

CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1413-0904 • v. 11, nº 1, janeiro/abril de 2016 • DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016



**Associação Brasileira de
Relações Internacionais**



Expediente

Carta Internacional é uma revista eletrônica de publicação quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A Revista *Carta Internacional* foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Carta Internacional é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço:

< <http://www.cartainternacional.abri.org.br> > .

Editora Chefe:

Matilde de Souza

Editora Associada:

Letícia Carvalho

Editores Assistentes:

Rebeca Caeiro e Mateus Silva

Diagramação:

Samuel Tabosa

Revisão:

Luiz Fernando dos Reis Pereira

Secretaria da Carta internacional:

Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, Eduardo Viola, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gladys Lechini, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon

Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Vizentini, Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Antônio Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

Redes Sociais:

Facebook: Carta Internacional

Twitter: @CartaAbri

LinkedIn: Revista Carta Internacional

Academia.edu: Revista Carta Internacional

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**Presidente:**

Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas)

Secretária Executiva:

Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ)

Secretária Executiva Adjunta:

Graciela De Conti Pagliari (UFSC)

Tesoureira:

Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Diretores:

Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)

Hector Luis Sant Pierre (UNESP)

Henrique Altemani de Oliveira (UEPB)

Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

Conselho Fiscal:

Alexandre Ratsuo Uehara (Faculdades Integradas Rio Branco)

Alcides Costa Vaz (UnB)

Correspondência:

Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01
Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG – CEP: 30535-901

Tel.: + 55 (31) 3241-5123

email: cartainternacional@abri.org.br

© 2016 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.



Sumário

Editorial – Nova edição de cara nova

Matilde de Souza | **5**

Editor's note – A new issue and a new layout

Matilde de Souza | **7**

Armamentos Nucleares: Dissuasão e Guerra Nuclear Acidental | *Nuclear Weapons: Deterrence and Inadvertent Nuclear War* | **9-62**

Eugenio Diniz

As políticas industrial e infraestrutural durante o governo Lula: implicações e desafios da adoção do modelo do Estado Logístico para o Brasil | *Industrial and infrastructural policy in Lula government: implications and challenges of adopting the logistical state model for Brazil* | **63-90**

Fernando Dall'Onder Sebben

Pedro Perfeito da Silva

Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção | *Global Climate Governance: a proposed analytical framework under construction* | **91-117**

Cristina Yumie Aoki Inoue

A Irmandade Muçulmana Egípcia: aspectos transnacionais e nacionais de sua atuação política | *The Egyptian Muslim Brotherhood: national and transnational aspects of its political performance* | **118-143**

Danny Zahreddine; Guilherme Di Lorenzo Pires

Pan-africanismo e relações internacionais: uma herança (quase) esquecida | *Pan-Africanism and international relations: a legacy (almost) forgotten* | **144-162**

Muryatan Santana Barbosa

A cooperative Global South? Brazil, India, and China in multilateral regimes |
Um Sul Global cooperativo? Brasil, Índia e China em regimes multilaterais | 163-187
Felipe Leal Ribeiro de Albuquerque

A Coluna Prestes e as relações Brasil-Argentina na década de 1920 | *Prestes Column and the Brazilian-Argentine relations in the 1920s | 188-220*
Mateus Fernandez Xavier

A política internacional do Ártico no século XXI: degelo e a nova fronteira russa |
Arctic international politics in XXI century: defrost and the new Russian frontier | 221-144
Erico Duarte
Lucas Sudbrack

Eleições diretas no Parlamento Andino: a percepção popular sobre a integração regional | *Direct Elections to the Andean Parliament: the popular perception on regional integration | 245-273*
Karina Lilia Pasquariello Mariano
Regiane Nitsch Bressan
Bruno Theodoro Luciano

Brasil: ator unipolar na América do Sul? | *Brazil: a unipolar actor in South America? | 274-295*
Lucas Pereira Rezende

Instruções Editoriais aos autores | *Editorial Instructions to authors | 296*

Nova edição de cara nova

Matilde de Souza

A equipe editorial da *Carta Internacional* tem o prazer de apresentar mais um número da revista à comunidade brasileira de relações internacionais, agora com um novo layout. Neste número são publicados dez artigos elaborados por autores, estudiosos e pesquisadores oriundos de diversas instituições de ensino do país, e que versam sobre uma gama variada de questões e problemas, todos muito caros ao nosso campo de estudo: política externa, mudanças climáticas, cooperação internacional e cooperação sul/sul, pan-africanismo, democracia na América do Sul, armamentos nucleares e guerra nuclear acidental são temas que se encontram contemplados.

