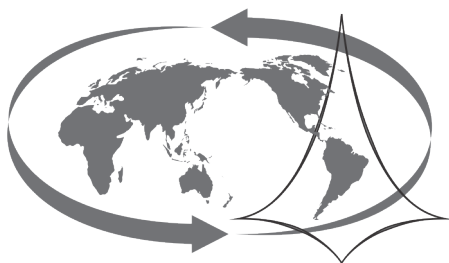


e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.10, n.19 | Jan./Jun. 2021



NERINT

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



PPGEI-UFRGS

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

Austral	Porto Alegre	v.10, n.19	p. 1-332	Jan./Jun. 2021
---------	--------------	------------	----------	----------------

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) 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 que estejam relacionados às áreas de Estudos Estratégicos 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 busca assegurar a publicação de autores 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



ELSEVIER
Scopus



DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
SCHOLARLY
RESOURCES

DOAJ
DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS



COLUMBIA
INTERNATIONAL
AFFAIRS
ONLINE

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



LivRe
Revistas de livre acesso

latindex



ETH zürich



Programa de apoio à
Edição de Periódicos

Este trabalho foi apoiado pelo

Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

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

Deputy Editor | *Editor Adjunto*

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

Founding Editor | *Editor Fundador*

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

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)

Editorial Assistants | *Assistentes de Edição*

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

Guilherme Geremias da Conceição (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 Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (Colégio Militar de Porto Alegre, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

Isiaka Alani Badmus (Afe Babalola University, Nigéria)

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

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

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)



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa: Eduardo Faustini e Guilherme Geremias da Conceição

Diagramação: Guilherme Geremias da Conceição

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. 10, n. 19 (Jan./Jun. 2021). – Porto Alegre:
NERINT-CEGOV/PPGEEI-FCE/UFRGS, 2021-
Semestral.
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
DOSSIÊ: BRASIL E AMÉRICA LATINA	
Os Trinta Anos do Mercosul: Apontamentos para um Balanço <i>Leonardo Granato</i>	9
Defesa Nacional e Desenvolvimento: Diálogos entre o Significado de “Autonomia” em Hélio Jaguaribe e a Estratégia Nacional de Defesa <i>Pedro Nogueira da Gama Correio</i>	30
A Reforma do Regime Antidumping Brasileiro: Um Balanço Parcial dos Determinantes e Implicações do Decreto 8.058/2013 <i>Hélio Henkin, Rafael Pentiado Poerschke e Ricardo Dias da Silva</i>	58
Uma Zona Crepuscular? Paz e Conflito na América Latina e nas Nações Unidas <i>Sezai Özçelik</i>	86
As Pegadas do Dragão no Polo Sul: Um Estudo sobre as Estratégias e as Ações Chinesas para Antártica e suas Implicações para o Brasil <i>Alana Camoça Gonçalves de Oliveira</i>	108
A Transformação Militar Colombiana: Realidade Estratégica e Superação de Resistências <i>Víctor M. Mijares e Paula Alejandra González</i>	136
ARTIGOS	
O Desenvolvimento da Geoeconomia: Uma Abordagem do Liberalismo Institucional <i>Ricardo Vega Perez</i>	158
Revisando a Guerra Comercial EUA-China: Uma Avaliação Estratégica <i>Ramla Khan e Zaeem Hassan Mehmood</i>	187
Estratégia Norte-Americana para o Desenvolvimento de Inteligência Artificial Militar: Um Horizonte de Curto Prazo (2020-2030) <i>Daniel Barreiros e Ítalo Barreto Poty</i>	206

A Importância do Oriente Médio na Política Externa Russa <i>Seyed Javad Emam Jomehzadeh, Sanaz Rostamjabri e Mahnaz Goodarzi</i>	225
África e a ‘Barganha da Globalização’: Rumo a uma Soberania Econômica Coletiva <i>Al Chukwuma Okoli e Atelhe George</i>	239
Guerra e Conflito no Sahel Africano, Fruto da Histórica e Permanente Guerra Entre Dois Impérios: Império Árabe-Islâmico e Império Ocidental <i>Mamadou Alpha Diallo</i>	261
ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2021/1)	291
Angola e Múltiplas Crises, Analúcia D. Pereira O Caso Navalny, Rodrigo Ianhez Crises na Ucrânia, Rodrigo Ianhez As Manifestações em Hong Kong, José M. Martins e Bruno Magno Diplomacia e Nacionalismo da Vacina, Guilherme Thudium O Golpe em Mianmar, Erik H. Ribeiro Política Externa de Biden, Cristina S. Pecequilo Novo Ciclo Eleitoral na América Latina, Leonardo Granato	
Parceiros	324
Normas de Submissão / Números Anteriores	328

*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 | v.10, n.19, Jan./Jun. 2021

EDITORIAL

A 19ª Edição da Austral inaugura o décimo ano de existência da revista, em um ano marcado pela permanência da Pandemia Covid-19 e de seus impactos político-diplomáticos e pela nova administração do Democrata Biden nos Estados Unidos. Como foi observado na edição anterior, as mudanças em relação à administração do Republicano Trump têm sido mais de forma do que de conteúdo.

Outro ponto interessante para a reflexão é a análise da resposta das nações, tanto poderosas como periféricas, à crise sanitária. A pandemia tem servido de justificativa para problemas sociais e econômicos, que têm aumentado a desigualdade entre as nações, revertendo tendência anteriores. E como em 2018-2019 havia uma desaceleração do crescimento econômico mundial, é importante refletir sobre a possível utilização da situação sanitária como uma forma de gestão da crise econômica e da disputa geopolítica e tecnológica em curso.

O dossiê sobre a América Latina abre com uma análise sobre os 30 anos de criação do Mercosul, demonstrando que cada década teve uma característica diferente, com a atual sendo de crise. No tocante ao Brasil, um artigo examina a articulação dos temas de Defesa, Desenvolvimento e Soberania no pensamento de Hélio Jaguaribe. Outro aborda as políticas anti-dumping praticadas pelo país, enquanto um terceiro analisa um tema ainda pouco explorado, os impactos para o Brasil devidos à crescente presença chinesa na Antártica. Outros dois artigos exploram temas de segurança latino-americana, um sobre as transformações militares na Colômbia e um artigo de acadêmico da Turquia sobre o papel das Nações Unidas no tocante à paz e conflitos no continente.

A seção de Artigos aborda novas áreas temáticas, como a geoeconomia sob a perspectiva do institucionalismo liberal, apresentado por acadêmico mexicano. A disputa comercial entre os Estados Unidos e a China, por sua vez, é analisada de forma bastante técnica e elucidativa por um especialista paquistanês. Os demais artigos estão dedicados a diversos temas securitários, como a estratégia norte-americana para o desenvolvimento da inteligência artificial militar. Outro, de autoria de acadêmico iraniano, analisa a importância do Oriente Médio para a Rússia, a partir de um olhar da região. No tocante à África, um acadêmico nigeriano apresenta um inovador artigo sobre soberania econômica coletiva como barganha globalizada, e outro analisa a guerra e os

conflitos do Sahel em perspectiva histórica.

A segunda edição da *Análise Estratégica Nerint* se encontra na parte final. Ela traz breves notas de análise de conjuntura sobre acontecimentos internacionais do primeiro semestre de 2021, não contemplados nos artigos, redigidas por especialistas temáticos. A primeira aborda os fatores subjacentes aos conflitos e tensões que surgiram em Angola, enquanto as duas análises seguintes trazem uma abordagem esclarecedora sobre a real situação envolvendo o dissidente Navalny e informações relevantes sobre as causas do recrudescimento das tensões russo-ucranianas.

Na sequência, as manifestações de Hong Kong apresentam novas dimensões pouco exploradas e a Diplomacia da Vacina, uma temática inovadora, é analisada de forma objetiva. Por fim, os fatores associados ao Golpe Militar em Mianmar são analisados, bem como a diplomacia americana dos 100 dias de Biden, que seguem muitos dos objetivos da presidência Trump. Por fim, é analisado o retorno da esquerda latino-americana à cena política, seja por via eleitoral (Peru e Bolívia), seja através de manifestações públicas (Colômbia e Chile).

A amplitude geográfica dos articulistas segue em expansão, com a contribuição de *scholars* do Paquistão, México, Colômbia, Irã e Turquia, além de diversas Universidades do Brasil. Está sendo mais um ano bastante difícil, com grupos de pesquisa dispersos e instituições fechadas e trabalhando, precariamente, de forma remota. Neste sentido, agradecemos aos autores e a toda a equipe da Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, por colaborarem para que a Revista mantivesse sua periodicidade atualizada e, inclusive, ampliasse o padrão de qualidade. Em 2021 a Revista passa agora a ser editada apenas em formato eletrônico, sem prejuízo acadêmico, devido às restrições orçamentárias que atingem as universidades públicas brasileiras.

Agradecemos ao apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP), bem como a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Magnus Kenji Hiraiwa e Guilherme Geremias da Conceição, com a colaboração de Guilherme Thudium, Luana Margarete Geiger, Eduardo Secchi, Gabriela Ruchel, Maria Gabriela Vieira, Marina Felisberti, Magnus Kenji Hiraiwa, Felipe Werner Samuel e João Pedro Mascarello Funck. Mais uma vez agradecemos à Professora Cristina Soreanu Pecequillo pela revisão das traduções. O trabalho de equipe de integrantes do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da Revista Austral.

OS TRINTA ANOS DO MERCOSUL: APONTAMENTOS PARA UM BALANÇO

Leonardo Granato¹

Introdução:

A gênese do Mercosul, na década de 80, remete ao esforço bilateral do Brasil e da Argentina em instituir os pilares para a criação de um mercado comum que, com base em protocolos setoriais de cooperação industrial gradual e simétrica, contribuísse para o desenvolvimento econômico e uma inserção não subordinada dos referidos países no sistema internacional. Já nos anos 90, a reestruturação e ofensiva capitalista em meio às fortes crises econômicas em ambos os países, além da ascensão dos novos governos neoliberais no Cone Sul como um todo, pautaram uma reorientação da política bilateral de integração que, em parceria com Uruguai e Paraguai, originou o Mercosul.

Em conformidade com as diretrizes da Rodada Uruguai do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 e com a nova estratégia de integração para a América Latina definida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em termos de regionalismo aberto, o modelo de integração de cunho mais desenvolvimentista e autonomista, adotado inicialmente por Brasil e Argentina, foi substituído por uma integração aberta aos mercados, colocando-se a liberalização comercial e desregulamentação financeira como os eixos dinâmicos do processo associativo. Passou a vigorar, assim, durante a década de 90, um “Mercosul dos negócios”, nas palavras de Katz (2006), também emblematicamente denominado por Caetano (2007) como “Mercosul fenício”, restrito a uma agenda econômico-comercial.

Nos anos 2000, no contexto de crise da hegemonia neoliberal e em uma conjuntura externa favorável, ligada não apenas à retomada do crescimento mundial, mas também à ascensão chinesa à condição de potência econômica e política no âmbito global, a emergência de novos governos

¹ Professor de Administração Pública na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do NERINT, Brasil.

populares e progressistas na América do Sul marcou uma mudança nos rumos da integração na região, que passou a ser pautada sob uma perspectiva multidimensional. Diferente do modelo pautado pelo regionalismo aberto, essa nova perspectiva integracionista, cristalizada no Consenso de Buenos Aires de 2003, assinado pelos mandatários do Brasil e da Argentina à época, propunha um arranjo ampliado de coordenação dos Estados membros em questões de política pública não apenas de cunho econômica-comercial, mas também de ordem produtiva, política e social.

Entretanto, após a crise econômico-financeira mundial de 2008 e do encerramento do “ciclo das *commodities*”, a mudança na correlação de forças, expressa na “virada à esquerda” da primeira década de 2000, cedeu perante a pressão das classes dominantes, que julgaram como esgotado o modelo político-econômico de sustentação desses governos progressistas. Tal pressão culminou num quadro político marcado por um “giro à direita”, que teve na retomada do ideário neoliberal conservador sua característica central. A partir de 2011, retomando o modelo do regionalismo aberto, a ação política vem buscando se espelhar em iniciativas como a Aliança do Pacífico – pautadas no estabelecimento indiscriminado de acordos de livre comércio –, em desmedro das iniciativas impulsionadas na década anterior. A partir dessa breve contextualização e recuperando aqui o entendimento de Guimarães (2002, 119) a respeito de que “para os grandes Estados da periferia, a formação de blocos econômicos e políticos é um dos fenômenos mais importantes do cenário internacional”, busca-se neste trabalho apresentar alguns apontamentos interpretativos, em uma perspectiva histórica e institucional, com o intuito de fornecer subsídios para um balanço do Mercosul, nas suas três décadas de funcionamento².

No que diz respeito à organização do artigo, além desta introdução, o presente trabalho contará com três seções, que correspondem a cada uma das décadas que o Mercosul atravessou até o presente momento. Na primeira seção, é apresentada a primeira década de evolução do bloco, desde sua criação em 1991. Na segunda seção, são discutidas as inovações que a segunda década, particularmente a partir de 2003, trouxe para o Mercosul. Na terceira e última seção, são abordadas as principais mudanças e tendências dos últimos dez anos do bloco, que apontam para a precarização do Mercosul. Por fim, serão formuladas as conclusões.

² Agradecemos a Guilherme Bratz Uberti pela leitura e elaboração de comentários a respeito de uma versão anterior do presente texto.

O Mercosul Fenício (1991-2001)

A gênese do Mercosul remete às iniciativas de integração bilateral do Brasil e da Argentina em meados da década de 80, num contexto de agudas crises econômicas e de retomada do sistema democrático de governo no Cone Sul³. Em 1985 ambos os países assinaram a Declaração de Iguazu, que marcou um ponto de inflexão na relação bilateral, bem como do ponto de vista da integração em si mesma, possibilitando um entendimento político que foi refletido no próprio texto da Ata de Buenos Aires para a Integração Argentino-Brasileira de 1986. Assim, ambos os países criaram, através do Programa de Cooperação e Integração Econômica (1986-1988) e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, as bases para a criação gradual de um mercado comum⁴ que contribuísse para o desenvolvimento econômico – através de protocolos setoriais de coordenação interindustrial⁵ – e para aumentar as capacidades de negociação na arena internacional. É interessante mencionar que, ainda que o foco da integração, nesse período, se apresentasse no aspecto econômico, não foram deixados de lado outros temas de política governamental que demonstram a amplitude do projeto de integração, bem como da ideia de desenvolvimento desses países, onde o econômico era só um aspecto de um espectro ainda maior⁶.

Com o objetivo de dar uma projeção regional aos compromissos bilaterais assumidos, desde meados da década de 80, por Brasil e Argentina, em 26 de março de 1991, os governos de ambos os países assinaram, em Assunção, juntamente com os do Paraguai e do Uruguai⁷, o Tratado para a Constituição do MERCOSUL⁸, que pautava as condições para o trânsito

3 Ver Rapoport & Cervo (2002); Bandeira (1987).

4 Lembrando-se que, conforme a teoria clássica de integração econômica, os graus ou alternativas possíveis na matéria são a área de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum, a união econômica e a integração econômica total. Para mais informações, ver Balassa (1961).

5 Ver Lavagna (1998).

6 De fato, dentre os diversos temas que foram objeto de protocolos específicos, podem-se citar energia, biotecnologia, transportes terrestre e marítimo, comunicações, cooperação nuclear, cultura, administração pública, fronteiras. Ver Granato (2015).

7 A participação do Uruguai no processo de integração vinha sendo objeto de contínuas conversações desde meados da década de 80, através de vários encontros de alto nível entre autoridades uruguaias, argentinas e brasileiras, e inclusive através de acordos bilaterais como o Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica e o Programa de Expansão Comercial Brasil-Uruguaio. Entretanto, o Paraguai não participou das conversações prévias à formação do Mercosul enquanto não finalizou a ditadura militar de Alfredo Stroessner, em 1989.

8 Acordo de Complementação Econômica n. 18, segundo a terminologia da Associação Latino-

até um mercado comum a ser formado entre os quatro países até a data de 31 de dezembro de 1994. A referida transição far-se-ia, segundo a letra do próprio acordo, a partir de um programa progressivo, linear e automático de liberalização comercial; da eliminação das barreiras não tarifárias; da desarticulação gradual das listas de exceções do referido programa de liberalização; dos compromissos de avançar na coordenação das políticas macroeconômicas; da intenção de elaborar uma tarifa externa comum; da coordenação de posições em foros econômicos comerciais regionais e internacionais, bem como da harmonização das legislações nacionais em diversas temáticas com vistas à facilitação dos negócios e à livre circulação de bens e fatores produtivos. Assim, a desarticulação das barreiras comerciais passou a ser o objetivo central do processo de integração, substituindo o cumprimento dos protocolos setoriais do programa originário do Brasil e da Argentina, que enfatizava a integração interindustrial como estratégia de desenvolvimento e autonomia. A partir desse momento, o objetivo do processo de integração não mais seria o de proteger as economias nacionais em pleno processo de decolagem e diversificação, mas de utilizar o mercado regional para potencializar as vantagens comparativas, convertendo-lhe na plataforma de inserção de ambos os países na economia internacional (Rapoport 2009; Ferrer 2006).

Para atingir o cumprimento de seus objetivos, o Tratado de Assunção previa uma estrutura institucional mínima, encarregada da administração e da execução do Tratado, bem como dos acordos específicos e das decisões que seriam adotadas durante o período de transição. O baixo grau de institucionalização estava fundamentado no fato de que as negociações poderiam ser definidas, de forma centralizada, pelos próprios chefes do Poder Executivo dos países membros⁹, excluindo-se a possibilidade de adotar, assim como na integração europeia, instituições comuns capazes de executar suas resoluções diretamente no território dos referidos países, e que pudessem comprometer as margens de manobra dos governos de cada país. Desta maneira, os Poderes Executivos nacionais que presidiam as negociações no âmbito da integração também tomavam as decisões de política doméstica e externa, formuladas à época à luz das diretrizes de diminuição da máquina pública e de liberalização comercial do modelo neoliberal imperante, consagrado no receituário do Consenso de Washington¹⁰.

Americana de Integração (Aladi).

9 Inclusive, a estrutura institucional não previa a participação de parlamentares, que se mobilizaram pela manutenção da Comissão Parlamentar Conjunta, prevista originalmente no já mencionado Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988.

10 Ver Williamson (1990).

Neste período de transição rumo à união aduaneira, estágio prévio à constituição do mercado comum, pôs-se em marcha, conforme estabelecido no Tratado de Assunção, o Programa de Liberalização Comercial, e foram iniciadas negociações para a aprovação da Tarifa Externa Comum (TEC), instrumento que busca garantir que as tarifas que são pagas pela importação de um determinado produto sejam iguais em todos os países integrados, bem como cobradas uma única vez.

Transcorrida a etapa de transição, em 1995 deu-se início a uma nova fase da evolução do bloco mercosulino, que, em função do aumento exponencial dos fluxos comerciais intrabloco, Bouzas (2001) denominou como de “época de ouro para os mercados”. Foi, inclusive, no referido ano de 1995 que a TEC chegou a abarcar 85% do intercâmbio comercial, permitindo avançar com a constituição da união aduaneira, conforme previsto no Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC)¹¹, mediante Decisão n. 09/1995. Da leitura deste Programa, não surgem dúvidas de que o objetivo estratégico com o Mercosul era o aprofundamento da integração em um contexto de regionalismo aberto¹². Em termos institucionais também houve importantes avanços, tendo sido assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, comumente denominado de “Protocolo de Ouro Preto”, que consagrou a personalidade jurídica do Mercosul, estabeleceu seus órgãos definitivos e determinou o sistema de solução de controvérsias.

Apesar de seus objetivos restritos ao plano econômico-comercial, entre 1995 e 1998 o Mercosul deu passos importantes também no que concerne ao fortalecimento da democracia e a criação de uma comunidade de paz na região. Por exemplo, em 1996, frente à tentativa de golpe de Estado no Paraguai, foi assinada a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, também conhecida como “Cláusula Democrática”, e foi criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política. Nesta mesma linha, em

¹¹ As normativas aqui citadas foram obtidas a partir do site da Secretaria do Mercosul (<http://www.mercosur.int>). Far-se-á especial referência às Decisões do CMC, órgão superior do bloco, incumbido da condução política do processo de integração, bem como às Resoluções ou Recomendações do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco.

¹² Foi denominado de “regionalismo aberto” o processo que surge ao se conciliar a interdependência nascida dos acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral. Em 1994, a Cepal aplicou explicitamente o conceito de regionalismo aberto ao contexto latino-americano, através do discurso de servir para a transformação produtiva com equidade (Cepal 1994; Fuentes 1994). Dessa forma, impulsionou-se a ideia de uma integração que funcionasse como complemento das políticas de abertura comercial dirigidas a promover uma melhor inserção dos países latino-americanos na economia internacional. Sobre os paradigmas da integração regional na América Latina, ver ainda Granato & Batista (2017).

1998, foi assinado o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, que incorporou a citada Cláusula ao acervo jurídico do bloco, fortalecendo a ideia da democracia como valor constitutivo fundamental. Além disso, registram-se outras conquistas referentes às ações do Mercosul Educativo em prol da colaboração e coordenação de políticas, à dimensão sócio-trabalhista (com a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social¹³ e a aprovação da Declaração Sócio-Trabalhista do Mercosul de 1998) e ao trânsito de pessoas, entendido do ponto de vista das migrações trabalhistas¹⁴.

Uma última etapa da primeira década do Mercosul poderia ser situada entre os anos de 1998 e 2002, e sua característica mais marcada é a crise que ocorrerá a partir de uma diminuição dos intercâmbios comerciais e do aumento dos conflitos e disputas comerciais entre Argentina e Brasil. Esses anos, que se iniciaram com a desvalorização do Real no Brasil e seguiram-se com o agravamento da crise econômica, política e social da Argentina, resultaram em uma percepção generalizada de que o Mercosul havia chegado ao seu limite. Contudo, na tentativa de resgatar o bloco do “compasso de espera” em que estava inserido, no ano de 2000 foi aprovado o chamado “Relançamento do Mercosul”, que incluía questões vinculadas à normativa, ao desempenho institucional, à solução de controvérsias, à TEC, a investimentos, à coordenação macroeconômica, e a negociações externas¹⁵. Com relação a esse último aspecto, o de negociações externas, por meio da Decisão n. 32/00, o CMC reafirmou o compromisso do bloco de negociar, de forma conjunta, acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrabloco nos quais se outorgassem preferências tarifárias. Esses aspectos, são pilares fundamentais da caminhada do bloco para a constituição de um verdadeiro mercado comum. Entretanto, apesar do mencionado relançamento,

13 A criação, mediante o Protocolo de Ouro Preto, do referido Fórum, enquanto espaço para congregar capital e trabalho, visava a preparar as condições para a futura vigência do mercado comum, no qual se previa a livre circulação de fatores produtivos. O fator trabalho seria representado, no âmbito do bloco, por suas organizações de classe – os sindicatos e centrais sindicais.

14 Além disso, foram criadas, ao longo do período de 1991 a 1999, as reuniões de ministros enquanto órgãos da estrutura institucional, referentes a temas não comerciais, tais como educação, justiça, trabalho, agricultura, cultura, saúde, interior e indústria. Foram, também, assinados protocolos referentes aos temas de cooperação e assistência consular e jurisdicional, responsabilidade procedente de acidentes de trânsito, integração cultural, previdência social e segurança regional. Ainda que os temas das reuniões de ministros e dos protocolos não remetessem explicitamente a questões comerciais, é importante mencionar que, do ponto de vista da condução política, tais temas faziam parte, de fato, do objetivo maior de intensificar o processo de integração em direção ao mercado comum.

15 Ver Decisões CMC ns. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31 e 32, de 2000.

os esforços de recuperação do espaço do Mercosul – de recomposição do bloco mercosulino –, apenas adquiriram renovado fôlego a partir de 2003.

O MERCOSUL Ampliado (2001-2011)

O progressismo sul-americano do começo do século XXI teve impacto significativo para a integração do Mercosul, principalmente no que diz respeito à ampliação do bloco para além dos temas de política econômico-comercial, em uma modalidade de regionalismo multidimensional. Como contraponto ao ideário do Consenso de Washington dos anos 90, que forneceu os moldes ao qual o bloco se ajustou desde o início, os novos governos do Brasil e da Argentina assinaram, em outubro de 2003, o Consenso de Buenos Aires, através do qual renovaram o compromisso de aprofundar o Mercosul através de um aperfeiçoamento de suas instituições comerciais, da incorporação de novos temas e países, bem como através da promoção de acordos equilibrados. Assim, ainda que sem ruptura com a dimensão econômico-comercial do paradigma do regionalismo aberto¹⁶, bem como no contexto dos condicionantes advindos do capitalismo dependente¹⁷, deve-se reconhecer o ineditismo da proposta argentino-brasileira para a reformulação do bloco¹⁸.

Na ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul que ocorreu em Assunção em dezembro de 2003, foi aprovado o “Objetivo 2006”, que contemplava um Programa de Trabalho para o biênio 2004-2006 que incluía, além da clássica dimensão econômico-comercial que balizou o bloco desde o início, também a dimensão política, a dimensão social e outros temas para uma “nova agenda”¹⁹. Desta forma, abriu-se caminho para avançar não apenas no aperfeiçoamento da união aduaneira, objetivo originário do Tratado de Assunção, mas na criação de um espaço ampliado de integração produtiva, política e social, ou de uma, nos termos de Lima & Coutinho (2008),

¹⁶ De fato, a orientação fortemente mercantil do bloco continuou prevalecendo. Em sintonia com esta ideia, Porta (2015) entende que a “utopia” do chamado “Mercosul Social e Produtivo” continuou a ser limitada pelo Mercosul comercial. Segundo o autor, tal utopia “está encurralada, assustada e, finalmente, travada pelo ‘fantasma’ do Mercosul comercial; a transição entre uma fase e outra tem demonstrado ser bastante mais complexa do que inicialmente parecia e, em particular, do que a sintonia e a finalidade política dos governos do Mercosul nos últimos anos pareciam anunciar” (Porta 2015, 105, tradução livre). Trabalhos como os de Rios & Veiga (2007) e Riggiorzi & Tussie (2012) defendem ser possível conceber o modelo adotado neste período como uma ruptura com o regionalismo aberto. Em Granato (2020) e Cavalcanti & Granato (2020) é contestado esse argumento.

¹⁷ Ver Constantino & Cantamutto (2018).

¹⁸ Para maiores informações, ver Granato (2015).

¹⁹ Ver Decisão CMC n. 26/2003.

“integração moderna”. Dessa forma, através do mencionado Programa de Trabalho 2004-2006 foram incluídos novos temas na agenda mercosulina, que constituíram as bases sobre as quais o processo de integração buscou ser articulado nesta segunda década de funcionamento.

No período em questão – onde o comércio intrabloco cresceu expressivamente, inclusive em relação ao crescimento do comércio mundial –, com o objetivo de avançar no aperfeiçoamento da união aduaneira, mediante a Decisão n. 54/2004, o CMC estabeleceu a necessidade de eliminar a cobrança dupla da TEC, de estabelecer um mecanismo de distribuição da renda aduaneira e de adotar um Código Aduaneiro Comum. Além disso, o referido Conselho determinou que a implementação dos objetivos fosse gradual. Desta forma, uma primeira etapa da evolução do Mercosul nesta nova década se mostra vinculada à Decisão CMC n. 37/2005, em vigor desde 2006, que eliminou a dupla cobrança da TEC para os bens importados de terceiros países que ingressem no território de algum dos Estados partes. Em uma segunda etapa, foi concluída a interconexão dos sistemas de informática das alfândegas nacionais, através do Sistema de Intercâmbio de Informação dos Registros Aduaneiros, mediante a Decisão CMC n. 10/2010, em que foram aprovados os “Delineamentos para a implementação da eliminação da cobrança dupla da TEC e distribuição da renda aduaneira”. Por sua vez, cabe mencionar que, mediante a Decisão CMC n. 27/2010, foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul – norma essa de caráter fundamental para a consolidação da união aduaneira que está ainda, dez anos depois, aguardando a incorporação por parte de Paraguai e Uruguai²⁰.

Junto à questão alfandegária, firmou-se, neste período, o entendimento de que novos temas (como a integração produtiva e o tratamento das assimetrias) deviam ocupar um lugar de destaque na agenda do bloco. Inicialmente, a integração produtiva adquiriu um lugar central nas agendas da Cúpula do Mercosul que ocorreu na cidade de Córdoba, Argentina, em julho de 2006, e da Cúpula Social do Mercosul de Brasília²¹, de dezembro de 2006. As declarações oficiais que surgiram dessas instâncias refletiram o compromisso com um projeto de integração produtiva regional, com ênfase no desenvolvimento de cadeias produtivas das Pequenas e Médias Empresas

20 Isso reflete um dos grandes problemas que, historicamente, o bloco tem tido de enfrentar: o sério déficit no processo de incorporação da normativa regional nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados membros, para efeitos de vigência.

21 Cabe esclarecer que, a partir de 2006, as chamadas “Cúpulas Sociais”, organizadas pelos pontos focais do Programa Somos Mercosul, se tornaram um evento regular da agenda oficial do bloco. Considerando conveniente assegurar a periodicidade da Cúpula Social, bem como sua vinculação com os órgãos da estrutura institucional do Mercosul, o CMC, mediante Decisão n. 56/2012, estabeleceu que a Cúpula Social do Mercosul deveria ser realizada semestralmente.

(PeME), e na participação de empresas dos países de menor desenvolvimento relativo. Com estes fins, os ministros das respectivas áreas foram instruídos a desenvolver um Plano de Desenvolvimento e Integração Produtiva Regional.

Dessa forma, enquanto em 2007 aprofundava-se a consciência acerca da necessidade de se elaborar um programa de integração produtiva que promovesse o desenvolvimento de cadeias regionais de valor e a competitividade e complementaridade das PeME, em 2008, avançou-se firmemente com a criação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul e do Grupo de Integração Produtiva, bem como do Fundo Mercosul de Apoio às PeME, adotados mediante as Decisões CMC ns. 12 e 13, do referido ano, respectivamente. O mencionado Programa de Integração Produtiva teve como finalidade o fortalecimento da complementação produtiva das empresas do bloco (com ênfase nas PeME) e o incremento da competitividade de diferentes setores dos Estados partes²². Entretanto, a despeito do referido Programa, a articulação de políticas industriais comuns, desafiante do tradicional modelo de dependência dos países centrais, continua a ser, ainda hoje, de um modo geral, um tema pendente no bloco²³.

Desde 2003, a questão das assimetrias no interior do Mercosul passou a ser tratada de maneira mais consistente²⁴. De fato, na Reunião de Cúpula do Mercosul de dezembro de 2003, em que foi aprovado o já mencionado Programa de Trabalho 2004-2006, também se aprovou a Decisão CMC n. 27/03, que determinou a realização de estudos para o estabelecimento, no Mercosul, de Fundos Estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvidas. Assim deu-se início ao processo que culminaria na criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

Desta forma, com os objetivos de promover a convergência estrutural,

22 Não podemos deixar de mencionar uma questão vinculada à integração produtiva e ao fortalecimento da competitividade dos setores produtivos do bloco: a relativa à ciência e à tecnologia. Nesse sentido, merece destaque a aprovação, em 30 de junho de 2008, mediante a Decisão CMC n. 03, o Programa-Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Mercosul para o período 2008-2012, com a missão de promover a geração, a aplicação, a socialização e a sensibilização do conhecimento científico e tecnológico, de grande importância para a construção de desenvolvimento endógeno e soberano.

23 Para mais informações com relação ao caso específico do encadeamento automotivo do Mercosul, ver Treacy (2021).

24 Ainda que a forma de lidar com as assimetrias tenha estado presente no debate do Mercosul desde o seu início, em termos práticos, o Tratado de Assunção evitou toda e qualquer referência a políticas regionais orientadas a compensar as assimetrias estruturais, e simplesmente limitou-se a reconhecer, através do seu Artigo 6ºffl, “diferenciais pontuais de ritmo” da liberalização comercial para o Paraguai e o Uruguai. Ver Granato (2016).

desenvolver a competitividade, favorecer a coesão social – em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas –, e aperfeiçoar a institucionalidade do bloco, o CMC criou, mediante as Decisões ns. 45/2004 e 18/2005, o Focem, destinado a financiar quatro programas a serem desenvolvidos com base nos objetivos mencionados. De acordo com as referidas normativas, o primeiro Programa comporta projetos que contribuem para o desenvolvimento e o ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo o melhoramento dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. O segundo Programa, de Desenvolvimento da Competitividade, é o mais amplo, e comporta projetos que contribuam para a competitividade no âmbito do Mercosul, incluindo projetos que facilitem a criação do comércio intrabloco, que favoreçam a integração de cadeias produtivas, e que fortaleça a institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade na produção (padrões técnicos, certificação, controle de sanidade animal e vegetal etc.), assim como a investigação e o desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos. O terceiro Programa comporta projetos que contribuem para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, podendo incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde humana, de redução da pobreza e do desemprego. O último Programa comporta projetos que visam à melhora da estrutura institucional do Mercosul e seu eventual desenvolvimento.

Com claro sentido compensatório e redistributivo a favor dos países mais pobres, tendo em vista a média histórica do produto interno bruto do Mercosul, 70% das contribuições anuais não reembolsáveis do Fundo deverão provir do Brasil, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Por sua vez, o Paraguai é o destinatário de 48% dos recursos do Focem, e o Uruguai é contemplado com 32 % do total. Brasil e Argentina recebem 10% dos recursos cada, ou seja, os fundos deveriam ser financiados por contribuições assimétricas e a alocação de seus recursos deveria beneficiar os Estados menores. Em termos práticos, apesar de o Focem ter estado, até o presente momento, majoritariamente determinado por questões conjunturais²⁵, ao invés de balizado por uma estratégia sustentável de longo prazo para reduzir disparidades reais, deve-se reconhecer o pioneirismo dessa tentativa para o enfrentamento das assimetrias e desigualdades nacionais e sociais dentro de cada país, e do bloco de integração como um todo, gerando um precedente positivo no tratamento comunitário para os problemas que afetam a região.

25 Destaca-se, por exemplo, a realização de projetos de saneamento, moradia, água potável, reabilitação de rodovias e de vias férreas, instalação de redes elétricas, dentre outros. Atualmente, em meio à pandemia do Covid-19, fundos também foram destinados para contribuir ao combate contra o Coronavírus.

Em termos de integração política, duas questões merecem destaque nesta etapa. A primeira delas diz respeito à ampliação do bloco para o resto da região, robustecendo, como lembra Visentini (2013), a possibilidade de uma ação estratégica, no plano global, que reverta a marginalização crescente sofrida pela América do Sul. No período em tela, Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela passaram a adquirir a condição de Estados Associados, em virtude de haverem apresentado a respectiva solicitação ao CMC²⁶. Com relação à Venezuela e à Bolívia em particular, mediante os Protocolos de Adesão de 2006 e de 2015, respectivamente, foi aprovada a incorporação desses países como membros plenos do bloco. No caso da Venezuela, a incorporação somente se efetivou em 2012, uma vez efetuadas as ratificações por parte dos congressos dos Estados partes. Já a Bolívia ainda aguarda as referidas ratificações, tendo reiterado na Reunião de Cúpula do Mercosul de março de 2021 – encontro ao qual compareceu como membro associado – a disposição em fazer parte do bloco como membro pleno. O quadro exposto evidencia o impulso aglutinador que marcou o Mercosul à época, baseado no entendimento de que uma articulação e uma política de boa vizinhança mais abrangentes abririam novas possibilidades para a integração em áreas estratégicas como a energética e de infraestrutura, principalmente, assim como para construir uma certa autonomia estratégica do bloco na periferia da geopolítica mundial²⁷.

A segunda questão que merece destaque se refere à criação, no período em tela, de novas esferas institucionais, tais como o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, a Alta Representação-Geral do Mercosul e a Unidade de Apoio à Participação Social, que, ainda que essencialmente consultivas, desafiaram a estrutura minimalista original do bloco²⁸. Com relação ao primeiro órgão mencionado, após diversas negociações, mediante Decisão CMC n. 23/2005, foi aprovado o seu Protocolo Constitutivo, dando-se, assim, um passo, ainda que tímido, para avançar rumo à ampliação da representação política, à democratização e à legitimação do bloco mercosulino. Apesar das relevantes competências atribuídas, tal como a de velar pela observância das normas do Mercosul e pela preservação

26 O quadro se completa com Guiana e Suriname, que assumiram tal condição apenas em 2013.

27 Entretanto, outras articulações para fora da região também foram buscadas. Entre 2006 e 2014, o Mercosul procurou estreitar laços com outros países em desenvolvimento, assinando acordos ou memorandos de entendimento com países como Marrocos, Israel, Paquistão, Turquia, Jordânia, Egito, Palestina, Síria, Índia, Líbano, Tunísia, Singapura e Coréia do Sul. Para mais informações, ver Granato (2015).

28 Sobre os desafios da reforma institucional do Mercosul nessa segunda década de funcionamento, ver Caetano, Vázquez & Ventura (2009).

do regime democrático nos Estados partes, deu-se ao Parlasul o status de um órgão meramente consultivo, desprovido de poderes decisórios, de controle ou de fiscalização²⁹. Já o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, com sede em Buenos Aires, foi criado mediante a Decisão CMC n. 14/2009, com o objetivo de contribuir com o estabelecido no Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul de 2005, através do desenho e do seguimento de políticas públicas na matéria. Por sua vez, reconhecendo a importância de contar com um órgão que contribua para o desenvolvimento e o funcionamento do processo de integração, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária em diversos temas fundamentais, mediante a Decisão n. 63/2010, o CMC criou o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul, tendo sido o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães o primeiro em ocupar esse cargo, cujas atribuições visavam, essencialmente, atender as demandas de aprofundamento do bloco. Por último, através da Decisão n. 65/2010, foi criada, no âmbito da referida Alta Representação, a Unidade de Apoio à Participação Social, com a finalidade de atuar como um canal institucional de diálogo com a sociedade e com os movimentos e organizações sociais.

Por fim, a renovação experimentada pelo Mercosul, nesta segunda década de funcionamento, também remete ao desenvolvimento da sua dimensão social. Tal característica o distingue do Mercosul dos anos 90, centrado no aspecto econômico-comercial da integração. Uma das conquistas mais relevantes neste assunto é a representada pelo Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados partes do bloco, aprovado mediante a Decisão CMC n. 28/2002, que simplifica os procedimentos de solicitação de residência. Apesar de que houve grande manifestação e mobilização de organizações de imigrantes e de apoio aos imigrantes para sua entrada em vigência, esta conquista só se fez realidade gradativamente, sendo assumida bilateralmente entre Brasil e Argentina em 2005, com Uruguai em 2006 e finalmente para todo o bloco em novembro de 2009, com a ratificação do Paraguai, que até então havia assinado, porém não concluído, os trâmites necessários para a sua vigência definitiva. De forma similar aconteceu com os direitos previdenciários contidos no Acordo Multilateral de Seguridade Social, aprovado mediante Decisão CMC n. 19/1997, que apenas entrou em vigência

29 Sediado na cidade de Montevidéu, o órgão em questão é integrado por 318 parlamentares, os quais se dividem por país segundo a proporção populacional, de tal maneira que o Brasil se representa com 121 parlamentares, a Argentina com 81, o Uruguai com 63, o Paraguai com 30, e a Venezuela com 23. Atualmente, a eleição para parlamentares do Parlasul ocorre de forma indireta na maioria dos países membros, com exceção do Paraguai e da Argentina, que já aprovaram e internalizaram a norma que prevê eleições diretas.

em 2005³⁰.

Em matéria de educação, se bem o Setor Educacional do Mercosul atua desde 1992, foi apenas em 2004 que, mediante a Decisão n. 33, foi criado o Fundo de Financiamento desse Setor, que vem tornando possível a sua operacionalização, no referente à elaboração de estudos e formulação de medidas. Além dos diversos mecanismos relativos ao credenciamento de cursos e à mobilidade acadêmica, aprovados neste período, o referido Fundo tem se mostrado um fator importante, como já dito, para o impulsionamento, de modo geral, da política educativa regional.

Por último, em matéria de política de desenvolvimento social, criou-se, neste período, mediante a Decisão n. 03/2007, o Instituto Social do Mercosul, com sede em Assunção, com o objetivo de dotar o bloco de uma instância técnica de investigação no campo das políticas sociais e de implementação de linhas estratégicas, apostando para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do Mercosul. Em convergência com esse grande objetivo, em 2010, o CMC aprovou, mediante as Decisões ns. 64 e 67, de 16 de dezembro, um plano de ação para a estruturação progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul³¹, bem como um esquema para a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, respectivamente.

Em suma, conforme foi possível perceber, nesta segunda década de funcionamento do bloco, o Mercosul foi concebido para além da dimensão econômico-comercial, a que se encontrava restrito na etapa anterior. Essa constatação, conforme visto ao longo desta seção, representa, também, um dos principais diferenciais da reconfiguração do bloco.

A Tendência à Precarização do Mercosul (2011-2021)

A partir de 2011 e com uma nova guinada conservadora se consolidando na região, o Mercosul também foi experimentando mudanças gradativas em

30 O referido Acordo garante que os direitos à previdência social sejam reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados partes, possibilitando a totalização dos períodos de contribuição previdenciária e a implementação do benefício.

31 Conforme a normativa citada, o citado Estatuto estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os cidadãos dos Estados partes do bloco, e será estruturado sobre a base da implementação de: a) uma política de livre circulação de pessoas na região; b) da igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os cidadãos dos Estados partes; c) da igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação. Concluído o Estatuto, o texto foi apresentado na Reunião de Cúpula de março de 2021, sob a presidência pró-tempore da Argentina, e pode ser acessado através do site oficial do Mercosul.

relação à década anterior. Entre 2011 e 2016, verificam-se ainda alguns avanços institucionais em matéria social, que corroboram uma tímida tentativa de dar continuidade aos esforços de adensamento de um Mercosul multidimensional de caráter mais amplo, conforme idealizado na etapa anterior. Já a partir de 2016, no contexto de “uma estratégia agressiva de retomada da hegemonia do sistema, cujos resultados apontam para a posta em prática do desmonte dos Estados Sul-Americanos através do retorno imediato de políticas de privatização e ajuste fiscal que compõem a cartilha neoliberal” (Sarti 2017, 102), resulta possível verificar que o retorno para o modelo do regionalismo aberto clássico adquiriu contornos mais claros.

Algumas das principais conquistas que, a partir de 2011, deram continuidade ao desenvolvimento da nova dimensão social do Mercosul, característica dos esforços de renovação da década anterior, foram em matéria de política social, educacional, de transporte e trabalhista. Mediante a Decisão n. 12/2011, foi aprovado o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, com a finalidade de articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidassem a dimensão social no bloco com o compromisso de combater as desigualdades e promover a inclusão social³². Por sua vez, visando ao aperfeiçoamento, à ampliação e à articulação das iniciativas de mobilidade acadêmica em educação, através da Decisão n. 36/2012 foi criado o Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul, considerando estudantes e docentes para cursos de graduação e desenvolvimento de pesquisas conjuntas entre programas de pós-graduação.

Com relação ao tema de transporte, a Placa Comum de Identificação de Veículos do Mercosul foi aprovada pela Resolução GMC n. 33/2014, e tornou-se obrigatória nos Estados partes a partir de 2016 para os veículos novos. Esta medida visa a garantir a livre circulação de veículos, facilitar as atividades produtivas e, ao mesmo tempo, combater delitos transfronteiriços. Por último, em julho de 2015, foi aprovada a nova Declaração Sócio-Trabalhista do Mercosul, através da qual os Estados se comprometem a formular e pôr em prática políticas ativas de trabalho digno, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores articuladas com políticas econômicas e sociais, de modo a favorecer a geração de oportunidades

32 No contexto do citado Plano, cabe esclarecer que os Estados partes decidiram um esquema de eixos, diretrizes e objetivos prioritários, que têm por meta erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, prover assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; universalizar a saúde; universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho digno e aos direitos de seguridade social; promover a sustentabilidade ambiental; e estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

de ocupação e renda, elevar as condições de vida dos cidadãos, e promover o desenvolvimento sustentável da região. O quadro anterior se completa com a Decisão CMC n. 22, também de 2015, que aprova a continuidade do Focem, embora o Brasil, o seu maior contribuinte, venha incorrendo, no período de estudo, em atrasos no pagamento das suas contribuições.

Os instrumentos antes expostos refletem, ainda que de forma tímida se comparados com o número e abrangência das iniciativas da década anterior, a preocupação da condução política do bloco na manutenção e consolidação da dimensão social do Mercosul. Entretanto, a retomada do modelo do regionalismo aberto não se fez esperar, e as evidências que mais claramente indicam esse caminho são as recentes pretensões de “flexibilização” da TEC e de revogação da Decisão CMC n. 32/00, as medidas de enxugamento da arquitetura institucional do bloco, e, por fim, a decisão relativa à suspensão da Venezuela do Mercosul. Se o objetivo do aperfeiçoamento do bloco parece melhor representar a ação política a respeito do Mercosul na década passada, nesta etapa é o termo precarização que melhor descreve a “flexibilização” do Mercosul defendida por alguns dos Estados membros.

No que diz respeito ao primeiro ponto, nesta última década em questão, a expressiva diminuição do comércio intrabloco – em função, principalmente, das crises industriais do Brasil e da Argentina, bem como de uma maior presença chinesa na região –, e o espelhamento em integrações comercialistas como a da Aliança do Pacífico³³, colocaram em discussão a pertinência de o Mercosul se manter no caminho de aspirar a constituir um mercado comum, ou o questionamento de se seria mais conveniente voltar ao estágio mais precário de mero acordo de livre comércio, sem a TEC, sem regras de negociação conjunta com terceiros países e, fundamentalmente, sem o objetivo do enfrentamento conjunto e articulado da vulnerabilidade externa característica dos países do bloco. A Decisão CMC n. 32/00, que garante a referida negociação conjunta, veio sendo discutida, por exemplo, nos últimos anos, como um entrave às negociações comerciais entre a União Europeia (UE) e o Mercosul³⁴, pelo menos até a assinatura do acordo interregional em

33 Ver Merino (2017).

34 Por exemplo, como ressaltado em Cavalcanti & Granato (2020), em visita à Argentina em outubro de 2016, Temer defendeu a flexibilização das regras do Mercosul com o objetivo de formalizar o Acordo UE-Mercosul, posição também apoiada por Macri. De fato, por ocasião da visita de José Serra a Buenos Aires, em maio de 2016, a ministra das Relações Exteriores do governo Macri, Susana Malcorra, ao se referir a tal acordo interregional indicou a necessidade de “aperfeiçoar” o Mercosul, incorporando novas disciplinas afinadas com os processos de integração mais modernos. Já Serra se referiu, também, à renovação do Mercosul para “corrigir o que precisa ser corrigido”, aludindo especificamente à alteração da Decisão CMC n. 32/2000 e à TEC. Os argumentos de Serra foram retomados no período de Bolsonaro, após a

28 de junho de 2019, e que aguarda ratificação dos parlamentos nacionais. Argentina, Brasil e Uruguai têm se manifestado, em diferentes momentos, como favoráveis à “flexibilização” do Mercosul, eufemismo esse que, como adverte Barros (2021), tem por objetivo, em definitivo, acabar com a TEC que, ainda que tenha perdido fôlego em função da queda do intercâmbio comercial do período, continua a ser um dispositivo chave para avançar para acordos mais profundos e equilibrados. Nesse sentido, como bem lembra Amorim (2011, 99), “o coração do Mercosul é a Tarifa Externa Comum [...] Historicamente, os acordos que geraram integração não eram apenas comerciais: eram acordos de união aduaneira”.

Ainda que, a partir da convergência ideológica entre o governo Macri, na Argentina, e os governos Temer e Bolsonaro, no Brasil, e, recentemente, entre esse último e o governo Lacalle Pou, no Uruguai, a proposta de flexibilização do bloco tenha aparecido com mais ênfase, também é possível afirmar que tal entendimento não é unânime no Mercosul, e um episódio recente o exemplifica. Em reunião dos coordenadores nacionais do bloco, realizada por videoconferência em abril de 2020, o governo argentino, através da sua Chancelaria, anunciou a sua retirada das futuras negociações do bloco regional relativas aos tratados de livre comércio previstos com países como Coreia do Sul, Singapura, Líbano, Canadá e Índia. Em comunicado à imprensa, a Chancelaria argentina também expressou que a incerteza no mundo inteiro e a própria situação da economia do país aconselham a decisão em questão, mas que continuará, contudo, a acompanhar o andamento do Acordo Mercosul-União Europeia, “sem entrar em debates, por ora, estéreis”³⁵. Nesse mesmo comunicado, o governo argentino relatou, ainda, que a referida decisão o diferencia das posições adotadas por outros Estados do bloco, que procuram, em meio à pandemia do Covid-19, acelerar as negociações de abertura comercial com outros países do mundo. Contudo, e apesar do posicionamento do governo Fernández, vem se constatando um predomínio da clássica preocupação que guiou o Mercosul desde o início, que não é outra que a da competitividade, a da eficiência, a de o bloco se inserir nos fluxos comerciais internacionais, principalmente frente às exigências da estratégia global de segmentação produtiva adotada pelas empresas transnacionais, as chamadas “cadeias globais de valor”, a cuja dinâmica, segundo a nova perspectiva hegemônica, o bloco mercosulino deveria se sujeitar e acomodar³⁶.

assinatura do Acordo UE-Mercosul. Sobre as políticas dos governos Macri, Temer e Bolsonaro voltadas ao Mercosul, ver Busso & Zeliovich (2016); Miranda (2019); Frenkel & Azzi (2021), respectivamente.

³⁵ Ver Argentina (2020).

³⁶ Na Reunião de Cúpula do Mercosul de março de 2021, também ficou retratado o quadro de

Com relação ao segundo ponto aqui levantado, relativo às medidas de enxugamento da institucionalidade do bloco, parece ter ficado clara, nesta última década, a retomada do ideário neoliberal e gerencialista, principalmente no que diz respeito a uma reorientação da arquitetura institucional voltada para um bloco que deve reafirmar seu caráter essencialmente comercial³⁷. Nesse sentido, a Decisão CMC n. 19/2019 é clara ao estabelecer um plano de ação de revisão da estrutura institucional do Mercosul (2020-2021), “com vistas a avaliar a sua adequação à etapa atual do processo de integração e a torná-la mais enxuta e eficiente, eliminando duplicação de esforços”. A proposta de retornar a um Mercosul minimalista, com uma estrutura institucional adequada e eficiente pautada pelos objetivos comerciais do bloco, viu-se refletida, também, nas Decisões CMC ns. 6 e 30, de 2017, mediante as quais foi suprimido o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul, e a Unidade de Apoio à Participação Social, desprovida da estrutura originalmente prevista para o cumprimento dos seus objetivos, passou a integrar a estrutura da Secretaria do Mercosul.

Por fim, há um último aspecto que contribui para corroborar a mudança de paradigma no Mercosul. Esse aspecto refere-se ao desmonte da expansão do Mercosul para o resto da América do Sul, em oposição aos termos em que essa ampliação buscou ser privilegiada na década precedente, ou seja, em articulação com as premissas de cooperação Sul-Sul, de soberania e de autonomia estratégica. Nesta última década sob análise, a decisão sobre a suspensão da Venezuela do bloco, em aplicação do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul de 2011³⁸, comparece, nesse contexto maior, como um elemento que questiona o modelo do Mercosul ampliado, dando por suposto que outras iniciativas “mais modernas”, circunscritas ao livre comércio e com foco nas cadeias globais de valor, virão a ter, de fato, mais êxito.

Considerações Finais

Tal como ficou retratado ao longo deste trabalho, a integração regional

discordâncias antes descrito.

37 De fato, a partir de 2016/2017, dentre a normativa que ganhou destaque no bloco podemos mencionar o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, aprovado mediante Decisão CMC n. 3/2017; o Acordo sobre Facilitação do Comércio do Mercosul, aprovado por Decisão CMC n. 29/2019 e o Acordo sobre Comércio Eletrônico do Mercosul, aprovado através da Decisão CMC n. 15/2020.

38 Cabe esclarecer que tal instrumento também foi aplicado para suspender o Paraguai em 2012, na ocasião da destituição do ex-presidente Lugo.

é um projeto político de grande relevância para Estados da periferia capitalista como os sul-americanos, e, como tal, sempre assumirá determinadas escolhas em termos de modelos ou paradigmas a serem seguidos e implementados. Não há regionalismo neutro, e o perpassar histórico-institucional do Mercosul aqui apresentado corrobora tal afirmação.

Abandonada qualquer possibilidade de desenvolver uma coordenação e cooperação interindustrial, assim como pensado originariamente por Brasil e Argentina, o Mercosul orientou-se, nos anos 90, por um modelo de integração aberto aos mercados, com uma estrutura institucional mínima que desse conta desse objetivo, pautado pelo ideário neoliberal hegemônico à época. Já sob comando dos governos populares e progressistas da região, na primeira década do século XXI, outras dimensões temáticas e países se fizeram presentes no bloco mercosulino, na tentativa de ampliar o Mercosul sob uma perspectiva que tinha no equilíbrio interno e autonomia externa seu núcleo central.

Ao longo desta última década de funcionamento, em meio a uma guinada conservadora na região, o Mercosul vem trilhando o caminho da precarização e fragilização. Retomada a modalidade do regionalismo aberto, o Mercosul hoje, entretanto, não mais orientado está pelo objetivo original do Tratado de Assunção de constituir um mercado comum. Conforme evidenciado nas discussões recentes das autoridades políticas dos países do bloco, a pregoada “modernização” e “flexibilização” da integração regional vem sendo pautada pela tentativa de o desmonte da, ainda que imperfeita, arquitetura institucional e normativa construída ao longo de vinte e cinco anos de história, no entendimento de que – nos termos dos próprios defensores da referida modernização –, a negociação individual de acordos de livre comércio seria um fator chave para uma inserção bem-sucedida nas cadeias globais de valor. Resgatar o legado dos acordos precursores é preciso.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso. 2011. “Que no lesionen el corazón del Mercosur”. In: C. Amorim. *Conversas com jovens diplomatas* (87-120). São Paulo: Benvirá.
- Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2020. *Comunicado de Prensa* n. 83/20 de 24 de Abril. Access on Mar. 24 2021. Available at: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-el-mercosur>
- Balassa, Bela. 1961. *Teoría de la Integración Económica*. México: Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 1987. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: UnB.

- Barros, Pedro Silva. 2021. "A agenda uruguaia para tornar o Mercosul mais flexível". *Latinoamérica21*, February 24, 2021. Access on Feb. 24, 2021. <https://latinoamerica21.com/br/a-agenda-uruguaia-para-tornar-o-mercopol-mais-flexivel>
- Bouzas, Roberto. 2001. "El MERCOSUR diez años después: ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?". *Desarrollo Económico*, 41(162): 179-200.
- Busso, Anabella & Julieta Zeliovich. 2016. "El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?". *Conjuntura Austral*, 7(37): 17 - 24.
- Caetano, Gerardo. 2007. "Mercosul: Quo Vadis?". *Diplomacia, Estratégica Política* (5): 144-181.
- Caetano, Gerardo; Mariana Vázquez & Deisy Ventura. 2009. "Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto". In: G. Caetano (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas* (21-76). Montevideo: CEFIR/Trilce.
- Cavalcanti, Flávia Guerra & Leonardo Granato. 2020. "Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina". *Sul Global*, 1(2): 64-96.
- Cepal. 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Constantino, Agostina & Francisco J. Cantamutto. 2018. "El Mercosur como forma de integración dependiente (1991-2015)". *CONfines*, (26): 11-43.
- Ferrer, Aldo. 2006. *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frenkel, Alejandro & Diego Azzi. 2021. "Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?". *Nueva Sociedad*, (291): 169-181.
- Fuentes, Juan Alberto. 1994. "El regionalismo abierto y la integración económica". *Revista de la CEPAL*, (53): 81-89.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2002. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre; Rio de Janeiro: UFRGS; Contraponto.
- Granato, Leonardo. 2015. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris.
- Granato, Leonardo. 2016. "Mercosur, asimetrías e integración productiva: Discusión y balance a 25 años de la creación del bloque". *Caderno CRH*, 29(77): 381-394.

- Granato, Leonardo. 2020. "Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil". *Izquierdas*, (49): 797-809.
- Granato, Leonardo & Ian Rebouças Batista. 2017. "Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional". *Cadernos PROLAM/USP*, 16(31): 5-29.
- Katz, Claudio. 2006. *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Lavagna, Roberto. 1998. *Argentina Brasil Mercosur: una decisión estratégica 1986-2001*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Lima, Maria Regina Soares de & Marcelo Vasconcelos Coutinho. 2008. "Integração Moderna". *OIKOS*, 5(1): 1-17.
- Merino, Gabriel. 2017. "Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo". *Relaciones Internacionales*, (52): 17-37.
- Miranda, Samir Perrone de. 2019. "A 'nova política externa brasileira' de Temer para a América do Sul". *Conjuntura Austral*, 10(51): 126-138.
- Porta, Fernando. 2015. "La utopía del 'MERCOSUR social y productivo' y el fantasma del 'MERCOSUR comercial'". In: D. García-Delgado & C. Ruiz del Ferrier (Comps.). *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas* (pp. 105-111). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Rapoport, Mario. 2009. "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos". *Diplomacia, Estrategia e Política*, (10): 26-50.
- Rapoport, Mario & Amado Cervo (Comps.). 2002. *El Cono Sur: una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Riggirozzi, Pía & Diana Tussie (Eds.). 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Nueva York: Springer.
- Ríos, Sandra & Pedro da Motta Veiga (2007). "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas". *Série Comércio Internacional*, n. 82. Santiago: CEPAL.
- Sarti, Ingrid. 2017. *Desafios à Esquerda. Notas sobre a Integração em tempos de Montevideo*. Udelar.
- Treacy, Mariano. 2021. *¿Por qué es tan difícil consolidar la integración regional? Tensiones en la construcción del MERCOSUR a través de un análisis de la integración productiva de la cadena automotriz*. Buenos Aires: Teseo.

Visentini, Paulo G. Fagundes. 2013. *A projeção internacional do Brasil: 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Williamson, John (Ed.). 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

RESUMO

O Mercosul experimentou diversas mudanças ao longo de seus trinta anos de funcionamento, que remetem aos modelos de regionalismo aberto e de regionalismo multidimensional. Com base nesse argumento, busca-se apresentar, neste trabalho, alguns apontamentos interpretativos, em uma perspectiva histórica e institucional, com o intuito de fornecer subsídios para um balanço do bloco, nas suas três décadas de funcionamento. Com foco na dinâmica institucional interna do Mercosul e utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental, este trabalho discute os modelos de integração adotados e as principais medidas associadas aos respectivos modelos ao longo da trajetória do bloco. Conclui-se acerca da recente retomada do paradigma do regionalismo aberto em meio a uma tendência à precarização do Mercosul.

PALAVRAS-CHAVE

Regionalismo Aberto; Regionalismo Multidimensional; Mercosul.

Recebido em 01 de abril de 2021

Aceito em 30 de maio de 2021

DEFESA NACIONAL E DESENVOLVIMENTO: DIÁLOGOS ENTRE O SIGNIFICADO DE “AUTONOMIA” EM HÉLIO JAGUARIBE E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

Pedro Nogueira da Gama Correio¹

Introdução

Segundo Ferrater Mora, no vocabulário filosófico, o termo “autonomia” é empregado geralmente de duas formas. Primeiramente, há o significado ontológico, no qual se parte do princípio de que certos âmbitos da realidade são independentes, regidos por um conjunto de regras e leis distintas. A autonomia não implica que determinado âmbito não seja regido pelas regras e leis de outro âmbito, total ou parcialmente. Há também o significado ético. Afirma-se, por exemplo, que uma lei moral é autônoma quando seu fundamento se encontra em si mesma, sendo a razão própria de sua legalidade. Em outras palavras, está relacionada à condição da vontade humana de se autodeterminar, segundo regras ou leis morais definidas pelo próprio homem, sendo livre de influências estranhas ou exógenas que o submetam (Mora 2001, 234-235).

De acordo com o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, a palavra “autonomia” é polissêmica e apresenta diferentes significados. Diz respeito à capacidade do homem de se autogovernar. Em seu sentido jurídico, relaciona-se com o direito de um indivíduo tomar decisões livremente ou ainda de uma instituição determinar as regras de sua conduta, sem que haja restrições ou imposições externas. Nos campos do Direito Internacional e das Relações Internacionais, relaciona-se ao direito reconhecido a um país de se guiar e agir segundo suas próprias leis. Sobre esse último significado, é perceptível a proximidade inevitável com o conceito de “soberania” (Houaiss 2004, 351).

¹ Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador de pós-doutorado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil.

Em seus abundantes estudos sobre o desenvolvimento econômico, político e social do Brasil, as relações internacionais contemporâneas e os assuntos de segurança e defesa nacional, o cientista político e sociólogo Hélio Jaguaribe apresentou diversas reflexões sobre o problema da “autonomia” do Brasil uma vez que integra um sistema mundial de Estados e por se inserir no interior do sistema econômico capitalista.

Há uma escassez de pesquisas mais profundas no Brasil com temática semelhante sobre o cientista político dentro do campo dos estudos de Defesa. Seguramente nota-se que os estudos a partir da obra de Jaguaribe têm focado, em boa medida, a análise de sua produção do ISEB, sendo concentrados no campo da Política e da Economia, particularmente no tocante ao Desenvolvimento Econômico. É pertinente, por conseguinte, lançar um olhar sobre a obra intelectual de um “intérprete do Brasil” relevante como Jaguaribe que trata de questões que interrelacionam Desenvolvimento e Defesa Nacional.

Quais seriam os significados atribuídos por Jaguaribe para “autonomia” do Brasil? E em que medida suas ideias sobre “autonomia” dialogam com as principais políticas públicas relacionadas ao tema da defesa, formuladas no Brasil nas últimas décadas: a Política Nacional de Defesa e, em especial, a Estratégia Nacional de Defesa em suas diferentes versões?

Hélio Jaguaribe: Apontamentos Biográficos

Hélio Jaguaribe Gomes de Matos (Paiva 2010) nasceu no dia 23 de abril de 1923 no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, e faleceu no dia 09 de setembro de 2018 no Rio de Janeiro, aos 95 anos. Seus pais foram Francisco Jaguaribe de Matos e Francelina Santos Jaguaribe de Matos. Hélio Jaguaribe foi aluno do colégio Santo Inácio e graduou-se em Direito pela PUC, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 1946. Em seguida, ele trabalhou no escritório de advocacia de San Tiago Dantas. Posteriormente, junto com Reynaldo Reis, abriu seu próprio escritório de advocacia.

Seu ecletismo intelectual, marca de sua trajetória, se revelou desde cedo. Tornou-se responsável pelo suplemento de cultura “A Quinta Página”, do *Jornal do Comércio*, em 1949, criado com o apoio do poeta modernista Augusto Frederico Schmidt. Esse importante meio jornalístico propiciou visibilidade a diversas análises sobre a cultura brasileira, formulada por um conjunto de intelectuais como Israel Klabin, Oscar Lorenzo Fernandez, Jorge Serpa Filho, Roland Corbisier, entre outros. Entre os temas abordados por Jaguaribe em seus artigos, deve-se destacar o fascismo, a política de clientela

e a política ideológica.

A partir de 1952, Jaguaribe e outros intelectuais, residentes no Rio de Janeiro e em São Paulo, passaram a se encontrar no último fim-de-semana de cada mês no Parque Nacional de Itatiaia. Em um espaço cedido pelo Ministério da Agricultura, esse seleto grupo se reunia com o intuito de examinar e refletir sobre questões e problemas que a sociedade brasileira deveria se debruçar a fim de superar o subdesenvolvimento. O “grupo de Itatiaia”, como ficou conhecido, em suas cinco reuniões, contou com a presença, além do próprio Jaguaribe, de pensadores como Cândido Mendes de Almeida, Alberto Guerreiro Ramos, Oscar Lorenzo Fernandez, Inácio Rangel, Israel Klabin, Rômulo Almeida, Heitor Lima Rocha, Evaldo Correia Lima e Ottolmy da Costa Strauch, provenientes do Rio de Janeiro, além de Roland Corbisier, Vicente Ferreira da Silva, Ângelo Simões de Arruda, Almeida Sales, Paulo Edmur de Sousa Queiroz e Miguel Reale, residentes em São Paulo, entre outros.

Em 1953, parte do “grupo de Itatiaia”, particularmente aqueles que residiam no Rio de Janeiro, junto com Roland Corbisier, que se mudou para a capital federal em 1954, foi responsável por organizar e fundar o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP). Jaguaribe foi seu secretário-geral. Através de autofinanciamento, em 1953 e nos três anos seguintes, o IBESP publicou cinco edições dos chamados “Cadernos do Nosso Tempo”, uma revista que reunia ensaios sobre sociedade e economia. Seus ensaios resumiam as ideias principais do IBESP e apontavam para a necessidade de reformas estruturantes do Estado brasileiro. Entre os artigos de Jaguaribe, deve-se destacar *A crise brasileira*, publicado em outubro / dezembro de 1953, e *Para uma política nacional de desenvolvimento*, presente na última edição da revista, em janeiro / março de 1956.

Os membros do IBESP almejavam ter influência sobre as decisões governamentais no tocante ao desenvolvimento. Assim, decidiram ampliar sua ação. Contando com a crucial contribuição do educador Anísio Teixeira que, em 1955, cumpria um papel significativo no Ministério da Educação, foi estabelecido nesse ministério, por decreto do governo Café Filho, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Apesar de formalmente vinculado, o ISEB não sofreu interferências diretas do ministro, à época, Cândido Mota Filho. Para concretizar suas ideias, uma das principais iniciativas do ISEB foi instituir um curso regular, voltado em especial para indicados pelos órgãos do serviço público, compreendendo temas de economia, política, sociologia, filosofia e história, com a duração de um ano letivo.

Contando com um conselho consultivo, um conselho curador e os departamentos de economia, filosofia, história e sociologia e ciência política, sendo o último departamento chefiado por Jaguaribe, o ISEB organizou

publicações, conferências e cursos ministrados por seus membros, como o próprio Jaguaribe, Corbisier, Evaldo Correia Lima, Álvaro Vieira Pinto, Cândido Mendes de Almeida e Alberto Guerreiro Ramos, além de outros intelectuais em sintonia com suas ideias e reflexões, como Nelson Werneck Sodré e Celso Furtado. Dessa forma, o ISEB se consolidou como um dos mais relevantes centros de pensamento e debate sobre questões relacionadas ao nacionalismo, o desenvolvimento e a industrialização. Desses debates, nasceu um conceito fundamental, o “nacional-desenvolvimentismo”.

Cabe enfatizar que, sendo uma instituição cultural criada em 1955 como um órgão do Ministério da Educação e Cultura, o ISEB (Abreu 2010) se destinou ao estudo, ao ensino e à divulgação das ciências sociais, tendo como ideia basilar a compreensão e a análise crítica da realidade brasileira e a elaboração de instrumentos teóricos que permitissem o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional, entendido como a superação do país de sua condição colonial e subdesenvolvida, alcançável somente através de uma industrialização autônoma e crescente. Segundo a ideologia do ISEB, a política de desenvolvimento deveria ser nacionalista, única capaz de conduzir à emancipação e à soberania, e apoiada pela burguesia industrial nacional, pelo proletariado, pelos grupos técnicos e administrativos e pelos intelectuais, em oposição à burguesia latifundiária mercantil e à ampla parcela da classe média “parasitária”.

Segundo o próprio Jaguaribe, em entrevista ao programa “Memória política” da TV Câmara (2020), realizada no dia 13 de maio de 2003, a “alma” do ISEB foi seu conjunto de estudos para formar um olhar industrializante. O desenvolvimento industrial nacional deveria contar com uma virtuosa “aliança entre a burguesia industrial, o proletariado urbano e a classe média técnica”. Nessa entrevista, Jaguaribe descreve uma oposição entre as classes sociais, mas não no tradicional sentido “burguesia versus trabalhadores”. A clivagem era de outra natureza: “classe média técnica versus classe média clientelista; burguesia industrial versus burguesia mercantil; proletariado industrial versus campesinato domesticado pelo latifúndio”. Descrita de outra forma, havia uma divisão na sociedade entre “atraso” e “modernidade” (Câmara dos Deputados 2020).

Ao publicar *O nacionalismo na atualidade brasileira*, ao final de 1958, Jaguaribe acaba por precipitar uma crise no interior do ISEB. Nesse livro, Jaguaribe se mostrava avesso ao que considerava um radicalismo de posicionamentos que se apropriavam do nacionalismo e o tornavam simbolicamente contrário a participação de capitais estrangeiros na dinâmica do desenvolvimento brasileiro. A crítica ao livro não se originou no ISEB, mas de movimentos capitaneados por jornais e pela União Nacional dos

Estudantes (UNE). Esses movimentos objetavam a análise de Jaguaribe à política do petróleo e da petroquímica e seu alinhamento a favor da exploração do setor pelo capital privado. Segundo Jaguaribe, esses investimentos externos permitiriam superar o problema da precariedade técnica e de capital, mostrando-se, portanto, úteis e proveitosos. Sustentando seu argumento em defesa das empresas privadas, havia a tese na qual o Estado brasileiro era incapaz, do ponto de vista gerencial, devido ao seu caráter clientelista e cartorial, fruto do subdesenvolvimento.

O debate culminou em uma crise interna que basicamente evidenciava a disputa sobre o real propósito do ISEB. Após mudanças na estrutura do instituto e a constatação de que tais alterações lhe eram desfavoráveis, em 1959, Jaguaribe decidiu por se afastar do ISEB.

Entre 1959 e 1964, Jaguaribe atuou como empresário, expandindo a Companhia Ferro e Aço de Vitória, de sua família. Com o início do regime militar em março de 1964, ele condenou a derrubada do Presidente João Goulart, renunciou à presidência da siderúrgica e deixou o país, indo lecionar sociologia nos Estados Unidos. Foi professor na Universidade de Harvard entre os anos de 1964 e 1966, na Universidade de Stanford entre 1966 e 1967 e no Massachusetts Institute of Technology entre 1968 e 1969. Regressando ao Brasil em 1969, assumiu a Diretoria de Assuntos Internacionais nas Faculdades Integradas Cândido Mendes.

Com base em uma palestra proferida em 1973, realizada no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Jaguaribe publicou o livro *Brasil: crises e alternativas* no ano seguinte. A temática era um estudo analítico sobre a crise do populismo e o regime militar após 1964. Nesse livro, ele recuperou parte de suas ideias desenvolvimentistas.

Cabe enfatizar a antiga ideia sobre a necessidade da entrada de capitais estrangeiros. A promoção do desenvolvimento a partir de um empreendimento majoritariamente estatal não teria sido possível devido à ausência de condições dos governos populistas entre os anos 1940 e 1960, tendo como consequência a crise que afetou o Brasil nos anos 1960. Seguindo essa lógica, Jaguaribe ressaltava a participação do capital estrangeiro nos resultados econômicos positivos do regime militar.

Jaguaribe coordenou um projeto em 1985, sob encomenda do governo José Sarney, intitulado “Brasil 2000”. No ano seguinte, o estudo foi publicado com um novo título, *Brasil 2000: para um novo pacto social*. De acordo com o relatório feito, o Brasil se encontrava em situação semelhante a dos países africanos e asiáticos em relação às condições de bem-estar social, independentemente de ocupar a posição de oitava economia mundial. Por exemplo, 65% da população brasileira passavam fome, vivendo precariamente.

Além do diagnóstico, o estudo tinha um caráter propositivo, ao estabelecer uma estratégia de elevação dos padrões de vida da população ao longo de 15 anos de forma a atingir patamares análogos aos da Grécia e Espanha. Essa estratégia mirava em quatro aspectos a serem atacados: produção de alimentos, geração de empregos, elevação dos salários e ampliação e agilidade dos serviços sociais.

A segunda parte do estudo foi publicada em 1988. *Brasil: reforma ou caos* mostrava um quadro perturbador para a conjuntura do país. Com base em documentos, estatísticas e comparações, o novo estudo apresentava um agravamento dos males sociais ano após ano, o que conduziria ao caos social no início dos anos 1990. Como os investimentos sociais necessários para a reversão do cenário eram considerados irrealizáveis, esse estudo prescrevia o seguinte receituário: a renegociação da dívida externa, o aumento da carga tributária e a reestruturação do Estado brasileiro.

Ao lado de André Franco Montoro, José Richa e José Serra, Jaguaribe fundou, em meados do ano de 1988, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em sua atuação partidária, cabe enfatizar a participação na campanha à Presidência da República de Mario Covas e o trabalho no diretório nacional e no comitê executivo do partido.

Um novo quadro da situação e dos problemas do Brasil, apontando uma série de alternativas e opções, foi publicado por Jaguaribe em 1989 sob o título de *Alternativas do Brasil*. Jaguaribe decide participar mais fortemente na vida política ao compor, em abril de 1992, junto com outros membros do PSDB, como Celso Lafer e Sérgio Paulo Rouanet, o segundo corpo ministerial do governo Fernando Collor de Mello. Assim, deixou os cargos partidários e assumiu a Secretaria de Ciência e Tecnologia. Entretanto, com a abertura do processo de impedimento (*impeachment*) do presidente, aprovado pela Câmara dos Deputados em 29 de setembro do mesmo ano, Jaguaribe renunciou ao cargo e não mais atuou na política diretamente. Sua participação, a partir de então, passou a ser exclusivamente acadêmica.

Como exemplo de sua enorme versatilidade e cultura, Jaguaribe iniciou em 1994 um projeto de pesquisa e análise histórica. Dirigindo diversos cientistas sociais e historiadores, esse projeto foi publicado em 1999, com o título *A critical study of history*, e sua versão em português em 2001. Em linhas gerais, o trabalho envolveu uma análise crítica de dezessete civilizações, desde a antiguidade até a contemporaneidade, buscando identificar as condições de seu surgimento, apogeu e eventual declínio.

Em *Brasil: alternativas e saídas*, lançado em 2002, o cientista político apresentou reflexões sobre a nova ordem internacional e seus problemas na alvorada do novo século, os possíveis caminhos para o Brasil suplantarem suas

limitações e uma análise da América do Sul no cenário da América Latina. Em 2003, Jaguaribe transmite a decania do IEPES a Francisco Weffort e se torna decano emérito.

Segundo o próprio Jaguaribe, no artigo *Breve notícia sobre a própria obra* de 2000, o filósofo espanhol Ortega y Gasset esteve entre as principais referências intelectuais de sua formação. A obra do filósofo o levou a se interessar pelo pensamento alemão e suas reflexões desenvolvidas entre as últimas décadas do século XIX e a década de 1930.

Em seus noventa e cinco anos de vida, Hélio Jaguaribe acumulou inúmeras honrarias e premiações: doutor *honoris causa* em filosofia pela Universidade Johannes Gutenberg de Mainz na Alemanha, em 1983, por seu trabalho pelas ciências sociais e por seus estudos sobre América Latina; doutor *honoris causa* pela Universidade Federal da Paraíba, em 1992; Grã-Cruz da Ordem Nacional do Mérito Científico, em 1996; Ordem do Mérito Cultural concedida pelo Ministério da Cultura, em 1999, por seu trabalho em prol do desenvolvimento cultural do Brasil; doutor *honoris causa* pela Universidade de Buenos Aires, em 2001; professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército em 2003; por fim, mas não menos importante, foi eleito para ocupar a cadeira de número 11 da Academia Brasileira de Letras, sucedendo a Celso Furtado, em 2005.

O Conceito de “Autonomia” em Hélio Jaguaribe

Realizado na cidade chilena de Viña del Mar, entre os dias 7 e 11 de janeiro de 1979, o Seminário “América Latina e a Nova Ordem Econômica Internacional” contou com a apresentação de um estudo realizado por Hélio Jaguaribe intitulado *Autonomia periférica e hegemonia cêntrica* (Jaguaribe 1986). A publicação ocorre no mesmo ano na revista *Estudios internacionales*². Considerando algumas das referências prospectadas para os fins dessa pesquisa, é perceptível a importância desse estudo de Jaguaribe. É essencial um exame acurado do texto para uma compreensão das reflexões do cientista político sobre o tema da “autonomia”.

Para Jaguaribe, a autonomia do país está íntima e diretamente relacionada com o que ele qualifica de “técnica e empresarial”. Tal autonomia não seria vislumbrada enquanto não fosse estabelecido um planejamento central que propiciasse o rompimento com o domínio das corporações transnacionais sobre inovações tecnológicas e mercados.

2 Publicado em *Estudios internacionales*, Santiago, 12 (YC) 91-150; abril-junho, 1979.

[...] No mundo periférico contemporâneo, as condições são completamente diferentes. Por um lado, a universalização e a informação instantânea, no que se refere aos estilos de consumo dos países centrais, produzem formas imitativas incoercíveis nos países periféricos, que diminuem sua capacidade de inversão e são estimuladas a usar produtos e processos direta ou indiretamente importados. Por outro lado, o grau de controle internacional das transnacionais sobre a inovação tecnológica e os mercados torna praticamente impossível, nas sociedades abertas e não submetidas a um planejamento central imperativo, o desenvolvimento de um esforço nacional em prol da autonomia técnica e empresarial (Jaguaribe 1986, 44-45).

Mas esse esforço não seria suficiente. Enquanto as elites e as classes médias dos países periféricos espelhassem suas expectativas e hábitos de consumo nos países centrais, fração significativa da renda nacional, em um ambiente de pobreza geral interna, permaneceria sendo absorvida, não permitindo condições internas para um efeito multiplicador abarcando o desenvolvimento e o êxito técnico, acadêmico, empresarial e industrial em prol da “autonomia”.

A essas dificuldades psicossomáticas, políticas e técnico-econômicas, soma-se um extraordinário incremento dos níveis mínimos de massa críticas para uma bem-sucedida emancipação técnica e empresarial. A ordem de grandeza dos mercados internos, para compensar o controle internacional de fabricantes e de mercado, exercido pelas empresas transnacionais, assume proporções semicontinentais, ou requer mecanismos integrativos de extraordinária eficiência e alto grau de consensualidade. [...] Todas essas condições são quase impossíveis de reunir e manter vigentes por um período suficientemente extenso. Inclusive em países como Brasil e México, onde as dimensões nacionais permitiriam tal esforço, as condições sociais, econômicas e políticas não conduzem a uma relação adequada entre as elites e as massas para induzir e sustentar suficientes motivações para a autonomização técnica e empresarial. As elites e as classes médias, para manter suas expectativas de consumo nas condições gerais de pobreza existentes, absorvem proporções desmesuradas da renda nacional, impondo às massas, com apoio de meios coercitivos, padrões miseráveis de sobrevivência. Assim, não são geradas relações de complementaridade que induzam à autonomização técnica e empresarial, mas ocorre o oposto, condições internas que incrementam a dependência técnica e empresarial e, através destas, a dependência internacional (Jaguaribe 1986, 45).

Na visão do cientista político, os estados nacionais modernos são uma

inovação a partir do arranjo virtuoso envolvendo três aspectos fundamentais: o fundo histórico-cultural comum, assentado em uma base técnica comum, que não é detalhada por Jaguaribe, e uma relação, em geral, impessoal e indireta entre seus integrantes, mas que almeja a constância e a fidelidade.

Os estados nacionais modernos constituem uma forma relativamente nova de organização da sociedade, que se diferencia de um modo geral de todos os precedentes históricos. A característica básica do Estado nacional moderno é a combinação, a partir de um fundo histórico-cultural comum, frequentemente em uma base técnica também comum, de uma inter-relação entre seus membros. Esta inter-relação deve ser de caráter impessoal e indireta, tende a ser de fato privilegiada e quase exaustiva e, axiologicamente, se postula como merecedora de suprema lealdade e dedicação (Jaguaribe 1986, 59).

De forma modelar, ele compreende que as sociedades funcionam como sistemas compostos por quatro subsistemas (participacional, cultural, econômico e político). Esses apresentam funções específicas que se relacionam entre si. Cada subsistema gera produtos que alimentam os demais subsistemas, atuando assim como insumos. Por sua vez, é alimentado por produtos específicos dos outros subsistemas. Por fim, as sociedades são limitadas política e culturalmente por seus respectivos Estados nacionais.

As características do Estado nacional, já enunciadas, constituem um decisivo fator político-cultural de enquadramento da sociedade e de seus subsistemas. A sociedade, como é amplamente reconhecido e como teve oportunidade de expor em outros trabalhos, é analiticamente um sistema de quatro subsistemas: participacional, cultural, econômico e político. Cada subsistema desempenha determinadas macro-funções: o sistema participacional produz atores, papéis e status; o cultural, crenças e símbolos; o econômico, utilidade; e o político, comandos. Analiticamente, os subsistemas mantêm entre si relações do tipo insumo-produto. O subsistema participacional recebe em troca de seus produtos (atores, papéis, status) valores integrativos, do cultural; ordem interna e defesa externa, do político; e facilidades de consumo, do econômico (Jaguaribe 1986, 60-61).

Segundo Jaguaribe, o sistema estatal mundial, ao final dos anos 1970, se encontrava dividido em dois grandes “impérios”, compostos por um conjunto de países comandados por uma das superpotências: o império norte-americano e o império soviético. Assim, as relações internacionais se

desenvolviam entre os impérios, constituindo um “sistema interimperial”, e no interior de cada império, integrando um “sistema intrainperial”.

Para o cientista político, ambos os sistemas intrainperiais se encontravam em crise, ainda que com características distintas. No caso norte-americano, a crise estava relacionada à dependência dos Estados nacionais com o “centro imperial” e aos problemas cada vez maiores para perseguir uma condição autônoma. Esses problemas eram particularmente graves para os Estados periféricos, ou seja, à margem do desenvolvimento. Tal fenômeno se originou e se acentuava devido à continuada contaminação da dinâmica entre os subsistemas internos dos Estados nacionais por insumos e produtos oriundos de outros Estados, em especial, aqueles de caráter político e cultural. O exemplo mais flagrante seria o papel das empresas transnacionais no interior dos Estados periféricos.

Entretanto, [...] acontece que estão em crise os Estados nacionais que integram o sistema intra-imperial americano (o mesmo ocorre com o soviético). Esta crise deriva basicamente das crescentes dificuldades que enfrentam atualmente esses Estados nacionais, especialmente os da periferia, para alcançar sua autonomia. [...] Fundamentalmente, este fato se relaciona com o intercâmbio de insumos e produtos entre os subsistemas da sociedade nacional. A dependência em relação ao centro imperial é particularmente assimétrica para as sociedades da periferia do sistema e afeta a interação dos seus subsistemas, porque substitui por insumos e produtos externos alguns dos insumos e produtos básicos dos subsistemas culturais e políticos de tais sociedades. A forma mais comum desse sistema patológico, no sistema intra-imperial americano, consiste na crescente importância que assume a atuação das empresas transnacionais nas sociedades dependentes do sistema (Jaguaribe 1986, 62:63).

Portanto, a questão principal envolveria o subsistema cultural. Com os setores mais dinâmicos da economia basicamente nas mãos de empresas transnacionais, os insumos científico-tecnológicos seriam provenientes do centro, provocando um enfraquecimento paulatino do subsistema cultural nacional e obrigatoriamente ameaçando a capacidade dos demais subsistemas do Estado. Ou seja, um “subdesenvolvimento” cultural geraria inexoravelmente efeitos negativos na envergadura política, econômica e social das sociedades periféricas.

Realmente, o que está em jogo é algo muito diverso, que afeta um subsistema aparentemente não muito envolvido no processo: o subsistema cultural. Na medida em que o subsistema econômico passe a ser operado, no que tem de mais dinâmico, por filiais estrangeiras ou fique sob o controle de

suas matrizes, seus insumos científico-tecnológicos passam também a vir dos países metropolitanos. Com isto, o principal insumo que o subsistema econômico de uma sociedade moderna recebe do seu subsistema cultural passa a vir do subsistema cultural de outra sociedade, que é a cêntrica. [...] Realmente, com a atrofia do seu subsistema cultural, esta sociedade começa a perder também sua capacidade para regulamentar suas funções políticas e sociais, valorativa e normativamente (Jaguaribe 1986, 63-64).

No caso das sociedades dos países centrais pertencentes ao sistema intrainperial norte-americano, uma decorrência nociva semelhante ocorreria em seu subsistema político com a perda de autonomia de sua defesa no âmbito externo, tornando-os cada vez mais dependentes do subsistema político do “centro imperial”.

Segundo esse raciocínio, haveria um conflito entre a forma estatal e seus subsistemas internos, que conformam e organizam as sociedades, e as múltiplas e intrincadas relações envolvendo os diversos subsistemas existentes no interior do sistema intrainperial.

Efeitos também patológicos, se bem que menos virulentos, incidem nas sociedades integrantes do sistema intra-imperial que conservam sua vitalidade econômica e cultural, como os países europeus afiliados à OTAN. Isto acontece quando um produto básico do seu subsistema político, tal como a defesa externa, passa a ser garantido pelo subsistema político do centro imperial. [...] A forma nacional de organização da sociedade está factual e axiologicamente orientada para acentuar a autonomia do sistema e a interdependência dos seus subsistemas. A atrofia do subsistema cultural pela perda da função de orientador científico-tecnológico, como ocorre nas sociedades periféricas, e também a atrofia do subsistema político, com a perda da sua função de defesa externa (o caso da OTAN), ou ainda, da função de sua ordenação interna, (o caso de muitos países periféricos), suscita uma crise irremediável nos Estados nacionais. A forma nacional de organização da sociedade deixa de ser compatível com as novas realidades que caracterizam as sociedades contemporâneas no subsistema imperial (Jaguaribe 1986, 64-65).

Para Jaguaribe, por um lado, a consequência mais perniciosa da perda e, no limite, do fim da autonomia de um Estado periférico seria restringir-se a um território e um mercado, definido pelo “centro imperial”, e seu esfacelamento como nação.

Essa crise, embora de forma e graus diferentes, afeta tanto as sociedades periféricas quanto as cêntricas. As periféricas, na medida em que, com a crescente e evidente inviabilidade de sua autonomia, para quase todas

as estruturas nacionais, perdem sentido e a própria sociedade deixa de existir como projeto social, reduzindo-se a um território e a um mercado, determinado de fora para dentro (Jaguaribe 1986, 65).

Por outro lado, a influência dos subsistemas externos traria ganhos às sociedades e às elites centrais.

O efeito desse tipo de crise é a perda gradual, por parte de tais sociedades, do seu sentido de projeto coletivo, transformando-as, de um processo para si, em um processo em si, sob a forma de mercado territorial, que é determinado de fora para dentro. Os efeitos correspondentes a esta deterioração da sociedade são a importação, do centro metropolitano, dos valores de legitimidade e integração, que adquirem um sentido utilitário intransitivo, a serviço das elites metropolitanas e dos seus agentes locais (Jaguaribe 1986, 66).

Em sintonia com as reflexões anteriores, Jaguaribe reforça a tese de que a perda de autonomia dos Estados e de suas sociedades de maneira a assegurar sua capacidade de defesa externa geraria incoerências. Mesmo em sociedades desenvolvidas, na acepção econômica, haveria descompassos relevantes entre o significado de um Estado do ponto de vista político-formal de sua soberania, seu papel como organizador de um espaço administrativo e econômico e seu sentido de resguardo cultural de uma coletividade.

A outra dimensão da crise dos Estados nacionais que afeta os países cêntricos e, de modo acumulativo, os países dependentes da periferia, refere-se ao subsistema político em sua capacidade de garantir a defesa externa da respectiva sociedade. Para as sociedades desenvolvidas, que participam do centro econômico-cultural do sistema imperial americano, o efeito dessa crise é o estabelecimento de uma contradição entre o caráter soberano formalmente preservado pelo Estado nacional e o sentido efetivo de uma administração simplesmente regional de que se reveste tal Estado. Essas sociedades conservam sua viabilidade coletiva, como um sistema de interação humana, dotadas de cultura própria e de auto-suficiência econômica. Contudo, reduzem-se a nações somente em um sentido cultural e não mais no sentido politicamente soberano, como ocorre, em relação à Confederação Helvética, com seus cantões e suas comunidades étnico-culturais (Jaguaribe 1986, 66).

A querela entre os dois sistemas imperiais mobiliza os Estados Unidos a não apenas consolidar, mas ampliar seus recursos de poder, assim como sua envergadura política, militar, econômica, tecnológica e geopolítica. Visando

esse fim, submete a soberania dos Estados no interior de seu sistema aos seus interesses.

[...] Observa-se nesta (a dimensão intrainperial) a existência de dois tipos de limites, o primeiro dos quais é resultado da problemática interimperial e consiste na necessidade, para os Estados Unidos, de garantir para si mesmo condições que atendam aos seus imperativos de defesa externa, não apenas no sentido imediatamente militar, mas incluindo também os demais elementos essenciais para a manutenção de uma apropriada capacidade bélica, tanto em termos econômico-tecnológico, quanto geopolíticos, sociopolíticos e outros. Provém daí a necessidade de imposição, pelo sistema, às suas relações intra-imperiais, de certas restrições à soberania política dos Estados inseridos em seu âmbito (Jaguaribe 1986, 68-69).

Para Jaguaribe, a atuação norte-americana no âmbito intrainperial teria por objetivo atender às demandas de sua estrutura produtiva. Em primeiro lugar, seria preciso garantir o acesso às matérias-primas e suas fontes, assim como aos insumos fundamentais, portanto, estratégicos, com baixa disponibilidade no próprio território norte-americano. Além disso, seria necessário ter acesso facilitado aos mercados internacionais, tanto para a exportação e o escoamento da produção nacional, acumulando assim divisas, quanto para uma manutenção mínima do crescimento econômico e do desenvolvimento tecnológico. Como consequência, a soberania dos Estados no interior do sistema imperial norte-americano também é submetida economicamente.

O segundo limite crítico dos Estados Unidos na dimensão intrainperial refere-se a suas necessidades produtivas. Os imperativos para a manutenção do sistema produtivo americano apresentam três aspectos principais. O primeiro refere-se à preservação do acesso às matérias-primas e outros insumos essenciais para a comunidade americana, que não se encontrem em quantidade suficiente no território metropolitano. O segundo refere-se aos mercados externos para os produtos americanos, tanto no sentido de garantir uma demanda complementar da doméstica, quando, sobretudo, para atender às crescentes exigências do balanço de pagamentos, no sentido de gerar capacidade suficiente de pagamento externo. O terceiro aspecto concerne ao próprio processo produtivo interno que, por motivos tanto econômicos quanto sociais e políticos, deve manter certas taxas mínimas de crescimento e preservar o dinamismo da economia, inclusive no que se refere ao desenvolvimento e à inovação tecnológica. Este segundo limite crítico nas relações intrainperiais americanas impõe, à semelhança do anterior, certas restrições, agora de ordem econômica, à soberania dos Estados pertencentes ao sistema (Jaguaribe 1986, 69).

Nesse sentido, Jaguaribe ressalta outro aspecto contraditório: se o desenvolvimento social do centro é umbilicalmente conexo, tanto do ponto de vista ético quanto ideológico, ao desenvolvimento social dos demais países, incluindo aqueles da periferia, o mecanismo que garantiria o desenvolvimento do centro e a construção de sociedades livres, democráticas e mais igualitárias acabaria por fomentar o seu oposto na periferia. Esse raciocínio, segundo o cientista político, se aplicaria de forma semelhante a uma análise interna de cada sociedade, na qual as elites são privilegiadas em detrimento da maior parcela da população.

Nenhum projeto sócio-humanista pode hoje em dia preservar sua validade e sua consequente capacidade de efetividade social se se restringir a minorias seletas, seja em termos de classe, dentro de uma sociedade, seja em termos de países, no âmbito internacional. Se as vantagens materiais que recolhem os países cêntricos da atual divisão desigual de oportunidades do mundo lhes facilitam os pré-requisitos econômicos necessários para a edificação de uma sociedade igualitária, livre e não repressiva, essa mesma iniquidade internacional invalida, por outro lado, ética e ideologicamente, todas as tentativas de desenvolvimento social. [...] O desenvolvimento social dos países cêntricos é inextricavelmente solidário com o desenvolvimento geral do mundo e das suas maiorias periféricas (Jaguaribe 1986, 78-79).

Haveria gradações de autonomia dos Estados integrantes do sistema intrainperial norte-americano, a depender da compatibilidade desses Estados a algumas condições. Em um primeiro grupo de condições, referente às habilidades de um Estado, haveria a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional, condições que o sociólogo não esmiúça. Um segundo grupo se refere à capacidade de execução. São desdobradas em duas alternativas: ou uma autonomia relativa em termos técnico-empresariais internos; ou uma alternativa por meio de concessões por parte do centro, possibilitadas, em boa medida, devido a similaridades étnicas e culturais entre os países e suas sociedades.

[...] O sistema intra-imperial (americano) permite uma apreciável margem de autonomia aos países que satisfazem determinados requisitos e se relacionam econômico-culturalmente em termos compatíveis com os interesses e valores básicos do centro imperial. [...] Os requisitos para a autonomia são de duas ordens: habilitatórios e exercitatórios. Os habilitatórios encerram duas condições: (1) viabilidade nacional; (2) permissibilidade internacional. Os exercitatórios impõem uma alternativa: a) ou bem os candidatos à autonomia conseguem uma autonomia satisfatória técnico-empresarial, internamente ou b) compensatoriamente, conseguem dispor de condições favoráveis em suas relações com o centro imperial, sobretudo por identificações de ordem étnico-cultural (Jaguaribe 1986, 79).

Entretanto, para a maioria dos Estados periféricos, submetidos à lógica da influência negativa do subsistema cultural norte-americano, o acesso restrito a tais condições dificultava sobremaneira a construção de um processo de autonomia.

Dentro de uma relação centro-periferia que tende a se estruturar de acordo com o modelo culturalista, as condições de autonomia para os países periféricos tornam-se difíceis de ser alcançadas, privando a quase todos eles do acesso a tal situação. Efetivamente, somente um número muito restrito de países periféricos consegue satisfazer, em princípio, de forma acumulativa, os requisitos habilitatórios e exercitatórios a que me referi anteriormente. Não conseguem também se relacionar com o centro imperial em termos econômicos e culturais compatíveis com seus interesses e valores básicos (Jaguaribe 1986, 80-81).

Por fim, deve-se chamar a atenção para um estudo realizado por Jaguaribe sobre a crise e a guerra das Malvinas, publicado em 1985, com o título *Reflexões sobre o Atlântico Sul: América latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano*. Em que pese ter sido escrito logo após a crise das Malvinas, sob a influência das perspectivas da conjuntura histórica, há importantes reflexões do cientista político no tocante ao tema da “autonomia”, objeto de discussão do presente artigo.

