US\$ 41,4 milhões, em apoio a projetos de água e saneamento assistidos pelo UNICEF na Nigéria (OMS, 2002). Isso representou a maior contribuição da União Europeia para uma agência de desenvolvimento em qualquer parte do mundo.

O cenário pluralista foi enriquecido por um conjunto de organizações híbridas inovadoras e influentes ou Parcerias Globais de Saúde (GHPs), como a GAVI Alliance, que trabalha para melhorar o funcionamento dos mercados globais de commodities para a Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (AIDS), tuberculose e malária e o Fundo Global para combater AIDS, Tuberculose e Malária (FGLATM). Sendo dirigidos por representantes de dentro e de fora dos governos nacionais, a lógica original para estabelecer esses GHPs foi focar melhor a assistência à saúde em áreas de negligência percebida e simplificar a arquitetura da ajuda nessas áreas (Dodd, Schieber, Fleisher & Gottret 2007).

O setor de saúde da África tem sido cada vez mais influenciado por decisões tomadas em outras esferas de elaboração de políticas, como as que regem o comércio internacional, a migração e o meio ambiente (Dodd, Schieber, Fleisher & Gottret 2007). Os atores nessas esferas influenciam a saúde, mesmo que esse não seja seu foco principal. Um grande exemplo é a Organização Mundial do Comércio, que moldou as regras domésticas e globais de propriedade intelectual relacionadas aos produtos farmacêuticos, entre outras questões relacionadas sua comercialização.

3. As Organizações não-governamentais

Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs), cada vez mais conhecidas como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), fizeram contribuições críticas para o desenvolvimento da saúde na África. Essas OSCs são tipicamente associações voluntárias, não formais e não comerciais de indivíduos, que compartilham algumas causas ou objetivos comuns. Eles incluem missões de igrejas que prestam atendimento a comunidades rurais isoladas e agências

como a Oxfam, o Rotary International e os Médicos sem Fronteiras (Médecins San Frontières), entre outras. A proliferação de atores envolvidos em questões internacionais de saúde levou à difusão de autoridade e a dificuldades crescentes na coordenação de ações. In Africa, CSOs have focused on delivering health services directly. They filled the gaps where government health services were absent or inadequate (Lee 2010). Na África, as OSCs se concentraram em fornecer serviços de saúde diretamente. Elas preencheram as lacunas onde os serviços de saúde do governo estavam ausentes ou inadequados. O surgimento do HIV / AIDS impulsionou grande parte do crescimento das OSC na África e quando os governos se mostraram incapazes ou pouco dispostos a estender os serviços a pessoas HIV positivas, as OSCs vieram à frente na prestação de cuidados.

Historicamente, a Oxfam International se concentrava em fornecer assistência e socorro às pessoas afetadas por desastres. Em 2000, entretanto, a organização mudou seu foco para abordar as causas estruturais da pobreza e da injustiça, particularmente na África. Hoje, a Oxfam International organiza suas atividades em torno de um compromisso com cinco amplas áreas de direitos: o direito a um meio de vida sustentável, o direito a serviços sociais básicos, o direito à vida e à segurança, o direito de ser ouvido e o direito à identidade (Oxfam, 2007). A saúde figura, proeminentemente, no trabalho da Oxfam International em fornecer serviços essenciais e garantir o direito a serviços sociais básicos, à vida e à segurança. Em seu trabalho de advocacia, condenou as desigualdades no acesso a serviços de saúde e produtos farmacêuticos vitais, bem como as regras internacionais de comércio e propriedade intelectual que impedem que os países pobres garantam seu direito à saúde. A Oxfam International também denunciou a comunidade internacional por fornecer serviços de saúde insuficientes, cobrando altas taxas de assistência médica nos países pobres e contando demais com mercado privado. Em relação à provisão direta de serviços, a Oxfam geralmente faz parceria com organizações locais para estabelecer clínicas de saúde e garantir acesso a água potável e saneamento como, por exemplo, o Joint Oxfam HIV / AIDS Project (JOHAP) que trabalha na África do Sul para garantir a prestação de serviços domésticos (Smith 2015), além de também incorporar uma variedade de esforços para promover o desenvolvimento econômico e fornecer um meio de vida para as comunidades afetadas pelo HIV / AIDS.

O Rotary International - clube de serviços com mais de 1 milhão de sócios em todo o mundo - liderou a campanha global de erradicação da pólio. O *Global Polio plus Programme* do Rotary contribuiu com US\$ 688,5 milhões para a luta contra a poliomielite na África (Smith 2015), fornecendo, também, voluntários para vacinar milhões de pessoas na África. Os esforços do Rotary International, trabalhando em conjunto com a OMS, reduziram o número de casos de polio de 350.000 em 1988 para aproximadamente 1.600 em 2009 (Youde 2012, 99). As OSCs religiosas também tiveram um papel importante na redução da propagação

da poliomielite. No norte da Nigéria, espalharam-se rumores de que as vacinas contra a poliomielite esterilizavam meninas muçulmanas e faziam parte de uma conspiração contra os muçulmanos. Através do envolvimento de organizações e líderes religiosos muçulmanos foi possível combater essas alegações, convencendo de que a vacina não esterilizaria as meninas muçulmanas e de que era do interesse das pessoas recebe-las (Kauffman & Feldbaum 2009).

A organização Médicos Sem Fronteiras / Médecins Sans Frontières (MSF) tem atuado ativamente no fornecimento de assistência médica quando ela se faz necessária na África - em conflitos armados, epidemias, desastres naturais e outras situações de crise (Medecins San Frontieres, <http://www.msf.org.za/about-us/where-we-work>). MSF foi particularmente visível durante a luta contra o vírus Ebola na África Ocidental em 2014 com a criação de centros de tratamento e com a prestação de serviços, como apoio psicológico, atividades de promoção da saúde, vigilância e o rastreamento dos contatos dos infectados nos países afetados. (Medicins Sans Frontieres, <http://www.msf.ca/en/ebola>). Continuou as atividades relacionadas ao Ebola administrando clínicas de apoio aos sobreviventes do Ebola e gastando mais de US\$ 15 milhões no combate à epidemia. MSF também administra projetos de longo prazo criados para enfrentar a crise da saúde e apoiar as pessoas que acessam os serviços de saúde.

4. As Organizações filantrópicas

Atualmente, existem muitas organizações filantrópicas envolvidas com a saúde e com o desembolso de remessas de assistência nessa matéria na África. Exemplos dessas organizações filantrópicas incluem a Fundação Bill e Melinda Gates, a Fundação Bill Clinton, a Fundação Rockefeller e a Wellcome Trust. Essas fundações desempenham um grande papel na África; uma indicação de que os atores filantrópicos privados podem desempenhar um papel significativo para ajudar a moldar as agendas para grandes questões internacionais. Esses atores não estão empurrando outros atores para fora, mas em vez disso, estão entrando em áreas onde os atores estatais falharam amplamente. Na África, a Fundação Bill e Melinda Gates está associada aos esforços para combater a malária e a poliomielite. Um exemplo dos esforços da Fundação Gates para construir parcerias eficazes na Nigéria é o seu financiamento e apoio à erradicação da poliomielite através de órgãos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Rotary International e o Banco Mundial (Gates Foundation, <http://www.gatesfoundation.org/Media-Center/Press-Releases/2012/09/Gates-Foundation-to-Open-Office-in-Abuja>). Em parceria com todas as partes interessadas, a Fundação Gates está comprometida com a implementação do Plano Nacional de Emergência para a Erradicação da Pólio. Outros exemplos incluem doações à Society for Family Health para aperfeiçoar o atendimento a recém-nascidos e a mulheres grávidas

em várias comunidades no nordeste da Nigéria. Sendo essas suas prioridades há vários anos. No entanto, seu trabalho é muito mais abrangente, abordando uma infinidade de desafios na área da saúde.