A variedade das temáticas expressa a diversidade das questões que têm ocupado os pesquisadores da nossa área, refletindo, em certa medida, a complexidade e a riqueza das relações internacionais contemporâneas tanto como um universo de interações quanto como campo específico do conhecimento. É parte da política editorial da *Carta* contemplar, sempre que possível, tal diversidade, observando, também, a pluralidade teórica que caracteriza nosso campo de estudo. Entendemos que tal política deve estar em sintonia com as características da nossa área e envidaremos esforços nesse sentido.

Tendo em vista essas diretrizes, a equipe editorial vem trabalhando no sentido de melhorar a qualidade da revista no que toca, também, à observância dos aspectos formais que integram o conjunto de elementos demandados para a classificação do periódico dentre os mais conceituados. Como parte dos esforços realizados nessa direção, os artigos desta edição já se encontram identificados com o sistema DOI (Digital Object Identifier), o que facilitará a localização e o acesso aos trabalhos e funcionará como instrumento de certificação digital dos mesmos. Além disso, aumentamos o número de artigos por edição e o número



de edições por ano. Estamos trabalhando com afinco para viabilizar a recepção da revista pela base de dados Scielo.

Para além dos elementos formais, a equipe também tem estado atenta a questões mais substantivas como a ampliação do Conselho Editorial e dos colaboradores mais diretos — autores e pareceristas. Quanto a estes, gostaríamos de destacar que, além dos colaboradores mais frequentes, nos últimos meses vários especialistas aceitaram nosso convite e se somaram na atuação como pareceristas, qualificando ainda mais a nossa publicação. O trabalho dos pareceristas é inestimável e fundamental para a manutenção da qualidade dos trabalhos divulgados pela Carta, sem o qual a revista não pode sobreviver e prosperar. A esses colaboradores nosso reconhecimento e agradecimento.

Desse modo, comemoramos o lançamento deste número, com o qual brindamos a nossa comunidade.



A new issue and a new layout

Matilde de Souza

The editorial team of *Carta Internacional* is pleased to introduce a new issue of the journal, the first in its new layout. This issue consists of ten articles, written by authors, scholars and researchers from different institutions that deal with a wide range of problems and questions, all very dear to our field of study: foreign policy, climate change, international cooperation, South-South cooperation, Pan-Africanism, democracy in South America, nuclear weapons, and accidental nuclear war are the topics that are covered.

The diversity of topics reflects, to a certain extent, the complexity and richness of contemporary international relations – both as a universe of interaction and as a specific field of study. It is part of our editorial policy to make room for such diversity, as well as to the plurality of theoretical approaches that characterize our field of study, and we will continue to do that.

Having in mind our editorial policy, we also have been working to improve the journal's overall quality, especially in relation to compliance with the formal criteria required for *Carta Internacional* to rank among the most prestigious academic journals in the field of international relations. As part of this effort, the articles in this issue have been assigned DOI (Digital Object-Identifier) names, making it easier to locate and access them, besides functioning as a digital certification tool. The number of articles per issue and the number of issues per year have also been increased and we are working hard to include the journal in the SciELO database.

In addition to the formal aspects, the editorial team has also been mindful of substantive issues, such as the expansion of the journal's Editorial Board and list of closest contributors – authors and peer-reviewers. We would like to point out



that, besides our most frequent contributors, several experts have accepted the invitation to join *Carta Internacional* as peer-reviewers in the last few months. Their invaluable work is essential to maintaining the quality of the articles published, without which the journal cannot survive and thrive. We would like to express our gratitude and appreciation to them.