O estudo foi segmentado nas seguintes partes: inicialmente, Jaguaribe realiza uma breve análise dos eventos desencadeadores; em seguida, discute as questões mais relevantes observadas a partir de seus desdobramentos no ambiente interamericano e latino-americano e em relação aos interesses e problemas da segurança nacional do Brasil. Finalmente, apresenta conclusões, em especial, no que se refere a uma nova estratégia de defesa nacional e aos requisitos indispensáveis para encurtar a situação de vulnerabilidade do país.

No item “Brasil: despreparo da defesa” da parte “Conclusões”, Jaguaribe enfatiza que, tendo em vista a necessidade de aquisição de novos e modernos equipamentos militares, se o país deveria, por princípio, privilegiar o desenvolvimento da indústria nacional para esse fim. Mas, na ausência de condições imediatas de atendimento pela produção nacional, a demanda deveria ser suprida pela importação dos equipamentos. O objetivo principal seria “assegurar credibilidade internacional ao nosso potencial defensivo”. Ainda que países como o Brasil não estivessem à altura de um enfrentamento militar com uma das superpotências, ele considera urgente não apenas garantir algum nível de autonomia para atender às condições de defesa própria, mas também buscar alianças externas na forma de um “sistema integrado de defesa da América do Sul”.

O aparelhamento da defesa brasileira, assim, é hoje sensivelmente inferior ao que as condições tecnológico-econômicas do país poderiam permitir. Daí a necessidade de uma drástica revisão de nossa política de

reaparelhamento defensivo. Importa, como corretamente o salientaram os então Ministros Maximiliano da Fonseca e Délio Jardim, orientar nossa política de reaparelhamento defensivo pelo princípio de conferir total primazia ao desenvolvimento da indústria nacional de equipamentos militares. Mas importa também, como realisticamente o admitiram as mencionadas autoridades, adquirir no exterior, enquanto não se os produza no país, os equipamentos mais sofisticados requeridos para assegurar credibilidade internacional ao nosso potencial defensivo. [...] Como consideração final sobre esse tópico, conviria salientar o fato de que, nas condições contemporâneas, e para um país como o Brasil, os requisitos de defesa própria vinculados ao propósito de assegurar um razoável nível de autonomia internacional são marcadamente independentes do conflito Leste-Oeste. Países como o Brasil, isoladamente ou no âmbito de coligações como o que poderia e deveria ser um sistema integrado de defesa da América do Sul, não se podem confrontar diretamente com as superpotências. Como já foi dito neste estudo, a tais países convém a preservação do equilíbrio estratégico entre as superpotências. Se, para a infelicidade do mundo, tal equilíbrio vier a ser rompido, o Brasil e demais países da região terão necessariamente de se alinhar com os Estados Unidos contra a União Soviética (Jaguaribe 1985, 59-60).

Considerando as reflexões de Jaguaribe, sucintamente apresentadas, cabe perguntar se preocupações dessa natureza teriam sido equacionadas e desdobradas naqueles que são os principais documentos de política pública relacionados ao tema da defesa do Brasil: a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END).

Políticas e Estratégias da Área de Defesa no Brasil

A partir de meados dos anos 1990, a área de defesa do Brasil passou a contemplar um conjunto de normas e aparatos políticos, econômicos, diplomáticos e militares, cuja definição, estruturação e operacionalização repercutiram não apenas no próprio país, mas nos demais países em seu entorno e, em sentido amplo, no sistema internacional.

Visando instituir laços de cooperação e confiança não apenas entre os Estados, externamente, mas também entre Estado e sociedade, internamente, é razoável que se encare o fluxo de informações e a transparência sobre as políticas de defesa nacional de um Estado específico como algo essencial. No Brasil, os aparatos político-discursivos predominantes cujo objetivo foi e permanece sendo apresentar, esclarecer e publicizar o ambiente de defesa nacional são a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de

Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN).

Segundo a Seção II do Capítulo II da Lei Complementar Nfl 97 de 09 de junho de 1999 e considerando as alterações dispostas na Lei Complementar Nfl 136 de 25 de agosto de 2010, o Poder Executivo tem a obrigação de conduzir ao Congresso Nacional os documentos citados para que sejam examinados. O envio dos documentos, devidamente atualizados, deve ocorrer periodicamente, de quatro em quatro anos, iniciado a partir do ano de 2012. Assim, as versões de 2016, atualmente em vigor, foram submetidas pelo Presidente da República Michel Temer à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem Nfl 2 de 2017 (Mensagem nfl 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). No dia 14 de dezembro de 2018, o Congresso promulgou o Decreto Legislativo Nfl 179 de 2018, oficializando a atualização dos documentos. As últimas versões, que permanecem até o presente momento sob a avaliação do Congresso, foram encaminhadas pelo Executivo em 22 de julho de 2020.

Uma descrição sucinta dos documentos, ressaltando sua importância para os fins do presente artigo, é apresentada a seguir.

Originalmente, com o nome de Política de Defesa Nacional, a primeira versão foi desenvolvida no governo Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1996. Em suas subseqüentes atualizações, em 2005, 2012, 2016 e 2020, seu nome foi alterado para Política Nacional de Defesa, enfatizando a precedência do aspecto “nacional”. Como Política Nacional de Defesa, sua aprovação ocorreu por meio do Decreto nfl 5.484, de 30 de junho de 2005.

Trata-se de um documento que estabelece condições gerais, de alto nível, para o planejamento das ações voltadas à defesa nacional, orientadas, portanto, para as potenciais ameaças externas. Ele aponta para diretrizes e orientações para a capacitação e o emprego tanto da área militar quanto civil que compõem o “Poder Nacional”. Basicamente, determina os objetivos, chamados de “Objetivos Nacionais de Defesa” e orienta o Estado sobre o que deve ser feito para atingi-los. Na versão de 2012, logo na Introdução, percebe-se a ênfase em um pressuposto importante, considerado fundamental: “a defesa do país é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo” (Brasil 2012c).

Os “Objetivos Nacionais de Defesa” são detalhados no Capítulo 6 da PND na forma de onze pontos gerais. Sua transcrição se encontra a seguir:

- i) garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- ii) defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- iii) contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- iv) contribuir para a estabilidade regional;
- v) contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- vi) intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos

decisórios internacionais; vii) manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; viii) conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; ix) desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; x) estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e xi) desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional. Esses itens básicos são o âmago da PND, direcionando e definindo oficialmente o que a sociedade brasileira ambiciona para a defesa nacional. Para os fins dessa pesquisa, deve-se destacar o nono item que associa desenvolvimento industrial com autonomia tecnológica sensível entre as finalidades essenciais perseguidas.

Grosso modo, se a PND estabelece “o que fazer” na área de defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, também conhecida pela sigla END, define “como fazer”. Em outras palavras, a END trata da execução sistemática e da implantação dos objetivos determinados pela PND.

A partir da criação do Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa por decreto presidencial em 06 de setembro de 2007, foi oficializada a concepção e o desenvolvimento da END e de atualização da PND de 2005. A presidência do comitê ficou sob a responsabilidade do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, e sua coordenação ao Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger. Integravam o comitê os Ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia, além dos comandantes das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), assessorados por seus próprios Estados-Maiores. Adicionalmente, em seu artigo 3º, previa-se a prerrogativa do presidente do comitê convidar “especialistas ou representantes de outros órgãos e entidades, públicas ou privadas, bem como cidadãos de reconhecido saber no campo da defesa, para participar das reuniões e prestar assessoramento sobre temas específicos.” (Brasil 2007).

A necessidade de modernização dos meios e dos materiais bélicos era uma demanda antiga das Forças Armadas, segundo aponta Patrícia Capellini Borelli (Borelli in Saint-Pierre e Vitelli 2018, 377-386). Nos anos de 2006 e 2007, a conjuntura tensa foi agravada por uma enorme crise vivida pelo setor de transporte aéreo brasileiro, conhecida à época como “apagão aéreo”, refletindo o colapso do setor devido a graves falhas estruturais. A crise na aviação civil jogou luz sobre os diversos problemas no interior das Forças Armadas, como a insatisfação salarial, as longas jornadas de trabalho, entre outros. Em especial, evidenciou a falta de conhecimento dos representantes políticos com relação às questões militares. Assim, ao mesmo tempo em

que se buscou uma solução para o “caos aéreo”, a reformulação do setor de defesa entrou na agenda política. Nesse sentido, a estruturação da END e a atualização da PND podem ser entendidas como iniciativas políticas com o intuito de reformar a área de defesa, após um longo tempo carente de priorização, definições e investimentos.

De forma complementar, deve-se enfatizar a conjuntura internacional e o papel de maior relevância aspirado pelo Brasil. A coordenação brasileira da Missão de Paz da ONU no Haiti (MINUSTAH) a partir de 2004 (Nações Unidas Brasil 2017), a ambição histórica de ocupar uma vaga de maneira permanente em um reformado Conselho de Segurança das Nações Unidas (Brasil 2014) e a criação em 16 de dezembro de 2008 do Conselho de Defesa Sul-Americano pelos países-membros da UNASUL (Brasil 2008b), como parte dos condicionantes necessários para promover a integração regional, são exemplos desse papel protagonista assumido pelo Brasil. Portanto, uma base industrial de defesa revigorada não apenas reduziria a dependência tecnológica do país, em especial, em relação às “tecnologias indispensáveis”, mas, principalmente, seria um instrumento crucial na atuação do país em seu novo papel internacional. No âmbito interno, a implantação de cursos de pós-graduação *Stricto Sensu*, concentrados em Defesa Nacional, em estabelecimentos de altos estudos das Forças Armadas – o primeiro curso criado foi o Mestrado em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME) em 2001 (Brasil 2016) – assim como a criação da primeira graduação no Brasil na área, o curso de bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional (DGEI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2009 (Brasil 2008c), estavam entre as iniciativas de destaque relacionadas a então preocupação do país com as temáticas de defesa.

Aprovada em sua primeira versão pelo Decreto N^o 6.703 de 18 de dezembro de 2008, a END foi revisada em 2012 e 2016. Conforme mencionado anteriormente, a última versão, encaminhada em 2020, se encontra submetida à avaliação do Congresso Nacional.

Na versão do documento de 2012, a END está dividida em duas partes principais: a primeira intitulada “Formulação Sistemática”, seguida por “Medidas de Implementação”. Foi criada visando promover uma atualização e modernização da estrutura de defesa do Brasil. Apresenta vinte cinco diretrizes, organizadas de acordo com três aspectos conhecidos como “eixos estruturantes”: a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria nacional direcionada para os materiais e equipamentos de defesa e, por fim, a manutenção do serviço militar obrigatório.

Deve-se ressaltar o trecho “Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento” no qual se estabelece o vínculo indissociável entre essas duas políticas públicas, uma reforçando e estimulando a outra, em

sintonia com as finalidades essenciais da PND. A construção de um modelo de desenvolvimento autóctone passa obrigatoriamente pela capacidade do país em “dizer não” às pressões e ameaças externas. Assim, a “independência nacional” é o princípio fundamental a guiar ambos os projetos, de defesa e desenvolvimento, com ênfase para alcançar a “capacitação tecnológica autônoma” e o “domínio das tecnologias sensíveis”, especialmente nos setores espacial, cibernético e nuclear, qualificados na END como “estratégicos”.

O segundo eixo estruturante, “Reorganização da Base Industrial de Defesa”, busca garantir que as necessidades por produtos e equipamentos militares das Forças Armadas brasileiras tenham por base a capacitação tecnológica de domínio nacional e, de preferência, que sejam empregadas tanto no âmbito militar quanto civil, ou seja, tenham uma aplicação dual.

Um exame atento do segundo eixo permite apontar que a reestruturação da indústria brasileira de materiais e equipamentos de defesa busca “fomentar o desenvolvimento de um complexo militar-universitário-empresarial” (Brasil 2008a). Consequentemente, a promoção da pesquisa e do incremento tecnológico se associa a ideia de autonomia. Dito de forma mais explícita, a ideia essencial não se resume a suprir a demanda das Forças Armadas brasileiras apenas. A partir de recursos humanos, tecnológicos e industriais nacionais, deve ser possível construir uma conexão virtuosa entre defesa e desenvolvimento nacional. Esse aspecto é ressaltado no documento de 2008, estabelecendo uma direção modernizadora pelo incentivo à inovação, ao investimento produtivo e à autonomia tecnológica.

Conclui-se, portanto, que as ações internas relacionadas à promoção de estudos e pesquisas na área de Defesa, o reforço do vínculo positivo entre Defesa e Desenvolvimento e a busca de autonomia técnica e de pensamento estratégico pelo Brasil, como previstos na PND e na END, vão ao encontro das preocupações e dos caminhos apontados por Jaguaribe em suas reflexões analisadas nesse artigo anteriormente.

Patrícia Capelini Borelli (2018) foi responsável por escrever o verbete “Estratégia Nacional de Defesa” presente no *Dicionário de Segurança e Defesa*, publicado em 2018 e organizado por Héctor Luis Saint-Pierre e Marina Gisela Vitelli.

Indo ao encontro do que foi mencionado anteriormente, a primeira versão da END foi publicada em 2008, segundo Borelli. Em tempo recente, havia poucos documentos oficiais a tratar do tema. Eram restritos à esfera política, como a Política de Defesa Nacional, de 1996, reestruturada posteriormente como Política Nacional de Defesa (PND) em 2005.

A END recomenda a necessidade da indústria nacional e dos recursos humanos, que deverão ser qualificados em ciência e tecnologia, serem subsidiados pelo Estado brasileiro. De forma semelhante, aponta para a

urgência de critérios a serem definidos para uma política alinhada de comércio internacional, ou seja, compras centralizadas e integração tecnológica entre Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Área Brasileira. A razão seria o potencial uso dual das tecnologias, ou seja, tanto para fins militares como civis, em sintonia com a ideia de “transbordamento tecnológico”. Mas Borelli chama a atenção para a carência de detalhes em relação aos processos descritos e às questões orçamentárias.

De forma geral, a END representa não apenas uma proposta de política para o setor militar, mas uma articulação entre política de defesa e política econômica, em especial aquela voltada para o desenvolvimento. Mas, para Alcides Costa Vaz, há uma falta de continuidade entre a primeira versão, de 2008, e suas subseqüentes atualizações, o que acaba por implicar em fragilidades (Vaz in Saint-Pierre e Vitelli 2018, 69-77).

Por um lado, o documento destacaria o princípio da independência, “efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do país”. Seguindo a mesma lógica, dependente é “quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa, como para o desenvolvimento”. Esse princípio se manteve na versão de 2012. Por outro lado, a edição de 2016 teria diminuído sensivelmente o foco autonomista, restringindo-a ao objetivo de estimular a autonomia produtiva e tecnológica da área de defesa. Visando esse fim, propõe o fortalecimento da área de ciência e tecnologia de defesa e que a cadeia produtiva da base industrial de defesa deva ser sustentável.

Borelli defende que a END foi um avanço no diagnóstico e na definição de desígnios para a área de defesa em aliança com os diversos setores produtivos da sociedade. No entanto, ela reconhece a existência de questionamentos quanto às possibilidades de sua implantação tendo em vista os inúmeros entraves, como, por exemplo, a envergadura dos investimentos e a disposição a realizá-los do Estado brasileiro.

Defesa e Desenvolvimento: Aspectos Teóricos

Com o intuito de nortear o entendimento da relação entre defesa e desenvolvimento, abordei nessa seção um conjunto de teorias, partindo inicialmente das reflexões mais amplas da Economia Política Internacional e, em seguida, analisando ideias focalizadas pelos estudos sobre economia de defesa.

Susan Strange foi uma dos principais intelectuais no século XX em língua inglesa. Considerada uma das fundadoras do estudo da Economia Política Internacional, em seu livro *States and markets*, Strange articula

cultura, ciência política e economia ao conceituar que o “poder estrutural” de um Estado no interior do sistema interestatal depende de quatro fontes fundamentais: o controle sobre a segurança; o controle sobre a produção; o controle sobre o crédito; e, por fim, o controle sobre conhecimento, crenças e ideias. Nesse sentido, ela propõe uma concepção de história em que política e economia estão visceralmente entrelaçadas (Strange 1994, 25-26).

Esse olhar sobre a história vai ao encontro da Economia Política Internacional, um campo do saber que se desenvolve no século XX e que interpreta as relações internacionais a partir de interações intrincadas entre política e economia, refletindo sobre o poder e a riqueza no sistema político e econômico internacional (Jackson 2018, 229-230).

Robert Gilpin propõe que as guerras são uma marca indelével dos conflitos e lutas pelo poder no âmbito internacional. Gilpin entende que, com o intuito de garantir uma hegemonia perene no sistema interestatal, diversos países centrais mobilizaram investimentos pesados em defesa. Segundo essa compreensão, o acúmulo de poder político, econômico e militar é crucial para atingir e consolidar uma posição hegemônica (Gilpin 1987).

Ainda na percepção dos estudos em Economia Política Internacional, José Luís Fiori afirma que, no processo de nascimento dos Estados modernos, a partir do século XVI, o “jogo das guerras” e seu financiamento estiveram na raiz da imbricação entre poder e riqueza e sua concentração (Fiori 2004).

Segundo a economista Ariela Diniz Cordeiro Leske, do ponto de vista dos estudos de economia de defesa, entendida como um conjunto de reflexões racionais e sistemáticas sobre os aspectos e as implicações econômicas relacionadas à área de defesa, deve-se ressaltar duas macro-vertentes (Leske in Saint-Pierre e Vitelli 2018b, 315-325).

Grosso modo, a primeira compreende que os gastos militares e os investimentos em defesa estimulam o crescimento da economia devido a um efeito multiplicador positivo, o que seria caracterizado como um “keynesianismo militar”. Para essa vertente, defendida pelos economistas E. Macnair, James C. Murdoch e Todd Sandler (1995), J. Paul Dunne e Eftychia Nikolaidou (2001) e Carlos Martí Sempere (2015), os efeitos colaterais das decisões de gastos militares e de investimentos de defesa, ou seja, suas externalidades são de natureza positiva. Elas estão frequentemente atreladas aos seguintes fatores: formação de recursos humanos, capacitação industrial, transbordamentos tecnológicos para outros setores da economia e segurança. Pelo efeito multiplicador sobre a demanda agregada, esses fatores estimulariam o crescimento da economia de forma ampla. Tal dinâmica seria particularmente importante em situações de alto nível de desemprego, uma vez que uma elevação da demanda agregada tenderia a provocar aumentos da

produção e do emprego.

A segunda macro-vertente entende que, a depender da conjuntura, causas e efeitos não seguem obrigatoriamente essa ordem ou geram resultados positivos. Para os economistas Christos Kollias e George Manolas (2004), seria o crescimento econômico a estimular o aumento dos gastos militares e dos investimentos em defesa e não o contrário. Essa elevação seria explicada por uma maior demanda da população por segurança e viabilizada pelo aumento da renda nacional. Adicionalmente, segundo o cientista político Uk Heo (2010), haveria também a possibilidade de um *trade-off*, ou seja, em um contexto de restrição orçamentária, a elevação dos gastos em uma área acarretaria em redução em outras. Assim, despesas direcionadas à produção, saúde e educação, entre outras, tenderiam a rivalizar com os gastos militares e os investimentos em defesa.

Para os defensores do “keynesianismo militar”, a demanda militar é considerada uma fonte de inovação relevante. Segundo essa lógica, os gastos militares tendem a fortalecer a capacidade de inovação das empresas. Essa atuação pode ocorrer diretamente, por meio dos investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) ou de forma indireta, pelas premissas dos militares às empresas.

A partir da II Guerra Mundial, até meados dos anos 1970, houve um processo intenso em diversos países, como os Estados Unidos, de inovação em defesa com efeitos expressivos no restante da economia. Projetos tecnológicos sensíveis, como microeletrônica, aeronáutica, energia nuclear, informática, entre outros, envolveram várias empresas privadas, laboratórios e centros de pesquisa militares, universidades e profissionais altamente qualificados, com financiamento subsidiado a fundo perdido, orientados de acordo com as demandas das Forças Armadas. Esses projetos impactaram na criação de novos paradigmas tecnológicos. Apesar dos objetivos militares preliminares, o desdobramento de sua utilização no ambiente civil foi marcante. Tal processo gerou o conceito de “transbordamento tecnológico”. Contudo, Leske aponta que, a partir de meados dos anos 1960, os principais incrementos tecnológicos, como a internet, os semicondutores e diferentes tecnologias da informação e de comunicação, foram desenvolvidos no âmbito civil, conquistando assim a proeminência tecnológica. Portanto, o sentido do “transbordamento tecnológico” teria se invertido, com a vanguarda oriunda da indústria civil passando a aprimorar o setor de defesa (Leske in Saint-Pierre e Vitelli 2018a, 85-101).

Para Alcides Costa Vaz, o conceito de “autonomia estratégica” (Vaz in Saint-Pierre e Vitelli 2018, 69-77) apresenta diferentes leituras, ainda que guardem proximidades. Como um orientador da política externa de um país,

o conceito se refere a sua posição no sistema internacional e sua capacidade de se portar de forma independente em relação aos assuntos ligados aos seus interesses estratégicos essenciais. Nesse sentido, diz respeito à liberdade de um Estado em planejar, implantar, decidir e agir no sistema internacional, expressando sua independência em relação a outros Estados e demais atores internacionais.

Em função da importância dos interesses e objetivos a serem buscados no ambiente internacional e cuja obtenção é considerada como fundamental para a perseguição e alcance de outros interesses e objetivos, a aptidão e a competência de um Estado para determinar e executar políticas, em particular no âmbito externo, e que contam com o suporte da estrutura de defesa e segurança, adquirem um significado estratégico primordial. Ainda, a autonomia e seu componente estratégico apresentam um caráter relacional, uma vez que se vinculam à capacidade estatal de pactuar, divergir, dissuadir, de se retirar e de confrontar outros Estados e atores externos a fim de garantir a promoção de seus interesses e objetivos.

Conceitualmente, a “autonomia estratégica” pode atuar como um norteador para uma política de defesa e de segurança, mas não obrigatoriamente. Ainda que certos países tenham recursos de poder suficientes e que possam ser convertidos de maneira a almejar, materializar e manter uma condição de “autonomia estratégica”, tais países podem não aludir de maneira explícita a essa condição ou ter a disposição em promovê-la. Por exemplo, podem decidir por privilegiar sua política e atuação exteriores com base no multilateralismo e em iniciativas coletivas ou comunitárias de segurança e defesa.

Independentemente da atuação, Vaz aponta três aspectos importantes da “autonomia estratégica” que devem ser ressaltados. O primeiro diz respeito à esfera política, relacionada à liberdade e à capacidade de garantir a soberania nacional, decidir e agir no âmbito externo em proveito da defesa e segurança do Estado. O segundo se refere à esfera econômica, em particular à base industrial e tecnológica, relacionada às várias habilidades, competências e conhecimentos, voltados para o desenvolvimento nacional dos meios indispensáveis à defesa e à segurança, partindo da premissa essencial de promoção de uma indústria de defesa moderna e competitiva. Por último, a esfera operacional, ou seja, a capacidade do Estado de projetar, gerenciar e empregar os recursos, do ponto de vista material e tecnológico, de forma eficaz, em prol de seus interesses e objetivos, incluindo a força militar quando necessário.

Cabe observar que Vaz menciona Hélio Jaguaribe e seu texto, *Autonomia periférica e hegemonia cêntrica*, destacando o diagnóstico e a prescrição realizada pelo cientista político quanto à inserção brasileira no contexto da Guerra

Fria. Segundo Vaz, uma vez reconhecido o caráter assimétrico da hegemonia mundial, o Estado brasileiro deveria buscar uma ampliação de sua autonomia de forma paulatina por meio de um crescimento de seus recursos de poder e de uma atuação participativa nos fóruns multilaterais nos quais os temas internacionais mais importantes eram pautados.

Ao reconhecer a articulação complexa entre política, economia e defesa no sistema mundial, assim como no interior dos Estados, as abordagens teóricas aqui brevemente descritas, em especial as relacionadas ao “transbordamento tecnológico” e suas implicações virtuosas na defesa e no desenvolvimento nacional, seja na busca de autonomia industrial, seja na constituição de conhecimento e pensamento autóctones, contribuem na interpretação das ideias e propostas de Jaguaribe, assim como na compreensão de semelhanças e diferenças do trabalho de Jaguaribe com a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa.

Considerações Finais

Entre os novos objetos, problemas e abordagens da História, cuja reflexão se iniciou nos anos 1970, os estudos envolvendo o desenvolvimento econômico, defesa nacional e as relações internacionais, assim como suas imbricações, podem ser considerados entre os mais relevantes. Um cuidado especial do trabalho desenvolvido no presente artigo foi conciliar meu objeto de pesquisa principal na atualidade, a trajetória intelectual do cientista político Hélio Jaguaribe, com os estudos citados, assim como seus instrumentos teóricos e metodológicos. O objeto escolhido examinado foi parte da produção intelectual de Jaguaribe no início dos anos 1980 e os potenciais diálogos com as principais políticas públicas aprovadas no país na área de defesa nacional. Com base nas análises feitas, é possível concluir que, ao final, o objetivo dessa empreitada foi alcançado.

Jaguaribe é indubitavelmente um dos grandes “intérpretes” do Brasil. Passados quase setenta anos desde que suas primeiras ideias e teorias foram formuladas, em sintonia ou em divergência com outros intelectuais de igual importância e que, com ele, compartilharam das aspirações do desenvolvimento brasileiro dentro dos moldes capitalistas, é possível afirmar que seus ideais estão longe de terem sido concretizados. Porém, esses ideais continuam vivos e os problemas do desenvolvimento e da defesa permanecem como temas centrais no debate público nacional na atualidade.

Nesse sentido, a iniciativa de ampliação e difusão de pesquisas na área de Defesa e a constituição de um acervo voltado à consulta pública pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército, que se desdobram em

estudos envolvendo personagens relevantes da história das ideias e da história intelectual nacional, se revelam de importância indiscutível para o esforço de compreensão e de procura de potenciais alternativas e propostas para o desenvolvimento, a defesa e as relações internacionais do Brasil.

REFERÊNCIAS

- Abreu, Alzira Alves de. 2010. “Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)”. In: Abreu, Alzira Alves de., *et al.* (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC. Access on Dec. 30, 2020. <http://cpdoc.fgv.br/>.
- Borelli, Patrícia Capelini. 2018. “Estratégia Nacional de Defesa”. In: Saint-Pierre, Héctor Luis; Vitelli, Marina Gisela (org.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado, p. 377-386.
- Brasil. 2005. “Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005”. *Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências*. Access on Oct. 22, 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm.
- Brasil. 2007. “Decreto de 6 de setembro de 2007”. Institui o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa. *Presidência da República*. Brasília. Access on Oct. 18, 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Dnn/Dnn11341.htm.
- Brasil. 2008a. “Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008”. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Presidência da República*. Brasília. Access on Oct. 22, 2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.html.
- Brasil. 2008b. “Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR”. *Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, 2008b. Accessed on Jul. 11, 2020. http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.CDS.pdf.
- Brasil. 2012a. “Estratégia Nacional de Defesa”. *Ministério da Defesa*. Brasília, DF: MD. Access on Oct. 18, 2019. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>.
- Brasil. 2012b. “Livro Branco de Defesa Nacional”. *Ministério da Defesa*. Brasília, DF: MS. Access on Oct. 18, 2019. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbnd.pdf>.
- Brasil. 2012c. “Política Nacional de Defesa”. *Ministério da Defesa*. Brasília, DF: MS. Access on Oct. 18, 2019. <http://www.defesa.gov.br/>

arquivos/2012/meso7/pnd.pdf.

Brasil. 2014. “O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU”. *Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, 2014. Access on Jul. 11, 2020. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/137-o-brasil-e-o-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>.

Brasil. 2016. “Regimento interno do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares – Stricto Sensu”. *Escola de Comando e Estado Maior do Exército*. Rio de Janeiro. Access on Jul. 11, 2020. <http://www.eceme.eb.mil.br/pt/instituto-meira-mattos-imm>.

Brasil. 2028c. “História do curso de DGEI”. *Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Access on Jul. 11, 2020. <http://irid.ufrj.br/index.php/graduacao/defesa-e-gestao-estrategica-internacional/historia-dgei>.

Câmara dos Deputados do Brasil. 2020. *Hélio Jaguaribe – Cientista Político*. Brasília, 2020. Access on Dec. 20, 2020. <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/historia-oral/Memoria%20Politica/Depoimentos/helio-jaguaribe/texto>.

Corrêa, Glauco Corbari. 2014. “A Política de Defesa do Brasil no Século XXI”. *Coleção Meira Mattos Revista das Ciências Militares*, v. 8, n. 31, p. 29-38, jan./abr. 2014.

Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. 2019. *Hélio Jaguaribe de Matos*. Access on Oct. 31, 2019. <http://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-jaguaribe-de-matos>.

Dunne, J. P.; Nikolaidou, E. 2001. “Military spending and economic growth: a demand and supply model for Greece, 1960-1996”. *Defense and peace economics special issue*, v. 12, n. 1, 2001.

Fiori, José Luís. 2004. “Formação, expansão e limites do poder global”. In: Fiori, José Luís (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Ed. Vozes, p. 11-64.

Fiori, José Luís. 2008. “O sistema interestatal capitalista no início do século XXI”. In: Fiori, José Luís; Medeiros, Carlos; Serrano, Franklin (org.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Ed. Record, p. 11-70.

Gilpin, Robert. 1987. *The political economy of the international relations*. Princeton: Princeton University Press.

Heo, U. 2010. “The relationship between defense spending and economic growth in the United States”. *Political Research Quarterly*, v. 63, n. 4,

2010.

- Houaiss, Antônio; Villar, Mauro de Salles; Franco, Francisco Manoel de Mello. 2004. "Autonomia". In: *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Jackson, Robert. 2018. *Introdução às relações internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Jaguaribe, Hélio. 1985. *Reflexões sobre o Atlântico Sul: América Latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, Instituto de Estudos Políticos e Sociais.
- Jaguaribe, Hélio. 1986. *O novo cenário internacional: conjunto de estudos*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- Jaguaribe, Hélio. 2004. "Defesa nacional: desafios e possíveis respostas do Brasil". In: Pinto, J. R. de A.; Rocha, A. J. R. da; Silva, R. D. P. da (org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa*. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Access on Oct. 31, 2019. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>.
- Jaguaribe, Hélio. 2005. *Urgências e perspectivas do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Kollias, C.; Manolas, G.; Paleologou, S-M. 2004. "Defense expenditure and economic growth in the European Union: a causality analysis". *Journal of Policy Modeling*, v. 26, n. 5, 2004.
- Leske, Ariela Diniz Cordeiro. 2018a. "Base industrial de defesa". In: Saint-Pierre, Héctor Luis; Vitelli, Marina Gisela (org.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado, p. 85-101.
- Leske, Ariela Diniz Cordeiro. 2018b. "Economia de defesa". In: Saint-Pierre, Héctor Luis; Vitelli, Marina Gisela (org.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado, p. 315-325.
- Macnair, E.; Murdoch, C.; Sandler, T. 1995. "Growth and defense: pooled estimates for the NATO Alliance 1951-1988". *Southern Economic Journal*, v. 6, n. 1, 1995.
- Mora, J. Ferrater. 2001. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Edições Loyola.
- Paiva, Márcia; Sousa e Silva, Cláudio Araújo de. 2019. "Hélio Jaguaribe". In: Abreu, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Access on Oct. 31, 2019. <http://cpdoc.fgv.br/>.

- Saint-Pierre, Héctor Luis; Vitelli, Marina Gisela (org.). 2018. *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado
- Sempere, C. M. 2015. “Survey of performance issues in defense innovation”. *Defense and peace economics*, v. 28, n. 3, 2015.
- Strange, Susan. 1994. *States and markets*. 2a ed. Londres: Pinter Press.
- Vaz, Alcides Costa. 2018. “Autonomia estratégica”. In: Saint-Pierre, Héctor Luis; Vitelli, Marina Gisela (org.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado, p. 69-77.

RESUMO

Em seus estudos sobre o desenvolvimento, as relações internacionais e os assuntos de defesa nacional, o cientista político Hélio Jaguaribe refletiu sobre a “autonomia” do Brasil uma vez que o país está inserido no sistema interestatal capitalista. Aprovada primeiramente em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa foi criada com o objetivo de promover uma modernização da estrutura de defesa brasileira. Esse artigo buscou interpretar os significados de “autonomia” presentes no pensamento estratégico de Hélio Jaguaribe, além de propor potenciais diálogos entre as formulações do cientista político e as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa em suas diferentes versões.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa; Desenvolvimento; Hélio Jaguaribe.

Recebido em 26 de fevereiro de 2021

Aceito em 12 de março de 2021

A REFORMA DO REGIME ANTIDUMPING BRASILEIRO: UM BALANÇO PARCIAL DOS DETERMINANTES E IMPLICAÇÕES DO DECRETO 8.058/2013

Hélio Henkin¹

Rafael Pentiado Poerschke²

Ricardo Dias da Silva³

Introdução:

O grau de integração comercial entre os países avançou gradualmente desde a assinatura do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), em 1947. Sua sucedânea, a Organização Mundial do Comércio (OMC), instituída em 1995, acentuou essa tendência e contribuiu para que os membros do sistema de comércio se tornassem ainda mais interdependentes, multilateral e regionalmente. O avanço na direção do livre-comércio vem sendo informado tanto pelas diretrizes oriundas do Sistema Internacional como também pelo engajamento dos países em diferentes frentes de liberalização em nível bilateral e plurilateral. Isso reforça a necessidade de se atentar para o componente eminentemente político que dá o tom e orienta as decisões governamentais em seus diferentes domínios (Lindbolm 1981).

Na história do sistema capitalista, em função da hegemonia política, de fatores geográficos ou de suas próprias histórias, diferentes nações

¹ Professor do Departamento de Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.

² Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. Membro do ABCI Institute - Analistas Brasileiros de Comércio Internacional (Washington, DC).

³ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Brasil. Estágio de doutorado (PDSE/CAPES) no Center de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad, Montpellier).

dominaram o comércio. A despeito das assimetrias e hierarquias que estruturam esse sistema, admite-se a existência de margens de atuação – contextuais e contingentes – que permitem que governos emitam decisões capazes de afetar o mercado além de suas fronteiras e de, inversamente, tomarem decisões influenciadas por marcos externos. No afã de estimular a maximização do bem estar econômico doméstico, essas decisões carregam um componente oriundo da pressão de determinados grupos de interesse e entidades de classe. Quando negativamente afetados, esses últimos procurarão atenuar os efeitos potencialmente deletérios do comércio através de propostas de (re)formulação de políticas comerciais e industriais mais favoráveis aos seus desígnios.

Após a proibição dos instrumentos tradicionais de política comercial durante o período do GATT, tais como quotas e restrições voluntárias à exportação, bem como a limitação na cobrança da tarifa nominal, medidas de política comercial de natureza distinta passaram a ser implementadas. É nesse ínterim que os instrumentos de defesa comercial assumem um papel de protagonismo na política comercial dos países que integram o sistema multilateral de comércio. Esse dado é revelador dos determinantes multiníveis da política externa, em geral, e da política comercial externa, em particular, tal como formulado por Putnam (1988) e cujos rendimentos analíticos são explorados neste trabalho.

O cenário atual aponta para o aumento do número de países membros que são usuários frequentes de instrumentos de defesa comercial, em especial, barreiras temporárias ao comércio de bens. Na OMC, a lista de usuários que utilizam supera aquela dos não usuários dessas barreiras. Até os anos 1980, o uso desse tipo de medida esteve restrito a Estados Unidos, Canadá, Austrália e União Europeia. Vinte anos depois, os países em desenvolvimento assumiram uma posição mais ativa no grupo de usuários de medidas temporárias.

As medidas de defesa comercial integram um conjunto amplo de instrumentos dos quais um governo dispõe para regular o comércio de bens. Um deles, ora regulado pelo Acordo Antidumping (ADA) do GATT/OMC, estabelece que toda e qualquer aplicação de direitos antidumping requer evidências de que o dumping seja a causa principal do dano à indústria doméstica. O uso de barreiras temporárias, por sua vez, não tem um limite, mas requer um procedimento que deve partir da indústria ou parte representativa dessa. A indústria que se vê afetada peticiona um pedido de investigação contra práticas desleais de comércio e resta ao Estado, via autoridade investigadora, apurar o caso. Havendo evidências suficientes para justificar novas barreiras, os direitos provisórios ou definitivos poderão então ser aplicados. Conforme o ADA, a aplicação dos direitos procura neutralizar

o dano decorrente da prática de dumping e se distancia do princípio de mero alívio temporário para a indústria.

Os dados do Global Antidumping Database (GAD) para o número de pedidos de novas investigações apontaram a Índia como o país onde mais petições de abertura foram acolhidas, seguida por Estados Unidos e Brasil. Bown (2012) mostrou que, em 2012, esses números foram 13% maiores que em 2009 e 67% maiores que em 2007. Os resultados do autor sugerem ainda que a maioria das novas medidas teve como alvo as importações provenientes da China e de outros países em desenvolvimento – um fenômeno tachado de protecionismo do tipo “Sul-Sul” segundo Feinberg (2010). Na visão do autor, este processo sinaliza para a emergência de um “problema” na corrente de comércio entre os países em desenvolvimento.

Em 2011, a posse do primeiro governo Dilma precedeu um período de mudanças mais agudas em matéria de política e defesa comercial. Nesse contexto, em 2012 e, novamente, em 2013, foi a vez do Brasil figurar como o maior usuário de medidas antidumping. Somente em 2013, o Brasil notificou à OMC 30 novas medidas antidumping em vigor, sendo a maioria contra os países asiáticos, especialmente a China. Sozinho, o Brasil respondeu por 20% do total de medidas impostas naquele ano.

A liderança no “ranking” dos usuários coincidiu com o início de uma conjuntura política e econômica favorável ao debate político sobre os marcos da defesa comercial no Brasil. Tanto as experiências e aprendizados acumulados ao longo da vigência do marco anterior, quanto as preferências e objetivos políticos dos grupos de interesse moldados nessa trajetória contribuíam para esse momento crítico (Pierson 2004). Com isso, a gestão Dilma Rousseff I (2011-2014), de um partido trabalhista, foi caracterizada por um número expressivo de mudanças em matéria de política comercial externa aliado à elevada procura da indústria por medidas antidumping.

O presente estudo examina o desenvolvimento e a reforma do regime antidumping no Brasil como um exemplo de aprofundamento do sistema multilateral do comércio proposto pela Organização Mundial do Comércio. A longa história de protagonismo do Brasil em Rodadas, bem como sua emergência entre os usuários de barreiras temporárias, ilustram o fato de que países em desenvolvimento participam com sucesso ao afiançar o sistema multilateral. Utilizando o Acordo Antidumping da OMC como um modelo para seu próprio marco regulatório, o Brasil também mostra a importância de se participar mais ativamente das mesas temáticas em Rodadas promovidas pela OMC. Primeiro, os países podem fazer uso dos temas levantados pelos documentos que circulam a fim de servir de subsídio para a implementação da política doméstica de antidumping. Ainda, essa prática pode assegurar que

a legislação doméstica terá maior aderência com as obrigações internacionais, garantindo previsibilidade e evitando constrangimentos – via Órgão de Solução de Controvérsias.

A legislação antidumping ao ser alçada à matéria de projetos de governo cristaliza uma oportunidade ímpar de se analisar os detalhes do processo de formação de políticas públicas voltadas para o comércio internacional. O governo Fernando Henrique Cardoso catalizou a mudança de problema da política externa e comercial brasileira, pois foi o responsável por internalizar as normas e criar o Departamento brasileiro de Defesa Comercial (DECOM). Entretanto, o governo Lula levou a cabo a criação de regras antielisão⁴, além ter reunido a equipe em Brasília, quase 10 anos após a criação do DECOM (entrevista Welber Barral, ex-secretário de comércio exterior da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX 2007–2011). Como levantado, na gestão FHC o DECOM esteve com seu alcance limitado uma vez que estava com a equipe dividida entre o Rio de Janeiro e Brasília.

Embora a defesa comercial já tenha sido matéria do plano de governo do ex-presidente, precipuamente como reflexo da criação da OMC e do Mercosul, o tema viria a assumir protagonismo singular na primeira gestão Dilma Rousseff. Para galgar apoios e selar compromisso com a indústria, reformar a legislação antidumping virou uma das prioridades do governo Dilma.

Sendo assim, o principal objetivo do artigo se concentra em compreender o *policy-making* do Decreto 8.058 de 2013, lançando luz sobre os principais determinantes de sua formulação e algumas implicações dessa modernização do regulamento para a aplicação de medidas antidumping no Brasil. Nesse sentido, o trabalho guia-se pelos seguintes objetivos específicos:

- a. compreender o curso da reforma do regime antidumping brasileiro;
- b. descrever e analisar as flutuações da política antidumping do Brasil enfatizando o papel de seus *policy-makers*;
- c. apresentar os principais elementos da modernização do marco normativo que passou a regulamentar as investigações AD.

⁴ No governo Lula foi realizado um concurso público que nomeou 40 novos Analistas de Comércio Exterior.

Procedimentos Metodológicos e Operacionalização da Pesquisa

Por meio de um rastreamento de processos teoricamente orientado, remontamos à primeira onda de fortalecimento do departamento de defesa comercial do Brasil datada do final do Governo Itamar Franco e do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, passamos pelos ajustes incrementais executados na defesa comercial ao longo do governo Lula e chegamos ao primeiro Governo Dilma no bojo da inflexão representada pelo Plano Brasil Maior (PBM). Esse proceder se mostra relevante na medida em que a compreensão dos determinantes que permitem ajustes, recalibrações ou mudanças em matéria de política comercial requer o entendimento dos mecanismos que mantinham o padrão anterior.

Nessa trajetória, o PBM foi o responsável, entre outras coisas, pela inclusão de medidas para fortalecer a defesa comercial enquanto itens-chave da política industrial. Atendendo a uma demanda antiga da indústria, foram incluídas no Plano diretrizes voltadas especificamente para a matéria de política e defesa comercial, sincreticamente inventariadas e analisadas abaixo. Para essa etapa, a pesquisa assumiu um tom mais exploratório, uma vez que poucas análises foram produzidas sobre o assunto, e, portanto, o objetivo foi traçar um panorama dos eventuais avanços e desafios colocados pelo PBM à defesa comercial de forma geral.

Diante disso, a opção foi também por acrescentar recursos metodológicos capazes de fornecer indícios robustos para o estudo, tais como: pesquisa e revisão bibliográfica, entrevistas em profundidade e análise documental. O principal eixo da análise sobre a modernização do marco normativo deflagrada pelo PBM recaiu na interlocução da formulação e implementação do novo Decreto 8.058/2013, no qual as entrevistas abertas e semi-estruturadas foram direcionadas com os *policy-makers* e outros atores envolvidos na edição do novo Decreto. O grupo amostral foi ouvido entre junho de 2015 e julho de 2020. De início, os entrevistados da amostra foram selecionados a partir de uma triangulação com a bibliografia e os documentos oficiais consultados. Em relação a esses últimos, o levantamento buscou, a um só tempo, recuperar os conteúdos das proposições que circularam e esquadriñar a cadeia de comando de cargos e posições de poder desses *policy-makers* e como isso impactou o processo.

Esse levantamento documental foi realizado através de sucessivas incursões no arcabouço legal e normativo (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, etc.) que diz respeito à política de defesa comercial, bem como considerou as publicações oficiais das entidades de classe (Confederação Nacional da Indústria – CNI e Federação das Indústrias do estado de São

Paulo – FIESP) e as informações produzidas e veiculadas pelo Departamento de Defesa Comercial, órgão nuclear desse processo. Como se verá ao longo das seções que seguem, há um entrelaçamento entre os documentos e as entrevistas.

Além da presente introdução, o artigo contempla uma síntese da evolução recente do arcabouço normativo da defesa comercial no Brasil que pavimentaram o caminho para o PBM. A terceira seção explora os principais pontos de mudança contidos no Decreto 8.058 de 2013 e alguns desdobramentos já observados. Nesse sentido, as duas primeiras subseções desse item se voltam às medidas adotadas visando reduzir a morosidade nas investigações de antidumping, primeiro reforçando as capacidades estatais dessa área com a contratação de novos analistas de comércio exterior e, segundo, ampliando a interlocução e o intercâmbio de dados e informações com o setor privado. Já o subitem “*O antidumping na mira do interesse público: a criação do GTIP*” aborda o tratamento político dispensado à configuração do conceito de interesse público/nacional que desempenha papel-chave no bojo dessas investigações.

O tópico seguinte (“*Contra a maré: a questão da aplicação do menor direito*”) perscruta as controvérsias envolvendo outro item considerado polêmico nos procedimentos antidumping e que foi objeto de amplas discussões no âmbito da reforma em apreço: o patamar ideal de margem tarifária a ser aplicada nos casos comprovados de concorrência desleal (se cheia ou *lesser duty*). Após descrever e analisar o novo Decreto, o texto encerra-se com algumas palavras à guisa de considerações finais.

Continuidades e Rupturas do Marco Regulatório para Aplicação de Direitos Antidumping no Brasil

As medidas contingenciais enquanto instrumento temporário de proteção podem ser interpretadas como a iniciativa ideal para prover ao setor privado melhores condições de enfrentar a concorrência internacional. Essa hipótese pode ser testada em algumas das medidas do Plano Brasil Maior (PBM), apresentado em agosto de 2011 como a possível solução para os impasses da política industrial brasileira. Autores como Veiga et al. (2013) avaliaram que na esteira dos objetivos desse Plano, surgiu um *hiperativismo* na política comercial do primeiro biênio do governo Dilma I (2011-2014).

De fato, tal afirmação é coerente quando o compasso mais gradual da política de defesa comercial do governo Lula da Silva é posto em perspectiva. Conforme supramencionado, as mudanças de maior relevo tiveram lugar

em gestões anteriores ao governo Lula e foram deflagradas pela decisão de aprofundar a liberalização do comércio em curso. O governo Cardoso, ao internalizar todos os compromissos multilaterais e regionais do Brasil, substituiu o Acordo Antidumping de 1987 – baseado no Código AD de Tóquio, e foi responsável pela criação de um departamento específico para tratar do tema em 1995: o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), ligado ao então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

O estopim para uma nova onda de mudanças de peso deu-se na esteira do período pós-eleitoral de 2010, quando “o expressivo crescimento das importações [42% em 2010] e a perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado [39,4% em 2010] motivou crescente pressão do setor industrial por um maior ativismo na política comercial” (Cindes 2011, p.1). Para comandar a pasta do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o governo Dilma indicou um nome oriundo da esfera político-partidária e com bastante proximidade da mandatária. O escolhido, Fernando Pimentel, havia integrado os quadros da Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares), organização a que pertencera Dilma Rousseff.

À frente do MDIC, Fernando Pimentel (2011-2014) viu-se às voltas com o dilema de priorizar a estabilização macroeconômica ou estimular as exportações como vetor da retomada do crescimento econômico no afã de reverter a deterioração das contas externas. Segundo Corrêa e Gomes (2018), apesar dos benefícios do comércio internacional serem conhecidos, muitos países adotam políticas comerciais a fim de proteger o mercado doméstico da concorrência estrangeira. Em seu discurso de posse, o ministro afirmou que o maior desafio para a política comercial exterior, para além dos juros altos, seria enfrentar a valorização⁵ do Real enquanto outras moedas estariam sobredesvalorizadas (Rodrigues 2011).

No segundo escalão, após uma sequência de diretores oriundos do DECOM (geralmente ex-funcionários da antiga Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – CACEX), Felipe Hees assumiu o departamento. Economista e diplomata do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com experiência em negociação sobre o tema de defesa comercial em Genebra (2003-2007), Hees esteve no departamento de abril de 2011 até março 2014.

A passagem do DECOM para o controle do MRE não foi bem vista internamente, uma vez que os servidores do MDIC “se sentiram desprestigiados” (Landim 2011). Cabe mencionar que a natureza dos profissionais do MRE e do MDIC são diferentes. Enquanto no comércio a

5 No caso dos direitos antidumping, o câmbio, bem como outras variáveis macroeconômicas e condições conjunturais, podem afetar a procura da indústria por novas investigações.

natureza específica da função é uma condição, como no caso do DECOM que aplica as regras internacionais de comércio, no Itamaraty os diplomatas têm competências mais generalistas (entrevista Felipe Hees, ex-diretor do DECOM 2011–2014). O estranhamento, ou “surpresa”, como utilizou o diretor na entrevista, veio mais das consultorias ou da mídia e indústria, conforme apurado, uma vez que ele estava isolado em Genebra. Portanto, era desconhecido nos escritórios de consultoria e indústria que tiveram trânsito dentro do DECOM de Brasília. Contudo, o tempo e sua relação com os ACEs, a serviço do MDIC em Genebra, foram os fatores que o levaram ao DECOM.

“Fui chamado pela Tatiana [Tatiana Lacerda Prazeres, ACE do MDIC e então secretária de comércio exterior⁶ do ministro Pimentel, 2011–2013] para assumir o DECOM. [...] Ela e mais outros analistas (Marcos César Saraiva da Fonseca, diretor do DECOM, 2014– 2016) já tinham trabalhado junto comigo em treinamentos na Missão permanente de Genebra. Eu tinha uma boa relação com o MDIC [...]” (entrevista Felipe Hees). Esse relato apaga por completo uma hipótese de descontinuidade nas políticas internas do DECOM pela troca de comando da gestão de política comercial.

Porém, o MDIC e o MRE estabeleceram uma relação horizontal muito proveitosa em Genebra, uma vez que o treinamento dos ACEs ligados ao DECOM passava pelo programa da Missão em Genebra. Portanto, Hees detinha a tecnicidade e, sobretudo, os contatos com o pessoal do departamento para o qual foi indicado – indicação da secretária de comércio Tatiane Prazeres. Isto posto, a trajetória não foi afetada, ou seja, houve mudanças, mas dentro da continuidade as quais serviram como correção. Assim, o seu trânsito pelo MDIC azeitou as relações e não violou nenhum *spirits de corps* do Ministério do Comércio e ainda ressaltou a importância que as pessoas têm para a política.

O Plano Brasil Maior (PBM/2011-2014), teve sua criação idealizada no primeiro semestre, mas foi apenas em 2 de agosto de 2011 que se tornou o Plano sucessor da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP/2008). O desafio do Plano, integrante da plataforma de governo da presidente Dilma, foi o de sustentar o crescimento inclusivo em um contexto econômico adverso. Para isso o Plano previa cinco Diretrizes Estruturantes (Des), conforme o quadro 1 que segue, sendo a primeira voltada para o *enfrentamento* do processo de substituição da produção nacional em setores sujeitos à concorrência externa.

6 Tatiana Prazeres foi indicada pelo secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do governo Dilma, Alessandro Teixeira.

Tabela 1: Dimensões do Plano Brasil Maior

Dimensão Estruturante	Dimensão Sistêmica
a) Fortalecimento de Cadeias Produtivas;	a) Comércio Exterior;
b) Novas Competências Tecnológicas e de Negócios;	b) Investimento;
c) Cadeias de Suprimento em Energias;	c) Inovação;
d) Diversificação das Exportações e Internacionalização;	d) Formação e Qualificação Profissional;
e) Competências na Economia do Conhecimento Natural.	e) Produção Sustentável;
	f) Competitividade de Pequenos Negócios;
	g) Ações Especiais em Desenvolvimento Regional.

Fonte: MDIC (2012).

O Plano foi composto de importantes medidas que visaram a desoneração do investimento e das exportações. As ações buscaram o enfrentamento à apreciação cambial com um aumento na oferta de crédito e priorização para o aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação e defesa comercial. Houve também um objetivo claro de prover ao setor manufatureiro brasileiro condições melhores para enfrentar a concorrência internacional.

No comércio exterior, quatro vias foram seguidas, a saber: a) desoneração; b) ampliação do financiamento; modernização do arcabouço normativo referente à c) defesa comercial; e d) proteção. Um total de 35 medidas foram previstas pelo Plano, o qual também contava com 15 metas traçadas. Uma dessas era elevar a participação brasileira no total do comércio internacional de 1,3% em 2010 para 1,6% em 2014.

Em maio de 2011, o ministro Pimentel reafirmou um compromisso do PBM: agilizar os prazos e também rever outros pontos do antigo Decreto AD. Durante sua gestão, inúmeras decisões abrangeram a política comercial, dentre essas houve um conjunto de medidas que buscaram elevar a eficácia da condução da defesa comercial brasileira. Com relação aos prazos, muitas das medidas da gestão Pimentel se parecem idênticas à Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial de um de seus predecessores – o ministro Luiz Fernando Furlan (2003-2007).

Embora o governo Dilma tenha concretizado a “primeira onda” – e única – de modernização do marco regulatório da defesa comercial no

Brasil, esse ensejo nasceu anterior à sua campanha. Durante um Seminário sobre Defesa Comercial, realizado em setembro de 2003, o então ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, primeiro ministro de Lula, divulgou seus planos para a defesa comercial do Brasil. A “Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial (NESBDC)”, como foi chamada, foi dividida em oito pontos para fortalecer o DECOM. Evidência essa que mostra uma intenção de reforma já declarada na gestão Luiz Inácio Lula da Silva, e apenas levada a cabo com o PBM. Pimentel anunciou ainda medidas específicas para a defesa comercial, tais como:

- a. a possibilidade de aplicação de direitos antidumping equivalentes à margem cheia de dumping – final da *lesser duty*;
- b. intensificação do combate à falsa declaração de origem;
- c. fortalecimento do combate a preços subfaturados e importações ilegais;
- d. previu a criação do Grupo de Inteligência de Comércio Exterior (GI-CEX);
- e. procurou reforçar a exigência de certificação compulsória mediante cooperação via Inmetro, SECEX e Receita Federal.

Com relação aos prazos da investigação de dumping, salvaguardas e subsídios, o PBM buscou, primeiramente, reduzir de 15 para 10 meses o prazo de uma investigação – intenção presente no NESBDC. O PBM ainda viria a priorizar a determinação da aplicação de direito provisório em até 120 dias, dado que as regras do ADA têm apenas prazos máximos de 18 meses – esse ponto também manteve relação com NESBDC. O PBM foi enfático na vontade de ampliar o número de investigadores de defesa comercial de 30 para 120, bem como tornar a aplicação de direitos provisórios e determinação preliminar compulsória.

Com impacto sistêmico e de carácter horizontal nas cadeias produtivas, as medidas ligadas à defesa comercial foram então contempladas na dimensão voltada ao comércio exterior. Segundo o ministro da pasta, o PBM teria como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, além de definir para a defesa comercial um lugar de relevo na lista de prioridades do governo Dilma Rousseff (Pimentel 2013).

A Nova Defesa Comercial do Brasil: Resultados Concretos do PBM

Como parte de uma promessa de campanha do governo Dilma, foi concedida grande ênfase aos anseios da indústria. A redução da morosidade das investigações conduzidas pelo DECOM dependeria, entre outras ações, da expansão do quadro dos Analistas de Comércio Exterior (ACEs) no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), acompanhada de modificações no *modus operandi* da parte inicial da investigação. Não obstante, outras medidas discutidas em consulta pública também seriam implementadas com sucesso durante a primeira gestão Dilma Rousseff. De forma progressiva, o novo marco regulatório foi sendo desvelado por meio de um encadeamento de Resoluções e Portarias que, em conjunto, permitiram a cristalização de um novo Decreto AD. O documento é de 29 de julho de 2013, introduzido pelo Decreto nº 8.058, em vigor desde 1º de janeiro de 2014, substituiu o Decreto nº 1.602/1995 quanto à regulamentação dos procedimentos de investigação e aplicação de medidas antidumping.

Segundo Prazeres (entrevista, ex-secretária de comércio exterior à época), “a defesa comercial ganhou importância, uma importância que não tinha antes, no governo Dilma, porque as circunstâncias que favoreceram aquilo. Era uma visão dela, uma visão do ministro da Indústria, era uma angústia da indústria. Era um momento que as importações do Brasil cresciam em ritmo acelerado. Vínhamos da recuperação da crise financeira internacional, com Real valorizado, o que fazia com que as importações no Brasil estivessem crescendo, fazendo com que a indústria se mobilizasse e encontrasse um governo sensível à preocupação com industrialização e o desenvolvimento nacional”. Para a entrevistada, foram as circunstâncias econômicas e políticas que permitiram uma união de esforços suficiente para viabilizar não só um novo Decreto, mas o maior concurso público. “A gente viu uma oportunidade de fazer uma série de reformas que nós entendíamos importantes. Havia um momento político que a gente soube aproveitar, é algo daquele momento”.

Embora a conjuntura fosse favorável, para um novo decreto ser assinado por um Presidente não seria uma tarefa fácil, ainda mais quando a ideia parte do segundo escalão. “Nós valorizamos e chamamos a atenção para a importância da defesa comercial para o fortalecimento da indústria. Se fosse alçado a uma meta do Plano, você conseguiria mobilizar os esforços e recursos da administração. Quando o Plano fosse concebido, e se eles reconhecessem a importância da defesa comercial, a gente conseguiria angariar os esforços e recursos para fortalecer a área”.

Primeiro, foi preciso convencer a Casa Civil de que a matéria era importante a ponto de se tornar parte das diretrizes de governo. Contudo, o tema era muito técnico, “alguém precisa despachar esse assunto com a Presidente, ela precisa tomar conhecimento, alguém precisa explicar para ela, convencer a Casa Civil que aquele era o Decreto que a gente precisava. Ninguém achava que aquilo era prioridade até entrarmos na fase final da redação do Decreto”.

Os ACEs para atacar a morosidade das investigações

Os pontos listados no PBM ou pelo ministro, à sua maneira e ao seu tempo, foram perseguidos e concluídos no âmbito do MDIC. Com o crescimento do número de investigações, também cresceu a vontade de atacar a morosidade dessas e a ideia de aumentar o número de analistas encontrou terreno para prosperar. O número de investigadores no DECOM flutuava ao redor de duas dezenas à época (entrevista Ana Carolina Peres, analista de comércio exterior e coordenadora do DECOM). A necessidade de reforço na equipe de investigadores do departamento (que não era novidade) piorou com o aumento no número de investigações entre 2011 e 2013 (somente entre 2011 e 2012 foram abertas 63 novas investigações).

Sendo a praxe do departamento delegar uma investigação por dupla de investigadores, cada analista de comércio deveria contar com pelo menos cinco investigações em curso. Um concurso para integrar novos ACEs foi considerado então uma prioridade.

O ministro [Pimentel] disse enquanto preparávamos o Plano Brasil Maior: “eu preciso entregar algo para a indústria [se referindo a questão da morosidade das investigações, dado que essa era uma demanda antiga da indústria]”. Eu falei: “então temos que, primeiro, ter mais investigadores, aí depois mudamos o marco regulatório que joga contra o objetivo de maior celeridade [se referindo à antiga filosofia do Decreto 1.602/1995]”. O aumento do número de investigadores foi decidido entre abril e maio a fim de poder ser incluído no Plano que estava por ser lançado. Já a reforma do regulamento foi finalizada apenas em julho de 2013 (entrevista Felipe Hees).

A questão era tão latente que, mesmo após a nomeação dos 157 novos analistas de comércio exterior convocados em primeira chamada, o MDIC logrou crescer o grupo com a convocação de outros classificados. “Pouco mais de um ano após minha nomeação, ainda outras dezenas foram chamados [se referindo a Portaria n°. 202/2014]” (entrevista Gabriela Verenhitch,

analista de comércio exterior do MDIC nomeada pela Portaria n°. 63/2013). A contratação de servidores na Secretaria de Comércio Exterior e o treinamento (via mestrado específico criado para capacitar os novos ACEs) representaram uma reestruturação profunda do órgão. Contudo, nem todos os novos servidores seriam lotados no DECOM. Embora não tenha sido possível apurar com precisão o número de analistas incorporados ao DECOM, estima-se que tenham sido pelo menos 35 ACEs (entrevista Márcio, analista de comércio exterior nomeado pela Portaria n°. 63/2013).

O número de técnicos cresceu no DECOM, mas outros Departamentos do MDIC aproveitaram a oportunidade para absorver parte dos analistas concursados. “Quando saiu o concurso, a ideia era que todo mundo iria para o DECOM, contudo, na cerimônia de posse nos informaram que seríamos absorvidos por diferentes departamentos do MDIC e não só pelo DECOM” (entrevista Gabriela Verenhitch).

Esse é um ponto convergente nas entrevistas, tanto sobre a valorização dos novos ACEs quanto ao critério para distribuição dos novos concursados.

“O ministro compareceu e simbolicamente colocou o crachá no Abrão [Abrão M. Árabe Neto], o primeiro colocado, mas a cerimônia era *pra* todo mundo. A ideia era inflar o quadro do DECOM, mas houve muita reivindicação de outras áreas. Cada área fez um pleito, dizendo quantos analistas precisavam e a Secretaria distribuiu. Primeiro, no encerramento do curso de formação em dezembro de 2012, o secretário executivo [Alessandro Teixeira] falou que colocariam todo mundo em uma sala, por ordem de classificação, cada um teria direito de escolher a lotação. Mas na prática, no dia da posse [fevereiro], no microfone, ao vivo mesmo falaram pra gente: ‘Oh amanhã vocês ligam no RH *pra* saber *pra* que área vocês vão.’ Basicamente os 100 primeiros colocados eles colocaram na SECEX, teve gente que reclamou e não gostou, e conseguiu trocar. Teve gente que já tinha articulado para determinada área e foi atendido, sempre que possível claro. E os outros foram colocados em outras áreas. Essa informação não está no papel, mas foi assim que aconteceu” (entrevista Gabriela Verenhitch).

A evolução do processo para integrar os novos ACEs pode ser vista no quadro que segue.

Tabela 2: Criação e Nomeação para o Cargo de Analistas de Comércio Exterior

Governo	Instrumento	Conteúdo
Dilma Rousseff Fernando Pimentel (MDIC)	Lei 12.545, de 14 de dezembro de 2011 (DOU 15.12.2011)	Art. 14. São criados, no âmbito do Poder Executivo federal, 120 (cento e vinte) cargos de provimento efetivo de Analista de Comércio Exterior (ACE), da carreira de mesma denominação
	Portaria MPOG n°. 608, de 28 de dezembro de 2011 (DOU 29.12.2011)	Autoriza a realização de concurso público para contratação de 157 ACEs
	Portaria n°. 63, de 26 de fevereiro de 2013 (DOU 27.02.2013)	Nomeação dos novos analistas de comércio exterior
	Portaria MPOG n°. 144, de 06 de maio de 2014 (DOU 07.05.2014)	Autoriza a nomeação de mais 67 ACEs do concurso realizado pelo edital anterior
	Portaria n°. 202, de 29 de julho de 2014 (DOU 30.07.2014)	Nomeação dos novos ACEs

Fonte: Elaborado pelos autores.

Redução da Morosidade: A Edição de Novas Regras

Além da maior contratação de analistas desde que foi criada a carreira, a segunda etapa foi a edição da Resolução CAMEX n°. 44, que instituiu o Grupo Técnico Interministerial de Consolidação da Legislação Interna de Comércio Exterior (GTIC), o qual teve a atribuição de elaborar uma proposta de modernização e consolidação da legislação interna, com vistas a sua harmonização, racionalização e simplificação. Pelo Art. 4º da Resolução, o Grupo deveria fazer o levantamento da legislação pertinente ao comércio em vigor para formular o projeto de modernização. A tentativa de acelerar as investigações e detalhar os procedimentos dependeu então da criação de um grupo de trabalho para elaboração de uma legislação mais eficiente. Segundo a secretária de Comércio Exterior à época, “a substituição do antigo marco normativo, que datava de 1995 e que já não se mostrava à altura dos desafios contemporâneos do comércio exterior brasileiro, era fundamental para o cumprimento dos dois objetivos centrais do Plano sobre o tema” (Prazeres

2011).

Em entrevista, Tatiana Prazeres lembrou que no *modus operandi* do DECOM havia um conjunto de práticas e procedimentos adotados nas investigações que eram amparados nas interpretações do Órgão de Solução de Controvérsias de Genebra, mas que não estava previsto pelo Decreto em vigor – referindo-se ao marco normativo de 1995. Pela linha geral – desenvolvimentista – do governo Dilma e da Fazenda, na figura do ministro Mântega, “o cuidado foi sempre de não errar a mão. Nós negávamos metade dos pedidos para abertura de investigação, e depois de abertas, metade dos pedidos de aplicação não eram deferidos. Foi muita pressão política em função de perceber que era um governo mais aberto e sensível a demandas da indústria. [inclusive] Os ACEs encarregados das investigações tinham por costume se reunir para garantir a coerência e coesão entre as investigações”. O novo Decreto ainda iria “incorporar toda a experiência do DECOM em investigações, muita prática acumulada em problemas concretos”.

Segundo Prazeres, o Decreto “diminui a zona cinzenta de maneira deliberada, então ele diminuiu a margem de manobra da administração, pelo estabelecimento de prazos e critérios rígidos”. Essas ações tinham sempre a intenção de conservar o status da Defesa Comercial do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, afinal, o país nunca teve uma decisão do DECOM condenada. “A redação de um novo Decreto precisa ser espelho do ADA, [inclusive] mantendo a ambiguidade de sua redação. Essa ambiguidade que permitiu que houvesse esse acordo. Não podemos tentar melhorar o Acordo. O que vem do Acordo, não muda no Decreto”.

Segundo revelou a secretária de comércio à época, essa matéria envolveu diversas esferas do Poder Executivo. Por um lado, houve dificuldade para “passar a matéria em função do estranhamento que vinha do jurídico da Casa Civil”. A preocupação dos encarregados estava na ambiguidade de determinados pontos do texto, os quais seguiam a redação do ADA. De outro, durante as investigações, a comunicação com a Receita Federal precisou ser azeitada “a fim de regularizar o compartilhamento de dados para poder cumprir os prazos que estavam sendo estabelecidos no Decreto”. Já o “Ministério da Fazenda não apresentou grande resistência e estava mais preocupado com as questões de inflação”, o que acabou sendo discutido no Grupo Técnico de Interesse Público – criado na mesma gestão.

Seu resultado foi Decreto no. 8.058/2013, que aumentou de 73 para 201 o número de artigos na legislação antidumping no Brasil. A edição do novo marco normativo foi ao encontro de modificações feitas pela Portaria nº. 46/2011, uma vez que ela já havia concentrado o ônus da apresentação de dados nas empresas. Com mais informação durante a etapa pré-pleito,

seria possível influenciar a celeridade das investigações. Segundo Panzini e Souza (2013), com a inserção tardia do Brasil no sistema internacional de comércio, as exigências para abertura de investigação eram mais simplificadas e a condução de toda a investigação era pautada por uma linha colaborativa entre a autoridade investigadora e o setor privado brasileiro. Portanto, para os autores, um sistema mais *dilatado* possibilitava a criação da cultura da defesa comercial na indústria brasileira, mas tornava o processo mais lento⁷.

Através da Portaria SECEX no. 46/2011, as novas diretrizes para a dinâmica pensada pelo DECOM alteraram as exigências para a condução de investigações antidumping. A Portaria dispunha de todas as informações pertinentes para integrar o formulário da petição para abertura de uma investigação. O volume de informações requisitadas aumentou dado que ele antecipava a “solicitação de diversas informações que seriam prestadas pelo peticionário após o início da investigação” (Pimentel 2013, p. 65). Portanto, a Portaria passou a exigir um trabalho mais intenso entre indústria e escritórios/consultorias ao longo do período pré-investigação. Em entrevista o ex-diretor do DECOM à época, e a coordenadora Ana Carolina Meneghetti Peres, prevalecia um entendimento de que essa estratégia visava diminuir o tempo que era perdido durante a fase de complementação das informações – havia um constante contato da autoridade investigadora e a indústria a fim de completar as informações e dados.

Essa medida pode ser interpretada como uma tentativa de acelerar os prazos da condução da investigação ou restringir o acesso de “aventureiros” ao protocolo de pedidos de investigações (sendo essa última hipótese descartada por Hees em entrevista). Segundo o ex-diretor, ela conferiu uma maior celeridade na investigação além de estar em linha com as novas disposições que saíram no Decreto 8.058/2013 – que buscava aplicar o direito provisório mais rapidamente (120 dias), uma vez que o DECOM, na emissão preliminar de um parecer passou a utilizar os dados fornecidos pelo peticionário.

Além disso, essa era uma demanda da indústria apresentada durante seminários entre entidades de classe (como CNI e FIESP), e em consulta pública, havendo menções por prazos mais céleres desde os governos anteriores. Com o aumento do volume de informação requisitada para abertura, foi possível estabelecer então um prazo máximo (de 60 dias) para a análise da petição conforme dispõe o Decreto 8.058. Ainda, viabilizaria a redação do Artigo 72 do referido Decreto, que estabeleceu um prazo de 10 meses para conclusão das investigações – prorrogável para casos especiais.

⁷ Goldbaum e Pedrozo Jr (2019) mostraram que o tempo médio de uma investigação no Brasil era superior à média internacional.

O Antidumping na Mira do Interesse Público: A Criação do GTIP

Em linha com o Sistema Multilateral de Comércio, o governo Dilma procurou refletir sobre a necessidade da imposição de medidas antidumping, bem como sobre os efeitos dessas barreiras para o consumidor final – preocupação da Fazenda. As Resoluções editadas pela CAMEX anteriores ao PBM já faziam referência ao interesse público utilizando do termo “interesse nacional”. Sendo o interesse público um conceito com elevada plasticidade e múltiplas acepções, cabe ressaltar que o interesse nacional remete a aspectos relativos à segurança nacional, enquanto o interesse público encontra-se associado fundamentalmente às consequências econômicas para o país como um todo da aplicação de uma medida AD (Hees 2013).

Embora a análise de interesse nacional fosse historicamente considerada pelo Executivo, mesmo que algumas vezes conceitualmente equivocada, não existia até o PBM um procedimento institucionalizado voltado para a avaliação das medidas AD e sua repercussão na indústria e consumidores finais. Na compilação das Resoluções editadas entre 1988 e 2015, 13 casos de interesse nacional foram considerados e mencionados. Esses variaram de produtos como conserva de pêssegos até materiais de aço e produtos químicos. Os calçados também podem ser incluídos nessa conta, uma vez que a CAMEX, via Resolução nffl. 48, de setembro de 2009, ao aplicar por seis meses o direito provisório, tomou em conta que no cálculo do direito AD fosse considerado o interesse nacional. O então ministro Miguel Jorge saudou a “elevação do Imposto de Importação para os produtos abrangidos pela presente medida no período de investigação, de forma a evitar ônus excessivo à população de menor poder aquisitivo” (Brasil 2009).

Nesse íterim, após quase uma dezena de casos de suspensão ou alteração de medidas que tenham envolvido o interesse nacional e a aplicação de direitos AD, se fortaleceu a ideia da criação de um Grupo para avaliar o interesse público. A busca da avaliação da existência de interesse público teria por objetivo incluir a análise dos impactos da medida de proteção sobre os preços finais dos produtos citados na investigação, além de considerar o custo sobre as empresas a montante da cadeia produtiva. Para Hees (2013), o Grupo Técnico de Interesse Público (GTIP) seria uma instância técnica no âmbito da CAMEX, cuja função inicial seria analisar petições relativas ao interesse público no contexto de investigações de dumping e medidas AD em vigor.

Ressaltamos que nos acordos de defesa comercial da OMC não há uma previsão expressa de tal avaliação. Apenas alguns membros da OMC, como Canadá e União Europeia, adotaram em suas legislações regras aplicáveis à avaliação de interesse público (na UE temos um Interesse Comunitário) para

fins de decisão de aplicação de medidas de defesa comercial.

No caso do Brasil, o esforço de balizamento dos interesses domésticos de forma a se incorporar um âmbito formal de consideração do impacto dessas medidas partiu de dentro do DECOM. Em entrevista, levantamos que a ideia de criação do Grupo partiu do então diretor Felipe Hees e começou a adquirir ossatura por meio da Resolução nffl. 13/2012, responsável por instituir o grupo para a avaliação de interesse público.

Na esfera das entidades de classe, a CNI (2012) avalizou a política pública do GTIP e sugeriu apenas que essa Resolução deveria contar com uma definição de interesse nacional, tal qual “a soma de todos os interesses privados”, considerando, portanto, consumidores finais ou indústria. Em entrevista, o coordenador do relatório da entidade, Eduardo Freitas Alvim, concordou sobre a ampla discussão da implementação do Grupo. Alvim acrescentou que a implementação do Grupo apenas seguiu a tendência, uma vez que Canadá e União Europeia já o possuem (mas os Estados Unidos não).

Conforme os relatórios e Resoluções apresentados pós-GTIP, os primeiros pedidos encaminhados pelas partes contrárias à aplicação de medidas não tiveram parecer favorável. Entre sua criação e 2014, verificou-se que, no caso de decisões associadas a medidas aplicadas em vigor, em todos os casos reclamados, a CAMEX manteve as medidas aplicadas, exceto em um pedido – que se tornou o primeiro após a criação do GTIP.

Das investigações de Interesse Público, em 16 de maio de 2013 foi publicada a Resolução CAMEX nffl. 35/2013, que suspendeu, por razões de interesse público, até 31 de julho de 2014, a cobrança de direitos antidumping e medidas compensatórias definitivas e provisórias nas importações relativas aos Eventos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

Quando a pesquisa examinou os documentos oficiais que circularam entre as delegações em Doha, esse ponto foi alvo de discussão via submissão de uma proposta demandando que o interesse público fosse levado em consideração de maneira efetiva quando da decisão de aplicar medidas AD. O ponto número 12, presente no documento TN/RL/W/6⁸ de 2002, envolve a discussão de impor tal obrigação para a autoridade investigadora. Sendo assim, no conjunto de documentos, esse ponto foi levantado por diferentes delegações, incluindo o Brasil.

Após a publicação da Resolução n. 13/2012, o Art. 3º do Decreto

8 Anti-dumping: Illustrative Major Issues. Documento submetido por: Brasil; Chile; Colômbia; Costa Rica; Hong Kong, China; Israel; Japão; Coreia do Sul; México; Noruega; Singapura; Suíça; Tailândia e Turquia.

8.058/2013 contempla a questão do GTIP, ao dispor que em circunstâncias excepcionais, o Conselho de Ministros (CAMEX) poderá, em razão de interesse público: suspender, por até um ano, prorrogável uma única vez por igual período, a exigibilidade de direito antidumping definitivo, ou de compromisso de preços, em vigor; não aplicar direitos antidumping provisórios; ou homologar compromisso de preços ou aplicar direito antidumping definitivo em valor diferente do que o recomendado.

Contra a Maré: A Questão da Aplicação do Menor Direito

Outro avanço, e talvez o mais polêmico do Decreto 8.058, foi derivado das discussões de Doha em um ponto no qual o Brasil seguiu os *Friends of Antidumping*⁹ (FANs). No documento TN/RL/W/6¹⁰ circulado pelo grupo, de abril de 2002, seu décimo item versava sobre Art. 9.1 e se mostrava favorável em tornar o princípio da *lesser duty* uma regra. Conforme o ADA, “[...] it is desirable that the imposition be permissive in the territory of all Members, and that all the duty be less than the margin if such lesser duty would be adequate to remove the injury to the domestic industry” (Art. 9.1). Portanto, o ADA ao mesmo tempo que faculta, também declara ser desejável seguir esse princípio uma vez que se procura apenas neutralizar a prática. A posição brasileira seria novamente reforçada em 2005 quando o ministro Luiz Fernando Furlan, primeiro ministro do governo Lula, ratificou essa vontade.

Utilizando o ponto “*lesser duty rule*” como termômetro, entende-se que a posição convergente com o FANs na mesa de regras está mais para legitimar o Sistema Multilateral de Comércio do que o contrário. A aplicação do menor direito continuou a pautar outros relatórios do DECOM (o último a mencionar foi o Relatório DECOM, n°. 13, do ano de 2009). Anos antes, registrou-se uma ênfase expressa pelo próprio diretor do DECOM à época, Fernando de Magalhães Furlan,

O Brasil utiliza, diferentemente do que fazem muitos outros países, a regra do direito inferior (*lesser duty*) para aplicação dessa medida de defesa

9 Grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento que procuram, de maneira conjunta, submeter propostas durante as Reuniões Ministeriais em Doha para aumentar a transparência e restringir o uso indiscriminado de medidas AD.

10 Conforme o documento, o “current AD Agreement encourages, but does not require the importing country to apply the ‘lesser duty’ a duty no higher than that necessary to offset any injury being suffered by the domestic industry. Given that AD duties are specifically designed to counteract injury being suffered by the domestic industry, is it appropriate to apply AD duties that are higher than necessary to counteract that injury?” (WTO, 2002).

comercial. O Brasil aplica o direito AD apenas na medida suficiente para eliminar o dano à indústria doméstica. Para tanto, a autoridade brasileira utiliza a margem de subcotação, ou seja, a subcotação é avaliada mediante a comparação entre o preço de importação, na condição CIF internado, e o preço de venda do produto nacional, na condição ex-fábrica. Assim, o produto importado a preços de dumping somente pagará o direito antidumping na medida exata para equalizá-lo ao valor do produto doméstico (Brasil 2007).

Como lembraram Lemme e Naidin (2011), o Decreto 1.602/1995 parecia ter transformado em regra a recomendação de aplicar o princípio da *lesser duty* sempre que suficiente para eliminar o dano decorrente das importações a preços de dumping. Contudo, as autoras, ao analisar quase uma centena de Resoluções publicadas pela CAMEX entre 2001 e 2011, mostraram que predominaram decisões de margem cheia (73%) sobre o número de direitos que seguiram o princípio.

Anterior à edição do Decreto 8.058/2013, foram observadas manifestações públicas via consulta on-line que receberam uma série de propostas que partiram de escritórios de advocacia, de consultorias, entidades de classe, exportadores e importadores. De um lado, a MOVE (2011), Associação de produtores e importadores de artigos esportivos – alvo de medidas protetivas contra os calçados chinês, por exemplo, defendeu a alteração de questões como a menor margem (*lesser duty*), propondo que o antigo Art. 45 passasse a deferir o direito correspondente à menor margem encontrada. Já a FIESP (2011) se manifestou contrária, e pediu que fosse aplicada no novo Decreto uma margem cheia em substituição à prática da menor margem.

A polêmica começou por conta de uma declaração¹¹ do ministro Pimentel, o qual entre a série de ajustes possíveis, citou que o Brasil passaria a aplicar as margens cheias de tarifas antidumping, mudando um dos objetivos do programa em Doha. A demanda foi levada até a CAMEX que passou a cogitar sua incorporação no novo Decreto uma vez que aparecia como uma demanda partida da indústria. Contudo, essa opção de postura diante da OMC e dos FANs se tornou contraditória.

Ao fim e ao cabo, o §1º do Art. 78 do novo Decreto definiu que o direito a ser aplicado seria inferior à margem de dumping sempre que um montante inferior a essa fosse suficiente para eliminar o dano à indústria doméstica,

11 Landim, Raquel. 2011. “Apertando o parafuso do antidumping”. Estadão, São Paulo, de 02 mai. 2011. Ainda, em entrevista, Felipe Hees revelou mais detalhes do episódio: “Sim, eu me lembro, até foi discutido em uma das reuniões da CAMEX à época. Talvez você encontre nas Resoluções de 2011, caso contrário isso então deve constar em alguma das Atas da Câmara” (Entrevista Felipe Hees, ex-diretor do DECOM).

causado pelas importações objeto de investigação. Dessa forma, a redação do novo Decreto, ao tornar regra o *lesser duty*, contrariou parte da indústria, mas foi suficiente para manter a aderência aos princípios do sistema multilateral de comércio.

Outro avanço do Artigo. 78 foi a redação do §3º, o qual estabeleceu as condições para a situação na qual a aplicação da margem cheia é indicada. Conforme anunciado por Pimentel, o governo procurou desestimular importadores que ficassem tentados a se antecipar à imposição da medida antidumping. Esse comportamento, pelo novo Decreto, pode ser interpretado como desleal. Por sua vez, tal constatação conduz a autoridade investigadora a não estender o menor direito para empresas e importadores com conduta duvidosa – ou por falta de colaboração durante as investigações.

Checks and Balances da Defesa Comercial na Era Rousseff

Na gestão de Dilma Rousseff foi posta em marcha a modernização da legislação voltada ao comércio internacional, as quais eram pretendidas pelo DECOM e aguardadas por setores da sociedade civil. Nesse sentido, o aumento do número de casos e investigações fomentou a discussão no sentido de uma imediata modernização da legislação antidumping a fim de conferir transparência e garantir a lisura das investigações sobre práticas desleais empregadas no comércio do Brasil com o exterior.

Levando-se em consideração o conjunto de aspectos ressaltados, as mudanças introduzidas pelo novo Decreto reduziram a margem de discricionariedade da autoridade investigadora brasileira. Sua nova redação causou *per se*, o encurtamento do alcance da “espada” da defesa comercial no Brasil ao mesmo tempo que forneceu uma maior aderência com os princípios do sistema multilateral de comércio.

O Decreto 8.058/2013 não foi o único elemento na modernização do marco regulatório, uma vez que foi precedido e sucedido por uma série de Portarias. Contudo, ele é o elemento de maior envergadura nessa inflexão da defesa comercial no Brasil. Pois, além das mudanças supraexpostas, a nova regulamentação para aplicação de medidas antidumping incorporaria também maior transparência via procedimentos mais detalhados para a etapa da investigação e análise, bem como no cálculo da margem de dumping e determinação de dano. No tocante ao cálculo da margem de dumping, alguns detalhamentos podem ser vistos como mais restritivos para os exportadores. Por outro lado, há também requisitos mais rigorosos para a determinação de causalidade entre a alegada prática de dumping e o dano aos produtores

domésticos (Hees 2013).

Segundo a FIESP (2013), como resultado concreto, o detalhamento da investigação abarcou a introdução de novos conceitos, como o de “produto objeto de investigação”, inexistente no Acordo da OMC, mas que já correspondia à prática internacional. Houve também a inclusão de procedimentos mais claros para o tratamento de economias classificadas como não mercado, que relacionam critérios para a sua definição e para a seleção de país substituto e construção de preços. Foram também incorporados procedimentos que já vinham sendo adotados pelo DECOM relativos às investigações anticircunvenção¹², revisões de escopo de produtos sujeitos a cobrança de direitos e o fim da audiência final – dispensada em função da criação do Sistema DECOM Digital.

Hees (2009), quando analisou o processo brasileiro de investigação, ressaltou que a determinação do dano é o elemento fundamental da investigação, e, também, o mais controverso. “Seja pela dimensão subjetiva da análise, seja em razão da exiguidade de orientações claras no Acordo Antidumping, o fato é que os trabalhos das autoridades investigadoras nesse campo são frequentemente criticados pela discricionariedade e abuso com que são conduzidos” (Hees 2009, pp. 58-59). Não surpreende que a presença de tal margem para discricionariedade tenha produzido inúmeras disputas no DSU, bem como tenha figurado no centro de um grande número de documentos que se referiram à determinação de dano (Artigo 3º do ADA) durante as discussões em Doha¹³.

Como se vê, embora esteja envolta em critérios e indicadores que recobram certo grau de tecnicidade, a política comercial é inexoravelmente contingente e sujeita às inconstâncias e preferências dos atores que lhe animam. A condução da política de defesa comercial brasileira, quando estudada a partir da utilização do regime AD, sugere diferenças latentes ao longo do tempo e entre os governos sem macular a credibilidade da mesma.

Considerações Finais

No longo caminho para a consolidação da abertura do comércio no Brasil, a defesa comercial teve seu papel relegado quase sempre a segundo plano. Ainda assim, houve o momento em que as medidas antidumping

¹² Referência às Portarias SECEX n.º. 14/2011 e n.º. 44/2013.

¹³ Contudo, após apreciações em inúmeros encontros formais e informais das delegações, Doha teve ao todo 18 propostas de mudanças até abril de 2002. De julho de 2004 até 2009, 14 propostas com sugestões específicas circularam com relação ao Artigo 3º (Hees 2009).

se tornaram parte fundamental da política comercial brasileira. Com o crescimento do número de medidas impostas, a exposição da política comercial exterior brasileira era inevitável. Portanto, o artigo procurou descrever como o arcabouço normativo ADA evoluiu no país desde a década de 1990 e de que forma os encaminhamentos desse processo refletem uma tendência de endosso às regras do regime multilateral de comércio.

Nos países tradicionais, as primeiras legislações surgiram já no início do século XX, enquanto no Brasil a primeira legislação AD foi, sobretudo, um reflexo do lançamento da Rodada do Uruguai. Isto posto, a criação de um departamento específico para o tema veio por sua vez na esteira da conclusão da Rodada do Uruguai, na medida em que foi demandado pelo responsável à época (Luiz Felipe Lampreia) e previsto no plano de governo do governo FHC.

Ao mesmo tempo em que o Brasil ascendeu ao grupo dos maiores usuários, também cresceram as críticas sobre a legislação que vigorava, considerada ultrapassada uma vez que foi criada na esteira das negociações da Rodada do Uruguai. A modernização do marco normativo virou então o centro das atenções do Plano Brasil Maior. Para atender uma antiga demanda da indústria de entregar a proteção de forma mais célere, o departamento precisou “chamar reforço” e 120 novos analistas de comércio exterior foram anunciados pelo PBM, e mais de 200 ACEs foram chamados no mesmo concurso.

A redução dos prazos e a aplicação de normas já operadas, mas não determinadas pelo antigo Decreto, catalisaram a reforma do marco normativo para a aplicação de direitos AD. A mudança de filosofia, como chamou Hees, foi uma ideia que nasceu no primeiro governo Lula e apenas se consolidou na gestão Dilma Rousseff. Portanto, quando se observa o governo Dilma, há todos os indícios de continuidade na política comercial exterior, que foi fortalecida mediante um ajuste na estrutura e filosofia do departamento.

Outrossim, durante a gestão do ministro Pimentel, houve mais elementos com pontos que mereceram maior atenção. Primeiro, levantamos uma mudança de programa (*lesser duty*) que apareceu com o novo ministro. Um segundo elemento de descontinuidade foi relacionado a direção do DECOM, com a chegada de Felipe Hees na gestão do ministro Pimentel. Conforme mencionado, a natureza dos profissionais do MRE e do MDIC são diferentes. Porém, o MDIC e o MRE estabeleceram uma relação horizontal fluida em Genebra, uma vez que o treinamento dos ACEs ligados ao DECOM passava pelo programa da Missão em Genebra. Portanto, Hees detinha a técnica e, sobretudo, os contatos com o pessoal do departamento para o qual foi indicado – indicação da secretária de comércio Tatiana Prazeres. Isto posto, a trajetória não foi afetada, ou seja, houve mudanças mas dentro

da continuidade as quais serviram como correção. Assim, o seu trânsito pelo MDIC azeitou as relações e não violou nenhum *spirits de corps* do Ministério do Comércio e ainda ressaltou a importância que o indivíduo, no papel de um tecnocrata, possui para a política.

Todos os pontos levantados contribuíram para revelar elementos que reforçam a ideia de que a defesa comercial no Brasil caminha mais para diminuir a discricionariedade do que o contrário. Contudo, o novo Decreto teve o objetivo de diminuir os prazos das investigações, o que parece uma postura mais protecionista. Mas, considerando que o tempo de investigação no Brasil é maior, e que o novo prazo estabelecido respeita o ADA, essa hipótese pôde ser relaxada. De todo modo, essa pesquisa não pretende ser um ponto final no debate, e muitos outros pontos ou casos poderiam ser considerados para reforçar a discussão.

O esforço analítico imposto ao longo da pesquisa conseguiu fechar muitas lacunas em planos de pesquisa anteriores. No entanto, outros eixos de investigação em torno desse problema permaneceram em aberto, ensejando múltiplas agendas de pesquisa que emergem da conclusão desta. Como não tivemos o objetivo de focar a pesquisa sobre a criação do DECOM, ou mesmo de analisar o jogo político-burocrático de como foi pensada sua criação e o papel dos principais *policy makers* da era FHC, esse ponto permanece em aberto. Há muita literatura sobre a CAMEX, mas muito pouco sobre a evolução institucional do DECOM.

Ainda, observando um período mais recente, também não foi possível levantar informações sobre a fase anterior à criação do departamento, ou mesmo levantar as razões que levaram a criação do cargo de Analista de Comércio Exterior junto do MDIC e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) à época. Ainda nesse ponto, inexistem trabalhos e pesquisas que procuraram levantar a história e o jogo político que culminaram com a criação da própria carreira de ACE.

Por fim, a pesquisa não alcançou respostas sobre os insucessos da reforma do Decreto de 1995, apesar de ter sido lançada já na gestão do ministro Furlan, no primeiro governo Lula. Uma vez que foi anunciado um Plano específico para a defesa comercial, o mesmo não prosperou e ficou apenas no discurso. Não obstante, algumas das principais diretrizes da NESBDC do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial do governo Lula foram retomadas e concluídas com sucesso na gestão Dilma.

REFERÊNCIAS

- Brasil. Câmara de Comércio Exterior – CAMEX. 2009. “Resolução CAMEX nº 48/2009”. Aplica antidumping provisório nas importações de calçados chineses. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, September 09, 2009. Access on Dec. 02, 2017. <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/844-resolucao-n-48-de-08-de-setembro-de-2009>
- Bown, Chad P. 2009. “Protectionism is on the rise: antidumping investigations”. In: Baldwin, Richard and Evenett, Simon (Org.). *The Collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20*, 55-58. London: Centre for Economic Policy Research, 2009.
- Bown, Chad P. 2012. *Emerging Economies and the Emergence of South-South Protectionism*. Washington DC.: World Bank Policy Research. Working Paper, n. 6162, 44.
- Carvalho, Luiz M; SORG, Leticia. 2011. “O ministro e seu quase sequestro”. *Revista Época*, mar. 18, 2011.
- CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. 2011. *PC em Foco: Observatório de Política Comercial*. Cindes, 04 (ii): maio.
- CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2012. *Observatório de Defesa Comercial*, 1 (1): agosto.
- Corrêa, Carolina R.; Gomes, Marília Fernandes M. 2018. “Tariff and Technical International Trade Measures: a look at advanced and emerging countries”. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 7 (13): 288-316.
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 2013. *Panorama Defesa Comercial*, n. 12: outubro.
- Feinberg, Robert M. 2010. “Antidumping and global financial crisis: the impact on Latin America and the Caribbean”. *Studies and Perspectives series*, n. 9.
- Global Trade Alert – GTA. 2009. Global Trade Alert 1st Report. Centre for Economic Policy Research. *Independent Monitoring of Policies that Affect World Trade*: july.
- Goldbaum, Sergio; Pedrozo Jr, Euclides. 2019. “Impacto do Decreto n. 8.058/2013 sobre investigações antidumping no Brasil”. *Revista Direito GV*, 15 (1): janeiro/abril.
- Hees, Felipe. 2013. “Interesse público e a aplicação de medidas antidumping

- no Brasil". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 114 (janeiro/março): 04-11.
- Hees, Felipe. 2009. "A análise de dano em investigações antidumping: a quadratura círculo?". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 100 (julho/setembro): 40-59.
- Landim, Raquel. 2011. Troca de comando na defesa comercial, *Estadão*, February 25, 2011. Access on May 23, 2015. <https://economia.estadao.com.br/blogs/sala-ao-lado/troca-de-comando-na-defesa-comercial/>.
- Lemme, Marta Calmon; Naidin, Leane Cornet. 2011. "O fim do lesser duty e suas distorções na política antidumping no Brasil". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 108 (julho/setembro): 30-37.
- Lindblom, Charles E. 1981. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora UnB.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDI). *Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer*. s/d. 2012. Access on Jan. 23, 2018. http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf.
- MOVE – Movimento para a Livre Escolha. 2011. "Manifestação". *Consulta pública* via Decreto 1.602/1995. São Paulo.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- Pimentel, Fernando Damata. 2013. "As Investigações antidumping e o sistema brasileiro de defesa comercial". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 116 (julho/setembro): 64-71.
- Prazeres, Tatiana L. 2011. "A modernização da defesa comercial brasileira". *Valor Econômico* [Opinião], July 02, 2011. Access on Jan. 24 2016. <http://www.valor.com.br/opiniao/3219982/modernizacao-da-defesa-comercial-brasileira>.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games". *International Organization*, 42 (3): 427-460.
- Rodrigues, Azelma. 2011. "Pimentel assume MDIC criticando carga tributária e juros", *Extra*, January 03, 2011. Access on Feb. 20 2015. <https://extra.globo.com/noticias/brasil/pimentel-assume-mdic-criticando-carga-tributaria-juros-810844.html?versao=amp>.
- Veiga, Pedro da Motta; Rios, Sandra P.; Naidin, Leane C. 2013. "Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma". *Breves CINDES*, n. 35.

RESUMO

O presente estudo examina o desenvolvimento e reforma do regime antidumping no Brasil como um exemplo de ratificação do sistema multilateral do comércio proposto pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A história de protagonismo do Brasil nas Rodadas da OMC, bem como sua emergência entre os usuários de barreiras temporárias ilustra o fato de que países em desenvolvimento participam, com relativo sucesso, do endosso e fortalecimento do próprio sistema multilateral. Utilizando o Acordo Antidumping (ADA) da OMC como um modelo para seu próprio marco regulatório, tal prática assegura que a legislação doméstica terá maior aderência às obrigações internacionais além de evitar constrangimentos via Órgão de Solução de Controvérsias. Por fim, o caso do Decreto 8.058/2013 ressaltou a importância que os agentes especializados lotados no segundo escalão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) têm na gestão e aperfeiçoamento da política pública brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

Plano Brasil Maior; Política Comercial; Defesa Comercial.

Recebido em 03 de março de 2021

Aprovado em 25 de março de 2021

UMA ZONA CREPUSCULAR? PAZ E CONFLITO NA AMÉRICA LATINA E NAS NAÇÕES UNIDAS

Sezai Özçelik¹

Introdução

A América Latina é relativamente uma das regiões menos conflituosas do mundo. É um continente relativamente pacífico e tem sido especialmente um dos lugares mais pacíficos em termos de ausência de violência direta e guerras interestaduais. Houve conflitos bilaterais ou trilaterais entre os vizinhos, mas a maioria dos conflitos na América Latina é categorizada em conflitos internos e intra-estaduais. Desde a Guerra do Chaco de 1935 entre o Paraguai e a Bolívia, conflitos interestatais raramente ocorreram entre os países da América Latina. Além disso, a mais longa disputa interestadual do mundo aconteceu na América Latina entre o Equador e o Peru, começando em 1809 e terminando em 1998. A guerra tem sido a exceção e não a regra desde 1883 no continente. O último conflito interestatal na região foi a Guerra das Malvinas, entre uma potência externa e uma potência média regional, nomeadamente a Grã-Bretanha e a Argentina.