5. A Indústria Privada

O setor corporativo esteve envolvido em atividades de saúde nas últimas décadas na África. É útil notar que mais de 1000 empresas são membras das Iniciativas Globais de Saúde estabelecidas para aumentar a quantidade e a qualidade dos programas comerciais de combate ao HIV / AIDS, tuberculose e Malária. Tendo como exemplo, empresas como Heineken, Anglo-America e Coca-Cola que introduziram programas de tratamento antirretroviral para seus trabalhadores na África.

O Histórico de Envolvimento dos Atores Externos no setor da Saúde na África

O envolvimento de atores externos no setor da saúde na África remonta à era colonial, precisamente após a Segunda Guerra Mundial. Essa assistência veio principalmente da Organização das Nações Unidas e de suas agências especializadas e foi destinada indiretamente através das várias administrações coloniais. O período pós-guerra testemunhou notáveis avanços no volume de ajuda dos Estados Unidos. Além disso, devido à grande riqueza dos Estados Unidos, grande parte da ajuda proveniente da ONU também vinha dos bolsos americanos que ajudaram a resolver necessidades de saúde na África. Na Nigéria, por exemplo, a mudança de uma estrutura colonial para uma estrutura de assistência técnica levou a um aumento no número de agências, que forneciam auxílio médico internacional à Nigéria (Schram 1971). Os registros disponíveis mostram que, entre 1949 e 1953, a OMS se engajou na luta contra a malária e contra outras doenças no país, alinhada com a forte ofensiva da Organização contra as doenças que causavam sérios danos após a Segunda Guerra Mundial. (Beigbeder 1998). Isso foi possível graças à adesão da Grã-Bretanha como um dos membros fundadores à OMS, após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, muito não foi alcançado durante o período porque a soberania nigeriana era nula.

A assistência externa à saúde continuou a fluir para a África na era pós-independência. No entanto, somente na década de 1990 a África começou a experimentar um aumento exponencial no número e na diversidade de atores externos. Esse cenário pode ser atribuído à recessão econômica global, que interrompeu o projeto de desenvolvimento da maioria dos estados africanos. A conquista da independência pelos países africanos coincidiu com o

período em que o planejamento a longo prazo e a direção do Estado foram reconhecidos como o caminho mais promissor para a modernização e o desenvolvimento. Como resultado, a primeira geração de governos africanos se comprometeu a promover um Estado desenvolvimentista (Nkandwire 2001). Os Estados desenvolvimentistas africanos buscaram, durante esse período, intervir para acumular excedentes do setor agrícola e usá-los para atingir a industrialização impulsionada pela substituição de importações (Saul & Leys, 1999), sendo, então, responsável pelas rápidas taxas de crescimento anual experimentadas pelos países africanos durante esse período. Como argumentou adequadamente Thandika Nkandwire, no período entre 1967 e 1980, nada menos que dez países africanos tiveram taxas de crescimento anual superiores a 6%, com Quênia e Nigéria, por exemplo, superando a Malásia e a Indonésia (Nkandwire 2001).

Da mesma forma, os indícios disponíveis também indicam maiores melhorias na saúde da África durante as primeiras décadas de independência, sugerindo que as crises africanas na saúde são de origem mais recente. Curiosamente, entre 1960 e 1980, a maioria dos países africanos fez avanços significativos na extensão da cobertura da assistência médica. Além disso, foram lançadas campanhas em larga escala contra doenças infecciosas específicas, as unidades de saúde foram ampliadas e houve um aumento significativo no número de profissionais de saúde treinados, como, por exemplo, em 1960, a África tropical tinha um médico qualificado para cada 50.000 pessoas; em 1980, esse número se tornou um para cada 20.000. (Illife 1995), tendo o impacto mais significativo sobre as doenças infantis endêmicas.

Esse começo propício em termos de prestação de serviços de saúde foi interrompido pela recessão econômica global na década de 1980. Recorde-se que, no auge do crescimento econômico, a maioria dos países africanos obteve empréstimos de bancos comerciais ocidentais. Infelizmente, a crise econômica na década de 1980 tornou praticamente impossível para a maioria dos países africanos amortizar suas dívidas. Foi na tentativa de conter a crise econômica que a maioria dos países africanos começou a obter empréstimos no mercado internacional de capitais (Banco Mundial e FMI). Isso levou à introdução de Programas de Ajuste Estrutural (PAEs), formulados para assegurar que os países em desenvolvimento, incluindo os africanos emaranhados no endividamento externo, pudessem economizar recursos para cumprir suas obrigações.

A implementação do PAE com sua severa condicionalidade afetou negativamente o setor de saúde e o status de saúde dos africanos (Loewenson 1993). Isso incluiu uma mudança do provisionamento direto pelo governo,

o que implica essencialmente maior dependência de serviços voluntários privados, instituindo uma série de medidas financeiras como introdução de taxas de usuários e contratação para o setor privado como uma maneira de melhorar a eficiência e a satisfação do paciente. Como consequência, os gastos do governo com saúde na África subsaariana caíram de uma média de 6,2% do PIB em 1972 e de 5,3% do PIB em 1982 para 1,6% em 1995. (World Bank 2000). Na Nigéria, por exemplo, os gastos com saúde, como proporção dos gastos do governo federal, diminuíram de uma média de 3,5% no início da década de 1970 para menos de 2% nas décadas de 1980 e 1990 (Ogunbekun, Ogunbekun & Orobatan 1999).

Os sistemas de saúde, por conseguinte, tornaram-se disfuncionais em todo o continente, criando condições quase catastróficas. Mais de 200 milhões de africanos não têm acesso aos serviços de saúde por causa do quase colapso dos serviços hospitalares para tratamento de doenças agudas, caracterizados pela escassez frequente de medicamentos, pela degradação das estruturas físicas e pela evasão de especialistas médicos altamente qualificados, mas desmotivados, levando a propagação das doenças ao descontrole. Os sucessos registrados no início dos anos 1970 foram seguidos, após 1980, por uma grande desaceleração no declínio das taxas de mortalidade. As últimas duas décadas testemunharam o surgimento de novas doenças infecciosas, como a AIDS e o Ebola, e o recrudescimento de velhos flagelos como tuberculose e malária. Consequentemente, houve a erosão da capacidade de praticamente todos os Estados africanos. O fracasso dos Estados levou à externalização da responsabilidade pelos serviços sociais. Christopher Clapham descreveu o cenário como a “ocultação das relações externas com a África”⁴ (Clapham 1996) (tradução nossa). A responsabilidade foi assumida, especialmente, por atores externos em toda a África. Em suma, a ajuda externa tornou-se uma parte cada vez mais vital do sistema de saúde africano.