Thus, we celebrate the release of this new issue and hope you enjoy.





Armamentos Nucleares: Dissuasão e Guerra Nuclear Acidental

Nuclear Weapons: Deterrence and Inadvertent Nuclear War

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.472

Eugenio Diniz¹

Resumo

Aborda-se o problema dos supostos benefícios à segurança internacional que adviriam da eventualidade de que aumentasse a quantidade de Estados nuclearmente armados, em função do alegado valor dissuasório que lhes seria intrínseco. A questão é discutida integrando-se as literaturas sobre dissuasão e sobre os riscos de guerras nucleares impremeditadas, articuladas pela discussão das necessidades técnicas e estratégicas de procedimentos e recursos de Comando e Controle (C2), incluindo os aspectos relacionados a alerta antecipado e capacidade efetiva, segura e garantida de lançar um ataque caso se decida fazê-lo. Expõem-se os componentes de uma capacidade nuclear plena; as condições necessárias para que possa haver uma dissuasão nuclear mútua e estável em oposição aos incentivos para um primeiro ataque e aos riscos de “lançamento-ao-primeiro-sinal”; e, em

1 Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas; membro do International Institute for Strategic Studies – IISS (Londres); membro do Grupo de Estudos Estratégicos – GEE; Pesquisador 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq; Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI no biênio 2015-2017. A pesquisa da qual resulta este texto foi apoiada também pelo Programa Pesquisador Mineiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig e também pelo CNPq e pela *Minerva Initiative, Office of Secretary of Defense & the Army Research Office, Grant No. W911NF-12-1-0355*; as ideias, conclusões e visões aqui apresentadas são exclusivamente do autor, e não devem ser interpretadas como representativas de nenhuma instituição, pública ou privada, governamental ou não, nem de suas políticas, nem como endossadas por elas. (*This work was supported by the Minerva Initiative, Office of Secretary of Defense & the Army Research Office, Grant No. W911NF-12-1-0355*). *The views and conclusions of this paper are those of the author only, and should not be interpreted as representing sponsor or federal government policies or endorsements.*) O autor agradece a todas as instituições mencionadas, e também a Monica Herz, por ter-me encorajado a fazê-lo; e a Anne Clunan, David Mares e Harold Trinkunas, que ajudaram a viabilizá-lo.

Artigo recebido em 26/04/2016 e aprovado em 01/07/2016.





que medida, tais dinâmicas podem ou não contribuir para uma maior estabilidade política. A conclusão geral é que, na ausência de capacidades de C2 e de alerta antecipado robustas, complexas, avançadas e caríssimas, a segurança de um país é na verdade diminuída pela obtenção de armamentos nucleares, e o risco de guerras nucleares impremeditadas aumenta significativamente; além disso, contrariamente à sabedoria convencional, todos esses perigos são ainda maiores para países pequenos ou pobres que para países grandes ou ricos. Armamentos nucleares, por si mesmos, não diminuem a diferença entre ricos e pobres; ao contrário, aumentam-na.

Palavras-chave: Dissuasão; Guerra Acidenta; Estabilidade Nuclear; Armamentos Nucleares; Proliferação Nuclear; Comando e Controle Nucleares

Abstract

The text approaches the issue about the desirability of nuclear-weapon proliferation for its alleged intrinsic deterrent capabilities, integrating the issue of inadvertent nuclear war, by connecting both literatures with the technical and strategic needs for Command and Control (C2), including aspects related to early warning and reliable, secure launching. It addresses the elements of a complete nuclear capacity; the necessary conditions for a stable, mutual nuclear deterrence, against the incentives for a first nuclear strike and the risks of launch-on-warning; and to what extent those dynamics contribute, or not, for greater political stability. The overall conclusion is that, in the absence of robust, very complex and advanced, expensive, secure C2 and early-warning capabilities, a country's security is actually decreased by acquiring nuclear weapons, and the danger of inadvertent nuclear wars is significantly enhanced; contrary to conventional wisdom, all these dangers are still more pronounced for smaller, poorer countries than for large, wealthier ones. Nukes themselves are not equalizers, quite the contrary.