A relação entre os esforços de paz das Nações Unidas e a política internacional na América Latina hoje requer nossa atenção e exige reflexão e estudo sérios. As mudanças na América Latina foram notavelmente rápidas e generalizadas desde o fim da Guerra Fria. Como resultado, é necessário dar atenção acadêmica à explicação e compreensão do conflito, da paz e do papel das Nações Unidas na América Latina. A continuidade significativa também é visível nas instituições, ideias e perspectivas sobre conflito e a paz na América Latina (Özçelik 2018). Muito do conflito na América Latina foi explicado com o significado de pobreza e o lugar apropriado dos mais pobres na sociedade e na política latino-americana moderna. Se um estudioso definir adequadamente os pobres e lançar luzes sobre a explicação adequada acerca

¹ Professor Associado na Cankiri Karatekin University, Turquia.

da pobreza, torna-se mais fácil encontrar e resolver as causas profundas dos conflitos na América Latina (Özçelik 2016).

Nos dias atuais de globalização e Indústria 4.0 (4a Revolução Industrial), novas ameaças e desafios geram novos tipos de conflitos e violência. A lista de ameaças e desafios globais atuais e futuros ficou mais longa com o fim da Guerra Fria: terrorismo transnacional, armas de destruição em massa (ADM), crime organizado, epidemias de saúde global, AIDS, *boom* populacional, seca, mudança climática, conflitos regionais, migrações em massa, degradação ambiental, insegurança energética, pobreza, Estados falidos, poluição, crises econômicas globais, abusos dos direitos humanos, crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra, etc. (Özçelik 2019). Essas novas ameaças e desafios podem ter a capacidade de atingir todos os cantos do mundo. Por exemplo, as mudanças climáticas podem ter efeitos desastrosos nas nações das ilhas do Caribe porque podem destruir o mapa mundial (Özçelik 2015). A paz e a estabilidade podem ser garantidas em qualquer Estado em qualquer parte do mundo, independentemente de quão remoto e distante esteja esse ator internacional do sistema internacional. O mundo pós 11 de setembro abriu a caixa de Pandora para os assuntos mundiais. Os atores internacionais foram movidos para escolas de pensamento mais (neo)-realistas e construtivistas que minam qualquer percepção de paz regional e um futuro estável. Os Estados mais provavelmente cuidam de seus próprios interesses, lutam pela sobrevivência e contam com sistemas de autoajuda. O sistema das Nações Unidas enfraqueceu porque os atores internacionais perceberam que nenhum Estado deve depender de ninguém para a segurança nacional e internacional, uma vez que as ameaças e desafios à segurança vêm de novos tipos de inimigos, a maioria dos quais provavelmente não são estatais e transnacionais.

Mesmo que muitos estudiosos acreditem que a importância dos Estados vem diminuindo no sistema internacional, os Estados ainda podem buscar alianças, ações de segurança coletiva e o sistema das Nações Unidas. A América Latina como um sistema sub-regional tem se desenvolvido como uma zona de paz nos últimos trinta anos (Oelsner 2009).

Este artigo tem como objetivo explicar a mudança no nível de conflito e violência interna da América Latina em relação a outras regiões do mundo. Ele examina um único subsistema regional, a América Latina no contexto do conflito e da paz, bem como o papel das Nações Unidas. Em primeiro lugar, visa lançar luzes sobre as principais transformações e mudanças em termos de questões políticas, econômicas, sociais e culturais na América Latina. Em segundo lugar, examina-se o conceito de zona de paz na região. As principais atividades das Nações Unidas em relação ao conflito e à paz são investigadas

na terceira seção. Em conclusão, destacam-se as lições aprendidas com os processos de conflito e paz na América Latina.

Principais Transformações e Mudanças na América Latina

A América Latina passou por grandes mudanças, e transformações na era pós-Guerra Fria, cujas mudanças estruturais na região moveram linhas de falha. Em primeiro lugar, muitos estudiosos têm rotulado a América Latina como “zona de paz” em termos de relações interestaduais. Tecnicamente, raramente houve conflitos militares interestatais nas regiões da América Latina e do Caribe. É efetivamente chamada de “zona de paz interestadual”. A América Latina também banii as armas de destruição em massa (ADM) e se declarou como “região desnuclearizada” (Aravena 2018). Em segundo lugar, a democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos se tornaram a norma importante e constante na América Latina nos últimos trinta anos. Todos os países da região acreditaram no processo de democratização e abriram suas possibilidades democráticas. Com a terceira onda democrática, a democracia na América Latina construiu alguns princípios democráticos básicos, como partidos políticos, pluralidade, eleições e segundo turno (um segundo voto popular entre os dois principais candidatos após o primeiro turno).

Os resultados eleitorais foram reconhecidos principalmente por todos os atores políticos do sistema eleitoral. No entanto, a confiança do público na democracia tem diminuído cada vez mais na região. O crescente descontentamento entre os cidadãos da América Latina tem se mostrado um declínio prolongado na legitimidade política e um impacto negativo na coexistência democrática (Mcclintock 2018). A terceira grande mudança na América Latina foram as transformações econômicas, bem como o *boom* econômico. Em virtude do comércio global e da economia neoliberal, o crescimento econômico significativo na América Latina levou à redução da pobreza extrema e ao crescimento da classe média no período de 2003 a 2009. A segunda década do século XXI viu uma desaceleração econômica e o declínio do comércio regional e global. Desde 2010, o lento crescimento econômico tem causado a deterioração da distribuição de renda e o aumento da desigualdade e da pobreza. Os governos da região implementaram políticas inovadoras em saúde e educação que levaram a uma variedade de melhorias nos indicadores socioeconômicos em 2010, mais do que em qualquer ano anterior, tais como: acesso a médicos, matrículas escolares, mortalidade infantil, taxas de natalidade, expectativa de vida, etc. (Kingstone 2011).

Outra transformação na América Latina está relacionada à natureza altamente diversa das iniciativas de integração regional. A região testemunhou numerosos processos de integração regional, política e econômica. Por exemplo, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a primeira organização regional aceita pela Organização das Nações Unidas (ONU) e o sistema de governança regional mais antigo do mundo, tem sido um ator importante para enfrentar as questões regionais de segurança e políticas mais urgentes. A *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC, Comunidade da América Latina e Caribe), que reúne todos os países de uma região composta por 33 nações, foi criada para proporcionar “um espaço comum voltado para o aprofundamento da integração cultural, econômica, política e social da região”. O Presidente da Nicarágua, Daniel Ortega, afirmou que “estamos condenando a Doutrina Monroe à morte”. O presidente cubano Raúl Castro chamou a CELAC de “o maior evento em 200 anos”. O presidente venezuelano, Hugo Chávez, gritou “Viva Bolívar!” e disse que “o novo grupo regional revive o sonho de Bolívar” (Toothaker 2011).

O último e não menos importante desenvolvimento é sobre a onda avassaladora de crime organizado transnacional (narcotraficantes, cartéis, paramilitares e gangues de rua), violência urbana e migração internacional. Embora a América Latina tenha uma paz relativa negativa (ausência de guerra), o crime organizado transnacional hoje ameaça a estabilidade de muitos governos e causa conflitos internos e a falta de paz positiva (ausência de violência estrutural e cultural). O crime organizado transnacional também está relacionado a mortes de civis, violações dos direitos humanos, tráfico humano, migração internacional, corrupção, suborno e o colapso das estruturas sociais, econômicas e culturais (Carpenter 2016).

Por conta de líderes políticos corruptos, instituições fracas e a explosão da violência urbana devido ao tráfico de drogas, a América Latina viu Estados semi colapsados, bem como o colapso total do Haiti, e Estados à beira do colapso, como a Colômbia, o México, a Venezuela e a instabilidade na Guatemala, Nicarágua e toda a região andina. O processo de transformação econômica neoliberal levou a uma divisão social e cultural nas sociedades latino-americanas. Como resultado, cartéis de drogas, organizações rebeldes violentas e grupos paramilitares têm causado violência política e um conflito multifacetado com múltiplos jogadores, uso generalizado de drogas, crescimento econômico desigual e penetração na cultura da violência (Howard 2016). Muitos grupos extremistas como as FARC na Colômbia evoluíram de um movimento social de base marxista para uma organização multimilionária de tráfico de drogas. A área da tríplice fronteira (TBA) do Brasil, Argentina e Paraguai viu o aumento do terrorismo global na era pós-11 de setembro.

Por exemplo, o Hezbollah e o Hamas realizaram “não apenas atividades de arrecadação de fundos, mas também tráfico de armas e drogas, contrabando, fraude de documentos e moedas, lavagem de dinheiro e manufatura e movimentação de mercadorias pirateadas nesta área” (Departamento de Estado dos EUA 2012).

Nos últimos anos, Bolívia, Equador e Venezuela testemunharam problemas de transparência, responsabilidade e capacidade de organizar oposição. Na Colômbia, conflitos arraigados, prolongados e contínuos entre o governo e as FARC ameaçaram a estabilidade regional e a integridade da governança democrática. No México, a violenta “guerra às drogas” e os cartéis causaram um grande impacto, com mais de 150.000 homicídios dolosos desde 2006 (CNN 2018). Em quase todos os países da América Latina, a corrupção, o suborno, o nepotismo, a falta de transparência e as violações dos direitos humanos permaneceram como problemas não resolvidos que deterioraram a estabilidade e a democracia. O Estado de direito tem sido fraco e sua aplicação aos cidadãos de baixa renda tem sido problemática.

Zona Híbrida de Paz?

A paz não pode ser limitada apenas como a ausência de conflito. É mais do que isso. Pode ser dividida em paz negativa e paz positiva. A paz negativa (zona de paz) é a ausência de violência direta (Özçelik 2017). Tem como objetivo reduzir, eliminar e acabar com toda a violência física, bem como com a guerra. Paz positiva significa paz negativa mais a ausência de violência estrutural e cultural. A violência é, tradicionalmente, entendida como a imposição de danos corporais com a intenção de ferir. A violência direta envolve ferir ou matar intencionalmente pessoas, dirigindo-se a um grupo ou pessoa específica e também incorporando violência verbal (Galtung e Fischer 2013).

A violência estrutural ocorre quando as pessoas podem ser mortas, psicologicamente prejudicadas, privadas ou mal desenvolvidas devido a estruturas políticas ou socioeconômicas violentas (Galtung 1969). A violência cultural é o uso de nacionalismo, racismo, sexismo, islamofobia, xenofobia e outras formas de discriminação na mídia, artes, educação, literatura, filmes, nomes de ruas, monumentos, celebração de dias nacionais especiais e heróis, etc. para intelectualmente justificar a violência direta e estrutural (Galtung 1990).

A segurança relativa na América Latina resulta de interações legalistas e institucionalizadas multilateralmente entre Estados e formuladores de

políticas na região. A ordem regional é estável e os atores regulares têm padrões regulares de interação; pode ser moldada por uma identidade única da América Latina, uma compreensão compartilhada da resolução pacífica de conflitos e uma ênfase no crescimento e desenvolvimento. Tem como objetivo diminuir os efeitos das grandes potências, nomeadamente os Estados Unidos e a União Soviética na região. A longa paz da América Latina, por sua vez, pode ser explicada por uma série de fatores: (1) após um primeiro período pós-independência, os Estados-nação são consolidados com sucesso quando as guerras de fronteira, como a Guerra do Paraguai (1864-1870) e a Guerra do Pacífico (1879-1883) foram resolvidas; (2) um poderoso mediador e a cultura legalista foram expandidos e (3) os Estados-nação independentes na região tiveram um poder muito maior (Kacowicz 1998). Outro fator importante na paz regional da América Latina é o uso de uma tradição de resolução pacífica de controvérsias pela aplicação do princípio *uti possidetis ita possideatis*² que ajuda a estabelecer uma visão compartilhada de governança de segurança regional (Kacowicz 2005).

Para muitos estudiosos, a América Latina é categorizada como “zona de paz” em termos de ausência de guerras interestaduais. Mas outros argumentam que é uma zona híbrida de paz porque é um lugar violento em termos de presença de violência intra-urbana e intermunicipal, guerrilhas, violência de gangues, violência juvenil e traficantes de drogas que constituem a região com maior índice de violência urbana na Terra (Merke 2011). Como região, a América Latina está integrada à sociedade internacional pluralista e possui um equilíbrio de poder regional. Em segundo lugar, muitos conflitos relacionados a questões territoriais e recursos naturais foram resolvidos; no entanto, a paz positiva não foi alcançada, uma vez que a violência estrutural e cultural continuou, mesmo no século XXI. Terceiro, as antigas e novas instituições, normas e regimes regionais podem ajudar a encontrar uma solução pacífica para disputas e conflitos. No entanto, o crime organizado e a violência urbana tornaram-se uma ameaça real e um desafio para a estabilidade regional e relações harmonizadas. Quarto, a teoria da paz democrática pode ser aplicada à América Latina, uma vez que os países democráticos regionais mantêm um desenvolvimento sustentável e uma interdependência econômica que evita guerras, bem como as instituições democráticas e a opinião pública restringe os formuladores de políticas ao uso da força (Villa 2017).

2 *Uti possidetis ita possideatis* significa “como você possui, então você pode possuir”. A doutrina *Uti possidetis de jure* é definida como “as velhas fronteiras administrativas tornar-se-ão fronteiras internacionais quando uma subdivisão política alcançar a independência”. Paul R. Hansel, et al. “The Colonial Legacy and Border Stability: *Uti Possidetis* and Territorial Claims in the Americas”, 2006. <http://paulhansel.org/Research/1005.pdf>.

A ideia da zona de paz para a região da América Latina surgiu não para os Estados da região, mas para as superpotências durante a Guerra Fria. Também se baseou na recusa do uso da força para resolver conflitos interestatais e disputas de fronteira. Muitos políticos e estadistas latino-americanos têm afirmado que a integração política e econômica e o federalismo podem causar a negação do uso da força e da abordagem de segurança comum na região. Por exemplo, Simon Bolívar, que é rotulado como Atatürk da América Latina, estabeleceu a Gran Colômbia (atual Venezuela, Equador e Colômbia). As sociedades centro-americanas criaram as Províncias Unidas da América Central após a independência, já Peru e Bolívia formaram Estados confederados (Mares 2001). Outra razão pela qual a América Latina limita o uso da força está relacionada à “hipótese de paz hegemônica” de que a hegemonia dos EUA causa paz interestadual na América Latina. Por ser considerado o quintal da América, as capacidades e os interesses dos EUA restringem os comportamentos e atitudes conflitantes de atores internacionais e regionais; assim, o papel hegemônico dos EUA é promover e manter a paz intra-regional na América Latina (Martin 2006). A terceira razão é a longa tradição de uso de meios não violentos, tais como a mediação, a arbitragem e a intervenção de terceiros (especialmente a OEA) em conflitos na América Latina.

Os latino-americanos fizeram da arbitragem, das instituições jurídicas e do direito internacional componentes importantes da *Pax Latino Americana*, bem como o respeito à não intervenção de potências estrangeiras, a cooperação mútua, a não interferência nos assuntos internos e a solução pacífica de controvérsias entre as Nações americanas (Scarfì 2016). A quarta razão é a falta de conflito étnico e religioso na América Latina devido à homogeneidade das sociedades latino-americanas. Embora a América Latina tenha sofrido com a desigualdade étnica e racial, visões de mundo etnocêntricas (Ögretir e Özçelik 2008), a marginalização de muitos povos indígenas e conflitos baseados no crime (violência de gangues, tráfico de drogas, violência urbana e tráfico de pessoas), ainda está imune aos conflitos étnicos e à violência interna.

As Nações Unidas na América Latina

As Nações Unidas oferecem um fórum para os países da América Latina. Eles desempenharam um papel muito maior na ONU do que na Liga das Nações. Com o aumento das organizações econômicas, ambientais e técnicas no pós-guerra, as grandes potências pedem a cooperação dos países latino-americanos, mas, na maioria das vezes, os Estados da América Latina não tinham poder militar e econômico para ajudar na segurança comum no globo. Da mesma forma, as Nações Unidas têm muito pouco envolvimento

com conflitos e violência na América Latina. Um dos motivos é que as Nações Unidas deram prioridade a outros conflitos violentos urgentes e novos em outras partes do mundo. Em segundo lugar, a maioria das Nações Unidas subcontratou quaisquer conflitos ou crises nos Estados Unidos como uma hegemonia regional. Os EUA pediram para cuidar de seu “próprio quintal”. A ONU também dependeu da OEA para ter desempenhado um papel ativo na gestão de conflitos na região por mais de setenta anos (Shaw 2003).

Os países da América Latina têm desempenhado um papel central nas operações de manutenção da paz em todo o mundo. Desde Simón Bolívar, conhecido como o Libertador, e do Congresso do Panamá, os países latino-americanos têm participado das organizações internacionais, apoiado a Liga das Nações, e a maioria deles foram membros fundadores das Nações Unidas, em 1945 (Fishel 2008). A primeira vez que os países sul-americanos se envolveram em iniciativas de cooperação em segurança foi para garantir a paz ordenada pela Liga das Nações após a Guerra do Chaco (1932-35) entre a Bolívia e o Paraguai com o estabelecimento da Comissão Militar Neutra. As tropas latino-americanas foram fornecidas pela Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai para monitorar o cessar-fogo, evacuar materiais militares e armas, definir linhas de demarcação e supervisionar a troca de prisioneiros de guerra (Neta 2013). O Uruguai lista esta operação de manutenção da paz (*Peacekeeping Operations* - PKO) como a primeira em mais de noventa anos de experiência em PKOs.

Nos últimos anos, a América Latina evoluiu de destinatários de manutenção de paz para exportadores de paz, aumentando as contribuições de tropas por região de 2,5% em 2000 para 8,9% em 2010. O Uruguai também ficou em primeiro lugar na América Latina e o oitavo no mundo por contribuição de tropas, com 20.394 soldados em 2010 (Sotomayor 2015). A primeira razão pela qual os países da América Latina aumentaram sua participação nas UN PKOs é que eles esperavam obter alguns ganhos financeiros. Em segundo lugar, com a ascensão da globalização e do neoliberalismo, as sociedades latino-americanas começaram a assumir posições firmes nas questões globais de paz e segurança.

Em terceiro lugar, a onda de democratização, o desejo de reformar as forças armadas no período pós-golpe de Estado, o respeito pelos direitos humanos, a validade do direito internacional, o multilateralismo, a não intervenção e a resolução pacífica de conflitos são alguns princípios esmagadores para a maioria da população, sociedades e governos da América Latina. Em quarto lugar, as principais potências latino-americanas, como Brasil e Argentina, evoluíram do pensamento realista da política de poder regional para o neofuncionalismo e o neoliberalismo, que defendem formas

supranacionais de cooperação, a acomodação da agenda política doméstica, integração regional e novo ativismo em escala global (Diamint 2013).

As contribuições dos Estados latino-americanos para as PKOs começaram quando observadores argentinos e chilenos foram enviados para a Organização das Nações Unidas para Supervisão da Trégua (UNTSO), em 1948. Os observadores chilenos e uruguaios foram destacados para o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNMOGIP), em 1949 (Kennedy 2006). Alguns Estados sul-americanos desempenharam papéis proeminentes e de liderança em quase todas as PKOs da ONU durante a Guerra Fria e no período pós-Guerra Fria: o Brasil e a Argentina contribuíram com militares para a Operação da ONU no Congo (ONUC) entre 1960-64. Os generais brasileiros serviram como observadores-chefe da primeira Missão de Verificação da ONU em Angola (UNOVEM I) entre 1988-91 e como comandantes da força da Operação da ONU em Moçambique (ONUMOZ), de fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994.

Tanto o Brasil quanto a Argentina enviaram tropas para a UNAVEM I; Argentina, Brasil e Colômbia ativamente envolvidos na UNAVEM II (maio de 1991 a fevereiro de 1995); e Brasil e Uruguai contribuíram para a UNAVEM III (fevereiro de 1995 a junho de 1997). Argentina, Brasil e Uruguai enviaram tropas à ONUMOZ (janeiro de 1993 a dezembro de 1994) (NETA 2018). A Argentina contribuiu com dois comandantes de força para a Força de Manutenção da Paz da ONU, no Chipre (UNFICYP), e um batalhão para a Força de Proteção da ONU (UNPROFOR) na Bósnia-Herzegovina.

O papel da ONU na América Latina foi decepcionante durante a Guerra Fria. Para garantir a resolução do conflito regional, os EUA propuseram a ideia de estabelecer uma aliança regional permanente, que foi formada em 1947 na Conferência Pan-Americana realizada no Rio de Janeiro. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, conhecido como Tratado do Rio ou Pacto do Rio, foi proclamado como o protótipo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949. O Artigo 3 do Tratado do Rio é mais semelhante à famosa linha dos Três Mosqueteiros, “todos por si e nada por todos” do que do mecanismo de segurança coletiva da OEA (Orakhelashvili 2011): “um ataque armado de qualquer Estado contra um Estado americano será considerado um ataque contra todos os Estados americanos”.

De acordo com os artigos 52-54 da Carta das Nações Unidas, o sistema pan-americano informal evoluiu para uma nova instituição política com sede e pessoal permanentes: a Organização dos Estados Americanos (OEA). A Carta da OEA confirmou a igualdade de seus Estados membros e a garantia do princípio da não intervenção. A OEA está em conformidade com a Carta da ONU, que reafirma a Doutrina Monroe e o Sistema Interamericano (Smith

2005). A PKO latino-americana mais significativa e importante foi a Força Interamericana de Paz, destacada para a República Dominicana em 1965, sob os auspícios da OEA. A intervenção unilateral dos EUA, juntamente com a aprovação de 14 outros membros da OEA, teve como objetivo encerrar um conflito interno entre as forças legalistas (governo provisório) e constitucionalistas (rebeldes). A resolução da OEA foi rejeitada por apenas cinco membros da OEA. Brasil, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Costa Rica e El Salvador enviaram suas tropas para a missão (Wilson e Dent 1995).

A ONU geralmente envolve a resolução pacífica de conflitos interestaduais, em vez de conflitos internos e intra-estaduais. Pela primeira vez na história da ONU, em janeiro de 1992, a organização internacional desempenhou um papel mediador para encerrar o conflito intratável e arraigado entre o governo de El Salvador, liderado pelo presidente Alfredo Cristiani, e o grupo guerrilheiro Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). Foi a primeira missão de construção de paz da ONU. Ainda assim, a experiência e o envolvimento da ONU na paz regional na América Latina foram muito poucos e raros (Whitfield 1999). O resultado foi a criação do Grupo de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL).

É interessante notar que o primeiro secretário-geral latino-americano da ONU, Javier Perez de Cuellar, voltou a atenção da ONU para a região assim que assumiu o cargo em 1982. O grupo Cantadora foi criado em 1985 para promover um clima político de paz, segurança e democracia na América Latina, apoiado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), pela ONU e pelos governos centro-americanos. Para iniciar o processo de paz na América Central, os secretários-gerais da ONU e da OEA visitaram cinco países centro-americanos em janeiro de 1987. Após esta visita, apesar da oposição do governo Reagan, Oscar Arias propôs um renascimento do processo de paz em Esquipulas, Guatemala, em fevereiro de 1987. O Esquipulas II moveu o processo para a segunda etapa, em agosto de 1987 (Smith 2007).

O principal processo de transformação da paz, o Plano Arias, também visava reduzir os conflitos locais e construir a segurança regional. Foi redigido pelo presidente da Costa Rica, Oscar Arias, que recebeu o Prêmio Nobel da Paz em dezembro de 1987 (Romero 1998). O Plano Arias concordou com a seguinte estrutura para trabalhar com todas as partes em conflito: “reconciliação regional, anistia política, a democratização da região e o fim do apoio estrangeiro ou doméstico a movimentos de insurgência, um chamado para eleições livres e nenhuma agressão da parte de um Estado contra outro” (Child 1992, 48). Após a assinatura dos acordos de paz da América Central, a CIAV (Comissão Internacional de Apoio e Verificação) foi criada com a participação da ONU e da OEA, em agosto de 1989.

Além disso, o Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA) foi aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU em novembro de 1989. O primeiro envio de manutenção de paz da ONU na América Latina entrou em vigor em dezembro de 1989. Seu mandato principal era monitorar a fronteira hondurenha-nicaraguense. A ONUCA era comandado pelo general espanhol e incluía 255 observadores militares de uma dúzia de países e um batalhão de pára-soldados venezuelanos (Dent e Wilson 2014).

A ONUCA enfrentou algumas limitações e desafios. Em primeiro lugar, havia uma falta de coleta de informações que afetava as atividades de monitoramento da ONUCA. Em segundo lugar, a operação contava com problemas logísticos e administrativos e começou tarde. Terceiro, o mandato da ONUCA exigia apenas desmobilização voluntária. Como resultado, não está claro quantas forças de guerrilha desistiram de suas armas. Em quarto lugar, há uma falta de coordenação eficaz entre as diferentes instituições, a saber, a ONUCA, agências da ONU e OEA. A ONUCA também apresentou algumas inovações para as operações de paz da ONU em geral.

Primeiro, é a primeira operação de manutenção de paz da ONU com mandato de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR). É também o primeiro exemplo de supervisão de eleições em um Estado-nação soberano. Outra inovação é combinar patrulhas navais e de helicóptero. A quarta inovação é que é uma missão de verificação geral e construção de confiança para monitorar rebeldes transfronteiriços (cerca de 23.000 combatentes) e o movimento de armas entre cinco países centro-americanos. Em essência, a ONUCA é uma história de sucesso para resolver os principais problemas de segurança entre a Nicarágua e Honduras (Koops 2015).

Além disso, existe um modelo de resolução de conflitos e manutenção de paz de envolvimento de duas organizações internacionais, a ONU e a OEA na América Latina. O exemplo foi uma missão de observação eleitoral nas eleições de fevereiro de 1990 na Nicarágua. O presidente Ortega pediu que observadores internacionais monitorassem todo o processo eleitoral para eleições livres e justas. O Conselho de Segurança da ONU votou pela aprovação do Grupo de Observadores da ONU para a Verificação de Eleições na Nicarágua (ONUEN, em espanhol). A Assembléia Geral da OEA também aprovou formalmente o Grupo de Observadores da OEA para monitorar o processo eleitoral na Nicarágua em novembro de 1989 (AG/RES.993). A equipe de observadores da OEA foi composta por um total de 433 observadores da OEA, provenientes do pessoal da Secretaria-Geral da OEA e de outras agências. Em agosto de 1989, os observadores foram distribuídos em nove distritos eleitorais na Nicarágua (Beigbeder 1994).

Tanto a ONUVEN quanto a OAS exerceram autoridade comum para garantir processos e resultados eleitorais justos, livres e bem-sucedidos na Nicarágua. Além disso, o Carter Center estava envolvido no processo. Em nove regiões, os escritórios eleitorais da OEA, compostos por duas pessoas, atenderam às reclamações sobre as eleições. Seus trabalhos se concentraram na observação do processo de registro e incidentes de intimidação em diferentes partes do país. No final do processo, várias centenas de reclamações foram recebidas, a maioria das quais relacionada a procedimentos de registro de eleitores, regras eleitorais, questões de mídia e atividades de campanha. Um exemplo foi o acesso gratuito e justo à mídia (Pallister 2017). A TV estatal criou uma oportunidade para que todos os partidos políticos transmitissem seus pontos de vista. Mas as transmissões não alcançaram todo o país. Os funcionários da TV, supostamente simpatizantes dos sandinistas, intimidaram os funcionários da ONU que trabalhavam para resolver o problema. Após a intervenção direta de Ortega e do chefe do Conselho Supremo Eleitoral, os representantes da ONU puderam corrigir a transmissão da TV (Orozco 2002).

Considerações Finais

Os conflitos durante a Guerra Fria na América Latina se caracterizaram por uma série de conflitos sobrepostos. Eles podem ser explicados em quatro questões inter-relacionadas. Em primeiro lugar, o confronto perpétuo sobre os arranjos domésticos e as estruturas de poder internas produziram ciclos de repressão, resistência e instabilidade. Em segundo lugar, o poder dos EUA na América Latina tem causado a persistente tensão sobre a natureza das relações interamericanas. Terceiro, o surgimento da divisão Norte/Sul e do Terceiro Mundo deu origem à tensão social e à divisão ideológica na sociedade. Quarto, duas superpotências, EUA e União Soviética, jogaram um jogo de soma zero no Sul global para alcançar hegemonia política, estratégica e ideológica (Brands 2010).

É necessário resumir as razões da zona híbrida de paz na América Latina. Em primeiro lugar, os Estados Unidos como hegemon global e o Brasil como hegemon regional têm desempenhado um papel equilibrador no combate às ameaças externas à região. Em segundo lugar, duas eras de equilíbrio regional de poder, 1883-1930 e 1970-80, foram cruciais para a manutenção da paz regional. Terceiro, a ideia do bolivarianismo acredita que uma confederação frouxa entre os países da América Central e do Sul evitaria ameaças externas. A fim de inibir primeiro a ameaça de intervenção europeia

e depois dos EUA, muitos países latino-americanos resolveram seus conflitos e disputas de fronteira dentro do princípio de não intervenção e solução pacífica da disputa.

Em quarto lugar, um equilíbrio regional de poder entre Brasil, Argentina, Chile e Peru, Pax Brasileira ou Pax Americana, é causado pelo isolamento geográfico, a falta de interação, a irrelevância econômica e política e os fracos poderes militares e economias subdesenvolvidas. Quinto, a tendência de democratização no início da década de 1980 e a transição de regimes autoritários para regimes liberais/democráticos na América Latina explicam o baixo nível de conflitos internacionais e o alto nível de estabilidade política e consenso normativo sobre paz estável. Sexto, há uma ligação empírica entre o desenvolvimento econômico, o crescimento e a prosperidade e as transformações econômicas neoliberais com os *Chicago Boys* e a ausência de guerras.

Embora as teorias da dependência possam lançar luz sobre a falta de desenvolvimento econômico na América Latina, a busca do crescimento econômico com o neoliberalismo pode ter um efeito pacificador na região. Em sétimo lugar, a interdependência econômica, a institucionalização da cooperação mútua e a integração regional, como o Mercosul e o Pacto Andino, são forças importantes para a paz regional. Oitavo, a razão pela qual o uso da força está ausente nas relações internacionais da América Latina está relacionada à cultura diplomática, contextos históricos e culturais comuns, solidariedade e identidade regionais distintas e excepcionalismo sobre uma solução pacífica de disputas internacionais por meio de arbitragem, mediação, negociações bilaterais e intervenções de terceiros. Nono, os latino-americanos estão satisfeitos com o *status quo* territorial porque o princípio do *uti possidetis* se tornou uma regra após as guerras regionais durante as últimas décadas do século XIX e as primeiras duas décadas do século XX (Kacowicz 2005).

É importante destacar as lições aprendidas com o processo de paz na América Latina. Após prolongadas negociações e intervenções de terceiros, os guerrilheiros estão passando de combatentes da liberdade ou terroristas a atores políticos do processo democrático. Também aprendemos que negociar e assinar um acordo de paz é apenas o primeiro passo. O mais importante é o compromisso, o cumprimento e a implementação do tratado de paz, ou seja, a construção da paz pós-conflito e a reconstrução pós-conflito, não apenas a estabilização política e econômica de curto prazo, mas também a recuperação do Estado a longo prazo, bem como uma paz positiva. Também faz-se necessária uma transição bem-sucedida para a paz na América Latina, o que requer que o DDR envolva a eliminação do desafio de segurança pós-conflito pela reintegração e reassentamento de pessoas deslocadas, a fim de

encerrar o conflito violento.

A paz na América Latina precisa de um processo de reforço da confiança mútua e do apoio financeiro para um Estado aberto e inclusivo. Em terceiro ponto, os países da América Latina como o Cone Sul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) passaram por transições da ditadura militar para a democracia, bem como das estruturas políticas, econômicas e sociais. Outra transição na América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá) é acabar com os movimentos revolucionários depondo as armas e construindo sociedades mais abertas e democráticas. A América Latina pós-Guerra Fria viu o fim de uma série de conflitos internos, tais como: o Zapatista em Chiapas, México, o Sendero Luminoso (Sendero Luminoso) e o Movimento Tupac Amaru no Peru, os Sandinistas na Nicarágua, a URNG (*La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca*) na Guatemala e a FMLN (*Farabundo Martí para la Liberación Nacional*) em El Salvador (Colletta 2000).

Em quinto lugar, as rivalidades étnicas e os conflitos religiosos não são comuns na América Latina, ao contrário das regiões da África Subsaariana, Oriente Médio e Sudeste Asiático. Como a maioria dos conflitos internos foram causados por guerras por procuração (*proxy wars*) do sistema internacional bipolar, a estabilidade e a paz dependeram principalmente de fatores e atores externos (Özçelik 2018). Quando a Guerra Fria terminou, atores internacionais como a ONU desempenharam um papel essencial para sustentar a estabilidade e apoiar os processos de paz, especialmente na América Central. A resolução de conflitos e a construção da paz na América Latina exigiram a união das partes em conflito usando o papel neutro de facilitação e mediação de atores internacionais como a ONU e os mediadores regionais de poder, como o presidente da Costa Rica, Oscar Arias Sanchez.

A América Latina tem uma abordagem única de gestão de conflitos regionais de acordo com as Nações Unidas. A maioria das regiões do mundo não usou abordagens e instituições legais para a promoção da paz. Mas os países da América Latina frequentemente recorrem à arbitragem internacional para encontrar uma solução para suas disputas territoriais. Em segundo lugar, a região aplicou principalmente sanções econômicas, não como ações simbólicas, como o boicote dos Estados árabes a Israel e as sanções da Organização da União Africana (OUA) contra o apartheid na África do Sul, mas as principais ferramentas para forçar as partes em conflito a se reunirem na mesa de negociação e mediação (Diehl 2003).

Terceiro, organizações não governamentais como a Anistia Internacional, Grupo de Crise Internacional, o Centro Carter, o Centro para Diálogo Humanitário na Suíça têm sido cada vez mais usadas em vários aspectos da resolução de conflitos, como serviços essenciais, ajuda humanitária,

reassentamento de refugiados, desenvolvimento de infraestrutura, atividades de base e coordenação da diplomacia cidadã. Além disso, as atividades de treinamento visam a ação direta, transferência de habilidades e fortalecimento institucional. A intervenção parcial de terceiros privilegiados promove relacionamentos cooperativos com atores locais e combina com as tradições locais de promoção da paz e ferramentas modernas de resolução de conflitos (Bercovitch e Jackson 2009).

Se olharmos para os últimos 200 anos de história da América Latina, podemos concluir que os primeiros 100 anos viram a independência da região e relativamente muitos conflitos interestatais e disputas de fronteira. Mas os últimos 100 anos testemunharam a falta de guerra e a relativa longa paz. Os problemas de segurança e conflito foram atendidos principalmente pela organização regional interamericana, a OEA. Houve algumas tentativas bem-sucedidas e algumas fracassadas de abordar questões de se, tais como: a Comunidade das Nações Andinas (CAN), Alternativa Bolivariana para Nossas Américas (ALBA, que significa “amanhecer” em espanhol), União de Estados da América do Sul (UNASUL), Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), Livre Comércio das Áreas das Américas (ALCA), Mercado Comum Centro-Americano (CACM), etc. Essas novas instituições regionais mostraram que o domínio unipolar dos EUA tem diminuído e a multipolaridade e a influência de outros atores internacionais (a UE e a China) vem crescendo na primeira década do século XXI. As organizações regionais da América Latina estão em todos os lugares e se multiplicam com funções sobrepostas e segmentação de territórios. No entanto, isso não leva a instituições supranacionais como a UE ou elites tecnocráticas como a UE. Embora os conflitos de fronteira territorial sejam raros na América Latina, ainda existe a possibilidade de que as fronteiras marítimas se tornem mais proeminentes em termos de interesses geoeconômicos e recursos naturais (Malamud e Schenoni 2016).

As Nações Unidas têm beneficiado os países da América Latina para alcançar a paz positiva, ou seja, o crescimento econômico e a transformação, bem como o desenvolvimento sustentável. Com a ajuda e apoio de agências da ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo das Nações Unidas para as Populações (UNFPA) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), os países da América Latina melhoraram sua nutrição básica, educação primária, saúde preventiva, promoção da igualdade de gênero e preservação do meio ambiente. A ONU desempenhou um papel vital nos problemas ambientais globais e regionais da América Latina na última década. Como a região amazônica é

muito importante para as mudanças climáticas globais, as iniciativas da ONU têm se concentrado na redução da poluição do ar nas grandes cidades latino-americanas e na promoção do uso de energias renováveis.

O PNUMA, que se estabeleceu especificamente para apoiar o combate às ameaças ambientais globais, também implementou programas regionais de planejamento do uso da terra, manejo florestal, proteção de água doce e recursos marinhos, fortalecimento da capacidade do setor público, treinamento de funcionários do governo e melhoria de regulamentos e leis ambientais (Adams 2010). No longo prazo, a ONU tem ajudado cada nação da América Latina a usar de forma mais eficaz seus recursos, atender às necessidades humanas, ter menos problemas de saúde pública, aumentar a frequência e o desempenho das crianças na escola e aumentar a produtividade e a capacidade dos adultos no local de trabalho.

É necessário ressaltar que os países da América do Sul têm aumentado sua contribuição e participação nas medidas coletivas de segurança, nomeadamente as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (OMP). O primeiro fator importante sobre a cultura de manutenção da paz comum e compartilhada da América do Sul são os fortes elementos normativos sobre defesa ampla e política externa e a coordenação de políticas de operações de manutenção da paz (Kenkel 2013). Como a Guerra Fria terminou na Europa quase sem nenhum conflito importante e a cooperação das superpotências na resolução de conflitos e construção da paz atingiu o ponto mais alto, as Nações Unidas têm efetivamente empreendido a resolução pacífica de conflitos regionais na região da América Latina.

Da mesma forma, os Secretários Gerais da ONU foram enviados no lugar certo e na hora certa para boas missões de escritório. Por exemplo, as habilidades individuais de Javier Pérez de Cuellar foram eficazes na resolução do processo de paz da América Central. Da mesma forma, Boutros Boutros-Ghali envolveu 75 missões de bons escritórios e de apuração de fatos e visitou 23 Estados, incluindo alguns países da América Latina. Além disso, representantes especiais do Secretário-Geral da ONU, como Jean Arnault e Alvaro de Sato, desempenharam papéis importantes na mediação de acordos de paz na Guatemala e em El Salvador.

Além de órgãos da ONU, como o Conselho de Segurança e o Secretário-Geral, órgãos e organizações regionais como a OEA e outras organizações regionais da América Latina têm sido usados dentro do mandato explícito da Carta das Nações Unidas para ajudar seus membros a encontrar uma solução pacífica para seus conflitos. Além disso, grupos de Estados formaram agrupamentos ad hoc com o objetivo de fornecer assistência diplomática para soluções pacíficas de conflitos entre ou dentro de outros Estados sob os

auspícios da ONU. Por exemplo, a ONU tornou-se um mediador da paz com a ajuda do grupo Contadora, formado por chanceleres de vários países da América Central e da América Latina (Wilson 2014).

Na América Latina, a ONU teve um histórico misto de sucesso na busca de soluções pacíficas para conflitos que ameaçavam a paz e a segurança regionais. O sucesso dos esforços diplomáticos da ONU na América Latina dependeram, principalmente, da existência de circunstâncias políticas propícias para facilitar a solução de controvérsias. De acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho de Segurança só pode ser eficaz se as partes em conflito estiverem dispostas a se submeterem plenamente à possibilidade de um acordo pacífico. Além disso, o sistema de segurança coletiva da ONU evoluiu para medidas mais robustas e criativas, especialmente durante o século XXI na América Latina.

REFERÊNCIAS

- Adams, Francis. 2010. *The United Nations in Latin America: Aiding Development*, New York: Routledge.
- Aravena, F. Rojas. 2018. *Peace and Security in Latin America: New Challenges, New Directions*. Ursula O. Spring and Serena E.S.
- Oswald (eds.), *Risk, Violence, Security, and Peace in Latin America: 40 Years of the Latin America Council of Peace Research (CLAIP)*, Switzerland: Springer, 59-60.
- Beigbeder, Yves. 1994. *International Monitoring of Plebiscites, Referanda and National Elections: Self Determination and Transition to Democracy*, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bercovitch, Jacob and Richard Jackson. 2009. *Conflict Resolution in the Twenty-first Century: Principles, Methods, and Approaches*, An Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Brands, Hal. 2010. *Latin America's Cold War*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Carpenter, Ami C. 2016. "Gang Conflict and Drug Trafficking: Challenges and Opportunities for Conflict Resolution in Mexico and Central America", Kirsten Howarth and Jenny H. Peterson (eds.), *Linking Political Violence and Crime in Latin America*, Lanham, MD: Lexington Books, 2016, 27-51.
- Child, Jack. 1992. *The Central American Peace Processes, 1983-1991: Sheathing Swords, Building Confidence*, Boulder: Lynne Rienner.

- CNN. 2018. "Mexico Drug War Fast Facts". CNN, July 16, 2018. <https://edition.cnn.com/2013/09/02/world/americas/mexico-drug-war-fast-facts/index.html>
- Colletta, Nat et.al. 2000. "Toward an Architecture for Sustainable Peace and Development: Lessons from the World Bank's Experience", Andres Solimano (ed.), *Colombia: Essays on Conflict, Peace, and Development*, Washington D.C.: World Bank, 2000, pp. 159-182.
- Dent, David W. and Larman C. Wilson. 2014. *Historical Dictionary of Inter-American Organizations*, Lanham: Scarecrow Press.
- Diamint, Rut. 2013. "From Fear to Humanitarianism: Changing Pattern in Argentina's Involvement in Peace Operations", Kai Michael Kenkel (ed.), *South America and Peace Operations: Coming of Age*, New York: Routledge, pp. 132-150.
- Diehl, Paul F. 2003. "Conclusion: Patterns and Discontinuities in Regional Conflict Management", Paul F. Diehl and Joseph Lepgold (eds.), *Regional Conflict Management*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2003, pp. 269-281.
- Fishel, John T. 2008. "Latin America: Haiti and Beyond", Donald C.F. Daniel et al., *Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects*, Washington D.C.: Georgetown University Press, pp. 153-167.
- Galtung, Johan. 1969. "Violence, Peace, and Peace Research", *Journal of Peace Research*, 6, no. 3, 1969, pp. 167-191.
- Galtung, Johan. 1990. "Cultural Violence", *The Journal of Peace Research*, 27(3), 1990, pp. 291-305.
- Galtung, Johan and Dietrich Fischer. 2013. *Johan Galtung: The Pioneer of Peace Research*, Dordrecht: Springer, 2013.
- Hansel, Paul R. et al. 2006. *The Colonial Legacy and Border Stability: Uti Possidetis and Territorial Claims in the Americas*. Online, available at: <http://paulhansel.org/Research/i005.pdf>
- Howard, Tiffiany. 2016. *Failed States and the Origins of Violence: A Comparative Analysis of State Failure as a Root Cause of Terrorism and Political Violence*, New York: Routledge.
- Kacowicz, Arie M. 1998. *Zone of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany, NY: SUNY Press.
- Kacowicz, Arie M. 2005. *The Impact of Norms in International Society: The Latin America Experience, 1881-2001*, Notre Dame, IN: University of North Dame Press.
- Kenkel, Kai Michael. 2013. "Conclusions: Securing South America's Peace

- Operations acquis post-MINUSTAH”, Kai Michael Kenkel (ed.), *South America and Peace Operations: Coming of Age*, New York: Routledge, pp. 188-201.
- Kennedy, Paul. 2006. *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, New York: Random House.
- Kingstone, Peter. 2011. *The Political Economy of Latin America: Reflections on Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development*, New York: Routledge.
- Koops, Joachim A. 2015. “United Nations Observer Group in Central America (ONUCA)”, Joachim A. Koops et al., *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 306-313.
- Malamud, Andres and Luis L. Schenoni. 2016. “Neoliberal Institutionalism and Neofunctionalism in Latin American Security Studies”, David R. Mares and Arie M. Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security*, New York: Routledge, pp. 44-56.
- Marcondes de Souza Neta, Danilo. 2013. “Regional Defense Integration and Peacekeeping Cooperation in the Southern Cone”, Kai Michael Kenkel (ed.), *South America and Peace Operations: Coming of Age*, New York: Routledge, pp. 64-81.
- Marcondes de Souza Neta, Danilo 2018. “A Renewed Partnerhsip?: Contemporary Latin America-Africa Engagement”, Dawn Nagar and Charles Mutasa (eds.), *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy*, New York: Palgrave MacMillan, 2018, pp. 209-244.
- Mares, David R. 2001. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, New York: Colombia University Press.
- Martin, F. E. 2006. *Militarist Peace in Latin America: Conditions for War and Peace*, New York: Palgrave.
- McClintock, Cynthia. 2018. *Electoral Rules and Democracy in Latin America*, Oxford: Oxford University Press.
- Merke, Federico. 2011. “The Primary Institutions of the Latin American Regional Interstate Society”, *Paper Presented at the IDEAS Latin America Programme*, LSE, London. Thursday, January 27, 2011. <http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/488/1/%5bP%5d%5bW%5d%20DT11FedericoMerke.pdf>
- Oelsner, Andrea. 2009. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*, New York: Routledge.

- Orakhelashvili, Alexander. 2011. *Collective Security*, Oxford: Oxford University Press.
- Orozco, Manuel. 2002. *International Norms and Mobilization for Democracy: Nicaragua in the World*, New York: Routledge.
- Ögretir-Özçelik, Ayse Dilek. 2017. "Aggression Theories Revisited: Lorenz's Instinctivism, Wilson's Socio-biology, and Skinner's Behavioral Theories", *Journal of Asian Scientific Research*, vol. 7, no.2, 2017, 38-45. [http://www.aessweb.com/pdf-files/JASR-2017-7\(2\)-38-45.pdf](http://www.aessweb.com/pdf-files/JASR-2017-7(2)-38-45.pdf)
- Ögretir-Özçelik, Ayse Dilek. 2017. "Explanation and Understanding of Human Aggression: Freudian Psychoanalytical Analysis, Fromm's Neo-Freudian Perspectives, and Bandura's Social Learning Theory", *International Journal of Social Science and Economic Research*, vol. 2, no.1, January 2017, 2151-2164. http://www.ijsser.org/uploads/ijsser_02_133.pdf
- Ögretir, Ayse Dilek and Sezai Özçelik. 2008. "The Study of Ethnocentrism, Stereotype, and Prejudice: Psycho-analytical and Psycho-dynamic Theories", *Journal of Qafqaz University*, vol. 24, Fall 2008, pp. 236-244.
- Özçelik, Sezai. 2018. "Latin Amerika Çatışmaları ve Analizleri", Ismail Ermagan (ed.), *Dünya Siyasetinde Latin Amerika 2*, Ankara: Nobel Yayınevi, 271-295.
- Özçelik, Sezai. 2016. "Latin Amerika ve Ortadoğu: Benzerlikler ve Farklılıklar", *Yeni Türkiye: Ortadoğu Özel Sayısı-I*, sayı 82, yıl 22, Ocak-Haziran 2016, 306-315.
- Özçelik, Sezai. 2019. "Introduction", Nejat Dogan (eds.), *International Security*, Eskisehir: Anadolu University Publication, 2019, p. 23.
- Özçelik, Sezai. 2015. "Climate Change Negotiations Positions of the United States, the European Union, and the G-77 before and after the Kyoto Protocol: 1995-2002", *Enerji ve Diplomasi Dergisi*, vol. 1, no.1, issue 2, 2015, 34-60.
- Özçelik, Sezai. 2018. "The Cold War Re-visited: Explaining and Understanding of the End of the Cold War", *The Turkish Yearbook of International Relations*, vol. 49 (1), 2018, pp. 1-20. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/44/2259/23496.pdf>
- Pallister, Kevin. 2017. *Election Administration and the Politics of Voter Access*, New York: Routledge.
- Romero, Carlos A. 1998. "Exporting Peace by Other Means: Venezuela", Jorge I. Dominguez (ed.), *International Security and Democracy: Latin*

- America and the Caribbean in the Post-Cold War Era, Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press, pp. 151-166.
- Scarfi, Juan Pablo. 2016. "In the Name of the Americas: The Pan-American Redefinition of the Montroe Doctrine the Emerging Language of American International Law In the Western Hemisphere, 1898-1933", *Diplomatic History*, 40, vol. 40, issue 2, April 2016, p. 189-218.
- Shaw, Carolyn M. 2003. "Conflict Management in Latin America", Paul F. Diehl and Joseph Leggold (eds.), *Regional Conflict Management*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, pp. 123-152.
- Smith, Joseph. 2005. *The United States and Latin America: A History of American Diplomacy, 1776-2000*, New York: Routledge.
- Smith, Joseph. 2007. *Historical Dictionary of United States-Latin American Relations*, Lanham, MD: The Scarecrow Press.
- Sotomayor, Arturo. 2015. "Latin America's Experience with Peace Support Operations: From Peacekeeping Recipients to Peace Exporters", David R. Mares and Arie M. Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security*, New York: Routledge, p. 324-335.
- US State Department, Office of the Coordinator for Counterterrorism. 2012. Country Report on Terrorism 2011, July 2012; Matthew Levitt, "South of the Border, A Threat from Hezbollah", *The Journal of International Security Affairs*. <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Levitt20130515-JISA.pdf>
- Toothaker, Christopher. 2011. "Chavez: New Regional Group Revive Bolivar's dream", *The Associate Press*, December 02, 2011. <https://www.nytimes.com/2011/12/03/world/americas/venezuela-new-regional-group-meets.html>
- Villa, Rafael D. 2017. "Security Community or Balance of Power?: Hybrid Security Governance in Latin America", Marcial A.G. Suarez et al., *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 77-100.
- Whitfield, Teresa. 1999. "The Role of the United Nations in El Salvador and Guatemala: A Preliminary Comparison", Cynthia Arnson (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*, Standford, CA: Standford University Press, pp. 257-290.
- Wilson, Gary. 2014. *The United Nations and Collective Security*, New York: Routledge.
- Wilson, Larman C. and David W. Dent. 1995. "The United States and the OAS", David W. Dent (ed.), *U.S.-Latin American Policymaking: A Re-*

ference Handbook, Westport, CT: Greenwood Press, pp. 24-44.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo explicar a mudança no nível de conflito e violência interna da América Latina em relação a outras regiões do mundo. Ele examina um único subsistema regional, a América Latina no contexto do conflito e da paz, bem como o papel das Nações Unidas. Em primeiro lugar, visa lançar luzes sobre as principais transformações e mudanças em termos de questões políticas, econômicas, sociais e culturais na América Latina. Em segundo lugar, o conceito de zona de paz é examinado no contexto da região. As principais atividades das Nações Unidas em relação ao conflito e à paz são investigadas na terceira seção. Em conclusão, destaca as lições aprendidas com os processos de conflito e paz na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE

Paz; Conflito; América Latina; Nações Unidas; Zona de Paz.

*Recebido em 07 de julho de 2020
Aprovado em 08 de março de 2021*

Traduzido por Gabriela Ruchel

AS PEGADAS DO DRAGÃO NO PÓLO SUL: UM ESTUDO SOBRE AS ESTRATÉGIAS E AS AÇÕES CHINESAS PARA ANTÁRTICA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira¹

Introdução

“It will be a new era that sees China moving closer to center stage and making greater contributions to mankind” afirmou o presidente chinês Xi Jinping em 2017 durante um discurso proferido ao Partido Comunista Chinês (PCC) (Xinhua 2017). Tal discurso informa não só sobre a posição que a China deseja alcançar no cenário internacional, mas também sobre parte da estratégia do país. O crescimento chinês nos últimos anos impactou seu comportamento no cenário internacional que se modificou consideravelmente no século XXI e, principalmente, após a crise de 2008 (Zhao 2015; Oliveira 2019). O gigante asiático passou a explorar seu entorno regional marítimo estratégico, entrando em conflitos com os países do Mar do Sul e do Mar do Leste da China em busca de territórios marítimos e ilhas que poderiam não só deter importantes recursos energéticos, como salvaguardar as suas linhas oceânicas (Cole 2015; Oliveira 2019).

Além disso, associada à estratégia marítima chinesa (Brady 2014; Brady 2017), o dragão asiático passou a atuar de forma mais ativa nas regiões geladas do planeta, estimulando uma corrida geopolítica e geoeconômica para o acesso futuro de recursos estratégicos e linhas marítimas de transporte. Espaços como Antártica e Ártico têm se tornado palco de disputas geopolíticas entre países, principalmente desde que a China passou a se inserir de forma mais assertiva em tais tabuleiros internacionais no século XXI. A geopolítica do mar e a geopolítica do (de)gelo são novos temas que emergem na academia devido aos interesses de grandes potências fortalecerem sua presença e

¹ Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e estudante de pós-doutorado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil.

explorarem tais regiões (Becker 2004; Brady 2014; 2017; Zhou 2019).

Apesar de ambos os territórios polares terem características distintas, representam regiões ainda não exploradas em sua plenitude pelos Estados do sistema internacional. Considerando a Antártica, objeto do presente artigo, nenhum país detém a soberania de seu território e nenhuma guerra foi travada nela. Cerca de 98% do continente é coberto por gelo (espessura média de mais de 2.000 m), o que torna difícil a extração de recursos da região sob a camada de gelo lá presente. Todavia, mesmo assim existem estudos que apontam sobre as potencialidades da região que seria rica em recursos estratégicos como petróleo, urânio e água, por exemplo (Brady 2014; 2017).

Diante do aumento da pressão geopolítica que a China vem exercendo nos mais diversos tabuleiros internacionais, o presente artigo busca contribuir para um maior debate sobre a estratégia chinesa para o teatro de segurança da Antártica. Nesse sentido, o artigo parte da seguinte pergunta: Quais as estratégias chinesas para a região da Antártica no século XXI e qual a possibilidade de conflito na região decorrente destes interesses? Ademais, o artigo também visa trazer um olhar do Brasil para se refletir sobre a região da Antártica e as possíveis implicações de uma corrida geopolítica na região para o governo brasileiro. Nesse sentido, o artigo também busca responder uma segunda pergunta sobre: Quais os efeitos da inserção mais ativa da China na Antártica para o mundo e, sobretudo, para o Brasil quando consideramos os interesses estratégicos brasileiros para a região?

Com o objetivo de responder tais perguntas, o presente artigo pretende ser analítico e propositivo, compreendendo a geopolítica da região e a estratégia da China, analisando sua relação com a ascensão da China de Xi Jinping. Para isso, o artigo parte da combinação de estilos teóricos, dialogando com autores dos realismos, sobretudo John Mearsheimer (2014), da geopolítica clássica, principalmente Michael Klare (2008) e da teoria do poder global de José Luís Fiori (2004; 2008; 2013; 2014), por meio de uma análise qualitativa para compreender a atuação chinesa na Antártica e a relevância de tal região na política externa do gigante asiático.

A Antártica e a (Re)significação do Território: Uma Geopolítica do Gelo

A Antártica é uma região que abrange geograficamente cerca de 14 milhões de km², sendo maior que a Austrália e a Europa, possuindo uma costa de quase 18 mil km², detendo aproximadamente 70% da água doce do mundo e sendo uma região com os mares circundantes com abundância

de recursos naturais e minerais. Historicamente, do fim do século XVIII até meados do XIX a exploração da Antártica e seus arredores foi orientada por interesses comerciais, sobretudo pela caça a mamíferos marinhos (Ferreira 2009, 26). Somente após a realização das primeiras expedições científicas ao continente que ocorreram no final do século XIX que as reivindicações territoriais começaram a emergir, sendo o Reino Unido o primeiro país a reivindicar oficialmente parte do território antártico. Seguido do Reino Unido, a Nova Zelândia (1923), a França (1924), a Austrália (1933), a Noruega (1939), o Chile (1940) e a Argentina (1940) formalizaram seus interesses territoriais no continente (Ferreira 2009, 26-27; Dodds 2016, 426-427).

No período pós-Segunda Guerra Mundial, a bipolaridade impactou para que uma resolução em torno da Antártica fosse definida e estimulou os interesses dos EUA e da URSS pela região. Entre 1946-1947, por exemplo, os EUA realizaram uma das maiores expedições para a região, a chamada Operação *High Jump*, enquanto a URSS organizou a expedição *Slava Flotilla* em 1946 (Ferreira 2009).

Um dos primeiros autores a debater sobre a geopolítica da Antártica em periódicos internacionais foi John Andrews em seu artigo intitulado “*Antarctic Geopolitics*” para a *Australian Outlook* em 1957. O autor apresenta os principais motivos que estariam ressignificando o território Antártico no pós-Segunda Guerra Mundial. Ressignificação esta que envolvia representações (imaginações) territoriais e questões político-estratégicas (econômicas, comerciais e militares) (Dodds 2016). Ao passo que as reivindicações foram ganhando espaço no decorrer do século XX e missões exploratórias para mapear, fotografar, estabelecer bases na Antártica aumentavam (Dodds 2016), a região Antártica passou a ganhar importância estratégica para a navegação do hemisfério sul.

A região ganhou cada vez mais relevância, sobretudo na perspectiva futura sobre o que a região poderia vir a oferecer. Como apresenta Andrews (1957, 4-5), as águas que circundam o continente eram (e são) ricas em vida marinha, mas a sua exploração ainda era remota e de extrema dificuldade. Os estudos que apontavam para a existência de recursos devido à exploração geológica consideravam a possibilidade de uma significativa quantidade de recursos como carvão, cobre, minérios de ferro e outros existirem na região. Todavia, sua exploração comercial ainda era arriscada diante das poucas pesquisas que haviam sido conduzidas no entorno e em solo antártico (Ferreira 2009, 76). Em 1973, a *United States Geological Survey* (USGS) estimou que nos mares de Bellingshausen, Ross e Mar de Weddell estima-se a existência de 45 bilhões de barris de petróleo e 115 trilhões de cúbicos pés de gás natural (Mitchell 1977, 91). Para além de tal pesquisa, os principais

indícios de hidrocarbonetos restam na analogia com outras regiões ricas em hidrocarbonetos, baseada na tese da deriva continental.

Atualmente, a tecnologia para explorar petróleo no entorno marítimo existe, mas existem maiores dificuldades e custos de exploração na Antártica na medida em que as águas são mais profundas e mais turbulentas (Ferreira 2009, 76; Andrews 1957, 5; Brady 2017). A descoberta de petróleo e gás na costa Atlântica da África a da América do Sul, corroboram com a possibilidade de que tenham ocorrido sedimentações e acúmulos semelhantes destes recursos ao longo das costas antárticas. Outras projeções são feitas a respeito dos recursos na região com base na história geográfica. Afinal, pela tese da deriva continental a Antártica esteve há milhões de anos ligada aos demais continentes (Gondwana) e postula-se que a maior parte do continente esteve ligada com a África do Sul, Índia e Austrália – regiões conhecidas pela existência de recursos naturais (Ferreira 2009; Brady 2017).

A dificuldade de se alcançar um consenso sobre o status legal da Antártica na década de 1950 fez com que o Conselho Internacional para a União Científica (ICSU) decidisse promover Ano Geofísico Internacional (IGY), que reuniu pesquisadores de sessenta e seis países ao redor do mundo em um esforço internacional de pesquisa e cooperação científica. Este evento instigou a convocação de uma conferência internacional para resolver definitivamente a situação do continente. Os países participantes da reunião foram os EUA, a URSS e as nações que haviam estabelecido bases científicas na região durante o IGY - África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido (Ferreira 2009, 39-50).

Na ocasião foi assinado em 1959 em Washington o Tratado da Antártica. A partir desse acordo, os países signatários que desenvolvem atividades na Antártica se comprometeram a dialogar sobre o uso do continente “exclusivamente para fins pacíficos”. Em seus quatorze artigos destacam-se a proibição de atividades militares (como o estabelecimento de bases militares ou testes de armamento), a liberdade para a continuidade da pesquisa científica, a promoção à cooperação científica internacional, e diversos outros pontos. Os pressupostos que criaram o Tratado da Antártica logo se expandiram, inaugurando uma série de regras e regulamentos interligados, um regime, criando o que hoje é conhecido como Sistema do Tratado da Antártica (ATS).

No decorrer dos anos países foram tornando-se signatários do Tratado da Antártica e participando do regime internacional relacionado a tal território. Atualmente, o Tratado da Antártica conta com 53 países signatários e prevê, ainda, a adesão de qualquer país membro da ONU – onde 29 são membros consultivos por serem signatários originais ou por conduzirem pesquisas

científicas substanciais no continente (Brasil e China estão incluídos em tal categoria). A partir do Tratado, três convenções emergiram para regular o aproveitamento racional de recursos naturais - a Convenção para Conservação das Focas Antárticas (1972), a Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica (1980) e a Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (1988 - que não chegou a entrar em vigor) (Ferreira 2009).

Andrews (1957) argumenta a respeito de como as reivindicações e o aumento da relevância da região no período foram moldadas consubstancialmente pelo crescimento dos receios em relação ao futuro, ao que a região poderia se tornar (ou poderia oferecer do ponto de vista político, militar, econômico e comercial) e não necessariamente ao que ela era. Se as afirmações de Andrews em 1957 apontavam para as previsões sobre um cenário futuro de relevância econômica e comercial da Antártica, tal cenário continuou permeando os ideários de territorialidade da região. Não por acaso a evolução do ATS culminou na adoção do Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártica (1991) que bane atividades minerais na Antártica e declara a região com o status de “Reserva Natural Internacional dedicada à Ciência e à Paz”, postergando a discussão sobre a exploração comercial e de recursos da região para o ano de 2048 (Artigo 25).

A possibilidade de exploração futura de recursos estratégicos em um cenário internacional onde as demandas tendem a aumentar diante do desenvolvimento e crescimento das Nações é um tema comumente tratado na geopolítica clássica, sobretudo por autores como Michael Klare (2008) que apresenta uma visão de mundo pessimista sobre o acesso à recursos naturais e estratégicos no longo prazo. A ascensão de novas potências no sistema internacional como China, Índia e outros países, somada com o aumento das necessidades energéticas para suprir as demandas internas, têm causado grandes instabilidades e escalonado conflitos territoriais.

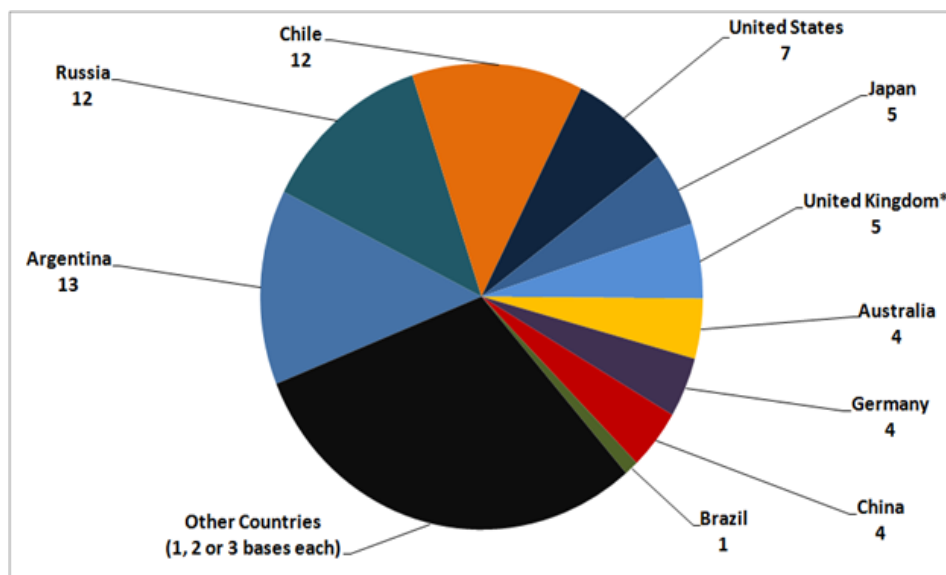
Até recentemente, a busca global por recursos vitais havia sido dominada quase inteiramente pelas potências industrializadas maduras. Três centros de poder econômico - os Estados Unidos, o Japão e a Europa - devoraram a maior parte do petróleo, gás natural, carvão, urânio e outras fontes primárias de energia usadas em todo o mundo, juntamente com quantidades desproporcionais de outras *commodities* industriais como o ferro, minério, cobre, alumínio e estanho. Na última década, no entanto, jovens competidores têm forçado sua entrada em cena com economias famintas que devoram enormes quantidades de matérias-primas apenas para sustentar suas taxas explosivas de crescimento. O surgimento desses novos consumidores assertivos alterou completamente o campo de disputa

por recursos (Klare 2008, 63).

Com as transformações do sistema e a ascensão de novos países econômica e politicamente, regiões como a África, a América do Sul e o próprio Sudeste Asiático receberam os holofotes das grandes potências. Afinal, como menciona Klare (2008, 33), não apenas o consumo e a demanda por energia e outros recursos vitais alcançaram níveis sem precedentes, mas muitas reservas existentes estão sendo drenadas de forma visível, mais rápido do que novas reservas podem ser colocadas em operação. Diante dessa dinâmica geopolítica, autores têm apresentado a revitalização da importância da região Antártica, como o “Eldorado” - lugares com estoques de riquezas naturais e estratégicas, estando por isso no horizonte de disputas das grandes potências (Becker 2004) - prometido ou uma última fronteira de exploração futura.

Dessa maneira, atualmente existem 84 instalações principais de pesquisa no continente, sendo que no presente países como China tem galgado mais espaço no continente gelado (COMNAP 2020). De acordo com dados da Council of Managers of National Antarctic Programs (2020), atualmente a China vem aumentando o número de bases na Antártica e hoje é o 4º país com maior número.

Grafico 1: Número de Estações e Campos na Antártica por País



Fonte: Elaboração própria com base no COMNAP (2020).

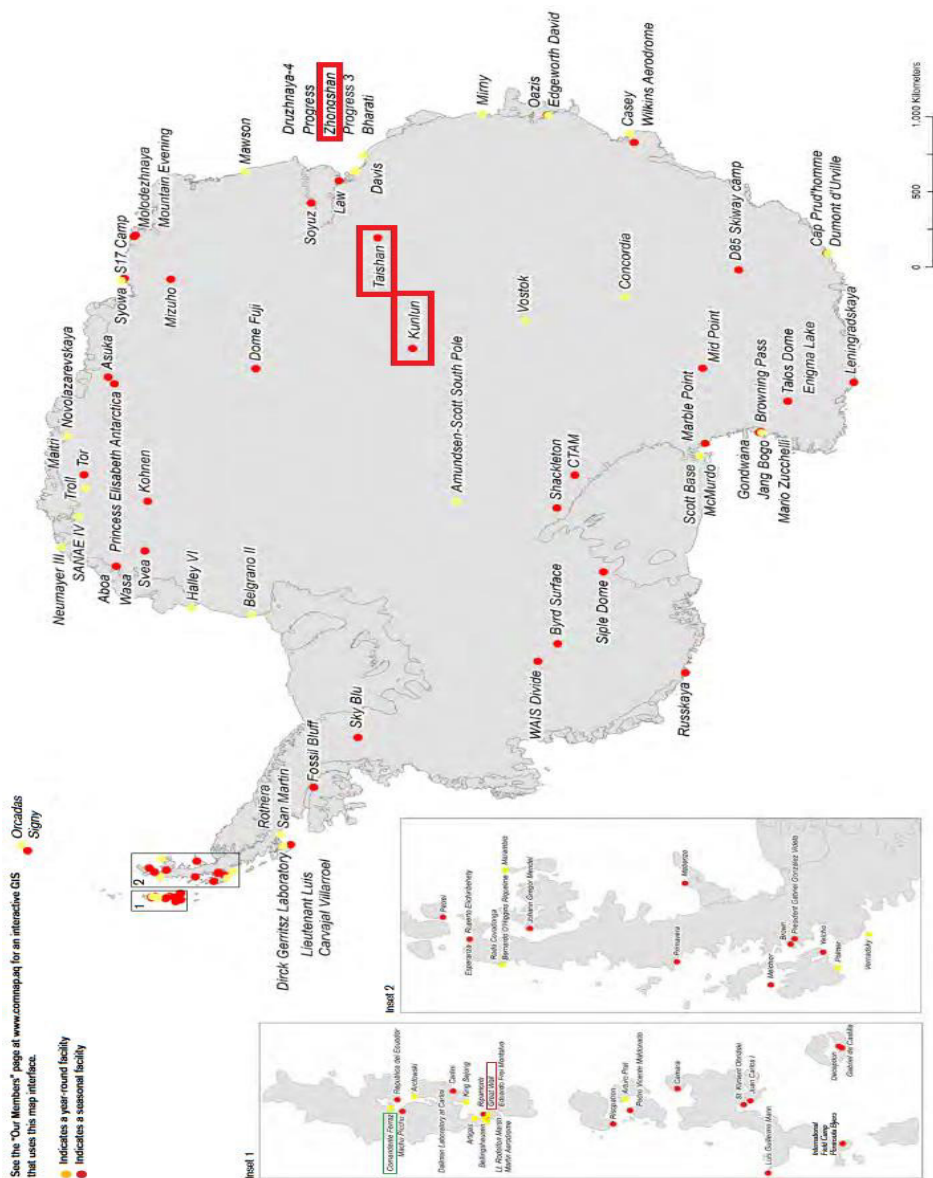
A Política Externa e os Interesses Estratégicos Chineses para a Antártica no Século XXI

A China não reivindica formalmente à região antártica, mas gradativamente expandiu a sua presença e as suas operações ao longo dos anos. Atualmente, o governo chinês gasta mais do que qualquer outro Estado em novas infraestruturas na região, construindo bases, aviões, quebras gelos e etc (Zhou 2019; Brady 2017). Refletindo sobre um cenário futuro de escassez, cabe analisarmos como a atuação chinesa na região tem se desenvolvido e quais os obstáculos futuros que ela poderia impor como um possível ator revisionista (mesmo que outros também possam emergir e adentrar a disputa) na região.

Atualmente, a China mantém quatro estações de pesquisa na Antártica, sendo a primeira Great Wall (1985) localizada na ilha de Rei George, onde há a única estação brasileira conhecida como Comandante Ferraz. As outras três estações Zhougshan (1989), Kunlun (2009) e Taishan (2014) estão localizadas mais ao leste na Antártica e ficam em áreas reivindicadas pela Austrália. No caso da base de Kunlun, existem futuras intenções da China de usar essas bases e outras em seu sistema nacional de satélites, o BeiDou (Brady 2017).

A China pretende construir uma quinta base na baía de Terra Nova, dentro da reivindicação da Nova Zelândia, que estabeleceria uma localização estratégica física para possibilidade de usufruir de recursos no Mar de Ross. A crescente presença chinesa na Antártica também aparece nos números de turistas chineses que visitam esse continente. Entre 2018-2019, mais de oito mil chineses visitaram a Antártica, representando 15% do total de turistas no período (IAATO 2020). De acordo com Brady (2014, 20) a China é o segundo país com maior número de turistas, cientistas, pescadores e trabalhadores que atuam na Antártica.

Figura 1: Mapa das bases de todos os países localizadas na Antártica²



Fonte: COMNAP (2020).

2 Localidades sublinhadas em vermelho são bases da China. Localidades sublinhadas em verde são as bases brasileiras.

O Estado chinês é peça chave no processo de expansão da China para os teatros gelados e nos últimos anos, sobretudo durante o governo de Xi Jinping, as terras geladas parecem estar ganhando notoriedade na grande estratégia chinesa³. O caráter essencial do Estado chinês nesse processo expansivo está amparado na teoria do Poder Global. Nesta visão a ação capitalista é coordenada pelo Estado segundo seus interesses de acúmulo de poder e dadas as pressões sistêmicas que este sofre no ambiente internacional (Fiori 2004; 2008). No caso do Ártico tal vislumbre torna-se mais aparente com as ideias e debates sobre a *Polar Silk Road* após o lançamento do Livro Branco a política chinesa para o Ártico (SC 2018).

A relevância da Antártica e das regiões polares para a China tem crescido e podem ser observadas nos últimos dois planos quinquenais do país, o de 2011-2015 e o de 2016-2020 da China. Os últimos planos quinquenais da China são focados em construir a credibilidade e infraestrutura científica polar da China, sendo que no caso do 13o plano, a questão polar obteve mais destaque do que nos anos anteriores – apresentando o interesse chinês de estabelecer uma nova estação de pesquisa na Antártica, avançar nas tecnologias de quebradores de gelo, aumentar as capacidades aéreas na Antártica, e entre outros (NDRC 2020). Estes planos são elaborados a cada cinco anos desde 1953 e são definidores das metas de crescimento e políticas de desenvolvimento econômico e social para garantir que as estratégias nacionais acompanhem as transformações ao longo dos anos na China e no cenário internacional.

Nos últimos anos, as percepções da China sobre o sistema internacional tem demonstrado receios do gigante asiático com relação aos contínuos dilemas de segurança. No livro branco chinês de 2019 aponta-se que “*major countries around the world are readjusting their security and military strategies and military organizational structures. They are developing new types of combat forces to seize the strategic commanding heights in military competition*” (SC 2019). Além disso, o documento apresenta que um dos principais objetivos da China é fortalecer a defesa nacional e constituir um poder militar compatível com a posição internacional do país e seus interesses de segurança e desenvolvimento.

Com o aumento da demanda global devido ao aumento da população, a crise energética mundial e os avanços nos métodos de tecnologia/extração, e

3 As grandes estratégias envolvem a priorização de metas de política externa, a identificação de recursos existentes e potenciais e a seleção de um plano ou roteiro que use esses recursos para atingir essas metas. A grande estratégia é o processo inevitável de classificar e avaliar esses interesses, ameaças e recursos (Oliveira 2019). Consideramos grandes estratégias como uma relação calculada entre fins e meios com o objetivo de aumentar o poder nacional ou a sua segurança.

o aumento do aquecimento global, a região Antártica pode se tornar epicentro de um conflito geopolítico no futuro. Afinal, ao passo que a região é rica em biodiversidade e recursos vivos, a Antártica também é detentora de potenciais recursos minerais e mesmo que a possibilidade de extração de recursos de tal. Brady (2017, 10) sugere que a China vem construindo bases de pesquisa em áreas as quais identifica como estratégicas e ricas em recursos naturais.

De acordo com Zhao (2015, 261), as transformações da política externa chinesa desde a crise de 2008 tornaram-se cada vez mais evidentes. Desde o governo de Hu Jintao, a China tem transformado a sua postura de política externa e, após a ascensão de Xi Jinping ao poder, torna-se cada vez mais visível a mudança de uma postura “*taoguang yanghui*” – manter o perfil baixo, muito associada à política chinesa desde Deng Xiaoping – em direção ao “*yousuo zuowei*” – fazer alguma coisa (de forma ativa) (Masuda 2016; Zhao 2015, 261). Xi Jinping tem transformado a política externa chinesa, enfatizando estratégias para internacionalização do país e da sua economia, na busca por mais poder e riqueza na arena internacional.

Para construir um novo modelo de relações entre grandes potências, a China tem se comportado como uma, sobretudo em seu entorno regional próximo, no Ásia-Pacífico, sendo a sua aspiração determinada pelo aumento de seu poder relativo na arena internacional (Zhao 2015, 265; Oliveira 2019, 238-240). De acordo com Brady (2017), a geopolítica da Antártica está passando por grandes transformações e existem suspeitas de que a China esteja exercendo atividades militares não declaradas na Antártica. Ainda segundo a autora, a China tem buscado reconhecimento sobre o fato de ser hoje um “Estado polar”, ou seja, uma potência atuante no Ártico e na Antártica, tendo sido expresso tal ponto quando Xi Jinping discursou na Austrália em novembro de 2014.

Os líderes da China veem a presença polar em expansão de seu país como uma maneira de demonstrar o crescente poder global da China e de obter reconhecimento internacional por esse novo status. No sistema político chinês, os assuntos polares fazem parte dos assuntos marítimos, fazendo com que a grande potência polar seja um componente essencial da estratégia marítima da China (Brady 2017, 5, tradução nossa).

No que diz respeito à atuação da China na Antártica, cabe também ressaltar que a Administração Oceânica Estatal (SOA) da China é o departamento governamental responsável pelas atividades polares da China desde 2008. Aninhado sob o Ministério dos Recursos Terrestres, a Administração gerencia atividades no Ártico e na Antártica, com tarefas

de supervisão de pesquisas, expedições e logística. Filiada à SOA está a Administração Ártica e Antártica Chinesa (CAA - Chinese Arctic and Antarctic Administration) que desempenha a função geral de organizar expedições ao Ártico e a Antártica e programas de ciência em todo o país, administrando os assuntos relacionados ao Ártico e a Antártica, participando de organizações internacionais e promovendo a colaboração internacional no campo polar em nome da SOA. Além dela, também há o Instituto de Pesquisa Polar da China (PRIC - Polar Research Institute of China) que é um instituto de pesquisa polar, operação logística e processamento de dados. O PRIC é responsável por conduzir alguns programas científicos, realizar algumas operações de exploração e gerenciamento diário da estação, bem como gerenciar o banco de dados de ciência polar chinesa e a publicação de artigos na área (COMNAP 2020).

O Programa Antártico Nacional Chinês é amplamente organizado em um programa de 5 anos denominado “Programas Abrangentes de Investigação e Avaliação do Ambiente Polar Chinês”, aprovado pela SOA. Na Antártica, o Programa é composto de três partes: Pesquisa do Meio Ambiente Marinho da Antártica, Pesquisa do Ambiente Antártico Terrestre e Avaliação Abrangente do Meio Ambiente Antártico. Além disso, a SOA chefia o Comitê Consultivo Chinês para Pesquisa Polar (CACPR), que atua como um importante órgão de coordenação governamental em questões polares. A Administração Oceânica do Estado também é a interface com a Convenção da ONU para o Direito do Mar (UNCLOS) e essa administração supervisiona também a vigilância marítima da China (SOA 2019). Este departamento também esboça as leis e regulamentos marítimos da China e facilita a participação da China em tratados marítimos internacionais. A posição política da SOA aumentou nos últimos anos em grande medida porque sua agência de aplicação da lei marítima, a *China Maritime Surveillance* (CMS), é uma das várias frotas designadas para patrulhar águas disputadas no Mar Amarelo, Mar da China Oriental e Mar da China Meridional.

Apesar de não ser comparável em alguns pontos a importância dos mares circundantes da China com as regiões polares, pode-se inferir sobre como os assuntos polares, estando sob supervisão de tal agência, conecta alguns dos interesses marítimos chineses e sua contínua expansão de capacidades de defesa no Indo-Ásia-Pacífico com as regiões polares. De fato, ainda é cedo para argumentar que a China já detém uma estratégia mais assertiva em direção à Antártica. Todavia, considerando a crescente atuação chinesa nos mais variados tabuleiros estratégicos e seus interesses por recursos naturais, sua crescente presença na Antártica seria um reflexo sobre o que a região pode vir a se tornar no futuro. De um ponto de vista semelhante aos teóricos realistas

como Mearsheimer (2014), que argumentam sobre a busca pela maximização do poder, e, considerando a teoria do poder global de José Luís Fiori (2005; 2008), a busca por poder e riquezas na arena internacional nos traz para um futuro panorama onde a região Antártica pode potencialmente ser disputada pelas grandes potências.

Diante da anarquia do sistema internacional, a ascensão da China provavelmente causará ou inevitavelmente causará instabilidade e conflito (Mearsheimer 2014). Assim como Tucídides considerou a Guerra Peleponesiana inevitável com a ascensão de Atenas e o declínio do poder relativo de Esparta, diversos autores (Gilpin 1981; Farias 2020; Allison 2017; Mearsheimer 2014; Oliveira 2021) argumentam sobre a repetição da história. Nesse caso, a ascensão da China e a perda de poder relativo dos EUA tenderá a um novo conflito – econômico, tecnológico, bélico e social.

Na argumentação pessimista de Mearsheimer (2014, 21), o autor aponta que as Grandes Potências têm um comportamento agressivo não porque elas queiram, mas porque elas têm que buscar acumular mais poder se quiserem maximizar suas probabilidades de sobrevivência. Afinal, o sistema internacional cria incentivos para que os Estados busquem oportunidades de ganhar mais poder às custas dos seus rivais. No sistema internacional que é regido pela anarquia e pelas dinâmicas de acumulação de poder e riqueza, os países são expansivos e visam melhorar e revisar a sua posição na arena internacional. Segundo Fiori (2004: 2008) nesse sistema de poder o motor é a competição e a guerra, onde todas as potências lutam pelo poder global e criam ordem e desordem, expansão e crise, paz e guerra.

Ademais, o controle e o acesso à territórios (principalmente ricos em recursos e com posição geopolítica estratégica) sempre foi um dos temas centrais do jogo político entre os Estados, como elemento para manutenção ou aumento do poder ou para sobrevivência na arena internacional. Como afirma Spykman (1938, 9), pelo fato de as características geográficas dos Estados serem relativamente imutáveis e inalteráveis, as demandas geográficas dos Estados permanecem as mesmas por séculos e, pelo fato de que o mundo ainda não alcançou *“that happy state where the wants of no man conflict with those of another, those demands will cause friction. Thus at the door of geography may be laid the blame for many of the age-long struggles which run persistently through history while governments and dynasties rise and fall”*.

A China já figura como a maior economia em termos de PIB (IMF 2020) e o segundo país que mais gastou em poder militar em 2019 (SIPRI 2020), ficando somente atrás dos EUA. Tal poder econômico chinês vem se consolidando desde o final do século XX com o projeto estratégico, os interesses da política externa de Deng Xiaoping (1978-1990) e, principalmente, após a

entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001. De fato, desde o final da década de 1990 o crescimento da China tem sido vertiginoso – no início do século XXI, atingiu 10% ao ano e continuou com elevadas taxas mesmo após a crise de 2008 -, o que tem possibilitado sua maior inserção e presença nos mais diversos tabuleiros (Christensen 2015; Zhao 2015; Gallagher 2016).

No século XXI, ao passo que a China crescia, o mundo como um todo sentiu os impactos do seu crescimento e a sua consequente demanda por recursos naturais e novos mercados para suprir seu desenvolvimento, que combinou urbanização e industrialização. Tal modelo de desenvolvimento foi intensivo na utilização de *commodities* minerais, energéticas e metálicas (Hiratuka 2018). Nesse sentido, as demandas chinesas afetaram os países da América Latina e da África direta e indiretamente, devido ao seu efeito sobre os preços internacionais. Além disso, seu crescimento também resultou no aumento do número de investimentos em projetos de infraestrutura e no fornecimento de empréstimos para diversos países do Sul Global (Hiratuka 2018; Cintra; Medeiros 2015; Gallagher 2016).

No caso das capacidades militares chinesas, em termos gerais, estima-se que a China seja o segundo país com o maior número de satélites, sejam eles militares e comerciais. Enquanto os EUA possuem 1.425, onde cerca de 210 servem fins militares, a China possui 382 satélites no total, sendo 114 expressamente usados para fins militares (UCSUSA 2020). Quando analisamos, por exemplo, as capacidades militares chinesas do ponto de vista nuclear, a China é o terceiro país em ogivas nucleares, com um total de 320, estando atrás somente dos EUA (5.800) e da Rússia (6.375) (Armscontrol 2020).

A China construiu o seu segundo *icebreaker*, sendo o primeiro construído inteiramente na China. O *Xuelong 2* ou *Snow Dragon 2* juntamente com o *Xuelong* - o primeiro navio de pesquisa polar do país, comprado da Ucrânia em 1994 -, realizou sua primeira expedição à Antártica em 2019. Com o *Xuelong 2* - operado pela *Polar Research Institute of the State Oceanic Administration* -, a China se equipara aos EUA em número de *icebreakers*, mas fica atrás da Rússia que já possui mais de 40 quebradores de gelo operando no Báltico e no Ártico (Woody 2020). Do ponto de vista das capacidades marítimas, a China vem investindo para que a sua marinha (PLAN) esteja presente em todo o mundo. A China “*plans to send military units wherever its global strategic interests require*” (Zhou 2019). Numericamente a China já detém a maior marinha do mundo, com um total aproximado de 350 navios e submarinos, incluindo mais de 130 combatentes de superfície (DOD China 2020, 133). Ainda, o livro branco chinês de 2019 apresentou que a PLAN está

agilizando a transição das suas operações de “*defense on the near seas*” para “*protection missions on the far seas*” (Xinhua 2019). O relatório *China Military Power Report* de 2020 apresenta que a estratégia da China inclui o programa de modernização das forças militares chinesas que busca completar esse processo até 2035 e transformar o PLA em uma força militar de alto nível (em nível mundial) até o fim de 2049 (DOD China 2020, VII).

No caso do território antártico, Anne-Marie Brady (2017, 224) argumenta que os interesses chineses estão aumentando na região na medida em que o país tem buscado se tornar uma potência polar tanto na região do Ártico como na Antártica. De fato, o comportamento chinês mais ativo em outros tabuleiros tem sido resultado de uma política abrangente levada adiante por Xi Jinping. Segundo Sorensen (2013, 376), as percepções do aumento de poder relativo chinês aumentaram as ambições e expectativas nacionalistas entre as pessoas que acreditam que a China, agora, depois de ‘100 anos de humilhação’, deve se levantar e assumir sua posição como uma grande potência. Nesse sentido, a estratégia de política do “Sonho Chinês” de Xi Jinping associa-se com a política externa do gigante asiático, consistindo em um exemplo do discurso de recuperação do País do Meio quando afirma que o grande rejuvenescimento da nação chinesa é o maior sonho da nação chinesa nos tempos modernos (apud Xinhua 2013).

A região da Antártica é protegida pelo ATS, enquanto um tratado multilateral que mencionamos anteriormente, todavia, discursos pessimistas como o de Ellie Fogarty do Instituto de Política Internacional australiano em 2011 tem emergido. Fogarty afirmou que “*major powers such as China and Russia have voiced their interest in the continent’s resource potential, strongly suggesting the current prohibition of resource exploitation will be revisited after 2048*” (Fogarty 2011). Apesar do governo chinês ter buscado se apresentar como um país responsável e preocupado com o meio ambiente, como apresentado no discurso de Xi Jinping às Nações Unidas no final de setembro de 2020 - com um papel de liderança na governança global (FMPRC 2020); isso não se traduziu, por exemplo, em uma mudança de política da China na Antártica. O país se aliou a Moscou para bloquear a introdução de três áreas marinhas a serem protegidas no Oceano Antártico. Na reunião anual da Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos da Antártica (CCAMLR), realizada de 27 a 30 de outubro. Posição esta que pode estar associada com o aumento dos interesses e consumo chinês pelo krill antártico – uma espécie de crustáceo (Urch 2015). Deve ser notado ainda que a pesca do krill antártico é parte do interesse chinês pela expansão da pesca em águas distantes ao redor dos oceanos do mundo, como apresentado no 13o plano anual no que

tange à questão de “Pesca em Águas Distantes”⁴. A *Shanghai Chonghe Marine Industry* (CMI), por exemplo, encomendou o maior trawler já construído para captura de krill da Antártica e estará concluída em 2023 (BairdMaritime 2020). Logo, existem receios de que o regime internacional Antártico comece a ruir diante da pressão competitiva do sistema internacional.

Alguns pesquisadores como Dodds (apud The Atlantic 2020) compreendem que o aumento da demanda chinesa pelo krill possa influenciar também o interesse do gigante asiático por outros recursos na região. Nas palavras de Dodds “*fishing is a proxy for minerals*”. Ademais, apesar da existência do tratado, uma corrida geopolítica para a região já tem ocorrido e ela emerge na forma de uma disputa pela liderança científica e pela capacidade de projeção para as regiões polares. Entre 2001-2016, por exemplo, a China chegou a investir em seu programa Antártico o montante de 310 milhões de yuans, dezoito vezes mais se considerarmos o programa de 1983-2000 (Global Times 2017).

Com o aumento das capacidades dos Estados, as intenções e os interesses podem se tornar mais evidentes (Zakaria 1998). Tal ponto, como mencionado, pode ser observado na política externa chinesa que tem se tornado mais assertiva e ativa internacionalmente (Zhao 2015; Oliveira 2019). Atualmente, a China segue em concordância com o regime do ATS e a possibilidade do país buscar a extração de recursos na região ainda é remota, tendo em vista que é signatário do Protocolo de Madrid. Após 2048, estaria a China disposta a renovar o comprometimento com a não exploração e mineração de recursos na Antártica? Até o presente momento essa questão não pode ser respondida na medida em que as estratégias chinesas para a Antártica seguem voltadas para a pesquisa e para a exploração de recursos vivos, pesca, na região.

Entretanto, os consideráveis investimentos que a China vem realizando no Pólo Sul pode permitir que Pequim se posicione na vanguarda da corrida por recursos na Antártica. De acordo com Anne-Marie Brady (apud Atkin 2015), os materiais chineses são muito claros com relação aos interesses chineses nos minerais na Antártica. Segundo a autora, o material inclui um relatório de 2005 de membros e ex-membros do Instituto de Pesquisa Polar da China. No próprio relatório estaria escrito que a região tem potenciais

4 Em linhas gerais, existem três propostas para a criação de áreas marinhas protegidas (MPA) a serem discutidas. A mais antiga proposta é a proteção de três blocos de oceano e fundo do oceano ao longo da Antártica Oriental, uma área rica em corais de água fria e áreas de alimentação de pinguins. Também estava em pauta a criação de uma MPA de 1,8 milhão de km² na área do Mar de Weddell. Por fim, há uma proposta para criar uma MPA a oeste da península Antártica

recursos minerais e que a exploração era apenas uma questão de tempo. Em outro relatório de 2013 obtido a partir de uma fonte confidencial da autora, afirmava-se que *“regardless of how the spoils are divided up, China must have a share of Antarctic mineral resources to ensure the survival and development of its one billion population”*. A pesquisadora aponta que para os chineses grande parte da pesquisa científica conduzida na Antártica é uma forma disfarçada de presença e que muitos países na Antártica estão ocupando bases que não são voltadas para o conhecimento científico, mas para investir em interesses estratégicos de longo prazo, incluindo acesso potencial a quaisquer recursos que possam ser descobertos (apud Atkin 2015).

A possibilidade de uma China expansiva na Antártica no horizonte é um dos cenários a ser pensado sobre o futuro do continente gelado. Ressalta-se que isso não significa que somente a China poderia ser um ator revisionista do sistema de tratados na região, na medida em que os próprios países litigantes podem objetivar unilateralmente reivindicar uma parte do território antártico. No caso brasileiro, a presença antártica é considerada uma questão geopolítica e geoestratégica na esfera dos interesses nacionais. O Atlântico Sul é a principal rota para acesso ao continente antártico e sendo o Brasil o país com a maior costa atlântica do globo, a região é de interesse vital para o Brasil.

A Relevância da Antártica para o Brasil e as Implicações das Ações Chinesas na Região

Historicamente, o Brasil se tornou signatário do Tratado da Antártica em 1975 após as recomendações de João Frank da Costa, chefe da Divisão de Cooperação Intelectual e maior autoridade do Itamaraty em temas antárticos do Brasil, e ao clima oportuno para sua adesão naquele ano (Ferreira 2009, 127). Costa recomendava que a política brasileira para a Antártica deveria começar pela adesão ao Tratado e que o Brasil se tornasse membro consultivo. O memorando é a base de todo posicionamento internacional brasileiro em matéria antártica desde então e orienta a posição do Brasil sobre a região antártica nos Planos Nacionais de Defesa (Brasil 2005; 2012a; 2020) e nas Estratégias Nacionais de Defesa (Brasil 2008; 2012b; 2020). Atualmente, o Brasil possui uma base na Antártica, a base de Comandante Ferraz que foi reinaugurada em janeiro de 2020 após um incêndio destruí-la em 2012, e conta hoje com 17 laboratórios em sua base (Atkin 2015).

Figura 2: Base Brasileira Comandante Ferraz



Fonte: Plano Estratégico da Marinha do Brasil 2040 (2020).

A Antártica foi incluída pela Política Nacional de Defesa (PND) de 2012 no entorno estratégico do país. Todavia, desde a Política Nacional de Defesa de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, a Antártica já figurava no documento como uma região de interesse do governo brasileiro. Desde então, a importância da Antártica tem crescido e pode ser observada no aumento das menções ao termo Antártica nos documentos. A título de breve comparação, enquanto no PND de 2012, a região antártica recebe uma menção, no PND lançado em 2020 a região recebe três menções. No último documento de 2020, inclusive, o governo brasileiro se mostra ciente dos potenciais recursos existentes no continente antártico e embasa a sua estratégia nacional na necessidade de proteção de tal território.

[...] a América do Sul, o Atlântico Sul, a Antártica e os países africanos limítrofes ao Atlântico Sul detêm significativas reservas de recursos naturais, em um mundo já cioso da escassez desses ativos. Tal cenário poderá ensejar a ocorrência de conflitos nos quais prevaleça o uso da força ou o seu respaldo para a imposição de sanções políticas e econômicas. Potências

externas têm incrementado sua presença e influência nessas áreas (Brasil 2020, 17).

A Antártica figura com relevância no debate geopolítico brasileiro desde o final do século XX, tendo como principais expoentes autores Golbery do Couto e Silva (1967), Leonardo Mattos (2014), Therezinha de Castro (1976) e Meira Mattos (1976; 2011)⁵. Autores como Therezinha de Castro enfatizaram o papel da Antártica e a destacaram como ponto nevralgico da navegação marítima interoceânica, realçando a importância da Antártica para a defesa do Atlântico Sul - que é a região delimitada geoestrategicamente ao Norte pelo paralelo 16N, ao Sul pelo Continente Antártico, a Leste pelo litoral africano e a Oeste pela América do Sul (PND 2012; 2020). O Atlântico Sul compreende quatro grandes arquipélagos e ilhas de tamanhos e importância diferentes, assim como nacionalidades diferentes. A costa africana se estende da Guiné-Bissau ao Cabo, compreendendo dezesseis países. Já a costa americana inicia no Cabo de São Roque e se prolonga até o Cabo da Terra do Fogo. Sua extensão é de 9.000 km e aborda Brasil, Uruguai e Argentina (Fiori 2013; Oliveira; Netto 2016, 229).

Devido às suas características geográficas, a bacia do Atlântico Sul permite o transporte marítimo rápido de grandes volumes comerciais. O Brasil tem consolidado a sua posição, na região, por programas não tradicionais de projeção de poder com o desenvolvimento de políticas públicas que incentivam a pesca, a navegação de cabotagem, as pesquisas científicas e as atividades turísticas que consolidam a participação brasileira e o domínio do território. Cerca de 95% do comércio internacional brasileiro transita por essas águas, uma movimentação superior a US\$229 bilhões por ano. Além disso, 90% da produção de gás e petróleo do país é realizada na plataforma continental e 75% da produção do gás brasileiro advém dessa região marítima (Fiori 2013; Oliveira; Netto 2016, 230).