O fim da Guerra Fria e o impacto da globalização deram um novo impulso à assistência externa à saúde na África. Isso pode ser relacionado à crescente importância da saúde na agenda política global. Uma consequência importante desse crescimento é o aumento da frequência com que os estados abordaram questões de saúde por meio de suas políticas externas. A saúde foi conceituada como central para a segurança nacional, para o desenvolvimento econômico e para os direitos humanos. Ademais, a importância da saúde é enfatizada pela redefinição de segurança nacional ao incluir questões de saúde tornado o conceito de segurança em saúde mais relevante para os desafios que os estados enfrentam na era pós-Guerra Fria. As questões de saúde começaram a ser enquadradas como ameaças à segurança em virtude

4 “de-stating of external relations with Africa” (Clapham 1996)

de seu impacto negativo na estabilidade econômica e política, tanto dentro dos países quanto fora das fronteiras. Por exemplo, em 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou uma resolução identificando o HIV / AID como uma ameaça à paz e segurança internacionais (UNSC, <http://www.un.org/docs/scres/2000/sc.2000.htm>). Assim, enfrentar os problemas de saúde nos países em desenvolvimento, incluindo nos africanos, tornou-se uma característica vital das políticas externas de muitos países desenvolvidos.

Por que a Ênfase na Boa Governança?

Governança é um conceito mais abrangente que governo e refere-se à totalidade das maneiras pelas quais uma sociedade organiza e gerencia coletivamente seus assuntos (UNDP 1997). Governança global é a extensão dessa noção ao cenário internacional (Weiss 2000) que inclui os processos formais e informais que moldam a maneira como lidamos coletivamente questões de importância global, como a saúde pública. A governança global se difere da governança nacional em um aspecto, a ausência de governo central no nível global. A justificativa para o uso de uma lente de boa governança é o reconhecimento de que o desafio de alcançar com a existência dos diversos atores externos no setor de saúde da África atraiu muita atenção. No entanto, pouca atenção foi dada ao problema de salvaguardar a saúde nos processos de governança. Argumentou-se que a boa governança global em saúde deve exibir pelo menos as seguintes características:

1. *Participação* – grau de propriedade e envolvimento que as partes interessadas têm no sistema político
2. *Equidade* – grau em que as regras são aplicadas igualmente a todos
3. *Decência* – grau em que as regras são formadas e implementadas sem prejudicar ou humilhar grupos específicos de pessoas
4. *Responsabilização* – extensão em que aqueles com poderes administrativos são responsáveis e compreensivos com os afetados por suas ações
5. *Sustentabilidade* – extensão em que as necessidades atuais são atendidas
6. *Transparência* – extensão em que as decisões são tomadas de maneira clara e aberta (Hyden, Court & Mease 2003)

No entanto, a realização desses objetivos é dificultada pelos desafios de governança causados pela proliferação de atores envolvidos no setor de saúde da África. Embora essa diversidade possa constituir evidência de que a comunidade internacional leva a sério a saúde global, a proliferação de

atores envolvidos com a governança global da saúde e, principalmente, com o setor de saúde da África, complica a coordenação. Deve-se enfatizar que a Organização Mundial da Saúde outrora dirigiu e coordenou as respostas internacionais às preocupações com a saúde por conta própria, mas essa diversidade de atores demonstra a incapacidade da OMS em coordenar as ações e garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz, que os programas não se sobreponham significativamente e que as necessidades locais sejam atendidas. Com a OMS sendo reconhecida como autoridade, a saúde global entre os anos 1950 e 1980 era, em geral, hierárquica. Essa estrutura incluía desde as organizações internacionais que compunham o sistema das Nações Unidas com linhas de autoridade relativamente claras, até os atores regionais e os países em desenvolvimento atendidos.

No entanto, essa estrutura foi completamente desfeita nos anos 1990 devido à entrada de muitos novos participantes na saúde global e à influência de outras forças globais que remodelaram a sociedade humana. Como consequência, a arquitetura global da saúde tornou-se fragmentada, com interações e autoridade dispersas entre as agências de saúde da ONU, o Banco Mundial, filantropos, organizações empresariais, bilaterais e o país atendido. Ilona Kickbusch e Kent Buse capturaram a natureza dramática dessa mudança quando escreveram que:

Ao longo dos anos 1990, [...] o número de instituições e organizações com interesse e impacto sobre a saúde cresceram exponencialmente, mas se tornou cada vez mais fragmentado. O cenário internacional da saúde pública passou a incluir agências globais e regionais, incluindo os bancos regionais de desenvolvimento da União Europeia (UE), as numerosas organizações não-governamentais nacionais e internacionais (ONGs). A OMS deixou de desempenhar um papel de liderança e tornou-se um participante dentre tantos outros⁵ (Kickbusch & Buse 2005) (tradução nossa).

Uma implicação clara desse novo desenvolvimento é que muitos atores não estão sujeitos às regras do passado. Essa mudança foi desorientadora para um setor há muito acostumado a regras e práticas estabelecidas. Os novos atores forjaram suas próprias práticas e criaram relacionamentos com outras organizações e governos, comunicando-se e coordenando-se

⁵ Throughout the 1990s...the number of institutions and organisations with an interesting, and impact upon, health grew exponentially but became increasingly fragmented. The international public health scene came to comprise both global and regional agencies, including the regional development banks the European Union (EU), the numerous national and international nongovernmental organisations (NGOs). WHO no longer played a leadership role and had become one player among many (Kickbusch & Buse 2005)

entre si ao invés de operar hierarquicamente através dos atores regionais tradicionais e da OMS. Na prática, os doadores funcionam frequentemente como competidores. Devido às relações cada vez mais fragmentadas entre esses atores internacionais de saúde e ao declínio da autoridade da OMS, não está mais claro onde as decisões estratégicas e de governança gerais devem ser tomadas. Walt, argumentou que:

Embora esse pluralismo de atividades e parcerias tenha elevado o status da saúde na agenda de políticas e alterado o equilíbrio de poder, também levou a preocupações sobre a sobreposição de atribuições, concorrência, duplicação de atividades de saúde, coordenação deficiente e, mais recentemente, sobre problemas de governança⁶ (Walt, Buse & Harmer 2012) (tradução nossa).

Assim, na ausência de autoridade clara, a política está sendo decidida ad hoc por várias organizações. Por exemplo, desde o final dos anos 90, o Fórum Econômico Mundial desempenhou um papel significativo na tentativa de definir a agenda da saúde e lançou muitas novas iniciativas, como a Parceria para o Desenvolvimento de Produtos (Rosenburg, Hayes, McIntyre & Neil 2010), compondo, assim, a elaboração de políticas nacionais em países africanos. É desconcertante notar que o panorama contemporâneo da saúde ainda se caracteriza por fragmentação, falta de coordenação e até confusão.

Existe um descolamento entre as questões que os atores externos e os destinatários africanos priorizam. Embora a atenção a doenças específicas tenha tido um aumento muito necessário com a assistência externa à saúde, essa prioridade não está necessariamente alinhada com o plano geral para o setor de saúde dos governos dos países destinatários. Em Ruanda, por exemplo, os doadores destinaram US\$ 46 milhões ao combate ao HIV / AIDS em 2005, quando o país tinha uma taxa de incidência de 3% e apenas US\$ 18,3 milhões ao combate à malária, que foi a maior causa de mortalidade (Ntawukuliriyayo 2006). Da mesma forma, uma parcela significativa da ajuda à saúde está ligada, em muitos casos, a metas numéricas de curto prazo, como aumentar o número de pessoas que recebem medicamentos específicos, diminuir o número de mulheres grávidas diagnosticadas com HIV ou aumentar o número de mosquiteiros distribuídos a crianças para bloquear os mosquitos portadores de doenças. Essas metas tendem a ser de “cima para baixo” por natureza e são amplamente orientados pelas agendas dos doadores,

6 “While this pluralism of activity and partnership has raised the status of health on the policy agenda and changed the balance of power, it has also led to concerns about overlapping mandates, competition, duplication of health activities, poor coordination and more recently about issues of governance” (Walt, Buse & Harmer 2012)

e não pelas necessidades e prioridades do país. Essa prática hierarquizada tende a refletir mais os interesses dos doadores do que as necessidades dos beneficiários. Garret descreve essa situação claramente:

De uma perspectiva operacional, isso significa que um governo pode receber fundos consideráveis para sustentar, por exemplo, um programa de distribuição de antirretrovirais para mães e crianças que vivem na capital do país. Mas o mesmo governo pode não ter capacidade financeira para apoiar o programa básico de saúde materna e infantil, na mesma capital ou no país como um todo. Por isso, mães soropositivas recebem medicamentos para conter a infecção e impedir a passagem do vírus para seus bebês, mas ainda não conseguem obter os cuidados mais rudimentares de cuidado obstétrico e ginecológicos ou a imunização infantil⁷ (Garret 2007, 22) (tradução nossa).