Keywords: Deterrence; Accidental War; Nuclear Stability; Nuclear Weapons; Nuclear Proliferation; Nuclear Command and Control





Introdução

Uma posição bastante difundida na área de relações internacionais é que, em si mesmos, “*armamentos nucleares são uma força em prol da paz*” (MEARSHEIMER, 1994; 2001). Ninguém menos que Waltz (1993) chega a considerar que a proliferação de armamentos nucleares seria benéfica. Mais que o fato de que não houve qualquer explosão de artefatos nucleares que não para testes desde 1945, essa literatura tende a enfatizar o fato de, passados quase 70 anos desde Hiroshima e Nagasaki, nunca ter havido guerra *diretamente* entre potências nucleares, e particularmente entre EUA e URSS durante a Guerra Fria, atribuindo-o, pelo menos em alguma medida², às autorrestrições induzidas pelo caráter dissuasório dos armamentos nucleares.

Uma outra vertente, por seu lado, considera que tal situação era muito mais instável do que parecia à primeira vista, e que, principalmente em função de problemas de comando e controle (C2)³, sempre há o risco de uma guerra “por inadvertência” (THAYER, 1994) ou “impremeditada” (KAHN, 1961b), decorrente ou de algum tipo de acidente ou do emprego de artefatos por alguém sem a autoridade para tanto (p. ex., BLAIR, 1985; BRACKEN, 1983; IKLÉ, 1958; POSEN, 1991; SAGAN, 1985; SAGAN, 1993a; SAGAN, 1993b).

Esse debate⁴ tem implicações muito sérias, para além de seus aspectos científicos e acadêmicos. O foco excessivo sobre os armamentos, especificamente, e a desconsideração dos demais componentes da capacidade bélica nuclear

2 Outra explicação, tipicamente realista, seria a distribuição bipolar das capacidades (*capabilities*), frequentemente entendida pelos realistas (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001) como inerentemente menos propensa a guerras entre as principais potências.

3 Note-se que os problemas poderiam estar relacionados a equipamentos, instalações e procedimentos voltados para o alerta antecipado (*early warning*), ou seja, a detecção, o quanto antes, do lançamento de mísseis ou aeronaves nuclearmente armadas por um oponente; ou também a equipamentos, instalações e procedimentos voltados para a comunicação, seja doméstica, seja entre aliados, seja entre os prospectivos contendores. Em outras áreas da discussão estratégica, acabou-se consagrando a expressão C3I para comando, controle, comunicação e inteligência; ou, às vezes, C4I para comando, controle, comunicação, computação e inteligência. No que concerne às discussões sobre armamentos nucleares, entretanto, a expressão “comando e controle” acabou prevalecendo. Seguiremos esse uso aqui, mas fica a ressalva.

4 Num texto que em tudo o mais é muito útil e original, Feaver (1997) se refere, de maneira muito infeliz, à primeira posição como “otimista” e à segunda como “pessimista”, como se o que estivesse em jogo fosse basicamente um problema de atitude, e não de processos e suas implicações. Talvez a distinção não seja tão problemática quando se considera apenas o que está abordado no texto – a saber, discutir o que ele chama de posição “neo-otimista”, segundo a qual os problemas de C2 existem e são sérios, mas eventuais novas potências dotadas de capacidade bélica nuclear estariam, a esse respeito, em melhor posição que seus predecessores. Mas a caracterização em si mesma é infeliz, e por isso não será adotada aqui.





produzem entendimentos ingênuos da dissuasão nuclear e da ideia de estabilidade nuclear que tal dissuasão produziria, com consequências políticas muito perigosas⁵, notadamente no que se refere à proliferação e não proliferação de armamentos nucleares, ao controle de armamentos e ao desarmamento, e quanto a que atitudes tomar diante de determinados comportamentos na política internacional.