As descobertas na região têm apontado o crescente interesse de países como Reino Unido, EUA, Alemanha, França, Rússia, China e Japão. Para o presente artigo cabe destaque a questão da China. Ao longo da última década, a presença chinesa no Atlântico Sul tem crescido ao nível quantitativo, através

5 Nas obras de Golbery, Meira Mattos e Therezinha de Castro, a Antártica ganha destaque, sendo que no caso da última autora, há o debate sobre a possibilidade do Brasil ser capaz de exercer influência na região. De fato, as primeiras manifestações brasileiras de interesse sobre o continente branco apareceram a meados dos anos de 1950 com a elaboração do que foi conhecido como “teoria da defrontação” por parte de professores como Therezinha de Castro que era vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A teoria da Defrontação nunca conseguiu se traduzir em uma posição oficial por parte do Itamaraty, mas influenciou a política externa brasileira, colocando a Antártica na agenda política das lideranças

da expansão do comércio e investimentos na/com a região, bem como na diáspora da comunidade chinesa na América Latina e África; no nível qualitativo, a presença chinesa tem crescido por meio da sua intervenção em outros domínios para além da economia, como na política, na cultura e na segurança (Abdenur 2013; Abdenur; Neto 2013).

Existem também estratégias multilaterais que vêm sendo adotadas pelo Brasil com países da região com o objetivo de proteger e salvaguardar seus interesses no Atlântico Sul. Cabe destacar, por exemplo, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁶ e os treinamentos realizados no âmbito do IBAS por meio da cooperação trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul, com o IBSAMAR. Ademais, nos últimos houve uma crescente tendência à expansão e ao aprofundamento da cooperação multilateral entre os países sul-americanos, sobretudo, durante o governo Lula (2003-2010). Isso era observado também no âmbito dos programas antárticos, onde para além de uma grande variedade de acordos bilaterais de apoio técnico e logístico, há também iniciativas multilaterais como a Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino Americanos (RAPAL), já em sua XXXI edição (Ferreira 2009; RAPAL 2020).

Para além da questão do Atlântico Sul, a Antártica defronta rotas importantes para o transporte marítimo brasileiro e a principal rota de acesso ao continente antártico passa pelo Atlântico Sul. Atualmente, grande parte do tráfego do comércio marítimo mundial utiliza acessos artificiais controlados, como é o caso do canal do Panamá (conexão entre o Atlântico e o Pacífico) e do canal de Suez (Mediterrâneo e o Índico). O acesso livre a essas passagens está sujeito a possíveis turbulências regionais, que podem acarretar no fechamento ou restrição da travessia. Tais restrições fizeram aumentar o interesse e a utilização dos acessos pelo sul dos Continentes sul-americano e africano, através do estreito de Drake e cabo das Agulhas. A passagem de Drake, que separa a Antártica do continente sul-americano, tem valor potencial como rota de navegação marítima, face à vulnerabilidade das demais (PEM 2040 2020).

De fato, os documentos oficiais do governo brasileiro apresentam as preocupações com as incertezas da arena internacional. Questões relacionadas à Antártica podem ser observadas não somente no END e no PND, mas também no Plano Estratégico da Marinha de 2040.

A América do Sul, a Antártica e a África ocidental detêm significativas

6 Os 24 países que compõem a ZOPACAS são África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

reservas de recursos naturais. Nesse entorno estratégico, com foco no Atlântico Sul, é indispensável a consolidação da região como Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS), a fim de evitar interferência de interesses ilegítimos. Motivações políticas, conflitos sociais, interesses de grupos econômicos e até de cunho étnico e religioso trazem, como questão subjacente, a busca por energia, água, minerais raros e espaço geográfico. Nesse sentido, os espaços marítimos tornaram-se objeto de disputa entre Estados, paradoxalmente acentuada. Os conflitos armados, agora híbridos, nos quais se dissimulam os autores das agressões e os reais interesses, ainda não foram abolidos das relações internacionais, tendo a disputa por recursos como um forte fator motivador (PEM 2040 2020, 28).

Todavia, o programa Antártico ainda é pouco explorado pelo governo brasileiro, com investimentos ainda incipientes se levarmos em consideração o aumento dos interesses de potências como a China na região. O custo anual do Programa Antártico Brasileiro (ProAntar) alcança a faixa de R\$ 8 milhões por ano, todavia em 2020, por exemplo, o orçamento brasileiro para o programa foi somente de R\$ 3,67 milhões, incluindo as emendas parlamentares (Câmara 2020). Nesse sentido, nos últimos anos o PROANTAR vem executando suas atividades no limite orçamentário ou abaixo dele (Camara 2017).

De fato, o Brasil não possui carência em minerais estratégicos, incluindo o petróleo, o gás natural e até mesmo a água, o que faz com que muito provavelmente o país não precise explorar essas riquezas dentro de um horizonte de tempo previsível (Mattos 2014). Todavia, considerando o prazo de 2048 para possível revisão do tratado Antártico, é esperado que os países que já reivindicam territórios na Antártica e outros que lá atuam, como EUA, China e Índia, por exemplo, comecem compreender tal região como um “espaço vital” desejando o início da exploração comercial dos recursos estratégicos da Antártica (Mattos 2014).

Por essa razão, os investimentos em C&T e na capacidade de projeção marítima permitiriam a ampliação das ações de proteção no entorno estratégico brasileiro. Proteção que poderia ser desenvolvida por meio do estreitamento de laços com países da América do Sul, países como Argentina e Chile que reivindicam a Antártica. A deficiência brasileira é observada nas próprias relações com os seus vizinhos, onde há uma relação de dependência do Brasil com relação aos países sul-americanos na Antártica. O Brasil não possui base aérea no continente antártico e precisa utilizar a estação chilena Presidente Eduardo Frei Montalva para pouso e decolagem. A dependência é ainda mais significativa no inverno quando as águas da Baía do Almirantado

estão congeladas – o Brasil não possui um navio quebra-gelo ainda⁷ - e a logística para realização das missões polares precisa utilizar os portos de Ushuaia e Punta Arenas (Hernandez 2018).

Para além da questão Antártica cabe ainda um comentário sobre o aumento das relações entre China e Brasil do ponto de vista econômico e comercial. A China já é a principal parceira comercial do Brasil e nos últimos anos tem investido principalmente em setores estratégicos voltados para recursos minerais e naturais e obras infraestruturais muito relacionadas ao interesse chinês pelo aumento das capacidades de escoamento de mercadorias brasileiras (corredores para exportação) (Santos et al 2020). Não somente no caso brasileiro, a China já desponta como o principal destino de exportações de diversos países latino-americanos (Santos et al 2020; Gallagher 2016). Tais interesses chineses demonstram mais ainda a dependência do país asiático por recursos, o que fortalece os receios de que no futuro suas ações na Antártica se tornem expansivas, fazendo com que uma disputa geopolítica seja escalonada na região. Disputa esta que já existe se considerarmos as questões tecnológicas e científicas, bem como a pesca de krills na região.

Considerações Finais

A ascensão da China está mudando os cenários geoeconômicos e geopolíticos globais e regionais. No século XXI, a China continuou a crescer e, concomitantemente, a sua demanda por recursos naturais e minerais expandiu-se. Com isso, a China, progressivamente, se projetou internacionalmente, aumentando sua capacidade de atuação nos mais diversos tabuleiros. O aumento das demandas chinesas por recursos naturais e estratégicos ocasionados pelo seu crescimento econômico vem estimulando a presença chinesa na África e na América Latina, bem como está reavivando tensões nos mares da China Oriental e Ocidental. Assim como o aumento das demandas vem estimulando disputas geopolíticas no mundo todo, existem receios de que o regime antártico possa ruir tanto diante da alteração na balança de poder, como diante do próprio marco temporal de 2048.

As transformações na balança de poder na arena internacional tem reavivado disputas geopolíticas e direcionado o debate para o comportamento

7 A Marinha brasileira está interessada na construção de um quebra gelo. Caso tal projeto efetivamente saia do papel, pode trazer mudanças para capacidade de atuação brasileira na Antártica. Ver mais em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/03/11/interna-brasil,742183/marinha-construira-navio-quebra-gelo-para-pesquisas-na-antartida.shtml>

da China em um momento de relativo declínio do poder norte-americano. Preocupações sobre uma China ameaçante e expansiva são comuns nos debates ocidentais das relações internacionais e, sobretudo, nos marcos das teorias que dialogam, de alguma forma, com os realismos. No presente artigo à luz de preceitos e previsões observáveis na geopolítica clássica, nas teorias realistas e na teoria do poder global, a atuação da China na Antártica e a sua política externa trazem previsões pessimistas para a região. Isso não significa dizer que a China poderia ser o único ou o principal ator disruptivo na região na medida em que os EUA, a Rússia e os países litigantes podem exercer essa pressão. O próprio EUA, por exemplo, tem se mostrado um ator expansivo e destruidor dos pilares e regimes que ele criou (ou ajudou a criar) desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O aumento da presença de grandes potências na Antártica intensifica a dinâmicas de poder e segurança na região e pode promover uma pressão competitiva mais evidente. Afinal, seguindo as teorias aqui apresentadas, todos os países buscam aumentar seu poder e riqueza na arena internacional diante da anarquia do sistema internacional.

O aumento da presença chinesa pode ser observada pelos crescentes investimentos em C&T, a construção de novas bases, o aumento no número de turistas e o incremento na pesca de krills na região. Nesse contexto, observamos que a China tem investido cada vez mais na região e tem se posicionado, por vezes, contrária à criação de novas regras para a proteção da biodiversidade e de territórios antárticos - como o caso da pesca dos krills. Além disso, a China vem investindo em tecnologias polares e despoitando como uma liderança, estando atrás da Rússia e dos EUA.

O presente artigo segue uma reflexão de que os receios que permeavam a questão antártica no passado, sobre a disputa por recursos, continuam e vêm se intensificando com o aumento do número de *players* na região. Tais fatos nos permitem refletir sobre o aumento da competição na Antártica e, conseqüentemente, tensões e disputas que vão envolver os países em um futuro próximo. Este artigo traçou os interesses e as ações chinesas que estão sendo desenvolvidas para a Antártica, todavia ainda é preciso observar se o gigante asiático apresentará uma estratégia mais assertiva para a Antártica, assim como fez para o Ártico.

Todavia, o aumento dos investimentos e das atividades chinesas na região já estão afetando a balança de poder na Antártica e para o Brasil, o aumento da presença chinesa na região, bem como os possíveis tensionamentos envolvendo a Antártica podem se tornar um problema para a concretização da estratégia brasileira. Afinal a passagem pelo Atlântico Sul é a principal rota de acesso para a Antártica. Conflitos que possam vir a emergir na Antártica ocorreriam no entorno estratégico brasileiro, afetando não somente seus

interesses, mas a sua segurança internacional.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, Adriana. 2013. "China in Latin America: Investments in Port Infrastructure". *BRICS Policy Center*, 1-13.
- Abdenur, Adriana; Neto, Danilo. 2013. "China's Growing Influence in the South Atlantic". *BRICS Policy Center*, 1-26.
- Agencia Brasil. 2020. "Estação Antártica Comandante Ferraz é reinaugurada com 17 laboratórios". *Agência Brasil*, January 15, 2020. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/estacao-antartica-comandante-ferraz-e-reinaugurada-com-17-laboratorios>.
- Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Andrews, John. 1957. "Antarctic geopolitics". *Australian Outlook*, 11 (33): 3-9.
- Armscontrol. 2020. "Nuclear Weapons who has what". *Armscontrol Factsheets*, August, 2020. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>.
- Atkin, Michael. 2015. "China's interest in mining Antarctica revealed as evidence points to country's desire to become 'Polar Great Power'". *ABC News*, January 20, 2015. <https://www.abc.net.au/news/2015-01-20/chinas-desire-for-antarctic-mining-despite-international-ban/6029414?nw=0>.
- Baird Maritime. 2020. "CMI ORDERS WORLD'S LARGEST KRILL TRAWLER". *Baird Maritime*, April 20, 2020. [https://www.bairdmaritime.com/fishing-boat-world/trawling/cmi-orders-worlds-largest-krill-trawler/#:~:text=Shanghai%20Chonghe%20Marine%20Industry%20\(CMI,Antarctic%20waters%20for%20extended%20periods](https://www.bairdmaritime.com/fishing-boat-world/trawling/cmi-orders-worlds-largest-krill-trawler/#:~:text=Shanghai%20Chonghe%20Marine%20Industry%20(CMI,Antarctic%20waters%20for%20extended%20periods).
- Becker, Bertha. 2004. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Brady, Anne-Marie. 2012. "China's Antarctic interests". In: Brady, Anne-Marie (ed.) *The emerging politics of Antarctica*. New York: Routledge, 31-49.
- Brady, Anne-Marie. 2014. "China's Antarctic Rights and Interests". The Asia Dialogue, University of Nottingham, Asia Research Institutes, *The Asia Dialogue*, October 29, 2014. <https://theasiadialogue.com/2014/10/29/chinas-antarctic-rights-and-interests/>.
- Brady, Anne-Marie. 2017. "China's expanding Antarctic interests China". Policy

- Institute Blog, *The Australian Strategic Policy Institute Limited*. https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2017-08/SR109%20Chinas%20expanding%20interests%20in%20Antarctica.pdf?L_qDGafveA4ogNHB6Ko8cq86VoEzKQc.
- Brady, Anne-Marie. *China as a Polar Great Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Brasil. 2005. *Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa*, Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.
- Brasil. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*, Brasília. http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portug_ues.pdf.
- Brasil. 2012a. *Política Nacional de Defesa*, Brasília. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>.
- Brasil. 2012b. *Estratégia Nacional de Defesa*, Brasília. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>.
- Brasil. 2020. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*, Brasília. https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf.
- Brooks, Stephen; Wohlforth, William. 2016. "The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century. China's Rise and the Fate of America's Global Position". *International Security* 40(3): 7–53.
- Camara. 2017. "Os desafios para permanência do Brasil na Antártica". *Câmara dos Deputados*, October 04, 2017. <https://www.camara.leg.br/eventos-divulgacao/evento;jsessionid=CA195D16C2A7EFBD607768D679D4F4FD.prodINI-secomp.camara.gov.br?id=43364>.
- Camara. 2020. "Responsáveis pelo Programa Antártico Brasileiro pedem apoio para obter mais recursos". *Câmara dos Deputados*, November 04, 2020. <https://www.camara.leg.br/noticias/704982-responsaveis-pelo-programa-antartico-brasileiro-pedem-apoio-para-obter-mais-recursos/>.
- Castro, Therezinha. 1976. *Rumo à Antártica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.
- Christensen, Thomas. 2015. *The China Challenge*. Shaping the Choices of a Rising Power. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Cole, Bernard D. 2015. "Reflections on China's Maritime Strategy: Island Chains and the Classics". *National War College*, EMC Chair Conference Paper.
- COMNAP. 2020. "Antarctic Station Catalogue". *The Council of Managers of*

National Antarctic Programs.

- DOD. 2020. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020. "Annual Report to Congress," *Department of Defense*. <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.
- Dodds, Klaus. 2016. "Antarctic geopolitics". In: Dodds, Klaus et al. *Handbook on the politics of Antarctica*, UK: Edward Elgan, 199-214.
- Duarte, Paulo. 2016. "As incursões da China na América Latina e Atlântico Sul/China's incursions in Latin America and the South Atlantic". *Brazilian Journal of International Relations* 5 (1): 97 - 123
- Farias, Hélio C. 2018. "Guerras hegemônicas e ordem internacional. In: Fiori, José Luís (Org.). *Sobre a Guerra*. Ied. Petrópolis: Vozes, 1-407.
- Ferreira, Felipe R. G. 2009. *O sistema do tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Fiori, José Luís. 2005. "Sobre o poder global". *Novos estudos*, CEBRAP, 73, 61-72.
- Fiori, José Luís. 2004. Formação, Expansão e Limites do Poder Global. In: Fiori, José Luís. *O Poder americano*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- Fiori, José Luís. 2013. "O Brasil e seu Entorno Estratégico na Primeira Década do Século XXI" In: Sader, Emir. (Org.) *10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Fiori, José Luís. 2014. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Fiori, José Luís. 2007. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Fiori, José L. et al. 2008. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record.
- FMRPC. 2020. "China Releases Position Paper of the People's Republic of China for the United Nations Summit on Biodiversity Building a Shared Future for All Life on Earth: China in Action". *FMPRIC*, September 21, 2020. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1817252.shtml#:~:text=As%20stated%20in%20the%20position,ecological%20protection%20and%20green%20development.&text=China%20will%20actively%20participate%20in,for%20all%20life%20on%20Earth.
- Fogarty, Elliot. 2011. "Antarctica: Assessing and Protecting Australia's National Interests". Sydney: *Lowry Institute*. http://www.lowyinstitute.org/files/pubfiles/Fogarty,_Antarctica_web.pdf.

- Gallagher, Kevin. 2016. *The China Triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Global Times. 2017. "China pledges peaceful development in Antarctica". *Global Times*, May 25, 2017. <https://www.globaltimes.cn/content/1048379.shtml>.
- Green, Michael J. et al. 2017. "Countering Coercion in Maritime Asia. The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence" *Center for Strategic and International Studies*.
- Hernandez, Gabriele M. M. 2018. "A cooperação entre Brasil e Chile na Antártica: uma simbiose continental". In: X ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 2018, São Paulo. Anais do 10 Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa.
- Hiratuka, Celio. 2018. "Changes in the Chinese development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America". *Revista de Economia Contemporânea*, 22 (1): 1-25.
- IAATO. 2020. *Tourists by Nationality Total*. <https://iaato.org/wp-content/uploads/2020/04/2018-19-Tourists-by-Nationality-Total.pdf>.
- IMF. International Monetary Fund Database, 2019. <https://www.imf.org/en/Data>.
- Klare, Michael. 2008. *T. Rising Power, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. Nova York: Holt Paperbacks.
- Masuda, Masayuki. 2016. "Why has Chinese foreign policy become more assertive?" *East Asia Forum. Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific*, February 20, 2016. <https://www.eastasiaforum.org/2016/02/20/why-has-chinese-foreign-policy-become-more-assertive/>
- Mattos, Carlos de Meira. 2011. *Geopolítica*. Rio de Janeiro: FGV.
- Mattos, Carlos de Meira. 1977. *A geopolítica e as projeções do poder*. Rio de Janeiro: Bibliex.
- Mattos, Leonardo. 2014. "A inclusão da Antártica no conceito de entorno estratégico brasileiro". *Revista de Escola de Guerra Naval*, 20 (1): 165 – 191.
- Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, Updated Edition.
- Medeiros, Carlos; Cintra, M. R. V. P. 2015. "Impacto da ascensão chinesa sobre os países latinoamericanos". *Revista de Economia Política*, 35(1):

28-42.

Mitchell, Barbara. 1977. "Resources in Antarctica: Potential for conflict". *Marine Policy*, 1 (2): 91-101.

NDRC. "THE 13TH FIVE-YEAR PLAN FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2016–2020)". NDRC. https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf.

Oliveira, Alana C. G. 2019. "Entre o Sol, a Águia e o Dragão: Dinâmicas de poder e segurança entre Japão, EUA e China no Leste Asiático e o estudo de caso das Ilhas Senkaku/Diaoyu no século XXI". Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Oliveira, Alana C. G. 2021. From Panda to Dragon: An Analysis of China's Maritime Actions and Reactions in the East China Sea and Their Implications since 2012. *Contexto Internacional*, 43 (1): 147-171.

Oliveira, Alana C. G.; Netto, Gabriela F. 2016. "Atravessando o Atlântico Sul. As relações entre Brasil e países limítrofes da Costa Oeste Africana". *Tensões Mundiais*, 12 (22).

RAPAL. n.d. XXXI *Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos*. <https://rapal31.cancilleria.gob.ar/>.

Santos, Thauan; Oliveira, Alana C. G.; Rodrigues, Bernardo S. 2020. "Relações Econômicas Entre América Latina e China e seus Impactos na Integração Regional (2001-2016)". *Revista tempo do mundo*, 23 (3).

SC. 2018. "China's Arctic Policy". *China's White Paper*. http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.

SC. 2019. "China's National Defense in the New Era". *China's White Paper*.

Silva, Golbery do C. 1967. *Geopolítica do Brasil*. Edição 2. Rio de Janeiro: J. Olympio.

SIPRI. 2020. *Defense Database Expenditure*. <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Sorensen, Camilla. 2013. "Is China Becoming More Aggressive? A Neoclassical Realist Analysis". *Asian Perspective*, 37, 363–385.

Spykman, N. 1938. "Geography and Foreign Policy I". *The American Political Science Review*, XXXII (1).

UCUSA. 2020. *UCS Satellite Database*. <https://www.ucsusa.org/resources/satellite-database>.

Urch, Mike. 2015. "China looking to become No 1 in Antarctic krill. Seafood". *Seafood Source*. <https://www.seafoodsource.com/features/china->

- looking-to-become-no-1-in-antarctic-krill.
- Woody, Christopher. 2020. "China's first homemade icebreaker heads to the Arctic as Trump looks for 10 more of them from 'a certain place'". *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/china-xuelong-2-icebreaker-arctic-trump-deals-for-more-2020-7>.
- Xinhua. 2013. "Presidente chinês pede para se buscar com persistência Sonho Chinês de rejuvenescimento nacional". *Xinhua News*, September 26, 2017. http://portuguese.xinhuanet.com/2017-09/26/c_136638951.htm.
- Xinhua. 2017. "Socialism with Chinese characteristics enters new era: Xi". *Xinhua News*, October 18, 2017. http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/18/c_136688475.htm.
- Xinhua. 2019. "China's National Defense in the New Era". *Xinhua News*, July 25, 2019. http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c_138253389.htm.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton: Princeton University Press.
- Zhao, Suisheng. 2015. "China's Power from a Chinese Perspective (I): A Developing Country versus a Great Power". In: Chung, Jae-ho. *Assessing China's Power*. The Asan Institute, UK: Palgrave Macmillan, 251-270.
- Zhou, Laura. 2019. "China's new icebreaker Snow Dragon II ready for Antarctica voyage later this year". *South Morning Post*, July 12, 2019. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3018394/chinas-new-icebreaker-snow-dragon-ii-ready-antarctica-voyag>.

RESUMO

Este artigo tem como ponto de partida a constatação do papel relevante que a China vem conquistando na arena internacional e na pressão competitiva e geopolítica que vem exercendo nos mais diversos tabuleiros internacionais, inclusive nas terras geladas – Antártica e Ártico. Considerando a relevância da Antártica, o presente artigo analisa à luz da geopolítica clássica, dos realismos e da teoria do poder global a estratégia chinesa para Antártica e sua crescente presença na região. Além disso, apresenta as suas implicações para o Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

China; Antártica; Geopolítica; Brasil.

Recebido em 21 de dezembro de 2020

Aprovado em 10 de março de 2021

A TRANSFORMAÇÃO MILITAR COLOMBIANA: REALIDADE ESTRATÉGICA E SUPERAÇÃO DE RESISTÊNCIAS

Víctor M. Mijares¹
Paula Alejandra González²

Introdução

Em 2012, após mais de 50 anos de conflito, o colombiano Juan Manuel Santos iniciou um processo de negociações de paz com a maior e mais antiga guerrilha comunista da América Latina, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). O acordo foi assinado em 2016. Mais de 7.000 membros das FARC seriam reintegrados na sociedade colombiana após a entrega das armas sob a supervisão da ONU. Enquanto isso, a situação política e econômica na Venezuela continuou se deteriorando, implicando um aumento da criminalidade na fronteira e a chegada de cerca de 1,5 milhão de migrantes e refugiados à Colômbia até 2019.

Enquanto se constrói esse cenário, uma questão estratégica importante na Colômbia é a necessidade de transformar suas forças militares. Durante o conflito, os militares colombianos se concentraram na contra-insurgência (COIN). Até certo ponto, isso implicava que outras funções típicas de defesa, como patrulha e proteção de fronteiras terrestres, marítimas e do espaço aéreo, não recebiam a mesma atenção dentro da estratégia de segurança nacional. No entanto, com o recente desarmamento das FARC, tornou-se imperativo mudar as Forças Armadas, transformando sua doutrina, reformando suas funções e, por fim, dimensionando corretamente seu efetivo.

Essa proposta de mudança foi liderada principalmente pelo ex-presidente Santos e pelo Alto Comando colombiano. No entanto, isso

¹ Professor Assistente do Departamento de Ciência Política na Universidad de los Andes, Colômbia.

² Mestranda do Departamento de Ciência Política da Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alemanha.

gerou alguns temores e resistências, principalmente nos escalões militares intermediários, já que até mesmo a possibilidade de reduzir o tamanho do exército estava em discussão. No entanto, a transformação começou com foco na doutrina. Assim, é relevante perguntar por que e como os militares colombianos estão passando por um processo de transformação, apesar da resistência de alguns de seus setores. Para responder a essa pergunta, este artigo está dividido da seguinte forma: primeiro, definiremos e abordaremos a transformação das forças militares, bem como a nova doutrina militar colombiana. Em seguida, expomos o modelo explicativo a ser aplicado para a compreensão do caso, bem como os métodos de seleção e análise dos condutores³. Terceiro, selecionaremos as variáveis que compõem os condutores (como mecanismos causais) da transformação militar e, em seguida, as testaremos com rastreamento de processos.

Mudanças nas Forças Armadas Colombianas: Nova Doutrina e Resistências

Como Prezeli et al. (2015, 25-26) argumentam, uma transformação militar é uma política nacional com o propósito de mudar e melhorar as capacidades militares. Isso pode acontecer devido a diferentes tipos de entradas, internas e/ou externas. Assim, ameaças à segurança, organizações internacionais, iniciativas de cooperação regional, bem como necessidades nacionais genuínas estão entre as entradas⁴ que podem levar a uma transformação militar. Isso traz resultados⁵ como mudanças na cultura militar e na mentalidade, nas tarefas militares e no treinamento e educação militar, ou na aquisição de novas tecnologias e armas avançadas.

Por outro lado, como aponta o conceito de “reforma do setor de segurança”, para os países que transitam pelo caminho do pós-conflito, os agentes de segurança têm um papel preponderante devido à usual instabilidade que caracteriza esse período. Portanto, em tais contextos é comum gerar reformas que contribuam para assegurar que a polícia e as forças militares estejam bem equipadas e preparadas para enfrentar os desafios que acompanham a finalização de um conflito, e que operem em consonância com os princípios de um governança democrática, estado de direito e respeito pelos direitos humanos (Jingushi 2015, 40-44).

No dia 6 de agosto de 2016 o então Comandante Geral do Exército

³ Para a palavra “condutores” no texto, entende-se a tradução do termo original: “drivers”.

⁴ Do original “input”.

⁵ Do original “output”.

Alberto José Mejia apresentou o produto da primeira etapa do plano de transformação estrutural do Exército colombiano. Segundo ele, essa mudança seria a mais importante do último século da história militar colombiana, para ter um exército renovado, mais eficaz e “mais próximo do povo” (El Tiempo 2016). Na base desta transformação está a chamada “doutrina *Damasco*”. Essa doutrina inovadora vem desde 2011. Dois anos antes, em 2009, as FARC mudaram sua estratégia militar, passando da concentração de grandes grupos de combatentes para pequenas células cometendo ataques em todo o território nacional. Portanto, em 2011 foi necessário que o exército comesse a planejar como inovar suas estratégias e táticas para ter um combate mais eficaz (Rojas 2017, 112). Esse foi o início de um processo de reengenharia institucional.

Um ano depois, em 2012, o governo de Santos anunciou publicamente a decisão de iniciar um processo de paz com as FARC. Isso implicava a possibilidade de que, alguns anos depois, a até então maior ameaça à segurança nacional pudesse ser desarmada. Dessa forma, o exército também teria que se adaptar às novas circunstâncias do cenário nacional e aos possíveis novos desafios que teria que enfrentar. Assim, em 2013, o Comitê Estratégico para Desenhar o Exército do Futuro (CEDEF) assumiu como objetivo a criação de um plano de revisão da doutrina do exército (Gómez & Correa Henao 2014; COTEF 2016).

Em 2015, o Comando de Educação e Doutrina (CEDOC) implementou o “Plano Minerva”, com o objetivo de desenhar um sistema de doutrina e educação que pudesse articular componentes básicos como doutrina, educação, ensino e treinamento, ciência e tecnologia e lições aprendidas, em ordem ter um exército mais bem treinado e ainda mais profissional (CEDOC 2016). Um dos projetos mais importantes incluídos neste plano foi o Projeto *Damasco*. A doutrina *Damasco* foi estruturada pela equipe do Centro de Doutrina do Exército (CEDOE), que incluía profissionais militares e civis, com o apoio do Comando Sul dos Estados Unidos e uma missão do exército chileno. As novas doutrinas do Exército, foram planejadas em quatro níveis distintos, a saber: a primeira etapa seria a publicação e distribuição dos 17 Manuais Fundamentais do Exército (MFE), apresentados em agosto de 2016. A segunda parte é a Referência Fundamental Manuais do Exército (MFRE), a terceira fase são Manuais de Campo do Exército (MCE) e a última etapa são os Manuais Técnicos do Exército (MTE) (Rojas 2017, 269-271). Todos esses documentos contêm a filosofia, táticas e estratégias que guiarão o exército colombiano e devem ser publicados e disponibilizados até 2020 (El Tiempo 2016).

Para entender por que essa transformação da doutrina é uma das mudanças mais importantes na história do exército colombiano, é importante

fazer um breve panorama do desenvolvimento da doutrina. Em 1907, depois de ter vivido a “Guerra dos Mil Dias”⁶, os militares colombianos foram reformados com o auxílio de uma missão militar chilena. Nesta época, foram fundadas algumas das mais importantes instituições de ensino superior militar, como a *Escuela Superior de Guerra* e a *Escuela Militar de Cadetes*. Durante este período, os militares colombianos foram fortemente influenciados pelo pensamento de estilo prussiano. Posteriormente, durante a Guerra Fria, o exército participou da Guerra da Coreia e desde então teve início o processo de “americanização” da doutrina. Até então, o exército colombiano era treinado e focado na guerra convencional e regular. Uma década depois e após a ascensão da guerrilha, os militares sofreram uma mudança drástica, concentrando seu treinamento e esforços na guerra irregular, particularmente em COIN (Rojas 2016, III-II3).

Portanto, desde os anos 60, a doutrina do exército colombiano tinha sido caracterizada por uma mentalidade da Guerra Fria. Embora tivessem desenvolvido excelentes capacidades de COIN, as guerras convencionais e regulares foram de alguma forma negligenciadas. Em termos práticos, e segundo o Coronel Pedro Javier Rojas: “[...] o conceito operacional do Exército não evoluiu para os postulados operacionais da Batalha Aérea-Terrestre (1986), Operações de Dimensão Total (1993), Operações de Espectro Total (2008) e Operações Terrestres Unificadas (2012), que são atualmente usados por exércitos alinhados com a doutrina da OTAN”⁷ (2016, II4).

A doutrina *Damasco* foi feita pensando no exército do futuro. O objetivo principal é se tornar um exército “multi-missão” até 2030. No entanto, para isso, deve haver mudanças ideológicas e operacionais, que estão contidas na *Damasco* (Rojas 2016, 98), a saber. Reconhece-se que na Colômbia, em vez de um grupo terrorista, existe um conflito armado interno e que existem outras ameaças e desafios internos e externos que o exército deve estar pronto para combater e enfrentar. Não será totalmente focado na insurgência. Assim, o exército está superando o pensamento da Guerra Fria e tentando garantir o respeito ao Direito Internacional Humanitário. Além disso, o exército colombiano deve estar alinhado com os padrões internacionais da OTAN. Isso possui um significado duplo: o exército deve expandir suas funções e melhorar suas capacidades para a guerra convencional e regular; e a instituição precisa ser melhor educada em ciências militares, a fim de estar pronta para fazer

6 A Guerra de los Mil Días (1899-1902) foi uma guerra civil entre a coligação dos partidos Liberal e Nacional e o Partido Conservador. O resultado foi uma vitória conservadora, o enfraquecimento dos liberais, o desaparecimento do Partido Nacional e cerca de 100.000 mortos. Um ano depois, a Colômbia perdeu o Panamá.

7 Tradução do autor.

missões conjuntas com aliados e parceiros da OTAN e responder aos desafios regionais e hemisférico.

Além disso, o exército deve ser guiado pelo Direito Internacional Humanitário. A instituição sempre respeitou a democracia e o governo civil, mas alguns de seus membros também cometeram crimes contra o direito internacional. Assim, a nova doutrina enfatiza a relevância de reconhecer quem é o inimigo e qual a sua natureza, para cumprir as normas internacionais. Assim, o dever do exército não deve se concentrar apenas em fornecer segurança nacional convencional, mas também segurança humana. Segundo o ex-comandante-em-chefe das Forças Armadas, General Alberto José Mejía, o Exército deve estar pronto para servir as comunidades e trabalhar com elas no suprimento de suas necessidades.

Os primeiros 17 livretos que contêm essa nova filosofia estão disponíveis online. É a primeira vez que o exército divulga sua doutrina e que os cidadãos têm livre acesso a ela. Assim, essa doutrina parece reconhecer que a realidade nacional está mudando e também as ameaças internas e externas à segurança nacional. Nesse sentido, o exército deve se adaptar às novas condições, estar pronto para enfrentar as diversas ameaças, prover segurança para a fase pós-conflito, continuar sendo um importante agente na construção das capacidades do Estado na Colômbia⁸ e cumprir os padrões internacionais da OTAN.

Apesar da atratividade da inovação, do exército multi-missão e do exército do futuro, esse processo de transformação também gerou resistências em alguns setores das forças armadas colombianas. Essa resistência, é claro, foi reforçada por todos os temores e dúvidas que os militares têm mostrado sobre o acordo de paz com as FARC.

É metodologicamente difícil mostrar evidências deste ponto, uma vez que os militares devem cumprir seu mandato constitucional de não participar da política e, portanto, evitar criticar publicamente ou expressar suas opiniões sobre questões políticas e o regime civil. No entanto, existem duas investigações jornalísticas que apresentam fatos e coletam ideias retiradas de conversas com insiders. Um é o trabalho publicado pelo jornal político online colombiano *La Silla Vacía*, escrito por Juanita León. Outro foi publicado em *colombiapeace.org* pelo *Washington Office on Latin America* (WOLA). Ambos se referem ao processo de paz e não explicitamente à transformação dos militares. No entanto, é importante destacar que muitas das críticas e oposições lideradas pelo ex-presidente Álvaro Uribe ao processo de paz tinham a ver com o papel

⁸ Construir capacidades do Estado no pós-conflito é uma tarefa primordial para evitar novas formas de conflitos sociais. Alex Jeffrey explicou isso para o caso local da Bósnia-Herzegovina (2006).

dos militares, dizendo que as negociações com as FARC eram um desrespeito às forças militares e que o governo de Santos reduziria o tamanho do Exército. Assim, o desacordo com o processo de paz também pode estar relacionado com a resistência à transformação das forças militares.

Segundo o WOLA (2015), existem pelo menos três eventos que evidenciam o desconforto⁹ militar. Em primeiro lugar, em 2013, fiadores internacionais e funcionários da Cruz Vermelha tiveram a delicada missão de transportar os negociadores das FARC da selva colombiana para Havana. Contudo, alguém de alto escalão militar compartilhou as coordenadas secretas da zona de captura com o ex-presidente Uribe e ele postou elas no Twitter (Semana 2013). Em segundo lugar, em 2014, o jornal semanal *Semana* publicou uma reportagem revelando a existência de um escritório secreto do exército nacional com a fachada de um restaurante, onde os negociadores do governo em Havana estavam sendo hackeados. Segundo ele, esse escritório começou a funcionar um mês antes do anúncio público do início dos diálogos de paz feito pelo então presidente Santos e funcionou por um ano sem o consentimento do governo (Semana 2014). Isso levantou preocupações de que o Centro de Inteligência Militar (CIME) poderia ser um ponto central de oposição ao acordo de paz dentro do exército. E, em terceiro lugar, na Colômbia a Associação de Oficiais Aposentados (ACORE) é vista como um porta-voz de fato das opiniões políticas dos oficiais da ativa, visto que é constitucionalmente proibido expressá-las. A ACORE tem sido veemente e regularmente crítica com os acordos de paz e o ex-presidente Santos.

Por outro lado, León (2014) apresenta quatro temores que sustentam o desconforto dos militares em relação ao acordo de paz. Em primeiro lugar, o medo de perder a estabilidade laboral: em comparação com outras profissões na Colômbia, os militares têm muitos privilégios sociais, como quase sempre ter um emprego garantido e a possibilidade de se aposentar jovens, porque colocam em risco a vida para proteger o país. Porém, se com os acordos de paz cessasse o conflito, o risco às suas vidas não seria o mesmo e, portanto, eles poderiam perder seus privilégios sociais. Nas palavras do general aposentado Rafael Colón, o que alguns militares dizem é: “Eles vão restringir nossos direitos em termos de saúde, benefícios sociais. Eles vão tirar minhas demissões depois de ter lutado por este país”.

Em segundo lugar, medo de julgamentos. O exército é uma das instituições mais respeitadas da Colômbia. Porém, com o fim do conflito existe também uma comissão da verdade, onde se espera dar voz às vítimas, para que possam contar a verdade sobre o ocorrido. É sabido que alguns

9 Para a palavra “desconforto” no texto, entende-se a tradução do termo original: “unease”.

militares cometeram crimes contra a população civil e isso deve ser contado na comissão da verdade. No entanto, o exército não quer perder seu prestígio social nem ser lembrado na história como um vitimizador.

Existe um receio polêmico de perder contratos de defesa. O setor de defesa na Colômbia é enorme e envolve muitos contratos e transações diárias em que funcionários aposentados desempenham um papel importante. Por mais de 50 anos, isso se justificou devido ao conflito armado interno e à necessidade de contar com enormes forças militares. No entanto, o fim do conflito pode implicar que essa necessidade desapareça e, conseqüentemente, o tamanho das forças militares possa ser reduzido. Nesse aspecto, os oficiais da ativa têm medo de perder o emprego e os aposentados não gostariam de perder os benefícios de um vasto setor de defesa.

E quarto, a questão ideológica. Os militares foram educados por mais de cinquenta anos com a doutrina de contra-insurgência da Guerra Fria. Para eles, as FARC eram o maior inimigo, aquele que deveria ser combatido o mais duramente possível. Especialmente sob o governo de Uribe, a instrução era obter uma vitória militar sobre o inimigo. Além disso, os militares não só viram, mas também vivenciaram as conseqüências da violência infligida pelas FARC. Portanto, é difícil para muitos deles aceitar que o inimigo de uma vida, as FARC, agora tem um status político e deve ser tratado de acordo com ele.

Assim, é possível perceber que um dos maiores motivos de inquietação dos militares é a questão ideológica. Deixar de tratar as FARC como inimigas e ter o dever de proteger suas vidas é algo que toca o sentimento de honra e orgulho em alguns setores das Forças Armadas. Embora não tenham manifestado preocupação quanto ao projeto de transformação do exército, não se deve esquecer que essa mudança de ameaça nacional e do status dos inimigos é uma ideia inserida na nova doutrina de *Damasco*.

A ideia de transformar o exército colombiano e seu processo de mudança surgiu em um país muito diferente em comparação com a Colômbia das últimas duas décadas. Por ser uma das democracias mais antigas e estáveis da América Latina, durante os anos 90 e os primeiros anos do século 21, a Colômbia estava prestes a ser considerada um estado falido, quase no mesmo nível que Ruanda e Afeganistão (Merchán 2005). Isso se deveu à permanente disputa territorial entre grupos ilegais como o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), as *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) e as FARC. Além disso, o país não estava nem perto de ser recuperado das conseqüências da violência infligida pelos cartéis de Cali e Medellín, e as instituições políticas eram fracas e repletas de corrupção (Shifter e Jawahar 2004, 144- 145).

Nesse contexto, o Plano Colômbia foi implementado e com a cooperação dos Estados Unidos os militares colombianos passaram por um

processo de modernização e profissionalização. Com forças militares muito mais bem equipadas e modernas, o governo do presidente Álvaro Uribe (2002-2010) liderou uma das mais efetivas e exitosas batalhas contra as FARC (Toro 2010), resultando na morte de seu segundo comandante Raul Reyes (Rico 2008), o enfraquecimento dessa guerrilha e sua retirada de alguns territórios. O governo de Juan Manuel Santos teve início em 2010, e sob sua presidência o exército continuou demonstrando sua efetividade com a morte dos comandantes das FARC “Mono Jojoy” em 2010 (Lozano 2010) e “Alfonso Cano” em 2011 (El Espectador 2011). A essa altura, a Colômbia já havia começado a mudar, melhorando seus indicadores econômicos e de segurança. As forças militares tinham um efetivo total de cerca de 450.000 pessoas e esse montante aumentaria para 481.000 em 2016 (Banco Mundial 2016) e o gasto militar como porcentagem do PIB foi de 3,39%, sendo o mais alto da América do Sul (SIPRI 2018). Com uma população de cerca de 50 milhões de habitantes, o país tinha em 2016 um PIB de US\$ 280,091 bilhões (Banco 2018), a população que vivia abaixo da linha da pobreza passou de 55% em 2002 para 26,9% em 2017 e o desemprego diminuiu de 17,4% em 2002 para 9,2% em 2017 (DANE 2017).

Assim, apesar da resistência à transformação, a Colômbia mudou, e o processo de transformação militar começou em 2015 com a redação dos primeiros 17 cartilhas da doutrina *Damasco* e hoje continua a ser um processo em andamento. O que argumentamos é que isso aconteceu, por influência dos contextos nacional e regional. Mais especificamente, o conflito armado interno da Colômbia mudou com o acordo de paz assinado entre o governo e as FARC. Mas também, a crescente crise interna da Venezuela afetou diretamente a Colômbia de diferentes maneiras, inclusive acentuando a possibilidade de um confronto militar com o vizinho.

Superando a Resistência: Traçando o Processo no Caminho da Transformação Militar

A transformação militar da Colômbia é um processo em andamento. No entanto, as mudanças na doutrina e nas práticas já são auto-evidentes. Além das razões oficiais, os mecanismos causais subjacentes permanecem opacos, faltando estudos para identificá-los e oferecer uma explicação abrangente. Para alcançar este produto analítico, trabalhamos dentro de um desenho de pesquisa causal, tendo como metodologia o estudo de caso aprofundado e fazendo uso de rastreamento de processos. Os dados e informações que recolhemos provêm de fontes primárias e secundárias, como manuais militares, entrevistas publicadas online e diversos artigos científicos, entre

outros.

Com isso, esperamos desenvolver uma associação empiricamente verificável entre os mecanismos causais (os condutores) e a transformação das forças militares colombianas. É por esse motivo que a linha cronológica em que os condutores podem ter causado o resultado observável são importantes. Tentamos descartar variáveis espúrias tomando cuidado em sua seleção. Assim, após o conhecimento aprofundado do caso, constatamos que existem três variáveis que coincidem cronologicamente com o início do processo de transformação e que pela sua natureza o impactam, a saber: a natureza mutante do conflito doméstico, o novo confronto com a Venezuela e a parceria com a OTAN. Portanto, nós os selecionamos como condutores para o resultado no modelo que propomos. O desenho causal nos permite entender a mecânica por trás do funcionamento do fenômeno estudado através do processo de mostrar um nexos causal entre as variáveis.

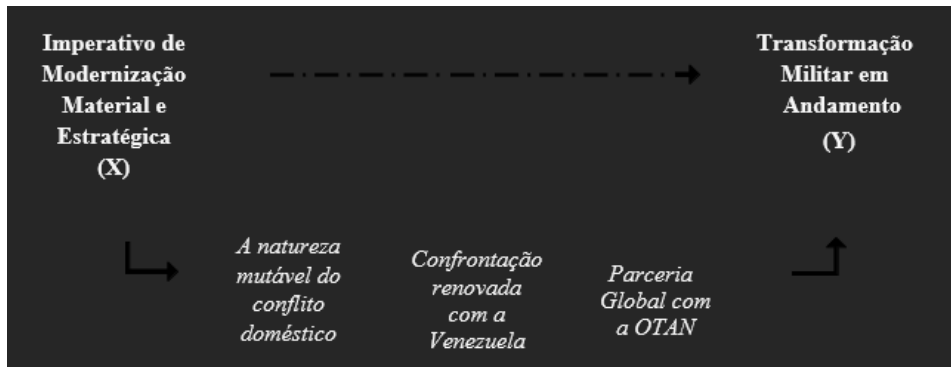
Outra virtude desse desenho de pesquisa é que, mesmo a partir de um estudo de caso, é possível replicá-lo em casos semelhantes ou em demonstrações que colocam o mesmo caso à prova. Dado que partimos de uma seleção sistemática de condições causais e um teste igual para todas, o estudo pode ter validade interna. Embora a causalidade dos fenômenos sociais só possa ser inferida, mas nunca provada, tomamos nota das manifestações observáveis que explicam as variáveis selecionadas. A partir deles, aplicamos uma forma de rastreamento do processo com base em um resultado explicativo (Beach & Pedersen 2016, 3), reconstruindo a cadeia causal que precedeu o processo de transformação militar colombiano.

Os métodos de rastreamento de processos permitem explorar a causalidade entre uma condição e um resultado empiricamente observável. Sua virtude é ir além da correlação, inferindo causalidade por meio da concatenação de variáveis intervenientes, não necessariamente causais entre si. O rastreamento do processo explicativo do resultado é “um estudo de caso único que busca encontrar as causas de um resultado particular. A ambição é construir uma explicação minimamente suficiente, com suficiência definida como uma explicação que dá conta de todos os aspectos importantes de um resultado sem partes redundantes presentes” (tradução nossa) (Beach & Pedersen 2016, 178). A explicação é construída a partir de um mecanismo causal, um “sistema teorizado que produz resultados por meio da interação de uma série de partes que transmitem forças causais de X a Y. Cada parte de um mecanismo é um fator individualmente insuficiente, mas necessário em um mecanismo inteiro, que em conjunto produz Y. As partes dos mecanismos causais são compostas por entidades engajadas em atividades” (Beach & Pedersen 2016, 176).

No caso da transformação militar colombiana, a causalidade surge

da necessidade imperativa de modernização material e estratégica das Forças Militares colombianas. Porém, a passagem do *Imperativo de Modernização Material e Estratégica* (X) para a *Transformação Militar* (Y) não é automática. A causalidade deve ser inferida por meio de um mecanismo causal que pretende ser a explicação específica que ainda falta na literatura sobre um processo em andamento. Esse sistema teórico é composto por três variáveis intervenientes que, por si só, não explicam o passo da modernização, ou seja, são insuficientes. No entanto, por sua vez, suas presenças têm sido necessárias para o resultado. Assim, como foi mencionado, o mecanismo causal é composto pela assinatura de acordos de paz com as FARC, o que implica uma mudança no conflito armado colombiano e principal ameaça à segurança nacional. Por outro lado, e associado ao anterior, está o novo confronto com a vizinha Venezuela, que nos últimos quinze anos adquiriu sistemas de armas russos que foram percebidos como ameaçadores para a Colômbia. E terceiro, o novo status da Colômbia como Parceiro Global da OTAN, que é um novo desafio para as forças armadas que lutam em uma guerra de COIN há mais de meio século. No gráfico a seguir, podemos ver a inferência causal proposta para o caso que estamos estudando:

Figura 1



Fonte: Elaborado pelos autores.

A Natureza Mutável do Conflito Doméstico

Com a assinatura dos acordos de paz com as FARC, a natureza do conflito armado colombiano começa a mudar. Em 24 de novembro de 2016, o governo de Juan Manuel Santos chegou a um acordo de cessação total das hostilidades com a maior e mais antiga guerra do Hemisfério Ocidental.

Isso não só tem um impacto político relevante para a Colômbia e a América Latina, mas também impõe um novo desafio para as Forças Militares daquele país. A luta do tipo COIN que o Estado colombiano vem travando em sua consolidação conseguiu especializar suas Forças Armadas em uma forma de combate não coincidente com as desenvolvidas no resto da América do Sul.

O processo de paz ainda está longe de ser totalmente materializado, enquanto a implementação das cláusulas do acordo com as FARC continua um processo difícil de realizar, devido a fragilidades do Estado, a presença de spoilers e outros atores violentos, bem como a persistência de dissidências das FARC no campo. Além disso, a segunda maior guerrilha do país, o ELN, continua ativo depois que o governo rompeu as negociações de paz em janeiro (Molano 2019), o que mantém a inércia do COIN no marco da doutrina das Forças Militares. Por fim, não podemos esquecer que a mudança de governo, com a chegada do direitista Centro Democrático Ivan Duque, gerou temores quanto à continuidade do processo. Apesar desses obstáculos, os combates foram reduzidos¹⁰. O principal indicador é a taxa de ocupação de leitos do Hospital Militar de Bogotá (HMB), que historicamente foi o centro das atenções para combatentes feridos ou mortos. Em meados de 2017, oito meses após a assinatura do acordo com as FARC, o número de leitos ocupados do HMB caiu 97% (El Espectador 2017), enquanto em 2018 apenas um soldado foi atendido (RCN 2018). Isso deixa claro que o conflito interno colombiano está mudando, forçando a transformação militar.

Confrontação Renovada com a Venezuela

Colômbia e Venezuela compartilham uma fronteira de 2.219 Km e uma história que nos últimos vinte anos foi turbulenta. Ambos os países tiveram quase dois terços do total de disputas interestatais militarizadas na América do Sul nos últimos 150 anos (COW 2017). Durante os primeiros anos do século XXI, a Venezuela foi o segundo parceiro comercial mais importante da Colômbia. Além disso, a fronteira mútua é uma das mais ativas da região, pela quantidade de bens, serviços e pessoas que a atravessavam todos os dias. Assim, é difícil pensar na possibilidade de que o que quer que aconteça em um desses países, não afetaria o outro. Se por décadas a Venezuela recebeu milhões de colombianos fugindo da desigualdade socioeconômica, da violência social e do conflito armado interno, agora são milhares de venezuelanos que fogem diariamente para a Colômbia tentando escapar da crise que colocou o país à beira do colapso.

¹⁰ Embora 8.000 membros das FARC tenham aderido ao processo de paz, até o final de 2017 pelo menos 55% deles o abandonaram saindo da zona de concentração (El País, 2017). 1

Nos últimos cinco anos, a crise política e econômica na Venezuela só piorou. De acordo com os dados do FMI, o PIB diminuiu 45%, a metade da economia desapareceu, a hiperinflação pode chegar a 1.000.000% até o final do ano e a pobreza atingiu 87% em 2017 (Reuters 2018; El Nacional 2018; El Comercio 2018; CNN 2018). Conforme afirmou o presidente da Associação Nacional de Exportadores da Colômbia, a crise venezuelana é tão profunda que nos últimos anos o país praticamente desapareceu em termos de comércio com a Colômbia (Caracol 2018b). Além disso, o país também vive uma crise política e de segurança. Cinco cidades venezuelanas estão entre as vinte cidades mais violentas do mundo, sendo Caracas a segunda mais perigosa nesse ranking (Wiss 2018). Uma situação que pode se agravar com o agravamento da luta social e econômica.

Tudo isso gerou uma onda crescente de refugiados venezuelanos que buscam novas oportunidades em toda a região. A Colômbia tem sido um dos destinos mais importantes, atualmente vivem cerca de 1,5 milhão de venezuelanos no país (Migración Colombia 2019). Esta situação implica muitos desafios diferentes para um país que não está acostumado a receber migrações e passa por uma situação política muito instável após o acordo de paz. Nesse sentido, é importante levar em consideração que muitos venezuelanos chegam à Colômbia sem recursos para sobreviver e outros encontraram ali uma oportunidade para aumentar as ocupações criminais. Por outro lado, a crise venezuelana não significa apenas que a Colômbia deve responder aos desafios sociais que uma grande imigração representa, mas também ao fato de que a fronteira está fora de controle. A corrupção das instituições venezuelanas torna extremamente difícil gerar cooperação entre os dois países para lutar contra a crescente criminalidade na longa fronteira. Portanto, este espaço se tornou um local preferido para bandos criminosos e dissidências das FARC se esconderem e operarem.

Além disso, as relações diplomáticas entre os dois governos têm se caracterizado por tensões, com uma détente pragmática promovida por Juan Manuel Santos até 2017, enquanto seu governo negociava o processo de paz com as FARC sob a facilitação venezuelana, devido aos laços estreitos entre esta guerrilha e a Revolução Bolivariana¹¹. Hoje, o tom chegou a tal ponto que alguns estudiosos colombianos¹² apontam a Venezuela como a

11 A “Operación Fénix” sobre o território equatoriano foi possível graças a um telefonema de Hugo Chávez para Luis Édgar Devia Silva (Raúl Reyes). A chamada permitiu a geolocalização do acampamento de Reyes (La República 2008).

12 Uma afirmação do professor Diego Vera durante o seminário “O novo papel das Forças Armadas na Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Peru” realizado no Peru pela Pontifícia Universidade Católica do Peru em cooperação com o Konrad Adenauer Stiftung.

primeira hipótese de conflito para o país. Isso se justifica pelas diferentes incursões militares que a Venezuela tem feito em território colombiano e a declaração feita por altos funcionários dos governos venezuelanos, afirmando que bombardeariam e destruiriam partes importantes da infraestrutura colombiana se os EUA invadissem o país (Caracol 2018a), além da mobilização do exército na fronteira (Antolinez 2018). Portanto, a situação crítica da Venezuela representa grandes desafios de segurança para a Colômbia, assim como a crise migratória coloca em risco a governabilidade democrática da região (Mijares & Rojas Silva 2018). O país deve controlar a imigração ilegal e a criminalidade que pode aumentar com grandes ondas migratórias, o que representa uma tarefa importante para a Polícia Nacional. Porém, quando se trata de proteger as fronteiras nacionais, lutar contra os Grupos Armados Organizados que ali atuam, e defender a Soberania Nacional, é o exército que desempenha o papel principal, e, portanto, deve cumpri-lo.

Relacionado ao dito acima, estão as tensões renovadas com a vizinha Venezuela. Esse país vem sofrendo um processo de autoritarização, crise econômica e aumento da violência criminal e política (Crisis Group 2018). As relações com o governo de Santos alcançaram certa estabilidade após a reaproximação com Hugo Chávez em agosto de 2010 (Semana 2010). Além disso, o governo socialista da Venezuela atuou como fiador nas negociações de paz com as FARC, de modo que as relações, especialmente entre Santos e o sucessor de Chávez, Nicolás Maduro, mantiveram um tom cordial. Mesmo em 2015, quando Maduro expulsou à força cerca de 20.000 colombianos (DW 2015), a resposta de Santos não foi conclusiva, posto o fato de que ele desejava proteger o processo de paz que estava sendo discutido em Havana.

Os protestos na Venezuela começaram a ser cada vez mais frequentes em 2014, com a queda do preço do petróleo. Em 2017, a repressão pelo Estado venezuelano e seu colapso econômico transformaram a Colômbia no principal receptor da migração forçada vinda da Venezuela (Financial Times 2018). Com o acordo firmado, Santos e seu governo se voltaram contra Maduro, renovando as tensões tradicionais entre os dois Estados, principalmente desde a chegada da chamada Revolução Bolivariana em 1999. Até 2018, a tensão não parou de crescer, e o governo dos Estados Unidos vem discutindo com o governo colombiano acerca da possibilidade de contribuir para uma estratégia de mudança de regime na Venezuela (Londoño & Casey 2018), aumentando assim a tensão na fronteira. Desde pelo menos 2006 as forças armadas venezuelanas estabeleceram relações estreitas com a Rússia, adquirindo a maior parte de seus sistemas de armas dessa potência (Mijares 2017). Este processo de modernização militar foi derivado do embargo de armas aplicado à Venezuela pelos Estados Unidos desde 2000. As armas ofensivas

venezuelanas mais formidáveis são os caças Sukhoi SU-30. Estes, junto com os 192 tanques T-72, os helicópteros 29 Mi, os 13 sistemas antiaéreos S-300 e os 2.500 Iglá (lançadores de mísseis solo-ar portáteis), constituem um desafio para as Forças Militares colombianas com baixa altitude poder de fogo e sem tanques (SIPRI 2018). Isso fez com que o orçamento militar colombiano para 2019 aumentasse em 1,1 bilhão de pesos para a aquisição de um sistema de defesa antiaérea (El Espectador 2018).

Figura 2: Incidentes Militarizados Recentes Entre a Colômbia e a Venezuela (2013-2019)



(A) Novembro de 2013: Dois bombardeiros russos TU-160 violaram o espaço aéreo reivindicado pela Colômbia colombiano sobre o Caribe em sua viagem para a Nicarágua após exercícios de combate aéreo conjunto com as Forças Aéreas da Venezuela.

(B) Agosto de 2015: a Venezuela alegou que três de seus militares foram feridos por forças paramilitares colombianas no estado venezuelano de Táchira.

(C) Setembro de 2015: a Colômbia alegou que dois caças venezuelanos SU-30 violaram o espaço aéreo da Colômbia sobre o departamento de Vichada.

(D) Março de 2017: a Colômbia denunciou a presença de uma base militar temporária venezuelana (com quase 50 militares) no departamento de Arauca.

(E) Junho de 2017: a Colômbia denunciou que a Guarda Nacional da Venezuela matou um civil colombiano no estado de Táchira.

(F) Fevereiro de 2019: Uma milícia venezuelana bloqueou a ajuda humanitária autorizada pela oposição Assembleia Nacional na fronteira entre o Departamento de Norte de Santander e o estado de Táchira.

(G) Junho de 2019: Tiroteio entre Guardas Nacionais da Venezuela e uma gangue desconhecida no departamento de Guajira, na Colômbia.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Parceria Global com a OTAN

Em junho de 2018, a Colômbia tornou-se oficialmente o primeiro Parceiro Global da OTAN na América Latina (Reuters 2018). Esta mudança implica um aumento da cooperação prática colombiana nas operações globais da OTAN, além do estabelecimento de canais regulares e formais de

diálogo e acordo (NATO 2018). Além disso, o aprofundamento da relação com esta aliança militar, em um contexto geográfico e histórico confluyente - especialmente pela situação acima mencionada com a Venezuela - implica a necessidade de uma mudança doutrinária para a política e estratégia de defesa da Colômbia. Embora os Parceiros Globais da OTAN respondam a lógicas de segurança regional, as exigências deste estatuto supõem um processo de adaptação a uma doutrina-quadro dentro do conceito estratégico da OTAN de 2010, que estabelece um escopo de ação global (NATO 2010), criando novas condições para os seus aliados e, por extensão, para seus parceiros globais.

A articulação dos três condutores que fazem parte do mecanismo causal de nossa explicação permite inferir causalidade para o processo de transformação militar colombiana. Uma característica comum a eles é a mudança no ambiente conflitivo que a Colômbia deve enfrentar a partir da segunda década do século XXI, referindo-se à mudança nas hipóteses de conflito, na natureza das ameaças e na ação militar em três níveis: doméstico, regional, e global. Essas mudanças exigem uma transformação militar que se consubstancia na doutrina *Damasco*, documento que se configura como a mais importante prova observável para estabelecer que, de fato, está ocorrendo uma transformação militar na Colômbia.

Assim, essas condições ou variáveis constituem as forças motrizes que contribuíram para superar a forte resistência que alguns setores militares apresentavam. Argumentamos que o desconforto de alguns militares diminuiu porque os três fatores já mencionados apresentaram uma realidade material impossível de ignorar, visto que possuíam impacto sobre o cotidiano das forças militares. Provavelmente, se esses fatores não existissem, a resistência poderia ter aumentado ou, pelo menos, permaneceria a mesma. Ou seja, o desconforto que poderia ter dificultado muito a implementação da reforma militar foi superado devido à convergência das condições nacionais, regionais e globais, que acabaram sendo mais fortes.

Por fim, é importante mencionar que podem haver outras variáveis intervenientes relevantes para superar o desconforto militar e produzir tal resultado, como a liderança institucional, isto é, o papel do presidente ou do Alto Comando. No entanto, em nosso caso, um candidato da oposição assumiu a presidência e designou novos quadros para altos cargos militares. Contudo, apesar das mudanças institucionais, o processo de transformação continua e as resistências a ele não recuperaram sua força, ao mesmo tempo que os três condutores continuam presentes. Isso nos permite inferir que, embora outras variáveis possam ter desempenhado um papel importante, o caminho causal só pode ser estabelecido com as três forças motrizes que propusemos.

Considerações Finais

As forças militares colombianas vivem um processo de transformação ainda em curso que se evidencia principalmente no caso particular do exército, embora fatos como o renovado confronto com a Venezuela e a parceria com a OTAN dêem indícios de que as demais forças também farão parte do processo de transformação. Apesar da resistência de alguns setores do exército, os contextos nacional, regional e internacional da Colômbia estão mudando, levando a novas realidades às quais as forças militares devem se adaptar.

Assim, as mudanças no conflito armado interno, a Venezuela como ameaça multidimensional e o confronto renovado com este país, e a parceria da OTAN foram identificados como os fatores necessários que ajudaram a superar a resistência e produziram a transformação militar, particularmente evidente na nova Doutrina *Damasco*. Cada fator, por si só, não é suficiente para explicar a transformação, mas todos eles foram necessários para a consecução desse resultado. O desconforto em relação à reforma militar tem sido enfraquecido pela contínua presença e o fortalecimento de condições particulares nos contextos nacional, regional e global, levando à superação desse obstáculo e à implementação da transformação. Portanto, apesar das resistências, da mudança de governo e das dificuldades na implementação do processo de paz, enquanto no futuro os três fatores identificados permanecerem na realidade colombiana, é muito provável que a transformação militar continue.

Finalmente, dado que não existem publicações recentes que ofereçam explicações abrangentes para a causalidade da transformação militar colombiana, este artigo tem como objetivo apresentar uma primeira abordagem para compreender e explicar este caso, enquanto faz uso de um modelo e metodologia que poderia ser aplicada a outros casos. Ao mesmo tempo, chama a atenção para a continuação do estudo dos fenômenos relacionados aos militares e seus papéis na sociedade, dada sua relevância não só na Colômbia, mas também em toda a América Latina.

REFERÊNCIAS

- Antolinez, V. 2018. “Venezuela moviliza unidades militares a la frontera con Colombia”. *La FM*, September 25, 2018. <https://www.lafm.com.co/internacional/venezuela-moviliza-unidades-militares-la-frontera-con-colombia>
- BBC News. 2016. “Las impresionantes cifras que muestran la dimensión de la guerra en Colombia”. *BBC*, September 30, 2016. <https://www.bbc>

com/mundo/media-37519896

- Beach, D., & Pedersen, R. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Michigan: University of Michigan Press.
- Caracol. 2018a. “Chavismo plantea bombardear Colombia en caso de intervención de EE. UU”. *Caracol radio*, August 09, 2018. <http://caracol.com.co/radio/2018/07/09/internacional/1531141587-976903.html>
- Caracol. 2018b. “Venezuela desapareció comercialmente para Colombia: Analdex”. *Caracol Radio*, January 28, 2018. <http://caracol.com.co/radio/2018/01/26/economia/1516971339-973057.html>
- CEDOC. 2016. “Comando de Educación y Doctrina”. *CEDOC*, April 14, 2016. Available at: https://www.cedoc.mil.co/comando_educacion_doctrina/conozcanos/plan_minerva_394166
- Ciro Gómez, A. R., & Correa Henao, M. 2014. “Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros”. *Revista Científica General José María Córdova*, 12 (13).
- CNN. 2018. “La mitad de la economía de Venezuela desapareció”. *CNN en español*, January 25, 2018. <https://cnnespanol.cnn.com/2018/01/25/la-mitad-de-la-economia-de-venezuela-desaparecio/>
- Comercio, L. 2018. “El PIB de Venezuela se hunde un 45% en tres años y la inflación podría superar el 13.000%”. *Libre Comercio*, January 29, 2018. <https://www.libremercado.com/2018-01-29/el-pib-de-venezuela-se-hunde-un-45-en-tres-anos-y-la-inflacion-podria-superar-el-13000-1276612871/>
- Cosoy, N. 2017. “6.900 guerrilleros de las FARC ya están concentrados en 26 zonas en Colombia... ¿y qué sigue ahora?”. *BBC News*, February 22, 2017. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38888897>
- COTEF. 2016. “Comando de Transformación Ejército del Futuro”. *COTEF*, October 2016. Available at: https://www.cotef.mil.co/comando_transformacion_ejercito_futuro_cotef/conozcanos/resena_historica
- Deutsche Welle. 2015. “Venezuela: expulsan a colombianos de sus casas y las marcan para derribarlas”. *Deutsche Welle*, August 25, 2015. <https://www.dw.com/es/venezuela-expulsan-a-colombianos-de-sus-casas-y-las-marcan-para-derribarlas/a-18672133>
- Duque, Iván. 2018. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá: Gobierno de Colombia. Available at: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Plan-Nacional-Desarrollo-2018-2022-Bases.pdf>

- El Colombiano. 2014. "Las Fuerzas Armadas no pueden participar en política: procuraduría". *El Colombiano*, June 06, 2014. http://www.elcolombiano.com/historico/las_fuerzas_armadas_no_pueden_participar_en_polit_ica_procuraduria-AXEC_297610
- El Espectador. 2011. "Éxito de Operación Odiseo, muerte de 'Alfonso Cano'". *El Espectador*, November 16, 2011. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/exito-de-operacion-odiseo-muerte-de-alfonso-cano-articulo-309731>
- El Espectador. 2017. "Bajó un 97 % la cifra de soldados heridos: Hospital Militar". *El Espectador*, July 12, 2017. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/bajo-el-97-la-cifra-de-soldados-heridos-hospital-militar-articulo-702742>
- El Nacional. 2018. "OVCS: La pobreza en Venezuela pasó de 48,4% en 2014 a 87% en 2017". *El Nacional*, September 02, 2018. www.el-nacional.com/noticias/economia/ovcs-pobreza-venezuela-paso-484-2014-2017-250228
- El País. 2017. "El 55% de los guerrilleros de las FARC han abandonado las zonas veredales, dice la ONU". *El País*, November 21, 2017. <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/el-55-de-los-exguerrilleros-de-las-farc-han-abandonado-las-zonas-veredales-dice-la-onu.html>
- El Tiempo. 2016. "Ejército de Colombia renueva su doctrina después de 100 años". *El Tiempo*, August 06, 2016. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/ejercito-presenta-su-doctrina-damasco-2948>
- El Tiempo. 2017. "Muertes por conflicto bajaron de casi 3.000 en el 2002 a cero este año". *El Tiempo*, November 18, 2017. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/el-cerac-dice-que-las-muertes-por-el-conflicto-bajaron-en-el-2017-152744>
- El Tiempo. 2017. "Venezolanos, la migración más grande en la historia de Colombia". *El Tiempo*, March 30, 2017. <https://www.eltiempo.com/especiales/migracion-de-venezolanos-en-colombia-cifras-e-historias-de-vida-72946>
- Ellis, E. 2016. "Strategic Insights: The Post-Conflict and the Transformation of Colombia's Armed Forces". *Strategic Studies Institute*. Available at: <http://ssi.armywarcollege.edu/index.cfm/articles/Colombias-Armed-Forces/2016/08/17>
- Finantial Times. 2018. "Colombia grapples with wave of Venezuela migrants". *Finantial Times*, 2018. <https://www.ft.com/content/4ea128fc-ba87-11e8-94b2-r7176fbf93f5>
- García, H. 2018. "El cara a cara en el poder militar entre Colombia y Venezuela".

- El Espectador*, September 22, 2018. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-cara-cara-en-el-poder-militar-entre-colombia-y-venezuela-articulo-813742>
- Group, I. C. 2018. "How to Respond to Venezuela's Humanitarian Emergency". *International Crisis Group*, September 25, 2018. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/how-respond-venezuelas-humanitarian-emergency>
- IndexMundi. 2017. *Colombia profile*. Available at: <https://www.indexmundi.com/colombia/>
- Jeffrey, Alex. 2006. "Building state capacity in post-conflict Bosnia and Herzegovina: The case of Brcko District". *Political geography* 25.2 (2006): 203-227.
- Jingushi, A. W. 2015. "Post-Conflict Security Sector Reform, and the Roles of the Military and the Police: The Case of Sierra Leone". *NIDS Journal of Defense and Security*, 37-59.
- León, J. 2014. "Los cuatro temores de los militares frente al proceso de paz". *La Silla Vacía*, Octubre 29, 2014. <https://lasillavacia.com/historia/historia-militares-juanita-49005>
- Londoño, E., & Casey, N. 2018. "Trump Administration Discussed Coup Plans With Rebel Venezuelan Officers". *The New York Times*, September 08, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/09/08/world/americas/donald-trump-venezuela-military-coup.html>
- Lozano, P. 2010. "Muere en un bombardeo el jefe más sanguinario de las FARC". *El País*, September 23, 2010. https://elpais.com/internacional/2010/09/23/actualidad/1285192803_850215.html
- Merchán, R. 2005. "¿Un Estado colapsado?". *Semana*, July 10, 2005. <http://www.semana.com/opinion/articulo/un-estado-colapsado/73598-3>
- Mijares, V. M. 2017. "Soft Balancing the Titans: Venezuelan Foreign-Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia". *Latin American Policy*, 201-231.
- Mijares, Víctor M., & Nastassja Rojas Silva. 2018. "Venezuelan Migration Crisis puts the Region's Democratic Governability at Risk". *Latin American Policy* (2018): 13.
- NATO. 2010. "Strategic Concepts". NATO, June 12, 2010. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm
- NATO. 2018. "Relations with Colombia". NATO, May 31, 2018. https://www.nato.int/cps/ra/natohq/topics_143936.htm
- OACP. 2017. "ONU finaliza el proceso de dejación de armas y entrega las

- cifras consolidadas del armamento recibido e inhabilitado de las Farc”. *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, September 22, 2017. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2017/Septiembre/onu-finaliza-dejacion-armas-entrega-cifras-consolidadas-armamento-recibido-inhabilitado.aspx>
- Portafolio. 2017(09. abril 2017). 8.376.463: las víctimas del conflicto armado en Colombia. *Portafolio*, April 09, 2017. <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-numero-de-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia-504833>
- Prezelj, I., Kopac, E., Vuga, J., Ziberna, A., Kolak, A., & Grizold, A. 2015. “Military Transformation as Perceived by Experts”. *The Journal of Slavic Military Studies*, 23-47.
- RCN. 2018. “Hospital Militar pasó de atender 130 a un solo soldado herido por la guerra”. *RCN Radio*, May 28, 2018. <https://www.rcnradio.com/colombia/hospital-militar-paso-de-atender-130-un-solo-soldado-herido-por-la-guerra>
- Reuters. 2018. “Colombia to be NATO’s first Latin American global partner”. *Reuters*, May 26, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-colombia-nato/colombia-to-be-natos-first-latin-american-global-partner-idUSKCN1IR0E8>
- Rico, M. 2008. “Así fue la Operación Fénix”. *El Pais*, March 09, 2008. https://elpais.com/diario/2008/03/09/internacional/1205017202_850215.html
- Rojas, P. J. 2016. “Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia”. *Revista Científica General José María Córdova*, (Jan-Jul) pp. 95-119.
- Rojas, P. J. 2017. “Damascus: The Renewed Doctrine of the National Army of Colombia”. *Journal of Military and Strategic Studies*, S. 263-272.
- Semana. 2010. “Colombia y Venezuela restablecen las relaciones diplomáticas”. *Semana*, October 08, 2010. <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-venezuela-restablecen-relaciones-diplomaticas/120388-3>
- Semana. 2013. “¿Quién le filtró a Uribe las coordenadas?”. *Semana*, August 04, 2013. <https://www.semana.com/nacion/articulo/quien-le-filtro-uribe-las-coordenadas/339294-3>
- Semana. 2014. “¿Alguien espía a los negociadores de La Habana?”. *Semana*, March 02, 2014. <https://www.semana.com/nacion/articulo/alguien-espia-los-negociadores-de-la-habana/376076-3>

- Semana. 2016. "Cifras del conflicto armado en Colombia". *Semana*, June 25, 2016. <https://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-del-conflicto-armado-en-colombia/479210>
- Shifter, M., & Jawahar, V. 2004. "State building in Colombia: Getting priorities straight". *Journal of International Affairs*, 143-154.
- SIPRI. 2016. "Military Expenditure as a share of GDP". SIPRI. Available at: https://www.sipri.org/sites/default/files/3_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf
- SIPRI. 2018. *SIPRI Arms Transfers Database*. Available at: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>
- Toro, Y. 2010. "La seguridad, el legado histórico de la era Uribe". *El Pais*, July 19, 2010. <https://www.elpais.com.co/judicial/la-seguridad-el-legado-historico-de-la-era-uribe.html>
- Wiss, J. 2018. "Caracas es la capital más peligrosa del mundo". *El Nuevo Herald*, March 08 2018. <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article204233459.html>
- WOLA. 2015. "Colombia's Military and the Peace Process". *WOLA Colombia Peace*, January 24, 2015. <http://colombiapeace.org/2015/01/24/colombias-military-and-the-peace-process/>
- World Bank. 2016. "Armed Forces Personnel Total". *The World Bank Data*. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.PR?locations=CO>
- World Bank. 2018. "Colombia GDP". *World Bank Data*. Available at: <https://data.worldbank.org/country/colombia>

RESUMO

Após a assinatura da paz na Colômbia, as atenções se voltaram para o difícil processo de implementação dos acordos. Este cenário complexo subestimou o problema da transformação militar colombiana. A base dessa transformação, a doutrina *Damasco*, encontrou resistência dentro das Forças Militares colombianas. Através da aplicação de um método de rastreamento de processos, inferimos que existe um processo não linear, mas em andamento, para o cumprimento dos objetivos da doutrina. Assim, identificamos três motores que estão realizando o progresso dessa transformação: um confronto renovado com a Venezuela; a natureza mutável do conflito doméstico; e o status da Colômbia de parceiro global da OTAN.

PALAVRAS-CHAVE

Transformação Militar; Doutrina Damasco; Forças Militares Colombianas; Acordos de Paz Colombianos; Rastreamento de Processos.

Recebido em 02 de fevereiro de 2021

Aprovado em 03 de março de 2021

Traduzido por Magnus Kenji Hiraiwa

O DESENVOLVIMENTO DA GEOECONOMIA: UMA ABORDAGEM DO LIBERALISMO INSTITUCIONAL

Ricardo Vega Perez¹

Introdução

Este artigo examinará o desenvolvimento das contribuições e discussões feitas ao campo da geoeconomia. Ele conduzirá uma visão geral das definições comumente usadas, instâncias e escopo de análise que definiram o que significa geoeconomia, bem como seus instrumentos e objetivos perseguidos. A geoeconomia se concentra em como os Estados usam os fundamentos materiais do poder e os utilizam no âmbito da política externa para exercer poder a fim de atingir objetivos como a acumulação de riqueza ou a prossecução de fins políticos. Em seguida, será proposto que a geoeconomia também poderia ter um ponto de conexão com o liberalismo institucional. Conforme definido por Keohane (2012), o liberalismo institucional propicia efeitos benéficos para a segurança, o bem-estar e a liberdade como resultado de um mundo mais pacífico, próspero e livre. Assim, a mobilização de recursos econômicos, sob um enfoque geoeconômico, poderia contribuir para a manutenção do bem-estar de um Estado por meio da cooperação responsável e não apenas da competição e rivalidade sob um paradigma de soma zero.

A geoeconomia, como extensão e substituição da geopolítica, tem estado teoricamente enraizada no paradigma realista. O realismo nas Relações Internacionais propõe que o sistema internacional é uma anarquia sem uma autoridade supranacional que possa salvaguardar a soberania e a segurança dos Estados. Um Estado, portanto, deve construir todas as capacidades necessárias para reafirmar sua autonomia, segurança e progresso econômico independente dos demais. Para isso, os Estados elaboraram políticas econômicas e meios para exercer controle e influência sobre os recursos e políticas de outros Estados. Desde o surgimento do conceito de geoeconomia,

¹ Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidad Tecnológica de Mexico (UNITEC), México.

o realismo se materializou em diversos trabalhos, considerando que os Estados se balanceiam utilizando medidas econômicas para lucrar com a economia global. Assim, esses artigos sugerem que a rivalidade e o confronto pela riqueza são motivos para aplicar instrumentos geoeconômicos contra outros estados.

Este artigo irá propor que a geoeconomia não deve envolver apenas rivalidade e confronto para definir o comportamento dos Estados. À medida que a liderança dos Estados Unidos e seus poderios desgastam, outras potências estatais regionais vêm projetando formas para competir e ganhar com o processo de globalização econômica. No entanto, esses Estados emergentes não competem com outros na tentativa de se desmantelar, nem se desviar, da globalização; pelo contrário, todos os estados se beneficiam do atual arranjo institucional mundial. Portanto, este artigo irá propor que os Estados possam construir novas formas de instituições multilaterais, acordos comerciais e outras iniciativas que possam moldar a integração econômica e como as nações podem se beneficiar dela.

Para chegar a tais conclusões, este artigo estará organizado da seguinte forma: a primeira seção apresentará e abordará o campo teórico da geoeconomia, definições, debates e escopo de análise, particularmente dentro da tradição do realismo². Isso dará lugar à discussão da interconexão entre liberalismo institucional e geoeconomia, que poderia ser mais adequada a todos os países com agendas justapostas e coincidentes para alcançar uma concordância comum a fim de preservar o sistema internacional multilateral e institucional.

Realismo e o Desenvolvimento da Geoeconomia

Existem várias definições de geoeconomia, a maioria delas derivada da tradição realista, já que um grupo de estudiosos interpretaram a geoeconomia como uma extensão da geopolítica. Desde a sua apresentação por Luttwak (1990), a geoeconomia tem se tornado mais relevante nas últimas décadas como um arcabouço de estudos, com o objetivo de elucidar o uso das fontes econômicas de poder para definir agendas diplomáticas, a fim de exercer influência e poder no exterior³. Ele argumentou que o fim da Guerra Fria

2 Algumas outras contribuições da geoeconomia usam abordagens do construtivismo e do marxismo para criar novas concepções e objetivos da geoeconomia. Tais trabalhos serão brevemente mencionados e discutidos neste artigo a fim de favorecer a diversidade de pensamento.

3 É importante destacar que isso não significa que os Estados não utilizavam políticas econômicas externas para atingir objetivos específicos no passado; pelo contrário, políticas econômicas

levou a uma nova era em que os Estados são dissuadidos de usar a força militar para atingir objetivos estratégicos em relação à crescente presença da economia na formulação de políticas estatais. Entende a geoeconomia como a fusão da lógica do conflito com os métodos de comércio, como a componente mais importante do comportamento do Estado (Luttwak 1990, 19). Assim, ele considera que a geopolítica é substituída por uma nova forma de conflito, embebida de meios econômicos, cunhada como geoeconomia.

Atribui essa mudança de paradigma ao fim das hostilidades Oeste-Leste e a um domínio renovado dos EUA sobre o processo de globalização. Sua postulação considera a primazia de uma atitude de “laissez faire”, que é possível inferir como uma ordem liberal respaldada pelos EUA (e outros estados comprometidos com um mundo mais livre). Além disso, como parte da atual globalização econômica, Luttwak (1990) avalia que os Estados ocupam uma parte menor do espaço econômico; no entanto, têm interesses e objetivos econômicos que gostariam de atingir. Assim, a esfera dos conflitos é determinada pela natureza econômica, razão pela qual os meios e fins da rivalidade estatal devem pertencer ao domínio econômico. Para ele, um Estado terá várias preocupações com questões financeiras, a mais importante delas é se outros Estados poderiam estar ganhando algo que lhe é tirado. O paradigma da soma zero é a fonte de conflito entre os estados e seu comportamento em relação a atividades econômicas como desregulamentação, escolhas de política industrial, construção de projetos de infraestrutura e busca de acordos de livre comércio deve ser estrategicamente pensado para competir por ganhos econômicos.

Baru (2013) trata a relação entre a geopolítica e a geoeconomia de duas formas que se entrelaçam: “As consequências geopolíticas dos fenômenos econômicos e as consequências econômicas das tendências da geopolítica e das fontes de poder nacional” (Baru 2013, 37). Para ele, existe uma relação mútua e reforçada entre as questões econômicas e como estas são um conjunto de instrumentos de políticas estratégicas de Estado, que são fortemente arraigadas na geopolítica. Com essa mesma linha de pensamento, Grevi (2011) propõe que a geoeconomia “abrange tanto a conversão de ativos econômicos em influência política quanto a mobilização do poder político

já existiam. Por exemplo, Luttwak (1990) e Baru (2012) contemplam o mercantilismo como modelo e predecessor da geoeconomia, período a partir do qual os estados passaram a usar o comércio com suas colônias para acumular riquezas, explorar recursos naturais e estabelecer controles sobre o comércio internacional para seu próprio benefício. Embora a Guerra Fria tenha sido uma era de confronto ideológico, houve conflitos entre os Estados Unidos e outros estados por questões econômicas (Blackwill and Harris 2016b, 12-13). Apesar de o uso de fontes econômicas de poder ter estado presente em épocas históricas anteriores, não havia um termo específico usado para descrever tal forma de política.

para atingir objetivos econômicos”. Scholvin e Wigell (2018) e Kim (2019) também avaliam que a geoeconomia foi definida como uma extensão da geopolítica porque a lógica da rivalidade interestatal e da superioridade sobre os demais é o propósito final, o que enfatiza como a competição pelo poder relativo impulsiona o comportamento estatal.

Assim, a geoeconomia e a geopolítica são inerentemente interdependentes, uma vez que a sua relação “reflete e resulta das percepções, práticas e políticas que giram em torno dos desempenhos do Estado-nação nas arenas regionais e globais” (Garrett 2019, 262). Em termos mais específicos, pode ser entendida como uma extensão da esfera da geopolítica aplicada às relações econômicas internacionais. Nesse sentido, a geoeconomia é um desdobramento da geopolítica (Coelho e Pereira 2020). Assim, a lógica da geopolítica permanece na literatura geoeconômica e, enquanto alguns autores verificarão uma relação mais estreita entre ambos os campos, outros proporão uma ligação mais distante entre geoeconomia e geopolítica, com base nos meios e objetivos perseguidos.

A geoeconomia, conforme definida até agora, preocupa-se com a política de um Estado de modo a atingir os objetivos geopolíticos e econômicos desejados. No entanto, “sugerir que um estado está utilizando um instrumento econômico na promoção de algum objetivo geopolítico não implica necessariamente que haja apenas objetivos geopolíticos em jogo. Os estados elaboram políticas geoeconômicas que simultaneamente promovem múltiplos interesses - geopolíticos, econômicos e outros” (Blackwill; Harris 2016b, 27). Isso quer dizer que os objetivos e meios da geoeconomia são de natureza diversa. Também significa que a geoeconomia não está estreitamente ligada apenas às motivações políticas. Baracuh (2014), por exemplo, separa mais a geoeconomia da geopolítica devido à difusão do poder econômico que se desprende das condições geopolíticas vigentes. Além de considerar o fim da Guerra Fria como o início da geoeconomia, o autor considera que existem outros fatores qualitativos para explicar a mudança para a lógica da geoeconomia.

O primeiro deles é a evolução dos padrões do comércio global e das negociações comerciais internacionais, que mostram as complexidades de uma globalização policêntrica e a revolução acelerada nas tecnologias de informação e comunicação que reduziram os custos de comunicação e coordenação. Em segundo lugar, no final da década de 2000, começou a surgir uma divergência estrutural entre a geoeconomia e a geopolítica globais, “dissociando sutilmente a primeira da segunda e moldando a estrutura de poder de uma globalização multipolar” (Baracuh 2014, 121). Além disso, a geoeconomia surgiu como importante instrumento de estudo porque os

estados são frequentemente mais atraídos a ostentar o poder econômico, uma vez que têm mais recursos à sua disposição. Isso implica o regresso de uma forma de capitalismo de Estado: A concentração de tamanha riqueza e grandes alavancas de influência econômica oferecem-lhes novas fontes de instrumentos de política externa. Os Estados estão entrando nos mercados de forma direta, não apenas para obter lucro” (Blackwill; Harris 2016b, 37). Assim, é plausível afirmar que nas últimas décadas se verificaram mudanças profundas na forma como os Estados interagem uns com os outros e nas fontes de poder que definiram as relações estatais na economia global.

Isto levou a várias definições de geoeconomia e de como ela é circunscrita em certos contextos e casos dos países. Um importante grupo da literatura centrou-se nos Estados como agentes do poder econômico, amplamente entendido como o uso da política estatal para fins econômicos. Os Estados, portanto, contemplam a geoeconomia como um conjunto interdisciplinar de ferramentas que inclui fatores geopolíticos, inteligência econômica, análise estratégica e prospectiva. O objetivo da geoeconomia é fornecer uma ferramenta para que os Estados desenvolvam e implementem estratégias de sucesso para conquistar mercados e proteger segmentos estratégicos da economia nacional, entre outras coisas (Csurgai 2018). Comércio exterior, finanças, investimento e política industrial podem ser considerados instrumentos para a geoeconomia, desde que sejam deliberadamente concebidos e implementados para atingir objetivos estratégicos econômicos e políticos (Kim 2019, 155), permeando todas as áreas, desde inovações técnico-produtivas, especialização de recursos humanos, avanços tecnológicos, arranjos institucionais adequados e assim por diante.

O principal objectivo da geoeconomia é a acumulação de riqueza através do controle do mercado (Cowen; Smith 2009). Os meios geoeconômicos usam instrumentos baseados no mercado para garantir poder e influência. Por exemplo, um país poderia tentar curvar os fluxos de comércio, capital e *knowhow* em sua vantagem (Holslag 2015), ou, ainda, ampliar as exportações como uma estratégia geoeconômica, pois expande a riqueza do país em uma tentativa de limitar a vulnerabilidade econômica. Além disso, as estratégias geoeconômicas também são capazes de moldar como o empresário se comporta a fim de adaptá-lo às restrições e oportunidades proporcionadas pela política econômica estatal (Calvo 2018).

Dessa forma, o uso de meios econômicos promove e defende os interesses nacionais de forma a produzir resultados geopolíticos benéficos (Blackwill; Harris 2016b, 20). A geoeconomia engloba tanto a conversão de ativos econômicos em influência política quanto a mobilização do poder político para alcançar objetivos econômicos (Coelho e Pereira 2020) e, por

meio de políticas de engajamento econômico, um Estado pode fazer com que outros se tornem mais dependentes dele. Portanto, todas as estratégias econômicas, sejam elas mecanismos de controle estatal direto ou instrumentos para estabelecer mecanismos e políticas de livre mercado, se forem projetadas para impor seus objetivos estratégicos, podem ser consideradas uma forma de geoeconomia. A estratégia e a influência política são elementos centrais do aparelho de Estado na aplicação de políticas geoeconômicas. Além disso, como o objetivo final deve ser a acumulação de riqueza, eventualmente aumenta-se a capacidade do Estado de aplicar políticas geoeconômicas. Em outras palavras, a implementação de estratégias geoeconômicas bem-sucedidas reforçaria o Estado com mais possibilidades geoeconômicas de exercer mais poder econômico.

Outras noções de geoeconomia também incluem questões de segurança. Cowen e Smith (2009) consideram que a segurança “salienta os conflitos entre as lógicas dos Estados territoriais e os fluxos econômicos globais, a proliferação de atores não estatais e privados envolvidos e a reformulação da cidadania e das formas sociais, reforçando uma reinterpretação geoeconômica da segurança do Estado” (Cowen; Smith 2009, 25). Para eles, a expressão territorial do poder e do cálculo geopolítico não se extingue com a alta da geoeconomia. Em vez de conquistarem territórios, os Estados lutam pela acumulação de riqueza através do controle do mercado. Dessa perspectiva, as tensões sobre a segurança e os compromissos econômicos são ampliadas, uma vez que a interdependência econômica não coincide mais perfeitamente com os arranjos securitários (Baracuhy 2014, 127). A geoeconomia não substitui as preocupações com a segurança militar; no entanto, a segurança econômica foi elevada à escala de prioridades estratégicas dos interesses nacionais de um país. A segurança econômica tornou-se um componente vital da capacidade das potências regionais de projetar seu poder e influência (Wigell 2016).

Por fim, outros autores reconhecem que a economia não é um espaço dominado apenas pelo Estado. Existe uma complexa rede de interesses entre as empresas privadas e o Estado. As empresas internacionais concentram muito poder econômico e exercem práticas monopolísticas e oligopolísticas a ponto de abusar de seu crescente poder de mercado para limitar e distorcer a concorrência. Esta situação aumentou a capacidade das empresas de exercer o poder econômico de forma a disputar determinados territórios, mercados e recursos naturais com os Estados-nação. Assim, as empresas transnacionais também se tornam uma força motriz geoeconômica, capaz de atuar independentemente de qualquer interferência do Estado ou, em conjunto, ajudar os Estados na formulação de políticas econômicas.

Portanto, há Estados que preferiram interferir em determinados

setores da economia por motivos políticos (Santos Neves 2017), fazendo com que empresas privadas e grupos de interesse se preocupassem em perseguir seus interesses econômicos por meio da política de Estado. Na verdade, o setor privado contribui para aumentar as capacidades geoeconômicas do estado por meio da inovação, do desenvolvimento tecnológico e da formação de capital. Consequentemente, o comportamento do Estado também pode ser movido por grupos de interesse que tentam direcionar suas ações na arena internacional para seu próprio benefício. As empresas precisam de apoio do Estado, uma vez que também são operadores econômicos ativos (Luttwak 1990), orientados pela racionalidade individual de investidores e de companhias que buscam se beneficiar da maior oportunidade econômica do mundo, e cujos efeitos cumulativos estão gerando grandes consequências geopolíticas (Kapur; Suri 2014).

Além disso, as empresas expandiram suas operações em todo o mundo e as decisões tomadas sobre acordos comerciais, localização de complexos industriais, agendas de liberalização comercial, diferenciais de salários e desenvolvimento de tecnologia impactam a atitude de maximização de lucros de atores privados. As atividades dessas empresas transformaram os vínculos comerciais e de investimento em redes de produção transfronteiriças extremamente complexas, convertendo também instrumentos financeiros em transferências imediatas de capital e empréstimos para financiar operações transnacionais. O conluio de empresas privadas com a política econômica estatal é uma tendência geoeconômica fundamental na criação de ambientes inovadores por meio da internacionalização do poder do conhecimento, que resultou em uma unidade inquebrável entre a geoeconomia e a competitividade no mundo globalizado de hoje (Kim 2019, 10-11). Os países com acesso garantido a recursos naturais, capital, capacidades tecnológicas e recursos humanos qualificados têm uma vantagem sobre aqueles que dependem da importação de bens e capital para sobreviver (Baru 2012, 9-10). Além disso, se um Estado for capaz de consolidar uma classe média, combinada com inovações de governança, como boa capacidade fiscal, militar e infraestrutura moderna, as bases do poder geoeconômico são ampliadas (Santos Neves 2017, 92).

No entanto, não basta ser eficiente, competitivo ou capaz de resolver os problemas estruturais internos para ter sucesso na economia global: Os Estados e as empresas devem estabelecer conexões de interesse, vínculos institucionais e participar de coalizões público-privadas relevantes. A diplomacia econômica pode ser vista em grande parte como uma estratégia para responder a esta situação complexa e à crescente integração das dimensões econômica, política e de segurança (Santos Neves 2017, 91). De

fato, a geoeconomia é uma problemática do cálculo geopolítico inerente à diplomacia, à segurança do Estado e aos mecanismos de mercado que reage às profundas mudanças ocorridas nas últimas décadas: o equilíbrio de poder internacional que moldou a globalização se transformou, devido o afastamento gradual do alinhamento entre geoeconomia e geopolítica, os acordos de segurança, o caráter transfronteiriço das empresas, a presença crescente de uma dispersão multipolar do poder e a concentração da riqueza econômica em certas indústrias.

As complexas redes da economia mundial que se sobrepõem e abrangem diversos interesses privados e estatais transformam o equilíbrio entre interesses e preocupações geopolíticas e geoeconômicas em uma situação realmente difícil de prever. Portanto, a geoeconomia pressupõe que as relações do Estado orbitam em torno de uma condição de vulnerabilidade e interdependência. Os Estados, capazes de implementar a geoeconomia, tentam criar ou explorar essa condição em suas relações com demais Estados para induzir os resultados estratégicos desejados (Luttwak 1990, 18; Baracuhy 2014, 121). Por esse motivo, as fontes do poder geoeconômico e como elas moldam as relações de uma nação com o mundo devem ser planejadas de forma cuidadosa e estratégica (Baru 2013, 39).

Uma vez que nem todos os Estados são iguais em sua capacidade de projetar poder geopolítico, “há certas características estruturais - ou dotações geoeconômicas - que ditam quão eficaz um país provavelmente será no uso de ferramentas geoeconômicas” (Blackwill; Harris 2016b, 27). Quanto maiores as capacidades geoeconômicas, mais eficiente será o Estado na aplicação de ferramentas geoeconômicas para se balancear em relação a outros Estados e lucrar com isso, podendo garantir sua segurança ao acumular mais meios econômicos e ampliar suas possibilidades de influenciar o processo de globalização.

Os realistas, de fato, enfatizam os atributos de vulnerabilidade e imprevisibilidade da ordem mundial atual de modo a sugerir que um Estado deve projetar poder sobre outros a fim de reduzir resultados indesejáveis que poderiam ser causados por posições de fragilidade desse. O uso da geoeconomia, portanto, fornece aos Estados instrumentos para assegurar um ambiente melhor que garanta sua segurança econômica e objetivos políticos, ao mesmo tempo em que afirma sua posição de poder em relação a outros estados. No entanto, o realismo não é o único paradigma que tem contribuído para a discussão da geoeconomia. A seção a seguir discutirá brevemente outras contribuições a fim de estender a diversidade de pensamento neste artigo.

Outras Abordagens para a Geoeconomia

As abordagens do construtivismo e do marxismo passaram a considerar outras ferramentas teóricas para discutir a geoeconomia. Conforme reconhecido por vários estudiosos, a geoeconomia está em estágios iniciais de construção, razão pela qual contribuições acadêmicas estão sendo feitas para ampliar o debate. Os construtivistas, por um lado, consideram que a lógica do conflito, as complexidades da globalização e seu caráter de multipolaridade afetam as percepções dos Estados. Assim, no âmbito de uma análise geoeconômica, o Estado é compreendido com uma força capaz de transfigurar as arenas econômicas e políticas internacionais, onde o estado-nação e a economia mundial se reforçam mutuamente. A geoeconomia permite que os estados usem novas ferramentas e escolhas de política externa, transformando a natureza da diplomacia (Blackwill; Harris 2016a, 104).

Luttwak (1990) propôs basicamente uma mudança linear e consequente da geopolítica para a geoeconomia. Seu trabalho foi criticado por esse pressuposto e trabalhos construtivistas reformularam essa mudança de paradigma. Cowen e Smith (2009) apresentam uma teorização na qual consideram que a geopolítica foi historicamente desconstruída, um processo em que o Estado já foi o papel central, mas foi gradativamente suplantado, principalmente a partir do fim da Guerra Fria. O Estado ocupou o espaço social geopolítico, mas sua erosão deu origem à lógica da geoeconomia. Para eles, a lógica geopolítica não está extinta, mas “significativamente circunscrita e retrabalhada à medida que se concentram em como os novos fluxos econômicos globais reformulam as formas sociais, proporcionando um contexto geoeconômico social emergente no qual a segurança territorial é reformulada para acomodar esses fluxos transnacionais” (Cowen e Smith 2009, 25). Também reformula a segurança em termos econômicos e reformula o Estado como um agente geoeconômico que busca acumular riqueza por meio do controle do mercado, em vez da aquisição e controle do território.