Além disso, muitas das iniciativas também carecem de mecanismos de responsabilização, transparência e avaliação na maneira como operam no país. Elas se concentram no resultado a curto prazo, levantando assim uma questão real sobre a posterior sustentabilidade. Poucos doadores entenderam o fato de que seria necessária pelo menos uma geração inteira para melhorar substancialmente a saúde pública e que o esforço deveria se concentrar menos em doenças específicas e mais em medidas amplas que afetam o bem-estar geral das populações.

A experiência americana com a assistência externa à saúde sofre com vários problemas. Um grande problema da assistência externa à saúde dos EUA é a falta de coordenação entre as várias agências que operam no país, bem como com outros doadores. Embora os EUA endossem a Declaração de Paris sobre AIDS e a eficácia da ajuda externa, é desconcertante notar que, no que diz respeito à harmonização das assistências, pouco ou nenhum progresso foi feito. Esse esforço descoordenado resultou na fragmentação da saúde pública e dos sistemas de saúde na África. Além disso, a ajuda dos EUA está ligada, em muitos casos, a metas numéricas de curto prazo, como aumentar o número de pessoas que recebem medicamentos específicos, diminuir o número de mulheres grávidas diagnosticadas com HIV ou aumentar o número de

⁷ “From an operational perspective, this means that a government may receive considerable fund to support, for example, an ARV-distribution program for mothers and children living in the nation’s capital. But the same government may have no financial capacity to support basic maternal and infant health programme, either in the same capital or in the country as a whole. So HIV-positive mothers are given drugs to hold their infection at bay and prevent passage of the virus to their babies but still cannot obtain even the most rudimentary of obstetric and gynaecological care or infant immunisation” (Garret 2007, 22)

mosquiteiros distribuídos a crianças para bloquear os mosquitos portadores de doenças. Essas metas tendem a ser de “cima para baixo” por natureza e são amplamente orientados pelas agendas dos EUA, e não pelas necessidades e prioridades do país beneficiário. Uma forte ênfase em resultados mensuráveis e o potencial de penalização financeira, se os resultados não forem alcançados, podem ter efeitos negativos na sustentabilidade e no estabelecimento de metas apropriadas. Por exemplo, em 2007, durante a conferência da President Malaria Initiative (PMI) na Tanzânia, ficou claro para os parceiros de implementação que seria difícil convencer o Congresso a autorizar a verba dos anos seguintes se eles não pudessem apresentar bons resultados para o presente ano, mesmo quando se reconhecesse que muitas das intervenções necessárias levariam um ano para mostrar efeito (Global Health Watch 2007). Ademais, o alto número de doadores presentes na saúde, o grande número de programas de saúde separados e o alto volume de recursos podem criar custos de transação significativos para o governo.

Parte do problema também é que nem todos os recursos apropriados acabam sendo gastos efetivamente. Um relatório do Banco Mundial de 2006 estimou que cerca de metade de todos os recursos doados para esforços de saúde na África Subsaariana nunca chegaram às clínicas e hospitais no final da linha (World Bank 2006). De acordo com o banco, o dinheiro escapa na forma de pagamentos a funcionários fantasmas, de preços exagerados para armazenagem, do desvio de remédios para o mercado negro e da venda de medicamentos falsificados e potencialmente perigosos.

Um impacto negativo desse cenário é a “fuga de cérebros”, manifestada pela perda de profissionais de saúde do setor público para iniciativas mais bem financiadas e ONGs que oferecem melhor remuneração. Muitas dessas iniciativas representam um sério fardo para as capacidades dos países de absorver a ajuda à saúde e, em vez de representarem contribuições chave para uma mudança duradoura, os fundos estão simplesmente alimentando uma “indústria da ajuda” de assistência fragmentada (Angemi, Oyuji, Aziz & Kyamukama 2017). Isso tornou difícil para a maioria dos governos africanos buscar estratégias nacionais consistentes para desenvolver seus sistemas de saúde.

Do Compromisso à Ação

A tentativa de institucionalizar a boa governança para garantir a efetividade da assistência à saúde encontrou sua primeira articulação na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda externa em 2005 e reafirmada na Plano de Ação de Acra de 2008 e na Declaração de Busan de 2011. A Declaração

de Paris refletiu experiências de várias décadas frustradas de assistência, o que levou os financiadores a concluírem que o desenvolvimento sustentável depende principalmente dos esforços do Estado (e não do nível internacional ou subnacional) e que a ajuda precisa se concentrar em facilitar os esforços dos países, e não em tentar substituí-los. A saúde global foi afetada pela Agenda de Paris/Accra e ambas demandam a coordenação a nível nacional.

Vale a pena mencionar alguns processos relevantes para a agenda de harmonização e alinhamento. Um desses processos é o acordo dos ‘Três Pontos’ promovido pela UNAIDS que visa implementar uma estrutura de ação credenciada em resposta ao HIV e a AIDS, uma autoridade nacional de coordenação para a AIDS e um sistema nacional credenciado de controle e avaliação (World Bank/WHO 2006). Várias agências, incluindo UNAIDS, FGLATM, doadores bilaterais e outras agências internacionais concordaram com a harmonização e alinhamento no que diz respeito ao HIV / AIDS através do conceito dos ‘Três Pontos’. Os ‘Três Pontos’ são uma resposta às críticas, particularmente africanas, de que a assistência em relação ao HIV / AIDS carecia de coerência. A diversidade de rotas e de fontes de assistência técnica e financeira para o HIV/aids está sobrecarregando a capacidade local, gerando enormes custos de transação e distorcendo a distribuição de recursos humanos, à medida que o corpo técnico é atraído dos serviços nacionais para projetos financiados externamente. Posteriormente foram tomadas ações pela Equipe Tarefa Global para uma melhor Coordenação da SIDA (GTT) junto às instituições multilaterais e aso doadores internacionais. Em junho de 2005, a GTT foi estabelecida, com planos para coordenar ainda mais a resposta ao HIV / AIDS. Essa recomendou especificamente uma ferramenta de responsabilização no estilo de pontuação para examinar o desempenho dos parceiros nacionais na criação de uma resposta forte ao HIV/aids e dos parceiros internacionais na disponibilização de apoio de acordo com suas recomendações.