O presente texto visa expor os componentes de uma capacidade nuclear plena; as condições necessárias para que possa haver uma dissuasão nuclear mútua e estável em oposição aos incentivos para um primeiro ataque e aos riscos de “lançamento-ao-primeiro-sinal”⁶; e em que medida tais dinâmicas podem ou não contribuir para uma maior estabilidade política. Eventualmente, tais pontos serão ilustrados com referências à situação vigente entre EUA e URSS durante a Guerra Fria, em função tanto do fato de que, no geral, a tensão era máxima e as capacidades nucleares de ambos eram altamente desenvolvidas, quanto também em função de significativa abundância de informações.

Antes de prosseguir, uma advertência. A literatura a respeito desses temas é muito grande, e com variações e nuances significativas entre os diversos autores. Não obstante, é possível discernir uma linha geral, uma orientação predominante, que é a que será exposta aqui. Salvo um ou outro caso específico, em que variações serão apontadas no texto, quem quiser ter conhecimento das diversas nuances do argumento poderá valer-se das indicações bibliográficas aqui referidas.

A estrutura material da dissuasão nuclear

Em princípio, a maneira mais garantida de não sofrer um ataque nuclear por alguém nuclearmente armado seria destruir a capacidade bélica nuclear dessa outra parte. O problema é que, ao tentar fazê-lo, a outra parte poderia contra-atacar com todo o seu arsenal nuclear que não tivesse sido destruído, ou então com parte dele. Portanto, à primeira vista, pelo menos um dos resultados abaixo teria que ser alcançado logo no primeiro ataque:

5 As literaturas sobre dissuasão nuclear e estabilidade nuclear são imensas e variadas, com diferentes perspectivas, ênfases e com um grande número de subtópicos. O máximo que se pode fazer nesta nota é aludir a alguns textos muito representativos das discussões mais gerais. Para uma apresentação mais abrangente, veja-se o alentado volume de Freedman (2003); visões alternativas podem ser encontradas em Kaplan (1983) e Gavin (2012). As referências clássicas são Wohlstetter (1959); Schelling (2003 [1960];1966), Kahn (1961a; 1961b; 1965); Brodie (1959). Para uma extraordinária revisão mais recente, v. Delpach (2011).

6 Ver abaixo a discussão sobre “*launch-on-warning*”.





- a destruição de todos, ou praticamente todos, os meios de entrega⁷ de artefatos nucleares⁸ do oponente⁹;
- a destruição, ou pelo menos a paralisação temporária, da capacidade de fazer com que os meios de entrega do oponente sejam lançados – por exemplo, danificando ou interrompendo o funcionamento da infraestrutura de comunicação entre autoridades, bases aéreas e centros de lançamentos de mísseis.

Destruir totalmente, ou quase totalmente, os meios de entrega do oponente antes que esse os lançasse só seria possível se se pudesse obter um grau considerável de surpresa; se se pudesse saber com certeza a localização de todos os alvos; se os meios de entrega tivessem precisão considerável¹⁰; e seria tão mais difícil quanto maior fosse a quantidade e quanto mais protegidos estivessem os alvos. O mesmo valeria para a neutralização da infraestrutura de C2, que poderia ser conseguida a partir da detonação de um artefato nuclear em condições tais que o pulso eletromagnético danificasse as instalações elétricas desprotegidas.

A questão é que, caso não fosse possível neutralizar totalmente a resposta do outro lado, mesmo uma pequena capacidade restante poderia ser suficiente para produzir dano considerável ao atacante. Entretanto, o estímulo para que o atacado retaliasse seria drasticamente reduzido se o atacante, por sua vez, também dispusesse de capacidade nuclear restante para responder à retaliação do oponente, aumentando ainda mais a destruição de que esse fora vítima. Embora, em tese, fosse possível que o atacado, ao retaliar, tentasse destruir a capacidade nuclear restante do atacante, na prática, isso seria impossível: não haveria surpresa, e o retaliante, cuja capacidade nuclear fora severamente degradada – e que, portanto, não teria margem para erro –, não teria como saber exatamente quais meios de entrega teriam sido lançados no primeiro ataque do atacante; portanto, sua

7 Meios de entrega são os sistemas que transportam os artefatos nucleares a seus destinos: tipicamente, mísseis balísticos (baseados em terra ou em submarinos) e aeronaves (particularmente os bombardeiros de longo alcance). Ver nota seguinte para os artefatos nucleares.