Portanto, supõe-se que a geoeconomia é construída sobre uma forte crença de que as medidas econômicas, quando empregadas no lugar da força militar, são capazes de alterar as visões, comportamentos ou interesses de outros Estados em situações de risco (Kim 2019, 156). A geoeconomia é capaz de transformar os espaços de segurança territorial e econômica ao adaptar os fluxos supranacionais em termos econômicos e reenquadrar o Estado como um agente geoeconômico que busca acumular riquezas (Cowen; Smith 2009, 25-26). Assim, todas as medidas econômicas para a geoeconomia funcionam distorcendo politicamente as condições econômicas e manipulando aspectos importantes das trocas econômicas internacionais e, inadvertidamente,

restringindo as transações econômicas livres de empresas e indivíduos domésticos (Kim 2019, 160-163).

Dessa forma, a geoeconomia social estabelece uma relação entre a política econômica e as mudanças no poder nacional e interpreta o mundo por meio de indicadores econômicos, da interconexão das economias nacionais, do poder econômico transnacional e de seu envolvimento nas cadeias globais de produção de bens e serviços (Scekic; Draskovic; Delibasic 2016). A geoeconomia, entendida como intervenção do Estado, é capaz de transformar os espaços geográficos em tempos de crise, de mudança e das suas consequências políticas dentro de um espaço geográfico e afetar o âmbito da soberania estatal (Mattlin; Wigell 2016; Kutz 2017). Em contrapartida, a geoeconomia deu lugar ao surgimento de um projeto estatal em que a soma das dimensões institucionais e internacionais da construção do Estado reflete agora a prioridade do crescimento econômico e da competitividade global do Estado (Chacko 2015, 329). A geoeconomia cria novas formas de engajamento global e regional que servem para aprofundar ainda mais a transformação do Estado. Nesse sentido, a geoeconomia apresenta um papel inovador para projetar e transformar a ordem mundial. (Scekic; Draskovic; Delibasic 2016).

A geoeconomia das abordagens construtivistas, em vez de ser movida pelo confronto absoluto e uma lógica de soma zero, fornecem uma nova concepção do Estado, que possui capacidades transformadoras para modificar seu espaço, instituições, crenças e agendas políticas sob uma abordagem econômica. Ela é definida pelos construtivistas como políticas de Estado capazes de transformar o espaço econômico por meio de diversos instrumentos (em vez de se balancear para assegurar os seus fins econômicos), em que a lógica da geopolítica é desconstruída pela racionalidade da economia para remodelar o comportamento do Estado. Portanto, o Estado é o mais importante agente de transformação, desde as práticas sociais geopolíticas até as formas sociais geoeconômicas de interação entre Estados servindo para transformar as políticas estatais (Chacko 2015). Em outras palavras, o Estado se transformou para ser capaz de construir competências geoeconômicas úteis para moldar suas relações com outros Estados; simultaneamente, a economia global afeta o comportamento do Estado e a maneira como ele projeta sua política econômica.

Por fim, e para além das abordagens realistas e construtivistas para definir a geoeconomia, há explicações que se distinguem das definições e usos anteriores. Os métodos marxistas expõem a geoeconomia como uma forma de discurso, que apenas tenta exercer a expansão dos interesses nacionais. Sparke (2007) argumenta que a geoeconomia é um discurso que molda as estratégias de segurança mundial dos Estados Unidos, uma vez que “é uma

ferramenta de assimilação do capitalismo dentro de uma noção geográfica de distribuição de poder e geoestratégias favoráveis ao capital norte-americano”. Nesse sentido, Morrissey (2017) considera a geoeconomia norte-americana como a ligação militar na concretização estratégica e tecnológica da securitização econômico-militar. Por um lado, o neoliberalismo é garantido em escala global por meio da liberalização do mercado; mas, por outro lado, os EUA empregam a mesma forma devastadora da violência imperial para manter seu domínio global.

Domosh (2013) e Tavares e Metri (2020) também consideram que as imaginações geoeconômicas alimentaram e legitimaram a expansão econômica, uma vez que é uma narrativa de como a geoeconomia reconfigurou a ideologia da civilização, voltada para atender às necessidades de empresas internacionais sediadas nos Estados Unidos. Desta forma, a geoeconomia é um instrumento de legitimidade política e construção de uma identidade global para uma elite política nacional (Giacalone 2016, 135). Isso vem construindo um conceito de geoeconomia que se desvincula da perspectiva da causalidade geográfica através do método materialista presente nas abordagens marxistas e nas teorias do imperialismo. Coelho e Pereira (2020) propõem que a geoeconomia se sobrepõe à Teoria do Sistema Mundial, uma vez que a geoeconomia é um fenômeno de estratégia econômica que incorpora elementos da agenda de pesquisa como política comercial, política de investimento, sanções econômicas e financeiras, política financeira e monetária, etc. Todos esses são usados para atingir o objetivo geopolítico de assimilação do capitalismo dentro de uma noção geográfica. Assim, é possível inferir que a geoeconomia é uma forma de especialização do imperialismo que engloba as desigualdades entre centro e periferia na economia mundial (Coelho e Pereira 2020).

A Ascensão da Geoeconomia

Até aqui, é possível identificar que diversas definições de geoeconomia, especialmente aquelas apresentadas como extensão da lógica da geopolítica, seguem a tradição do realismo nas Relações Internacionais. Nessa situação, os Estados se balanceiam, já que as nações percebem umas as outras como ameaças a seus próprios interesses e segurança. Isso resulta na mobilização de recursos econômicos, diplomacia e outros meios para atingir objetivos econômicos, mesmo que isso signifique que tais fins sejam prejudiciais para outros Estados.

No entanto, surge uma contradição: será que a hegemonia americana

pós-Guerra Fria é a causa da geoeconomia? Se os Estados Unidos garantissem a economia mundial, seria possível que seu governo impusesse e preservasse seu poder econômico e a geopolítica do capital estadunidense sobre a economia global. Além disso, se houvesse um compromisso de todos os Estados com os valores liberais do comércio e das instituições, a hegemonia dos EUA seria reforçada, sem qualquer tipo de postura de confronto por parte de outros Estados. O que acontece é o oposto, a geoeconomia é definida pelo confronto e rivalidade entre os Estados, a fim de obter o máximo da economia global, mesmo que isso signifique balancear-se contra os EUA e se opor às instituições, regras e valores apoiados pelos EUA e outras democracias ocidentais.

A geoeconomia é, portanto, uma resposta ao declínio da hegemonia relativa dos Estados Unidos. Ao contrário do que Luttwak (1990) havia previsto, a geoeconomia veio a ser uma resposta ao declínio dos EUA em um sistema mundial multipolar em crescimento (O'Loughlin; Anselin 1996; Mattlin; Wigell 2016; Troxell 2018). Isso gerou uma tendência dominante na política mundial em direção à regionalização, em vez da globalização, e à fragmentação da liderança hegemônica unipolar e do poder em várias novas potências emergentes. Isso resultou no enfraquecimento da ordem econômica liberal devido ao surgimento de novas potências regionais que estão dividindo o mundo em blocos comerciais, nos quais a globalização apoiada pelos Estados Unidos está transitando para uma configuração multicêntrica do sistema mundial.

É verdade que o processo de globalização do pós-guerra foi conduzido principalmente pelos EUA e Europa e as regras promovidas por esses países, que dependiam de valores e instituições liberais que promoviam uma ordem mais livre; no entanto, o surgimento de novas potências regionais, que podem não estar totalmente satisfeitas nem com a globalização liderada pelos EUA - nem com as regras existentes, estão se balanceando contra elas, usando meios da geoeconomia para isso. Mesmo que os EUA tenham permanecido como uma potência incontestável ao final da Guerra Fria e seu domínio endossasse a continuação desse modelo de integração econômica global, o fato é que, em questão de décadas, a unipolaridade vem desaparecendo rapidamente, principalmente desde a crise financeira de 2008.

O surgimento de novas potências mundiais abriu caminho para contribuições importantes para a literatura geoeconômica, que tenta identificar novas relações estatais e suas políticas econômicas externas que geraram mudanças na economia global. Eles consideram que a concentração do poder econômico e o complexo processo de regionalização de empresas e conglomerados transnacionais estão moldando as respostas do Estado às

complexidades do sistema de poder global (Baru; Dogra 2014; Santos Neves 2017; Troxell 2018). Além disso, a crise econômica recorrente nas últimas três décadas colocou mais pressão sobre as sociedades que contribuíram para construir e preservar a ordem liberal internacional e, agora, elas estão sendo desafiadas por potências emergentes - China, Índia, Rússia, entre outras. Nessa multipolaridade, a diversidade passa a ser a regra (Baracuhy 2014, 127), o que tornou as respostas geoeconômicas mais heterogêneas, resultando em países que podem não estar preocupados em preservar o status quo atual.

Considerando os fatores acima mencionados, a literatura relevante tem se concentrado em estudo dos casos dos países para avaliar como as potências emergentes - e as economias desenvolvidas bem estabelecidas, são levadas a recorrer a agendas geoeconômicas. Por exemplo, a China recebeu muita atenção por seu projeto Belt and Road Initiative (BRI)⁴ e como o dinheiro chinês beneficiou países da região da Ásia Central, usado para construir projetos de infraestrutura, dos quais a China espera acessar com seus abundantes recursos de energia e criar mais canais de comércio internacional para regiões econômicas mais distantes, como Europa e África (Kellogg 2003; Yeh 2016; Golley; Ingle 2018, 55). Além disso, o projeto BRI apresenta uma oportunidade para o governo chinês conceder crédito e empréstimos cotados em renminbi aos beneficiários e transformar sua moeda em um método de pagamento mais internacionalizado (Yan 2020). Na Ásia-Pacífico, a Parceria Regional Econômica Abrangente (RCEP, sigla em inglês) sustentada pela China está tentando criar uma base de apoio contra a Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) proposta pelos EUA e criar uma grande área de livre comércio orbitando em torno da economia chinesa. Ao contrário dos Estados Unidos e da Europa, a China não exige avanços democráticos nos países onde seu dinheiro é investido. Isso transforma as políticas geoeconômicas da China em fontes de renda mais flexíveis e acomodáticas para os países receptores, e está reconfigurando lentamente a ordem geopolítica que tem sido a ordem social global dominante desde a Segunda Guerra Mundial (Forough 2019, 277).

A Índia é outro caso de potência em ascensão. Desde que a economia

4 É um projeto enorme que abre caminho para que o governo chinês promova seus interesses econômicos para outros continentes por meio de empréstimos, subsídios e outras formas de assistência para atrair amigos e parceiros e ajudá-los a construir projetos de infraestrutura, contribuindo para a expansão do comércio na Eurásia. continente e região oeste da China. Por meio da iniciativa do BRI, o governo chinês está expandindo sua presença no exterior, simultaneamente a economia chinesa está fazendo a transição do crescimento liderado pelas exportações para uma economia baseada no consumo local, e está usando um enorme excedente de capacidade industrial nos setores de infraestrutura e máquinas pesadas para produzir bens necessário para os projetos BRI (Bhoothalingam 2016, 48).

indiana iniciou suas reformas para se abrir ao investimento estrangeiro direto e ao comércio internacional na década de 80, o país tornou-se cada vez mais dependente do seu ambiente internacional. Assim, a Índia decidiu obter o seu futuro desenvolvimento no Leste Asiático, razão pela qual impulsionou várias iniciativas para garantir investimentos, mercados de exportação e recursos naturais necessários para fomentar seu crescimento econômico. Por um lado, Baru (2013) considera que a Índia deve ganhar autonomia e autossuficiência no contexto da interdependência econômica, a fim de atrair oportunidades econômicas. Por outro lado, os discursos geoeconômicos tem vindo à tona na Índia devido à construção do Estado focada na priorização do crescimento econômico e da competitividade global (Chacko 2015, 329). Além disso, a Índia compartilha da preocupação de outros governos sobre a ascensão da China e tem cooperado estrategicamente para construir uma estrutura quadrilateral envolvendo Japão, Estados Unidos e Austrália, “Descrita como a aliança das democracias, ou como um ‘arco de liberdade e prosperidade’, que visa conter a ascensão da China” (Jain 2010, 409).

A União Europeia, seus membros e suas agendas também estão sob interpretações geoeconômicas. Por exemplo, a maneira como a Alemanha lidou com a crise econômica europeia de 2009 foi condicionada pela ascensão da China e de outras potências emergentes, o que “muda a importância da zona do euro nas cadeias de abastecimento globais dentro de uma lógica de conflito” (Germann 2018, 602). O próprio projeto da UE, sua expansão e o lançamento do euro estão causando um declínio das reservas em dólares, dando lugar à coexistência de reservas multimoedas e ao surgimento de políticas monetárias geoeconômicas (Sidaway 2005). Além disso, a energia é outra preocupação com consequências geoeconômicas para a UE, uma vez que o seu abastecimento de gás e petróleo se confunde com a segurança e as relações diplomáticas com vários Estados, como a Rússia, Turquia, Irã e região da Ásia Central; assuntos que estão sendo tratados sob uma perspectiva liberal (Bilgin 2010). A desigualdade regional é percebida como outra ameaça à coesão política e social no centro da UE, problemas que poderiam ser resolvidos através de uma perspectiva geoeconômica para apoiar a periferia por meio da mobilização de políticas econômicas e fiscais para aumentar a produtividade no setor manufatureiro (Fingleton 2004). A competitividade do bloco europeu também dependerá das negociações do Brexit para ter acesso ao centro financeiro de Londres (Dorry 2017).

E, finalmente, os EUA, que embora tenham sido descritos por Blackwill e Harris (2016b)⁵ e Cruz de Castro (2000) como uma nação relutante em

5 Blackwill e Harris (2016a, 2016b) particularmente reconhecem que épocas durante e antes da Guerra Fria também foram salpicadas de exemplos de como os Estados usaram

aplicar a geoeconomia e formar uma abordagem coletiva e coesa da economia como parte de uma agenda de política externa, é importante destacar que existem administrações que pressionaram as agendas geoeconômicas. Certas políticas de administração foram entendidas pelas lentes da geoeconomia, como o governo Clinton, que usou o Nafta para impor um modelo de globalização centrado nos interesses corporativos dos Estados Unidos (Saxe-Fernandez 1996). Outro exemplo é o governo Obama e o lançamento do TPP como um importante alicerce de sua estratégia global de forma a criar uma massa crítica de países que apoiem seus objetivos geoeconômicos, em particular, a contenção da influência chinesa (Rashish 2014; Baru; Dogra 2014). Embora a China seja uma das maiores preocupações dos EUA, a posição protecionista do governo Trump contra a economia global pode ter resultados geoeconômicos catastróficos para a prosperidade global no futuro. (Golley e Ingle 2018, 59).

Portanto, é possível identificar que centros econômicos estabelecidos como os EUA, Europa e Japão coexistem agora com novos centros de poder econômico - China, Índia e Brasil, entre outras economias emergentes. Na multipolaridade geoeconômica, a diversidade passa a ser a regra, o que, por sua vez, faz com que todos os Estados tenham possibilidades mais amplas de projetar o poder global e moldar o processo de integração econômica. Os Estados, que aumentaram suas capacidades geoeconômicas, têm mais instrumentos para desenhar uma política externa econômica que efetivamente altere suas relações com outros Estados em seu próprio benefício. Esses instrumentos geoeconômicos são diversos, radicados na intervenção do Estado

a geoeconomia. Ambos os autores contam um relato de como os Estados Unidos têm oscilado entre administrações mais ávidas em usar a geoeconomia como meio de projetar a influência americana sobre o mundo ou governos que preferiram outras ferramentas para exercer seu poder globalmente. Ao comparar diferentes e anteriores políticas externas dos EUA sob determinadas administrações, ambos os autores concluem que tal ambivalência está relacionada a uma preocupação ampliada com medidas militares políticas em contextos como o desmantelamento da União Soviética ou a guerra contra o terrorismo. Além disso, eles também consideram que há um pensamento econômico neoclássico persistente entre os formuladores de políticas dos EUA, que acreditam que os mercados e a economia devem ser separados de qualquer intromissão geopolítica. Para eles, os EUA têm sido ambíguos e inconsistentes quando se trata de usar a geoeconomia para projetar poder. Eles terminam refletindo que os EUA devem recuperar sua geoeconomia tradicional, apontando para o fato de que muitas economias regionais e emergentes estão usando a geoeconomia para avançar seus objetivos estratégicos de forma a exercer mais influência e controle sobre determinados territórios, recursos e mercados internacionais. Em especial, eles se concentram na China, que, em sua percepção, é a razão mais importante para discutir as mudanças mundiais em termos de geoeconomia, uma vez que “é amplamente conhecido que o surgimento da China acarretará alguns dos efeitos geopolíticos mais profundos desde que os Estados Unidos emergiram da Segunda Guerra Mundial como a principal potência mundial” (Blackwill; Harris 2016b, 21).

ou em políticas de mercado, mas seguem o dogma de buscar e aumentar sua riqueza para afirmar seu poder sobre outras nações.

Geoeconomia e o Liberalismo Institucional

A geoeconomia, como proposta teórica, tem se alimentado de postulações dos campos do realismo, do construtivismo e do marxismo. Como resultado, várias modelos de estudo foram elaboradas para explicar como os Estados fazem escolhas políticas e constroem capacidades estatais para interagir uns com os outros. A rivalidade não é suficientemente adequada para explicar o comportamento do Estado, uma vez que a competição acirrada pelos lucros econômicos poderia causar políticas diplomáticas rigorosas que provocariam o descarrilamento da ordem internacional multilateral e de suas instituições.

A geoeconomia não deve construir instrumentos de política estatal destinados a aumentar as tensões e a rigidez num mundo multipolar que poderiam transformar as relações estatais e as áreas geográficas para um status de barril de pólvora constante, à espera de um estopim que poderia conduzir o mundo a uma repetição de divisões e confrontos dos séculos XIX e da primeira metade do século XX. Portanto, é necessário contribuir para uma concepção diferente de geoeconomia, identificada com os preceitos do liberalismo institucional.

O liberalismo institucional é entendido como o domínio da visão de que a cooperação na política mundial pode ser aprimorada por meio da construção e do suporte a instituições multilaterais baseadas em princípios liberais (Keohane 2012). O liberalismo institucional aposta em um mundo livre que possa garantir um ambiente mais pacífico e próspero. Para atingir esses objetivos, as instituições devem ser construídas para proteger essas liberdades com cautela e moderação. Os valores liberais fornecem uma fundamentação para a construção de instituições cooperativas que possam facilitar uma melhor vida para todos. Portanto, a paz democrática, comunidades de segurança pluralistas, uma interdependência complexa e um sistema de comércio aberto pretendem abranger as distintas características das sociedades liberais e democráticas e de suas relações.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, várias instituições foram criadas a fim de supervisionar e coordenar as políticas dos Estados em direção a objetivos específicos. Instituições e acordos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) visavam promover o livre comércio, a estabilidade

monetária e o estabelecimento de mecanismos de cooperação para reduzir a pobreza, construir infraestrutura e aumentar o bem-estar das pessoas. Green e Denemark (1999) definem a fase de construção de instituições do pós-guerra como a execução, que combinou alto crescimento econômico, da consolidação dos Estados Unidos como líder mundial hegemônico e de um novo conjunto de preocupações securitárias. Assim, a construção institucional após a Segunda Guerra Mundial e ao longo da Guerra Fria se concentrou nas questões de segurança e na contenção do bloco soviético, promovendo a prosperidade econômica, o bem-estar social, a estabilidade econômica e diversas formas de cooperação. Comércio, segurança, estabilidade financeira e assistência monetária foram as áreas de cooperação recíproca que duraram mais tempo após a dissolução da União Soviética. Conforme apontado por Keohane (2012) e Deudney e Ikenberry (1999), esses mecanismos de cooperação mal eram legalizados, e a cooperação ocorria com base no interesse próprio mútuo e na reciprocidade.

Green e Denmark (1999) salientam que a ordem liberal entrou em uma fase de declínio, na qual os problemas globais deslegitimam a ordem liberal e a põem sob ataque. Keohane (2012) discute por que a erosão do liberalismo institucional vem ocorrendo. O declínio dos valores liberais é produto de uma falta de legalização que transformou a institucionalização em um conjunto robusto de princípios, normas e regras com raízes no legalismo e no moralismo⁶. Para ele, ambos os componentes geraram uma falta de coerência no sistema internacional. Instituições coerentes (e o conjunto de instituições) devem ter linhas claras de autoridade ligando-as. No entanto, um sistema incoerente de instituições surgiu devido a mudanças na estrutura do poder internacional e a tensões ligadas ao liberalismo. É manifesto, como Keohane prudentemente observa, que essas dificuldades não são propriamente causadas pelo liberalismo; mas o liberalismo tem sido incapaz de realizar seus valores fundamentais tendo em vista um poder fragmentado e políticas domésticas pluralistas (Keohane 2012, 128).

O moralismo, na análise de Keohane, é necessário como um guia que pode ajudar a priorizar a promoção de valores democráticos e liberais no exterior; mas, por outro lado, o moralismo pode ser usado para distorcer a realidade e mascarar motivações perigosas. No caso do legalismo, ele endossa

⁶ Keohane (2012) define o legalismo como “a crença de que o progresso se realiza através da lei” e o moralismo como “a crença de que os princípios morais fornecem guias valiosos, se não necessariamente suficientes, de como os atores políticos devem se comportar, e que as ações daqueles que estão no poder podem ser devidamente julgadas com base em sua conformidade com os princípios morais gerais desenvolvidos principalmente para governar as ações dos indivíduos” (Keohane 2012, 129-132).

a ideia de que fornece bases estáveis para normatizar uma ordem grosseira; no entanto, o legalismo pode ser muito rígido para se adaptar às mudanças no poder e incapaz de ajudar a resolver problemas políticos urgentes. Portanto, o liberalismo institucional enfrenta um impasse, no qual a distribuição do poder econômico criou interesses diversos e justapostos em meio às economias emergentes em um complexo processo de globalização econômica. Em vários casos, as instituições que interligaram as principais potências nacionais enfraqueceram, resultando em incoerências no sistema internacional.

A geoeconomia eclodiu em meio a uma crescente contra-narrativa à narrativa progressista e pacífica do liberalismo institucional. Embora algumas nações possam favorecer mudanças de políticas que conduzam à prosperidade e paz globais, essas podem ser impedidas por barreiras protecionistas, por poupadores hipócritas, por nacionalistas ou por outros interesses velados (Keohane 2012, 135). Algumas políticas geoeconômicas negligenciam a paz e aumentam as tensões entre os Estados, por exemplo: o “Pivô para a Ásia” de Obama foi concebido para conter a influência crescente da China, mas o governo chinês tornou-se mais beligerante em resposta à interferência dos EUA na região da Ásia-Pacífico; as ligações econômicas da União Europeia com a Europa Oriental provocaram ações violentas da Rússia; a iniciativa da Nova Rota da Seda da China está sendo promovido a nações que carecem de - ou têm fracos - contrapesos institucionais, e o dinheiro chinês poderia ser usado politicamente para fortalecer regimes antidemocráticos.

Assim, a geoeconomia passou a ser entendida como um conjunto de instrumentos, políticas e interesses securitários que não necessariamente estão alinhados aos valores liberais, especialmente quando aplicados por Estados não democráticos ou por qualquer Chefe de Estado que está disposto a perseguir certos objetivos econômicos e geopolíticos usando medidas coercitivas, discriminatórias e até intimidatórias. Tais formas de interação entre os Estados apenas prejudicariam ainda mais o sistema internacional. O confronto seria mais acentuado se os Estados mantivessem uma política baseada em um paradigma de soma zero, de modo a projetar políticas que se equilibrem entre si. Razões pelas quais a geoeconomia deve contemplar a incorporação de princípios e valores do liberalismo institucional.

Uma interconexão entre geoeconomia e liberalismo institucional já foi proposta por Wigell (2016). Seu trabalho fez uma categorização das estratégias geoeconômicas: neo-mercantilismo, neo-imperialismo, hegemonia e institucionalismo liberal. Cada um deles é uma mistura de competição e cooperação, e se os objetivos perseguidos são geopolíticos ou puramente econômicos. Em sua classificação, o liberalismo institucional é definido por uma concepção geoeconômica da utilização dos recursos

econômicos para perseguir objetivos puramente econômicos, descritos como uma “noção economicamente orientada do idealismo da política externa” (Wigell 2016, 145). É considerada um força civil que aceita a necessidade de cooperação com outros Estados para perseguir objetivos nacionais, pois favorece o multilateralismo e a integração econômica.

No entanto, Wigell (2016) omite que a busca por objetivos puramente econômicos entra em conflito com as proposições do liberalismo internacional e com o próprio conceito de geoeconomia. Por um lado, todas as definições de geoeconomia fornecem uma visão da relação entre o poder econômico e o poder político (e a geografia). A geoeconomia implica intervenção do Estado e isso interfere no princípio da eficiência da economia liberal. Na verdade, todos os trabalhos sobre a literatura geoeconômica incorporam a intervenção do Estado sobre objetivos políticos e questões econômicas como sua peça chave. A política estatal é projetado para perseguir objetivos econômicos e políticos - mesmo que pareçam ser de natureza meramente econômica. Assim, não há políticas puramente econômicas sem intervenção do Estado nas teorizações da geoeconomia.

Por outro lado, o institucionalismo liberal volta-se para as instituições e para a lei como restrições de poder e, simultaneamente, as instituições se apoiam no poder político e em como as mudanças no poder geram mudanças nas instituições. Na verdade, o liberalismo institucional reconhece que a economia depende da política e não acredita na harmonia de interesses (Keohane 2012). Portanto, a categorização de Wigell das estratégias institucionalistas liberais como objetivos puramente econômicos contradiz as definições de geoeconomia e do liberalismo institucional. Wigell (2016) supõe um idealismo sobre a geoeconomia em sua categorização do institucionalismo liberal, mas omite a concepção de poder que está dentro do próprio conceito de geoeconomia. Além disso, ele ignora o fato de que o liberalismo institucional é uma resposta à relação entre as interações do Estado e o poder político para moldar as instituições.

Portanto, uma relação entre geoeconomia e liberalismo institucional deve incorporar relações de poder dentro das instituições e das políticas econômicas. A proposta de geoeconomia deste artigo é pensar os objetivos geoeconômicos e seus instrumentos dentro de limites institucionais e de uma base comum de valores, considerando que o atual processo de globalização costurou vários fios entrelaçados de interdependência econômica. Apesar de vários Estados poderem desafiar o liberalismo ocidental, o fato é que nenhum deles tentou obliterar o sistema internacional atual; pelo contrário, todos os Estados se beneficiam dele, estejam eles mais ou menos comprometidos com os valores liberais.

O governo chinês, quando escolhido pelo governo Trump para sofrer um aumento nas tarifas comerciais, prometeu aos EUA proteger o livre comércio e evitar medidas protecionistas. Enquanto várias medidas democráticas não são aplicadas na Rússia, as liberdades econômicas são concedidas desde que contribuam para enriquecer a nação e, é claro, se os interesses comerciais não desafiarem o governo russo. A Índia continuou suas reformas econômicas para liberalizar mais setores de sua economia para atender à sua infraestrutura enferrujada e à crescente demanda de investimento e emprego.

Assim, apesar de Rússia, China e de outras potências regionais construírem uma retórica anti-liberalismo, o fato é que todos eles dependem do atual conjunto de regras, e todos esses têm interesse em manter um sistema econômico global baseado em valores do liberalismo. Eles dependem da paz democrática, da segurança pluralista, da complexa interdependência e do livre comércio internacional para prosperar. Tais características capturam características distintas das sociedades modernas liberais, capitalistas e democráticas e, portanto, moldam as relações do Estado (Deudney; Ikenberry 1999). Os Estados não podem praticar estratégias de isolamento, uma vez que precisam manter relações com outros Estados para impulsionar seus objetivos político-econômicos e, e ao ensaiarem a cogestão dentro das instituições, os Estados constroem-se mutuamente. A institucionalização das relações dos Estados e da política mundial é capaz de exercer um efeito significativo sobre a política (Orozco 2006, 170).

Portanto, o liberalismo institucional é um mecanismo para evitar que os Estados decidam se balancear contra outros Estados, uma vez que “estabelecer instituições de restrição mútua e cogestão reduz os riscos e incertezas associados à anarquia. É uma prática que visa ligar os Estados potencialmente ameaçadores a padrões de comportamento previsíveis e comedidos, e torna desnecessário o balanceamento contra tais ameaças potenciais” (Deudney; Ikenberry 1999, 182-183). Além disso, e ao contrário das estratégias de balanceamento, a cogestão das instituições fornece características distintas, como transparência, a difusão do poder em muitas mãos e os múltiplos pontos de acesso à formulação de políticas (Deudney; Ikenberry 1999, 187). Isso, por sua vez, torna as relações estatais mais previsíveis e harmonizadas.

Além disso, a multipolaridade e interdependência da globalização atual provoca maiores consequências negligenciadas como resultado de ações e omissões dos Estados ao projetar a política econômica (Solana 2015). Balancear-se contra outros Estados pode não apenas prejudicar a nação visada, mas também pode prejudicar a segurança e os interesses comerciais nacionais para além das suposições, por causa da intensa globalização econômica, que envolve um grande número de empresas autônomas, bancos internacionais,

executando milhares de decisões de negócios e transações financeiras a cada minuto. Nessas condições, é muito difícil prever a distribuição de ganhos e perdas.

Portanto, a responsabilidade deve fazer parte de qualquer agenda geoeconômica. Como Solana (2015) corretamente aponta, qualquer conduta tática nociva deve ser abandonada; em vez disso, um discernimento que englobe estrategicamente segurança e responsabilidade deve ser implementado, uma vez que o mundo é mais complexo, volátil e interdependente. A geoeconomia, neste contexto, deve ser obrigada a criar novos quadros de referência e análise porque a interdependência restringe o comportamento do Estado e estabelece limites para a tomada de decisões políticas. A geoeconomia, ao invés de se tornar uma política de exclusão, intimidação ou obliteração institucional, deve incorporar medidas econômicas destinadas a tentar convencer outros Estados de que é do seu interesse realizar um determinado conjunto de ações e respeitar as regras do jogo (Kim 2019, 156).

Todos os Estados, desta forma, estão cientes do caráter de interdependência da economia e da política internacional e, como previsto pela maioria da literatura geoeconômica, não há incentivos para os Estados empurrarem seus interesses econômicos, de segurança e políticos por meio da força militar. Razão pela qual, a geoeconomia considera inerentemente que a autonomia estratégica em um mundo interdependente é garantida através da criação de relações de interdependência mutuamente benéficas, não da mera afirmação de independência ou não alinhamento (Baru 2013, 37). Países, que não são cooperativos no atlas geoeconômico do mundo, não estão cientes de seus interesses econômicos e não os protegem (Scekic; Draskovic; Delibasic 2016, 69).

Se a geoeconomia continuasse sendo apenas um conjunto de estratégias e táticas, sob um paradigma de soma zero, a ordem mundial poderia ser prejudicada, resultando em coalizões de blocos e níveis mais elevados de imprevisibilidade, o que apenas amplificaria o risco de enfrentamentos mais avassaladores. Insegurança, instabilidade, fragmentação, exclusão, polarizações políticas e econômicas se tornariam mais agudas nos níveis nacional e internacional (Saxe-Fernandez 1996; Baracuh 2014). Além disso, comportamentos geoeconômicos coercitivos geram uma incapacidade de alcançar alternativas geoeconômicas mais preferíveis (Green; Denemark 1999; Blackwill; Harris 2016b). Em outras palavras, a geoeconomia, quando usada em detrimento de outros Estados, esses Estados afetados seguiriam a mesma política, deixando outras opções de fora e tornando o mundo um lugar mais rígido para buscar uma concordância comum.

A geoeconomia não deve se tornar um instrumento de fragmentação

por motivações geopolíticas, pois a economia, ao contrário da guerra, todos podem ganhar e gozar dos frutos do crescimento econômico e do desenvolvimento. Portanto, os Estados devem materializar de forma responsável os benefícios da interdependência enquanto administram os custos que ela impõe (Baru 2013, 37). Os Estados precisam estar cientes de que vários fatores, incluindo a política interna de outras nações e o nível de suas interconexões econômicas e institucionais, afetam as escolhas da política econômica (Friedberg 1994). Portanto, a autonomia e a autossuficiência para perseguir objetivos geoeconômicos devem ser definidas no contexto da interdependência econômica das nações, que só poderia ser fortalecida dentro de instituições multilaterais.

O mundo multipolar pode ser um mundo difícil de atravessar e a confrontação pode ser inevitável, mas apenas dentro de instituições multilaterais eficazes e inclusivas, a dissidência pode ser gerida de forma adequada (Solana 2015, 28). O liberalismo institucional pode criar limites para as estratégias geoeconômicas, uma vez que as instituições contribuem para combinar o pensamento estratégico com a segurança. A segurança e as tensões econômicas reforçam-se mutuamente na interação dos Estados (Blackwill e Harris 2016b), mas a incompatibilidade de interesses encontrada nas proposições realistas da geoeconomia poderia ser resolvida por uma abordagem do liberalismo institucional. Uma vez que a construção de instituições formou interações que contribuem para a viabilização do sistema internacional: a cooperação institucional cria mecanismos de reciprocidade e segurança comum.

Embora o liberalismo institucional não prometa uma concordância contínua e estável, é uma fonte de esperança de melhoria, que está ligada aos freios institucionais contra o retrocesso (Keohane 2012, 136). Também pode sofrer limitações para mudar devido à rigidez e lentidão para se adaptar às mudanças do poder internacional, mas a geoeconomia fornece bases flexíveis para os Estados, uma vez que eles podem desfrutar de autonomia suficiente para projetar a diplomacia econômica, que deve ser contida por um entendimento comum de regras e princípios. “Todas as nações, que aspiram exercer algum tipo de hegemonia, precisarão se engajar em um ‘dar e receber’, mesmo envolvendo algum ‘auto sacrifício’, a fim de tornar sua hegemonia ‘tolerável para os demais membros da comunidade mundial’” (Keohane 2012, 131). Em outras palavras, e discutido anteriormente, as complexidades da economia global impedem os Estados de ter estimativas precisas sobre ganhos e perdas, mas é claro que responsabilidade e prudência podem exigir um custo a fim de promover a segurança comum para todos os Estados, o que, a longo prazo, traz mais benefícios econômicos.

Assim, é importante destacar que o liberalismo institucional é um compromisso dinâmico para permitir que os países sejam diferentes no âmbito multilateral. É um compromisso entre as necessidades de universalidade sobre as quais uma ordem forte deve se apoiar, e as necessidades de particularidade que são inevitáveis em uma ordem mundial plural (Wolfe e Mendelsohn 2004). Aumentam-se as possibilidades de construção de coalizões para todos os países, uma vez que suas políticas preferidas atendem a interesses que vão além dos interesses nacionais das potências mundiais (Green e Denmark 1999). Nessas condições, a geoeconomia, ao invés de contribuir para a incerteza, poderia ajudar a alcançar novas formas de adaptação a um mundo de distribuição multipolar de poder, fornecendo aos Estados uma abordagem multidisciplinar que abrange várias opções de política econômica, desde a intervenção direta do Estado ou estratégias baseadas no mercado, a fim de criar uma diplomacia flexível. Essas escolhas de políticas, no entanto, precisam se basear em restrições institucionais para que os acordos e instituições multilaterais, bem como suas normas e valores, possam ser preservados. Dessa forma, a profundidade da institucionalização poderia exercer um efeito significativo sobre o comportamento do Estado, contribuindo para um comportamento mais previsível entre os Estados (Orozco 2006, 170). Por sua vez, a conduta do Estado seria mais previsível e assertiva.

Apesar da ameaça que a multipolaridade representa para o multilateralismo, o livre comércio e as políticas baseadas no mercado podem disseminar e fortalecer a democracia liberal. Além disso, o liberalismo institucional permite que vários Estados participem da formulação de políticas, uma vez que possuem uma variedade de canais e mecanismos para registrar seus interesses junto às grandes potências mundiais (Deudney; Ikenberry 1999, 187). Portanto, a expansão dos interesses econômicos e da interdependência funciona como um instrumento para alterar e manter as preferências e características de outros Estados que sejam política e estrategicamente compatíveis, produzindo um sistema mais estratégico e politicamente hospitaleiro (Deudney; Ikenberry 1999, 191-192). Mesmo se a rivalidade prevalecesse como um componente relevante da geoeconomia, já que suas políticas seriam institucionalmente restritas, a competição por investimentos, comércio e mercados para os países em desenvolvimento seria benéfica em termos de crescimento econômico global.

Considerações Finais

A geoeconomia ainda é um conceito em construção, portanto, as

contribuições têm ampliado as discussões sobre seu escopo, instrumentos, critérios e como os Estados estão utilizando-a para construir sua diplomacia e política econômica. Como extensão da geopolítica, a geoeconomia oferece um arcabouço de estudos para explicar o comportamento do Estado com base na rivalidade, na busca de ganhos econômicos e nos objetivos geopolíticos, apoiado na lógica do realismo. No entanto, a geoeconomia não deve se apoiar em estratégias competitivas mais rígidas que apenas minariam o sistema internacional. A rigidez e o rigor causados por práticas econômicas excludentes e predatórias tornariam a cooperação e a consonância mais difíceis de alcançar.

Consequentemente, a cooperação estratégica e o aparelho de Estado responsável devem fazer parte da geoeconomia, restringida por limites institucionais. As instituições multilaterais contribuem para a ordem internacional e restringem qualquer forma temerária de política que poderia desestabilizá-la ainda mais. Uma vez que a geoeconomia contempla a falta de compatibilidade entre segurança e objetivos econômicos como motivações para balancear contra outros Estados para reafirmar seus objetivos econômicos e políticos, o liberalismo institucional propõe uma alternativa aos paradigmas de equilíbrio e soma zero. A cooperação multilateral, as instituições e seus valores são elos para se chegar a um consenso entre todos os Estados para dar-lhes um certo nível tolerável de segurança. A ausência de conflito não é garantida, mas se gerida de forma responsável, uma confrontação mais dura pode ser evitada.

A geoeconomia, por se tornar uma disciplina mais recorrente para explicar a política econômica e a diplomacia, requer uma abordagem diferenciada que poderia incorporar responsabilidade, cautela e moderação. Todas as sociedades enfrentam desafios exigentes em matéria de pobreza, problemas ambientais, crescente desigualdade, etc., que poderiam ser resolvidos de forma mais adequada por meio de uma abordagem multilateral. O confronto total não seria capaz de chegar a uma proposta que pudesse contribuir para soluções de longo prazo. Portanto, um mundo multipolar requer prudência e responsabilidade que podem ser canalizadas através de um conjunto de instituições acordadas e valores comuns.

Embora os institucionalistas concordem que as instituições, uma vez estabelecidas, serão difíceis de desmontar e persistirão por décadas, elas demoraram a se adaptar às mudanças na distribuição mundial de poder. Se as potências emergentes não forem incluídas no redesenho dessas instituições, elas provavelmente continuarão com suas estratégias de balanceamento, uma vez que estão motivadas a resistir ao que consideram instituições impositivas (Keohane 2012). A geoeconomia, nesse sentido, poderia dar flexibilidade

para que os Estados traçassem políticas econômicas independentes que os ajudassem a chegar a novos acordos para recriar o sistema internacional, capaz de enfrentar os problemas urgentes que nossas sociedades enfrentarão nas próximas décadas.

REFERÊNCIAS

- Baracuhy, Braz. 2014. "The evolving geo-economics of world trade". *Adelphi Papers* 54 (450): 121-138.
- Baru, Sanjaya. 2012. "Geo-economics and Strategy". *Survival* 54 (3): 47-58.
- Baru, Sanjaya. 2013. "India and the World: A Geoeconomics Perspective". *Economic and Political Weekly* 48 (6): 37-41.
- Baru, Sanjaya, and Suvi Dogra. 2014. "Economic shocks and the geo-economics of world trade". *Adelphi Papers* 54 (450): 139-148.
- Bhoothalingam, Ravi. 2016. "The Silk Road as a Global Brand". *China Report* 52 (1): 45-52.
- Bilgin, Mert. 2010. "Geo-economics of European Gas Security: Trade, Geography, and International Politics". *Insight Turkey* 12 (4): 185-209.
- Blackwill, Robert D., and Jennifer M. Harris. 2016a. "The Lost Art of Economic Statecraft: Restoring an American Tradition". *Foreign Affairs* 95 (2): 99-110.
- Blackwill, Robert D., and Jennifer M. Harris. 2016b. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press.
- Calvo, Ángel. 2018. "¿Geoeconomía frente a crecimiento económico? El control de las exportaciones de tecnología avanzada en la guerra fría: una aportación desde un país semiperiférico (España)". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* 23 (1230): 1-36.
- Chacko, Priya. 2015. "The New Geo-Economics of a "Rising" India: State Transformation and the Recasting of Foreign Policy". *Journal of Contemporary Asia* 45 (2): 326-344.
- Coelho, Bruna, and Pedro Pereira. 2020. "Geoeconomics in the light of International Political Economy: a theoretical discussion". *Brazilian Journal of Political Economy* 40 (1): 22-36.
- Cowen, Deborah, and Neil Smith. 2009. "After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics". *Antipode* 41 (1): 22-48.
- Cruz de Castro, Renato. 2000. "Whither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in U.S. Post-Cold War Foreign Policy toward East Asia". *Asian Affairs*:

- An American Review* 26 (4): 201-221.
- Csurgai, Gyula. 2018. "The Increasing Importance of Geoeconomics in Power Rivalries in the Twenty-First Century". *Geopolitics* 23 (1): 38-46.
- Deudney, Daniel, and John Ikenberry. 1999. "The Nature and Sources of Liberal International Order" *Review of International Studies* 25 (2): 179-196.
- Domosh, Mona. 2013. "Geoeconomic Imaginations and Economic Geography in the Early Twentieth Century". *Annals of the Association of American Geographers* 103 (4): 944-966.
- Dorry, Sabine. 2017. "The geo-politics of Brexit, the euro and the City of London". *Geoforum* 85: 1-4.
- Fingleton, Bernard. 2004. "Some alternative geo-economics for Europe's regions". *Journal of Economic Geography* 4 (4): 389-420.
- Forough, Mohammadbagher. 2019. "Intervention with Chinese characteristics: The Belt and Road Initiative reconfiguring (Afro-)Eurasian geo-economics". *Conflict, Security & Development* 19 (3): 275-281.
- Friedberg, Aaron L. 1994. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia". *International Security* 18 (3): 5-33.
- Garrett, Crister S. 2019. "Constructing narratives of global order: The Obama presidency, TPP, TTIP, and the contested politics of geoeconomics". *Atlantic Studies* 16 (2): 261-281.
- Germann, Julian. 2018. "Beyond 'geo-economics': Advanced unevenness and the anatomy of German austerity". *European Journal of International Relations* 24 (3): 590-613.
- Giacalone, Rita. 2016. *Geopolítica y geoeconomía en el proceso globalizador*. Bogota: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Golley, Jane, and Adam Ingle. 2018. "The Belt and Road Initiative: how to win friends and influence people". In Golley, Jane and Jaivin, Linda (ed.). *Prosperity*, 44-59. Canberra: ANU Press.
- Green, Daniel M., and Robert A. Denemark. 1999. "Cycles of Liberalism in the Twentieth Century". *Humboldt Journal of Social Relations* 25 (1): 31-64.
- Grevi, Giovanni. 2011. "Geo-Economics and Global Governance". In Youngs, Richard (ed.). *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What Kind of Geo-Economic Europe?*, 27-36. Madrid: Fríde.
- Holslag, Jonathan. 2015. "Geoeconomics in a globalized world: the case of China's export policy". *Asia Europe Journal* 14 (2): 173-184.

- Jain, Purnendra. 2010. "Japan-India Relations: Peaks and Troughs". *The Round Table* 99 (409): 403-412.
- Kapur, Devesh, and Manik Suri. 2014. "Goeconomics Versus Geopolitics: Implications for Asia". In Kaur, Inderjit N. and Singh, Nirvikar (ed.). *The Oxford Handbook of the Economics of the Pacific Rim*, 290-313. Oxford: Oxford University Press.
- Kellogg, Paul. 2003. "The geo-economics of the new Great Game". *Contemporary Politics* 9 (1): 75-82.
- Keohane, Robert O. 2012. "Twenty Years of Institutional Liberalism". *International Relations* 26 (2): 125-138.
- Kim, Dong Jung. 2019. "The Perils of Geoeconomics". *The Washington Quarterly* 42 (1): 153-170.
- Kundnani, Hans. 2017. "What is the Liberal International Order?". *German Marshall Fund of the United States* (17): 1-10.
- Kutz, William. 2017. "Municipalizing geo-economic statecraft: Crisis and transition in Europe". *Environment and Planning A* 49 (6): 1224-1246.
- Luttwak, Edward. 1990. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce". *The National Interest* (20): 17-23.
- Mattlin, Mikael, and Mikael Wigell. 2016. "Geoeconomics in the context of restive regional powers". *Asia Europe Journal* 14 (2): 125-134.
- Morrissey, John. 2017. "Geoeconomics in the Long War". *Antipode* (49): 94-113.
- Santos Neves, Miguel. 2017. "Economic Diplomacy, Geo-economics and the External Strategy of Portugal". *Observare* 8 (1): 88-118.
- O'Loughlin, John, and Luc Anselin. 1996. "Geo-Economic Competition and Trade Bloc Formation: United States, German, and Japanese Exports, 1968-1992". *Economic Geography* 72 (2): 131-160.
- Orozco, Gabriel. 2006. "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales". *CIDOB d'Afers Internacionals* (72): 161-180.
- Rashish, Peter S. 2014. "Connecting Commerce, Geoeconomics, and Security". In Rashish, Peter S. (ed.). *Bridging the Pacific: The Americas' New Economic Frontier?*, 5-10. Washington DC: Atlantic Council.
- Saxe-Fernandez, John. 1996. "NAFTA: The Intersection of the Geopolitics and Geoeconomics of Capital". *Social Justice* 23 (1/2): 63-64.
- Scekic, Radenko, Mimo Draskovic, and Milica Delibasic. 2016. "Neoliberalism in geoeconomics: the case of Southeast Europe". *Journal of International*

- Studies* 9 (1): 66-75.
- Scholvin, Sören, and Mikael Wigell. 2018. "Power politics by economic means: Geoeconomics as an analytical approach and foreign policy practice". *Comparative Strategy* 37 (1): 73-84.
- Sidaway, James D. 2005. "Asia-Europe-United States: The Geoeconomics of Uncertainty". *Area* 37 (4): 373-377.
- Solana, Javier. 2015. "Más interdependientes, más responsables". *Política Exterior* 29 (163): 26-31.
- Sparke, Matthew. 2007. "Forum: Geopolitical Fears, Geoeconomic Hopes, and the Responsibilities of Geography". *Annals of the Association of American Geographers* 97 (2): 338-349.
- Tavares, Maria da Conceicao, and Mauricio Metri. 2020. "A geoeconomia do império e as mutações do capital: os dois ciclos de expansão econômica dos Estados Unidos no final do século XX". *Revista de Economia Política* 40 (1): 3-21.
- Troxell, John F. 2018. "Geoeconomics". *Military Review* 98 (1): 4-19.
- Wigell, Mikael. 2016. "Conceptualizing 'regional powers' geoeconomic strategies: neo-imperialism, neo-mercantilism, hegemony, and liberal institutionalism". *Asia Europe Journal* (14): 135-151.
- Wolfe, Robert, and Matthew Mendelsohn. 2004. "Embedded Liberalism in the Global Era: Would Citizens Support a New Grand Compromise?". *International Journal* 59 (2): 261-280.
- Yan, Liang. 2020. RMB "Internationalization and Financing Belt-Road Initiative: An MMT Perspective". *The Chinese economy* 53 (4): 317-328.
- Yeh, Emily T. 2016. "Introduction: The geoeconomics and geopolitics of Chinese development and investment in Asia". *Eurasian Geography and Economics* 57 (3): 275-285.

RESUMO

A geoeconomia cai, majoritariamente, no paradigma realista das Relações Internacionais, uma vez que é entendida como o uso dos meios econômicos, sob a lógica estratégica militar, como os principais instrumentos da política de Estado. No entanto, a geoeconomia não é provocada apenas pelos Estados nem impulsionada somente pela rivalidade multipolar. Em vez disso, a geoeconomia requer um quadro de estudo que considere que existem inúmeros vínculos de interdependência na economia global que devem ser levados em consideração para explicar o comportamento do Estado. O liberalismo institucional fornece bases teóricas para manter a cooperação e a responsabilidade como componentes centrais da geoeconomia.

PALAVRAS-CHAVE

Liberalismo institucional; Geoeconomia; Multipolaridade.

Recebido em 12 de agosto de 2020

Aprovado em 06 de abril de 2021

Traduzido por Felipe Werner Samuel

REVISANDO A GUERRA COMERCIAL EUA-CHINA: UMA AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA

Ramla Khan¹
Zaeem Hassan Mehmood²

Introdução

Zhaohui Wang argumenta em seu artigo *Understanding Trump's Trade Policy with China: International Pressures Meet Domestic Politics* que “a política comercial de Trump com a China é fundamentalmente impulsionada pela relação cada vez mais competitiva entre os Estados Unidos e a China, que influenciou a percepção de Trump em relação à China como principal concorrente estratégico da América e a preocupação com o déficit comercial dos Estados Unidos, reforçada pela influência de Trump sob o Partido Republicano durante a polarização interna dos Estados Unidos (Wang 2019). John Conybeare define guerra comercial como um conflito internacional no qual “os estados interagem, negociam e retalias principalmente sobre objetivos econômicos diretamente relacionados aos bens comercializados ou setores de serviços de suas economias, e onde os meios usados são restrições ao livre fluxo de bens ou serviços” (Bastos 2017).

A pesquisa foi criada para estudar a interpretação da política de guerra comercial nas relações internacionais. O objetivo é diagnosticar o que os analistas globais e outros Estados presumem sobre um determinado país quando este passa por uma guerra comercial, ou seja, qual seria a opinião internacional quando os Estados Unidos da América – a superpotência líder,

¹ Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Nacional de Defesa de Islamabad. Sua pesquisa sobre assuntos globais contemporâneos já foi reprisada em plataformas nacionais e internacionais.

² Doutorando em Relações Internacionais e Ciência Política na Universidade de Greenwich, em Carachi. Foi Pesquisador Associado do Instituto Nacional de Assuntos Marítimos do Paquistão.

em um dilema de segurança e petrificada frente à suposta ascensão pacífica da China. Além disso, busca-se entender a mentalidade e a compreensão de um líder no campo externo que coloca em prática a política de tarifas contra outro Estado. O artigo explora como o conflito é uma consequência da rivalidade internacional, bem como de razões políticas domésticas.

Métodos de Pesquisa

As opiniões dos principais especialistas em comércio e política externa foram estudadas para realizar uma avaliação razoável sobre a guerra comercial dos Estados Unidos com a China. O modo qualitativo de análise é adotado ao longo do artigo. Para este propósito, as perspectivas de instituições multinacionais e *think tanks* de renome foram coletadas de suas pesquisas e publicações. Além disso, para evitar opiniões preconcebidas em relação à visão de um estado, perspectivas alternativas sobre o assunto foram estudadas, particularmente provenientes da Europa e do Leste Asiático, para explorar diferentes ângulos e perspectivas. O cenário é então avaliado sob o manto da “Teoria da Escolha Racional”, empregada por uma série de economistas políticos e especialistas da época de Adam Smith, que baseou sua obra-prima “Riqueza das Nações” com a base do modelo.

Karen Thierfelder observa que “desde o início de 2018, os Estados Unidos introduziram novas tarifas sobre as importações de vários parceiros comerciais, citando preocupações com a segurança nacional, práticas comerciais desleais ou prejuízo grave às indústrias domésticas” (Devarajan et al 2018). Porém, mais tarde, uma lista exclusiva foi elaborada para lançar tarifas sobre as importações da China, que mais tarde seguiram uma política de represália. É comum, agora, que as políticas comerciais sejam avaliadas como uma extensão de um processo político que não necessariamente gera maximização agregada de bem-estar (Razin 2011). Os Estados Unidos supostamente usaram elementos de guerras comerciais anteriores na história para renovar a economia no período da Grande Depressão (Fearon e Crafts 2013). O projeto de lei de tarifas Smooth Hawley foi aprovado pela primeira vez pelo Congresso americano sob o Presidente Herbert Hoover em 17 de junho de 1930 (Crucini 2003). Nos tempos contemporâneos, Washington tem aplicado leis protecionistas contra seus parceiros comerciais. Por exemplo, o México, em função de questões ligadas à imigração.

Guerra Comercial e Relações Internacionais

Nas Relações Internacionais, uma guerra comercial ocorre quando um Estado aplica e aumenta tarifas para aumentar o custo do transporte de mercadorias através das fronteiras, fazendo com que o outro país responda na mesma moeda, ou seja, retalie por meio de formas semelhantes de protecionismo comercial (Melese et al 1989). Na história, os Estados viveram guerras comerciais cujos resultados foram menos favoráveis, tanto internamente quanto globalmente.

Na esfera do Realismo, a guerra comercial é classificada como um estratagema egocêntrico-egoísta adotado por países concorrentes. Os estados envolvidos no processo atuam como uma entidade introvertida dominada pelos ganhos relativos. Os interesses nacionais são colocados acima do bem-estar global, já que a liderança política é responsável apenas pelo âmbito doméstico e pelo crescimento de sua própria economia. A guerra comercial pode ser ainda melhor contemplada em uma abordagem de contraste para “empobrecer o vizinho”, que o notável economista Adam Smith criticou em seu livro “A Riqueza entre as Nações” (Geisst 2013). A abordagem também leva em conta o lucro privado de uma determinada parte, enquanto negligencia as demais. “Mendigar o seu vizinho se refere às políticas econômicas e comerciais que um país promulga e que acabam afetando adversamente seus vizinhos e/ou parceiros comerciais” (Hayes 2021).

Além disso, uma guerra comercial também envolve a aplicação de tarifas para ganhos pessoais e exploração de outros adversários. Quando a superpotência enfrenta um dilema de segurança econômica em relação à uma potência em ascensão, é muito provável que uma guerra comercial seja lançada contra ela para conter seu crescimento. A temporada de guerras comerciais do passado foi interpretada por analistas de relações internacionais como “um Natal de doze dias”, já que nos estágios iniciais os Estados desfrutaram de incentivos e certos privilégios, mas no longo prazo a situação continua a piorar. Estima-se que a competição pode não deixar vencedores no final, mas oportunidades para entidades não participantes do conflito. Na literatura recente, terminologias como a de dano colateral que, de acordo com Georg Meggle, significa “um dano que, em contraste com o objetivo pretendido da ação que causou esse dano, não era intencional” (Schwenkenbecher 2014) e efeito dominó “quando você faz uma mudança em um comportamento e ele ativará uma reação em cadeia e também causará uma mudança nos comportamentos relacionados” (Clear 2020), foram usadas consecutivamente junto da ideia de guerra comercial.

Guerra Comercial Estados Unidos-China

O início de uma guerra comercial oficial dos Estados Unidos com a República Popular da China foi registrado no ano de 2018. No entanto, alguns analistas acreditam que a guerra comercial já havia começado muito antes, durante a administração Obama quando, no ano de 2010, Pequim ultrapassou Washington, tomando o título de “maior nação manufatureira do mundo” ou, provavelmente, quando a China se tornou membro da Organização Mundial do Comércio em 2001 (Feng 2006).

O plano de guerra comercial de Washington contra Pequim enfrentou negação substancial, mesmo antes de ser elaborado. Os assessores na Casa Branca não se sentiram satisfeitos com a decisão do então presidente Donald Trump de lançar um esquema tarifário contra a China, uma potência econômica mundial. Especulou-se que o Sr. Gary Cohn, Conselheiro Chefe da Administração Trump, um defensor do livre comércio, ficou furioso com os planos do Sr. Trump de impor tarifas sobre as importações de alumínio e aço, o que se tornou a razão para sua renúncia em 6 de março de 2018. Ele observou que a guerra comercial de Trump com a China sairia pela culatra e impactaria negativamente a economia dos Estados Unidos, de acordo com o ex-conselheiro econômico principal, que atuou como diretor do Conselho Econômico Nacional (NEC) na administração Trump (BBC 2019). Durante seu mandato, Donald Trump criticou até mesmo parceiros e aliados como a Alemanha por suas relações comerciais com a China. Nas palavras de Mohamad Zreik, “surpreendentemente a Europa não concordou com a política econômica de Trump em relação à China e pediu-lhe que recuasse e, com essa estratégia americana, os europeus se tornaram mais próximos da China e teceram uma aliança econômica” (Zreik 2020).

Argumenta-se que as relações hostis entre as duas entidades sempre sobreviveram, no entanto, o veredicto da administração Trump de programar uma pesada guerra tarifária em represália contra a China deu uma nova face às relações bilaterais, que dificilmente sofrerá uma reação imediata sem que sejam remendas pela nova administração encarregada da Casa Branca. Prasenjit K. Basu afirma que uma sombra perigosa foi lançada sobre a ordem global pela ousadia de Trump e a ameaça de uma “nova Guerra Fria” não beneficiaria nenhum Estado. Da mesma forma, os vários estudiosos das relações internacionais, incluindo Pinkai, limitam-se ao fato de que o fenômeno e decisão pela guerra comercial são uma opção perigosa que não resulta em vitórias (Basu e Bhattacharya 2018).

Consequentemente, pode-se facilmente entender que, no mundo e nas Relações Internacionais, a guerra comercial entre os Estados Unidos e a

China seja vista como uma abordagem pouco apreciada. Guoyong Liang, do Escritório de Assuntos Econômicos, Divisão de Investimentos e Empresas, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em seu livro recente, indica: ‘A guerra comercial pode trazer riscos imprevisíveis para ambas as economias. Mais importante, não devemos olhar apenas para questões comerciais, números econômicos e efeitos estáticos, mas também considerar impactos indiretos, implicações políticas e consequências de longo prazo (Liang e Ding 2020). O Vivekananda International Foundation (VIF) (think tank com sede em Delhi) afiliado ao Major General PK Mallick também faz uma análise análoga: “As tarifas são um instrumento muito pobre para punir a China por quaisquer práticas comerciais desleais” (VIF 2018). Ele racionaliza que o custo paralelo é pago por ambas as extremidades, particularmente pelas agências nacionais e locais. Seu roteiro afirma: Quando um grande país como os EUA impõe tarifas, a dor é dividida entre os consumidores que pagam preços mais altos e as empresas produtoras no exterior que têm de absorver margens de lucro menores. Alguns dos custos serão arcados por:

1. Consumidores norte-americanos.
2. Empresas norte-americanas que produzem na China ou usam produtos intermediários da China.
3. Empresas em países fornecedores da China (em grande parte, aliados dos Estados Unidos).
4. Empresas chinesas (principalmente privadas)

A mesma análise pode ser aplicada às tarifas retaliatórias chinesas. Os consumidores chineses pagarão mais pela soja e produtos como a carne de porco que dependem da soja. As companhias aéreas chinesas serão menos produtivas se não puderem comprar aeronaves americanas. Acontece que essas exportações dos Estados Unidos têm conteúdo principalmente doméstico, de modo que a maior parte da dor sentida pelos produtores será dentro dos Estados Unidos. Existem alguns setores em que as exportações da China consistem principalmente em valor agregado domesticamente (VIF 2018).

Análise Conceitual: Escolha Racional

A teoria da Escolha Racional, também conhecida como Modelo de Tomada de Decisão Racional (RDMM), é amplamente usada para examinar a

tomada de decisão em política externa (Kahler 1998). Sua aplicação permite que os formuladores políticos descubram as desvantagens e vantagens de uma opção estratégica em relação a outra. A avaliação permite escolher a opção mais vantajosa.

Os Estados Unidos permaneceram como a única superpotência depois que a Guerra Fria chegou ao fim. Também detinha supremacia econômica em quase todas as regiões do globo. No entanto, desde a transição bem-sucedida da China e as reformas comerciais em direção à economia de mercado em 1978 e, particularmente, por meio do reestabelecimento de laços diplomáticos com Washington no acordo de comércio bilateral de julho de 1979, o comércio total Estados Unidos-China (exportações e importações) foi de aproximadamente US\$ 4 bilhões (VIF 2018). Os valores atingiram US\$ 600 bilhões em 2017. A China começou a se desenvolver e crescer mais do que a economia dos Estados Unidos. Isso foi percebido como uma séria ameaça aos interesses dos Estados Unidos ao cativar uma grande fatia do mercado internacional às custas da economia americana, cujos investidores viam a manufatura na China como sendo mais lucrativa e econômica. Portanto, a economia dos Estados Unidos começou a sofrer, assim como a sua posição na ordem mundial global. Nos últimos anos, a China possui um superávit no comércio bilateral com os Estados Unidos, e a conformidade de Washington com o déficit comercial tem gerado preocupação entre os legisladores americanos e o público. Sob pretexto da segurança nacional e do interesse dos Estados Unidos, Trump percebeu a guerra comercial como uma escolha pertinente para conter a ascensão chinesa e as apreensões internas. Tal política tem sido a realidade de seu manifesto presidencial de 2017 “*US first. Make America Great Again*” (“Os Estados Unidos primeiro. Torne a América Grande Novamente”). Para a administração de Trump, o desequilíbrio importação/exportação com a China – que expandiu para US\$ 375,2 bilhões em 2017 em relação aos anteriores US\$ 347 bilhões em 2016 – é uma preocupação séria (Swenson e Woo 2019). Para consertar, a estratégia protecionista foi vista e reivindicada como uma decisão razoável e racional. No entanto, a guerra comercial entre os Estados Unidos e a China gerou uma relação hostil e aguda entre os dois lados, gerando mais hostilidade e competição em vários outros âmbitos.

Para os Estados Unidos, as barreiras comerciais às importações da China são racionais, pois protegem a indústria local e os fabricantes que são duramente atingidos pelos produtos baratos chineses. Este é também o argumento apresentado pela Lista de Frederick na Teoria do Protecionismo, que permite aliviar a pressão sobre a indústria nacional ao restringir a concorrência internacional. List argumenta ainda que é direito do governo iniciar uma política que traga progresso econômico em seu país. Ironicamente,

Trump afirma o mesmo afirmando que “a China deve fazer acordos justos com os Estados Unidos” (Long 2016).

Lina Eriksson assume que, no cenário da teoria da escolha racional, os agentes/Estados teriam preferências consistentes de longo prazo (Eriksson 2011). Por exemplo, no caso de guerra comercial Estados Unidos-China, o objetivo final de Washington seria reduzir e restringir a ascensão pacífica da China. Ao fazê-lo, pretende-se manter uma posição superior na economia global e nos assuntos relevantes. Isso pode incluir colocar em risco a Belt and Road Initiative (BRI) e apoiar os Estados que são antagônicos à China. Portanto, a preferência de longo prazo dos Estados Unidos é conter e impactar a ascensão pacífica de seu concorrente à uma superpotência global, e a guerra comercial é uma extensão dos objetivos tradicionais americanos de conter o progresso e ascensão da China. Erickson também afirma que os agentes/Estados são atores autointeressados e racionais que sempre buscariam maximizar seus interesses. Isso assenta estritamente no pressuposto de que os atores da comunidade internacional nunca atuam contra os seus interesses nacionais. A guerra comercial, conforme especificado e explicado acima, é um estratagema egoísta, adotado para beneficiar a economia do próprio Estado, enquanto negligencia o bem-estar global.

Agentes Internacionais

De acordo com a posição apresentada acima, de que os agentes internacionais desempenham um papel instrumental fundamental na promoção de uma guerra comercial, nesta seção são debatidos os fatores internacionais que são contemplados como sendo o grão da guerra comercial lançada pelos Estados Unidos em relação à China.

Resistindo à Inimizade Sino-Americana

O Ministério do Comércio chinês emitiu um comunicado dizendo: “Se o lado americano ignorar a oposição da China e da comunidade internacional e insistir em aplicar o unilateralismo e o protecionismo, o lado chinês irá até o fim e não recuará”. A guerra comercial não poderia incomodar a ascensão pacífica chinesa, uma frase cunhada por Zheng Bijian no final de 2003, que garantiu ao mundo que a ascensão da China como uma potência global seria única e não agressiva. Desde as mudanças nas equações de poder que pareciam indicar a ascensão econômica da China em relação aos Estados Unidos, vários presidentes norte-americanos desenvolveram esforços para

criar relatividade na Ásia, para obstruir o crescimento plácido de Pequim. Nessa relação, Washington está há anos focado em amarrar nós com aqueles que são hostis aos chineses em sua vizinhança. A Índia é um desses Estados substitutos escolhidos para conter a influência chinesa na região. No entanto, a ascensão pacífica não poderia ser desafiada e destruída.

A literatura contemporânea do Ocidente e do Oriente também prevê a nova ascensão e mudança nas redes polares, o que fortalece a animosidade entre os formuladores políticos e autoridades norte-americanas. Isso alarma o Pentágono, aumentando e diminuindo a tensão. A guerra comercial era uma medida de precaução a esse respeito. Barry Buzan descentrou o globalismo; a estimativa de Yan Xuetong sobre a agitação da polaridade nos próximos anos em seu livro “Leadership and the Rise of Great Powers”; e os sinais de multipolaridade de John Mearsheimer, são adequados para colocar Washington em dilemas de segurança. Wang Shouwen, vice-ministro do Comércio da China, disse que a China não queria uma guerra comercial com os Estados Unidos, mas estava pronta para a guerra se ela acontecesse. Semelhantes são as interpretações do Presidente norte-americano Joe Biden, conforme a declaração: “Não há nada inevitável sobre um conflito com a China” (BBC 2021).

Reclamações dos Estados Unidos e a OMC

Uma série de relatos decodifica certos eventos que contribuíram à ascensão e ideia de Pequim como um gigante econômico, que se tornaram motivos de queixas por parte dos Estados Unidos. Por exemplo, como mencionado acima, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio em dezembro de 2001 foi um grande hematoma, pois se esperava que a adesão à OMC facilitasse a transição da nação comunista em uma economia liberal dentro de um sistema baseado em regras planejado e implementado pelos Estados Unidos. No entanto, o cenário acabou oposto às esperanças do Pentágono. A adesão à OMC veio como uma oportunidade significativa para que a China ganhasse um lugar nas salas de decisão do Primeiro Mundo, uma ameaça óbvia à autonomia global de Washington (Chan, Lee e Chan 2008).

A OMC é acusada de facilitar o mercantilismo estatal de Pequim para adentrar os países com suas exportações baratas, ao mesmo tempo em que impede o acesso estrangeiro ao seu próprio mercado (Schlesinger, 2017). Acusa-se que a organização falhou em penalizar o governo chinês contra suas práticas ilegais de altas tarifas e roubo de conteúdo doméstico, bem como por forçar empresas americanas a transmitir propriedade intelectual para obter acesso ao mercado chinês (Bacchus, Lester e Zhu 2017). Peter Navarro,

conselheiro comercial do presidente Donald Trump, comentou em uma entrevista “A mensagem deste governo para a OMC foi clara. As coisas têm que mudar” (Schlesinger 2017). Na ordem internacional existente, os Estados Unidos se veem como a base moral elevada e objetivam coagir a China a abandonar suas políticas de manufatura de alta tecnologia e transferência de tecnologia de empresas estrangeiras para preservar seu domínio global.

Nesta perspectiva, julga-se que Washington está deliberadamente fraturando a instituição de longa data, depois de não ter conseguido obter os resultados desejados com ela. Principalmente por dificultar a nomeação de novos delegados do órgão de apelação, que só pode ser feita por consenso de todos os membros. Trump manteve em seus discursos sobre a organização que esta permitiu um tratamento injusto para com os Estados Unidos. Em uma entrevista de 2018, ele disse: “Se eles não se readequarem eu me retiraria da OMC”. A Organização Mundial do Comércio, instituição fundada em 1947, possui um sistema multilateral para resolver disputas comerciais e econômicas. Tem sido um sucesso na mediação entre os países e na obtenção de acordos como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), o Acordo de Livre Comércio da Ásia (SAFTA), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUR) e outros. Foi ponderado, assim, que os Estados Unidos, sendo um membro convicto da OMC, fosse levar o conflito de maneira apropriada à organização, para ser resolvido. Os membros da OMC estão predeterminados a agir conforme a fórmula em que, se eles considerarem que “outros membros estão violando tais regras comerciais, eles usarão o sistema multilateral para resolver essas disputas em vez de retaliar com seus próprios aumentos de tarifas”. Examina-se que, no cenário acima, as autoridades americanas também devem ser responsabilizadas por não cumprir as políticas impostas a todos os membros da OMC e por questionar a sua soberania. Além disso, Trump estava ciente das várias complexidades que Washington poderia enfrentar se abraçasse o processo de resolução da OMC.

O Entendimento sobre a Solução de Controvérsias (DSU) da OMC é uma custosa estrutura legal que ajuda a resolver conflitos entre os seus membros. Apenas a alegação sobre direitos de propriedade intelectual, exclusivamente em relação à China, geraria custos de mais de US\$ 300 a US\$ 600 bilhões por ano. Portanto, a escolha racional de um líder de mentalidade empresarial foi uma guerra tarifária contra o seu oponente. Sob sua administração, considera-se que Washington agiu contra a soberania da OMC, adotando regras e comportamentos de sua escolha quando necessário. O órgão foi marginalizado na disputa comercial, apesar da conhecida posição de que as tarifas não podem ser aplicadas aos países membros. A justificativa

institucional por trás da alavancagem à China nos últimos anos também se deve a certas obrigações encontradas na carta da OMC, que estabelece que um país em desenvolvimento detenha o direito, até certo ponto, de usar práticas não mercantis para estimular o desenvolvimento econômico (WTO 2021).

O conferencista de relações internacionais da Universidade da Pensilvânia, Farah N. Jan, define o comportamento dos Estados Unidos com a OMC: “Quando a OMC se alia aos EUA, o governo Trump recebe o crédito e elogia a instituição” (Jan e Phansalkar 2019). A literatura do periódico *China Quarterly of International Strategic Studies* explica a posição chinesa: “Na verdade, não há prova de que o governo chinês formulou ou implementou qualquer política de transferência forçada de tecnologia; e a noção de “tecnologia de apoio ao regime autoritário da China” nada mais é do que uma nova forma de politização das questões econômicas e tecnológicas. Ao exagerar os riscos de segurança ou até mesmo inventar os “antecedentes governamentais” de empresas chinesas como a Huawei, o governo Trump tenta negar os direitos e interesses legítimos das empresas chinesas para expandir os mercados no exterior” (Sun 2019).

A Segurança Nacional de Washington Minando a Democracia

Os Estados Unidos são uma democracia e aquele que projetar uma ameaça ao seu igualitarismo é percebido como inimigo de sua segurança nacional. Todos os líderes norte-americanos, até o recém-eleito presidente Joe Biden, permaneceram excessivamente reativos a qualquer perigo contra as normas democráticas. A ideia de uma vez líder, sempre líder, explica o atual comportamento dos Estados Unidos, em que Washington não está disposto, a nenhum custo, a ceder a liderança do mundo a qualquer outro. Sempre que um agente parece estar tomando ritmo no sistema internacional, busca-se conter sua ascensão e crescimento. Semelhante foi o problema durante a Guerra Fria e semelhante é o caso nas relações Estados Unidos-China. A China, um regime autocrático com regras próprias, dominou a economia quando começou a emergir em diversas plataformas, principalmente nos mercados de comércio, moeda e defesa. O cenário não poderia ser suportado pelas autoridades e elites americanas. Assim, eles tentaram derrubá-la apelando a reclamações sobre as posturas agressivas da China no Mar do Sul da China, à liberdade de navegação em águas internacionais e à OMC. Os Estados Unidos, portanto, consideram a guerra tarifária como a única ferramenta para limitar e restringir o seu crescimento econômico. Conforme Sun Haiyong, pesquisador sênior do Center for American Studies:

“Os Estados Unidos dificilmente podem se reconciliar com a ascensão

de uma grande potência com um sistema político e ideologia distintos. No que diz respeito à grande estratégia nacional, o governo Trump considerou a China como seu concorrente mais formidável, portanto, pretende diminuir e adiar o desafio da China à hegemonia global dos EUA ao conter o desenvolvimento das indústrias de alta tecnologia da China, a partir das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), representadas pela tecnologia 5G, pois desempenha um papel importante na nova rodada de modernização industrial e sendo que as empresas chinesas têm desfrutado de muita vantagem neste campo”.

Agentes Domésticos

A seguir são propostos fatores que alimentaram internamente a guerra comercial EUA-China.

O Crescente Déficit Comercial Norte-Americano

O inequívoco agente que patrocinou a corrida pelo protecionismo dos Estados Unidos em relação à China foi o crescente déficit comercial de Washington, que vem crescendo desde as últimas décadas. A balança comercial não resolvida desempenhou um papel fundamental nisso. O governo Trump justificou a aplicação da guerra comercial como um passo para estimular a população americana a consumir e comprar produtos nacionais. Uma das características únicas da política econômica de Pequim diz respeito à sua mão de obra barata, que cativa os compradores estrangeiros em todo o mercado internacional. Mesmo os fabricantes e organizações de países desenvolvidos, como Estados Unidos e Europa, buscam esse benefício, pois desejam criar seus bens e produtos a baixo custo, transferindo suas produções para Pequim. Ao fazer isso, a mão de obra doméstica enfrenta o desemprego. A abordagem chinesa de manter as taxas baixas e favoráveis ao exterior mantém o fluxo de comércio limitado a um local. No geral, os empregos manufatureiros nos Estados Unidos caíram cerca de 27% desde 1998 (Amadeo 2021). O déficit dos Estados Unidos é o resultado do fervor americano para importar bens manufaturados e automóveis. Em 2019, o déficit do país foi estimado em US\$ 617 bilhões, quando comprou US\$ 3,1 trilhões em bens e serviços e exportou US\$ 2,5 trilhões. Trump iniciou uma guerra comercial para reduzir o déficit comercial dos EUA, que tem sido o maior do mundo desde 1975. A redução do déficit continuou sendo parte central do plano de Trump para criar mais empregos. Ele citou durante a campanha eleitoral: “Estou concorrendo a presidente para acabar com a injustiça e colocar você, o trabalhador americano, em primeiro lugar”.

Figura 1: Déficit Comercial Americano com a China



Fonte: Amadeo (2021).

A Presidência de Donald Trump

A convicção de que a China estava florescendo ao custo das empresas americanas e seus instrumentos conjuntos, como o empréstimo de dinheiro do tesouro americano e a inteligência artificial, ganhou ímpeto e maior ênfase durante a presidência de Trump. Quando o 45º presidente-eleito dos Estados Unidos da América assumiu o poder, a única ideia que ele continuou promovendo foi: “Precisamos reformar nosso sistema econômico para que, mais uma vez, possamos todos ter sucesso juntos e a América possa se tornar rica novamente. Vamos tornar a América rica novamente” (Renchon e Suedfeld 2021). Essa foi a síntese central das campanhas eleitorais que ele dirigiu antes de vencer a Casa Branca em 20 de janeiro de 2017 (Político 2016). Ele prometeu derrubar a ameaça chinesa e sua ascensão pacífica. Ao falar em sua campanha eleitoral de 2016, ele indiretamente definiu as corporações americanas e a classe empresarial que, para conseguir tarifas baratas, tiveram um papel na redução do emprego nos Estados Unidos. Ele mencionou; “Chegamos aqui porque mudamos de uma política de americanismo - com foco no que é bom para a classe média da América - para uma política de

globalismo, com foco em como ganhar dinheiro para grandes corporações que podem transferir sua riqueza e trabalhadores para países estrangeiros, todos para o detrimento do trabalhador americano e da economia americana. Recompensamos as empresas por terceirizar e punimos as empresas por fazerem negócios na América” (Schlafly e Decker 2020).

O ex-presidente Donald Trump havia proclamado sua guerra contra a China no ano de 2016, durante sua campanha política para a presidência. A guerra comercial é interpretada como um dos eventos mais sérios da história das relações sino-americanas. O lançamento da guerra comercial foi considerado uma catástrofe e um obstáculo colossal que o Presidente norte-americano Donald Trump criou para a sua própria economia, a classe empresarial dentro e fora dos Estados Unidos.

Ele detinha a convicção de que as ex-presidências dos Estados Unidos não lidaram bem com as políticas de elevação comercial da China e deram a ela a oportunidade de se tornar uma grande superpotência econômica. No entanto, ele não conseguiu entender o próprio fato de que a correlação entre a China e os Estados Unidos e entre o dólar e o Yuan é baseada na mutualidade e na interdependência. Um deles depende das exportações, enquanto a China também é endossada pelo dólar em suas negociações comerciais e haverá impacto recíproco para Pequim se Washington se enfraquecer (Zreik 2021). O problema criado pelos Estados Unidos certamente não é fácil de resolver. Instituições como a OMC ainda não podiam desempenhar qualquer papel influente na resolução dessa disputa econômica apoiada na politização. A opinião de que a ideia de guerra comercial tem menos probabilidade de superar quaisquer triunfos está agora mostrando sua autenticidade, quando os Estados Unidos perderam vários parceiros comerciais competitivos e robustos. Não apenas foi abandonado o ciclo comercial com a China, mas também Washington, que era um apiário de acionistas e investidores, agora está perdendo sua força econômica de forma constante. É aquele ponto da história em que os empresários estão escolhendo outros mercados que não os Estados Unidos para lucrar com suas finanças. Como uma repercussão dessa turbulência na guerra comercial, as classificações das pessoas mais ricas do mundo estão sendo reorganizadas (Pendleton, Feng e Metcalf 2020). As 500 pessoas mais ricas do mundo estão perdendo uma média de US\$ 71 bilhões por dia à medida que os mercados financeiros globais despencam. A Harley Davidson, notável empresa de manufatura de motocicletas dos EUA, após a turbulência das tarifas e as enormes políticas de protecionismo do ex-presidente norte-americano, revelou que seu esquema de se mudar para a Europa foi confrontado com diálogos tortuosos pelos negócios de Trump. Ele disse: “Estamos fazendo com que outros países reduzam e eliminem tarifas

e barreiras comerciais que foram usadas injustamente durante anos contra nossos agricultores, trabalhadores e empresas”, disse ele. “Estamos abrindo mercados fechados e expandindo nossa presença. Eles devem jogar limpo ou pagarão tarifas!” (Bredemeier 2018).

Considerações Finais

A guerra comercial iniciada pelos Estados Unidos tem o objetivo de moldar novas realidades internacionais. Com Joe Biden na Casa Branca, previa-se que a guerra comercial poderia chegar ao fim, mas seu governo também está comprometido com a ideia de lutar contra a presença China na economia de mercado. Nenhum dos lados, Pequim ou Washington, está pronto para se desconectar, por enquanto. Embora haja a percepção de que as duas pontas estão sofrendo igualmente no trilho, sem probabilidade de vitória, Washington provavelmente perderá mais, pois adotou métodos protecionistas não apenas com a China, mas também com outros Estados engenhosos e, frequentemente, aliados. A economia dos Estados Unidos perdeu US\$ 7,8 bilhões apenas no ano passado como resultado da guerra comercial. No entanto, a China está se abrindo para a Ásia e a Europa através da Nova Rota da Seda; enquanto os Estados Unidos estão fechando portas e aumentando impostos para viver em isolamento econômico; e uma guerra comercial desafiando seus valores e ideais capitalistas.

O Major General PK Mallick (2018) conta: “Isso poderia prejudicar a atual expansão econômica global e paralisar as empresas norte-americanas que dependem de negócios com a China. Também pode complicar ainda mais as prioridades geopolíticas, uma vez que a administração (Trump) contou com a ajuda dos chineses para resolver a crise com a Coreia do Norte”.

Como Ryan Rass escreve no *The Brookings* “um candidato em 2016, Donald Trump construiu seu argumento para a presidência em torno de sua alegada perspicácia como negociador” (Hass e Denmark 2020). O ex-presidente, sendo um empresário, não poderia jogar como um líder. A economia americana estava prosperando, mas agora também precisa manter sua designação de superpotência na arena global. Os empresários americanos não estão acostumados com essa situação econômica. Uma campanha de *lobby* de coalizão empresarial chamada “Tarifas prejudicam o coração” (Tariffshurt 2021), para protestar contra as tarifas propostas, foi lançada logo após, em setembro de 2019. O declínio constante dos empregos na indústria e o aumento do déficit comercial foram vistos como justificativa para iniciar uma guerra tarifária, porém a estratégia de comércio a guerra nunca beneficiaram

uma nação antes, nem é provável que o faça.

A Câmara de Comércio dos Estados Unidos expressou os riscos que podem advir deste conflito e a possibilidade de se transformar em uma guerra comercial internacional. No entanto, a situação ainda pode ser melhorada com medidas imediatas tomadas por meio do recém-eleito Presidente, Joe Biden, do Partido Democrata, alinhando sua perspectiva comercial e política com instituições globais como a Organização Mundial do Comércio. De 1995 até hoje, a OMC tratou de mais de 500 questões semelhantes, relacionadas a subsídios, tarifas ou medidas de proteção, entre outras reclamações contra Estados membros. A organização consegue resolver muitas diferenças por meio da mediação e encontrar uma solução que satisfaça as partes, mas realmente exigirá um estratagema mais viável para lidar com esta crise hegemônica.

REFERÊNCIAS

- Amadeo, K. 2021. "The Real Reason American Jobs Are Going to China". *The Balance*, April 30, 2021. Retrieved January 02, 2021. <https://www.thebalance.com/u-s-china-trade-deficit-causes-effects-and-solutions-3306277>
- Bacchus, James; Lester, Simon and Zhu, Huan. 2017. "Disciplining China's Trade Practices at the WTO: How WTO Complaints Can Help Make China More Market-Oriented". *Cato Institute*, November 15, 2018. Retrieved December 23, 2020. <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/disciplining-chinas-trade-practices-wto-how-wto-complaints-can-help>
- Bastos, Maria Ines. 2017. "Chapter 1". In: *Winning The Battle To Lose The War? Brazilian Electronics Policy Under Us Threat Of Sanctions*. London: Routledge.
- BBC. 2019. "Trump's former top adviser: Tariffs backfiring on US". *BBC*, August 01, 2019. Retrieved January 02, 2021. <https://www.bbc.com/news/business-49187126>
- BBC. 2016. "Donald Trump's economic promises". *BBC*, November 09, 2016. Retrieved January 01, 2021. <https://www.bbc.com/news/business-37921635>
- BBC. 2021. "US-China Relations: Details Released of Biden's First Call with Xi". *BBC News*, February 11, 2021. <https://www.bbc.com/news/world-56021205>.
- Bredemeier, Ken. 2018. "Trump Accuses Harley-Davidson of Quitting on

- America". *VoaNews*, June 26, 2018. Retrieved January 02, 2021. <https://www.voanews.com/usa/trump-accuses-harley-davidson-quitting-america>
- Chan, Lai-Há; Lee, Pak K. and Chan, Gerald. 2008. "Rethinking Global Governance: a China Model in the Making?". *Contemporary Politics* 14, no. 1 (2008): 3-19. <https://doi.org/10.1080/13569770801913355>.
- Clear, J. 2020. "The domino effect: How to create a chain reaction of good habits". *Jamesclear*, February 03, 2020. Retrieved February 27, 2021. <https://jamesclear.com/domino-effect>
- Crucini, L. 2003. "Tariffs and the Great Depression revisited". *Locgov*. Retrieved November 17, 2020. <https://www.loc.gov/item/2005617037/>
- Eriksson, Lina. 2011. *Rational Choice Theory: Potential and Limits Political Analysis*. UK: Macmillan Education.
- Fearon, P. and Crafts, N. 2013. *The 1930s: Understanding the lessons. The Great Depression of the 1930s*, 45-73. doi:10.1093/acprof:oso/9780199663187.003.0002
- Feng, H. 2006. *The politics of China's accession to the World Trade Organization*. London: Routledge. doi:10.4324/9780203029411
- Geisst, Charles R. 2013. *Beggar Thy Neighbor: A History of Usury and Debt* (University of Pennsylvania Press, 2013). Access on Feb. 27, 2021. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt3fhnhv>.
- Grossman, G., and Helpman, E. 1993. *Trade Wars and Trade Talks*. Harvard Dash. 675-708.doi:10.3386/w4280
- Hass, R. and Denmark, A. 2020. "More pain than gain: How the US-China trade war hurt America". *Brookings*, August 25, 2020. Retrieved January 02, 2021. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/07/more-pain-than-gain-how-the-us-china-trade-war-hurt-america/>
- Hayes, A. 2014. "Beggar-thy-neighbor definition". *Investopedia*, October 24, 2014. Retrieved February 27, 2021. <https://www.investopedia.com/terms/b/beggartthyneighbor.asp#:~:text=Beggar%20thy%20neighbor%20refers%20to,the%20economies%20of%20other%20countries>
- Jan, Farah N. and Phansalkar, Megan. 2019. "Trump's War on the World Trade Organization". *The Diplomat*, December 12, 2019. <https://thediplomat.com/2019/12/trumps-war-on-the-world-trade-organization/>
- Kahler, Miles. 1998. "Rationality in International Relations". *International Organization* 52, no. 4 (1998): 919-41. Access on Jan. 17, 2021. <http://>

- www.jstor.org/stable/2601362.
- Kenton, Will. 2020. "Balance of Trade (BOT) Definition". *Investopedia*, May 12, 2020. October 29, 2020. <https://www.investopedia.com/terms/b/bot.asp>
- Liang, Guoyong and Ding, Haoyuan. 2020. "The China-US Trade War". *The China-US Trade War*, 25–39. <https://doi.org/10.4324/9780429345241-3>
- Long, H. 2016. "How China doesn't play fair on trade". *CNN*, December 07, 2016. Retrieved February 28, 2021. <https://money.cnn.com/2016/07/12/news/economy/china-trade-donald-trump/>
- Mallick, Maj Gen P K. 2018. "US-China Trade War: Analyses of Deeper Nuances and Wider Implications". *Vivekananda International Foundation*, September 17, 2018. <https://www.vifindia.org/paper/2018/september/us-china-trade-war>
- Melese, F.; William F. Shughart II and Henderson, J. 1989. "Tit-For-Tat, Tariffs, and Time: A Dynamic Model of Trade Policy". *The International Trade Journal* 4, no. 2 (1989): 167–86. <https://doi.org/10.1080/08853908908523689>
- Metcalf, Tom; Feng, Venus and Pendleton, Devon. 2020. "Wealth Wipeout Reshapes Ranks of World's Richest People". *Bloomberg*, March 09, 2020. Retrieved January 02, 2021. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-09/wealth-wipeout-reshapes-ranks-of-world-s-richest-billionaires>
- NBER. 2021. "Trade Wars: What Do They Mean? Why Are They Happening Now?". *NBER*. Access on February 5, 2021. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25762/w25762.pdf.
- Politico. 2016. "Full transcript: Donald Trump NYC speech on stakes of the election". *Politico*, June 22, 2016. Retrieved January 02, 2021. <https://www.politico.com/story/2016/06/transcript-trump-speech-on-the-stakes-of-the-election-224654>
- Prasenjit, B. and Pinaki, B. 2018. "U.S. China Rivalry Global Impact". *Vifindia*. Retrieved December 22, 2020. Available at: <https://www.vifindia.org/sites/default/files/national-security-vol-1-issue-2-colloquium.pdf>
- Razin, Asaf. 2011. *Trade and Tax Policy, Inflation and Exchange Rates: a Modern View*. Berlin: Springer.
- Renchon, S. A. and Suedfeld, P. 2021. *Trump Doctrine and the Emerging International System*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Saon, Ray, and Miglani, Smita. 2021. "Implications of US–China Trade War

- for India". *The China-US Trade War and South Asian Economies*, 2021, 97-123. <https://doi.org/10.4324/9781003053613-10>.
- Schlaflly, P.; Martin; E. and Decker, B. M. 2020. *The conservative case for Trump*. Washington, DC: Regnery Publishing.
- Schlesinger, Jacob M. 2017. "How China Swallowed the WTO: The U.S helped create the group to smooth global commerce and integrate a rising China: Course Hero". *The Wall Street Journal*, November 1st, 2017. Retrieved December 23, 2020. <https://www.coursehero.com/file/41072881/How-China-Swallowed-the-WTOpdf/>
- Schwenkenbecher, A. 2014. "Collateral damage and the principle of due care". *Journal of Military Ethics*, 13(1): 94-105. doi:10.1080/15027570.2014.910015
- Shantayanan, Devarajan; Go, Delfin S.; Lakatos, Csilla; Robinson, Sherman and Thierfelder, Karen. 2018. "Traders' Dilemma: Developing Countries' Response To Trade Disputes". *Policy Research Working Papers*, 2018, 4. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8640>
- Sun, Haiyong. 2019. "U.S.-China Tech War". *China Quarterly of International Strategic Studies* 05, no. 02 (2019): 197-212. <https://doi.org/10.1142/S237774001950012X>.
- Swenson, Deborah L. and Woo, Wing Thye. 2019. "The Politics and Economics of the US-China Trade War". *Asian Economic Papers* 18, no. 3 (2019): 1-28.
- TariffsHurt. 2021. "Tariffs Hurt the Heartland". *Tariffs Hurt Online*, n.d. Access on February 16, 2021. <https://tariffshurt.com/>
- Wang, Z. 2019. "Understanding Trump's Trade Policy with China: International Pressures Meet Domestic Politics". *Pacific Focus*, 34 (3): 376-407. doi:10.1111/pafo.12148
- WTO. 2021. "World Trade Organization". WTO, access on February 15, 2021. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/ciisipi_e.htm.
- Zreik, M. 2020. "The Dimensions of the US-China trade war". *Open Political Science*, 3(1): 47-55. doi:10.1515/openps-2020-0004

RESUMO

As relações entre os Estados Unidos da América e a República Popular da China têm sobrevivido aos históricos altos e baixos, mas a abordagem empregada pela Administração Trump envolvendo represálias e uma pesada guerra comercial-tarifária contra a China concedeu uma nova face às relações bilaterais entre os dois Estados. O artigo demonstra que agentes domésticos e internacionais desempenharam papel vital no início e fomento do confronto comercial entre Washington e Pequim desde 2018 até o momento. O objetivo do estudo é verificar como o clima político e interesses passados de um país condicionam os resultados da política em outro, bem como de que forma as pressões políticas internas sobre os políticos condicionam suas relações com suas contrapartes estrangeiras. O paradigma da teoria da escolha racional é adotado para fornecer uma compreensão conceitual ao desencadeamento da guerra comercial entre os gigantes econômicos.

PALAVRAS-CHAVE

Guerra Comercial China-EUA; Agentes Domésticos; Agentes Internacionais.

*Recebido em 20 de abril de 2021
Aprovado em 22 de maio de 2022*

Traduzido por Luana Margarete Geiger

ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL MILITAR: UM HORIZONTE DE CURTO PRAZO (2020-2030)

Daniel Barreiros¹
Ítalo Barreto Poty²

Introdução

A inteligência artificial (IA) já transforma a economia contemporânea, estando presente de modo silencioso em diversos setores, com particular destaque nos bancos e finanças, nas redes de energia e no comércio, entre outros. Um simples ato como a utilização de um *smartphone* envolve o usuário em uma intrincada infraestrutura de dispositivos artificialmente inteligentes, que formam uma rede de suporte a aplicativos tais como os de mobilidade urbana, por exemplo; a correção de erros de digitação bem como o direcionamento de conteúdo nas redes sociais igualmente envolvem algoritmos operando sob regime de *machine learning* (Webb 2019). A despeito de o maior volume de inovações no campo da IA ser prerrogativa hoje de desenvolvimentos comerciais no setor civil (mas passíveis de *uso dual*), as forças armadas norte-americanas já foram capazes de testar suficientemente nos campos de batalha do Iraque e da Síria sistemas de inteligência artificial voltados para a identificação remota de alvos, e de transmissão desses dados para plataformas de armas (Hoadley e Lucas 2018).

Na percepção do Departamento de Defesa (DoD) norte-americano, os Estados Unidos sofrem atualmente pressão significativa por parte de seus competidores internacionais, destacadamente a China e a Rússia, na disputa pela liderança no desenvolvimento de inteligência artificial para fins

¹ Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

² Doutorando em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

militares. Em 2017, o governo chinês anunciou um ambicioso plano a partir do qual almeja alcançar a liderança global no desenvolvimento de IA no ano de 2030, ainda que metas e estratégias definidas sejam vagas (Fischer 2018). Não obstante, a divulgação de um plano com tal teor por parte do Partido Comunista Chinês gerou ondas de choque entre formuladores de estratégia nas grandes potências do sistema interestatal, de modo que, se para a China a inteligência artificial ganha alta prioridade, não se poderia esperar menor disposição da parte dos adversários do expansionismo chinês.

No mesmo ano em que o governo chinês divulgou seu plano para desenvolvimento de IA (2017), uma declaração do presidente Vladimir Putin sugere a percepção russa acerca da relevância estratégica dessa categoria de tecnologias: “Mecanismos de inteligência artificial possibilitam rápida tomada de decisões em tempo real baseada na análise de grandes quantidades de informação, o que confere enormes vantagens em termos de qualidade e efetividade” (Daws 2019). Dando sequência ao seu raciocínio, Putin afirma que “[...] se alguém tiver o monopólio no campo da inteligência artificial, as consequências serão claras para nós: irá dominar o mundo” (Idem). Neste sentido, assim como o governo chinês, o governo russo entende a inteligência artificial como uma tecnologia que pode ter efeito disruptivo sobre as relações de poder no sistema internacional em um futuro próximo, de tal modo que, no dia 27 de fevereiro de 2019, ordena a formulação de uma estratégia nacional para o desenvolvimento de capacidades nesse campo (Tass 2019).

Durante o ano de 2018, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos moveu-se no sentido de contra-arrestar a iniciativa russo-chinesa, divulgando sua estratégia de desenvolvimento de inteligência artificial, publicada em fevereiro de 2019 no documento intitulado *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy: harnessing AI to advance our security and prosperity* (Estados Unidos da América 2018). Define-se através dele uma metodologia para aceleração de desenvolvimentos militares no uso de IA, abrangendo operações, treinamento, apoio, proteção das forças, recrutamento, saúde, entre outros. A necessidade de elaboração e divulgação dessa estratégia é textualmente atribuída à ameaça sino-russa: “Outros países, particularmente China e Rússia, estão fazendo investimentos significativos em IA para fins militares. Tais investimentos ameaçam erodir nossas vantagens tecnológicas e operacionais além de desestabilizar a ordem internacional” (Estados Unidos da América 2018, 5).