Outro processo é o estabelecimento de novos e inovadores mecanismos de financiamento. Mecanismos inovadores de financiamento buscam suprir as deficiências de ajuda e as falhas no fornecimento de bens públicos globais para a saúde. Esses mecanismos de financiamento inovadores incluem; o Fundo de Financiamento Internacional para a Imunização (IFFIm), concebido para acelerar a disponibilidade e aumentar a previsibilidade dos recursos a serem utilizados em programas de saúde e imunização; o Compromisso Antecipado de Mercado (AMC) para vacinas que é um compromisso financeiro dos doadores para subsidiar a futura compra de uma vacina ainda não disponível, se essa vacina apropriada for desenvolvida e se ela for exigida pelos países em desenvolvimento; e UNITAID, anteriormente conhecida como International

Drug Purchase Facility, um financiamento através de um imposto sobre passagens aéreas que foi projetado para fornecer financiamento previsível e de longo prazo para medicamentos e kits de diagnóstico para o combate ao HIV/Aids, à tuberculose e à malária, sendo distribuído através de instituições existentes como o FGLATM e que tem como objetivo garantir o acesso de longo prazo a medicamentos e commodities de alta qualidade, bem como aumentar e diversificar as produções e baixar os preços.

A Organização Mundial da Saúde tem feito várias tentativas de coordenação, sendo um dos principais atores na convocação para a Parceria Internacional para a Saúde e para iniciativas relacionadas. Uma iniciativa anterior para estabelecer uma melhor coordenação e alinhamento das iniciativas globais de saúde denominada “*Health 8*” (H-8) foi estendida à Parceria Internacional para a Saúde (IHP). O “*Health 8*” refere-se ao grupo das oito principais agências relacionadas à saúde OMS, Banco Mundial, GAVI, UNICEF, UNFPA, UNAIDS, Fundo Global para combater AIDS, Tuberculose e Malária e a Fundação Bill e Melinda Gates, que se reúnem informalmente para discutir formas de ampliar serviços e melhorar os resultados dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio relacionados à saúde. A IHP+ é uma “tentativa de reunir 23 países, 13 organizações e a sociedade civil para trabalharem em parceria para melhorar os resultados em saúde através de um único pacto harmonizado interno ao país, em que os parceiros de desenvolvimento trabalham no contexto dos mecanismos existentes dentro do país por meio de um plano nacional de saúde orientado para resultados de custo individual, com o objetivo de aumentar a cobertura efetiva como forma de atingir as metas estabelecidas pelo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio relacionado à saúde (Gostin & Amok 2009).

Em termos financeiros, o IHP + lançou um Equipe de Trabalho de Alto Nível sobre Financiamento Inovador para o Sistema de Saúde com o governo do Reino Unido comprometendo uma contribuição de 500 milhões de euros (Sridlar, Khagram & Pang 2009). O IHP+ foi um esforço louvável de coordenação e responsabilização, bem como de maior protagonismo dos países. Contudo, no presente estágio, não há evidência suficiente para julgar o sucesso do IHP+, mas a natureza focada de suas iniciativas suscita preocupações sobre como se coordenaria com outras iniciativas de saúde não pertencentes ao IHP+, bem como sobre como abordaria adequadamente as preocupações dos países em desenvolvimento. A OMS também chegou ao ponto de estabelecer uma política institucional clara sobre as interações público-privadas para orientar os funcionários sobre como gerenciar essas interações, de maneira aproximada (Ritcher 2004). Na Nigéria, por exemplo, uma inovação específica do setor de saúde e defendida pela OMS foi a criação

do Comitê Interagencial de Saúde (ICC/ICH nas siglas em inglês) ampliado, formado por todos os parceiros em saúde. (WHO 2002). O Ministro da Saúde do país é o presidente deste comitê. O ICC também realizou reuniões com os governadores estaduais. Com participação ativa e apoio da OMS, algumas plataformas de coordenação foram desenvolvidas e fortalecidas para garantir uma reforma bem-sucedida do setor de saúde no país. Há variedades destas plataformas de coordenação, entre as quais se destacam o Comitê de Coordenação Interagências para erradicação da poliomielite e imunização de rotina; o Fórum dos Sistemas de Saúde; a Parceria contra a malária; a Parceria integrada de Saúde Materna, Neonatal e Infantil (IMNCH na sigla em inglês); Mecanismo de Coordenação Nacional (CCM na sigla em inglês) das atividades do Fundo Global, sendo o último o mais importante. O Documento de 2002 do Quadro do Fundo Global destacou a necessidade de um compromisso nacional com abordagens multissetoriais que incluísse uma função de coordenação que seria de um órgão preferencialmente existente, e onde não existisse um órgão apropriado, deveria ser estabelecido um Mecanismo de Coordenação Nacional. O CCM é a entidade ao nível nacional do Fundo Global para fornecer as principais funções de governança. As funções do CCM incluem: coordenar a apresentação de uma proposta nacional de financiamento; selecionar uma ou mais organizações apropriadas para atuar como as Principais Beneficiárias; acompanhar a implementação das atividades dos programas aprovados pelo Fundo Global, incluindo a autorização para grandes mudanças nos planos de implementação, caso necessário; avaliar o desempenho das Principais Beneficiárias na implementação de um programa e apresentar um pedido de continuidade do financiamento antes do final dos dois anos de financiamento inicialmente aprovados pelo Fundo Global; e assegurar a articulação e a coerência entre a assistência do Fundo Global e outros programas de desenvolvimento e assistência à saúde em apoio às prioridades nacionais, tais como estratégias de redução da pobreza ou abordagens setoriais (Dickinson & Druce 2010).

Desde a sua criação, o CCM Nigéria conseguiu a aprovação de financiamentos do FGLATM no valor de US\$ 500 milhões. A estrutura atual do CCM Nigéria consiste em três comitês: Comitê Executivo, Comitê de Supervisão e Comitê de Mobilização de Recursos. A OMS fornece suporte técnico para esses comitês, adotando o conceito dos 'três pontos' - um plano, um órgão de coordenação e um sistema controle e avaliação - como base para apoiar a implementação das atividades (WHO 2008).

Sob a liderança da ICC, OMS, UNICEF e outros parceiros desenvolveu-se um modelo de coordenação operacional para o Programa Nacional de Imunização, para a Tuberculose, combate à malária, para o Programa Africano

de Controle da Oncocercose e para o HIV/AIDS. Em alguns estados, parceiros como o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional, sistema das Nações Unidas, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e o Banco Mundial trabalharam sob a liderança dos governos estaduais para o que poderia ser descrito como uma abordagem de saúde englobando todo o setor.

Conclusão

Mostramos neste artigo que os desafios da governança (em relação às atividades de atores externos) constituem um sério obstáculo à obtenção de melhores resultados para a saúde na África. Sem dúvida, a assistência externa à saúde é necessária para complementar o financiamento público e privado para a saúde na África, que continua a ser extremamente baixa em comparação com as metas. Uma variedade de mecanismos globais de ajuda tem surgido nos últimos anos, muitos dos quais visam melhorar a coordenação entre doadores e aumentar a eficácia dos gastos desses. Entretanto, ainda existem desafios associados à assistência externa para a saúde, tais como os financiamentos intervencionistas orientados a doenças específicas e o descompasso com as prioridades do país.

Assim, dada a falta de coordenação e responsabilização entre inúmeras iniciativas de saúde, Garret argumenta que a única organização com credibilidade política para exigir um pensamento cooperativo é a Organização Mundial da Saúde (Garret 2007, 22). Isto porque a OMS tem a responsabilidade, como autoridade de saúde primária no mundo, de salvaguardar o interesse público na saúde global. É também a única entidade legítima para estabelecer uma agenda central para governar a saúde global. Portanto, a proposta de Lawrence Gostin é particularmente instrutiva neste ponto. Ele propôs que a OMS aproveitasse ao máximo suas capacidades de elaboração de tratados e estabelecesse uma Convenção-Quadro sobre Saúde Global que vincule todas as principais partes interessadas nos objetivos de capacitação, no estabelecimento de prioridades, na coordenação de atividades e no monitoramento do progresso (Gostin 2007). Os estados membros da OMS deveriam, então, apoiar a organização no exercício desta função.