8 Normalmente, entende-se como artefatos nucleares as bombas (lançadas por aeronaves) e as ogivas de mísseis – embora não haja qualquer impedimento técnico à produção de artefatos que fossem lançados por peças de artilharia, por exemplo; na discussão sobre atentados terroristas, frequentemente se menciona a possibilidade do “caminhão-bomba nuclear”.

9 Caso os artefatos nucleares estivessem fisicamente separados dos meios de entrega, seria possível destruí-los diretamente, atacando as instalações onde estivessem armazenados.

10 À primeira vista, poderia imaginar-se que o problema da precisão pudesse ser contornado pela redundância, ou seja, dirigindo-se mais de um artefato ao mesmo alvo. Porém, seria impossível obter detonações absolutamente, ou praticamente absolutamente, simultâneas. Portanto, a primeira explosão (dita, nesse caso, *fratricida*) destruiria os demais artefatos.





retaliação não poderia ter como alvo a capacidade nuclear restante do atacante, e teria que ser dirigida contra a população e a riqueza desse último.

Portanto, embora, em tese, haja incentivos para evitar sofrer um ataque nuclear pelo recurso a um ataque prévio à capacidade nuclear alheia, as condições para consegui-lo são muito exigentes, e um sucesso minimamente aceitável seria altamente improvável. Assim, a expectativa de evitar ser vítima de um ataque nuclear desloca-se exatamente para a exploração sistemática da retaliação nuclear, ou seja, produzir, num prospectivo atacante, a expectativa de que nenhum ataque nuclear seria capaz de impedir que o atacado lançasse uma retaliação nuclear desastrosa para o atacante. É a tal desincentivo a um ataque nuclear alheio a partir da capacidade nuclear própria que se dá o nome de *dissuasão nuclear*¹¹.

Tecnicamente, portanto, trata-se de estabelecer a capacidade de lançar um segundo ataque, ou, simplesmente, *capacidade de segundo-ataque* (*second-strike capability*); como esse seria dirigido não contra as forças de um eventual atacante, mas, sim, contra sua população e riquezas, tal tipo de ataque é chamado de *ataque contravalor* (*countervalue strike*). Um ataque contra a capacidade nuclear do oponente é, nesse contexto, chamado de ataque contraforça (*counterforce strike*).

Essa expectativa depende de três fatores:

- da expectativa de que, mesmo após um ataque nuclear maciço, o atacado disporia de grandes quantidades de artefatos nucleares suficientemente poderosos e de veículos de entrega com alcance e capacidade de penetração das defesas do oponente;
- da expectativa de que, mesmo após um ataque nuclear maciço, as autoridades e a infraestrutura e os procedimentos de comando, controle e comunicações ainda estariam em condições de tomar e de implementar a decisão de retaliar nuclearmente;
- e, por fim, da expectativa de que a decisão de retaliar seria efetivamente tomada¹².

Produzindo a capacidade de segundo ataque

Para obter a capacidade de segundo ataque, é necessário agir sobre os seguintes pontos:

11 Para uma apresentação sumária e didática da evolução do emprego do termo “dissuasão” (*deterrence*) na discussão estratégica, e particularmente no contexto nuclear, v. Kartchner (2005).