Entende-se estratégia, no que tange à política internacional, como um plano definido por um Estado nacional com a finalidade de alcançar objetivos sistêmicos e de longo prazo. A principal fonte a que recorremos para cotejarmos o documento do DoD em análise foi a *National Security Strategy*

contemporânea ao mesmo (Estados Unidos da América 2017). Trata-se de documento oficial do governo norte-americano versando sobre a “grande estratégia” do país, no qual se definem: “worldwide interests, goals, and objectives of the United States that are vital to the national security of the United States” (Snider 1995, 1). De acordo com Christopher Layne, desde o início dos anos 1940 a grande estratégia dos Estados Unidos tem como objetivo principal expandir seu poder e manter sua posição hegemônica no sistema interestatal, tendo um caráter de longo prazo:

America's actual grand strategy behavior is something else [...]. The United States consistently has sought to expand its power and attain a position of hegemony in the international system - not only after 1989 but from the early 1940s and throughout the cold war as well (Layne 2006, 25).

Tomando como base o pensamento de Carl von Clausewitz (1989) [1832], enquanto a estratégia tem um caráter sistêmico e de longo prazo – se destina a alcançar a vitória na guerra como um todo – a tática tem um caráter de curto prazo, pois está relacionada às batalhas específicas que em conjunto compõem a guerra. Ou seja, são utilizadas diferentes táticas para alcançar os objetivos definidos por uma única estratégia. Adaptando este conceito para a Política Internacional, um Estado se vale de táticas diferentes no curto ou médio prazo para alcançar as finalidades de longo prazo definidas em sua estratégia.

Como orientação metodológica, a pesquisa emprega a análise qualitativa de fontes primárias e secundárias. Procedemos ao exame do documento oficial partindo da premissa de que só podem fazer sentido a partir de uma análise crítica, tal como ocorre na atividade historiográfica. De acordo com Carr (1987, 18):

Nenhum documento pode nos dizer mais do que aquilo que o autor pensava – o que ele pensava, ou mesmo apenas o que ele queria que os outros pensassem que ele pensava, ou mesmo o que ele próprio pensava pensar. Nada disso significa alguma coisa, até que o historiador trabalhe sobre este material e decifre-o.

O objetivo deste trabalho é, então, o de analisar a estratégia dos Estados Unidos para inteligência artificial tendo como objeto o supracitado documento publicado pelo Departamento de Defesa em 2019, conjuntamente com fontes secundárias que relacionam os temas da inteligência artificial, da estratégia e da defesa. O artigo pretende então tratar do conceito de

inteligência artificial segundo a percepção de alguns especialistas na área, das perspectivas e metodologias para aplicação de IA no setor militar norte-americano e seus questionamentos éticos, da efetiva capacidade de China e a Rússia em constituírem uma ameaça à liderança tecnológica dos EUA no campo da inteligência artificial, e de como a competição nesta área está relacionada ao crescimento sino-russo em termos tecnológicos e geopolíticos. Começaremos pelo desafio sino-russo, aparente agente motor que põe em marcha a formalização de uma estratégia norte-americana.

O Desafio Sino-Russo

Em 2017, Daniel Coats, Diretor Nacional de Inteligência dos Estados Unidos, em texto submetido ao Senado norte-americano tendo como tema “ameaças mundiais”, reconheceu que a inteligência artificial é uma das tecnologias consideradas como emergentes e disruptivas, e que os investimentos de outras nações nessa área se expandem, pondo a segurança nacional norte-americana em risco. Coats afirma ainda que “as implicações das habilidades de nossos adversários em utilizar IA são potencialmente profundas e amplas” (Coats 2017, 4), e ele parece de fato ter motivos para preocupação. De acordo com Hoadley e Lucas (2018), a China é a principal competidora no mercado internacional de inteligência artificial e tem o potencial para atingir a meta definida em seu plano estratégico, de liderar globalmente em nível de investimentos no desenvolvimento de inteligência artificial, considerando suas conquistas recentes na área. Em 2015, a principal empresa chinesa no ramo, a Baidu, criou *software* de reconhecimento de linguagem com velocidade superior à atingida por cérebros humanos, um ano antes de a americana Microsoft atingir o mesmo feito. Equipes chinesas tiveram a melhor colocação na competição internacional *Large Scale Visual Recognition Challenge*, relativa a sistemas de percepção visual computacionais, nos anos de 2016 e 2017, fatos esses que, entre outros, sugerem aos analistas do presente que o esforço chinês vem logrando resultados surpreendentes, e que, por essa razão, precisam ser enfrentados (Hoadley e Lucas 2018).

Tais resultados se somam à divulgação, pelo governo chinês, em meados de 2017, de um plano de desenvolvimento para IA, que preza por aplicações desta tecnologia na economia e na sociedade chinesa de modo geral, incluindo, por exemplo, a indústria, o sistema judiciário e a segurança pública, para além do setor militar. Ao fim deste mesmo ano, o Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação lançou seu plano de ação para impulsionar o desenvolvimento de inteligência artificial entre os anos de 2018 a 2020, tal como preconizado pela estratégia geral nacional, definindo

metas objetivas para a criação de produtos, tais como veículos conectados em rede, robôs inteligentes e sistemas de identificação de vídeo (Fischer 2018).

De acordo com Kania (2017), o setor militar chinês vem sendo também influenciado pelos planos estratégicos americanos para inovação em inteligência artificial, de modo que a dinâmica entre os grandes players no sistema interestatal capitalista contemporâneo acaba por gerar um circuito de retroalimentação, em que a expectativa de avanços por parte de um competidor acelera investimentos e tomada de decisões em outro. A autora afirma ainda que o princípio norteador da estratégia chinesa na aplicação desse tipo de tecnologia à guerra é o da busca por incrementos em termos de consciência situacional em campo de batalha (*situation awareness*), com base em computadores equipados com algoritmos capazes de empreender a análise de grandes quantidades de informação (*big data*) de modo rápido e eficiente. Em suma, o governo chinês entende que, a partir de desenvolvimentos no campo da inteligência artificial aplicados ao setor comercial civil, ganhos de escala serão alcançados, com inequívocos impactos na produção de artefatos e *software* voltados para a ação militar, capazes assim de expandir o poder das forças armadas chinesas em termos de C4ISR (*command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, reconnaissance*)³. Tanto a noção de “uso dual” quanto a relação entre IA e consciência situacional compõem o horizonte estratégico de curto prazo que vem sendo buscado em certa medida pelas quatro grandes potências, cada qual em diferentes graus de prioridade. Assim, a percepção desse horizonte tecnológico por parte do governo chinês revela, antes de tudo, um jogo jogado em conjunto pelas grandes potências, e que, desse modo, a estratégia norte-americana responde, então, a um estado de coisas influenciado pelas decisões de Pequim, mas não exatamente determinado por elas.

A Rússia é vista por Washington como outro grande rival no campo das tecnologias futuras de uso militar (o que inclui a IA), apesar da sua menor capacidade de investimento em comparação com os EUA e a China. Em 2016, foi criada pelo governo russo a “Fundação para Estudos Avançados”, que consiste em uma agência de pesquisa voltada para desenvolvimentos na área de defesa, com foco em robótica e inteligência artificial, e que organiza na forma de “elemento de dissuasão psicoinformacional” (uma das várias facetas

3 Não se deve perder de vista, contudo, que China, Índia, Rússia e Estados Unidos vêm investindo no projeto e desenvolvimento de veículos autônomos, terrestres, aéreos e marítimos, dotados, portanto, de algum grau de inteligência artificial “brando”, além do emprego da tática de drone swarms, que consiste em “enxames” de veículos aéreos não tripulados que atuam em conjunto coordenados por IA (Scharre 2014). A maturação desses desenvolvimentos, mantida a tendência atual, deverá ser mais demorada, de modo que o emprego da inteligência artificial em tarefas de ampliação de consciência situacional deverá precedê-la.

do *soft power* russo) uma conferência anual intitulada “Robotização das Forças Armadas da Federação Russa”, uma clara sinalização aos demais players de que Moscou pretende disputar espaço intensamente nessa frente. As informações desclassificadas a quem temos acesso indicam que a pesquisa russa parece, antes de tudo, buscar ganhos rápidos na produção de veículos não tripulados com grau brando de IA (Bendett 2017), o que se infere a partir do teste bem sucedido com o drone terrestre *Nerehta*, que carrega uma metralhadora de 7.62 mm e pode ser usado tanto em situações de combate quanto de logística e inteligência, e do *Sorotnik*, veículo produzido pela Kalashnikov (Hoadley e Lucas 2018). Compreendendo, contudo, a dimensão propagandística dos esforços de comunicação oficiais do governo russo, nos chama atenção o fato de que ganham maior destaque desenvolvimentos na área de armamentos letais remotamente controlados e semi autônomos, o que por hipótese nos leva à disposição dissuasória russa ao sugerir maiores avanços num campo de maturação mais lenta se comparado ao uso da inteligência artificial para consciência situacional. Desenvolvimentos em armamentos letais semi autônomos e autônomos vêm sendo empreendidos em mesmo grau de intensidade pelas demais potências, sem que fique evidente, como estratégia discursiva, a noção de que são a “linha de frente” no uso da inteligência artificial militar.

Diante do exposto, cabe a pergunta: os investimentos chineses e russos representam de fato um desafio à posição de liderança tecnológica no setor de inteligência artificial? É sabido que a Rússia dispõe de menor capacidade de investimento para desenvolver uma indústria tecnológica capaz de competir com as gigantes de tecnologia norte-americanas e chinesas, além do fato de que seu orçamento de defesa teve redução consistente nos anos de 2017 e 2018 (Hoadley e Lucas 2018). Tal fato não deve passar despercebido: o jogo da guerra ultra tecnológica não admite mínimos retrocessos, considerando que o processo de mudança tecnológica depende de cruzar “limiares tecnoparadigmáticos” a partir de pensamento e pesquisa constantes (Pavelec 2012), processo no qual as perdas de capacidade diante da contração de investimentos são assimétricas em comparação com os ganhos obtidos por cada unidade de dispêndio. Talvez não devamos nos deixar enganar pelo impacto propagandístico dos mísseis hipersônicos russos que, a despeito da ameaça que representam no curto prazo, não deverão alterar o paradigma da guerra futura. Mas, a despeito disso, certamente é cedo para diagnosticarmos alguma “falha crítica” na caminhada russa em direção ao domínio das tecnologias militares disruptivas.

A China, devido a uma maior capacidade de investimento, está se aproximando do nível de desenvolvimento de IA já presente no setor comercial

americano. De acordo com Webb (2019), das nove maiores empresas no setor de tecnologia atualmente, seis são americanas – Apple, IBM, Microsoft, Amazon, Google e Facebook – e três são chinesas – Baidu, Alibaba e Tencent. Deste modo, a competição interestatal na área de IA, além de ser resultado do avanço tecnológico chinês e, em menor escala, russo, é reflexo do crescimento econômico significativo da China, de sua projeção geopolítica e da recuperação da Rússia como potência regional.

Nos anos 2000, a Rússia se recuperou da crise econômica pela qual passou nos anos 1990, valendo-se da alta no preço das *commodities* e da mudança de estratégia a partir da ascensão de Vladimir Putin à presidência, voltando a se projetar geopoliticamente no seu entorno. Vários episódios podem ser citados nesse sentido: em resposta à “revolução colorida” ocorrida na Ucrânia em 2004, o governo russo utilizou o corte do fornecimento de gás como instrumento geopolítico para pressionar o país vizinho (Pautasso 2014); em 2008, entrou em guerra com a Geórgia, que tentou retomar as regiões da Ossétia do Sul e da Abecásia com o objetivo de se aproximar da OTAN (King 2008); em 2014, a Rússia anexou a Crimeia e apoiou as províncias insurgentes da região de Donbass, como contramedida ao golpe apoiado pelos Estados Unidos que derrubou o governo de Yanukovitch, que vinha se aproximando de Moscou e se afastando do acordo com a União Europeia (Bandeira 2016); em 2015 entrou na guerra da Síria apoiando Bashar Al Assad contra os Estados Unidos; e nas eleições americanas de 2016, despontou como pivô de investigação federal a respeito de interferência eletrônica na opinião pública, ainda não concluída. Desde a crise da Crimeia, em 2014, os EUA vêm aplicando sanções econômicas à Rússia, porém sem o efeito desejado.

A China, devido ao seu extraordinário crescimento econômico, está sendo percebida pelos Estados Unidos como principal ameaça à sua posição hegemônica. Em projeção feita pelo banco HSBC, no ano de 2030, o PIB chinês ultrapassará o americano (O Globo 2018). No bojo do crescimento da economia, o país se desenvolveu tecnologicamente e modernizou suas forças armadas, projetando poder na região do Indo-Pacífico, criando bases para assegurar o controle do Mar do Sul da China, onde disputa territórios com as Filipinas, Vietnã e Cingapura (Rolf e Agnew 2016). Por outro lado, projeta sua influência através do projeto *One Belt One Road* (OBOR), a “nova rota da seda”, para as regiões da Ásia Central e do Sudeste asiático (Chan 2017). Atualmente, o governo de Donald Trump vem travando uma guerra comercial contra a China, aumentando tarifas para entrada de seus produtos nos EUA, e sofrendo reação recíproca. Funciona desde 2001 a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), sendo formada inicialmente por China, Rússia e países da Ásia Central, exceto o Turcomenistão, contando atualmente com

Índia e Paquistão. A OCX tem como foco principal a área de segurança, porém também trata de temas de cooperação econômica e cultural. Na iniciativa OBOR também se observa essa aproximação sino-russa, a partir da acomodação de interesses mútuos por meio da integração da Rússia a novos mercados através da infraestrutura criada na Ásia Central pelos investimentos chineses, e da inserção da União Econômica Eurasiática ao projeto chinês. Deste modo, apesar de a região centro-asiática ser historicamente um espaço de influência russa, e o projeto da Nova Rota da Seda aumentar significativamente a presença chinesa na região, acredita-se que os investimentos chineses podem acabar sendo positivos nas estratégias de contenção do poder americano para ambas as potências (Makarov e Sokolova 2016).

Desse modo, é nesse quadro de “retorno da geopolítica” na segunda década do século XXI, de disposição por parte de potências revisionistas para a conquista de tecnologias disruptivas relacionadas ao futuro da guerra, e de potencial articulação estratégica de longo prazo entre Moscou e Pequim, que devemos entender a iniciativa norte-americana para o desenvolvimento de inteligência artificial militar a partir de 2018.

O Que se Entende por Inteligência Artificial?

Antes de se discutir a estratégia do Departamento de Defesa para acelerar a implantação de IA no setor militar, é importante que se defina o que é inteligência artificial. De acordo com especialistas na área, não há um sentido consensual para o termo. Para Webb (2019) a inteligência artificial consiste em um sistema autônomo de tomada de decisões e de realização de tarefas que replicam ou imitam ações humanas inteligentes, tais como reconhecimento de sons e objetos, resolução de problemas, reconhecimento de linguagem e utilização de procedimentos lógicos para atingir metas pré-definidas. A maioria dos sistemas de inteligência artificial correntes conforma-se então a um perfil “brando”, capaz de orientar máquinas na tomada de decisões simples e na execução de tarefas pré-determinadas a partir da interpretação de informações obtidas no ambiente. Hoadley e Lucas (2018) avançam na definição, incorporando a ideia de que sistemas artificialmente inteligentes são capazes de executar tarefas em circunstâncias ambientais variadas e imprevisíveis, com graus variados de supervisão humana, além de serem capazes de “aprender pela experiência” e de otimizar seu desempenho. Hoadley e Lucas lançam seu olhar para além dos desenvolvimentos de curto prazo, e entendem que o horizonte dos desenvolvimentos em inteligência artificial situa-se mais além da chamada *narrow AI*, em patamares de sofisticação que

equiparam a cognição computadorizada à inteligência humana. Entretanto, as dificuldades relativas ao desenvolvimento de uma *general AI* são reconhecidas pelo Comitê de Tecnologia do *National Science and Technology Council* (NSTC) norte-americano, e a parte do leão dos investimentos públicos e privados volta-se, no presente, para o desenvolvimento de formas restritas de cognição computadorizada, algo que, como veremos, tem impacto imediato na estratégia de curto prazo de desenvolvimento de AI militar.

Cummings (2017) entende o caráter decisivo da inteligência artificial militar no curto prazo a partir da capacidade de sistemas robóticos desenvolverem formas sofisticadas de percepção sensorial (especialmente, mas não exclusivamente, visual) e serem capazes de discernir alvos corretamente, ainda que isso não deva envolver, ainda, a capacidade de formulação de hipóteses circunstanciais a respeito da ameaça representada pelo alvo identificado, nem qualquer “cálculo ético” acerca da decisão de ataque (aspectos que configurariam um ativo militar como um LAWS – *Lethal Autonomous Weapon System*). VANTs (veículos aéreos não tripulados) estariam hoje na ponta de lança da união entre inteligência artificial restrita e plataformas armadas, na medida em que determinados modelos já são capazes de selecionar e atacar alvos, ainda que mantendo a decisão humana *on the loop* (ou seja, tomando as decisões éticas apropriadas). Cummings estabelece que um modelo de inteligência artificial militar no curto prazo deve funcionar de forma ainda pouco sofisticada a partir de uma sequência percepção–cognição–ação, ou seja: a) instrumentos que percebam o ambiente; b) que processem informações obtidas por meio de algoritmos pré-definidos não polimórficos; c) que ofereçam uma resposta a respeito da ameaça ao controlador humano, que por sua vez tome a decisão de agir. É bem verdade que hoje sistemas de armas como cruzadores com tecnologia AEGIS podem engajar alvos não identificados que se aproximem do perímetro de defesa da embarcação automaticamente (Scharre 2014), mas devemos notar que essa tecnologia ainda se baseia em algoritmos “simples”, que não são capazes de tomar decisões éticas sobre atacar ou não o inimigo baseado em um conjunto vasto e imprevisível de circunstâncias.

Ainda no campo das definições, propõe Ilachinski (2017) que um sistema artificialmente inteligente deverá ser dotado de uma interface de comunicação em duas vias entre máquina e ser humano (através de uma linguagem humana, não necessariamente verbal, que deve ser compreendida e interpretada pelo sistema); de capacidade de organização, categorização e codificação de informações (gerando “conhecimento”); de alguma capacidade de decidir acerca de cursos de ação com base em *inputs* do ambiente (ainda que não necessariamente essas decisões resultem em ações autônomas, sem

interferência humana); e de algum poder de aprender com a experiência pretérita, de detectar padrões de informação, e de se adaptar diante de circunstâncias novas (*machine learning*). Mas, na medida em que meros processos de *machine learning* não parecem ser capazes de gerar uma inteligência artificial senciente e armas letais autônomas (sem seres humanos *in* ou *on the loop*), Horowitz (2018) enfatiza que “cérebros eletrônicos” dedicados à guerra, tenderão, no curto prazo, a se a se comportar como tecnologias ditas “facilitadoras”, e não bélicas num sentido estrito, tal como foram (e seguem sendo) o motor a combustão e a eletricidade: não são tecnologias de armas propriamente, mas são viabilizadoras de táticas e estratégias determinantes na guerra moderna, além de expressarem essa condição fundamental que é o *uso dual*. Assim, como tecnologia facilitadora, o tipo de emprego mais ao alcance no curto prazo para a IA em questões militares é o da expansão das capacidades de C4ISR: processamento e interpretação de informações, emprego de algoritmos para reconhecimento e interpretação massiva de imagens, redução do estresse cognitivo imposto sobre os seres humanos na estrutura de comando na retaguarda, análise e sugestão de soluções militares ótimas para problemas informados pelo comando humano, entre outros. Em suma, nesse horizonte de curto prazo, trata-se de recrutar capacidade em inteligência artificial para aumentar a eficiência e a velocidade na realização de tarefas cognitivas regularmente empreendidas por humanos, sem que isso implique a *substituição* dos próprios humanos como agentes da guerra. É essa tendência que vemos presente no *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy*, que passaremos a analisar a seguir.

A Estratégia de Curto Prazo Norte-Americana no Emprego de IA Militar

A definição de inteligência artificial adotada pelo Departamento de Defesa converge em linhas gerais com a que vimos acima:

IA se refere à habilidade de máquinas desempenharem tarefas que normalmente requerem inteligência humana – por exemplo, reconhecimento de padrões, aprendizado pela experiência, tirar conclusões, fazer previsões e tomar providências – seja digitalmente ou através de um programa inteligente por trás de um sistema autônomo físico (Estados Unidos da América 2018, 5).

Fica claro que o Departamento de Defesa dos Estados Unidos entende a iminência da transformação do paradigma econômico industrial com base

nos desenvolvimentos em automação e *machine learning*, com inevitáveis transbordamentos sobre a área militar em competidores como a Rússia e a China, vaticinando que os custos da não implementação de uma estratégia agressiva para garantir vantagem tecnológica norte-americana nesses campos seria demasiadamente grave na manutenção da supremacia dos Estados Unidos no sistema interestatal, ampliando insustentavelmente fragilidades em termos de defesa nacional e inovação. A estratégia menciona explicitamente a necessidade de acelerar o emprego militar de IA, para além dos níveis que vêm sendo praticados desde o início da segunda década do século XXI. De acordo com Hoadley e Lucas (2018), sistemas inteligentes foram utilizados com sucesso em operações no Iraque e na Síria, com algoritmos destinados ao reconhecimento automático de alvos, e essa é uma experiência que deve lastrear o empenho do DoD em ampliar o uso da IA para funções gerais ligadas à estrutura de C4ISR, além de operações ofensivas no ciberespaço e de coordenação remota de ativos militares.

Tem-se, então, que a expansão da consciência situacional (*situational awareness*) em campo de batalha e as atividades de suporte às operações militares ganham destaque no horizonte curto de desenvolvimentos futuros, pouco se notando menções específicas à prototipagem de veículos ou armamentos autônomos. Neste sentido, diz o documento: “IA aplicada a tarefas de percepção tais como análise de imagens possibilita a extração de informações úteis a partir de dados brutos e provê os líderes de equipe com uma melhor consciência situacional” (Estados Unidos da América 2018, 11), ou ainda: “IA tem o potencial de aumentar a segurança de aeronaves, navios e veículos em operação, em situações que podem mudar rapidamente, ao alertar seus operadores sobre possíveis riscos” (Idem). No mesmo tom dizem os estrategistas do DoD: “Usaremos a IA para prever falhas em equipamentos, automatizar diagnósticos e planejar a manutenção baseada em dados sobre as condições dos equipamentos” (Idem); “IA será utilizada com o objetivo de reduzir tempo gasto em tarefas altamente repetitivas, manuais e frequentes” (Idem), possibilitando que humanos realizem somente a supervisão destas tarefas, reduzindo custos econômicos e erros de execução.

No intuito de acelerar a adoção de inteligência artificial militar, o Departamento de Defesa criou o Centro Conjunto de Inteligência Artificial – *Joint Artificial Intelligence Center* (JAIC) – trabalhando em colaboração com outros laboratórios ligados ao setor de defesa, com o DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) e outras entidades dedicadas ao desenvolvimento de técnicas e tecnologias disruptivas. Entre seus objetivos estavam o estabelecimento de uma base comum para a pesquisa e emprego de IA no âmbito dos órgãos ligados à defesa nacional norte-americana,

facilitando o planejamento e a coordenação, bem como a atração e formação de especialistas de nível internacional nesse campo. Essa última iniciativa deve ser entendida contra o pano de fundo de uma relevante polêmica envolvendo a suposta ineficiência do Departamento de Defesa norte-americano na atração e retenção de capital humano necessário para o desenvolvimento de soluções tecnológicas militares disruptivas, que decorreriam de um paradigma burocrático considerado obsoleto. Não sabemos se a cooperação entre o JAIC e demais órgãos do setor de defesa resultará em uma política dinâmica de atração de talentos no estilo *hire and hoard* e em formas de organização do trabalho criativo descentralizadas e meritocráticas – gerando como efeito colateral atritos com a hierarquia militar – tal como preconizado por Michael Nayak (Nayak 2018), mas a menção ao problema do recrutamento é um indício de que a política de pessoal no setor de defesa norte-americano pode estar sendo impactada pela consciência de que o “padrão Guerra Fria” não poderá ser continuado na guerra futura.

O foco de atuação do JAIC deverá ser então a identificação de missões prioritárias para a entrega de protótipos para testes por diferentes agências associadas, e a seleção de parceiros do setor acadêmico e comercial interessados na padronização de tecnologias e procedimentos nas áreas de dados, testes, avaliação e cibersegurança. A partir de tais experiências iniciais, o JAIC deverá utilizar as lições aprendidas para repeti-las em outros projetos, de modo a disseminar a IA no Departamento de Defesa. A metodologia contida na estratégia para tais experiências propõe a dissolução da divisão tradicional entre pesquisa e operação (*learn by doing*), pondo tecnologias em fase de testes diretamente em uso de modo a fazer frente aos avanços do adversário com a maior brevidade possível. O argumento utilizado para sustentar tal metodologia é o de que, apesar dos erros e da fragilidade de sistemas em fase de desenvolvimento, avanços podem ser acelerados através do *feedback* dado pelos usuários.

A Defesa do Uso Ético de AI Militar Oculta a Impossibilidade de LAWS no Curto Prazo?

A defesa da pesquisa e do uso de inteligência artificial dentro de parâmetros éticos determinados é elemento destacado na estratégia do Departamento de Defesa dos Estados Unidos. O documento comunica uma ideia de preocupação com valores humanitários e com a ética da guerra, em contraposição com o que supostamente seriam as diretrizes russas e chinesas nesse campo: ambas são criticadas por preconizarem investimentos

tecnológicos que “levantam questões relativas às normas internacionais e os direitos humanos” (Estados Unidos da América 2018, 5). Essa postura destoa do significativo abandono da busca por uma “hegemonia ética e cultural” por parte do governo de Washington na *National Security Strategy of the United States of America* de 2017 (Estados Unidos da América 2017), ao reconhecer-se que os valores americanos não são autoevidentes nem universais, e que, portanto, a postura dos Estados Unidos no sistema interestatal será de enfrentamento (incluindo o uso da força) de modo a garantir seus interesses nacionais. Ao mesmo tempo em que abandonam sua postura de paladinos do sistema interestatal, afirma Fiori, os Estados Unidos “se propõem a retomar a liderança mundial do processo de inovação tecnológica em todos os campos do conhecimento e, em particular, no campo da guerra e dos armamentos atômicos” (Fiori 2018, 399). É nessa interseção entre a renúncia em assumir o papel de *hegemon* ético, a busca pela supremacia tecnológica, e a denúncia de violações éticas no desenvolvimento de tecnologias militares disruptivas pelos seus adversários no sistema, que devemos entender a narrativa construída pelo Departamento de Defesa.

A “preocupação ética” norte-americana é fundamentalmente mencionada quando se trata do desenvolvimento e emprego de LAWS (sistemas de armas letais autônomas) e de outros dispositivos semi autônomos, o que vemos através da menção da *DoD Directive 3000.09*, que:

[...] estabelece princípios para minimizar a probabilidade e as consequências de falhas em sistemas de armas autônomos e semiautônomos que podem levar a engajamentos não intencionais. A Diretiva prevê que sistemas de armas autônomas e semiautônomas sejam construídos para permitir que comandantes e operadores exerçam níveis apropriados de julgamento humano sobre o uso da força (Estados Unidos da América 2018, 15).

Ayoub e Payne (2018) fazem coro às “preocupações éticas” norte-americanas, perguntando-se como uma arma letal autônoma poderia ser capaz de escolher entre o valor de diferentes vidas humanas e em que circunstâncias a IA deveria sacrificar certas vidas em favor de outras, apontando a natureza subjetiva de diversas situações de combate que não podem ser traduzidas diretamente por meio de protocolos ou regras de engajamento para sistemas inteligentes. Discussão análoga se dá no setor civil no que diz respeito a veículos autônomos, que em situações de acidente podem escolher entre preservar uma vida em detrimento de outra. Horowitz (2018) questiona-se a respeito de quantos “desvios éticos” e danos colaterais seriam causados em uma guerra combatida na “velocidade das máquinas”, enquanto Cummings (2017) defende a pertinência de *fail-safe mechanisms* que mantenham os

humanos no circuito decisório de um sistema autônomo embora, nesse caso, ganharia vantagem inevitavelmente aquele combatente que removesse tais mecanismos de segurança, aumentando a velocidade de resposta de suas armas autônomas mesmo que em prejuízo dos valores humanitários.

Em suma, sem que se minimize a importância da discussão a respeito desse tema na sociedade civil, a defesa de uma “ética da guerra robótica” por parte do Departamento de Defesa dos Estados Unidos ao final da segunda década do século XXI deve ser entendida à luz das seguintes evidências: 1) os Estados Unidos não dominam atualmente qualquer tecnologia de armamentos autônomos que tenha operacionalidade em campo de batalha; 2) por enquanto, nenhuma das potências da guerra do futuro parece dominar essa tecnologia; 3) o governo russo insiste textualmente em que os armamentos autônomos letais são prioridade em sua estratégia de desenvolvimento de inteligência artificial militar. Desse modo, enquanto os Estados Unidos não têm o controle dos “pontos elevados” nesse campo de batalha, e a Rússia parece correr contra o tempo, não espanta que o governo norte-americano invoque todo um instrumental ético-moral na tentativa de conter seus adversários, ainda que seja pelo direcionamento da opinião internacional contra os “abusos” que podem ser cometidos pelas potências revisionistas. Em outros tempos era esse o papel dos “regimes legais internacionais”, de que a corrida espacial, por exemplo, está repleta: enquanto o domínio das tecnologias de armamentização do espaço orbital foi proibitivo para todos os competidores, abundaram diplomas como o *Outer Space Treaty* (1967), estabelecendo o espaço extraterrestre como “santuário da humanidade”, e o *Moon Treaty* (1979) em que o satélite natural da Terra era tratado como “província da humanidade”. No século XXI, momento em que essas tecnologias de armamentização do espaço se tornaram viáveis, diz Dolman::

[...] os Estados Unidos devem declarar que estão se retirando do regime espacial corrente e anunciar que estabelecerão um princípio de soberania de livre-mercado no espaço [...] os Estados Unidos devem de uma vez por todas conquistar pelo controle militar a órbita baixa da Terra. Desse ponto de vantagem [...] armas laser ou cinéticas dispostas no espaço deverão prevenir qualquer outro estado de dispor de ativos em órbita, e poderão efetivamente engajar e destruir instalações antissatélite inimigas na superfície planetária (Dolman 2002, 154).

A mesma lógica se aplica ao desenvolvimento da inteligência artificial militar hoje. A incapacidade de controle das tecnologias de plataformas militares autônomas engendra “impulsos ético-legalistas” norte-americanos, que cairão por terra tão logo a capacidade de estabelecer a supremacia

seja alcançada. Entretanto, a possibilidade de se estabelecer um regime internacional de não proliferação de *softwares* é algo pouco factível:

O *Software* é mais difuso e avança mais rapidamente que o *hardware*. *Software*, em termos práticos, não tem custo de replicação e transmissão, tornando-o facilmente copiado, roubado e produzido em larga escala. Diminuir o ritmo da difusão de hardware como mísseis e drones é difícil, mas interromper a proliferação de *softwares* é praticamente impossível (Ewers et al. 2017, 14).

Assim sendo, diante das dificuldades de *enforcement* de instrumentos do direito internacional para prevenir a elaboração e a difusão de algoritmos de inteligência artificial, e diante da impossibilidade de serem banidos os supercomputadores necessários para seu desenvolvimento – na circunstância de seu *uso dual* –, o DoD apela para ferramentas que, na corrente estratégia nacional norte-americana, parecem anacrônicas, se o objetivo principal da iniciativa não fosse justamente o de garantir a supremacia tecnológica dos Estados Unidos. Para tal, recorrer provisoriamente à velha retórica universalista dos “valores democráticos e humanitários” certamente vem a calhar, especialmente se ela se presta à sua antítese, a defesa dos interesses supremacistas norte-americanos num cenário de nítido “retorno da geopolítica” global. Devemos esperar que, uma vez dominada a tecnologia de armas autônomas pelos Estados Unidos, todo esse recitativo ético-humanitário acerca da inteligência artificial vá ser exclusividade de acadêmicos, de lideranças inconformadas da sociedade civil, ou das chancelarias de governos periféricos.

Considerações Finais

A estratégia de inteligência artificial formalizada em 2018 pelo Departamento de Defesa norte-americano é, sem dúvida, uma resposta normativa e operacional, mas igualmente discursiva, guiada pela percepção de ameaça representada pelas iniciativas sino-russas nesse campo tecnológico. O horizonte de curto prazo, ao apontar para a maior factibilidade do emprego de sistemas inteligentes em funções de comando, controle, comunicações, inteligência, reconhecimento e vigilância (C4ISR) em detrimento das armas autônomas não letais (LAWS) direciona a estratégia norte-americana para empreender esforços nesse sentido, enquanto faz coro com uma parcela da opinião internacional de especialistas e ativistas que entendem os perigos éticos e humanitários da produção de “robôs assassinos”. É nítido, contudo, que a

pesquisa e os testes com plataformas autônomas letais nos Estados Unidos seguem em ritmo acelerado, considerando que seus principais concorrentes russo-chineses também o fazem (Scharre 2014). China e Rússia são definidas na estratégia de segurança nacional divulgada pela atual administração de Donald Trump como potências revisionistas, desejosas de “moldar o mundo” de forma contrária aos interesses americanos (Estados Unidos da América 2017). A estratégia do DoD para uso militar de inteligência artificial se insere discursiva e programaticamente nesta perspectiva de competição geopolítica contra a China e a Rússia. Nela, o governo norte-americano, ainda que siga sustentando seu papel de “bússola moral” do sistema interestatal capitalista, visa inequivocamente manter a liderança tecnológica americana em todos os campos de tecnologias disruptivas voltadas para a guerra futura, e que garantam o objetivo principal a ser alcançado a partir da reorientação estratégica geral da Era Trump, que é a garantia dos interesses nacionais norte-americanos num cenário geopolítico de extrema competição, independentemente de quaisquer considerações “globalistas” ou pró-sistêmicas.

REFERÊNCIAS

- Ayoub, Kareem; Payne, Kenneth. 2016. “Strategy in the age of artificial intelligence”. *Journal of Strategic Studies* 39 (5-6): 793-819. <https://doi.org/10.1080/01402390.2015.1088838>>.
- Bendett, Samuel. 2017. “Red Robots Rising: Behind the Rapid Development of Russian Unmanned Military Systems”. *The Strategy Bridge*, December 12, 2017. Access on Jul. 05, 2019. <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/12/12/red-robots-rising-behind-the-rapid-development-of-russian-unmanned-military-systems>.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 2016. *A Desordem Mundial, o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Chan, Sarah. 2019. “The Belt and Road Initiative: Implications for China and East Asian Economies”. *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 35 (2): 52-78. <https://rauli.cbs.dk/index.php/cjas/article/view/5446>.
- Carr, Eric H. 1987. *O que é História?*. 5a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Clausewitz, Carl Von. [1832] 1989. *On War*. Princeton: Princeton University Press.
- Coats, Daniel R. 2017. “Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community”. *Senate Select Committee on Intelligence*. May 11, 2017. Acesso em Jul 02, 2019. <https://www.hsdl.org/?view&did=820727>.

- Cummings, M. 2017. "Artificial intelligence and the future of warfare". *Research Paper of the Royal Institute of International Affairs*, n. 208223. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-01-26-artificial-intelligence-future-warfare-cummings-final.pdf>.
- Daws, Ryan. 2019. "Putin outlines Russia's national AI strategy priorities". *AI News*, May 31, 2019. <https://www.artificialintelligence-news.com/2019/05/31/putin-russia-national-ai-strategy-priorities/>.
- Dolman, Everett. 2002. *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*. Londres: Frank Cass.
- Estados Unidos da América. 2017. *National Security Strategy of the United States of America (NSSUSA)*, 2017. Access on Jul. 02, 2019. <http://nssarchive.us/>.
- Estados Unidos da América. 2018. *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy*, DoD, 2018. Access on Jun. 24, 2019. <https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF>.
- Ewers, E. et al. 2017. Drone proliferation: policy choices for the Trump administration. *Washington: Center for a New American Security*, 2017. Access on Jun. 24, 2019. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/CNASReport-DroneProliferation-Final.pdf>.
- Fiori, José Luís. 2018. "Ética cultural e guerra infinita". In: Fiori, José Luís (org). *Sobre a Guerra*. p. 397- 404, Petrópolis: Vozes.
- Fischer, Sophie-Charlotte. *Artificial intelligence: China's High Tech Ambitions*. CSS ETH Zurich, nffl 220, February 2018. Access on Jun. 24, 2019. <https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securitiesstudies/pdfs/CSSAnalyse220-EN.pdf>.
- Hoadley, Daniel; Lucas, Nathan. 2018. "Artificial Intelligence and National Security". *Congressional Research Service*. April 26, 2018. Access on Jul. 03, 2019. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45178.pdf>.
- Horowitz, M. 2018. "Artificial intelligence, international competition and the balance of power". *Texas National Security Review* 1 (3): 36-57. <https://doi.org/10.15781/T2639KP49>.
- Ilachinski, Andrew. 2017. *AI, Robots and Swarms: Issues, Questions, and Recommended Studies*. Virginia: CNA Analysis & Solutions, 2017. Access on Jul. 02, 2019. https://www.cna.org/cna_files/pdf/DRM-2017-U-014796-Final.pdf.

- Kania, Elsa B. 2017. "Battlefield Singularity: Artificial Intelligence, Military Revolution, and China's Future Military Power". *Center for a New American Security*, November 28, 2017. Access on Jul. 02, 2019. <https://www.jstor.org/stable/resrep16985>.
- King, Charles. 2019. "The Five-Day War: Managing Moscow After the Georgia Crisis". *Foreign Affairs* 87 (6): 2-11. <https://www.jstor.org/stable/20699368>.
- Layne, Christopher. 2006. *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca: Cornell University Press.
- Makarov, Igor; Sokolova, Anna. 2016. "The Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt: Opportunities for Russia". *International Organisations Research Journal* 11 (2): 40-57. <https://iorj.hse.ru/en/2016-11-2/186076139.html>.
- Nayak, Michael. 2018. "Fighting a War in Space: the case for a Space Innovation Force". *Astropolitics* 16 (2): 157-173. <https://doi.org/10.1080/14777622.2018.1486173>.
- O Globo. 2018. "A China deve se tornar maior economia do mundo até 2030, prevê HSBC". *O Globo*, September 26, 2018. <https://oglobo.globo.com/economia/china-deve-se-tornar-maior-economia-do-mundo-ate-2030-preve-hsbc-23103657>.
- Pautasso, Diego. 2014. "Da política de contenção à reemergência: a Rússia volta ao tabuleiro". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais* 3 (6): 73-94. <http://www.seer.ufrgs.br/austral/article/download/51284/33167>.
- Pavelec, Sterling. 2012. "The Inevitability of the Weaponization of Space: Technological Constructivism Versus Determinism". *Astropolitics* 10 (1): 39-48. <https://doi.org/10.1080/14777622.2012.647392>.
- Rolf, Steve; Agnew, John. 2016. "Sovereignty regimes in the South China Sea: assessing contemporary Sino-US relations". *Eurasian Geography and Economics* 57 (2): 249-273. <https://doi.org/10.1080/15387216.2016.1234403>.
- Scharre, P. 2014. *Robotics on the battlefield, part II: the coming swarm*. Washington: Center for a New American Security, 61p. Access on May 03, 2019. <https://www.jstor.org/stable/resrepo6226>.
- Tass. 2019. "Putin orders to develop national strategy on AI by Summer". *Russian News Agency*, June 24, 2019. <https://tass.com/economy/1046645>.
- Webb, Amy. 2019. *The Big Nine: How the Tech Titans & Their Thinking Machines Could Warp Humanity*. New York: Public Affairs.

RESUMO

Esse artigo analisa a iniciativa do Departamento de Defesa norte-americano formalizada no documento *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy*, concluindo que a ênfase norte-americana no emprego da inteligência artificial para a ampliação de capacidades de C4ISR (comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, reconhecimento e vigilância), e a denúncia dos “riscos éticos” envolvendo armas autônomas letais (LAWS), são estratégias narrativas que visam lidar no curto prazo com a impossibilidade de domínio operacional das tecnologias de plataformas militares autônomas por parte das agências de tecnologia norte-americanas, e com a determinação russa em desenvolver esses sistemas letais.

PALAVRAS-CHAVE

Inteligência Artificial; Guerra; Estratégia.

Recebido em 06 de outubro de 2019

Aprovado em 28 de março de 2021

A IMPORTÂNCIA DO ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA RUSSA¹

Seyed Javad Emam Jomehzadeh²

Sanaz Rostamjabri³

Mahnaz Goodarzi⁴

Introdução

A importância das questões internacionais, especialmente na tensa região do Oriente Médio, assim como o teste do poder de potências estrangeiras para ter mais influência na região, levou a diversas pesquisas nesse campo. Na medida em que a região do Oriente Médio sempre foi repleta de conflitos, qualquer potência pode invadir a região. Portanto, é difícil para qualquer nação ser capaz de conquistar a confiança dos países na região (Shokoohi 2011).

À medida que a Rússia estava enfrentando muitos problemas após o colapso da União Soviética, Putin tentou primeiramente promover o ressurgimento da política interna com uma abordagem pragmática para entrar na arena internacional. Assim, depois de solucionar os problemas internos, poder-se-ia afirmar seu poder internacional. Nesse sentido, a política regional tem sido muito importante e a região do Oriente Médio vem atraindo o interesse de grandes potências há algum tempo, incluindo o da Rússia e dos Estados Unidos.

O governo russo sob a liderança de Putin está tentando diferenciar sua

¹ Esse artigo foi originado da dissertação de mestrado em Relações Internacionais de Sanaz Rostam Jabri, intitulada “Analysis of Russia’s foreign policy towards the Middle East during the second term of Vladimir Putin (2016-2012)” sob orientação do Prof. Dr. Seyed Javad Emam Jomehzadeh.

² Professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Isfahan University, Isfahan, Irã. jomehzadeh@aftermail.ir

³ Doutorado do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais Khorasgan Branch, na Islamic Azad University, Isfahan, Irã. rostamijabri@aftermail.ir

⁴ Doutorado do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais Khorasgan Branch, na Islamic Azad University, Isfahan, Irã. goodarzi@aftermail.ir

política nesta região da dos Estados Unidos, especialmente em seu segundo mandato. As prioridades de Putin são construir relações equilibradas e estáveis com todos os governos e atores da região do Oriente Médio. De acordo com porta-vozes oficiais do Kremlin, a única forma de proteger suas fronteiras ao sul, bem como a região da Ásia Central e o Cáucaso, do desenvolvimento do terrorismo no Oriente Médio, do fundamentalismo religioso, de armas de destruição em massa, etc., é usar vários mecanismos e instrumentos próximos ao países na região (Kiani 2009).

Motivos da Rússia para sua Projeção no Oriente Médio

A presença da Rússia no Oriente Médio se baseia em vários fatores importantes. O primeiro fator é manter o status quo na região; o segundo fator para a presença da Rússia no Oriente Médio é a guerra contra o terror e a prevenção de sua disseminação para a Rússia; e, por fim, deve-se observar que, à medida que diminui a presença e o envolvimento dos EUA no Oriente Médio, a Rússia busca expandir sua influência na região. Isso oferece uma boa oportunidade para a Rússia como um ator ativo de exercer seu poder além de suas fronteiras quando ameaçada (Khalabenikov 2016).

Uma das principais preocupações da Rússia são os significativos recursos energéticos de hidrocarbonetos que existem no Oriente Médio e as exportações de petróleo e gás também são muito importantes para a Rússia. Ao mesmo tempo, a exportação de armas militares para essa região também é muito importante para a Rússia, e pode-se dizer que é um mercado com uma perspectiva muito grande para a Rússia. Além disso, deve-se notar que o Oriente Médio é muito importante na luta contra o terrorismo. Como disse o presidente russo Vladimir Putin, é melhor para a Rússia lutar contra o terrorismo em áreas mais remotas do que em seu próprio país. Mas, em geral, as expectativas da Rússia em relação ao Oriente Médio incluem vários aspectos importantes de segurança nacional e um papel global.

Nesse sentido, a Rússia almeja, como primeira prioridade, fazer recuar os jihadistas, já que ao menos 2.500 cidadãos russos e centenas de cidadãos de outros países da CEI estão prontos para se juntar ao Estado Islâmico (ISIS) na Síria e no Iraque. O retorno desses combatentes é em si uma ameaça real, tal como na Europa Ocidental. Como Moscou é a segunda maior cidade no mundo muçulmano na Europa, com uma população de cerca de 2,5 milhões, o Kremlin leva a sério a ameaça do extremismo.

A segunda questão é a rivalidade estratégica com os Estados Unidos. Esta é uma rivalidade tradicional entre Moscou e Washington. A terceira

prioridade se refere à relevância da região do Oriente Médio na produção de energia, uma vez que os preços globais do petróleo são críticos para a economia russa. Isso é evidenciado por acordos de cartel com os principais produtores da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) - ou esforços para resolver os conflitos existentes, particularmente a competição entre a Arábia Saudita e o Irã.

O quarto fator que mostra a importância do Oriente Médio está ligada à sua relevância como um atraente mercado consumidor de bens e armas. A guerra na Síria mostrou que a Rússia é capaz de produzir, implantar e apoiar avançados sistemas de armas que vão desde mísseis de cruzeiro de médio calibre até jatos de combate SU -35 e sistemas de defesa antimísseis S-400. Finalmente, a guerra civil síria mostrou que a lealdade de Moscou a seus aliados é mais forte do que a de Washington aos seus aliados (Cohen 2017).

As Principais Razões para a Atenção da Rússia ao Oriente Médio

Durante o primeiro mandato de Vladimir Putin, a Rússia enfatizou a necessidade de cooperação total com o Ocidente, especialmente com os Estados Unidos, de modo que a região do Oriente Médio não desempenhasse um papel importante na política externa russa durante aqueles anos (Kolaei 2007). No entanto, sob o segundo mandato de Putin, a atenção da Rússia para o Oriente Médio cresceu (Khalabnikov 2016).

A Rússia persegue um número de interesses no Oriente Médio, incluindo interesses econômicos. Ciente da fraqueza econômica da Rússia, Putin está tentando salvar a política externa da Rússia e se engajar em uma diplomacia econômica séria (Kolai e Nouri 2011). Isso pode ser visto claramente na primeira e na segunda visitas de Putin ao Oriente Médio em 2005 e 2007. Putin foi acompanhado por chefes de duas empresas de armamentos, MIG e Rosoburn Sport, durante as suas visitas à Arábia Saudita, ao Egito, ao Catar e à Jordânia. Essas ações mostram que a Rússia presta atenção especial às relações com economias em desenvolvimento da região do Oriente Médio, a fim de gerar receitas externas. Ademais, deve ser mencionado que, na verdade, a Rússia não quer apenas expandir o mercado de vendas de armas no Oriente Médio, mas também almeja assumir um papel no setor de energia desses países (Kiani 2007).

Em termos de segurança, o Oriente Médio é de particular importância para a política externa russa. Após o colapso da União Soviética, novos países emergiram nas fronteiras do sul da Rússia, nas quais cerca de 20 milhões de

pessoas são muçulmanos. O que aconteceu após o colapso da União Soviética em algumas partes muçulmanas da Rússia, incluindo as guerras da Rússia com a Chechênia, espalhou pessimismo entre os muçulmanos, e a Rússia foi declarada inimiga do Islã. Na verdade, a Rússia teme a propagação do extremismo religioso nas regiões sob a influência deste, razão pela qual tenta estabilizar a região e manter relações equilibradas com os países da região. A Rússia quer estabelecer paz e estabilidade no Oriente Médio e, por isso, apoia a elaboração de um plano de ação no Oriente Médio, pois, assim, pode fortalecer a sua posição na região (Mousavi 2006).

O Oriente Médio também é politicamente importante para a Rússia. Nesse contexto, deve-se prestar atenção às relações da Rússia com os Estados Unidos. De fato, a presença da Rússia no Oriente Médio depende da extensão da presença dos EUA na periferia e no quintal da Rússia. De fato, a proximidade dos EUA com alguns países ao sul da Rússia, incluindo a Geórgia, fortalece as relações da Rússia com alguns países no Oriente Médio, incluindo a Síria e o Irã, e até mesmo com grupos palestinos como o Hamas, para colocar os Estados Unidos em uma posição mais delicada. Além disso, a Rússia tenta limitar a influência do país nas regiões da Ásia Central, do Cáucaso e do Oriente Médio (Kiani 2007).

Razões Securitárias

O principal condutor da política externa russa no Oriente Médio é a segurança. A Rússia está ciente de que o cenário de segurança no Oriente Médio não é claro devido ao aprofundamento das divisões étnicas e sectárias e à intensificação do fundamentalismo. Isso representa uma preocupação séria. A religião da maioria da população da Ásia Central é o Islã. No sul do Cáucaso, o Azerbaijão é um país muçulmano, e a Geórgia e a Armênia têm pequenas populações muçulmanas. Não é exagero que as tensões no Oriente Médio aumentem as tendências islâmicas anti-russas no exterior. Um exemplo claro disso são os problemas enfrentados pelos líderes dos governos da Ásia Central durante o regime do Talibã no Afeganistão. Em geral, esses líderes são pró-russos e, portanto, o fundamentalismo islâmico é uma ameaça aos interesses da Rússia. Além disso, Moscou se preocupa com as tendências políticas que surgirão entre os muçulmanos deste país no futuro (Deilami 2011).

Outra preocupação securitária da Rússia decorre de sua posição como uma potência mundial. Moscou tenta recorrer aos meios militares o mínimo possível para atingir seus objetivos na Europa. Em tal ambiente, a realidade de que a Europa precisa do gás russo é uma boa forma de contrapor políticas

dessa região e de outras áreas vizinhas que possam ameaçar a segurança e os interesses da Rússia. Quando a Ucrânia e a Geórgia anunciaram sua intenção de aderir à OTAN, a Rússia respondeu restringindo o fornecimento de gás a esses países. Enquanto isso, a Velha Europa, especialmente a Alemanha, urgiu Kiev e Tbilisi a prestarem mais atenção às preocupações da Rússia. Portanto, o gás é uma ferramenta estratégica e de segurança para a Rússia. Moscou está tentando manter a dependência da Europa ao gás russo. Em anos recentes, a Europa se voltou para o Oriente Médio para diversificar seu fornecimento de gás, uma política que preocupa a Rússia (Deilami 2011).

A Rússia entrou no programa de gás do Oriente Médio para conter os esforços que possam ameaçar o seu poder no setor de energia. Embora essa mudança seja de natureza econômica, ela tem, na verdade, significativas implicações estratégicas e securitárias. Moscou, como mencionado anteriormente, tentará não prejudicar o acesso russo aos mercados europeus e irá equilibrar o Oriente Médio. Além disso, no contexto de se tornar uma superpotência, a Rússia vê seu poder no setor de energia como uma prioridade inevitável, caso ela participe de programas e projetos de gás no Oriente Médio e no Golfo Pérsico (Hosseini 2006).

Razões Políticas (Restauração da Política Externa)

A agenda da Rússia na região do Oriente Médio também tem objetivos e abordagens políticas. Uma delas é restaurar a imagem manchada da Rússia entre os muçulmanos do mundo. A Nova Rússia (conhecida como a maior herdeira do Império Soviético) tomou medidas que ofenderam os muçulmanos em todo o mundo. A mais importante delas foi a repressão brutal do movimento de independência da Chechênia. Embora a Rússia tenha falhado em controlar a crise em 1994 durante a presidência de Iéltsin, Putin adotou políticas duras e até desumanas em 1999 que suprimiram severamente as tendências separatistas do povo muçulmano checheno (Friedman 2006).

Durante o segundo mandato de Putin, a Rússia abriu um novo capítulo em suas relações com o Oriente Médio. Além da Turquia, Irã e Síria, o Kremlin estava ansioso para expandir suas relações com aliados que estavam mais próximos aos Estados Unidos. O aprofundamento das relações com Catar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Jordânia e Egito deve ser visto neste contexto. Isso aumenta a presença de Moscou no Oriente Médio e tem um impacto positivo no poder de barganha do Kremlin frente a frente à Casa Branca. O envolvimento dos EUA no Iraque e no Afeganistão, restringindo o terrorismo e o fundamentalismo no Oriente Médio, no Sul da Ásia e na

Ásia Central, o programa nuclear do Irã, o processo de paz árabe-israelense e o controle de armas de destruição em massa são, de acordo com políticos russos, uma questão delicada. O documento U.S. Foreign Policy Energies também foi analisado para dar sentido a este cenário e para criar um terreno adequado para a Rússia desempenhar seu papel (Friedman 2006).

Os esforços políticos da Rússia para estabelecer relações com o Oriente Médio estão dentro da estrutura dos objetivos de segurança da Rússia. Em particular, o desenvolvimento das relações com países anteriormente citados, como a Arábia Saudita, o Qatar e os Emirados Árabes Unidos e, em certa medida, o Egito, deve ser visto no contexto dos esforços de Moscou para conter o salafismo no sul e no norte do Cáucaso. Embora existam mais apoiadores estrangeiros de grupos salafistas no Cáucaso do que no Oriente Médio, parece que a Rússia vai limitar suas relações com eles. Entretanto, a Rússia escolheu um caminho diferente e está tentando incrementar a sua influência diplomática para conter e controlar os extremistas salafistas por meio desses governos (Deilami 2011).

Razões Econômicas

O Oriente Médio é importante para qualquer economia em crescimento. Devido às significativas reservas em dólares obtidas pelo petróleo, os países desta região conseguem desfrutar dos luxos e produtos avançados do mundo. A parte de Israel, da Turquia e, até certo ponto, do Irã, a maioria dos outros países atendem suas necessidades pelo exterior. Além disso, esses países estão entre os maiores compradores de armas do mundo. Esses países também expressaram recentemente o desejo de tirar vantagem da indústria nuclear, especialmente na área de geração de energia, e há oportunidades adequadas para a Rússia nas áreas acima (Bremer e Charap 2007).

As características econômicas positivas da era Putin confirmam seu foco na economia. Analistas dizem que Putin foi o primeiro político a atribuir explicitamente a fraqueza econômica da Rússia ao seu comportamento passivo na década de 1990, e esse entendimento ressalta a importância dele. Segundo Putin, sem a convergência com as estruturas da economia internacional, é impossível atingir o nível desejado de desenvolvimento econômico e social. Caso contrário, o processo de desenvolvimento será lento e difícil (Bremer e Charap 2007).

Os Interesses da Rússia no Oriente Médio

Interesses Econômicos

Em 2017, a economia russa sofreu pesadas perdas devido à queda dos preços internacionais do petróleo. O monopólio da Crimeia, as sanções e outros problemas estruturais pressionaram o orçamento do Estado. Nessas circunstâncias, foram buscadas fontes confiáveis de receita, o que mudou a percepção da Rússia sobre as oportunidades de comércio no Oriente Médio. Como resultado, a priorização de ganhos econômicos levou a um aumento significativo da atividade russa no Oriente Médio e no volume de comércio entre a Rússia e a região entre 2012 e 2017. Dados os desafios que a economia russa enfrenta, a cooperação com os países do Oriente Médio tornou-se mais importante por várias razões. Em primeiro lugar, as relações comerciais têm aumentado desde o início dos anos 2000. O fato da balança comercial russa no Oriente Médio ser favorável à Rússia torna a região um mercado atraente para bens russos - equipamento militar, maquinário, petróleo e gás, petroquímicos, metalurgia e produtos agrícolas. Nesse sentido, o comércio com a região é útil para implementar a estratégia de diversificação econômica do governo. Além disso, apesar da participação relativamente pequena de petróleo e gás (em comparação com os produtos petroquímicos) nas exportações russas para o Oriente Médio, Moscou vê o potencial desta região como mercado comprador de seu gás natural. A Rússia também está promovendo sua indústria espacial no Oriente Médio com produtos como o sistema de navegação por satélite GLONASS. De 2012 a 2017, a cooperação com os países do Oriente Médio no campo da energia nuclear é outro foco do comércio russo (Kajanov 2018).

Uma das principais razões da cooperação da Rússia com países na região é compensar o impacto negativo das sanções ocidentais contra a Rússia. Assim, os países do Oriente Médio ganharam importância como exportadores agrícolas, cuja produção pode ajudar a substituir os produtos europeus sob sanções anti-russas (Kajanov 2018).

Interesses de Energia

A Rússia tem interesses econômicos e comerciais no setor de energia no Oriente Médio. Essa energia inclui energia nuclear e petróleo e gás. As empresas estatais russas, como a Gazprom e a Rosatom (Companhia Estatal de Energia Nuclear), buscam importantes interesses em energia

nos principais mercados de consumo, campos de petróleo e gás e clientes de infraestrutura de energia nuclear em países como Irã, Iraque, Turquia, Curdistão e no Mediterrâneo Oriental. Lentamente, a Rosatom expandiu suas operações no Oriente Médio em anos recentes, construindo reatores no Irã, Egito, Jordânia e Turquia. Ela também abriu um escritório regional em Dubai na esperança de estabelecer novos vínculos com os Emirados Árabes Unidos e a Arábia Saudita para aumentar sua capacidade de energia nuclear. Flutuações nos mercados globais de energia e a crescente dependência da Rússia sobre as receitas do petróleo, como resultado do declínio do poder econômico devido às sanções ocidentais, aumentaram a pressão sobre Moscou para alcançar os mercados de energia do Oriente Médio (Saden et al. 2017).

Interesses do Comércio de Armas

O mercado de armas do Oriente Médio não é novo para a Rússia. A União Soviética exportou armas para Argélia, Egito, Síria, Iraque, Irã, Líbia, Sudão e Iêmen. Porém, o colapso da União Soviética reduziu as exportações de armas da Rússia. A indústria de armamentos da Rússia foi prejudicada pelas políticas governamentais de Boris Iéltsin e, além disso, importantes fábricas russas no território das novas repúblicas tornaram-se independentes, o que levou à perda de portos como os de Odessa e Ilyichevsk, que eram importantes depósitos de armas (Kayanov 2016).

Pelo menos desde 1999, a Rússia é um dos maiores exportadores de armas do mundo. Nos últimos anos, a região do Oriente Médio e do Norte da África (MENA) se tornou o segundo mercado de armas russo mais importante depois da Ásia. De 2000 a 2016, a região do Oriente Médio e do Norte da África foi responsável por cerca de um quinto das exportações de armas russas. Em 2009, por exemplo, Moscou vendeu cerca de US\$ 9 bilhões em armas para a região; em 2016, o valor subiu para US\$ 21,4 bilhões (Bershchevsky 2017). Clientes tradicionais representaram um ligeiro declínio, mas a Rússia tentou manter as receitas com os países desta região.

Entre 2011 e 2015, o volume de negócios de armas firmados entre Moscou e o Oriente Médio aumentou significativamente, incluindo o retorno da Rússia ao mercado de armas egípcio-iraquiano, que havia sido recentemente afetado pelos Estados Unidos. A Rússia assinou um acordo de US\$ 3,5 bilhões com Cairo em 2014, segundo o qual Moscou venderá caças MIG-29M/M2, helicópteros de ataque Mi-35M, um complexo de mísseis S-300VM e um sistema de defesa costeira para o Egito. Também em 2015, Irkut concordou em fornecer 12 caças Su-30K para o Egito (Kajanov 2016).

Alguns países preferem armas russas às americanas, principalmente por razões óbvias, e os EUA não vendem armas para muitos clientes russos por motivos diversos. Elas são baratas e geralmente comparáveis aos sistemas americanos. Em algumas áreas, os sistemas de Moscou são extremamente pobres em qualidade e desempenho, mas em outras eles são um concorrente próximo. Por exemplo, Moscou era muito boa na construção de mísseis antiaéreos, como os sistemas S-300 e S-400, com base nas lições aprendidas na guerra aérea de Kosovo. Atualmente, o caça americano F-35 pode ser atacado pelo S-400 (embora não haja como provar isso até que estejam em combate direto). No entanto, Moscou está desenvolvendo a próxima geração com o S-500, cujas capacidades completas ainda não são conhecidas. A atual geração de sistema de defesa a aeronaves e mísseis balísticos da Rússia é comparável à tecnologia de defesa dos EUA. Alguns mísseis russos ainda são como mísseis americanos, alguns até funcionam melhor. Além disso, o Sistema de Vendas Militares Externas dos EUA (FMS) é muito lento, burocrático e pesado, enquanto que Moscou, uma vez que o contrato é assinado, demora menos tempo para entregar o equipamento aos compradores (Breshchevsky 2017).

Interesses Estratégicos

A estratégia da Rússia no Oriente Médio é se aliar a outros atores da região. No entanto, a Rússia segue essa estratégia não porque ela quer ter o papel principal no Oriente Médio, mas porque quer ter o máximo de influência possível na região. Isso permite que Moscou coopere com os Estados Unidos no Oriente Médio. Se os Estados Unidos rejeitarem a oferta da Rússia de cooperar, a Rússia pelo menos piorará a situação para os Estados Unidos na região. A principal prioridade da Rússia é a Ucrânia, e ela percebeu a interferência dos EUA como uma ameaça nos últimos anos. Moscou espera que, enquanto os Estados Unidos se concentrarem no Oriente Médio, estarão menos inclinados a intervir na Ucrânia (Snyder 2017).

A estratégia da Rússia na região inclui vários casos. Primeiro, a Rússia está usando seu pragmatismo contínuo na região e conversando com cada potência regional no Oriente Médio sobre suas intenções. Dada a complexidade das realidades do Oriente Médio, uma estratégia de equilíbrio entre todos os principais atores da região não foi inicialmente prevista. Mas a Rússia conseguiu convencer seus parceiros políticos a se concentrarem na discussão de áreas onde a Rússia e o Oriente Médio podem trabalhar juntos, ao invés de tentar arrastar a Rússia para disputas regionais (Kajanov 2018).

Em segundo lugar, a Rússia é flexível em seu diálogo regional, mas

muito determinada a defender seus principais interesses. Por exemplo, ela exerceu seu poder de veto nas Nações Unidas para apoiar o regime de Assad ou para apoiar leis que não cumpram formalmente com a ONU. A Rússia também está preocupada com qualquer mudança nas fronteiras do Oriente Médio e é estritamente contra qualquer diálogo com islâmicos radicais (Kajanov 2018).

Em terceiro lugar, a Rússia está trabalhando muito para tornar seu papel comparável ao dos Estados Unidos na região. Nesse sentido, a forte memória da presença soviética durante a Guerra Fria que ainda existe entre formuladores de políticas e nações do Oriente Médio é útil, apesar da Rússia não conseguir competir política e economicamente com os Estados Unidos. A Rússia explora as deficiências da política ocidental no Oriente Médio. Por exemplo, a relutância dos EUA em proteger Mubarak, em comparação com o apoio de Moscou a Assad, encorajou as potências regionais a enxergarem na Rússia um parceiro confiável (Kajanov 2018). Em quarto lugar, a Rússia evita formalmente o diálogo ideológico com o Oriente Médio. Em conversas com países e grupos políticos na região, a Rússia tenta focar nas diferenças e contradições. Na maioria dos casos, a Rússia ainda é muito prática (Kajanov 2018).

Finalmente, os esforços econômicos da Rússia estão focados em áreas de vantagem de mercado: energia nuclear, petróleo e gás, petroquímica, espaço, armas e grãos. Ao mesmo tempo, o comércio russo no Oriente Médio se baseia na alegação de “preços chineses com qualidade europeia”. Preços baixos e confiabilidade são os principais motivos pelos quais os países do Oriente Médio estão interessados na tecnologia nuclear russa. Em março de 2015, a Rússia e a Jordânia assinaram um acordo de US\$ 10 bilhões que permitirá a Rostov construir e operar dois reatores nucleares de 2.000 megawatts cada. Durante a visita de Putin ao Egito em fevereiro de 2015, a empresa Rostom assinou um contrato para construir a primeira usina nuclear do Egito (Kajanov 2018).

Considerações Finais

O Oriente Médio é conhecido há muito tempo por suas divisões étnico-religiosas, pelo petróleo, pelo fundamentalismo e pelo conflito árabe-israelense. Embora estas dificuldades tenham sido grandes à região, jamais houve segurança completa sem guerra e conflito, e isso fez com que potências estrangeiras invadissem a região e interferissem em muitas políticas e tomassem decisões.

Uma dessas potências estrangeiras que sempre tentou se projetar no Oriente Médio foi a Rússia. Após a queda da monarquia russa e a ascensão do regime anti-imperialista soviético, Moscou não cessou sua presença e suas aventuras na região. As aventuras que ocuparam a parte norte do Irã e o estabelecimento de regimes fictícios como a República de Mahabad ou o armamento de governos pan-árabes, especialmente os regimes baathistas no Iraque e no Egito, podem ser mencionados. Com a queda da União Soviética e o início de uma agitação generalizada dentro da Rússia, o Kremlin havia muito se esquecido do Oriente Médio até que as receitas do petróleo vacilantes e a fraca política dos EUA forneceram um ambiente favorável para o Urso Russo retornar ao Oriente Médio; um retorno que o Irã também está buscando em grande parte na situação atual de garantir seus interesses nacionais e sua segurança nacional (Mahmoudian 2016).

Como os países do Oriente Médio e seus governos sempre foram politicamente fracos, a influência de potências estrangeiras tem causado cada vez mais instabilidade. Já que estas tentaram colocar os países da região uns contra os outros, temos visto, conseqüentemente, um aumento dos conflitos. Entre as questões importantes, podemos citar o conflito árabe-israelense, os problemas entre os países da região e a importante e atraente questão do petróleo. As superpotências estavam satisfeitas com sua influência, mas com o colapso da União Soviética (1991), o Oriente Médio ficou crescentemente sob a influência dos EUA para dominar sozinho a região. Portanto, com a formação de uma nova Rússia e os esforços para melhorar a situação interna, a política externa da Rússia voltou-se para o Oriente Médio e os países que eram contra a presença dos EUA encontraram mais esperança na Rússia.

Outra razão para a presença da Rússia no Oriente Médio é tentar manter o status quo em vez de mudá-lo, uma vez que uma região do Oriente Médio segura que pode resolver os problemas de segurança, econômicos e políticos da Rússia é muito melhor do que qualquer outra situação. Desse modo, é consistente com a suposição realista agressiva de que os governos atuam de forma a manter o status quo.

Outro ponto que se tem observado nos anos recentes é a forte presença da Rússia nos conflitos do Oriente Médio, especialmente na Síria, pois Moscou, para se mostrar como potência internacional e restaurar seu poder, deve necessariamente ter forte presença em áreas sensíveis. No Oriente Médio, nesse sentido, mostrar-se-ia a influência e a importância da Rússia.

Uma vez que as potências sempre vêem o inimigo hipotético como uma ameaça para si mesmas e a Rússia precisa dos Estados Unidos como um rival de longa data, o pensamento agressivo está sempre presente no cenário de segurança, tendo em vista que este pensamento advoga a contínua competição.

Portanto, o artigo demonstrou que o pragmatismo como política primária e a restauração do poder desempenharam um papel fundamental no início da presidência de Putin, mas, com a entrada na arena internacional e a conquista de poder hegemônico, Moscou entrou no reino do realismo. A ofensiva explicou bem o papel e a presença da Rússia na restauração de seu poder no Oriente Médio, já que os países internacionais precisam de uma presença forte em áreas-chave para manter seu poder e sua segurança, e a Rússia está bem ciente disso. Nesse sentido, o texto explicou o papel e a importância da presença da Rússia no Oriente Médio e as razões por trás disso.

REFERÊNCIAS

- Ariel, C. 2017. "Russia's Return To The Middle East: America Beware". *The Navigator from CGP*, CENTER FOR GLOBAL POLICY. <https://www.cgpolicy.org/articles/russias-return-to-the-middle-east>
- Baliev, A. 2015. "Iyerusalim Pomozhet' [Jerusalem Will Help]". *Rossiyskaya Gazeta*, June 09, 2015. Access on Jul 17, 2016. <http://rg.ru/2015/06/09/tovarooborot.html>
- Borshchevskaya, A. 2017. "Can Trump Break Up the Russian-Iranian Alliance?". *The Tower*, February, 2017. <http://www.thetower.org/article/can-trump-break-up-the-russian-iranian-alliance/>
- Bremmer, I.; S. Charap. 2006. "The Siloviki in Putin's Russia: Who they are and What They Want". *The Washington Quarterly* 30(1): 83–92.
- Deilami Moezzi, A. 2010. "Russia's Foreign Policy in the Middle East in the First Decade of the 21st Century". *Iras Bi-Quarterly*, Fifth Year, (6): 84-90.
- Friedman, G. 2006. "The Middle East and Russia New Game". *World View*, February 14, 2006. <https://worldview.stratfor.com/article/middle-east-and-russias-new-game>
- Hosseini, H. 2006. "What is a crisis and how is it defined?". *Security Quarterly*, Fifth Year, No. 1 and 2: 4.
- James, S.; Wasser, B.; Connable, B.; Grand-Clement, S. 2017. "Russian Strategy in the Middle East: Expert Insights on a Timely Policy Issue". *RAND Corporation*. Available at: https://sicurezzaterrorismosocieta.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2Fo6%2FSicTerSoc_9.pdf&usg=AOvVaw346MKEMxPrbAS2mnRBmH2p
- Khalabnikov, A. 2016. "What is Russia looking for in the Middle East?". *Tabnak News*, June 19, 2016. <http://www.tabnak.ir/fa/news/599152/>.

p4-1

- Kiani, D. 2007. "Russia's policy in the Middle East: Axis and stimuli, Deputy Foreign Policy Research". *CMESS.ir*, December 23, 2011. <https://www.cmess.ir/Page/View/2011-12-23/916>
- Kolaei, E. 2007. "Russia-Israel relations on Iran, Iranian diplomacy". *DIPLOMACY.ir*, January 2007. Available at: <http://irdiplomacy.ir/en/page/11127.p310-312>
- Kolaei, E.; Nouri, A. 2010. "Putin's Pragmatism and Change in Russia's Foreign Policy Approaches". *Politics Quarterly*, 40 (2): 222.
- Kozhanov, N. 2017. "Russia and OPEC: Will the Relations Last?". *TRENDS*, October 26, 2017. Access on Dec. 25, 2017. <http://trendsinstitution.org/russia-and-opecwill-the-relation-last/>
- Mahmoudian, A. 2016. "Russia, the Middle East and us". *DIPLOMACY.ir*, June, 2016. Available at: <http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/1966030/>
- Mousavi, S. 2006. "Russia and the Middle East under Putin". *Defense Leadership Quarterly, Institute of Iran-Eurasia Studies (IRAS)*, Fourth Year, No. 11. <http://www.iras.ir/nslhtio2dna3i.ft2.html.018-16>
- Nikolay K. 2016. "Arms Exports Add to Russia's Tools of Influence in Middle East". *Chatham House: The Royal Institute Of International Affiars*, July 20, 2016. <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/arms-exports->
- Nikolay K. 2018. "Russian Policy Across theMiddle East Motivations and Methods". *Chatam House: The Royal Institute Of International Affiars*, February 21, 2018. <https://www.chathamhouse.org/2018/02/russian-policy-across-middle-east>
- Shokoohi, S. 2011. "Russia's Transformational Foreign Policy in the Middle East During Medvedev's Presidency". *International Center for Peace Studies*. Available at: <http://peace-ipsc.org/fa>
- Snyder, Glenn H. 2002. "Mearsheimer's World offensive Realism and the Struggle for Security". *International Security* 27 (1): 34-50.

RESUMO

A União Soviética emergiu como uma superpotência na Guerra Fria e, após o colapso da União Soviética em 1991, uma nova Rússia foi formada. Para alcançar a hegemonia do poder, o documento de segurança da Rússia teve prioridade. No primeiro mandato, Vladimir Putin se concentrou no pragmatismo e enfatizou o poder da política interna e o renascimento da economia russa. Em seu segundo mandato, Putin se concentrou na política do realismo para ganhar poder no cenário internacional e recuperar os interesses de Moscou. Em seu segundo mandato, Putin buscou três objetivos no Oriente Médio: políticos (expansão de poder), securitários (evitando diferenças) e econômicos (fortalecimento da Rússia). Portanto, neste estudo, a política externa russa no Oriente Médio e sua importância são o foco de análise. A questão que orienta este estudo é: quais os fatores da política externa russa que tornam a região do Oriente Médio importante para a Rússia? E a hipótese relacionada a esta questão: a preocupação da Rússia com o fundamentalismo islâmico (segurança), as razões econômicas e as políticas estão entre os fatores mais importantes no direcionamento de sua política externa para o Oriente Médio.

PALAVRAS-CHAVE

União Soviética; Rússia; Vladimir Putin; Política Externa; Oriente Médio.

Recebido em 28 de março de 2021

Aprovado em 20 de abril de 2021

Traduzido por João Pedro Mascarello Funck

ÁFRICA E A ‘BARGANHA DA GLOBALIZAÇÃO’: RUMO A UMA SOBERANIA ECONÔMICA COLETIVA

Al Chukwuma Okoli¹
Atelhe George²

Introdução

Uma postura coletiva permitirá que os Estados membros colham os benefícios de economias de escala e maiores poderes de barganha, frente-a-frente a outros atores globais. A contrapartida é, claramente, que os Estados cedam alguns de seus poderes soberanos a [uma] instituição comum (Wachira 2007, 12; colchetes são meus).

A afirmação de Wachira citada acima situa adequada e sucintamente a tônica deste artigo. O artigo examina o status e o futuro da soberania econômica entre os Estados africanos na atual era da globalização, em contraste ao contexto de erosão dos impactos da globalização sobre os poderes soberanos dos Estados, o que exige uma mitigação coletiva; ou seja, uma abordagem continental coletiva à soberania econômica.

A literatura sobre soberania percorreu um ciclo completo, gerando perspectivas conflitantes e contraditórias. Destas perspectivas, duas escolas de pensamento são prontamente discerníveis. A primeira é a escola que acredita no fim da soberania. A escola afirma que as forças da globalização alteraram fundamentalmente o sistema do Estado contemporâneo de tal forma que torna o conceito de soberania supérfluo (Ivan 2013; Lodder 2017). Um corolário dessa perspectiva é que as reivindicações de soberania nacional na nova ordem mundial são meramente uma questão de pretensão; logo, a

¹ Departamento de Ciência Política da Federal University of Lafia, Nigéria.

² Departamento de Ciência Política da University of Calabar, Nigéria.

soberania é vista como uma “hipocrisia organizada” (Krasner 1999, 23). A segunda escola postula que, apesar das influências da globalização sobre a soberania nacional, os Estados ainda mantêm um grau apreciável de poderes soberanos (Waller & Simon, 1985; Rothe 2010; Zhongying 2005).

Na mesma linha, o discurso acadêmico sobre aspectos da soberania econômica no contexto do mundo globalizado tem sido perene (Quiggin 2000; Buxbaum 2002; Quiggin 2005; Sakong 2016; Richardson & Stähle 2017). No centro do discurso está o dilema de reconciliar os imperativos da soberania econômica nacional com as exigências de um mundo econômico cada vez mais interdependente e globalizado. Em uma apresentação pública em 2016, o Dr. I. Sakong, do Instituto de Economia Global, abordou esse dilema em uma posição analítica saliente: “Deve a soberania econômica ser uma prioridade nacional importante?” E continuou postulando: “Se a resposta for um simples ‘sim’, então [...] os países relutariam em aderir a qualquer forma de instituição multilateral, como o FMI, Banco Mundial e a OMC, ou em participar de qualquer instituição bilateral ou de acordos regionais, tais como vários acordos de livre comércio e uniões aduaneiras, monetárias ou fiscais” (Sakong 2016, 1). Sakong parece ser da opinião de que, embora a soberania econômica nacional importe, sua busca pode acabar sendo um empreendimento desnecessariamente custoso. De acordo com ele:

Os custos de oportunidade de insistir na soberania econômica nacional em todos os momentos podem ser devastadoramente altos, especialmente neste mundo econômico global profundamente interdependente. A China fez esforços de quase 10 anos para ingressar na OMC em 2001 e a economia chinesa prosperou depois disso. A Coreia do Norte é um caso oposto esclarecedor. A decisão do Reino Unido de sair da União Europeia aparentemente não foi motivada simplesmente por manter a soberania econômica sozinha. Mesmo assim, os custos econômicos de curto e longo prazo para o Reino Unido serão surpreendentes, como muitos previram, e os danos de curto prazo já estão se tornando aparentes (Sakong 2016, 1).

Se a globalização veio para ficar e seu controle imanente sobre a economia global é irreversível por enquanto, então a busca da soberania econômica voltada para dentro de qualquer Estado não é apenas custosa, mas também vã. Para os Estados africanos que já estão no lado receptor da globalização, priorizar a soberania econômica nacional sobre a soberania coletiva supranacional seria fútil e catastrófico. Como Wachira (2007) corretamente observa, a barganha final é que os Estados africanos cedam alguns de seus poderes soberanos a uma instituição supranacional comum. Este é o principal ponto de vista deste artigo.

A literatura floresceu de forma bastante desproporcional no que diz respeito aos aspectos políticos da problemática da soberania-globalização (Waller & Simon 1985; Wachira 2007; Lodder 2017). Na litania e gama prevalecentes de perspectivas acadêmicas, pouco foi dito sobre a dimensão econômica da problemática. Esta é uma lacuna epistêmica fundamental, considerando o fato de que é a soberania econômica que determina a eficácia da soberania política. Com efeito, na ausência de soberania econômica, “a soberania política se torna uma quimera, uma palavra vazia cujo significado é cada vez mais simbólico [...]” (Savanovic 2014, 1038).

O artigo tem sua essência na para-teorização e na prescrição analítica. Ele repensa as perspectivas existentes sobre a soberania e ressalta o imperativo da soberania econômica para a África na era da globalização. No entanto, seu propósito não é apenas teórico e prescritivo, pois oferece um engajamento polêmico com seu objeto de estudo, com vistas a engendrar um campo de estudos orientado para a práxis. Se o resultado do discurso apenas ajuda a edificar os esforços intelectuais e políticos rumo à apreciação da necessidade de “transnacionalização” da soberania na África na era em curso da globalização, então o propósito do artigo deve ter sido cumprido com crédito.

O restante do artigo está organizado tematicamente em várias seções. O que vem a seguir são os esclarecimentos conceituais em que os termos-chave implícitos no assunto são considerados com vistas a operacionalizá-los. Segue-se uma exploração teórica da noção de soberania, destinada a situar o discurso na perspectiva epistemológica apropriada. Depois disso, vem uma discussão sobre a necessidade de uma soberania econômica coletiva na África na era da globalização. A última seção é a conclusão.

Esclarecimentos Conceituais

Cinco termos-chave formam a estrutura conceitual deste artigo, nominalmente a soberania coletiva, a soberania econômica, a globalização, a barganha da globalização e o multilateralismo. Esses termos são considerados a seguir (Tabela 1) a fim de operacionalizar seus significados no contexto do presente discurso.

Tabela 1: Conceituação dos Termos-Chave

Termo	Conceituação
Soberania coletiva	Este é um mecanismo para alavancar e coordenar as jurisdições nacionais em um arranjo multilateral dedicado ao supranacionalismo funcional. Parte-se do princípio de que “os Estados têm e estão dispostos a ceder parte de sua soberania para efetivamente atingir competências comuns por meio de uma entidade supranacional” (Wachira 2007, 1).
Soberania econômica	“De maneira geral, a soberania econômica abrange o direito de continuar e preservar as atividades econômicas intimamente ligadas à existência do Estado. Um teste para a validade de uma reivindicação de soberania econômica envolve a consideração de três elementos: 1) a interferência em uma política estatal fundamental preexistente; 2) a relação entre a parte na disputa e a política estatal; e 3) a presença ou ameaça de dano ao próprio Estado” (Waller & Simon 1985, 8). Simplificando, soberania econômica significa a “habilidade de um Estado de impor as regras de apropriação, troca e uso de recursos” (Savanovic 2014, 1038) dentro de suas esferas jurisdicionais sem obstáculos externos.
Globalização	“Isso se refere à transformação do mundo em uma sociedade global, caracterizada pela interconectividade e interdependência” de pessoas e nações (Okoli & Atelhe 2018, 102). “A globalização é caracterizada pela dinâmica e dialética da integração espacial e temporal nas escalas mundial e regional. É um fenômeno dinâmico e complexo com expressões multifacetadas nos domínios da política, economia, meio ambiente e cultura” (Okoli e Atelhe 2018, 103).

Termo	Conceituação
Barganha da globalização	As possibilidades negociáveis de uma nação no processo de globalização, mediadas por sua posicionalidade estrutural e também pela vantagem de barganha competitiva nesse contexto. A barganha da globalização da África é baixa e pouco promissora, em grande parte devido ao subdesenvolvimento e à dependência de seus Estados, que os tornaram subjugados às extravagâncias e aos caprichos dos centros globais (cf. Okoli 2017). Isso representa um desafio de prosperidade fenomenal para o continente na era da globalização em curso.
Multilateralismo	“Coordenar as relações entre dois ou mais Estados com base em certos princípios acordados” (Ruggie 1992, 568). São relações baseadas em regras, institucionalizadas e normativamente sancionadas, voltadas para a busca de competências superiores mutuamente benéficas que transcendem as jurisdições territoriais baseadas no Estado (Bouchard & Peterson 2011, ver também Tabela 2).

Fontes: Várias autoridades citadas ao longo do texto.

Explorando a Soberania: Concepções e Extrapolações Teóricas

Este artigo, de certa forma, tem sua essência na pré-teorização. Como tal, “dá o passo anterior de desenvolver uma estrutura conceitual” que pode conduzir um discurso (Bouchard & Peterson 2011, 5). De acordo com Stoker (1999, 18):

Estruturas ou perspectivas conceituais fornecem uma linguagem ampla e um quadro de referência no qual uma realidade pode ser examinada. Eles vão além de um modelo ao fornecer interpretações das relações entre as variáveis. As estruturas conceituais alcançam uma maior profundidade e amplitude em suas tentativas de explicar uma realidade.

Esta seção, portanto, explora o conceito de soberania como um quadro de referência do artigo. Para começar, é pertinente observar que a noção de soberania é, em certa medida, uma problemática conceitual. Isso é mais

ainda considerando os vários sentidos em que o conceito foi aplicado pelos analistas. Nas palavras de Barnett (2017, 1), “Para muitos círculos acadêmicos externos, o conceito de soberania permaneceu de natureza esotérica, sem uma definição padrão clara”.

Em seu nível mais básico, a “Soberania significa superioridade ou supremacia sobre cada pessoa ou organização” (Kitagawa 2014, 2). Do ponto de vista da doutrina jurídica tradicional, soberania é entendida como a “exclusividade de jurisdição e não intervenção nos assuntos internos de outro Estado” (Ivan 2013, 173). Essa concepção legalista ortodoxa encontrou sua expressão mais forte na concepção Vestfaliana de soberania, articulada nos princípios de inviolabilidade e não interferência territorial (cf. Jordaan 2017).

Essencialmente, a soberania se refere à supremacia jurisdicional do Estado e suas leis. A esse respeito, Niblett (2016, 2) elabora:

Em seu nível mais básico, a soberania é o status legal que todos os Estados possuem quando são reconhecidos por seus pares por meio das Nações Unidas, refletindo sua jurisdição sobre um território e a população permanente que nele vive. Os governos de Estados soberanos têm o direito legítimo de usar a força em legítima defesa e de manter a segurança dentro de seus territórios; celebrar acordos com outros Estados na condução de suas relações internacionais; e escrever as leis pelas quais seus países são governados.

Uma série de dimensões de soberania foram identificadas na literatura, nomeadamente soberania jurídica internacional, soberania Vestfaliana, soberania de interdependência e soberania doméstica (Hainsworth 1995; Quigg 2000; Ivan 2013). A esse respeito, Quiggin (2000, 2-3) elabora:

A soberania jurídica internacional é a aceitação de um determinado Estado como membro da comunidade internacional e, na maioria dos casos, é relativamente incontroversa. A soberania Vestfaliana é baseada no princípio de que um Estado soberano não deve interferir nos arranjos domésticos de outro. A soberania da interdependência é a capacidade e a disposição de controlar os fluxos de pessoas, bens e capitais para dentro e para fora de um país. A soberania doméstica é a capacidade de um Estado de escolher e implementar políticas dentro de seu território.

A soberania tem sua substância real na supremacia jurisdicional do Estado e em seus ordenamentos jurídicos. Assim, “as duas qualidades que são indispensáveis à ideia de soberania são os elementos de controle e autoridade, que acompanham as competências governativas supremas soberanas” (Negan

& Haddad 2011/2012, 435). Seguindo um esquema tipológico peculiar, Vernon (1968) identifica duas dimensões da soberania, a saber, a nacional e a popular. A primeira se refere ao poder público supremo que tem o direito e a força de impor seu ditado em última instância, enquanto a última se refere a uma entidade que detém um poder legítimo e, portanto, é reconhecida como tendo autoridade.

A dimensão econômica da soberania se refere à capacidade de um Estado de iniciar e seguir o curso de seu destino sem quaisquer influências ideológicas desfavoráveis ou estorvos estruturais de forças externas (cf. Vernon 1968). A soberania econômica é o verdadeiro teste da soberania nacional. Segundo Savanovic (2014, 1038), “poder real e soberania real se manifestam na questão das regras de uso de recursos”. Em outras palavras, o verdadeiro valor da soberania nacional de um país tem muito a ver com sua habilidade de manter o controle em questões de produção econômica e regras de uso de recursos.

A concepção de soberania mudou ao longo dos anos de acordo com a dinâmica do sistema internacional. A Nova Ordem Mundial (NOM), instanciada no fenômeno da globalização, veio com mudanças importantes que alteraram o entendimento tradicional de soberania. Essas mudanças são evidenciadas no aumento do internacionalismo e do globalismo, no surgimento de organizações internacionais e supranacionais e na propagação normativa dos direitos humanos e do direito humanitário (Wachira 2007, 2). Essa tendência exigiu uma mudança incremental da noção de soberania Vestfaliana para um paradigma mais liberalizado (Sono 1979; Hainsworth 1995).

Tabela 2: Soberania - Antes vs. Agora

Antes (Status Vestfaliano)	Agora (Status Neoliberal)
Defende o princípio de não interferência	Defende o princípio de não indiferença
Enfatiza a territorialização	Enfatiza a não territorialização
Valoriza a segurança nacional voltada para dentro	Valoriza a segurança nacional voltada para fora e para dentro
Caracterizado pela busca unilateralista do interesse nacional	Caracterizado pela busca multilateralista do interesse nacional
É Estado-cêntrico	É centrado na cidadania (soberania popular)
É pró-defesa (preservação do Estado)	É pró-desenvolvimento (prosperidade nacional)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Parte do pensamento pós-Vestfaliano sobre a soberania defende a ideia de segurança humana em uma tentativa de destacar a transformação da soberania centrada no Estado-cêntrica para uma soberania centrada no cidadão. Esta última também foi corretamente referida como “soberania popular” (Farmer 2012, 101), o que destaca a participação que o povo exerce a esse respeito. Como opinado por Farmer (2012, 94):

Desde a década de 1990, o conceito de segurança humana passou a desafiar a soberania Estado-cêntrica. Como tal, a soberania não é mais vista como um direito intrínseco dos Estados, mas sim como um direito derivado do povo. Isso significa que o Estado mantém seu direito de governar, desde que respeite os direitos humanos básicos de sua cidadania.

Geralmente, a concepção tradicional de soberania tem sido amplamente negociada pela saliência normativa permanente de leis e instituições internacionais, pelas atividades de corporações multinacionais, pelo curso da integração econômica e pela crescente interdependência dos Estados na era atual da globalização. A consequência é a erosão substantiva da soberania nacional, concebida em seu sentido unilateralista padrão. Este desenvolvimento exigiu um novo pensamento que visa reconceituar e recontextualizar a soberania de uma maneira que reflita sua essência e seu significado contemporâneos. Com efeito, como “o conceito tradicional de soberania enfraqueceu-se e continua a ser reafirmado”, à luz da “maior necessidade de cooperação do Estado e interações para enfrentar os novos desafios globais”, é necessário “que os Estados revejam e repensem o conceito de soberania” (Wachira 2007, 11). Esta nova concepção de soberania é designada aqui como abordagem multilateralista da soberania.

Ilustrativamente, o multilateralismo pode ser definido como “Três ou mais atores [estatais] envolvidos em cooperação internacional voluntária e (essencialmente) institucionalizada regida por normas e princípios, com regras que se aplicam (em geral) igualmente a todos os Estados” (Bouchard & Peterson 2011, 10; os colchetes são meus). É um padrão de regime internacional que envolve basicamente o seguinte:

- i. Importância das regras;
- ii. Inclusão em termos das partes envolvidas ou afetadas; e
- iii. Cooperação voluntária que é pelo menos minimamente institucionalizada (Bouchard & Peterson 2011; ver também Tabela 2).

A visão multilateralista da soberania prevê “a transferência da soberania em uma instituição internacional legalista concebida em conjunto e mutuamente aceitável que “permita que os interesses do Estado sejam respeitados e representados em nível internacional” (Hainsworth 1995, 583). Isso é pressuposto no esquema de soberania econômica coletiva que está sendo defendido neste artigo.

Tabela 3: Formas de Multilateralismo

	Institucionalizado	Cristalisante	Aspirante
Características	Organizações internacionais baseadas em regras são estabelecidas	Novas regras e organizações internacionais estão em processo de estabelecimento	Normas informam o comportamento da política externa na ausência de quaisquer regras formalmente codificadas
Exemplos	OMC	• Intervenção judicial e a CCI • Mudança climática pós-Quito	• Trabalho infantil • Investimento estrangeiro

Fonte: Peterson et al (2008, 9), como adaptado em Bouchard e Peterson (2011, 21).

Perspectivas sobre a Globalização e a Soberania

A globalização é um fenômeno mundial cujos contornos e dinâmicas históricas se manifestaram em uma variedade de formas e dimensões ao longo dos anos. Entre os séculos 19 e 21, as forças da globalização encontraram expressão em algumas transformações fundamentais no cenário mundial (Figura 1).

Figura 1: Transformações Históricas da Globalização nos Séculos 20 e 21



Source: geo41.com (n.d).

A globalização alterou fundamentalmente a essência e a funcionalidade do sistema do Estado contemporâneo. Mudou a maneira como o Estado é concebido, mas também como ele funciona. Este desenvolvimento foi

figurativamente representado assim:

Eles costumavam ser próximos, o Estado-nação e a lei. A nação foi definida principalmente por fronteiras; o Estado reinava como um soberano interno e podia aplicar suas leis. Este estado de coisas simples e eficaz mudou devido a vários desenvolvimentos (Lodder 2017, 60).

Obviamente, o mais crucial de tais desenvolvimentos é o impacto da globalização sobre a soberania nacional dos Estados. Quiggin (2002, 2) observa que “a globalização é frequentemente discutida como um contraponto à soberania nacional”. Ele acrescenta que “é comumente afirmado que a globalização erodiu a soberania nacional ou que tornou as fronteiras obsoletas”.

Essencialmente, a relação entre globalização e soberania é, na melhor das hipóteses, dialética. Segundo Savanovic (2014, 1022), “o processo de globalização leva à dessoberanização”. O processo de dessoberanização segue um padrão tridimensional de ocorrência:

Em primeiro lugar, é um processo de transferência de decisões para entidades supranacionais, como a União Europeia (UE), a quem são atribuídos poderes legislativos em determinados (muitos) aspectos da vida social, econômica e política. Em segundo lugar, representa uma crescente inferioridade dos Estados em relação aos requisitos que vêm de algumas instituições externas, como o FMI, o BM, a OMC, etc. Com base em seus poderes, essas instituições são capazes de forçar os Estados a tomar certas decisões. Terceiro, e talvez o mais interessante, há um processo em que grandes empresas transnacionais (TNC), com base em seu poder econômico, podem influenciar as decisões econômicas e políticas de Estados soberanos (Savanovic 2014, 1026).

Uma dimensão crucial das principais tendências dessoberanizantes no sistema internacional contemporâneo é a dinâmica da integração econômica, que está se generalizando nos níveis regional e continental. Nesse sentido, Hainsworth (1995, 583) afirma sucintamente que “a integração econômica está alterando o papel do Estado e o conceito de soberania no direito internacional. A intensificação da interdependência econômica tornou a soberania quase sem sentido para um Estado isolado”. Aliado a isso está a crescente saliência das corporações multinacionais, bem como das organizações supranacionais no mundo em rápida globalização (Sono 1979; Wachira 2007).

O processo de dessoberanização é tal que os Estados-nação são

persuadidos, bajulados ou constrangidos a fazer concessões substantivas que digerem sua integridade soberana. Algumas dessas concessões vêm na forma de trocas de mercado neoliberais, enquanto outras emanam de compromissos normativos decorrentes de acordos negociados, bem como de demandas de diversos compromissos multilaterais. O significado desse desenvolvimento é que a soberania nacional está se tornando cada vez mais simbólica do que substantiva. Isso não pressupõe, no entanto, o fim da soberania, como alguns analistas costumam afirmar (Ivan 2013; Lodder 2017).

África e o Desafio da Globalização: Rumo a uma Soberania Econômica Coletiva

O Imperativo

As exigências da globalização obrigaram uma mudança de paradigma na concepção e aplicação da soberania nacional. Essa mudança de paradigma é no sentido de que a soberania nacional não deve ser abordada com base na exclusividade jurisdicional unilateralista dos Estados, mas sim em termos de sua solidariedade multilateral. Na verdade, o que está em jogo deve ser um movimento que deve ser a passagem da busca individualista para a busca coletivista da soberania, conforme previsto aqui (Figura 3).

A busca unilateral e exclusivista da soberania perdeu o sentido, pois “os Estados têm cada vez mais reconhecido que certos problemas os afetam coletivamente e, conseqüentemente, sua resolução só pode ser alcançada por meio de esforços globais” (Wachira 2007, 2). Esses problemas incluem terrorismo, mudança climática, criminalidade transnacional e outros. Com efeito, “se um Estado não pode atingir os objetivos necessários por si mesmo, deve procurar alcançá-los em um nível supranacional” (Wort 1952, 3). Esta posição ressalta a necessidade de um regime de soberania coletiva para a África na era prevaiente da globalização.

A essência da soberania coletiva é “a transferência de alguns poderes soberanos” para uma organização supranacional, “o que garantirá maior coordenação e eficácia na execução de competências comuns” (Wachira 2007, 12). Para a África, este é um desiderato, dadas as fragilidades individuais de seus Estados, aos quais têm sido recomendado uma espécie de ação multilateral coletiva em relação a certos domínios de governança. O caminho final a seguir é uma transformação incremental em um modelo multilaterista de soberania baseado em regras estabelecidas e arranjos institucionais regularizados (ver Tabela 3).