Os Estados africanos só podem maximizar seus ganhos com a assistência externa à saúde se assumirem a liderança na coordenação das atividades de saúde nos seus países em um contexto de um plano nacional de saúde abrangente. Até o momento, a experiência de Ruanda dá sustentação a esta visão. O setor de saúde de Ruanda é dominado pelo auxílio de projetos de doadores, com esses doadores contribuindo com 43% de todo o

financiamento do setor de saúde e o governo com 32% e com os outros 25% de despesas pessoais. Ao contrário de muitos países africanos onde assistência dos doadores contribui para a verticalização e fragmentação dos serviços, o Ministério da Saúde ruandês conseguiu orientar os doadores a alinharem suas contribuições com as políticas nacionais através de um estudo de identificação desses doadores e de um custeio sistemático do plano estratégico do setor de saúde. Anualmente todos os doadores se reúnem com o governo para avaliar o progresso alcançado e planejar atividades futuras. Como resultado, Ruanda se tornou o único país africano com cobertura de saúde quase universal e com taxas de imunização de 95% que estão entre as mais altas da África Subsaariana. Os usuários de mosquiteiros aumentaram de 4% para 70% da população entre 2004 e 2007. Ruanda está experimentando um progresso impressionante em saúde, como supracitado. A taxa de mortalidade infantil caiu de 107 por 1000 nascidos vivos em 2000 para 62 por 1000 nascidos vivos em 2007. Da mesma forma, a mortalidade de menores de cinco anos caiu de aproximadamente 170 para 103 por 1.000 nascidos vivos (Paulin, Sekabaraga & Soucat 2008).

Em última análise, a disseminação de novos mecanismos de ajuda não deve diminuir o compromisso dos governos africanos de financiar a saúde de seus cidadãos. Isto porque a prestação de cuidados de saúde é principalmente uma responsabilidade nacional. Os países africanos devem a seus cidadãos um pacote abrangente de bens e serviços essenciais de saúde sob suas obrigações de respeitar, proteger e cumprir o direito humano à saúde.

REFERÊNCIAS

- Angemi, D., Oyugi, J., Aziz, I., & Kyamukama, T. (2007, April 25). *The money flows, the boy dies*. Retrieved from New York Times: http://www.ny-times.com/2007/04/25/opinion/25iht-eduganda.1.5434513.html?_r=0
- Beigbeder, Y. (1998). *The World Health Organisation*. London: Martinus Nijhoff.
- Clapham, C. (1996). *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dickinson, C., & Druce, N. (2010). 'Integrating Country Coordinating Mechanisms with Existing National AIDS Structures: Emerging Issues and Future Directions. *Global Health Governance*, vol. 4, no.1, 1-12.
- Dodd, R., Shieber, G., Fliesher, L., & Gottret, P. (2007). *Aid Effectiveness and*

Health. Geneva: WHO.

- Fidler, D. (2005). *Health and Foreign Policy: A Conceptual Overview*. London: Nuffield Trust.
- Garrett, L. (2007). The Challenge of Global Health. *Foreign Affairs*, 86, 1, 14-38.
- Gates Foundation. (2012, September 12). *Gates Foundation to open Office in Abuja*. Retrieved from <http://www.gatesfoundation.org/Media-Center/Press-Releases/2012/09/Gates-Foundation-to-Open-Office-in-Abuja>
- Global Health Watch 2. (2007). *An Alternative World Health Report*. London: Zed Books.
- Gostin, L. (2007). A Proposal for a Framework Convention on Global Health. *Journal of International Economic Law*, 10, 4, 989-1008.
- Gostin, L., & Amok, E. (2009). Grand Challenges in Global Health Governance. *British Medical Journal*, 90, 7-18.
- Hyden, G., Court, J., & Mease, K. (2003). *Making Sense of Governance: The Need for involving Stakeholders*. London: Overseas Development Institute.
- Illiffe, J. (1995). *Africans; The History of a Continent*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaufmann, J., & Feldbaum, H. (2009). Diplomacy and Polio Immunisation Boycott in Northern Nigeria. *Health affairs*, 28, 4, 1091-1101.
- Kickbusch, I., & Buse, K. (2005). Global Influences and Global Responses: International Health at the Turn of the Twenty-First Century. In M. Merson, R. Black, & A. Mills, *International Public Health: Disease, Systems and Policies* (pp. 701-733). Massachusetts: Jones and Barlett.
- Lee, K. (2010). Civil Society Organisations and the functions of Global Health Governance: what role within intergovernmental organisations? *Global Health Governance*, 3, 2, 1-20.
- Loewenson, R. (1993). Structural Adjustment and Health Policy in Africa. *International Journal of Health Services*, 717-730.
- McColl, K. (2008). Europe told to Deliver More Aid for Health. *Lancet* 37, 9630, 2072-2073.
- Medicins Sans Frontieres. (2015, January 12). *Ebola*. Retrieved from <http://www.msf.ca/en/ebola>
- Medicins Sans Frontieres. (2016, August 4). *Where we Work*. Retrieved from <http://www.msf.org.za/about-us/where-we-work>
- Nkandwire, T. (2001). Thinking about Development States in Africa. *Cam-*

bridge Journal of Economics, 289-314.

- Ntawukuliryayo, J. (2006, June). *Scaling Up to Reach the Health MDGs in Rwanda*. Presentation Delivered at the Follow-on Meeting to the Post-High-Level Meeting on the Health MDGs. Tunis, Tunisia.
- OECD. (2011). *Mapping of Some Important Innovative Finance for Development Mechanisms*. OECD Working Party on Statistics. Paris: OECD.
- Ogunbekun, I., Ogunbekun, A., & Orobatan, N. (1999). Private Health Care in Nigeria: Walking the Tightrope. *Health Policy and Planning*, 174-178.
- Oxfam International. (2007). *Oxfam International Report 2007*. Oxfam International: Oxford.
- Oxfam International. (2009). *Oxfam International Report 2008/2009*. Oxford: Oxfam International.
- Ravishanka, N. (2009). Financing Global Health 2009: Tracking Development Assistance for Health from 1990 to 2007. *Lancet*, 373, 9681, 2113-2124.
- Ritcher, J. (2004). *Public-Private Partnerships and International Health Public Policy Making: How can Public Interest be Safeguarded*. Healsinke: Hakapaino.
- Rosenburg, R., Hayes, E., McIntyre, M., & Neill, N. (2010). *Real Collaboration*. New York: University of California Press.
- Ruger, J. (2007). Global Health Governance and the World Bank. *Lancet*, 370, 9597, 1471-1474.
- Ruger, J., & Yach, D. (2009). The Global Role of the World Health Organisation. *Global Health Governance*, vol.11, no. 2, 1-10.
- Saul, J., & Leys, C. (1999, July/August). Sub-Saharan Africa in Global Capitalism. *Monthly Review*.
- Schram, R. (1971). *A History of Nigerian Health Services*. Ibadan: Ibadan University Press.
- Six, C. (2009). The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm? *Third World Quarterly*, vol.30, No.6, 1103-1121.
- Smith, D. (2015, August 11). *Africa's year free of polio is giant step towards eradication*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/11/africa-year-free-polio-giant-step-towards-eradication>
- Sridlar, D., Khagram, S., & Pang, T. (2009). Are Existing Governance Structures Equipped to Deal with Today's Global Health Challenges: To

wards a Systematic Coherence in Scaling Up. *Global Health Governance*, 1-20.