12 Esse último ponto será explorado um pouco mais adiante.





- **reduzir a possibilidade de ser pego de surpresa.** Para tanto, uma ampla infraestrutura de alerta antecipado (*early warning*) é necessária, idealmente com ampla redundância.
 - Uma rede completa envolveria:
 - ◆ satélites de monitoramento constante dos potenciais atacantes – principalmente de suas bases aéreas e centros de lançamentos de mísseis –, com múltiplos sensores, tanto infravermelhos quanto ópticos;
 - ◆ o sobrevoo regular do território dos potenciais atacantes por aeronaves especializadas na obtenção de informação – cuja atividade, notoriamente clandestina, exige: que tenham sensores de vários tipos e de alta qualidade; que tenham grande autonomia; que sejam pouco detectáveis; e que tenham grande capacidade de evasão;
 - ◆ radares de alerta antecipado, caríssimos, que permitem detectar, a longa distância, mísseis e aeronaves e rastrear suas trajetórias – inclusive de mísseis lançados por submarinos;
 - ◆ bases para instalação dos radares de alerta antecipado, que, eventualmente, terão que estar em território de outrem, com as significativas implicações políticas daí decorrentes;
 - ◆ equipamentos, procedimentos e instalações voltadas para a interceptação e decodificação de mensagens e comunicações de possíveis atacantes;
 - ◆ redes de sonares submarinos fixos, instalados em possíveis pontos de passagem dos submarinos lançadores de mísseis do oponente;
 - ◆ meios móveis, incluindo submarinos, aeronaves de patrulha marítima e meios de superfície, voltados para a detecção, localização e, se possível, acompanhamento de submarinos lançadores de mísseis de possíveis atacantes;
 - ◆ instalações, equipamentos e procedimentos para reunião, integração e processamento das informações decorrentes dessa rede – tais instalações são tão críticas que a elas costumam ser estabelecidas condições excepcionais de proteção;
 - ◆ infraestrutura e procedimentos de transmissão das informações obtidas pelos meios acima citados para as instalações de processamento;
 - ◆ infraestrutura e procedimentos de comunicação entre as instalações de processamento e as autoridades responsáveis pelas decisões na





eventualidade de um ataque, e entre essas e as bases aéreas e as bases de lançamento de mísseis – esses procedimentos poderiam incluir até mesmo um determinado grau de delegação de autoridade, em caso de indisponibilidade ou incomunicabilidade com as autoridades máximas;

- ◆ infraestrutura e procedimentos de comunicação entre as autoridades responsáveis pelas decisões na eventualidade de um ataque e os submarinos lançadores de mísseis – que, quando no mar, evidentemente não podem ser contatados por canais de comunicação terrestres;
- ◆ tudo isso deve ter algum grau de redundância – na medida do possível, uma vez que seus custos são elevadíssimos –, de modo a dar conta de eventuais dificuldades ou defeitos técnicos;
- ◆ rigorosamente falando, é necessário dispor também de capacidade de obtenção de informações a partir de fontes humanas, o que, na literatura de inteligência e espionagem, é geralmente designado pela expressão *humint* (de *human intelligence*, ou inteligência humana em inglês), de modo a tentar obter informações a respeito de outros possíveis desdobramentos que não tenham sido ou não possam ser identificados por meios técnicos.
- Esse amplo sistema de comando e controle e de alerta antecipado precisa ser protegido, e, portanto, inclui o que for necessário para tal proteção.
- Naturalmente, pode-se abrir mão de um ou mais dos componentes mencionados acima, ou aceitar uma maior vulnerabilidade deles ou de alguns deles; mas isso implica aumentar os riscos de um ataque de surpresa.
- **umentar a probabilidade de sobrevivência dos meios**, inclusive do sistema de comando e controle e de alerta antecipado. Trata-se de garantir que, mesmo na eventualidade de um ataque de surpresa, ainda haveria capacidade retaliatória (meios de entrega e de comando e controle) em condições de infligir a um atacante uma resposta contravalor suficientemente destrutiva, de modo a exatamente desencorajar um ataque contraforça de um oponente prospectivo. Isso envolveria:
 - *diversificar* os meios de entrega, de modo a tornar mais complexa a tarefa de destruí-los ou neutralizá-los todos num único ataque;