Ao discutir a necessidade de uma soberania coletiva na África, este artigo enfoca a dimensão econômica da soberania nacional. Isso é lucrativo, considerando o fato de que a soberania econômica é a substância real e última da soberania nacional. Com certeza, muitos Estados no mundo hoje pareceriam ostensiva e politicamente soberanos, ao passo que, na realidade, estão longe disso, com base em índices econômicos proeminentes. Sobre esses Estados, Savanovic (2014, 1038) opina:

Embora politicamente soberanos, eles não são economicamente soberanos. A soberania política torna-se uma quimera, uma palavra vazia cujo significado é cada vez mais simbólico, enquanto que o poder real e a soberania real se manifestam na questão das regras de uso dos recursos.

Basta declarar que a soberania econômica coletiva que está sendo defendida aqui é conveniente e lucrativa. Oferece aos Estados membros a vantagem de uma barganha coletiva competitiva no quadro de uma economia transnacional de escala e solidariedade. Isso permite que os Estados mais fracos dentro do arranjo ganhem influência estratégica com base no apoio dos mais privilegiados nas permanentes “assimetrias de interdependência” que define a ordem global prevalecente (Schneider 2005, 667). E, juntos, todos os Estados membros desfrutarão dos benefícios mútuos decorrentes da sinergia e solidariedade multilateral colegiada.

Iniciativas Continentais Existentes

A extinta Organização da Unidade Africana (OUA) defendeu o princípio de não interferência nos assuntos internos dos Estados membros em deferência à noção tradicional de soberania. A União Africana (UA) afastou-se desta abordagem tradicionalista, substituindo o princípio de ‘não-ingerência’ pelo de ‘não-indiferença’ na afirmação da visão multilateralista da soberania. Esta postura é melhor estipulada na quarta seção de seu instrumento de habilitação, assim:

(h) O direito da União de intervir em um Estado-Membro por força de uma decisão da Assembleia a respeito de circunstâncias graves, nomeadamente: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (citado em Farmer 2012, 99).

Em linha com o princípio acima, a UA fez algumas intervenções

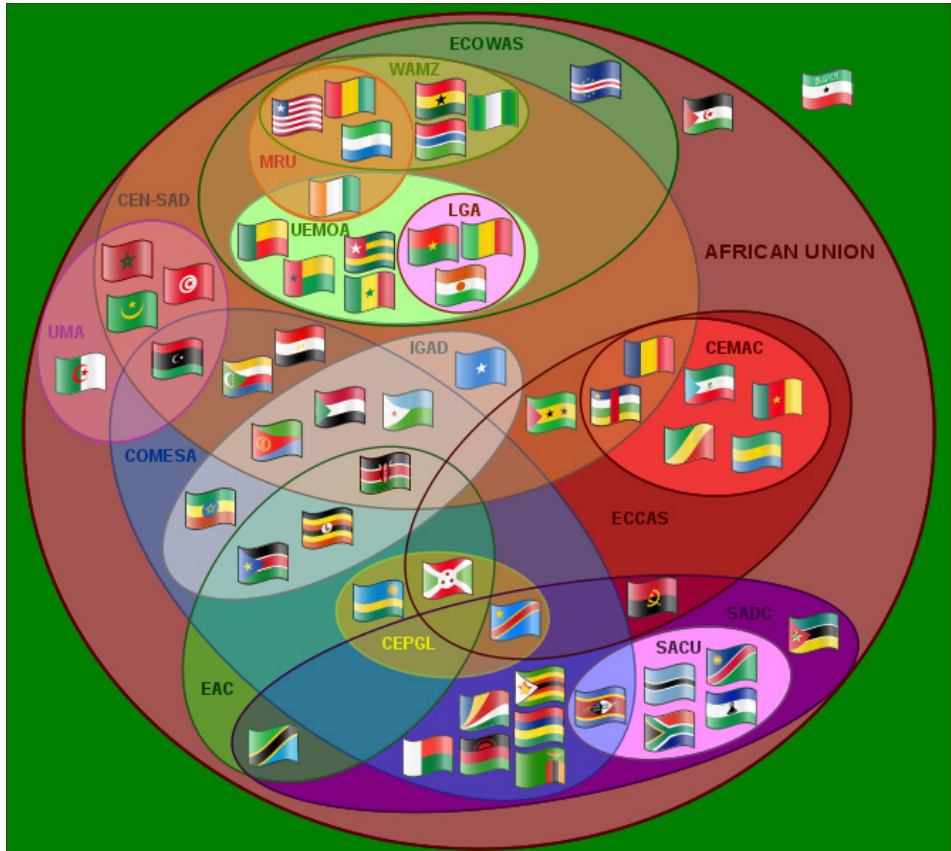
estratégicas nos assuntos internos dos países membros, guiadas pelo princípio da solidariedade multilateral. Um exemplo disso é sua tênue missão a respeito da crise sudanesa. Mas, para além dos compromissos políticos, a UA tem estado na vanguarda da integração econômica pan-africana. Seu passo mais ambicioso a esse respeito é a nascente iniciativa da Área de Livre Comércio do Continente Africano (AfCFTA).

O estabelecimento da Área de Livre Comércio Continental Africano (AfCFTA) foi assinado em Kigali, Ruanda, por 44 Chefes de Estado e de Governo dos 55 Estados Membros da UA em 21 de março de 2018. A iniciativa foi inspirada pelo Protocolo de Abuja (2018), cujo objetivo é “facilitar a implementação da Comunidade Econômica Africana, prevendo o implementação progressiva da livre circulação de pessoas, o direito de residência e o direito de estabelecimento” (International Trade Centre 2018, 9).

O Artigo 3 do Tratado de Abuja da UA prevê uma Comunidade Econômica Africana (AEC) com os seguintes objetivos (International Trade Centre 2018, 2):

- i. Promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a integração das economias africanas, a fim de aumentar a autossuficiência econômica e promover um desenvolvimento endógeno e autossustentável;
- ii. Estabelecer, em uma escala continental, um quadro para o desenvolvimento, a mobilização e a utilização dos recursos humanos e materiais da África, a fim de alcançar um desenvolvimento autossuficiente;
- iii. Promover a cooperação em todos os campos do esforço humano a fim de elevar o padrão de vida dos povos africanos, manter e aumentar a estabilidade econômica, promover relações estreitas e pacíficas entre os Estados Membros e contribuir para o progresso, desenvolvimento e integração econômica do Continente; e
- iv. Coordenar e harmonizar políticas entre as comunidades econômicas existentes e futuras (ver Figura 3), a fim de promover o estabelecimento gradual da Comunidade.

Figura 2: União Africana e os Vários Blocos/Comunidades Econômicas Subcontinentais



Fonte: Wikimedia Commons (n.d).

Também incluída no Tratado estava a meta de “estabelecer, no nível de cada Comunidade Econômica Regional e em um período não superior a 10 anos, uma Área de Livre Comércio (FTA) pela remoção gradual de barreiras tarifárias e não tarifárias para o comércio intra-comunitário e o estabelecimento de uma União Aduaneira por meio da adoção de uma tarifa externa comum” (International Trade Centre 2018, 2). A Tabela 4 fornece informações úteis sobre o estado de progresso no que diz respeito à integração econômica regional na África do ponto de vista do desempenho dos vários blocos econômicos regionais.

Tabela 4: Status da Integração Regional na África ao Fim dos Anos 2010

RECs	Área de Livre Comércio	União Aduaneira	Mercado Único	Países que implementaram o protocolo de livre movimento	União Econômica e Monetária
AMU	Não	Não	Não	3 de 5	Não
CENSAD	Não	Não	Não	Não claro	Não
COMESA	Sim	Não	Não	Burundi e Ruanda ratificaram; Quênia e Zimbábue assinaram, mas não ratificaram	Não
EAC	Sim	Sim	Sim	3 de 5	Não
ECCAS	Sim	Sim	Não	4 de 11	Não
ECOWAS	Sim	Sim	Não	Todos (15)	Não
IGAD	Não	Não	Não	Sem protocolo	Não
SADC	Sim	Não	Não	7 de 15	Não

Fonte: Adaptado do Centro de Comércio Internacional (2018, 7).

A Tabela 4 destaca o estado da integração regional na África em 2016. Entre outras coisas, a tabela mostra que as oito RECs reconhecidas pela UA (UNCTAD 2016) estão em diferentes níveis de integração, sendo a EAC a mais integrada atualmente. A EAC alcançou o status de Área de Livre Comércio, União Aduaneira e Mercado Único. É seguido pela ECOWAS e pela ECCAS, cada uma das quais alcançou a Área de Livre Comércio, União Aduaneira. Todas as RECs ainda não atingiram o status de comunidade econômica plena, conforme previsto no Protocolo de Abuja. Mas a gravitação gradual de algumas das RECs em direção a uma união aduaneira e um mercado único é indicativo de um progresso incremental, afinal. Notavelmente, a fase operacional do AfCFTA foi lançada com sucesso em julho de 2019 em meio a possibilidades e desafios à frente do sonho pan-continental.

No geral, a UA representa o passo mais promissor em direção a uma integração econômica e política pan-africana. Como Wachira (2007, 7) afirma, “um possível equivalente africano da Comissão Europeia poderia ser a Comissão da UA”. Da mesma forma, a iniciativa AfCFTA da UA representa o projeto de integração regional mais ambicioso e auspicioso na África. A saber,

o AfCFTA visa aprofundar “a integração econômica do continente africano através da criação de um mercado continental único com livre circulação de negócios, pessoas e investimentos” (International Trade Centre 2018, 3). Signe e van der Van (2019, 1) observam que a AfCFTA promete “ser a maior área de livre comércio desde o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) [...]”. Como um projeto neo-pan-africano, o seu sucesso, no entanto, depende em grande parte de como os Estados membros desejam cumprir suas intenções e propósitos (cf. UNCTAD 2015), especialmente contra o pano de fundo dos desafios estruturais e circunstanciais destacados na subseção anterior.

Desafios e Possibilidades

A promessa de soberania econômica coletiva na África enfrenta uma miríade de desafios que são de natureza política, geopolítica, sociopolítica e jurisdicional. Os desafios políticos surgem dos impedimentos colocados pelo nacionalismo e sub-regionalismo. Há uma tendência de os Estados africanos manterem-se tenazmente em sua soberania nacional, com alguns deles apenas inclinados a uma integração regional frouxa no nível subcontinental. Negar essas tendências centrífugas requer um compromisso renovado com uma solidariedade pan-africana que transcende as lealdades nacionais e sub-regionais.

A dimensão geopolítica do desafio deriva das diferenças decorrentes da “política” da geografia e da localização espacial. Isso é evidenciado pelas relações divisórias entre os Estados africanos com base em agrupamentos geo-locais, fechamentos e clivagens. Por exemplo, os Estados do Magreb no Norte da África tendem a se identificar, primeiro consigo mesmos e depois com o Oriente Médio, em termos de compromissos multilaterais em vista de sua contiguidade geográfica com eles. Essa inclinação também tem muito a ver com afinidades geoculturais entre o Norte da África e a Arábia.

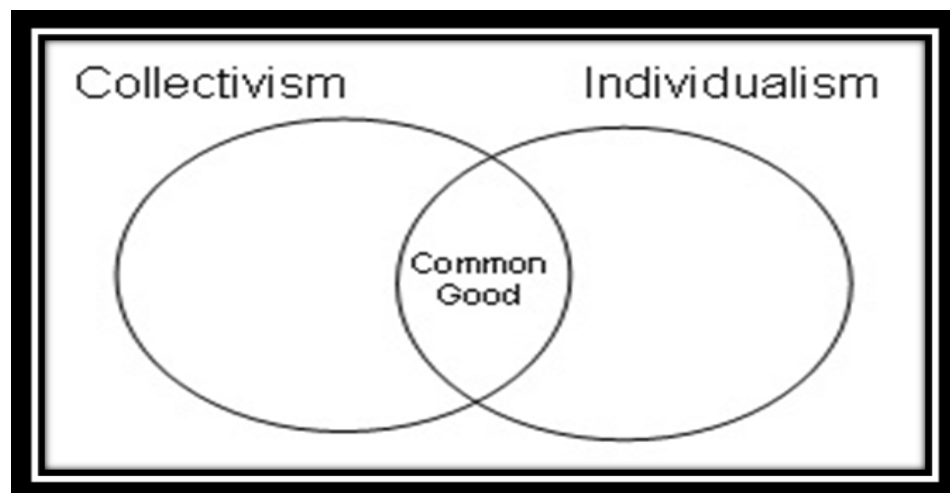
As barreiras sócio-culturais emanam das diferenças de costumes, língua e herança. Os legados do colonialismo, do islamismo e do cristianismo na África geraram o problema da herança múltipla e frequentemente conflitante. As falhas desta tripla herança criaram pretextos para clivagens paroquiais entre os Estados africanos. Um exemplo de tal ocorrência é a crescente divisão anglófona-francófona na África Ocidental, que tem sido um verdadeiro obstáculo à integração regional nesse contexto.

Além dos já mencionados, existem problemas decorrentes de questões jurisdicionais. O desafio de harmonizar múltiplas políticas fiscais,

monetárias, comerciais e de imigração em todo o continente continua hercúleo. A proliferação de Comunidades Econômicas Regionais (RECs) no continente também representa um desafio de harmonização efetiva das questões jurisdicionais (UNCTAD 2016). Os regimes protecionistas estão apreensivos com o impacto erosivo do supranacionalismo continental. Este desafio é complicado pela aparente indiferença ou falas de alguns líderes africanos em relação ao objetivo da integração pan-africana.

Apesar dos desafios existenciais e potenciais mencionados, a promessa de uma soberania econômica pan-africana permanece assegurada e realizável. O que os Estados africanos precisam fazer no futuro é capitalizar os ganhos das plataformas de integração econômica regional e continental existentes para alavancar as capacidades de uma economia soberana pan-africana por meio de uma dessoberanização incremental, porém internamente orientada. Isso exigiria uma grande dose de construção de pontes continentais estratégicas, convencionalização institucional multilateral e espírito de liderança pan-africano renascente.

Figura 3: O Imperativo para a Soberania Econômica Coletiva para a África



Individualism/Individualismo = Soberania econômica nacional.

Collectivism/Coletivismo = Soberania econômica coletiva.

Common Good/Bem Comum = Solidariedade e prosperidade econômica pan-africana.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerações Finais

A globalização é a essência da ordem internacional contemporânea. É um fenômeno contraditório que trouxe enormes bênçãos e também maldições às nações. A tragédia da globalização, entretanto, é tal que seus ganhos e encargos não são distribuídos de forma equitativa entre as nações. O que determina o destino de uma nação no contexto da globalização é o seu lugar dentro das assimetrias estruturais de desigualdade material e dependência que sustentam o processo. Enquanto as nações poderosas do centro global desfrutam do melhor da prosperidade oferecida pela globalização, as nações fracas da periferia estão sujeitas às adversidades.

A condição existencial da África na globalizante economia política mundial é de dupla ameaça. Seus Estados foram recrutados à força para a ordem capitalista global. No entanto, nenhum desses Estados possui os poderes de barganha necessários para atuar efetivamente dentro do sistema, devido às fraquezas estruturais decorrentes principalmente de sua fraca posição industrial e tecnológica. Esta situação tem sido complicada pela gama de desafios sócio-políticos e econômicos que atormentam o continente, alguns dos quais são mais bem enfrentados por meio de alguma forma de ação coletiva.

Este artigo considerou o destino da África no processo de globalização a partir da saída analítica da soberania econômica. Observa-se que o futuro da África nesse contexto depende da força de seu poder de barganha. A soberania econômica nacional não garante remédio, pois isso foi em grande parte erodido pelas eventualidades estruturais da mesma globalização. Os Estados africanos devem se esforçar para transcender suas divisões territoriais e nacionalistas enfraquecedoras e capitalizar sobre os mecanismos multilaterais existentes relevantes para a convencionalização da soberania coletiva, com base ultimamente no princípio do supranacionalismo pan-africano. Para esse fim, alavancar e maximizar os ganhos e possibilidades dos organismos supranacionais regionais e continentais existentes se tornaria saliente e expediente.

REFERÊNCIAS

- Barnett, M. A. 2017. "Quantifying sovereignty: A new way to examine an essential concept". Master's Thesis, *Harvard Extension School*. Retrieved from: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:33825923>
- Buxbaun, H. 2002. "Conflict of economic laws: From sovereignty to substance". Articles by *Maurer faculty paper* 389.
- Bowhard, C. and Peter, J. 2011. "Conceptualising multilateralism: Can we all just get along?". *Mercury E-paper* No 1 (January). Access on Aug. 19, 2019. Retrieved from: <http://www.mercury-fp7.net>
- Hainsworth, S. 1995. "Sovereignty, economic integration and the World Trade Organization". *Osgoode Hall Law Journal*, 33 (3): 583-622.
- International Trade Centre. 2018. *A Business Guide to the African Continental Free Trade Area Agreement*. Geneva: International Trade Centre.
- Ivan, R. 2013. "Is sovereignty dead? The transformation of international politics". *Studia Politica: Romania Political Science Review*, 13 (1): 173-192.
- Jordaan, E. 2017. "Collective security in Africa: The tension between theory and practice". *Strategic Review for Southern Africa*, 39 (1): 160-184.
- Kitagawa, K. 2014. "An analysis of J. R. Common's changing views on the role of sovereignty in the political economy". *Discussion Paper* No E-14-013, Graduate School of Economics, Kyoto University.
- Krasner, S. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lodder, A. R. 2017. "Sovereignty is dead! Long live sovereignty! From nation-based to use central jurisdiction". *Amsterdam Law Forum*, 9 (1): 60-64.
- Nagan, W. P. & Haddad, A. M. 2011-2012. "Sovereignty in theory and practice". *San Diego International Law Journal*, 13 (429): 431-519.
- Niblett, R. 2016. "Britain, the EU and the Sovereignty Myth". *Research paper, Europe programme*. London: Chatham House.
- Okoli, A. C. 2017. "Globalization and extractive economy: A study of Nigerian petroleum sector (589-608)". In: U.A. Tar, M.E.U. Tedheke, & E. B. Mijah (eds), *Readings in globalization and development in Africa*. Kaduna: Nigerian Defence Academy Press.
- Okoli, A. C. & Atelhe, G.A. 2018. "Globalisation and 'Africanization' of contemporary African popular music". *Journal of Sustainable Development in Africa*, 20(3): 100-111.

- Quiggin, J. 2000. "Globalization and sovereignty". *Ecocomm*. Access on Aug. 19, 2019. Retrieved from: <http://ecocomm.anu.edu.au.quiggin>
- Quiggin, J. 2005. "Interpreting globalization: Neoliberal and internationalist views of changing patterns of the global trade and financial system". *Overarching Concerns Paper* Number 7, (October). Geneva: United Nations Institute for Social Development.
- Richardson, M. & Stahler, F. 2017. "International Agreements, Economic Sovereignty and Exit". *ANU Working Paper in Economic and Econometrics*, No. 657. Canberra: Australian National Open University.
- Rothe, D. L. 2010. "The death of state sovereignty: An empirical exploration". *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 34 (1): 1-31.
- Ruggie, J. G. 1992. "Multilateralism: The anatomy of an institution". *International organization*, 46 (3): 561-598.
- Sakong, I. 2016. *Does economic sovereignty still exist? The post-Brexit world calls for a visionary collective global leadership*. <https://lesrencontreseconomiques.fr/2016/wp-content/uploads/sites/5/2016/06/2016s.03sakong.pdf>
- Schneider, G. 2005. "Capacity and Concessions: Bargaining Power in Multilateral Negotiations". *Journal of International Studies*, 33: 665-689.
- Signe, L. & Van der Van, C. 2019. "Keys to the success for the AFCFTA negotiations. African Growth Initiative at Brookings Policy Brief (May)". Access on Aug. 19, 2019. Retrieved from: www.brookingsafricagrowth
- Sono, K. 1979. *Sovereignty, this strange thing: Its impact on global economic order*. GA. J. INT'L & COMP.L., 9, 549-557
- Stoker, G. 1995. 'Introduction'. In: D. Marsh and G. Stoker (eds) *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke and New York: Macmillan and St Martin's Press.
- UNCTAD. 2016. *African continental free trade area: Policy and negotiation options for trade in goods*. New York and Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- Vernon, R. 1968. "Economic sovereignty at bay". *Foreign Affairs* (October).
- Wachira, G. M. 2017. *Sovereignty and the United States of Africa: Insights from the EU*. ISS Paper (June). Pretoria: Institute for Security Studies.
- Walker, S. W. & Simon, A. M. 1985. "Analysing claims of sovereignty in

international economic disputes". *Northwestern Journal of International Law and Business*, 7 (1): 1-11.

Wort, L. 1952. "The limitations of sovereignty". Retrieved from: http://www.cvce.eu/obj/the_limitations_sovereignty_from_the_luxemburger_wort_9_august_1952_en_b4biza18-bbze-49bo-81eo-f33d6dfc625.html

Zhongying, P. 2005. "Globalization vs. economic sovereignty". Retrieved from: http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-11/30/content_499080.htm

RESUMO

A situação existencial da África na ordem global prevalecente é tal que nenhum Estado pode se permitir levar a soberania nacional muito a sério. Além da miríade de desafios estruturais impostos ao continente pela globalização, a África enfrenta uma gama de problemas políticos e econômicos que só podem ser resolvidos de forma significativa por meio de alguma forma de colaboração multilateral estratégica. A aspiração da África à soberania econômica foi restringida pelas condicionalidades estruturais da globalização, que mantiveram o continente excessivamente fraco, dependente e subdesenvolvido. A restrição é tão imanente que os Estados africanos individuais dificilmente podem arcar até mesmo com a soberania relativa para desfrutar de um equilíbrio estratégico nas assimetrias de interdependência rapidamente ossificantes que caracterizam a economia política global contemporânea. É postulado neste artigo que o remédio para a África reside na capacidade de seus Estados transcenderem suas divisões territoriais e nacionalistas enfraquecedoras e capitalizar os mecanismos multilaterais continentais existentes para a convencionalização da soberania coletiva, baseada no princípio do supranacionalismo pan-africano. Para esse fim, alavancar e maximizar os ganhos e possibilidades dos organismos supranacionais regionais e continentais existentes se tornaria saliente e expediente.

PALAVRAS-CHAVE

África; Soberania econômica; Globalização; 'Barganha' da globalização; Multilateralismo.

Recebido em 24 de abril de 2021

Aprovado em 24 de maio de 2021

Traduzido por João Pedro Mascarello Funck

GUERRA E CONFLITO NO SAHEL AFRICANO, FRUTO DA HISTÓRICA E PERMANENTE GUERRA ENTRE DOIS IMPÉRIOS: IMPÉRIO ÁRABE-ISLÂMICO E IMPÉRIO OCIDENTAL

Mamadou Alpha Diallo¹

Introdução

A denominada África subsaariana é o berço da humanidade, da domesticação do arroz e sua história é a mais antiga do mundo. Assim, falar sobre guerras e conflitos nesta região significa revisitar a história da inserção do continente nos complexos fluxos e processos internacionais que deram origem ao moderno sistema internacional baseado em fluxos comerciais, como o transaariano e o transatlântico (Vidrovitch 2011).

Entretanto, nosso interesse nos obriga a centralizar a análise no período mais recente da historiografia desta região do continente africano. Se de um lado, as consequências econômicas, religiosas, sociopolíticas e culturais destes fluxos comerciais tiveram e têm fortes impactos negativos na atual situação securitária do continente, do outro, uma análise aprofundada desses fatores mostra que a África, desde sempre, influenciou o resto do mundo.

Foi este continente, através destes fluxos comerciais, que abasteceu o mundo em ouro enquanto matéria-prima para cunhar a moeda do Dinar para as rotas comerciais transaarianas e depois, durante séculos, milhões de africanos foram escravizados para o Novo Mundo, bem como as matérias-primas essenciais ao capitalismo e à globalização foram retiradas do continente, sobretudo após as independências das Américas com a colonização territorial

¹ Professor Assistente na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil. E-mail: mamadou.diallo@unila.edu.br.

da África.

Portanto, falar de guerras e conflitos no Sahel africano significa revisitar a história das diversas formas de globalização, entender seus impactos socioeconômicos, políticos e culturais. A herança destes processos “civilizatórios” constitui a base das rivalidades internas e externas que o continente experimenta de forma contínua e permanente. Esta rivalidade se fundamenta no “antagonismo cultural” alimentado pelos interesses geopolíticos e geoeconômicos que suscitam na região e, conseqüentemente, os atuais conflitos ligados ao terrorismo islâmico no Sahel são fruto deste passado histórico que opõem a colonização ocidental e a resistência africana, a qual teve como fonte mobilizadora ou motivadora o Islã.

Pensar as relações internacionais contemporâneas da África significa revisitar a história das intervenções externas, no sentido de envolvimento de agentes, organismos e países estrangeiros em conflitos armados internos, desde os processos de islamização da região e a instauração de uma ordem política decorrente da guerra denominada de Guerra Santa ou Jihad. Esta nova ordem provocou reformulações e até superposições das fronteiras na região, passando pelo colonialismo e pelo neocolonialismo até culminar na atual fase de “intervenções humanitárias” e militares, sendo passível de ilustração a partir da presença militar da França e dos Estados Unidos.

Portanto, para entender os problemas no Sahel africano² (Saahil, em árabe) no período pós-Guerra Fria, é necessário recuar historicamente, tipificar as intervenções e seus impactos na região. Além disso, destaca-se que todos os países africanos tiveram suas independências em plena Guerra Fria e isso, por si só, revela a estreitíssima limitação de manobra diplomática que as novas autoridades governamentais tinham. Assim, o objetivo deste artigo é analisar as questões de segurança no Sahel africano, elucidando uma possível tipificação das intervenções externas, suas causas e impactos.

2 O Sahel (costa, em árabe) é a zona eco climática e biogeográfica de transição entre o Saara, ao norte, e a Savana, do Sudão ao sul. Ela é uma faixa de até 1.000 km (620 milhas) de largura que abrange 5.400 km (3.360 milhas) do Oceano Atlântico ao Mar Vermelho. Os colonizadores europeus definiram a região como uma faixa de fronteira separando o norte e o sul do Saara, no intuito de comprovar a não africanidade dos países do Norte (Egito, Marrocos, Tunísia, Argélia e Líbia), vinculando-os ao grande Oriente Médio. Este imaginário se baseia na lógica colonial de separar muçulmanos árabes e muçulmanos arabizados, além de reforçar a hierarquização baseada na tonalidade da cor da pele (mais clara mais “civilizado”) e do arabismo (falar, ter a cultura e costumes árabe). Estes dois critérios de hierarquização serviram de base para dividir os africanos entre “bárbaros e civilizados”, mas, também, reforçou a divisão do mundo muçulmano em curso ao criar e aplicar o conceito de Islã negro em oposição ao Islã árabe (branco). Os atuais conflitos nos países do Sahel (Mauritânia, Mali, Níger, Chade e Sudão) são, em parte, fruto destas divisões e hierarquizações.

A edificação de caminhos e as condições de paz duradouras justificam a relevância da reflexão focada na historiografia. Dessa forma, parte-se da hipótese de que, se o terrorismo e o crime organizado, enquanto ameaças à segurança internacional, justificam as intervenções externas na região, um recuo histórico, a partir da análise do processo de islamização, arabização, colonização e ocidentalização, revela que os motivos tanto dos jihadistas, quanto das intervenções, são de natureza econômica, geopolítica, geoestratégica e não, necessariamente, humanística ou de construção da paz.

Desta maneira, as atuais crises securitárias no Sahel africano são parte destes processos de globalização moldados pela atuação de comerciantes, missionários religiosos, aventureiros e soldados que colocaram em oposição o mundo árabe-muçulmano presente no continente africano, desde o século VIII, e o mundo ocidental presente no continente desde o século XV (Chanda 2011).

Trata-se de uma reformulação e de uma readequação dos mapas coloniais sob o manto da intervenção em nome da salvação dos povos contra os islamitas radicais e radicalizados. Esta hipótese se fundamenta teoricamente na ideia de que a história mais recente da África ocidental é o resultado de fatores internos e externos. Assim, o artigo é estruturado em uma parte conceitual objetivando dialogar a literatura com conceitos históricos, uma segunda parte que procura identificar as intervenções externas ao longo do tempo, e, por fim, buscar-se-á relacionar este passado com os atuais conflitos.

Análise Conceitual

Para nossa análise é importante definir os conceitos chaves desta reflexão, dentre os quais se encontram o conceito teórico de intervenção externa, de guerra e de conflito, assim como é fundamental situar geograficamente o Sahel para uma análise completa do tema. Em relação ao primeiro conceito, considerando a máxima segundo a qual “intervenção estrangeira não é um conceito simples de definir” e sabendo que a realidade não é menos complexa que a definição, uma vez que, como observa Schmidt (2018), mesmo nos períodos do comércio de escravos e do domínio colonial estabelecido, as potências dominantes de fora do continente precisavam levar em conta as realidades locais. Assim, adota-se a definição de Elizabeth Schmidt (2018):

A intervenção externa como o envolvimento de potências ou organizações externas nos assuntos internos de países africanos e que essa entidade pode basear-se em outros continentes ou podem ser Estados africanos vizinhos

ou organizações regionais e sub-regionais. O termo “intervenção” implica uma relação de poder desigual e ocorre quando um país ou organização dominante usa a força ou pressão para influenciar uma entidade soberana mais fraca ou/e quando uma entidade mais fraca solicita assistência externa para restaurar a ordem, monitorar acordo de paz ou encerrar uma crise humanitária (Schmidt 2018, 36).

Esta reflexão de Schmidt (2018) permite perceber que a intervenção pode vir de dentro do continente e oriunda de países fronteiriços, fato que nos possibilita afirmar que as incursões militares dos muçulmanos (africanos convertidos ao Islã) e dos árabes na África subsaariana podem ser consideradas como as primeiras intervenções internas e externas no continente. Outra informação importante trazida por Elizabeth Schmidt (2018) é o fato de que “a intervenção” implica uma relação de poder desigual independentemente da mesma ocorrer por iniciativa de um Estado mais forte ou solicitada por um mais fraco, caracterizando-se pelo uso da força ou pressão para respectivamente influenciar o mais fraco, restaurar a ordem, monitorar a paz ou encerrar uma crise humanitária.

Assim, apesar do caráter coercitivo, a intervenção sempre é justificada pelo “humanismo” e consequentemente, no caso africano, a islamização e arabização, a evangelização e a colonização podem ser caracterizadas como intervenções externas, não significando necessariamente que sejam intervenções totalmente negativas. A intervenção pode ser vista sob uma luz positiva, como quando nações poderosas intervêm para impedir um genocídio ou fazem cumprir acordos de paz, no entanto, quando pessoas de fora intervêm para escravizar, conquistar, colonizar, derrubar, instalar governos, pilhar recursos, vender armas e incentivar conflitos internos, a intervenção tem impacto extremamente negativo (Schmidt 2018; Diallo 2019).

Em um segundo caso, a intervenção pode se tornar uma grave questão de insegurança a partir da presença de ameaças externas à soberania e a sobrevivência do Estado, ou seja, o oposto de segurança entendida como a ausência de ameaça militar de origem externa à sobrevivência objetiva de um Estado (Buzan 2009). Deste modo, segurança significa constituir algo que precisa ser garantido: nação, Estado, indivíduo, grupo étnico, meio ambiente ou o próprio planeta, seja na forma de “segurança nacional ou internacional” em que a nação/Estado é o objeto de referência analítica e normativa.

Assim, existem decisões políticas e normativas na definição de segurança, tornando-a um dos conceitos mais contestados na ciência social moderna. Neste sentido a segurança é sempre um “conceito hifenizado” e sempre vinculado a um objeto específico, a alocações internas/externas, a um

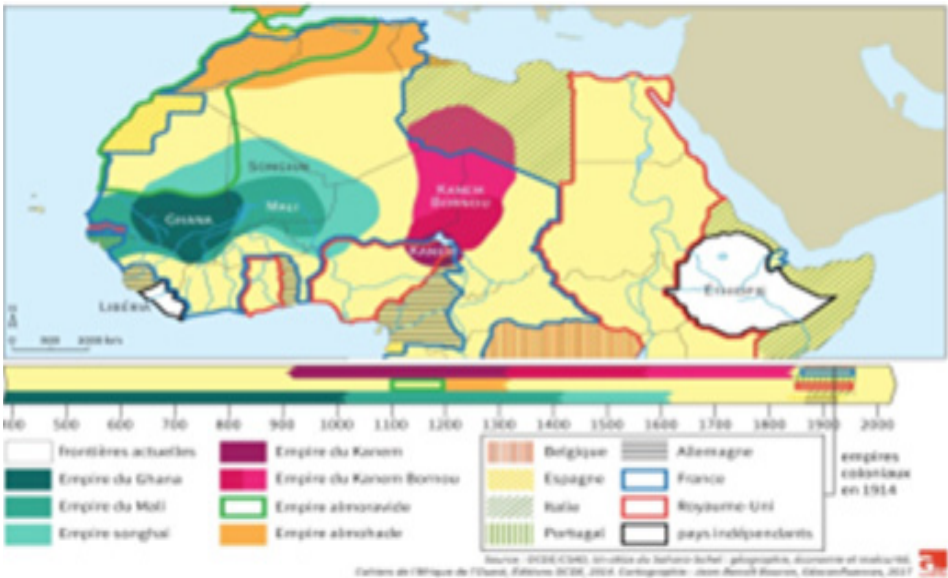
ou mais setores e a uma maneira particular de pensar sobre políticas (Buzan 2009, 28).

Seguindo o mesmo raciocínio, pode-se conceber segurança como uma garantia de ordem social, significando um padrão de atividade humana que sustenta os seus objetivos primários e universais (Bull 2002) que, a partir disso, visa garantir a proteção contra a violência fatal ou que produza graves lesões aos indivíduos, considerando (i) o cumprimento de promessas feitas e que acordos ajustados a metas sejam implementados (ii) que também busque, em certa medida, que a posse das coisas permaneçam estáveis e não sujeita a desafios constantes e ilimitados.

Neste sentido, a intervenção é um instrumento de ação, um meio e não um fim, pois, dependendo da moralidade ou imoralidade do objetivo para o qual ela é destinada, pode servir na defesa dos direitos humanos e preservar a ordem internacional. Por outro lado, muitas destas intervenções invadem a privacidade das pessoas e a soberania dos Estados, comprometendo a estabilidade da ordem social local, nacional e/ou regional e conseqüentemente do sistema internacional, através da destruição das suas unidades bases, que são os Estados.

As intervenções ocorridas no continente africano ao longo da história, desde a incursão almorávida no tempo dos impérios africanos (Mali, Gana, Songai, Kaneem Bornou etc), passando pelas invasões dos impérios coloniais europeus (França, Reino Unido, Itália) até as atuais intervenções “humanitárias” e/ou missões de paz das organizações regionais (União Africana, União Europeia), internacionais (ONU) e das potências estrangeiras (França, Reino Unido, Estados Unidos, China) que estão em curso na atualidade na região Sahel (Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Níger, Chade e Sudão) encaixam-se nesta visão.

Figura 1: Dos impérios Sahelo-Saariano aos Impérios Coloniais (I)



Fonte: Bouquet (2017).

Figura 2: O Grupo dos Cinco Países do Sahel (G5 Sahel).



Fonte: Mantinez (2019).

Entretanto, destaca-se que, ao focar a intervenção islâmica enquanto patrocinadora do tráfico e da escravidão de milhões de africanos para as rotas transsaarianas, devemos ser cautelosos. Um dos elementos que contribuíram para a escravização de africanos foi o fato de que a religião monoteísta tinha se tornado o principal parâmetro dos graus da humanidade, assim como a cor da pele. O Islã afirma que um muçulmano nunca poderia escravizar um outro muçulmano, porém isso nunca foi respeitado no caso de muçulmanos pretos (Coulibaly 2006).

Coulibaly (2006) traz o caso de Hamad Bhabha, um dos maiores eruditos muçulmanos e professor no Mali, e que foi capturado e levado ao Marrocos somente por ser um homem preto. Os chamados de mouros e árabes de pele mais clara passaram a ser os maiores comerciantes de outros africanos muçulmanos. Os africanos muçulmanos de pele preta passaram a capturar e vender outros africanos por identificarem eles como seres inferiores, apenas por se recusarem à conversão ao Islã. Foi por causa disso que, em 1212, o imperador do Mali realizou uma das maiores revoluções políticas com “*La Charte des Chasseurs*” que não somente aboliu a escravidão como também estabeleceu medidas para coibir esta desigualdade, como a morte de comerciantes.

Portanto, o Sahel é uma região de instabilidade política, caracterizada por guerras civis, conflitos internos e interestatais, com instabilidades econômicas que se materializaram devido a várias formas de predação dos recursos naturais, cuja consequência levou à instabilidades sociais, sobretudo pelo crescente empobrecimento dos povos e formas brutais de exclusão social. Por fim, mas não menos importante, houve uma instabilidade cultural que se caracteriza por ser uma forma perniciosa de aculturação, além da lacuna científica e técnica (Kipré 2003).

Segundo Williams (2014), o conceito de conflito caracteriza-se pelo uso de violência organizada por grupos de indivíduos para fins políticos, identificado pelo antagonismo e oposições entre agentes coletivos, podendo culminar na luta armada e levando à violência extrema (*Deadly conflict*) e à conflitos armados internos, os quais podem ocorrer entre cidadãos (guerra civil) ou entre o Estado e grupos contestadores/rebeldes (rebelião).

A Guerra, em si, é um ato de violência destinado a obrigar o adversário a executar a nossa vontade, ou seja, a continuação de uma política por outros meios (Clausewitz 1955, 51). Em suma, percebe-se que, enquanto o conflito se caracteriza por oposição de interesses, luta por valores, status, poder ou recurso, à guerra enquanto somatória de todos esses fatores constitui um fenômeno orgânico, humano e de civilização, uma disputa entre dois ou mais Estados através das suas forças armadas ou de duas civilizações/culturas ou,

até mesmo, de visões diferentes com o propósito de dominar um ao outro.

Deste modo, para entender e definir corretamente os conflitos e guerras do continente africano, mostra-se necessário um recuo histórico para visualizar como e por que a oposição de interesses, a luta por valores (quais?), o poder e os recursos estão ou não ligados à intervenção externa e vice-versa. Ademais, como fenômeno orgânico, humano e de civilização; quais oposições estão se enfrentando principalmente do ponto de vista cultural/civilizacional e desde quando?

África e o Mundo Árabe-Muçulmano

A conquista islâmica do Saara, no século VII da era cristã, marca o fim da história antiga da região e o início da história medieval que culminou com a queda de Bagdá na terceira fase³ da expansão do Islã em 750, quando os abássidas derrubaram a dinastia omíada, transformando a cidade capital do império muçulmano (Salem 2006). O período medieval não se relaciona com a periodização africana. Esta conquista será seguida pela disputa do espaço por diversos movimentos, entre os quais o movimento dos mouros e o movimento Almorávida que surgiram das rivalidades dentro do império árabe-islâmico entre o século VII e XIX.

O Islã foi, durante a idade média europeia, o representante da civilização no interior do mundo ocidental. Algumas pessoas podem até pensar que o islamismo é uma religião de estagnação e de morte, mas não se pode negar o valor de seus princípios civilizatórios, sem os quais uma grande parte dos conhecimentos antigos teriam desaparecido definitivamente.

A prestigiosa civilização árabe-muçulmana teve seu apogeu marcado pelo estabelecimento do califado na Espanha e seu declínio iniciado com a tomada de Bagdá pelos mongóis e pela reconquista espanhola. Este declínio fez desaparecer a manifestação geral da civilização, mas deixou traços e legados inegáveis sobre a própria civilização europeia. Além disso, o papel da civilização árabe-muçulmana continuou sua influência e papel em todas as sociedades muçulmanas em “movimentos regionais”, de acordo com Redan (1922).

3 1ª etapa: de 632 a 661 – os sucessores de Maomé, os califas, conquistaram a Pérsia, a Síria, a Palestina e o Egito e a 2ª etapa: de 661 a 750) – os califas Omíada dominaram a política, transferindo a capital para Damasco, na Síria. O poder passou a ser hereditário e os califas passaram a agir como monarcas absolutistas. Nesse período, foram conquistados territórios na China, no norte da África, e em quase toda a Península Ibérica, na Europa. 3ª etapa: de 750 a 1258 – surgem as dinastias abássidas, de origem persa. Bagdá passa a ser a capital política e cultural do mundo islâmico.

A conquista islâmica do Saara no século VII d.c. marcou o fim da história antiga da região e o início da história medieval, a qual terminou com a queda de Bagdá na terceira fase da expansão do Islã em 750 (Salem 2006). Esta conquista foi seguida pela disputa do espaço por diversos movimentos, dentre os quais houve a investida dos mouros/africanos, o movimento Almorávida e Almorávidas que, desde o último terço do século VII e o primeiro do século VIII, realizaram suas primeiras incursões guerreiras no Sahel e no Sudão.

Segundo Kane (2004), neste período fala-se da presença de um elo dos omíadas, por meio dos quais os *soninkes* de Biru Biru tiveram contato com o Islã, pela primeira vez, a partir do século IX. A segurança dos *fulas*, assim como a das populações com as quais conviviam, foi seriamente ameaçada pelo impulso *berbere*, em particular o da Lemtouna, que subjugou as regiões do deserto, travou uma guerra com as nações negras para forçá-las a se converterem ao islamismo. As pessoas que não abraçaram o Islã e nem pagaram tributos tinham a escolha entre a servidão, a morte ou a fuga (Kane 2004, 88).

Contrariamente ao que se pensa, os intelectuais da África do norte, região de maiores resistências contra a penetração do Islã no continente (Chebel 2007), os chamados berberes, compostos de pessoas de cor preta e pessoas de cor branca, também tiveram que pagar tributos. Igualmente, é importante dizer que não se trata de uma questão étnica ou tribal, conforme é defendido por alguns pesquisadores, mas sim de um falso conceito comparável ao conceito de “identidade nacional” como algo móvel, flutuante e ilusório (Vidrovitch 2011; Amselle 1999), já que três quartos das línguas africanas pertencem à família de línguas Bantu.

“Bantu” não é um termo étnico, mas sim linguístico (o equivalente às chamadas línguas indo-europeias), da mesma forma que o grupo dominante no norte da África é o das chamadas línguas afro-asiáticas, que incluem o berbere e o árabe. Observa-se que o uso atual do termo “árabe” para designar um povo é uma heresia científica (exceto se for para designar, nos tempos antigos, habitantes da Península Arábica): deveríamos falar de falantes de árabe, em particular para o norte da África, onde a grande maioria das pessoas eram falantes berberes; os “árabes” muçulmanos são, na maioria das vezes, descendentes aborígenes de descendência berbere (ou outros) convertidos ao Islã (Vidrovitch 2011, 36).

Esta reflexão de Vidrovitch (2011) nos permite reafirmar e reforçar a ideia de que os berberes da África do Norte não são árabes, mas sim africanos convertidos ao Islã e, conseqüentemente, as investidas destes berberes falantes de árabe e convertidos ao Islã na África subsaariana podem ser

enquadradas nas intervenções de Estados e de povos vizinhos islamizados e arabizados, cuja força, superioridade e legitimidade são dadas pelo fato de falarem árabe e dominarem os preceitos do Islã. Como se percebe, as intervenções dos árabes, de arabizados e de islamizados no continente africano na Idade Média, constituiu a primeira fase de intervencionismo que pode e deve ser classificado tanto como estrangeiras (árabes) e internas (berberes) no continente, modificando significativamente as dinâmicas socioculturais, econômicas e políticas na região da África ocidental e do Sahel.

Os conflitos definidos como “étnico-religiosos” passaram a ser inevitáveis desde o momento em que a islamização e o domínio da língua árabe “divinizada”, por ter sido a língua de transmissão do Alcorão, passaram a ser o medidor do grau da humanidade, assim como o estabelecimento da relação quase que natural pelos árabes e muçulmanos de pele clara (*Fulas*, por exemplo), entre o ser árabe/muçulmano e o grau de humanidade. Assim, um verdadeiro muçulmano só poderia aprender as palavras de Deus em árabe, língua na qual ele se comunicou com o profeta Muhammad (Chanda 2011).

Isto explica a adoção da língua árabe como um idioma de comunicação pelos africanos que passaram a ser islamizados e arabizados cultural, social, política e até economicamente, já que a arabização passa a ser vista, também, como um medidor da islamização e da legitimidade. Inclusive, a liderança dos muçulmanos de pele “clara” (*fulas*, *hauçás*, etc) se justifica, primeiramente, porque a cor da pele se aproxima da cor da pele dos árabes e, segundo, porque eles dominavam o árabe, memorizavam o alcorão e ensinavam a religião, além de liderarem as revoluções jihadistas e os Estados teocráticos.

Isto levou à intensificação da “eticização” dos conflitos internos, sobretudo por questões culturais e religiosas que, além de mudarem as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais, deixaram uma abertura favorável à justificação e penetração da colonização ocidental. Deste modo, se de um lado, a islamização contribuiu ao fortalecimento dos impérios africanos (Mali, Waalo, Futa, Songai etc.), entre os séculos VIII e XV, possibilitado pelas frutíferas relações comerciais com o mundo mediterrâneo (comércio transaariano), do outro, colaborou com a queda dos impérios (outrora fortalecidos), a partir do fim da estabilidade sociopolítica interna e regional, resultado das chamadas revoluções muçulmanas dos séculos XVIII e XIX. Ademais, deixou-se um legado de instabilidade interna ao continente, que foi reforçado pelos legados de dois processos inerentes externos, a ocupação e colonização ocidental que se instalou entre os séculos XV e XX e das suas bibliotecas, as quais fizeram acreditar que tudo no continente africano poderia ser explicado e apreendido em termos tribais e étnicas que remetem à natureza “selvagem” dos africanos (Amselle 1999).

O legado deixado por estas duas colonizações (árabe-islâmica e cristã-europeia) são os valores incorporados socialmente que marcaram e ainda marcam a bipolarização das relações interafricanas, justificando, assim, os conflitos internos, as intervenções regionais e internacionais tanto das potências estrangeiras (França, Inglaterra, Estados Unidos da América, Arábia Saudita, Turquia etc.) quanto das organizações regionais e internacionais como a ONU e a UA.

O humanismo incarnado por estes atores iniciou-se com os comerciantes da era da islamização, prosseguindo com os missionários, aventureiros e soldados que fizeram proselitismo e garantiram territórios para seus soberanos e mercadores buscando ativamente converter almas, algumas vezes forçando as pessoas a adotar a nova fé (Chanda 2011, 172). Segundo Mota (2018), os séculos XVI e XVII encontram-se em um limbo, sendo associados a uma fase de de-islamização ou, pelo menos, a uma estagnação do avanço do Islã na África, devido à chegada dos impérios europeus para disputar o domínio, a influência e a exploração dos recursos materiais e “civilizacionais” no espaço africano.

Esta disputa do continente africano por árabes, arabizados, muçulmanos e a Europa cristã foi o reflexo de uma disputa política, econômica e cultural pelo domínio do mundo moderno e de seu sistema internacional, como bem mostra Toynbee (1953):

A história das relações da Rússia com a sociedade ocidental na contemporaneidade parece ser uma repetição de uma história mais antiga na qual o papel da civilização ocidental seria desempenhado pela civilização greco-romana e a da Rússia pelo Islã. Chamou-se o comunismo uma heresia do cristianismo e poderíamos dizer o mesmo ao islamismo. O islamismo, como o comunismo, conseguiu proporcionalmente, pois se propôs a reformar os abusos que haviam se infiltrado no cristianismo na época (Toynbee 1953, 92).

Estas reflexões de Toynbee (1953) mostram que a oposição entre o mundo ocidental, representado pela Europa herdeira da civilização greco-romana e o mundo árabe muçulmano, além de histórica, é permanente. Neste sentido é importante lembrar que o surgimento e a expansão do Islã, a partir século VII, foi em detrimento do mundo greco-romano da cristandade e dos árabe-muçulmanos: árabes e muçulmanos não-árabes (que eram a maioria) libertaram da tutela cristã vários países orientais, desde a Síria até a Espanha, passando por toda África do Norte, que estava sob domínio europeu. Salienta-se que foram os mesmos árabe-muçulmanos que colonizaram o mundo

ibérico por mais de sete séculos (Kaly 2016).

Foi durante este período que eles introduziram o cultivo da cana de açúcar domesticado na Ásia e do café domesticado na Etiópia, plantas que foram as bases das *plantations* no Novo Mundo. A conquista e expansão do Islã segue seu curso em direção à África equatorial, Índia, e ao leste da China, assim como a Rússia, temporariamente dominada pelos Tártaros, viu seus ocupantes se converterem ao islamismo e tudo que subsistiu da cristandade ortodoxa do Oriente (Tonybee 1953). Dessa forma, a islamização da África foi concomitante com a expansão e a dominação do mundo pelos árabes e muçulmanos e, na nossa perspectiva, este período constitui a primeira fase de intervenção externa ao continente e de comércios de longa distância (transaariano e transatlântico).

Em um primeiro momento, o comércio transaariano permitiu ao mundo mediterrâneo, árabe e europeu se abastecer em ouro, diretamente da principal fonte de extração na região da Senegâmbia, a qual engloba os países da atual zona saheliana (Mauritânia, Senegal, Mali, Níger, Burkina Faso e Nigéria) e da zona ashanti, que cobre o Benin e parte do atual território da Nigéria. Boubacar Barry (1984) chama a atenção sobre a importância e a relevância destes fluxos:

Para as sociedades da África tropical, esse comércio constituirá uma base essencial de sua organização. A exploração real do ouro fornece às classes dominantes dos Estados um meio importante de obter, por todo o Saara, por um lado, produtos de luxo raros (lençóis, remédios e perfumes, tâmara e sal), mas também e acima de tudo, de estabelecer e fortalecer seu poder social e político (cavalos, cobre, barras de ferro, armas). Esse comércio favorece, assim, o desenvolvimento de diferenciações sociais, a constituição de Estados e impérios, pois favorece o progresso das forças produtivas (o aprimoramento de técnicas e produtos, etc.) (Barry 1984, 14).

Nota-se que, se de um lado o comércio transaariano permitiu a organização das sociedades africanas, forneceu meios às classes dominantes e fortaleceu o poder político-social, favorecendo o progresso das forças produtivas; do outro, salientou as diferenças sociais, frutos da mudança de valores pela elite política que abriu o espaço africano à entrada de novos valores morais (Islã) e políticos (Estado teocrático), assim como a influência externa, seja ela de forma pacífica (*soft*) ou violenta. A incorporação dos valores árabes e islâmicos transformou drasticamente a organização social e política do continente, que passou de uma sociedade igualitária, equilibrada e justa a uma sociedade hierarquizada, desigual e muito violenta.

Cheikh Anta Diop em sua obra *“L’Afrique Noire pré-colonial”*, ao mostrar que a sociedade africana era baseada em castas⁴, demonstra que a originalidade deste sistema residia no fato dos elementos dinâmicos da sociedade, cujos descontentamentos poderiam ter engendrado revoluções, todavia, não procuraram mudá-la (Diop 1987). Assim, um homem da chamada “casta inferior, como a dos escravos (djam em wolof)” não teria vontade e nem aceitaria entrar em uma casta superior por questões de interesse materiais e, como consequência,, não haveria revoluções contra o regime, mas contra aqueles que administravam mal a maquinaria pública. Isto não significa a ausência de divisão social, mas a ausência de injustiça social, pois, para cada casta ou classe havia vantagens e desvantagens, privações de direitos e compensações que se equilibravam e, por isso, conclui Diop (1987, 19), é fora das consciências em progresso material e influências externas, que os motivos históricos devem ser procurados.

Isso mudou drasticamente com o processo de islamização e a instauração do estado teocrático a partir do comércio transaariano e, também, da islamização, no qual as elites passaram a explorar a sociedade e se enriquecer, inclusive, com a venda de escravos. Por isso, Reid (2012) afirma que a resposta africana ao comércio de longa distância foi dinâmico e intervencionista, por parte de Estados relativamente antigos e, como na zona atlântica, o período do comércio transaariano foi uma era violentamente criativa, envolvendo novas formas econômicas e políticas, bem como uma revolução nos assuntos militares, com uma participação muito ativa dos povos nômades da Savana e do Sahel nos conflitos armados da região.

O interessante é a participação dos fulbes⁵ nos conflitos armados do século VI a.C, talvez como contingentes de mercenários prontos para dar seu apoio ao maior lance. Se os fulbés recrutados como arqueiros e armados com escudos eram muito apreciados nos campos de batalhas da Etiópia, Egito e Oriente Próximo, sua participação posteriormente no exército almorávida que operava na Espanha no XI não deve ser muito surpreendente, mesmo que as motivações sejam diferentes (Kane 2004, 87).

A partir desta reflexão de Kane (2004) podemos perceber que os fulbes

4 O sistema de “castas” nasce de uma divisão do trabalho em um regime político monárquico, pois não existe casta sem nobreza. Assim, entende-se como casta o conjunto de indivíduos que praticam a mesma função laboral e constituem as instituições sociais e políticas (Barry 1984). Por exemplo, a “casta dos gér no Senegal” é formada pelos nobres e de todos os homens livres sem uma profissão manual, além da agricultura. A castas dos ñeño, também de nobres e homens livres, é representada pelo conjunto dos artesãos (sapateiros, ferreiros, ourivesaria etc.).

5 Plural de Fula.

são, há muito tempo, habitantes da região do Sahel, mas, também percebemos que seu lado guerreiro é histórico (antes do Cristo) e que compõem o exército almorávida ainda na expansão do Islã para a península ibérica antes de atuar na islamização e na formação de Estados teocráticos por meio do Jihad, visto aqui como guerra Santa, a qual buscava, primeiramente, a formação de uma federação muçulmana pan-fulbe, e em segundo lugar, lutar contra a colonização ocidental.

Portanto, pode-se dizer que a origem dos atuais e futuros conflitos e guerras do continente africano está estreitamente ligada à influência externa e às históricas instabilidades internas geradas a partir dos fluxos do comércio de longa distância ligadas ao mediterrâneo e ao atlântico. Assim, tanto os processos que permitiram tanto a dinamização do comércio transaariano quanto do transatlântico, foram meios de abertura do espaço africano para o intervencionismo externo/estrangeiro, fundamentados no humanismo, na civilização e nos valores do monoteísmo islâmico dos árabes; arabizados de um lado e, do outro, da Europa, que se tornou o lar dos cristãos graças às atividades missionárias constantes de monges apoiados pelo papa e pela conversão de reis (Chanda 2011), mas:

Em pouco tempo a ascensão do islamismo uniu a península árabe e o norte da África e colocou a Espanha sob governo islâmico, efetivamente confinando a fé cristã à Europa. Se as forças muçulmanas não houvessem sido derrotadas pelos francos comandados por Carlos Martel na Batalha de Poitiers em 732, toda a Europa teria se tornado parte do Califado islâmico. Seria necessário o surgimento do poderio marítimo dos europeus e seu fervoroso evangelismo, forjado por séculos de lutas contra o islamismo e as cruzadas para que o cristianismo rompesse seu confinamento continental (Chanda 2011, 185).

Esta reflexão de Nayan Chanda (2011) reforça nosso argumento de rivalidade histórica construída e levada a cabo pela Europa desde a percepção da força do império islâmico eleito principal inimigo a ser combatido. Além disso, o autor mostra que a ocupação da Europa pelos muçulmanos foi realizada por árabes-muçulmanos, arabizados e islamizados africanos que, de certo modo, ajudaram a construir e consolidar o que viria a ser a Europa. Esta Europa que se baseou na força marítima e no evangelismo para reverter a dominação árabe e muçulmana do seu continente, mas, também, no continente africano e no resto do mundo.

Por isso, conclui Chanda (2011), que a expansão colonial europeia foi moldada pela luta contra o islamismo desde o período das Cruzadas e, na

península ibérica, contra o califado de Córdoba. Igualmente, é muito valiosa a informação trazida por Chanda (2011) sobre o uso da evangelização como meio de mobilização e de luta contra árabes e muçulmanos na tentativa de ocupar territórios e subjugar povos. Isso mostra a importância do simbolismo religioso (muçulmanos contra cristãos, como no Sudão), presente ainda hoje nos conflitos africanos nas relações internacionais e, principalmente, na oposição entre a Europa cristã e o mundo muçulmano.

Segundo Kaly (2016), a Europa sempre viu no Islã o seu maior inimigo desde o século VIII, sobretudo por ser o mais temido concorrente militar e cultural da Europa cristã. Apesar das três religiões monoteístas (Judaísmo, Cristianismo e Islamismo) terem com berço a península arábica e serem introduzidas na Europa através do mar mediterrâneo, esta inimizade declarada da Europa cristã ao Islã e aos muçulmanos veio da colonização da península ibérica pelos muçulmanos, entre os quais haviam os africanos convertidos ao Islã, como os berberes da África do Norte, os *soninkes*, os *bambaras* e os *fulas*. Este último grupo é conhecido por serem os pretos da África ocidental (Kaly 2016) e os quais se encarregaram de expandir o Islã na região do oeste africano e lutarem contra a penetração ocidental no continente nas revoluções jihadistas nos séculos XVI e XIX. Assim, conclui-se que os atuais conflitos constituem a continuação desta “guerra religiosa”, envolvendo atores internos, regionais e internacionais em busca de recursos e poder.

Colonização da Europa Cristã

É importante ressaltar que, da mesma maneira que a guerra santa dos jihadistas contribuiu para a expansão do Islã e para a instauração de instabilidades internas, a tradição missionária foi determinante na expansão do colonialismo, bem como para o surgimento da resistência local ao colonialismo e, conseqüentemente, a instauração de guerras internas. Segundo Lamin Sanneh (2005), a partir das tradições vernaculares, os cristãos locais ganharam confiança na causa indígena e, enquanto o sistema colonial representava uma ordem econômica e militar mundial, a missão representava a defesa do vernáculo.

Ademais, da mesma forma que o Islã se tornou uma ferramenta de luta dos africanos contra a colonização, o cristianismo também serviu aos africanos como quadro de mobilização e de luta contra o que eles consideravam invasões e agressões externas, dentre as quais figuram o colonialismo ocidental e a expansão violenta do Islã jihadista e revolucionária. Com isso, o caos se instalou no seio da sociedade africana e dentro do continente, tendo como principais antagonistas os próprios africanos divididos pela fé professada. De

um lado encontravam-se os muçulmanos, os cristãos e os “tradicionalistas” que declararam guerra ao colonialismo ocidental, enquanto do outro lado existia uma rivalidade violenta entre cristãos e muçulmanos para converter e cooptar africanos que ainda professavam religiões tradicionais.

Observa-se que todos possuíam objetivos “humanísticos” de levar a Fé para o continente africano, assim como a meta de controlar recursos econômicos, políticos, culturais e, sobretudo, de concentrar o poder. É neste sentido que Livingstone (1813-1873), ao fracassar como missionário na África, concluiu que o plano de Deus para sua vida era usar seus talentos para explorar e mapear o continente desconhecido e abrir a estrada de Deus, o rio Zambeze, para o cristianismo, para o comércio e para a civilização (Chanda 2011, 192). A descoberta o tornou um homem adorado por seus contemporâneos mas que, mais tarde, foi acusado de ser um instrumento do imperialismo, já que suas descobertas precederam a disputa pelas maiores minas de diamante e ouro do mundo, levando à divisão do continente em colônias britânicas, portuguesas, francesas, alemãs e belgas no final do século XVIII e início do século XIX.

O atual cenário conflituoso no Sahel africano, por exemplo, continua sendo motivado pelas mesmas minas de ouro, diamante, gás natural, petróleo e água potável. Ademais, são disputadas pelos mesmos atores, como os radicais islâmicos, que declaram guerras a diferentes governos, uma vez que não concordam com a inclusão social de pessoas muçulmanas que não seguem a fé como deveriam seguir, cristãos e “pagãos”, os quais são os seguidores das religiões tradicionais africanas. Posicionam-se contra as ingerências externas representadas pelas antigas potências coloniais, que alegam estar protegendo o Estado-nação, ao combater ao radicalismo islâmico em nome dos direitos humanos.

Esta Guerra está sendo alimentada teoricamente pelas forças da liberdade, da paz e do desenvolvimento que são as forças coloniais, neocoloniais e/ou pós-coloniais (forças do bem) contra as forças do mal desestabilizadoras, “responsáveis” pela guerra e pelo subdesenvolvimento, representada aqui pelo radicalismo religioso com sua bandeira jihadista. Em suma, é uma continuação histórica de violência que continua gerando mais violência em nome dos valores humanísticos, sejam estes baseados no cristianismo, no colonialismo, no islamismo ou, simplesmente, valores do ocidentalismo na defesa dos direitos humanos, da democracia e na boa governança.

O aumento dessa violência se deve à renovação e à sofisticação dos instrumentos de violência coloniais, neocoloniais e pós-coloniais pelas grandes potências e pelos Estados, mas, também, pelos radicais que são, afinal, nada mais que o produto deste processo histórico. Ressalta-se estes processos não somente pela crueldade e pela violência gerada à população africana, bem como a rivalidade entre os representantes destas duas visões

e culturas, mas, principalmente, pelo legado conflituoso originado tanto no comércio transaariano quanto transatlântico que continua atormentando a sociedade africana.

Assim, o comércio transaariano, a islamização e a arabização da África foram processos violentos (escravidão, pilhagem de recursos, ingerência nos assuntos internos dos africanos), tanto quanto o comércio transatlântico. Certamente, este último é mais conhecido e demonizado, enquanto que o primeiro (processo da islamização e arabização) do continente africano é interpretado como positivo, pacífico, cooperativo por grande parte da literatura e dos intelectuais da área, como Boubacar Barry (1984):

Primeiro, enquanto o comércio transaariano do período pré-mercantilista, no qual o Waalo participou, havia fortalecido a centralização do Estado e impulsionado o progresso nesse reino autônomo do Senegal, o comércio atlântico, que substituiu o primeiro assim que os franceses se estabeleceram em Saint Louis (1659) não libera as forças produtivas, mas termina pelo contrário com uma regressão dessa e uma desintegração da sociedade e do Estado de Wallo. É por isso que os franceses tiveram que usar a força para romper relações trans-saharianas anteriores, subjugar essa região da África e orientar suas relações externas de acordo com os requisitos do posto comercial de Saint Louis. Porque a sociedade africana obviamente tentou reagir contra essa deterioração do seu lote e o Islã foi a estrutura para essa reação defensiva (Barry 1984, 17).

Assim, Barry (1984) traz informações importantes para a reflexão, principalmente por discordar com a primeira análise que apresenta o comércio transaariano como positivo e autonomista, ou seja, favorável aos africanos, enquanto o comércio transatlântico seria apresentado como um freio ao desenvolvimento, à autonomia e ao progresso devido basicamente aos efeitos da escravidão.

Enfatiza-se que a Europa não possuía o monopólio do tráfico, já que houve outros processos de escravidão como a transaariana, organizada, sobretudo, pelos árabes, a qual foi tão violenta e devastadora para a África e seus descendentes quanto o comércio transatlântico de escravos, sendo endossado pelo Islã assim como pelas justificativas do cristianismo para a escravidão (N'Diaye 2008). Segundo este autor, enquanto o comércio transatlântico de escravos durou quatro séculos (XV-XIX), foi durante treze séculos (VII-XX) sem interrupções que os árabes invadiram a África subsaariana e escravizaram milhares de homens que desapareceram pelo tratamento desumano que sofreram. Assim, percebe-se que, tanto o comércio transaariano quanto o transatlântico foram trágicos para o continente africano, e seus legados

continuam gerando conflitos.

A segunda informação que Barry (1984) traz nos assegura que foi necessário o uso da força pelos franceses para pôr fim ao comércio transaariano, uma vez que havia uma influência árabe-muçulmana no tráfico, bem como houve uma resistência africana em benefício do comércio transatlântico controlado desde o século XV pelos europeus. Isto significa que o processo que levou à substituição do comércio transaariano pelo transatlântico foi um processo violento envolvendo, além dos africanos, forças externas em disputa, que, certamente, marcaram o início da luta imperial pelo domínio e controle da África e dos africanos.

Por fim, percebe-se que na análise de Barry (1984), o Islã é visto como sendo parte da reação de defesa africana contra a Europa em nome dos interesses próprios. Esta visão ilustra como e por quê de um lado, o arabismo e islamismo foram incorporados como parte da solução dos problemas do continente, enquanto o imperialismo europeu é visto como “o problema” e do outro, se justificando a permanente luta do ocidente contra a manutenção e a influência do império árabe- islâmico.

Esta visão e interpretação equivocada ou enviesada dos impactos do imperialismo árabe-islâmico dificulta muito a análise dos problemas securitários do continente, já que a luta permanente do Ocidente pelo domínio e exploração do continente tem como principal motivação a contenção do império da época do comércio transaariano. Igualmente, não se deve minimizar o impacto do islamismo na divisão dos africanos entre aqueles que optaram pela conversão ao Islã, os que optaram pelas religiões africanas (consideradas pagãs, politeístas) ou pelo cristianismo, assim como pelas diferentes vertentes entre os próprios muçulmanos.

É nesta ótica que Redan (1922) afirma que com as raças, as seitas, as cisões geradas, o mundo muçulmano não é uma coisa só há muito tempo e adverte que, nem por isso, deve-se perder de vista a possibilidade de união e de força que o mundo muçulmano teria frente ao Ocidente. Isto significa que, de um lado, se a divisão do mundo muçulmano gerou conflito interno ao continente, de outro, a presença dos muçulmanos sempre foi considerada uma grave ameaça aos interesses do Ocidente, como mostra esta observação de Redan (1922):

Vimos isso bem no final de 1914, durante a proclamação da “Guerra Santa contra os infiéis” que apenas algumas tribos responderam ao chamado, mas o próprio Império Otomano não se levantou com impulso unânime. No entanto, por mais diverso que o mundo islâmico seja hoje, preocupações de natureza religiosa e de natureza política atuam sobre ele

e reagem constantemente um ao outro. Muitos eventos na história e na contemporaneidade são prova disso; porém, isso é ainda mais evidente do que aquilo que ocorreu no passado e no presente, uma tentativa séria de uma nova unidade geral islâmica contra o estrangeiro cristão como ocorrera em 1921? Vamos deixar que ela se desenvolva e sofremos com a aproximação das seitas e movimentos regionais do Islã com o nacionalismo otomano. Este seria um jogo particularmente perigoso. Portanto, tomemos o cuidado de impedir a constituição de um bloco turco ou pantourano. Vamos distinguir as populações que receberam o Islã dos iranianos daquelas que receberam os árabes e não permitimos que elas se fundam; não permitem a “*turquisation*” das províncias não-turcas (Redan, 1922, 28).

Como se percebe, se de um lado o mundo muçulmano, na véspera da Primeira Guerra Mundial, não tinha uma união ou uma única liderança, esta possibilidade nunca foi descartada ou minimizada pelo Ocidente. Assim, o autor questiona se o Ocidente vai deixar acontecer uma unificação dos muçulmanos, sabendo que vão sofrer se isso ocorrer? A sua resposta e recomendação é categórica, no sentido de impedir a constituição de uma comunidade islâmica com uma única liderança. Como o império Turco-Otomano dominava grande parte do mundo muçulmano até o início do contra-ataque ocidental sobre o mesmo, sobretudo após o fracasso dos turcos diante de Viena em 1683 (Tonybee 1953), a sugestão de Redan (1922) a seus conterrâneos foi que o Ocidente evite a unificação do mundo muçulmano sob domínio turco e busque a distinção entre árabes e arabizados, como os africanos e persas.

No caso africano, foco na análise de Redan (1922), já que esta se justifica pelas múltiplas resistências à colonização ocidental lideradas pelos arabizados e islamizados, onde o quadro da resistência foi formado pelo Islã, ressalta-se que as armas desta resistência eram compradas com escravos capturados no interior do continente e enviados ao mundo árabe-muçulmano do outro lado do Saara e do Mediterrâneo (Barry 1984). Todavia, esta resistência, liderada pelo movimento dos marabutos, afundou a região da África subsaariana em uma instabilidade constante causada pela tentativa de converter à força a população local e por se opor ao monopólio do comércio.

Dessa forma, estas instabilidades perturbaram econômica, política e socialmente os estados da África ocidental e do Sahel em nome do Islã. Percebe-se que as primeiras intervenções estrangeiras (árabe-muçulmanas), vieram do processo de islamização e da arabização que se iniciou com o movimento almorávida, o qual dominou as cidades de Awdagost e Sidjimassa em torno de 1054-1055, Fés em 1069 e, em 1070, Abu Bakr bin Omar funda a capital Marrakesh, sedentarizando o poder dos almorávidas antes de

conquistar Gana em 1076 (Bresi 2014).

Enfim, segundo Barry (1984), desde o século XIV, assistiu-se infiltrações de tribos árabe-berberes na África subsaariana, utilizando-se da justificativa de “maus entendidos políticos e sociais” ao norte, até a submissão total no século XVII dos berberes Senhaja e lamtuna, os quais são descendentes dos Almorávidas do deserto. Neste mesmo período, o império do Mali perdeu suas principais cidades de Gao e Tombuctu, alvos de ataques da monarquia marroquina por sua necessidade de abastecimento de ouro e de escravos. Isto significa que a resistência à ocidentalização/colonização teve, como impacto, a divisão, hierarquização, “etnicização” e arabização da sociedade africana e, consequentemente, a transformação do continente em uma permanente zona de guerra, além da sistematização das intervenções externas nos assuntos africanos.

Estes elementos são visíveis nos atuais conflitos africanos e têm sido apontados como causas das guerras e conflitos sem, no entanto, conectá-los com o passado histórico da islamização da África pela expansão europeia, o comércio transatlântico de escravos acompanhado das missões “civilizadoras”. Os franceses colocaram o pé pela primeira vez no Senegal entre 1639 e 1677, instalando-se sucessivamente em Saint Louis e Gorée, assim como várias companhias responsáveis juntamente com seus diretores e agentes pelo reconhecimento, prospecção e pela exploração da costa africana.

Segundo Chailley (1953), seus objetivos já sugerem o grande *design* que se desenvolveu durante o século XIX, o qual era alcançar as minas de ouro no alto do rio Senegal, bem como relacionar-se com os Tombuctu, cujas riquezas são relatadas em crônicas árabe. Portanto, a fase de desislamização ou de estagnação das forças muçulmanas corresponde a uma fase de engajamento do ocidente na ocupação do continente africano. Já a fase das revoluções (XVIII e XIX) significa simplesmente a resistência ao colonialismo ocidental que se consolidava em detrimento da investida árabe-islâmica no continente.

Ressalta-se a importância da domesticação e da incorporação dos princípios islâmicos e da cultura árabe na sociedade africana que implicou a resistência ao Ocidente sob a forma de um “nacionalismo” local abençoado por Allah (Deus). No entanto, esta simbiose serviu de base para consolidar e legitimar as lideranças arabizadas e islamizadas em detrimento das comunidades locais. Nesse sentido, o Ocidente utilizou-se destas divisões, se aliando com lideranças “tradicionais” para enfrentar a resistência das revoluções muçulmanas e, em segundo momento, utilizou da “domesticação” do Islã pelas comunidades locais na África e no resto do mundo islâmico para criar ou reforçar divisões internas, que levaram ao domínio ocidental sobre o mundo muçulmano.

Segundo Saedar (2014), a fratura do mundo muçulmano ocorreu através da domesticação do poder local por governadores árabes e líderes tribais, dando origem a uma infinidade de dinastias e políticas caracterizadas pela incapacidade de centralizar o controle político e de gerenciar as disputas geradas sobre a religião originada no estabelecimento dos califados rivais (Omíada, Abássida e Fatímida), que instituíram a capital do império muçulmano em Damasco (661-750), Bagdá (750-1258) e Cairo (910-1171). Estes fatos históricos do mundo árabe-islâmico e ocidental constituem as bases históricas dos conflitos e das guerras contemporâneas do continente africano e, conseqüentemente, das intervenções externas em diversos períodos da história africana, como afirma Elizabeth Schmidt (2013):

A intervenção estrangeira na África registra as intervenções políticas e militares estrangeiras no continente durante os períodos de descolonização (1956-75) e da Guerra Fria (1945-91), bem como durante os períodos de colapso do Estado (1991-2001) e do “guerra global ao terror” (2001-10). Nos dois primeiros períodos, a intervenção mais significativa foi extracontinental. Os Estados Unidos, a União Soviética, a China, Cuba e as antigas potências coloniais se enredaram em inúmeros conflitos africanos. Durante o período de colapso do Estado, as intervenções mais conseqüentes foram intracontinentais. Os governos africanos, às vezes auxiliados por potências fora do continente, apoiavam senhores da guerra, ditadores e movimentos dissidentes nos países vizinhos e lutavam pelo controle dos recursos de seus vizinhos. A guerra global ao terror, como a Guerra Fria, aumentou a presença militar estrangeira no continente africano e gerou apoio externo a governos repressivos. Em cada um desses casos, os interesses externos alteraram a dinâmica das lutas internas, aumentando os conflitos locais em conflitos maiores, com efeitos devastadores sobre os povos africanos (Schmidt 2013, 12).

Esta reflexão de Schmidt (2013) demonstra, por meio da periodização, a continuidade das intervenções estrangeiras no continente desde o fim da Segunda Guerra Mundial até a guerra global ao terror iniciada em 2001 pelo governo estadunidense. Ademais, evidencia-se a diversidade dos atores, as origens e as razões históricas dos “inúmeros conflitos” africanos dentro dos fluxos do comércio transaariano e transatlântico, que reforçaram, respectivamente, o uso geopolítico do islamismo e do cristianismo para influenciar líderes políticos, conquistar e dominar povos de forma pacífica e, também, de forma violenta. Esta forma híbrida de violência e humanismo é evidentemente possível somente com a participação ativa dos africanos, sobretudo africanos em posições de liderança legitimadas pela posse dos meios de violência (senhores de guerra), pela fé (religiões tradicionais ou

reveladas) ou pelo poder político e econômico.

Novos Conflitos, Velhas Causas

O objetivo deste subitem é relacionar os processos históricos relatados supracitados com os atuais conflitos dos países do Sahel, no intuito de sustentar o argumento de que não se pode entender os conflitos da África ocidental sem levar em consideração a colonização árabe-islâmica e a relação de rivalidade histórica desta com a colonização ocidental. Para tanto, analisar-se-á a história dos países que compõem o Grupo G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritânia, Níger e Chade), assim como os conflitos que os afligem para evidenciar como as causas destacadas dos conflitos são originadas nos dois mapas coloniais supra referidos.

A atual situação de insegurança dos países do Sahel surgiu a partir da mudança de regime na Líbia, resultado da intervenção ocidental combinada com um levante interno, provocando um influxo de combatentes e armas ao Saara Ocidental e desestabilizando governos considerados fracos. Segundo Schmidt (2018), no Mali, esses acontecimentos abalaram um movimento secessionista e estimularam o golpe militar, a insurgência ligada à Al-Qaeda, além de gerar uma outra rodada de intervenções estrangeiras na região. Curiosamente, no século XIX, foi da Líbia que partiu a Irmandade Mahdistas, a qual se espalhou no Sahel (Chade, Mali) sob o nome de Senoussiya da Líbia. Em conexão com seus irmãos muçulmanos, gerou-se uma onda de insegurança devido a suas características mais militares que comerciais e acabaram sendo demonizados e temidos pelos franceses e italianos, que aspiravam conquistar e colonizar a região (Vidrovitch 2011).

Estes dois casos trazidos por Schmidt (2018) e Vidrovitch (2011) mostram que há muito tempo o *jihad* é ligado ao Islã de muçulmanos (árabes e/ou arabizados), bem como que os impérios coloniais fazem parte dos atores envolvidos direta e indiretamente na região. Assim, desde 2012, apesar da presença de milhares de tropas francesas e da ONU, o conflito no Mali tomou conta do centro do país e se espalhou pelos vizinhos Burkina Faso e Níger. Por sua vez, a Nigéria enfrenta insurgentes advindos dos campos de treinamentos ligados à Al Qaeda (Schmidt 2018), que possui armas do próprio arsenal da Líbia. Este conflito espalhou-se pelos vizinhos Níger e Camarões e atraiu combatentes do Mali, Mauritânia e Argélia.

Do ponto de vista interno, fala-se de uma luta dos jihadistas da Katiba e do Macina contra o poder central e, do outro lado, fala-se de uma violência étnica opondo pastores fulas e agricultores Dogões, sem se dar a devida atenção à origem histórica deste conflito, que, também constitui um

legado da islamização, da escravidão e da colonização ocidental. O império do Macina foi um Estado jihadista fundado pelos arabizados e islamizados *fulas* ou *fulbés* no delta do Níger, nas cidades de Mopti, Segou, Djénne, Hamdallahi (capital) e Tombuctu no atual Mali, no século XIX (1818), como resultado do avanço do Islã jihadista na África ocidental⁶, caracterizado pela hegemonia *fula*. Esta hegemonia se consolidou depois de muitas lutas contra os vizinhos *Bambaras*, *Ardos*, *Tuaregues* e *Mouros*.

Segundo Amadou Hampathe Ba (1992), a história desta região é marcada por trágicas guerras que opuseram principalmente *fulas* do império de Macina aos toucouleurs do exército de El Hadji Omar, o grande conquistador cuja influência se estendia do Leste da Guiné até Tombuctu (Bâ 1992) e a outros grupos sociopolíticos e culturais (*Bambara*, *Ardos*, *Tuaregues*, *Mouros* etc.) da vizinhança. Estas guerras e conflitos que se caracterizaram pela “fulanização” ou hegemonia *fula* e islamização sob liderança de El Hadji Omar na região, reforçada pela ação colonial, constituem uma das bases e justificativas da instabilidade nos países do Sahel.

Entre 1804 e 1818, *fulas* liderados pelo Xequê Usman Danfodio (1804-1810) e Tuklors, sob a direção de Ahmadu (1807-1818), se expandiram entre o alto do rio Senegal e do lago Chade em nome do Islã e estabeleceram um imenso império muçulmano na região. É importante lembrar que *fulas* e *tuklors* são da mesma família *halpular* (aqueles que falam *fula*) e foram durante muito tempo nômades devido a suas atividades pastorais. Segundo Hampathe Ba (1992), os “*halpular*” foram oprimidos, dispersos em diásporas e fixados de forma forçada em zonas de concentração antes de se organizarem em reinos e conseguirem, depois do processo de islamização, formar grandes impérios.

Estes impérios vão se manter por meio de conflitos permanentes com os povos originários, que apesar de se submeterem ao poder hegemônico *fula*, não se conformaram, principalmente os que, mesmo sendo *fulas*, arabizados e islamizados, foram submetidos à violência estatal. A memória deste período constitui uma das causas dos atuais conflitos ou, no mínimo, serve de referência e/ou de justificativa para lideranças como Amadou Kouffa, líder da *Frente de Libertação do Macina* e criador do *Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos* (Jama’at Nasr al-Islam wal Muslimin, em árabe), que visa uma coalizão de todos os grupos⁷ jihadistas da região contra os Estados e

6 Região composta atualmente pela Mauritânia, Senegal, Gâmbia, Guiné, Mali, Burkina Faso, Níger e Nigéria e formava na época o conjunto de impérios: Futa Toro, Futa Jalon, Sokoto, Macina.

7 Al Murabitun (liderado por Mokhtar Belmokhtar), Ansar Dine (liderado por Iyad Ag Ghali), Frente de Libertação do Macina (liderada por Amadou Kouffa) e o ramo saariano da Al-Qaeda no Magreb Islâmico (AQMI).

seus sistemas políticos, sociais, econômicos e culturais, uma vez que são vistos como uma herança da colonização ocidental que favorece as elites ocidentalizadas e as próprias potências ocidentais. As intervenções ocidentais e da União Africana na região, por sua vez, se justificam pelas ameaças securitárias apresentadas por esta coalização jihadista e este ciclo vicioso, no qual cada lado fundamenta sua violência no humanismo moral e religioso que historicamente gerou (e ainda gera) uma instabilidade permanentes da região.

Ora, os verdadeiros motivos desta instabilidade na região do Sahel estão na importância geopolítica e geoeconômica (Schmidt 2018; Kipré 2003; Gaye 2017), tendo em vista sua importância nas conexões da África com a Europa e com a Ásia através do Mediterrâneo e do Mar Vermelho, assim como com as Américas pelo Atlântico. Este papel central da região no Sahel e do Saara nas relações internacionais do continente foi iniciado com o comércio transaariano de escravos, de ouro e de sal. Na atualidade, as mesmas rotas são usadas por grupos criminosos para traficar armas, drogas e seres humanos, uma vez que estas rotas colocam em contato atores legais e ilegais com interesses convergentes e divergentes, ao mesmo tempo, já que todos buscam controlar os espaços e explorar os recursos estratégicos regionais (Schmidt 2018; Gaye 2017; Keenan 2013).

Estas complexas e violentas relações, juntamente com as condições de vida cada vez mais difíceis devido às consequências do aquecimento global, estão esvaziando as profundezas dos países sahelianos em benefício das regiões costeiras do atlântico e do mediterrâneo, tendo um efeito similar ao causado pelo desvio das rotas comerciais do Saara para o Atlântico nos séculos XVII. Aliás, os portos do comércio atlântico de escravos (Dakar, Abidjan, Cotonou, Douala, etc), continuam ainda sendo as únicas saídas para os países do Sahel (Mali, Burkina Faso, Níger e Chade). O interior destes países, além de escapar ao controle dos governos centrais, sofre de um esvaziamento e abandono por parte da sua população por meio da imigração forçada, mas cobiçada por diversos atores ilegais (radicais islâmicos, traficantes de drogas e armas) e potências estrangeiras (Estados Unidos da América e sua guerra global ao terrorismo, França e suas operações de “paz”) em busca de recursos estratégicos.

Segundo Gaye (2017) se a ausência do Estado abre espaço para criminosos, as condições climáticas desfavoráveis à vida humana como a seca transformam trabalhadores tradicionais (agricultores, pastores) em mão de obra para o crime organizado, bem como as regiões fronteiriças em zonas rebeldes contra governos de países como Mali, Chade e Níger. A contestação dos governos destes países em nome de uma maior inclusão social, uma autonomia ou uma mudança do sistema de governo herdado da colonização

pelo Estado pós-colonial desde a independência (as várias tentativas de golpes de Estados), passando pelo período do fim da Guerra Fria para culminar na atual situação iniciada a partir de 2000, vieram destas zonas fronteiriças e tiveram como consequência o enfraquecimento do Estado.

Gaye (2017) relaciona o fracasso dos Estados nesta região a uma drástica mudança da geopolítica do Sahel que se deve a (1) mudança do itinerário da cocaína da América Latina em direção a Europa passando pela região e (2) a implantação do terrorismo Salafista. Isto, por sua vez, lembra a inversão das rotas da escravidão no século XIX, quando os afrodescendentes das Américas independentes passaram a comandar na África a evangelização e o tráfico clandestino de escravos, transformando as redes que atuavam antes no comércio transaariano em piratas e traficantes de seres humanos da região do Sahel em direção ao Atlântico.

Portanto, estes complexos fluxos históricos entre a África, as Américas e a Europa são relatados pelo embaixador Alberto da Costa e Silva (2011) em “*um rio chamado Atlântico: África no Brasil e o Brasil na África*”, o qual ressalta que, a partir do fim do século XVIII, impõe-se à África, como realidade, uma nova ameaça: a presença política, econômica e militar, cada vez mais constante e exigente do europeu, o qual continua (ou volta) a assombrar o cenário dos países e dos povos africanos do Sahel em pleno século XXI. Vale observar que a queda dos lendários impérios do oeste africano (Mali, Songai, Benin etc) também ocorreu devido ao esvaziamento do interior da região do Sahel e do Saara, assim como do enfraquecimento das rotas do comércio transaariano em benefício do comércio transatlântico, que só foi possível com a presença política, econômica e militar da Europa, que forneceu as armas de fogo, fatos que se repetem na era da “Guerra Global ao Terrorismo” com a atuação do Ocidente (Europa e Estados Unidos).

Jeremy Keenen (2013) em “*The Dying Sahara: US Imperialismo and Terror in Africa*” mostra como a política externa dos EUA, desde 11 de setembro de 2001, através da Guerra Global ao Terror (*Global War on Terror*-GWOT) levou à pior e mais prolongada catástrofe⁸ humana que o Saara e o Sahel sofreram, devido às mentiras do Ocidente⁹. Isto significa que estamos diante de conflitos causados por intervenções externas justificadas por um falso humanismo, assim como o “humanismo” das missões civilizadoras do cristianismo, do islamismo e do arabismo justificaram a escravidão e a

⁸ Por que dezenas de milhares de pessoas perderam seus meios de subsistência; por que quase 500.000 malianos tiveram que fugir de suas casas e por que centenas, senão milhares, mais pessoas locais podem morrer - e por razões que eles provavelmente não entenderão (Keenan 2013, 11:12).

⁹ Principalmente Estados Unidos, Reino Unido, França e Argélia como principal poder regional, afirma o autor.

colonização.

Neste sentido, enfatiza-se que os estragos causados pelo tráfico de escravos não foram responsabilizados. Catherine Coquery Vidrovitch (2011, 33) observa que suas consequências políticas foram mais prejudiciais do que seu impacto estritamente quantitativo. Os déficits populacionais foram causados pelos múltiplos distúrbios que se seguiram (guerras internas incessantes, deslocamento maciço de população) e deixaram ressentimentos duradouros que ainda não desapareceram entre povos invasores e os povos invadidos. Deste modo, percebe-se como é importante e necessário um recuo histórico para analisar os conflitos, guerras e muitos outros problemas enfrentados na contemporaneidade, uma vez que as suas raízes estão no seu passado colonial (árabe-muçulmano e ocidental) e na Guerra Fria, como destaca Elizabeth Schmidt (2018):

Distinções de poder, privilégios e conflitos sobre os recursos naturais fazem parte da história da humanidade e na África, esses fenômenos antecederam o período colonial, no entanto, a pilhagem de riquezas por meio de trocas desiguais foi incorporada às práticas econômicas coloniais, e as hierarquias étnicas e regionais da era colonial - algumas vezes construídas sobre distinções preexistentes - frequentemente assumiram nova potência após a independência do contexto pós-Guerra Fria (Schmidt 2018, 23).

Esta reflexão de Schmidt (2018) colabora com o argumento defendido de que a origem dos conflitos, em parte, deve ser buscada em períodos anteriores à colonização ocidental, como o da era da islamização, da arabização e do comércio transaariano. Em segundo lugar, ela chama atenção sobre as práticas incorporadas na era da colonização ocidental, que vão desde a pilhagem dos recursos e riquezas do continente até a hierarquização ou/é invenção étnica e regional como a suposta superioridade da África do Norte (“África branca”) sobre a África subsaariana, minando diferenças preexistentes. Neste sentido, entende-se que utilizar, como única causa dos conflitos, a etnia, a raça e a religião, sem a devida contextualização histórica e geopolítica, pode ser tão problemático quanto pretender resolver os mesmos conflitos por meio da intervenção externa, da guerra global ao terrorismo ou pela criação de novas unidades políticas, como foi o caso do Sudão do Sul em 2011.

Isto posto, é fundamental incluir entre as causas, as questões ligadas às condições degradantes do clima, o aumento demográfico e as fronteiras coloniais que, por sua vez, favoreceram a criação de fronteiras sociais e culturais como elementos importantes para os conflitos e guerras do século XXI, incluindo as que envolvem o terrorismo islâmico. Questiona-se, será que é possível compreender o terrorismo islâmico e as guerras civis causadas por

ele sem um recuo histórico que ilustre acontecimentos anteriores à expansão ocidental do século XV? A este respeito Ibn Battuta (1982), em seu manuscrito “*I. Voyages: de l’Afrique du Nord à la Mecque*”, ressalta que a primeira guerra civil muçulmana e o extremismo islâmico surgiram de problemas político-sociais (luta pelo poder)¹⁰ e étnicos (entre árabes e não árabes).

Considerações Finais

As várias análises sobre a origem e causas dos conflitos africanos apontam o Estado pós-colonial e suas estruturas, a etnia, a “tribo”, a religião e a fronteira como as principais causas das instabilidades, ignorando, de forma inconsciente ou não, os fatores históricos ligados aos mapas coloniais, sobretudo aos impérios árabe-islâmicos e ocidentais. A análise histórica mostra que estes processos coloniais acompanhados do comércio de longa distância (transaariano e transatlântico) deixou, entre outros legados, a violência e as rivalidades internas advindas dos processos da escravatura, da islamização, e da colonização europeia. Estes processos violentos, além de dividir e hierarquizar, deixaram ressentimentos duradouros, como afirma Vidrovitch (2011).

O segundo ponto que justifica os conflitos atuais está atrelado às revoluções jihadistas dos séculos XVIII, que, de certo modo, criaram, em teste, as divisões e a hierarquização da sociedade africana a partir de elementos como a língua árabe, o domínio do alcorão e a religião, além de ter a tonalidade da pele mais clara, o que significava um maior grau de humanismo. Isto justifica, por exemplo, o surgimento da primeira hegemonia fula, a criação dos impérios de Macina na atual República do Mali e base do Front de Libertação do Macina, também conhecido como Katiba do Macina, liderada por Amadou Kouffa, Sokoto fundado no século XVIII por Usman Dan Fodio, cujo então território serve de base para o Boko Haram na atual Nigéria.

O terceiro elemento importante que revela uma análise histórica da origem e causas dos conflitos africanos é a rivalidade declarada do Ocidente ao mundo muçulmano que surge da colonização árabe-muçulmana da península ibérica e é reforçada pela resistência do mundo muçulmano à expansão ocidental, principalmente na África e no Oriente Médio. Dessa forma, as

¹⁰ Que coloca em oposição xiitas, representados pelo Ali, e sunitas, e leva ao surgimento de um terceiro grupo: os Kharijita (os que saíram ou abandonaram), que rejeitaram os dois primeiros grupos. Este grupo é visto como a primeira cisão extremista dos muçulmanos (xiitas e sunitas são adversários políticos), que vai defender a execução de todos que não os seguem, incluindo mulheres e crianças. xiitas e sunitas são tratados como politeístas, ou seja, inferiores aos cristãos e aos judeus, estes considerados povos “do livro” seguidores de uma religião revelada.

questões ligadas à importância geopolítica e geoeconômica do continente africano, desde o comércio por camelo (comércio transaariano), visto como o início da globalização (Chanda 2011), passando pelos barcos impulsionados pelos ventos das monções, dos barcos a vapor (na era do comércio atlântico) até a atual era do comércio eletrônico, são cobiçadas pelos seus recursos abundantes e necessários e necessitados por todos.

Portanto, mostra-se fundamental compreender as causas reais dos conflitos africanos, as quais são, entre outros: a etnicidade, a religião, a luta pelo controle do Estado, os recursos naturais, as fronteiras, a marginalização social, a economia, a política, as questões estruturais e as questões de soberania. Ademais, foram os processos históricos ligados aos mapas coloniais que deram origem a estas causas, pois foi a colonização árabe-islâmica e a colonização ocidental que mudaram elementos dinâmicos da sociedade africana e introduziram novos valores, bem como novas formas de relações sociais, econômicas, políticas e culturais que os africanos domesticaram, modificaram, adaptaram à sua maneira e lutaram por sua preservação, possibilitando a manutenção dos conflitos, das guerras, das instabilidades e, conseqüentemente, das intervenções estrangeiras.

REFERÊNCIAS

- Amselle, Jean-Loup et MBokolo, Elikia. 1999. *Au Coeur de l'ethnie: Ethnie, tribalisme et èta en Afrique*. Paris: La Découverte/Poche.
- Bâ, Amadou Hampâté. 1992. *Amoukoullé, l'enfant Peul*. Paris: BABEL.
- Barry, Boubacar. 1984. *Le Royaume du Waalo: Le Senegal avant la conquête*. Paris: Karthala.
- Battuta, Ibn. 1982. *I Voyage: de l'Afrique du Nord à la Mecque*. Traduit par Traduction de l'arabe de C. Defremery et B.R. Sanguinetti (1858). Paris: La découverte.
- Bouquet, Christian. 2017. "Le Sahara entre deux rives: éléments de délimitation para la géohistoire d'un espace de contraentes". *Géoconfluences*, Décembre.
- Bresi, Pascal. 2014. "Les almoravides". In: Aillet, Cyrille et Tixier, Emmanuelle. *Gouverner en islam, Xe-XVe s.*, Atlande: Halshs.
- Bull, Hedley. 2002. *The anarchical Society: The Study of order In World Politics*. London: MacMillan.
- Buzan, Barry and Hansen, Lene. 2009. *The Evolution of International Security*

- Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chailley, Ct. 1953. *Initiations africaines x Les grandes missions françaises en Afrique Occidentale*. Dakar: IFAN.
- Chanda, Nayan. 2011. *Sem fronteira: Os comerciantes, missionários, aventureiros e soldados que moldaram a globalização*. Rio de Janeiro: Record.
- Chebel, Malek. 2007. *L'esclavage en terre d'Islam: un tabou bien garde*. Maroc: Fayad.
- Coulibaly, Bassidiki. 2006. *Du crime d'être "Noir: Un milliard de 'Noirs'" dans une prison identitaire*. Paris: Homnisphères.
- Diallo, Mamadou Alpha. 2019. "The Impacts of Neo-colonial Security Frameworks in the South Atlantic: The Case Of French Presence in Western Africa". In: Correia de Barros, Érico e Duarte, Manuel. *Maritime Security Challenges in the South Atlantic, de*. London: Palgrave Macmillan.
- Diop, Cheikh Anta. 1987. *L'Afrique Noire pré-coloniale*. Paris: Présence Africaine.
- Gaye, Serigne Bamba. 2017. *Connexions entre groupes djihadistes et réseaux de contrebande et de trafics illicites au Sahel*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Kaly, Alain Pascal. 2016. "A Presença- Ausência dos Árabes e de Muçulmanos nos processos de Modernização Brasileira: A readequação dos mapas coloniais". *Reposts* 13 (26).
- Kane, Oumar. 2004. *La première hégémonie peule: Le Fouta Tooro de Koli Tenguela à Almaami Abdul*. Dakar: Karthala-Presses Universitaire de Dakar.
- Keenan, Jeremy. 2013. *The Dying Sahara: US Imperialism and Terror in Africa*. London: Macmillan.
- Kipré, Pierre. 2003. *De la Guerre et de la Paix en Afrique*. Paris: UNESCO.
- Martin, Iulian et Lisa Maria achimescu. 2019. "Can forecasting ameliorate the negative impact of hybrid threats". In: P.W e Singer, Emerson, T. Like War – *The Weaponization of Social Media*. Bucaresti, România: Centrul de Studii Strategic de apararc.
- Martinez, Luis. 2019. "Sahel: à chacun ses priorités". *Internacional*, 01 Janvier.
- Mota, Thiago Henrique. 2018. *História atlântica da islamização na África Ocidental: Senegâmbia, séculos XVI e XVII*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- N'Diaye, Tidiane. 2008. *Le génocide voilé*. Paris: Gallimard.