United Nations Security Council. (2000). *United Nations Security Council Resolution 1308.S/RES/1308*. Retrieved from <http://www.un.org/docs/scres/2000/sc.2000.htm>

USAID. (2008). *Health Financing in Africa Today: Challenges and Opportunities*. Washington: USAID.

Walt, G., Buse, K., & Harmer, A. (2012). Cooperation in Global Health. In M. B. Merson, & A. Mills, *Global Health: Diseases, Programs, Systems and Policies* (pp. 853-884). Massachusetts: Jones and Bartlett Learning.

WHO. (2008). *WHO Country Cooperation Strategy, 2008-2014*. Brazaville: WHO.

WHO,. (2002). *WHO Country Cooperation Strategy: Federal Republic of Nigeria, 2002-2007*. Retrieved from http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccs_nga_en.pdf

World Bank. (2000). *World Development Report*. Washington: World Bank.

World Bank. (2006). *World Bank Report 2006*. Washington: World Bank.

World Bank/WHO. (2006, December 4). *Aid Effectiveness in Health (Contribution to the Global Forum on Development; Pre-meeting on Aid Effectiveness in Health)*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/53/50/37705728.pdf>

Youde, J. (2012). *Global Health Governance*. Cambridge: Polity.

RESUMO

O programa de ajuste estrutural imposto pelo Banco Mundial e pelo FMI diante da grave crise econômica enfrentada pelos países africanos durante a década de 1980 resultou em severos cortes nas despesas dos Estados com serviços sociais, incluindo gastos com saúde. O fracasso dos Estados em prover os serviços sociais levou à externalização da responsabilidade pela saúde e à proliferação de atores que trabalham no campo da saúde em todo o continente. Apesar das consequências positivas e negativas dessa expansão, o debate sobre o papel dos atores externos na prestação de serviços de saúde na África se concentrou amplamente no grau em que eles deveriam participar, negligenciando a ênfase em como eles participam, sob quais condições e com quais consequências. Utilizando técnicas de dados qualitativas, este artigo examina o envolvimento de atores externos na prestação de serviços de saúde na África, ilustrando a natureza, o padrão, as dimensões e a dinâmica de tais compromissos no contexto de preocupações populares com a boa governança. Constatou-se que os desafios da governança constituem um sério obstáculo para melhores resultados de saúde na África. Considera-se que os Estados africanos só podem maximizar seus ganhos com a assistência externa à saúde se assumirem a liderança na coordenação das atividades de saúde nos seus países no contexto de um plano nacional de saúde abrangente.

PALAVRAS-CHAVE

Atores Externos; Boa Governança; Saúde; África; Assistência.

*Recebido em 17 de abril de 2019
Aprovado em 22 de dezembro de 2019*

Traduzido por Felipe Werner Samuel

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. Estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), entre 2014 e 2018 esteve associado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Atualmente está subordinado à Reitoria da universidade através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das transformações do Sistema Internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Um dos resultados dessa nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do Brasil segundo avaliação do Ministério da Educação (2017), e conseqüentemente do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, além de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI, 2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* e a bimestral *Conjuntura Austral*. Além disso, desde 2016 o NERINT oferece um *Boletim de Conjuntura trimestral e bilíngue*, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes. O NERINT também está vinculado à linha de pesquisa em Política Internacional e Defesa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da UFRGS, criado em 1973. Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: a *Coleção Relações Internacionais e Integração* e a *Coleção Estudos Internacionais*. Atualmente, edita a *Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a pesquisas e programas de graduação e pós-graduação diferenciados.

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 PPGEI 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 PPGEI 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 PPGEI 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, congregar 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”.

CEGOV

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é um centro interdisciplinar vinculado à Reitoria, cujo objetivo é estudar a ação governamental no Brasil e no mundo. Nesse sentido, a missão do CEGOV é articular seus pesquisadores em áreas interdisciplinares prioritárias e realizar projetos de pesquisa aplicada. O CEGOV também desenvolve atividades de extensão e de ensino, e serve como espaço para coordenação e interlocução entre pesquisadores, grupos de pesquisa, cursos de graduação e programas de pós-graduação da UFRGS, voltados para as políticas públicas. O CEGOV preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição de ensino de reconhecimento internacional. Além disso, desde sua criação o CEGOV tem procurado contribuir para a interação institucionalizada entre a comunidade acadêmica da UFRGS e instituições da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

As atividades do CEGOV estão articuladas através de Grupos de Trabalho (GTs) responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, entre outras. Os GTs recebem o auxílio da Equipe de Apoio Técnico (AT) em todas as etapas dos projetos. O AT também é responsável pela manutenção da estrutura organizacional do CEGOV e pelo desenvolvimento de ferramentas e processos que facilitem a integração dos pesquisadores ao CEGOV. O CEGOV também congrega núcleos de pesquisa tradicionais da UFRGS, como o NERINT e o CEBRAFRICA.

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 8, número 16 (Jul./Dez. 2019)

Editorial

NERINT/UFRGS: 20 Anos Analisando as Relações Internacionais (*Paulo Fagundes Visentini, Guilherme Thudium*)

O Nascimento das Relações Internacionais como Ciência Social: Uma Análise Comparada do Mundo Anglo-americano e da Europa Continental (*Pedro Emanuel Mendes*)

Conceitos Básicos e Teorias em Manutenção da Paz Internacional: Uma Revisão Analítica (*Isiaka Alani Badmus, Bert Jenkins*)

Produtores e Fornecedores de Segurança: Um Ensaio Conceitual (*Silviu Petre, Ella Ciuperca*)

La Doctrina Salmán en la Política Exterior de Arabia Saudí: Objetivos y el Uso de la Fuerza Militar (*Paloma González del Miño, David Hernández Martínez*)

Política Nuclear Comparada: Um Estudo de Caso do Impacto Norte-americano nos Programas da Índia e do Brasil (1946/2018) (*Cristina Soreanu Pecequillp, Artur Cruz Bertolucci*)

Desenvolvimento w Poder Global da China: A Política Made In China 2025 (*Diego Pautasso*)

Por Trás do Mito da Burguesia Nacional: Uma Análise Comparativa do Estado Desenvolvimentista no Brasil e na Coreia Do Sul (*Pedro Vinícius Pereira Brites, Bruna Coelho Jaeger*)

O “Acordo Do Século” de Trump e a Resposta Latino-americana (*Yoslán Silverio González*)
África e as Ameaças à Sua Segurança (*Francisco Proença Garcia*)

Do Acordo Geral de Paz (1992) às Eleições Gerais em 1994: O Processo de Paz Conduzido em Moçambique (*Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Anselmo de Oliveira Rodrigues*)

La Necesidad de un Cambio de Doctrina de Conflicto Convencional a una de Tiempos de Paz: Los Casos de Chile y Ecuador (*Lester Martín Cabrera*)

La Superioridad Aérea en el Interés Nacional de Colombia: Una Necesidad para la Política de Seguridad y Defensa Nacional (*David González Cuenca*)

Volume 8, número 15 (Jan./Jun. 2019)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Eixos do Poder Mundial no Século XXI: Uma Proposta Analítica (*Paulo Fagundes Visentini*)