- Redan, Pierre. 1922. *L'islam et les races: Les orgines, le trons et la greffe*. Paris: Librairie orientaliste.
- Reid, Richard J. 2012. *A History of modern Africa: 1800 to the present*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Sardar, Ziauddin. 2014. *MECCA: The sacred city*. London: Bloomsbury.
- Salem, Hamahou Allah OulD. 2006. *Histoire de la Mauritanie*. Nouakchott: Universidad de Nouakchott.
- Sanneh, Lamin. 2016. *Beyond Jihad: The Pacifist Tradition in West African Islam*. Oxford: Oxford University Press.
- Sanneh, Lamin. 2008. *Disciple of all Nations: Pilares of World Christianity*. Oxford: Oxford University Press.
- Sanneh, Lamin. 2005. *The Changing Face of Christianity: Africa, the West, and the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Elizabeth. 2013. *Foreign Intervention in Africa: From the Cold War to the War on Terror*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt, Elizabeth. 2018. *Foreign Intervention after the Cold War: Sovereignty, Responsibility and the War on Terror*. Ohio: Ohio University Press.
- Silva, Alberto da Costa e. 2011. *Um Rio Chamado Atlântico: África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Toynbee, Arnold J. 1953. *Le Monde et L'Occident*. Londres: OXFORD University Press.
- Vidrovitch, Catherine Coquery. 2011. *Petite Histoire de l'Afrique: L'Afrique au sud du Sahara de la préhistoire à nos jours*. Paris: La Décou.
- Walter, Rudney. 1975. *Como a Europa subdesenvolveu a África*. Lisboa: Seara Nova.
- Williams, Paul D. 2014. *War & Conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press.

RESUMO

Esta reflexão versa sobre os conflitos armados do Sahel africano e tem como objetivo analisar historicamente o papel da colonização árabe-islâmica, da colonização ocidental e das rivalidades entre os dois. Parte-se da hipótese de que o enfrentamento entre jihadistas e intervencionistas internos e externos na região constitui uma luta histórica motivada por interesses geoeconômicos não morais e humanitários. Metodologicamente, optou-se por uma análise histórica e comparativa para concluir que as principais causas dos conflitos devem ser situadas nos mapas coloniais e na rivalidade histórica entre impérios e não nas diferenças étnicas, tribais, religiosas e nas fronteiras criadas pela colonização ocidental.

PALAVRAS-CHAVE

Conflito; Intervenção; Sahel africano.

Recebido em 06 de outubro de 2020

Aprovado em 16 de abril de 2021

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2021/1)

Em 2021 a pandemia de covid-19 segue marcando a vida internacional, mas nem por isso as clivagens e tensões políticas perderam seu espaço. Nesta edição são analisados temas relevantes como as razões dos recentes confrontos que afetam a estabilidade de Angola, um promissor Estado africano. Na sequência, dois artigos abordam a questão do opositor russo Navalny e a situação do leste da Ucrânia, mostrando dimensões pouco conhecidas sobre os dois temas. Quanto ao conjunto de problemas que dizem respeito à contenção da China pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, o tema selecionado foi o das manifestações em Hong Kong, que traz uma análise original e instigante.

A Diplomacia da Vacina, por sua vez, surgiu como um novo tema, com dimensões não apenas de saúde, mas também político-estratégicas e econômicas, recebendo aqui uma apreciação objetiva. Outro evento que surpreendeu muitos analistas foi o Golpe Militar em Mianmar, que tem tanto uma dimensão interna quanto externa, sendo aqui abordado de forma crítica. Na sequência, é feito um balanço dos primeiros 100 dias da administração Biden nos campos diplomático e securitário, confirmando as previsões expressas na edição anterior de que as mudanças seriam mais de forma do que de conteúdo. Por fim, o retorno de candidatos de esquerda ao poder na América Latina é analisado, explorando a fluidez e incerteza do quadro político regional.

As análises de conjuntura, mais do que apenas explicarem acontecimentos pontuais, podem contribuir para a compreensão de processos em curso e da estrutura que se configura. Neste sentido, a pandemia de covid-19, seja qual for a sua origem (algum dia saberemos com certeza?), tem sido enfrentada, aparentemente, de forma pouco competente, mesmo por Estados prósperos e organizados. Assim, uma reflexão estratégica mostra que a crise sanitária pode estar servindo de cobertura a uma outra, que já se manifestava nos anos anteriores: a desaceleração econômica. Todas as dificuldades sociais seriam apresentadas como decorrência da pandemia, assim como o atoleiro político dentro dos Estados e os conflitos entre eles estariam justificados ou camuflados. Então, fica uma questão para reflexão: será que esta situação não está sendo, em boa medida, utilizada como um oportuno instrumento de gestão da crise econômica e da disputa tecnológica e geopolítica atualmente em curso?

Paulo Fagundes Visentini
Coordenador do NERINT

Angola Face às Múltiplas Crises

Analúcia Danilevicz Pereira¹

As múltiplas crises internacionais produziram impactos nos países africanos em nível político e econômico, mas não apenas. Ao mesmo tempo em que buscam combater a disseminação da covid-19 em seus territórios, muitos países africanos têm que lidar com crises securitárias graves. No Sahel, ataques realizados por extremistas continuaram ocorrendo ao longo do ano de 2020 em Burkina Faso, Mali, Chade e Níger, atingindo populações civis. No norte da Nigéria, intensificaram-se as ações do Boko Haram, que incluíram, em outubro, o sequestro de centenas de estudantes em uma escola na cidade de Katsina. No leste do continente, um levante separatista na Etiópia gerou diversos mortos e milhares de refugiados, que se abrigaram no Sudão. Em Moçambique, rebeldes ocuparam partes importantes da província de Cabo Delgado (região rica em recursos minerais), gerando um grande deslocamento de pessoas em direção a Nampula, e em Angola, recentemente, ocorreram conflitos armados na Província de Lunda Norte.

A consolidação dos Estados africanos, via de regra, tem sido marcada por novas disputas de poder que não podem ser desassociadas da inserção econômica internacional desses países, especialmente aqueles que vêm demonstrando capacidade de crescimento e de diversificação das suas economias. Interessante observar que uma nova onda de conflitos internos ocorre justamente nos países que se destacam, seja no seu espaço regional, seja nas interações internacionais de novo tipo. Nesse sentido, tais conflitos não podem ser desvinculados dos desafios enfrentados (em nível nacional e internacional) pelos Estados que têm demonstrado, nas últimas décadas, maiores capacidades em termos de recursos de poder.

No caso de Angola, o Movimento para a Libertação de Angola (MPLA), partido que governa o país desde a sua independência, tem sido o foco de movimentos contestatórios (inclusive armados) e de ofensivas da oposição. Embora eventos de desestabilização, como a atuação de forças separatistas de Cabinda, em 2006, tenham sido contornados, mais uma vez o governo angolano teve que responder a manifestações que confrontam a integridade e soberania do Estado.

¹ Professora de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenadora do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA/UFRGS) e pesquisadora do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS). A autora agradece Isabella Cruzichi e Cecília Maieron Pereira, assistentes de pesquisa do CEBRAFRICA, pela coleta de dados.

A economia angolana é essencialmente voltada à exploração petrolífera, que compõe mais de 95% das exportações e metade da receita orçamental do Estado. O país é o segundo maior produtor de petróleo da África, tendo sido o primeiro no continente entre 2016 e 2017. Entretanto, desde 2016, em grande medida em razão da queda dos preços do petróleo, a produção nacional vem gradualmente decrescendo. Em paralelo, importantes investimentos foram feitos no setor de gás natural. Depois de obter o maior valor histórico do PIB em 2014 (US\$ 145,7 bilhões), a economia nacional entrou em recessão, embora tenha ocorrido uma pequena recuperação em 2017 (US\$ 122,1 bilhões). Entretanto, Angola se mantém como uma das cinco maiores economias da África Subsaariana, e a segunda maior da África Austral.

O governo angolano, em resposta às dificuldades, passou a defender a “estabilidade macroeconômica”, o investimento privado e a diversificação da economia, iniciando, assim, uma série de reformas como a introdução do imposto sobre o valor agregado, a lei de responsabilidade fiscal, a liberalização do regime de câmbio e uma lei de privatização e de investimento privado. A crise sanitária e a desvalorização do preço do barril do petróleo em 2020 agravaram processos já estabelecidos. No entanto, a recuperação dos preços nos últimos meses de 2020 fez com que as receitas petrolíferas superassem as expectativas. Em contrapartida, Angola se destaca por ser um dos países mais beneficiados pela Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI), organizada pelo G20, que previa o adiamento do pagamento da dívida aos credores oficiais até dezembro de 2020, com a possibilidade de prolongamento até o final de 2021, o que permitiu ao país poupar cerca de 4,3% do PIB.

A conjuntura de múltiplas crises internacionais que impactaram a realidade econômica e política do país criou um campo fértil para disputas localizadas, mas não isoladas das iniciativas mais amplas da oposição para desestabilizar o governo do MPLA. Em 30 de janeiro de 2021, em Cafunfo, uma vila da província de Lunda Norte, manifestantes armados atacaram uma esquadra da polícia nacional resultando em dezenas de mortos. As manifestações foram lideradas pelo Movimento do Protetorado Português de Lunda Tchokwe (MPPLT), fundado em 2006, que reivindica a independência em relação a Angola tendo como base os tratados do período colonial assinados entre as autoridades portuguesas e os líderes regionais que garantiriam condição de soberania semelhante à das ilhas de Madeira e Açores. O líder do grupo e articulador do ataque, José Zecamutchima, foi detido pelo Serviço de Investigação Criminal de Luanda. Essas recentes manifestações não reivindicam apenas a independência, mas, evidentemente, o controle dos recursos ali existentes. Lunda Norte é uma região rica em diamantes e

a companhia diamantífera estatal angolana Endiama e a Gemcorp, grupo de gestão de fundos de investimento, sediado em Londres, anunciaram um acordo para o desenvolvimento de um projeto diamantífero na província.

A União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Convergência Ampla para a Salvação de Angola (CASA), líderes católicos e União Europeia criticaram duramente o governo do MPLA em relação ao confronto entre as forças nacionais e o MPPLT, sob alegação de uso desproporcional da força na ação do Estado. Todavia, apesar da revolta contra o governo nacional, nas eleições presidenciais (2017), o MPLA obteve a maioria dos votos, 66,66%, contra 22,93%, obtidos pela UNITA. Nesse sentido, merece destaque algumas considerações sobre a cena política em Angola.

Nas últimas eleições realizadas no país em 2017, o MPLA venceu novamente com 61,1% dos votos, embora essa porcentagem tenha representado uma queda em relação às eleições de 2012, quando o Partido obteve 72% dos votos. José Eduardo dos Santos foi, então, substituído por João Lourenço, ex-Ministro da Defesa, como presidente do país. Além disso, a UNITA foi o próximo partido mais votado, totalizando 26,7% dos votos. Ao longo de 2020, a UNITA organizou diversas manifestações em Luanda, instigando a população a questionar o governo em relação ao alto nível de desemprego e do custo de vida, bem como promovendo acusações de corrupção estatal, tendo como cenário a crise sanitária global.

Em março de 2021, o governo de Lourenço anunciou ao Conselho de Ministros uma proposta de revisão constitucional, que abrangeria 40 artigos da Carta, defendendo a necessidade da preservação da estabilidade em Angola. A iniciativa em torno da proposta de revisão constitucional, sob o ponto de vista político, permitiu ao MPLA dominar a agenda e colocar a UNITA em uma situação desconfortável, sem contraproposta efetiva ou críticas bem elaboradas em torno de projeto ou perspectiva própria.

Entre as propostas de revisão destacam-se a retirada do gradualismo para a instalação das autarquias; a determinação de um período fixo para as eleições gerais; o direito de voto de angolanos que moram no exterior; e a independência administrativa do Banco Central em relação ao Executivo, cuja Direção continua a ser indicada pelo Presidente da República, mas agora com o aval do Parlamento; a integração do Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Supremo ao Conselho da República, que será ampliado de 10 para 15 membros; e a criação de um Governo de Gestão Corrente, que atuaria no fim do mandato do Presidente, o qual ficaria impedido de tomar decisões que possam vir comprometer o seu sucessor.

Sob o primeiro aspecto, as autarquias são uma proposta de descentralização do poder e administração do país. As reformas propostas

visam conferir um orçamento próprio às autarquias, desvinculando-as do Orçamento Geral do Estado. No entanto, a realização de eleições locais para as autarquias, que estavam previstas para serem realizadas em 2020, pela primeira vez na história do país, foram novamente adiadas devido à Pandemia de covid-19. O cenário de crise atrasou ainda a aprovação do Pacote Legislativo Autárquico e o adiamento das eleições gerou inúmeras críticas dentre a oposição. Entretanto, tais propostas, embora representem iniciativas de descentralização política, colocam o MPLA em posição de principal interlocutor com diferentes setores políticos, econômicos e sociais.

Já sobre o segundo aspecto, as eleições presidenciais em Angola acontecem de forma indireta, conforme determinado pela última Constituição do país, elaborada em 2010. O presidente eleito é o candidato que ocupa a primeira posição da lista do partido mais votado. Contrários a esse modelo, uma frente de oposição ao governo formada pela UNITA, pelo Bloco Democrático (BD) e pelo Partido do Renascimento Angola - Juntos por Angola - Servir Angola (PRA-JA Servir Angola), divulgaram uma Declaração Política Conjunta sobre a Revisão Constitucional Pontual na qual indicam a necessidade de eleições diretas para o Executivo do país. Evidentemente, a iniciativa da oposição está relacionada a incapacidade dos demais partidos de fazer frente ao MPLA no curto prazo. Nesse sentido, um importante efeito desses acontecimentos da política angolana que deve ser analisado e acompanhado diz respeito às futuras eleições do país. Estas estão previstas para serem realizadas no ano de 2022, quando Lourenço cumpre os cinco anos de mandato presidencial.

Percebe-se, claramente, que João Lourenço, em nível político, criou condições, ao propor uma revisão constitucional, para o esvaziamento e o descrédito das críticas de oposição, que se intensificaram no contexto da crise sanitária e da decorrente crise econômica. Alguns analistas chegam a referir tal ação como “uma jogada de mestre” por parte de Lourenço. Por outro lado, em nível econômico, Lourenço procura refazer o perfil econômico do país, promovendo imagem positiva para a captação de ativos do exterior e, internamente, articulando mudanças, sob controle, a exemplo da autonomia do Banco Central. Os mecanismos formais para a descentralização política e liberalização econômica estão sendo colocados sobre a mesa. No entanto, a capacidade de coordenação do governo central foi reforçada e ampliada. Essa aparente ambiguidade revela a força do projeto de Estado em Angola.

O Caso Navalny

Rodrigo Ianhez²

Menos de três meses após assumir o cargo de Presidente dos Estados Unidos da América, Joe Biden promoveu uma crise diplomática ao caracterizar o Presidente da Federação Russa Vladimir Putin como um assassino, chegando a afirmar que sua contraparte russa não teria “alma”. Questões metafísicas à parte, a provocação foi claramente motivada por toda a situação que se desenrola desde o ano passado envolvendo o opositor russo Alexei Navalny, notório por gozar de maior apoio no estrangeiro do que dentro da própria Rússia.

Em agosto de 2020, o blogueiro anti-corrupção e ativista de oposição Alexei Navalny teria sofrido uma tentativa de envenenamento, após a qual foi levado para ser tratado na Alemanha. Prontamente, o governo alemão afirmou possuir provas, que não apresentou, de que Navalny teria sido envenenado com o agente químico nervoso Novichok. Tal cenário permite uma associação deste caso com outros possíveis atentados políticos atribuídos aos serviços de segurança russos, como o caso Skripal, no qual um dissidente teria sido envenenado com a mesma substância no Reino Unido, em 2018. Rapidamente, as relações já desgastadas da Federação da Rússia com os EUA e o bloco europeu atingiram mais uma vez uma baixa histórica, com novas sanções e trocas de farpas.

No entanto, é preciso desmistificar a figura de Navalny que tem sido vendida pela mídia ocidental como uma poderosa liderança com reais chances de ameaçar o governo Putin. A plataforma de atuação em que Navalny tem obtido maior alcance é o YouTube, onde seu vídeo sobre um palácio em construção que supostamente pertenceria a Putin ultrapassou a marca fantástica de 100 milhões de visualizações no mundo todo. No entanto, o crescimento da popularidade de Navalny dentro da Rússia está circunscrito a faixas etárias mais jovens, com maior acesso à internet e a veículos de comunicação estrangeiros. Na totalidade da população do país, 54% não gostam de Navalny e 55% não acreditam que ele tenha sido envenenado³. Em uma pesquisa realizada em outubro de 2020, no calor da polêmica sobre o envenenamento de Navalny, ele alcançou apenas o quarto lugar entre as figuras que gozam de maior confiança entre os russos, atrás do Presidente

² Historiador pela Moscow State University.

³ Levada.ru. 2020. “Aleksij Navalnyj Otnoshenie I Otravlenie”. *Levada*, 02 Outubro, 2020. <https://www.levada.ru/2020/10/02/aleksej-navalnyj-otnoshenie-i-otravlenie/>. Acesso em 16 Jan. 2021.

Pútín, do Ministro de Negócios Estrangeiros Serguei Lavrov e do político ultranacionalista Vladímir Zhirinovski⁴. Entre as polémicas que não contribuem para a popularidade de Navalny, está um episódio em que o opositor foi condenado por difamar um veterano da Segunda Guerra Mundial, em um país em que vitória sobre a Alemanha Nazista é enxergada como um feito quase sagrado. Ele caracterizou o veterano de 95 anos que havia participado da campanha publicitária em apoio às emendas constitucionais que, entre outras medidas, autorizaram Pútín a concorrer a novos mandatos presidenciais, como um “traidor”, uma “vergonha para o país” e um “títere corrupto”⁵.

Mesmo entre a oposição, Navalny está longe de ser um consenso. Suas antigas ligações com movimentos de extrema-direita, nominalmente com organizadores da Marcha Russa, manifestação anual que reúne nacionalistas da qual Navalny já tomou parte, constroem as alas mais à esquerda dos movimentos anti-Putin. Do mesmo modo, o apoio que Navalny ofereceu ao movimento chauvinista “Basta de Alimentar o Cáucaso” e a retórica racista promovida pelo opositor em vídeos de seu canal, mais notadamente em um vídeo em que ele compara muçulmanos a baratas e simula atirar contra uma mulher vestida de burca, são motivo de discórdia entre os diferentes grupos de oposição⁶. No plano internacional, essas contradições também não passaram despercebidas, motivando a Anistia Internacional a retirar de Navalny o status de “prisioneiro de consciência” em razão do discurso de ódio propagado pelo ativista⁷.

Tais questões, somadas ao apoio do opositor à intervenção russa na Abkhazia e na Ossétia do Sul, em 2008, e da permanência dos russos nestas regiões separatistas⁸ e às suas posições dúbias em relação à Criméia

4 Kommersant. ru. 2020. “«Ромир» опубликовал рейтинг доверия россиян”. *Kommersant*, 24 Outubro, 2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4547667>. Acesso em 16 Jan. 2021.

5 DW News. 2021. “Alexei Navalny fined for ‘defaming’ Russian veteran”. *DW News*, 20 Fevereiro, 2021. <https://www.dw.com/en/alexei-navalny-fined-for-defaming-russian-veteran/a-56635101>. Acesso em 20 Fev. 2021.

6 Washington Post. 2021. “We need to have a talk about Alexei Navalny”. *Washington Post*, 03 Março, 2021. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/03/01/we-need-have-talk-about-alexei-navalny/>. Acesso em 03 Mar. 2021

7 O Globo. 2021. “Anistia Internacional deixa de considerar Navalny um ‘prisioneiro de consciência’”. *O Globo*, 24 Fevereiro, 2021. <https://oglobo.globo.com/mundo/anistia-internacional-deixa-de-considerar-navalny-um-prisioneiro-de-consciencia-24896404>. Acesso em 24 Fev. 2021.

8 Ogdem, Tim. 2020. “Why Navalny may not be a friend of the West”. *Spectator*, 31 Agosto, 2020. <https://www.spectator.co.uk/article/why-navalny-may-not-be-a-friend-of-the-west>. Acesso em 01 Abr. 2021.

e à Ucrânia⁹, também levantam dúvidas entre os setores liberais de oposição. De toda maneira, apesar de não reunir um apoio consensual, é inegável que Navalny logrou ampliar suas bases desde o suposto episódio de envenenamento.

Porém, a ampliação de sua base de apoio ocorre a partir de um universo bastante mais reduzido do que a cobertura midiática ocidental faz parecer. Em 2013, apenas 6% dos russos apoiavam as ações de Navalny, este número saltou para 20% em 2020. Ao mesmo tempo, a percentagem de cidadãos que não aprovam o opositor saltou de 35% para 50% no mesmo período. Isso ocorre conforme a figura de Navalny fica mais conhecida. Em 2013, quando já era saudado no Ocidente como líder da oposição russa, Navalny era desconhecido de 59% dos russos, hoje 18% afirmam não ter ouvido falar dele¹⁰.

Este aumento considerável na relevância de Navalny dentro da política russa se deve, sem dúvida, a toda a publicidade em torno do suposto caso de envenenamento e dos protestos que se seguiram. Os números, entretanto, não apontam ainda para uma ameaça real ao domínio que Putin exerce na vida política da Rússia. O Presidente russo, desde o seu retorno ao poder após o hiato Medvedev, passou por ao menos três grandes ondas de protesto, em 2011-2013, em 2017-2018 e, agora, em janeiro de 2021. Estes últimos provocaram o maior volume de prisões de manifestantes em um período relativamente curto de tempo, e, no entanto, vem perdendo força. A última manifestação de 14 de fevereiro, realizada em um novo formato, com lanternas nas ruas das cidades, teve um impacto consideravelmente menor.

Já os protestos mais volumosos, de janeiro deste ano, também suscitam reações bastante adversas entre a população russa. O insuspeito instituto de pesquisas Levada levantou que 80% dos russos estavam a par da realização das manifestações em favor de Navalny. Destes, apenas 22% têm uma opinião positiva em relação aos manifestantes, sendo que 39% têm opinião negativa, e 37% se posicionam de maneira neutra. Tais números contrastam significativamente com o apoio de 47% dos entrevistados em relação aos protestos da região de Khabarovsk, que tiveram início no ano passado em favor do ex-governador Serguei Furgal do Partido Liberal Democrata da Rússia de Vladimir Zhirinovski. Protestos esses que reuniram uma base

9 Faraponov, Vladyslav. 2021. "What does Aleksey Navalny Really Think About Ukraine Crimea and Donba". *Ukraine World*, 21 Janeiro, 2021. <https://ukraineworld.org/articles/opinions/what-does-aleksey-navalny-really-think-about-ukraine-crimea-and-donbas>. Acesso em 21 Jan. 2021.

10 Levada.ru. 2020. "АЛЕКСЕЙ НАВАЛЬНЫЙ: ОТНОШЕНИЕ И ОТРАВЛЕНИЕ". *Levada*, 02 Outubro, 2020. <https://www.levada.ru/2020/10/02/aleksej-navalnyj-otnoshenie-i-otравlenie/>. Acesso em 16 Abr. 2021.

consideravelmente mais ampla do que aqueles em apoio a Navalny¹¹.

Em suma, é evidente que com o apoio da máquina midiática ocidental e com o domínio da linguagem das redes sociais e do YouTube, Alexei Navalny tem uma tendência de continuar crescendo no cenário político da Rússia. No entanto, ele terá de superar as dificuldades legais impostas por sua condenação, além dos fantasmas de seu ultranacionalismo que frequentemente são reavivados, e, mais importante, ele precisará fazer valer a imagem promovida pela mídia ocidental e se tornar de fato a liderança de uma oposição tão difusa e desorganizada, correspondendo à popularidade inflada que lhe é atribuída. Tudo isso, frente à grande popularidade de Putin, que tendo sofrido altas e baixas, não parece se erodir de maneira significativa, nem mesmo durante os difíceis meses de pandemia e do alongado período de dificuldades econômicas, sob pressão das sanções.

Nova Crise nas Fronteiras da Ucrânia

Rodrigo Ianhez¹²

A disputa entre a Ucrânia e as auto-proclamadas Repúblicas Populares de Donetsk e Lugansk é mais um daqueles conflitos militares que após dominar o noticiário por meses, caem no esquecimento, apesar de estarem longe de uma resolução. No fim deste mês de março de 2021, as hostilidades dão sinais de intensificação, após período de relativa calma¹³, e como de praxe, as partes acusam uma a outra de escalonar a situação. Não à toa, isso ocorre após uma série de discussões no início do ano sobre a legislação que regula o regime de cidadania dos ucranianos.

A questão da cidadania vem se desenrolando desde 2014, quando após retomar a península da Criméia, a Rússia iniciou um programa que distribuiu milhões de passaportes para cidadãos da República Autônoma que antes pertencia à Ucrânia. A situação ficou ainda mais complexa com a virtual independência das regiões separatistas do Donbass e a crescente busca dos habitantes locais pelo passaporte russo. De acordo com a atual redação da constituição da Ucrânia, os cidadãos ucranianos não têm permissão de possuir mais de uma cidadania. Na prática, essa regra não é observada e milhões de

11 Levada. ru. 2021. “Yanvarskie Protesty”. *Levada*. 10 Fevereiro, 2021. <https://www.levada.ru/2021/02/10/yanvarskie-protesty/>. Acesso em 10 Fev. 2021.

12 Historiador pela Moscow State University.

13 Interfax.ru. 2021. “Песков отметил нагнетание напряжения на линии соприкосновения в Донбассе”. *Interfax*, 30 Março, 2021. <https://www.interfax.ru/world/758539>. Acesso em 31 Mar. 2021.

cidadãos ucranianos possuem múltipla cidadania. Apenas em 2020, cerca de 400.000 cidadãos da Ucrânia obtiveram passaporte da Federação Russa, após o Kremlin adotar medidas que simplificaram a obtenção da cidadania russa¹⁴, totalizando mais de 60% dos passaportes emitidos no período pela Rússia¹⁵. Além disso, centenas de milhares de ucranianos das regiões ocidentais do país possuem cidadania húngara, eslovaca e polaca.

Em janeiro deste ano, deputados do partido Servo do Povo, a qual pertence o Presidente Volodymyr Zelenski e que leva o nome da série de televisão que o catapultou ao poder, protocolaram um projeto de lei que busca alterar as normas de múltipla cidadania na Ucrânia. O projeto prevê permitir a obtenção de múltipla cidadania por cidadãos ucranianos, porém impõe uma série de restrições para aqueles que possuem dupla cidadania de um “país agressor”. Em 2018, a Rada, parlamento ucraniano, aprovou uma lei que atribui à Federação Russa o status de país agressor. Além de proibir tais cidadãos de assumirem postos no serviço público, se candidatar ou mesmo votar nas eleições ucranianas, a nova lei iria impor de dois a cinco anos de prisão para aqueles que ocultassem uma dupla cidadania russa.

A proibição de que cidadãos com dupla cidadania russa votem nas eleições ucranianas é vital para as autoridades em Kiev, que enxergam nos cidadãos etnicamente russos potenciais traidores, a exemplo dos rebeldes separatistas. Não é uma coincidência que tal discussão ocorra em paralelo com o crescimento da popularidade das forças pró-russas, organizadas no partido Plataforma de Oposição - Pela Vida. Neste mês de março, pesquisas de opinião apontavam para um empate técnico em uma disputa pela presidência entre Zelensky e o líder pró-Rússia Viktor Medvedchuk¹⁶. A oposição vem sofrendo uma ofensiva aberta por parte do governo ucraniano que obrigou meios de comunicação oposicionistas a encerrar suas atividades, no início do ano. O próprio Medvedchuk se encontra sob investigação dos aparatos de segurança ucranianos por acusações de apoio a grupos terroristas separatistas.

Em declarações recentes, o Ministro de Relações Exteriores da Ucrânia, Dmitri Kuleba, aventou a possibilidade de simplesmente proibir os cidadãos ucranianos de possuir dupla cidadania com a Rússia. Ele afirmou que está em

14 Tickle, Jonny. 2021. “Following Moscow’s move to liberalize citizenship process, more than 400,000 Ukrainians received Russian passports in 2020”. *RT News*, 28 Janeiro, 2021. <https://www.rt.com/russia/513813-passports-statistics-citizenship-process/>. Acesso em 28 Jan. 2021.

15 Gazeta Daily.ru. 2021. “Тюрьма и поражение в правах: что грозит владельцам паспортов РФ на Украине”. *Gazeta Daily*, 29 Janeiro, 2021. https://www.gazeta.ru/politics/2021/01/29_a_13459724.shtml. Acesso em 29 Jan. 2021.

16 UNIAN. 2021. “Election runoff in Ukraine would see Zelensky, Boyko – Poll”. *UNIAN Information Agency*, 03 Março, 2021. <https://www.unian.info/politics/popular-ratings-election-runoff-in-ukraine-would-see-zelensky-boyko-poll-11366197.html>. Acesso em 03 Mar. 2021.

negociação com a Rada um projeto pelo qual seria permitido aos ucranianos obter passaporte de países da União Européia e de outros países “amistosos”, mas descartou a possibilidade de autorizar a obtenção de dupla cidadania com “países agressores”¹⁷.

Resta saber se o governo em Kiev conseguirá manobrar o parlamento para aprovar medidas de constitucionalidade tão discutível. Fica evidente que os interesses por trás de tais medidas estão na contenção da influência russa sobre o país, que cresce conforme o projeto da Euromaidan mostra cada vez mais sinais de falência e a Ucrânia afunda como o segundo país mais pobre da Europa.

As Manifestações de Hong Kong em 2019-2020

José Miguel Quedi Martins¹⁸

Bruno Magno¹⁹

Neste artigo procura-se tratar dos fatos ocorridos em Hong Kong entre fevereiro de 2019 e junho de 2020, situar o seu contexto, e efetuar uma avaliação preliminar à guisa de conclusão.

Os Fatos – Em fevereiro de 2019 teve início o trâmite de um projeto de lei, proposto pelo governo de Hong Kong, para entregar a Taiwan um indivíduo acusado de homicídio²⁰. Em 31 de março de 2019 explodiram manifestações exigindo a retirada do projeto, supostamente por ameaçar os direitos civis e a autonomia da cidade. Diferentemente do que havia se dado com os protestos de 2014²¹, desta vez o movimento gozou de amplo respaldo popular.

Como resultado, em 15 de junho de 2019, o projeto foi retirado de votação e suspenso indefinidamente. Ainda assim, no dia seguinte, teve lugar

17 UNIAN. 2021. “Election runoff in Ukraine would see Zelensky, Boyko – Poll”. *UNIAN Information Agency*, 03 Março, 2021. <https://www.unian.info/politics/popular-ratings-election-runoff-in-ukraine-would-see-zelensky-boyko-poll-11366197.html>. Acesso em 03 Mar. 2021.

18 Professor de Relações Internacionais (UFRGS). Pesquisador do NERINT.

19 Doutorando de Ciência Política (PPGCP/UFRGS). Pesquisador do NERINT. brunomgn@gmail.com / bruno.magno@ufrgs.br

20 Subsequentemente, se propôs que o projeto contemplasse – além de Taiwan – também a China Continental e Macau.

21 Movimento dos Guarda-chuvas – Protestos que eclodiram em Hong Kong em 2014 (28/09/14-15/12/14) contra a submissão da lista de candidatos ao executivo de Hong Kong à aprovação de Beijing. O nome do movimento deve-se ao fato de que os manifestantes se valiam de guarda-chuvas para protegerem-se de objetos lançados a partir dos edifícios.

a maior das manifestações – estimou-se dois milhões de participantes – o que, se confirmado, é extraordinário, posto que toda a região possui sete milhões de habitantes.

Os organizadores poderiam ter considerado que a manifestação do dia 16/06/2019 havia sido uma apoteose, a celebração da vitória, a expressão de que última palavra – e ação – coubera ao movimento. Ao invés disto, decidiram prosseguir com as manifestações, desta vez com a bandeira da derrubada do governo de Carrie Lam.

Isto provocou um arrefecimento da adesão popular ao movimento. Como o volume das manifestações havia diminuído, os organizadores intensificaram as confrontações. Incluindo-se choques entre manifestantes e contra manifestantes, depredações generalizadas e até mesmo ataques contra delegações de polícia.

Em 21 de maio de 2020, o Congresso Nacional do Povo de Beijing anunciou a redação de uma lei contra a interferência estrangeira, a secessão e o terrorismo. O então Secretário de Estado estadunidense Mike Pompeo e o Secretário de Relações Exteriores do Reino Unido, Dominic Raab, anunciaram que sua aprovação significaria o fim da autonomia de Hong Kong²². Estimulados pelo apoio obtido do exterior, os protestos tiveram um novo ímpeto e, progressivamente, uma feição secessionista.

Então, no dia 30 de junho de 2020, a Assembleia Nacional do Povo de Beijing aprovou, por unanimidade, uma lei de segurança nacional com efeitos em Hong Kong. Só então a polícia obteve base legal para reprimir os manifestantes e suas organizações. Em 31 de julho de 2020 foi anunciado o adiamento das eleições e doze candidatos foram desqualificados e impedidos de concorrer. A cidade, exausta por dezesseis meses de confrontações diárias, foi finalmente pacificada. O movimento chegava ao seu término sem a intervenção dos tanques de Beijing – eventualmente frustrando aqueles que esperavam ver a reedição dos trágicos eventos de Tiananmen (1989).

O Contexto – As manifestações de Hong Kong parecem assinalar o esgotamento do modelo posto em prática com as primaveras árabes que tiveram início na Tunísia em 2010. Naquela ocasião, de imediato, o movimento fez-se sentir sobre a China, tendo os manifestantes adotado o mesmo nome, a Revolução de Jasmim (20/02/11-20/03/11).

A Revolução de Jasmim chinesa teve lugar meses antes do anúncio oficial do “Pivô para a Ásia”. Aventado originalmente pela publicação do artigo

22 Um País, Dois Sistemas – Princípio formulado por Deng Xiaoping no início dos anos 1980, para permitir uma reunificação pacífica da China com seus territórios (Macau, Hong Kong e Taiwan). A fórmula previa a manutenção do capitalismo nessas regiões que também gozariam de notável autonomia administrativa. Importa notar que na época não havia regime democrático em nenhuma dessas regiões.

de Hillary Clinton em 11/10/11²³ e oficializado pelo discurso de Barack Obama em Darwin na Austrália em 17/11/11. Tratava-se de expressar a disposição de “conter” a China – o que, em termos práticos, significa promover a mudança de regime.

A efetividade da aparentemente incipiente primavera chinesa de 2011, pode ser aferida pela reação desencadeada contra ela. Em 2012, tendo como motivo a disputa em torno das Ilhas Diaoyu/Senkaku²⁴, deu-se uma explosão de nacionalismo na China, expresso em fortes distúrbios anti japoneses (19/08/12-19/09/12). Eles abreviaram os dias de governo de Hu Jintao – e, no Japão, derrubaram o governo do Partido Democrático Japonês, pró-China –, trouxeram à tona um maoismo surrado, travestido de chauvinismo, e levaram de roldão a esperança de estruturação de uma Comunidade do Leste Asiático²⁵.

Restava a reaproximação com Taiwan, em curso desde 2008. Ela já havia promovido em larga escala a livre circulação de fatores da produção (pessoas, mercadorias e capitais) entre os dois lados do estreito. Então, sobreveio o Movimento dos Girassóis em Taiwan (18/03/14-10/04/14) empreendida por parte dos apoiadores de Tsai Ing-wen, uma minoria de independentistas declarados. O ponto alto do Movimento dos Girassóis foi a ocupação do parlamento. A despeito da notória ilegalidade e vandalismo, a ação contou com apoio cerrado da mídia local e internacional. Desse modo, conseguiu-se sequestrar o consenso, até então dominante na opinião pública, favorável à aproximação Inter Estreito. Tsai, então, empreendeu uma política de reversão de investimentos, e de deslocamento de empreendimentos industriais para o Sudeste da Ásia.

A resposta chinesa veio em maio de 2015, com o lançamento do plano “Made in China 2025”. O plano ambicioso pretendia levar o país, que naquele ano produzia 16% dos semicondutores que utilizava, a produzir 40% até 2020, e 70% até 2025²⁶. Doravante, o insumo decisivo da nova Revolução Industrial, se tornaria objeto de disputa internacional. E, em função disso, elemento que tensionaria a reconcentração da produção e a reterritorialização do capitalismo histórico.

23 Clinton, Hillary. 2011. “America’s Pacific Century: the future of geopolitics will be decided in Asia, not in Afghanistan or Iraq, and the United States should be right at the center of the action”. *Foreign Policy*, n. 189, p. 56-63, Nov. 2011.

24 Ilhas Diaoyu/Senkaku – Cinco ilhas vulcânicas desabitadas, localizadas a 170 quilômetros de Taiwan. Controladas pelo Japão e reivindicadas por Taiwan e China.

25 Comunidade do Leste Asiático – Fórmula utilizada pelo Ministério das Relações Exteriores do Japão, a partir de 2009, para designar um propósito finalístico das cúpulas trilaterais realizadas entre Japão, China e Coreia do Sul.

26 Lewis, James A. 2019. *Learning the Superior Techniques of the Barbarians: China’s Pursuit of Semiconductor Independence*. Washington, D.C.: CSIS, 2019. pp. 01-02.

Como evidências empíricas dessas tendências, tem-se a Guerra Comercial entre Coreia do Sul e Japão²⁷. Também se inclui a adição da agenda dos semicondutores, em função da Huawei, na guerra comercial entre a China e os Estados Unidos, quando esta parecia já ter arrefecido em rumo a um acordo preliminar²⁸.

Além do óbvio afastamento da China, o resultado líquido do Movimento dos Girassóis foi privar Taiwan de sua “Grande Muralha de Silício”, ou seja, da dependência tecnológica que a China tinha da ilha para semicondutores altamente miniaturizados. O movimento não foi isento de custos. Em Singapura, a Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), o gigante taiwanês de semicondutores, levou ao colapso a principal empresa local, a Chartered Semiconductor Manufacturing (CSM) – que acabou sendo controlada por uma associação de empresários dos Emirados Árabes e dos EUA. Previsivelmente, o Sudeste da Ásia não pode absorver a nova oferta de empresas de microeletrônica. Assim, a TSMC anunciou a construção de sua maior fábrica de semicondutores em padrão de cinco nanômetros (5nm) nos EUA²⁹.

Entre 15 e 16/04/21, foi realizada a primeira visita oficial do Premiê japonês Suga ao presidente estadunidense Joe Biden. Ao final da cúpula, o Japão anunciou o compromisso de investir 2 bilhões de dólares na indústria de semicondutores dos EUA³⁰. Na mesma ocasião, EUA e Japão declararam que é imperativo que China e Taiwan resolvam pacificamente suas controvérsias³¹.

27 Guerra Comercial Coreia-Japão – Teve início em outubro de 2018 devido a decisão de tribunal local sul-coreano acerca das indenizações relativas às “mulheres de conforto”, um dos crimes de guerra praticados pelo Japão. Como resposta o Japão passou, em julho de 2019, a boicotar o fornecimento de semicondutores à Coreia do Sul.

28 Guerra Comercial China-EUA – Teve início em 2018, foi travada com o propósito de reduzir o déficit comercial estadunidense. Em maio de 2019, Trump resolveu securitizar o problema com o banimento da Huawei e o boicote ao fornecimento de semicondutores à China. Em janeiro de 2020, Beijing concedeu, chegando-se a um acordo preliminar segundo o qual, a China comprometeu-se a comprar US\$ 200 bilhões a mais em produtos estadunidenses. Todavia, devido às pendências envolvendo as ordens executivas e subsequentes sanções às empresas chinesas, a disputa não teve um fim claro até os dias de hoje.

29 Bjarin, Tim. 2021. “Why TSMC’s Arizona Fab Is Strategic For Tech’s Future In The US”. *Forbes*, 16 Fevereiro, 2021. <https://www.forbes.com/sites/timbjarin/2021/02/16/why-tsmcs-arizona-fab-is-strategic-for-techs-future-in-the-us/?sh=1e7753511c8a>. Acesso em 20 Abr. 2021.

30 Brunnstrom, David; et al. “Biden and Japan’s Suga project unity against China’s assertiveness”. *Reuters*. 17 Abril, 2021. <https://www.reuters.com/world/china/biden-welcome-japans-suga-first-guest-key-ally-china-strategy-2021-04-16/>. Acesso em 20 Abr. 2021.

31 WHITE HOUSE. 2021. “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement. U.S.-Japan Global Partnership For A New Era”. *WHITE HOUSE*, 16 Abril, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>. Acesso em 20 Abr. 2021.

Ao que a China respondeu: “Nós exortamos os EUA e o Japão a levar a sério a preocupação da China, obedecer ao princípio de uma só China e parar imediatamente de se intrometer nos assuntos internos da China e prejudicar os interesses da China”³².

Avaliação Preliminar – Indubitavelmente os EUA ganharam. (a) Levaram dois bilhões de dólares do Japão; (b) a maior e melhor fábrica de semicondutores de Taiwan; (c) ambos os ganhos servirão para a reconstrução de sua infraestrutura e base industrial. A China também se perfila enquanto ganhadora: (a) Obteve a reintegração efetiva de Hong Kong (b) Vai incrementar o “Made in China 2025” valendo-se das instalações em seu território da TSMC e da singapurense CSM; Embora, (c) possa ver-se as voltas de uma guerra por Taiwan, mas esta possibilidade não é de modo algum nova. O Japão que, juntamente à Inglaterra, produziu o atíçamento³³, não obteve qualquer êxito visível. Por fim, Taiwan e Hong Kong foram as grandes perdedoras. A primeira viu-se despida de sua “muralha de silício”. A segunda, do sistema mais democrático de governo de sua história.

A Diplomacia e o Nacionalismo da Vacina: Perspectivas Europeias e Emergentes

Guilherme Thudium³⁴

No dia 2 de dezembro de 2020, o Reino Unido se tornou o primeiro país a aprovar uma vacina contra a covid-19. Trata-se de uma marca importante na batalha contra o novo coronavírus, que, todavia, ainda está longe de um final. Em termos logísticos, ela está apenas começando. Os países desenvolvidos do Atlântico Norte, especialmente os Estados Unidos e o Reino Unido, que detêm a tecnologia e melhores condições infraestruturais, saíram na frente, preocupando-se em vacinar suas populações e impondo

32 China. 2021. “Foreign Ministry Spokesperson’s Remarks on Negative Content Concerning China in US-Japan Joint Leaders’ Statement”. *Chine Foreign Ministry*, 17 Abril, 2021. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1869625.shtml. Acesso em 20 Abr. 2021.

33 Atíçamento – “Esta estratégia implica levar dois rivais a envolverem-se numa guerra [...] de modo que se sangrem [...] enquanto o atíçador permanece à margem com o seu poderio militar intacto”. Mearsheimer, John J. 2007. *A Tragédia da Política das Grandes Potências*. Lisboa: Gradiva, 2007. p. 156.

34 Doudorando de Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Presidente do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) e membro do Centro de Estudos Alemães e Europeus (CDEA) da UFRGS e da PUC-RS.

controles sobre a exportação, processo que ameaça a imunização no mundo em desenvolvimento.

A logística é um instrumento importante dos Estudos Estratégicos, campo interdisciplinar que estuda como atores do sistema internacional usam meios militares para alcançar objetivos políticos. A logística é, portanto, um empreendimento originalmente militar, ou, nas palavras do general franco-suíço do século XIX Antoine-Henri Jomini³⁵, “a arte prática de mover exércitos”. De fato, até o fim da Segunda Guerra Mundial o conceito esteve associado às atividades militares de *preparação para a guerra*, conforme colocado por Carl von Clausewitz, o general prussiano que melhor operacionalizou o conceito para os Estudos Estratégicos, mesmo sem nomeá-lo³⁶.

Apenas a partir da década de 1980 que a logística foi efetivamente expandida para a noção *mainstream* de uma estrutura civil voltada à coordenação conjunta de operações complexas de planejamento, implementação e controle do fluxo e armazenamento eficiente de bens e serviços – apropriação que é contestada por estrategistas mais ortodoxos. De qualquer forma, a distribuição da vacina da covid-19 para toda a população mundial será a maior e mais complexa operação logística já realizada, uma vez que também exigirá envolvimento e preparação das Forças Armadas nacionais.

A vacina da alemã BioNTech e da americana Pfizer aprovada no Reino Unido, por exemplo, já foi descrita como um “pesadelo logístico”. Além dos desafios da distribuição em larga escala, ela precisa ser armazenada em baixíssimas temperaturas, o que pode torná-la inviável para alguns países do mundo em desenvolvimento. Muitas regiões do Sul Geopolítico possuem problemas graves de infraestrutura básica, como eletricidade, rodovias, ferrovias, água potável e serviços de informação e comunicação integrada.

A lenta produção e distribuição ao redor do globo colocou o Reino Unido mais uma vez em choque com os países da União Europeia (UE), muito em função de atrasos no cronograma de exportações da AstraZeneca, que priorizou a demanda nacional por requerimento do governo britânico. Países-membros da UE – tradicionalmente um grande exportador de imunizantes –, por sua vez, anunciaram bloqueios sobre a exportação, incluindo 250 mil doses que seriam exportadas para a Austrália, tradicional aliado do eixo desenvolvido de países³⁷. Na atual progressão, a vacinação não chegará ao

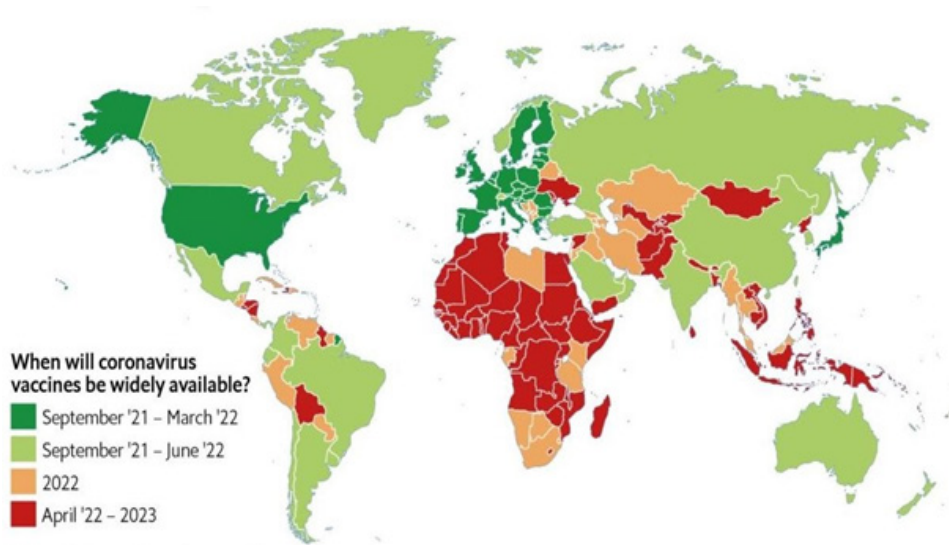
35 Jomini, Antoine-Henri. 2005. *The Art of War By Baron de Jomini, General and Aide-De-Camp of the Emperor of Russia*. Special Edition. El Paso: El Paso Norte Press.

36 Proença, Domício, and E. E. Duarte. 2005. “The Concept of Logistics Derived from Clausewitz: All That Is Required so That the Fighting Force Can Be Taken as a Given”. *Journal of Strategic Studies* 28, no. 4 (2005): 645–77. <https://doi.org/10.1080/01402390500301046>.

37 Visentini, Paulo. 2019. Eixos do Poder Mundial no Século XXI: uma proposta analítica. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 8(15). doi: <https://doi.org/10.1080/01402390500301046>.

Terceiro Mundo de forma ampla antes de 2023 (Figura 1).

Figura 1: Vacinação ao Redor do Mundo



Fonte: The Economist Intelligence Unit (2021)³⁸.

A promessa de acesso justo, portanto, está sob sério risco, o que representa um fracasso moral no que tange à vacinação e que só irá prolongar a pandemia, as restrições necessárias para o seu controle e o sofrimento humano e econômico, conforme reconheceu a Organização Mundial de Saúde³⁹. Ao permitir a proliferação do vírus no mundo em desenvolvimento, contudo, especialmente em países que não obtiveram sucesso na contenção do novo coronavírus, abre-se espaço para novas mutações que podem prejudicar a vacinação que está sendo efetuada no mundo desenvolvido, demandando atualização da fórmula e constante calibragem de expectativa.

[org/10.22456/2238-6912.91767.](https://www.eiu.com/n/85-poor-countries-will-not-have-access-to-coronavirus-vaccines/)

38 The Economist Intelligence Unit. 2021. "More than 85 Poor Countries Will Not Have Widespread Access to Coronavirus Vaccines before 2023". *The Economist*, 16 de Fevereiro, 2021. <https://www.eiu.com/n/85-poor-countries-will-not-have-access-to-coronavirus-vaccines/>. Access on Feb. 19, 2021.

39 The Economist Intelligence Unit. 2021. "More than 85 Poor Countries Will Not Have Widespread Access to Coronavirus Vaccines before 2023". *The Economist*, 19 Fevereiro, 2021. <https://www.eiu.com/n/85-poor-countries-will-not-have-access-to-coronavirus-vaccines/>. Acesso em 19 Fev. 2021.

No dia 17 de fevereiro de 2021, a Secretaria de Relações Exteriores do México, representada pelo ministro Marcelo Ebrard, protocolou uma denúncia formal na reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a distribuição desigual da vacina ao redor do mundo. Naquele momento, o México possuía o maior número de óbitos por milhão de habitantes na América Latina, segundo o mapeamento da Johns Hopkins University⁴⁰. Enfim, a OMS operacionalizou a iniciativa Covax, um empreendimento de cooperação internacional que visa à expansão do acesso global por meio da vacina indiana Covaxin. No dia 24 de fevereiro de 2021, as primeiras doses da iniciativa chegaram em Gana, no Golfo da Guiné. O Brasil está entre os cinco países que mais irão receber doses da Covax, segundo a organização.

Em movimento contrário ao nacionalismo da vacina, três países que compõem o bloco político-diplomático BRICS estão liderando um processo de “diplomacia da vacina”: Índia, Rússia e China. A Índia é hoje o maior fabricante de vacinas do mundo, ao passo que a Rússia foi o primeiro país a registrar uma vacina de covid-19, a Sputnik V, utilizada principalmente nos países da América Latina. Já a China está construindo uma rede global de distribuição da sua vacina, a chamada “Rota da Seda da Saúde”, com o objetivo de melhorar sua reputação global. O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) do BRICS destinou US\$ 10 bilhões para o combate à pandemia, dos quais US\$ 2 bilhões são destinados ao Brasil (o equivalente a mais de R\$ 10 bilhões, na cotação atual). A primeira metade do valor foi entregue ao governo brasileiro já em fevereiro de 2021⁴¹.

Índia e África do Sul também pleitearam no Conselho para Aspectos Relacionados ao Comércio de Direito de Propriedade Intelectual da Organização Mundial do Comércio (OMC), em outubro de 2020, a suspensão de patentes de vacinas de covid-19 com o intuito de aumentar as capacidades de produção de imunizantes nos países em desenvolvimento. A proposta de Acordo TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, em português) foi consubstanciada inicialmente por Quênia, Eswatini, Moçambique, Paquistão, Bolívia, Venezuela, Mongólia, Zimbábue, Egito, o Grupo Africano e o Grupo dos Países Menos Desenvolvidos (LDC)⁴².

40 Organização Mundial da Saúde (OMS). 2021. “WHO Director-General’s Opening Remarks at 148th Session of the Executive Board”. *World Health Organization*, 18 Janeiro, 2021. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>. Acesso em 18 Jan. 2021.

41 Johns Hopkins University. 2021. “COVID-19 Map”. *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, 2021. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

42 Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). 2021. “Brasil recebe R\$ 5 bilhões do Banco dos BRICS para combater o coronavírus”. *Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais*, 12 Fevereiro, 2021. <https://www.ufrgs.br/nerint/brasil-recebe-r-5->

Os Estados Unidos, sob o governo de Joe Biden, reverteram em maio de 2021 a sua posição inicial com relação ao pleito dos emergentes e anunciaram apoio à suspensão de patentes de vacinas contra covid-19. Os países europeus, contudo, não seguiram a mesma linha. A Alemanha, principal centro de gravidade da região, é detentora de uma indústria farmacêutica pujante e, por ora, está optando pela proteção dos seus interesses econômicos, seguindo os preceitos tradicionais do seu modelo de capitalismo – o chamado Modelo de Rhineland.

Considerados os níveis sem precedentes de interconexão e globalização atuais, a resposta aos desafios contemporâneos precisa ser de amplo espectro, ou seja, concertada multilateralmente. O desafio será sempre global, e nunca tão somente nacional, e a cooperação internacional, portanto, é fundamental. Instituições internacionais, regionais e domésticas, incluindo as Forças Armadas, terão papel importante para uma ação global e logística efetiva com vistas à superação da pandemia por meio da vacinação em massa – a única forma de retomada plena e responsável da atividade econômica mundialmente.

A vacina deve ser vista como um bem comum global, e as diferentes necessidades e capacidades dos países em desenvolvimento precisam ser consideradas na formulação da estratégia deste grande empreendimento logístico, posto que nem todos os países estão inseridos no sistema internacional em posição de igualdade. Em tempos de crise, o multilateralismo, a integração e a diplomacia de geometria variável mostram a sua importância, e países cuja tradição diplomática é calcada no universalismo, como é o caso do Brasil, poderiam ser beneficiados. Mas, para tanto, a política externa precisa ser construtiva e pragmática, pois de deletéria já basta a pandemia.

O Golpe em Mianmar e suas Consequências Geopolíticas para a Ásia

Erik Herejk Ribeiro⁴³

Em fevereiro de 2021, após dez anos de relativa estabilidade, o jovem regime democrático em Mianmar foi interrompido pela tomada de poder pelos militares. A intervenção das forças armadas - o Tatmadaw - ocorreu sob alegações de fraude nas eleições, que deram nova vitória massiva ao

bilhoes-do-banco-dos-brics-para-combater-o-coronavirus/. Acesso em 12 Fev. 2021.

43 Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Pesquisador do NERINT.

partido Liga Nacional pela Democracia (no inglês NLD) da laureada Nobel da Paz Aung San Suu Kyi. Assim como em 1988, vários líderes políticos foram presos - entre eles Suu Kyi - e emergiram protestos com supressão violenta pelas forças de segurança, gerando centenas de mortos em poucas semanas. A este contexto somam-se outros problemas já vividos pelo país, como o conflito social envolvendo a população Rohingya (de origem bengali) e diversos grupos paramilitares nativos que se insurgem contra o governo de maioria birmanesa desde a independência em 1947.

O cenário caótico em plena pandemia da covid-19 gera vários questionamentos sobre as motivações dos atores políticos envolvidos e seus alinhamentos externos, visto que o país vinha sendo objeto de disputa entre Estados Unidos e China desde a abertura democrática. Este breve artigo sinaliza possíveis implicações da instabilidade política em Mianmar para toda a Ásia, visto que o foco da competição geopolítica regional nos últimos anos tem sido o Sudeste Asiático e Sul da Ásia. Estas duas sub-regiões são consideradas como a periferia frágil de China e Índia, onde os padrões de cooperação e conflito trazem consequências diretas para a segurança interna dos dois países. Mianmar encontra-se justamente na intersecção entre ambas, sendo visto tanto como um potencial *hub* da integração regional, um *buffer* de isolamento securitário ou palco de interferência externa para minar a segurança de regiões periféricas de seus dois vizinhos gigantes⁴⁴⁴⁵.

Ao longo das décadas pós-independência, Mianmar (então Birmânia) sempre preferiu a neutralidade em sua política externa, que se transformou em isolamento após a instituição de um regime socialista civil-militar em 1962. A escolha se deu justamente para evitar as dinâmicas da Guerra Fria em um contexto de fragilidade doméstica. Apenas dois terços da população são da etnia birmanesa e os outros 33% dividem-se em diversas etnias que ocupam regiões de fronteira com China, Índia, Laos e Tailândia. Estas etnias haviam sido armadas pelos Aliados - Estados Unidos e Reino Unido - para lutarem contra o Japão na Segunda Guerra Mundial, mas mantiveram suas tropas para combater o novo governo pós colonização britânica⁴⁶. Apesar de diversas tentativas de vitória militar e de cooptação política destes grupos, nenhum governo em Mianmar conseguiu sequer estabelecer sequer um cessar-fogo

44 Ribeiro, Erik H. 2015. *A rivalidade e a cooperação nas relações China-Índia: o contexto asiático e o caso de Mianmar*. 226 f. PPGEEL, UFRGS: Porto Alegre.

45 WTO. 2020. "Waiver From Certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of Covid-19 (IP/C/W/669)". *Geneva: Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, World Trade Organization, 02 Outubro, 2020.

46 Alguns desses grupos paramilitares inclusive entraram no negócio do cultivo e tráfico de ópio, aliando-se a tropas do exército Kuomintang chinês, que fugiram em 1949 para o norte da Birmânia após a derrota na guerra civil chinesa.

universal.

Ao final da década de 1980, o regime socialista ruiu e abriu espaço para uma democratização acelerada e desorganizada. Diante da súbita perda de poder político e da vitória esmagadora da NLD e de Suu Kyi, os militares deram um golpe em 1988 para instituir uma junta de governo provisória. O isolamento total do pós-Guerra Fria e as sanções ocidentais e japonesas só foram arrefecidos pela parceria com a China e pelo apoio diplomático da Rússia e da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático).

Mianmar permaneceu como pária internacional até anunciar sua redemocratização com uma nova constituição em 2008 e eleições em 2010. No entanto, a NLD boicotou o pleito devido ao formato institucional do governo, que manteve os militares num papel de *caretaker* (guardador) do novo regime⁴⁷. A partir de 2010, os militares e Aung San Suu Kyi chegaram a um acordo político, incentivados pela China e pelos Estados Unidos. O novo regime de poder compartilhado (*power sharing*) tinha como base a liberalização e abertura econômica para o exterior, enquanto as questões chave de segurança interna e externa permaneceram sob o comando do Tatmadaw.

Num primeiro momento, o governo do Presidente Thein Sein (2011-2015), um general aposentado da ala reformista, sinalizou um movimento de aproximação a Washington, cancelando dois projetos chineses de grande porte após pressão popular: a hidrelétrica de Myitsone (que seria uma das maiores do mundo) em 2011 e a ferrovia Rakhine-Yunnan em 2014. Os dois projetos são centrais para a política de projeção econômica do interior chinês (particularmente a província de Yunnan) via Oceano Índico. Apesar disso, os projetos de gasodutos e oleodutos ligando Mianmar à China foram concluídos neste período. Por isso, Mianmar tem sido chamada de “Califórnia chinesa”, em referência ao acesso bioceânico que a China conquistaria com a integração logística completa ao país vizinho.

Após a vitória do NLD em 2016, Suu Kyi foi nomeada Conselheira de Estado, tornando-se a líder de fato do governo. Durante o mandato, Suu Kyi e seu partido enfrentaram diversas críticas internacionais, pois tiveram de defender o país frente a denúncias de violações dos direitos humanos da população Rohingya. Este povo tem origem em bengala oriental (atual Bangladesh) e migrou para a Birmânia durante a colonização britânica, mas não tem sua cidadania reconhecida por nenhum dos dois países⁴⁸. Desde 2012,

47 Segundo a Constituição de 2008, o Tatmadaw aponta 25% dos membros do parlamento, escolhe um dos dois vice-presidentes e também os ministros do interior, dos assuntos de fronteira e da defesa. Além disso, as emendas constitucionais necessitam de 75% de aprovação das duas casas parlamentares, conferindo efetivo poder de veto aos militares.

48 Historicamente, o governo birmanês havia tentado expulsar esta população e grupos insurgentes mujahidin em duas ocasiões (1978 e 1991-92), mas não obteve sucesso.

revoltas sociais entre budistas e muçulmanos no estado de Arakan reviveram o conflito étnico, originando novos grupos paramilitares revolucionários (como o Exército de Salvação Rohingya de Arakan), agora financiados por redes fundamentalistas de Rohingyas baseados no Paquistão e na Arábia Saudita. Em 2019, Mianmar foi denunciado por genocídio na Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas, onde o caso continua em análise.

Diante de pressões diplomáticas, o jovem regime democrático em Mianmar voltou a sofrer na busca pela normalização internacional. Anteriormente, a retirada das sanções econômicas havia atraído investimentos ocidentais e japoneses, que realizaram uma corrida com a China por contratos de exploração de recursos naturais, construção de infraestrutura, logística e serviços digitais, entre outros. Em 2018, após sucessivas crises envolvendo os Rohingyas, o Investimento Externo Direto (IED) em Mianmar caiu drasticamente e o país perdeu apoio ocidental. O então vice-presidente dos EUA Mike Pence criticou o governo de Suu Kyi publicamente durante visita ao país e as negociações do Acordo para Proteção de Investimentos entre Mianmar e União Europeia foram canceladas.

Neste cenário, o pragmatismo falou mais alto para Suu Kyi, que manteve boas relações tanto com Pequim quanto com Washington. Em 2018, foi assinado o acordo para o Corredor Econômico China-Mianmar (no inglês, CMEC), que remete analogamente ao corredor China-Paquistão (no inglês, CPEC), o maior pilar da Iniciativa Cinturão e Rota (no inglês, BRI) pela China. Uma série de ferrovias deve conectar Kunming (capital de Yunnan) a Kyaukpyu, no litoral de Mianmar, onde um porto de águas profundas está sendo construído por empresas chinesas. Em janeiro de 2020, Suu Kyi recebeu a visita de Xi Jinping, a primeira de um chefe de Estado chinês em 19 anos, sinalizando as boas relações entre os dois países e avançando mais uma série de acordos no âmbito da BRI. Apesar disso, o confronto constante entre grupos paramilitares e o Tatmadaw tem ameaçado os projetos chineses no país, que também são desaprovados por boa parte das comunidades locais afetadas. Soma-se a isso os negócios ilegais de tráfico de armas e pedras preciosas no norte de Mianmar, que é realizado por redes chinesas de crime organizado junto a milícias locais.

O golpe militar de fevereiro de 2021 foi recebido com surpresa, pois havia poucos sinais externos da silenciosa disputa de poder entre o grupo de Suu Kyi e os militares. Por trás das cortinas, o culto à personalidade da “Senhora” (*The Lady*), como era chamada pejorativamente pelos generais da junta, se tornou uma ameaça à sobrevivência dos militares na política. Para além de uma potencial pressão popular pela eliminação do poder de veto, as elites militares temem que seu poder econômico seja combatido progressivamente por um governo hostil: Grande parte das empresas

nacionais em todos os setores é controlada por conglomerados de famílias militares, que frequentemente são alvos de pressões e sanções externas. O fato de Suu Kyi ter apostado em sua identidade budista para conquistar o apoio de setores nacionalistas também incomoda os militares, que perderam sua viabilidade eleitoral. Mais do que isso, há críticas de colegas e diplomatas estrangeiros ao seu estilo de gestão interna na NLD, vista por alguns como clientelista e personalista⁴⁹.

Do ponto de vista local e regional, existem diversas repercussões relevantes para os próximos anos. Em primeiro lugar, a China tentou abrir diálogo entre as partes, mas não obteve sucesso devido à recusa de Suu Kyi em atender as demandas dos militares pela preservação do espírito da Constituição de 2008: uma democracia guiada pelo Tatmadaw⁵⁰. Pelo contrário, parte da revolta popular tem se voltado não só contra o empresariado militar, mas contra negócios chineses espalhados pelo país, especialmente na antiga capital Yangon. Os chineses correm o risco de terem sua imagem cada vez mais associada ao regime militar e, assim, dificultar seus planos geoeconômicos no país e a imagem global da Nova Rota da Seda.

O golpe também dividiu opiniões entre os países da ASEAN, que alternaram entre críticas, indiferença ou apoio tácito ao regime militar. Países como Tailândia (que enfrenta periodicamente golpes militares e é governada há cinco anos por uma junta provisória), Camboja e Laos adotaram postura próxima à chinesa, defendendo a soberania de Mianmar e opondo-se a sanções externas. Do outro lado, os líderes da ASEAN - Indonésia, Malásia e Singapura - criticaram a quebra institucional em Mianmar, urgindo o rápido retorno ao Estado de Direito, também por conta da preocupação dos dois primeiros países com a situação dos Rohingya. O golpe também dividiu Filipinas, que também experimentou longos regimes autocráticos no passado e atualmente é governada por Rodrigo Duterte, um líder conservador de viés autoritário⁵¹.

De maneira geral, o golpe em Mianmar enseja comparações com a Síria pela mídia ocidental, principalmente devido aos persistentes protestos em massa, desobediência civil, junção de grupos paramilitares de minorias

49 Charney, Michael W. 2021. "Keynote Address: A Historian Considers the Current Military Takeover in Myanmar". *Myanmar Dialogues Conference*. Mueang Phitsanulok: Naresuan University. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349251753_A_Historian_Looks_at_the_Ongoing_Takeover_in_Myanmar_Keynote_Address_for_Myanmar_Dialogues_Conference_at_Naresuan_University.

50 Ibidem nota anterior.

51 Heydarian, Richard J. 2021. "Myanmar's coup splits an already deeply divided region". *Asia Times Online*, 5 Fevereiro, 2021. <https://asiatimes.com/2021/02/myanmars-coup-splits-an-already-deeply-divided-region/>. Acesso em 08 Abr. 2021

e à supressão violenta pelas forças de segurança⁵². Assim como na chamada “Primavera Árabe” e no Afeganistão, existe o receio de que a situação em Mianmar se torne um exportador de instabilidade securitária para a vizinhança. É importante ressaltar que o Tatmadaw é uma instituição coesa e enraizada em todas as esferas da sociedade nas suas relações patrão-cliente, inclusive entre boa parte das minorias étnicas. Segundo, não é do interesse de nenhum dos vizinhos a balcanização de Mianmar, visto que China e Índia possuem suas próprias preocupações com minorias nacionais nestas fronteiras. Terceiro, não há mobilização externa para intervenções externas diretas ou indiretas como ocorreu na Líbia e na Síria, sendo que alguns dos principais grupos paramilitares no norte de Mianmar são de fato sustentados com a conivência de Pequim⁵³.

Ainda que uma espiral de caos em nível nacional seja um cenário menos provável, há motivos para acreditar em um impasse político prolongado. Imediatamente após o golpe, o regime provisório prometeu restaurar a normalidade institucional no prazo de um ano, com a convocação de novas eleições. Ao contrário dos militares tailandeses, o Tatmadaw não suspendeu a constituição vigente e tenta - ao menos publicamente - defender a legalidade de suas ações. Entretanto, parlamentares da NLD, burocratas e ativistas dissidentes anunciaram a criação de um governo em exílio (Comitê Representando Pyidaungsu Hluttaw). O objetivo do Comitê é propor uma nova carta federal em substituição à Constituição de 2008, abolindo os privilégios militares e constituindo novas forças armadas federais. Recentemente, o Comitê recebeu apoio de alguns grupos políticos e paramilitares entre as minorias étnicas, enquanto outros avisaram o Tatmadaw que poderiam abandonar acordos de cessar-fogo em favor dos dissidentes⁵⁴.

O retorno à normalidade dependerá essencialmente de renegociação com Suu Kyi e a NLD, que envolverá algum grau de acomodação diplomática entre China e Estados Unidos. Neste momento, a estratégia de Biden tem sido formar uma frente “anti-autoritária” entre os aliados estadunidenses: em Mianmar, a solução encontrada foram sanções diretas a militares, suas famílias e parte de suas empresas e o congelamento de ativos do governo mianmareense nos EUA. Ainda assim, a estratégia de Biden parece ser muito

52 Tisdall, Simon. 2021. “Is Myanmar the new Syria? Rising violence threatens a repeat tragedy”. *The Guardian*, 04 Abril, 2021. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/apr/04/is-myanmar-the-new-syria-rising-violence-threatens-a-repeat-tragedy>. Acesso em 04 Abr. 2021.

53 Myers, Lucas. 2021. “Myanmar Is on the Precipice of Civil War”. *Foreign Policy*, 08 abr. 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/04/08/myanmar-military-coup-ethnic-armed-organizations-civil-war/>. Acesso em 08 Abr. 2021.

54 Ibidem nota anterior.

mais branda do que pressões exercidas no passado recente, como no caso do Irã⁵⁵. Para além dos desafios domésticos, Mianmar será um importante teste nas relações entre o governo de Xi Jinping e a nova administração Biden.

Os 100 Dias: A Política Externa Biden

Cristina Soreanu Pecequilo⁵⁶

Os primeiros 100 dias de um presidente dos Estados Unidos (EUA) são definidos como uma “lua de mel” entre a Casa Branca, a imprensa e as forças políticas de oposição, para uma transição pacífica e estável de poder. Em 2021, nenhuma destas condições aplica-se à gestão do democrata Joe Biden, como resultado da crise econômica-social e a manutenção da polarização. Independentemente deste cenário, a presidência avança suas pautas. Quando não é possível governar pelo consenso (como na aprovação do pacote de ajuda econômica de US\$ 1,9 trilhões), opta-se pelas Ordem Executivas que lhe permitem legislar e avançar decisões de forma rápida, sem passar pelo Congresso. Esse caminho é bastante frequente, promovendo o desmonte da Era Trump. Tendo como base esta realidade, a análise da política externa nestes primeiros 100 dias pode ser dividida em três partes: o perfil da equipe de governo, os primeiros documentos estratégicos e a prática.

Sobre os nomes chave das relações internacionais, críticos afirmam que a gestão Biden é uma espécie de governo Obama III, reproduzindo seu perfil intervencionista, pró-mudança de regime e expansionista. Esta não é uma afirmação equivocada e a própria equipe ressalta esta continuidade: Secretário de Estado- Antony Blinken, Assessor de Segurança Nacional- Jake Sullivan, Embaixadora dos EUA nas Nações Unidas- Linda Thomas Greenfield, Secretário de Defesa- Lloyd J Austin III, Secretária do Tesouro- Janet Yellen, United States Trade Representative (USTR)- Katherine Tai, United States Agency for Aid and Development (USAID)-Samantha Power. Susan Rice, um dos nomes mais influentes do ex-presidente Obama foi alocada no Conselho de Política Doméstica, um cargo chave na ponte com o Congresso e grupos de interesse.

Ao longo de sua carreira, Biden atuou como presidente da Comissão

55 Samet, Andrew. 2021. “Myanmar and Biden’s Broken-Down Car Dilemma”. *The Diplomat*, 22 Fevereiro, 2021. <https://thediplomat.com/2021/02/myanmar-and-bidens-broken-down-car-dilemma/>. Acesso em 22 Fev. 2021.

56 Professora de Relações Internacionais da UNIFESP, do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP e em Economia Política Internacional da UFRJ. Pesquisadora do NERINT e do CNPq. crispece@gmail.com

de Relações Exteriores do Senado (2001/2003 e 2007/2009), em comissões relativas a questões internacionais como narcotráfico, imigração e foi enviado especial de Obama para diversas negociações (Brasil, América Central, Oriente Médio, tecnologia). Assim era esperado que buscasse pessoas pertencentes ao seu círculo de confiança. Somada à continuidade, agrega-se a inovação, em uma dimensão que pode ser melhor percebida pela análise dos documentos como o “Interim Strategic Guidance”⁵⁷ (ISG). O ISG visa estabelecer diretrizes que serão melhor desenvolvidas na futura *National Security Strategy*. Dois temas se destacam: *America is Back* e *Build Back Better*, que sintetizam esta continuidade-inovação.

Um dos aspectos mais relevantes do ISG é enfatizar a relação entre política doméstica e política externa, o que Biden chamou de “política externa da classe média” em seu discurso de posse⁵⁸. Esta declaração é uma resposta aos slogans *America First* e *Make America Great Again* do governo Trump, que atribuíam aos democratas um desinteresse pelo povo americano. Outra dimensão significativa é identificar o que são as prioridades imediatas e as de longo prazo (na qual se incluem direitos humanos, pautas identitárias e a repactuação das relações bi e multilaterais dos EUA).

O ISG lista como prioridades imediatas: o combate ao covid-19 e o fortalecimento da segurança sanitária global, a recuperação econômica interna e externa promovendo estabilidade e inclusão social, a renovação da democracia e combate aos riscos da violência autoritária e nacionalista, a humanização e maior eficiência do sistema de imigração, a revitalização das parcerias estatais e multilaterais, o combate à crise climática e a promoção da revolução energética verde, assegurar a liderança tecnológica e lidar com a ameaça da China, definida como o maior teste geopolítico do século XXI. Outros riscos são a Rússia, o Irã, a Coreia do Norte e o Iêmen.

Na agenda geopolítica, o ISG aborda tema recorrente das grandes estratégias dos EUA: “Promover uma distribuição favorável de poder e deter e prevenir adversários de ameaçar diretamente os EUA e nosso aliados, dificultando o acesso aos bens comuns globais ou dominando regiões chave”. Para isso, os EUA devem “negociar em posição de força” e rever a postura global das Forças Armadas.

Em termos práticos, isso é representado pela interrupção de processos de realocação de tropas prometidos por Trump, como a retirada do Afeganistão e a diminuição de efetivos da OTAN na Alemanha. A reconstrução do

57 THE WHITE HOUSE. 2021. *Interim Strategic Guidance*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-IV2.pdf>.

58 THE WHITE HOUSE. 2021. *Biden’s Inaugural Address. January 20th, 2021*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

relacionamento com a União Europeia (UE) em termos estratégicos como contraponto à China e à Rússia é prioridade. No campo econômico, seja com a UE como com o Reino Unido, as perspectivas parecem limitadas. Para o Reino Unido, o estabelecimento de um acordo bilateral de comércio mais abrangente com os EUA é visto como essencial para contrabalançar os efeitos negativos do Brexit, mas da parte de Biden as sinalizações são inexistentes até o momento.

Os EUA voltaram a se engajar na OMS, prometendo uma maior participação nos esforços globais de combate à covid-19, e incentivo à vacinação por meio do consórcio global COVAX Facility, a criação de um novo pacto internacional para lidar com emergências sanitárias e a doação de doses de vacina (confirmada apenas para Canadá e México). Proporcionalmente, os EUA estão em desvantagem na geopolítica da vacina (entendida como produção, distribuição e facilitação de acesso). Nesta arena, Rússia, Índia e China demonstram maior efetividade, em particular na Cooperação Sul-Sul (CSS).

Sobre a China, as principais alterações se referem às movimentações táticas e de estilo entre Biden e Trump, pois não há mudança no nível de ameaça: a China é hoje o principal risco à posição hegemônica. Pode-se não falar em “guerra comercial”, “vírus chinês”, mas a expectativa de um recomeço de relações em tom ameno é bastante ilusória como comprovam os acontecimentos de Março.

O primeiro refere-se à mudança de *status* do Quad-Quadrilateral Security Dialogue entre EUA, Japão, Austrália e Índia. Criado em 2004 como um mecanismo consultivo depois da crise humanitária do tsunami, o Quad manteve-se quase que inativo nos anos seguintes. A sua retomada é parte do processo de atualização do Comando Militar do Pacífico (USPACOM), ampliado e reformulado como Comando Militar do Indo-Pacífico (USINDOPACOM) pela gestão Obama, como parte da garantia do livre acesso dos EUA e aliados aos oceanos Índico e Pacífico e aos mares do entorno (como o Mar do Sul da China).

O Quad assumiu um papel decisivo na reativação do Pivô Asiático em sua dimensão bélica e, mais adiante, econômica. Trata-se de uma resposta direta à doutrina chinesa definida pelo Pentágono como A2/AD (anti-acesso/negação de espaço) que barraria o livre trânsito na região e à assinatura do RCEP (*Regional Economic Comprehensive Economic Partnership*) entre quinze países asiáticos, incluindo China e Japão (a Índia não assinou o tratado). Esta estrutura, e demais iniciativas visam a contenção e dissuasão da China por meio do multilateralismo e o aprofundamento das relações bilaterais com os Estados chave Japão, Índia e Austrália.

O segundo refere-se à cúpula bilateral EUA-China realizada no Alasca,

que serviu, assim como a movimentação de porta-aviões dos EUA no MSCh e as condenações europeia-estadunidenses contra a China por violações de direitos humanos, para marcar posições. Para ambas as potências foi uma espécie de reconhecimento mútuo do que será a dinâmica do relacionamento, com os EUA reafirmando o objetivo do ISG de “negociar em posição de força” e a China assumindo cada vez mais um papel assertivo. Em termos de incidentes diplomáticos, o período focou-se na Rússia em torno de acusações sobre maus tratos a opositores, interferência nos processos democráticos dos EUA e suas eleições e a acusação de que Putin seria um “assassino”.

A questão mais sensível é a migratória, uma vez que a posse de Biden e a promessa de reforma promoveram um afluxo ainda maior de migrantes à fronteira, principalmente crianças. A origem dos migrantes é majoritariamente Guatemala, El Salvador e Honduras (o triângulo norte da América Central), e, em menor proporção, do México. O desafio é lidar com as crianças desacompanhadas e imigrantes já em custódia e barrar a entrada em um esquema de portas abertas. Biden reativou o programa de asilos e de refúgio para os que comprovam perseguição política e ameaça a vida pela violência e narcotráfico, mas a crise fronteiriça está presente.

O Brasil não é mencionado nominalmente neste documento e o intercâmbio bilateral segue de forma protocolar devido ao alinhamento à gestão Trump, à demora em reconhecer a vitória de Biden e as divergências na agenda ambiental e de direitos humanos. Contudo, alguns setores da sociedade civil dos EUA representados pela ONG “*The US Network for Democracy in Brazil*” divulgaram o relatório “*Recommendations on Brazil to President Biden and the New Administration*”⁵⁹ no qual solicitam medidas duras contra o governo brasileiro. Tais medidas como embargos econômicos, fechamento de fronteiras, cortes de auxílio devem ter aplicação limitada e evitadas pelos EUA que não tem interesse em afastar o Brasil de sua órbita de influência.

Porém, não se deve subestimar a possibilidade de pressões, mesmo que brandas, para responder, internamente nos EUA, a demandas de grupos chave para o Partido Democrata eleitoralmente. Um exemplo disso foi a recente inclusão do Brasil, ainda em Março, no Relatório Anual de Direitos Humanos publicado pelo Departamento de Estado⁶⁰, ressaltando a gravidade dos ataques do atual governo à imprensa e o desrespeito a direitos humanos básicos e fundamentais. A recente troca em Março na chefia do Ministério das

59 The US Network for Democracy in Brazil. 2021. *Recommendations on Brazil to President Biden and the New Administration*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/02/documento-US-Network-for-Brazils-Democracy.pdf>.

60 DEPARTMENT OF STATE. 2020. *Country Reports on Human Rights Practices*. Disponível em: <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/>.

Relações Exteriores no Brasil com a saída do Embaixador Ernesto Araújo e a indicação de Carlos Alberto Franco França somente terá impactos concretos com ajustes de tom e na pauta do governo nas agendas prioritárias de Biden.

A maior presença do Estado em investimentos em tecnologia, o aumento de programas de ajuda via USAID, o reposicionamento das tropas em regiões chave devem ser os próximos passos, assim que a crise econômica pós-COVID for gerenciada. A Biden caberá lidar com as divisões domésticas e as pressões por um maior intervencionismo para a mudança de regime nas periferias do sistema, em meio às prioridades geopolíticas e geoeconômicas de contenção da China. As mudanças da Era Biden são mais táticas do que estratégicas: a *America is back*, ainda que nunca tenha se ido de verdade.

A América Latina e o Início de um Novo Ciclo Eleitoral: Nova Virada à Esquerda?

Leonardo Granato⁶¹

Em meio a uma crise multifacetada, que hoje tem na pandemia de covid-19 o seu núcleo central, a América Latina está iniciando, em 2021, um novo ciclo eleitoral. Até 2025 haverá eleições presidenciais em dezenove países da região, e seus resultados indicarão novas correlações de forças em torno de agendas específicas para o enfrentamento dos desafios que a referida crise impõe em cada contexto nacional. Em 2021, têm-se as eleições no Equador, Peru, Nicarágua, Chile e Honduras. Em 2022 será a vez da Costa Rica, Colômbia e do Brasil, e em 2023 da Guatemala, Argentina e do Paraguai. Em 2024 há ainda os casos de México, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Por fim, em 2025 será a vez de Cuba e da Bolívia. Neste texto, busca-se apresentar uma síntese interpretativa dos principais fatos que vêm fazendo parte do início deste novo ciclo eleitoral, vinculando-os às tendências eleitorais que, desde o início do século XXI, vêm se registrando na região.

Assim como ocorreu no cenário eleitoral do início da década passada, principalmente na América do Sul, este novo ciclo também parece sinalizar, ainda que, por enquanto não de maneira conclusiva, uma retomada do predomínio das forças políticas de esquerda. Tal possibilidade, além de ser explicada em função das agendas restritivas de governos neoliberais conservadores perante a atual crise na região, precisa ser contextualizada a partir das “ondas eleitorais” no continente e da recuperação de alguns fatos

61 Professor de Administração Pública (UFRGS). Pesquisador do NERINT.

históricos, numa perspectiva mais ampla.

A partir dos primeiros anos da década de 2000, no contexto de crise da hegemonia neoliberal e em uma conjuntura externa favorável, ligada não apenas à retomada do crescimento mundial, mas também à ascensão chinesa à condição de potência econômica e política no âmbito global, uma nova onda de governos populares e progressistas se espalhou pela região. Faz-se referência, principalmente, às vitórias eleitorais de Chávez, na Venezuela; Morales, na Bolívia; Correa, no Equador; Lula da Silva e Rousseff, no Brasil; os Kirchner, na Argentina, além dos que tiveram lugar em outros países como Chile, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Uruguai. Já países como México, Colômbia e Peru mantiveram, de fato, governos conservadores.

Apesar da diversidade de experiências históricas dos vários países, pode-se afirmar que os novos governos buscaram, sob a implementação de diversas agendas nacionais e sociais de desenvolvimento inclusivo, margens para a reforma da ordem neoliberal. Entretanto, após a crise econômico-financeira mundial de 2008 e do encerramento do “ciclo das commodities”, essa mudança na correlação de forças, expressa na “virada à esquerda” da primeira década de 2000, cedeu perante a pressão das classes dominantes, que julgaram como esgotado o modelo político-econômico de sustentação desses governos progressistas. Tal pressão culminou em um quadro político marcado por fatos como a destituição dos mandatários de Honduras (2009), Paraguai (2012), Brasil (2016) e Bolívia (2019), a crise aguda na Venezuela, e as vitórias eleitorais de Macri, na Argentina (2015), de Moreno, no Equador (2017), de Piñera, no Chile (2018), de Bolsonaro, no Brasil (2019) e de Lacalle Pou (2020), no Uruguai. Assim, através de um “giro à direita”, o ideário neoliberal conservador retomou vigor, principalmente no que diz respeito à necessidade de novas medidas de ajuste e de reformas estruturais liberalizantes, cujo resultado vem se traduzindo em maior abertura econômica e financeira, maior concentração de renda, aumento da pobreza, desemprego, precarização do trabalho e dos serviços públicos básicos, dentre outros fatores que, no conjunto, viriam a se agravar mediante a irrupção da pandemia de covid-19.

Por outro lado, as vitórias, no campo da esquerda, de López Obrador, no México (2018), de Alvarado, na Costa Rica (2018), de Fernández, na Argentina (2019), de Cortizo, no Panamá (2019) e, recentemente, de Arce, na Bolívia (2020), assim como a capacidade de resistência do governo Maduro na Venezuela frente às ofensivas políticas e às sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos e seus aliados nacionais para a mudança de governo, demonstram, fundamentalmente, a dificuldade que os projetos neoliberais conservadores apresentam em se viabilizar eleitoralmente frente às massas populares, e que impede que se dê por encerrado o ciclo de governos populares

e progressistas no continente. Da mesma forma, as revoltas e manifestações populares que atingiram Equador, Chile e Colômbia, entre os meses de outubro e dezembro de 2019, e que tiveram como corolário, no caso chileno, a vitória da opção “*Apruebo*” para a convocação de uma Convenção Constitucional para a elaboração de uma nova Constituição, também contribuem para firmar tal entendimento.

Por fim, além das eleições presidenciais, as eleições municipais também servem de barômetro político em vários países. Por exemplo, no caso brasileiro, nas eleições municipais de novembro de 2020, evidenciou-se uma recuperação da centro-direita tradicional – cujos votos, nas eleições de 2018, foram absorvidos pelo bolsonarismo –, assim como também novos líderes da esquerda, como Boulos e D’Ávila, de partidos alternativos ao Partido dos Trabalhadores – do ex-presidente Lula –, despontaram. Nesse contexto, a expressiva derrota dos candidatos de Bolsonaro nas eleições municipais, assim como a recente anulação das condenações de Lula por parte do Supremo Tribunal Federal – o que torna o ex-presidente elegível para o pleito de 2022 –, parecem sinalizar dificuldades para uma eventual reeleição de Bolsonaro, que deverá arcar com as consequências políticas de uma crise sanitária sem precedentes.

O ano de 2021 também estará marcado, como dito no início deste texto, pelas disputas eleitorais presidenciais em Equador, Peru, Nicarágua, Chile e Honduras. No caso chileno, tem-se ainda a particularidade de eleições regionais e municipais, além da relativa aos membros da Convenção Constituinte, que terá nove meses para redigir o novo texto constitucional. Em contextos nacionais caracterizados por severas crises econômicas, sociais e sanitárias, as dinâmicas de polarização e de fragmentação parecem abalizar as contendidas eleitorais nos referidos países. Voltando ao caso de Chile, por exemplo, as revoltas populares e o processo de reforma constitucional parecem ter antecipado o possível fim do período da alternância dos governos Bachelet-Piñera, que vigoram desde 2006. O fato é que frente às eleições previstas para o mês de novembro deste ano, são a fragmentação e as tensões internas as que hoje caracterizam o bloco de centro-direita tradicional, representado pela aliança *Chile Vamos*, e a esquerda, bloco representado pela *Unidad Constituyente*, dificultando a obtenção de consensos entre as principais forças políticas do país.

No caso de Equador, a grande disputa estrutura-se entre a esquerda “correista” (*Unión por la Esperanza*) e a centro-direita “anticorreista” (*Creando Oportunidades*). No que diz respeito ao correísmo, se afastando do atual presidente Moreno – que chegou à presidência como herdeiro do ex-presidente Correa, mas que acabou rompendo com ele –, esse bloco buscou, num primeiro momento, emular a experiência argentina e pensar numa fórmula

que tivesse a Correa como vicepresidente, assim como o fez Fernández de Kirchner na chapa com Alberto Fernández. Entretanto, em virtude de condenação por corrupção, seu exemplo foi Morales, que tampouco pôde se candidatar, e que apoiou o candidato do seu partido (*Movimiento al Socialismo*), o atual presidente Arce, que resultou vencedor. Na disputa eleitoral do mês de fevereiro deste ano, o candidato correista Arauz obteve mais de 30% dos votos, enfrentando o candidato de uma centro-direita fragmentada – com mais de quinze candidatos à presidência –, o banqueiro Lasso, que obteve ao redor do 19% da preferência – tendo conseguido o apoio de uma força histórica no país, o *Partido Social Cristiano* –. O segundo turno das eleições presidenciais no Equador será realizado no dia 11 de abril, data essa em que também serão realizadas as eleições presidenciais no Peru. Mas as coincidências entre ambos os países não param por aí. O Peru, que vem enfrentando tempos convulsos com governos conservadores desde 2016, e que teve dois presidentes derrubados no final de 2020, também enfrenta uma polarização entre a extrema-direita, com a candidatura de Aliaga (*Renovación Popular*) e o campo do progressismo, que conta com Mendonza (*Juntos por el Perú*) entre seus candidatos mais destacados, bem como uma alta fragmentação entre as forças políticas, refletida nas mais de vinte chapas presidenciais concorrentes.

Por fim, na América Central, há ainda os casos de Honduras e Nicarágua, que também enfrentarão eleições presidenciais neste ano. Honduras, país polarizado desde a deposição de Zelaya em 2009, teve eleições primárias e internas no mês março, marcadas pela fragmentação e concorrência dos partidos conservadores Nacional e Liberal, que escolheram Asfura (com mais de 72% dos votos) e Rosenthal (com mais de 54% dos votos), como os favoritos para disputar pelos referidos partidos, respectivamente, as eleições presidenciais do mês de novembro. Já o campo da esquerda é representado pela aliança *Libertad y Refundación (Libre)*, que teve a esposa do ex-presidente Zelaya, Xiomara Castro, como principal candidata, com quase 80% dos votos válidos. Certamente, em meio ao atual contexto de forte crise no país, o partido governista Nacional terá de trabalhar bastante para se impor a um progressismo que vem se robustecendo. No caso da Nicarágua, há ainda incerteza com relação a se o atual presidente Ortega, da Frente Sandinista, irá disputar as eleições em novembro. Ortega foi presidente da Nicarágua entre 1985 e 1990 e voltou ao cargo em 2006, tendo sido reeleito em 2011 e 2016. A oposição, aglutinada na *Coalición Nacional*, criada em janeiro de 2020, e integrada pela *Unidad Nacional Azul y Blanco*, o *Movimiento Campesino* e outros quatro partidos políticos, já teve sua primeira baixa. Ainda em 2020 a *Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia* terminou saindo da frente opositora, pondo em evidência as dificuldades de conseguir sua unidade frente à disputa presidencial, cujo resultado será chave para a implementação

de medidas que façam o país superar a violência e a pobreza que o permeiam.

Em suma, a América Latina está entrando na terceira década do século XXI e num novo ciclo eleitoral sob os efeitos de uma crise multidimensional sem precedentes, cujas características específicas só podem ser definidas com relação a cada contexto nacional particular. Assim como os atuais fenômenos de polarização e de fragmentação, que de fato se constata na cena política da maioria dos países da região, podem ser mais bem explicados ao adotar uma perspectiva histórica e mais ampla dos processos políticos que vêm ocorrendo na região, as possibilidades de uma retomada das forças de esquerda, nesta nova década, se mostram como um horizonte possível perante, em grande medida, as limitações que as respostas conservadoras à crise, e às demandas populares de modo geral, vêm revelando.

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 consequentemente 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 preferencialmente com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website: 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 9, número 18 (Jul./Dez. 2020)

Editorial

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT: Visões sobre a Diplomacia Pós-Trump (*Vários autores*)

O Sistema Mundial Contemporâneo: Uma Contribuição para o Debate sobre Desenvolvimento na Teoria Do Sistema-Mundo (*Analúcia Danilevitz Pereira e Salvatore Gasparini Xerri*)

Wallerstein, Arrighi e Amin: O Imperialismo no Capitalismo Fordista (*Luiz Felipe Brandão Osorio*)

A (Re)Emergência dos BRICS e o Reordenamento de Poder na Geopolítica Contemporânea (*Charles Pennaforte e Ricardo Luigi*)

Geopolítica e Constituição À Luz do Estado Democrático de Direito (*Guilherme Sandoval Góes*)

O Declínio Hegemônico dos Estados Unidos e a Crescente Influência da China: Uma Perspectiva Crítica sobre a Teoria da Transição de Poder no Século XXI (*Nasa'i Muhammad Gwadabe, Mohd Afandi Salleh e Abdullahi Ayoade Ahmad*)

A Construção do Estado Jihadista: Redefinindo Hierarquias de Gênero e Empoderamento (*Hamoon Khelghat-Doost*)

A Toxicidade Institucional em Reformas do Setor de Segurança: Lições Aprendidas sobre o Fracasso na Construção das Instituições de Segurança do Timor-Leste (*Sugito, Tulus Warsito e Achmad Nurmandi*)

A Insegurança Marítima na África Subsaariana e os seus Reflexos na Economia dos Estados (*ários autores*)

A Eficácia Estratégica dos Drones para a Grande Estratégia dos Estados Unidos (*Damião Fernandes Capitão Ginga*)

Os Triângulos Competitivo-Cooperativos nas Relações Internacionais: Uma Contribuição Teórica do Poder a partir do Estudo de Caso das Forças Políticas Internas e Externas na América do Sul (*Bernardo Salgado Rodrigues*)

A Diplomacia Multilateral: Dissensos e Contrastes. Dois Casos Genebrinos, Um Depoimento Pessoal (*Pedro Motta Pinto Coelho*)

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2020) (*Vários autores*)

Volume 9, número 17 (Jan./Jun. 2020)

Editorial

Breve Nota Sobre o Impacto Internacional da Pandemia de 2020: Contribuição Para Uma Análise Estratégica (*Paulo Fagundes Visentini*)

O Declínio da Influência Internacional do Brasil: De Um País Emergente Para Um Estado

Voltado Para Dentro (*Helio Caetano Farias, Leonardo Pace Alves*)

Uma Análise da Crise Brasileira: Efeitos Preliminares na Cooperação Sul-Sul (*Patricia Andrade de Oliveira, Niemeyer Almeida Filho*)

Estabilidade Regional: O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (*Vinicius Damasceno Nascimento*)

A Rivalidade de Recursos Entre os EUA e a Rússia no Contexto da Atual Crise Venezuelana: Os Perigos do Petro-Estado Rentista (*Anurag Tripathi, Girisanker S.B.*)

Una Mirada a la Cooperación de Taiwán con Paraguay (2009 – 2019) (*Maria Antonella Cabral López*)

Regiões de Discórdia: Analisando Influências Subnacionais nas Políticas de Comércio Exterior e Investimento do Chile para os EUA Durante Eventos Críticos (*Rodolfo Disi Pavlic*)

As Atitudes das OTAN, OCX e OTSC em Relação à Situação no Afeganistão Após 2014 (*Lukasz Jureńczyk, Jildiz Nicharapova*)

A Geopolítica do Irã de Acordo com a Teoria dos Espaços Tampão Geográficos (*Syrus Ahmadi Nohadani*)

A “Iniciativa do Cinturão e Rota”: Desafios e Oportunidades para a China e para o Mundo (*Bruno Martarello De Conti, Petr Mozas*)

Sobre a Mobilidade no Sistema Mundial: A Relevância do Conceito de Semiperiferia para os Projetos de Desenvolvimento no Séc. XXI (*Alexandre Freitas*)

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 Campos, Alexandre Cesar Cunha Leite*)

Os Atores Externos, a Boa Governança e a Prestação de Serviços de Saúde na África (*Benjamin Uchenna Anaemene*)

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 Pecequilt, 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 Vinicius 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 Martin 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*)