BRICS Como Uma Coalizão Transregional de Advocacy (*Roberta Rodrigues Marques da Silva, Eduardo Rodrigues Gomes*)

Eurasia entre el Espíritu de Shanghái y una Comunidad de Futuro Compartido (*Sunamis Fabelo Concepción*)

Potências Emergentes e Negociações de Paz: A Experiência Brasileira nas Conversações Nucleares com o Irã (*Monica Ellen Seabra Hirst*)

Um Estudo Comparativo do Efeito da Globalização no Desenvolvimento Social do Irã nos Dois Governos Khatami e Ahmadinejad (*Farzaneh Seifouri, Seyyed Amir Masoud Shahram Nia, Abbas Hatami, Seyyed Javad Emamjomeh Zadeh*)

A estratégia de disseminação do Principal Sistema de Instrumentos Armamentícios da Força Aérea da Indonésia na Região da República da Indonésia (*Umar Sugeng Hariyono, Haedar Akib*)

Estados Semi-centrais: Uma Nova Categoria para Repensar a Estrutura de Poder (*Daniel Morales Ruvalcaba*)

A América Latina: Ciclo de Commodities e Crise do Capitalismo Global (*Francisco Luiz Corsi, Agnaldo dos Santos, José Marangoni Camargo*)

O Papel da Cooperação Humanitária na Política Externa Brasileira como Estratégia de Soft Power (2003-2016) (*Sabrina Evangelista Medeiros, William de Sousa Moreira*)

Regionalismo y Seguridad: El Caso del Mercosur y la Ausencia de los Temas de Defensa (*Alejandro Frenkel*)

Ventos de Mudança e o Futuro da Defesa Europeia (*Francisco José Leandro*)

Revelando os Esforços de Paz da Nigéria Durante o Segundo Ciclo do Conflito Liberiano (*Segun Oshewolo*)

Volume 7, número 14 (Jul./Dez. 2018)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Apresentação: Perspectivas de Segurança e Defesa na América do Sul (*Juliana Viggiano, Rafael Duarte Villa*)

Classificação de Marinhas: Uma Proposta de Metodologia Comparativa (*Francisco Eduardo Alves de Almeida, Ricardo Pereira Cabral*)

Gastos militares e as ações das Forças Armadas na América do Sul: uma apreciação sobre a convergência regional em defesa (*Graciela De Conti Pagliari*)

Cooperação Regional em Segurança Pública: avaliação do quadro normativo no contexto da UNASUL (*Juliana Viggiano*)

O Terrorismo de Baixo Custo ou a Ameaça Invisível: o Terrorismo e as Políticas Brasileiras de Antiterrorismo (*Marcial A. G. Suarez, Igor P. Acacio*)

Guiana Francesa e Malvinas: A Presença militar da França e do Reino Unido no Atlântico Sul e no Continente Sul-Americano (*Marcos Valle Machado da Silva*)

Modernização Armamentista na América do Sul: Pressões Empíricas e Teóricas sobre as Visões Dualistas de Segurança Regional (*Rafael Duarte Villa*)

Rússia, China e a Coreia do Sul no Mercado de Defesa Sul-Americano (*Ricardo Borges Gama Neto*)

A Mobilização da Base Industrial de Defesa na América do Sul por Meio da Inserção Brasileira no Sistema OTAN de Catalogação (*Sabrina Evangelista Medeiros, William de Sousa*)

Moreira)

A geopolítica do espaço cibernético Sul-americano: (in) conformação de políticas de segurança e defesa cibernética? (*Selma Lúcia de Moura Gonzales, Lucas Soares Portela*)

Missões de paz e relações civis-militares: reflexões sobre o caso brasileiro (*Adriana A. Marques*)

A construção social da agressão externa na América Latina: uma comparação entre Costa Rica e Equador (*Marco Vinicio Méndez-Coto*)

Experiências subnacionais em Políticas de Promoção da Indústria de Defesa: o caso do Rio Grande do Sul (*Christiano Cruz Ambros*)

Volume 7, número 13 (Jan./Jun. 2018)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Desancoragem e Abaloamento: Trajetórias Recentes da Semiperiferia no Sistema-Mundo (*Maira Baé Baladão Vieira*)

Ascensão e Queda de Jacob Zuma (*Vladimir Shubin*)

União Africana, Construção do Estado e os Desafios da Fragilidade Estatal na África (*Agaptus Nwozor*)

A Imagem Turca no Ocidente Durante o Império Otomano: Fatos Históricos e Conotações Atuais (*Ali Evler, Mehmet Toplu*)

O Terrorismo Islâmico e a Política Estadunidense de Reassentamento de Refugiados Sírios (*Igor Henriques Sabino de Farias, Alexandre Cesar Cunha Leite, Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico*)

Um Estudo Comparado da Diplomacia de Lula no Oriente Médio e Ahmadinejad na América Latina (*Bruno Mendelski de Souza*)

O Jogo pela Hegemonia Regional: A OBOR Chinesa e a Resposta Estratégica Indiana (*Anshuman Rahul*)

A Importância Estratégica da Antártica para China e Índia à Luz do Realismo Ofensivo de Mearsheimer (*Mônica Heinzelmann Portella de Aguiar, Leonardo Faria de Mattos*)

Adeus, Nehru: Política Externa Indiana sob a Globalização (*Fabio Luis Barbosa dos Santos*)

Integração Regional: O Mercosul na Enseada das Orientações Políticas (*Marcelo Pereira Fernandes, Rubia Wegner*)

O Instituto da Legítima Defesa Internacional na Era do Terrorismo Global (*Rodrigo Szuvecs Oliveira, Carlos Canedo Augusto da Silva*)

Medidas Tarifárias e Técnicas ao Comercio Internacional um Olhar Sobre os Países Avançados e Emergentes (*Carolina Rodrigues Corrêa, Marília Fernandes Maciel Gomes*)

Volume 7, número 13 (Jul./Dec. 2017)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

O Estado Islâmico (EI): um Estado Contestado Único (*Deon Geldenhuys*)

Iraque: Desenvolvimentos Internos e Externos nos anos pós-Saddam (*Pavlo Ignatiev*)

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 Guimarães, Patrícia Nasser de Carvalho)

Geopolítica de Mudança de Energia: Qual é o papel da sustentabilidade na geopolítica global de energia? *(Maria Cândida Arrais de Miranda Mousinho, Ednildo Andrade Torres, Sílvia Alexandre Beisl Vieira de Melo, Nanda Kumar Janardhanan)*

Sobre as Complexidades de julgar Robert Mugabe no Tribunal Penal Internacional
(Eversito Benyera)

O Dragão abraça África: Relações Cabo Verde-China *(João Paulo Madeira)*

As Opções Políticas do Reino Unido e o Atlântico Sul *(Martin Robson)*

Lusofonia arrisca-se a ser uma herança sem futuro *(Francisco José B. S. Leandro)*

Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)

(José Miguel Quedi Martins, Raul Cavedon Nunes)

Desenvolvimento e Segurança na Política Externa Brasileira: Considerações Teóricas e Empíricas dos Governos Lula e Dilma (2003-2016)

(Kamilla Raquel Rizzi, Diego Felipe Barbosa)

Perfil Interno e Externo da Política de Defesa Macrista e seu Impacto em termos de Inserção Internacional: mais continuidades que mudanças *(Emilse Eliana Calderón)*

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL *(Marco André Cadoná, Carolina de Oliveira)*