- *aumentar as quantidades* dos meios de entrega e dos recursos de comando e controle e de alerta antecipado, de modo a tornar menos provável que um primeiro ataque reduza a capacidade para aquém de um determinado patamar – e, ainda, reduzindo o número de potenciais atacantes, pelo fato de aumentar significativamente os custos de um primeiro ataque contraforças suficientemente eficaz;
- tomar as seguintes medidas, ativas e passivas, de proteção:
 - ◆ *reforçar a proteção física (hardening)* de instalações que abrigam meios, infraestrutura e atividades – por exemplo, colocando-as sob terra e concreto, ou até mesmo no interior de montanhas, com todas as implicações e exigências em termos de acesso, comunicações, ventilação, condições de trabalho e estresse das equipes etc. – de modo a tornar mais difícil sua destruição, exigindo que eventuais ataques envolvam meios muito potentes e, principalmente, de grande precisão, complicando significativamente o esforço e o cálculo de eventuais atacantes e, novamente, aumentando significativamente os custos de um primeiro ataque contraforças suficientemente eficaz;
 - ◆ *proteger instalações e sistemas elétricos e eletrônicos contra pulsos eletromagnéticos*;
 - ◆ *criar redundância* de meios, infraestrutura e atividades, de modo a aumentar a probabilidade de que sempre haverá alguma capacidade funcional, mesmo em casos de mau funcionamento ou após um ataque nuclear;
 - ◆ *dispersar* as instalações que abrigam meios, infraestrutura e atividades, de modo a limitar os danos que cada artefato lançado contra esses possa produzir, novamente obrigando um prospectivo atacante a ter que lançar grande quantidade de meios, e, novamente, diminuindo o número de potenciais atacantes;
 - ◆ *negar a informação* sobre a localização de meios de entrega e de alerta antecipado e de comando e controle, seja *ocultando-os* (o que, no caso de algumas instalações ou alguns radares, é praticamente impossível, em função de seu tamanho, a não ser que sejam subterrâneos¹³); seja *disfarçando sua real finalidade* (o que, ao longo do tempo, tende a ser muito difícil); ou ainda *movendo-os*, o

13 Mesmo assim, a movimentação em torno deles pode, em princípio, ser detectada.





que é uma excelente alternativa para aeronaves (que transportam bombas nucleares, que obtêm informações, ou que servem como postos aeromóveis de comando e controle), para mísseis instalados em veículos terrestres e, principalmente, em submarinos (que, além de móveis, ficam também ocultos sob as águas e são muito mais difíceis de localizar) –, com o inconveniente de que mísseis instalados em plataformas móveis, e, particularmente, os instalados em submarinos, têm menor precisão que os fixos, em função de dificuldades relacionadas aos sistemas de guiagem;

- ◆ *interceptar* os meios de entrega de um atacante depois que esse os lançou, ou seja, destruir aeronaves e mísseis que tenham sido lançados num ataque – embora isso seja, em princípio, factível contra aeronaves (mas não necessariamente contra todas, dependendo de sua quantidade), é muito mais difícil de se obter contra mísseis, que em princípio teriam que ser atingidos durante sua ascensão (antes que saíssem da atmosfera), que é uma fase muito curta, imediatamente posterior ao lançamento, exigindo que os mísseis voltados para sua interceptação estejam instalados bem próximos aos seus centros de lançamento, ou seja, muito possivelmente em território alheio, vizinho ao potencial atacante, com as inúmeras implicações políticas daí decorrentes;
- ◆ por fim, a medida mais extrema de proteção seria, após detectado um ataque por um adversário, *lançar os mísseis e aeronaves antes que os artefatos adversários explodissem* e, eventualmente, destruíssem a capacidade retaliatória do atacado, ou parte dela. Dispor dessa capacidade seria particularmente importante no desestímulo a um ataque de surpresa, e principalmente para desestimular um ataque inicial contra a capacidade de alerta antecipado, de detecção e de comando e controle – já que a neutralização da capacidade de detecção implicaria na incapacidade de identificar os acontecimentos subsequentes (inclusive se um ataque a outros alvos estaria sendo lançado, e qual o tamanho desse eventual ataque), o que, então, obrigaria a presumir que o ataque ao C2 seria o prelúdio de um ataque maciço, que poria em risco a capacidade retaliatória do atacado, ou parte substancial dela. Nesse caso, a opção preferível passaria a ser lançar um ataque retaliatório maciço.





É importante ressaltar que existem limitações e *trade-offs* na aplicação de tais medidas. Por exemplo, é evidente que reforçar a proteção física de determinados meios tende a dificultar a proteção por meio da mobilidade; antenas de radar, ou arranjos de antenas e de radares, não funcionam no interior de estruturas protegidas; a combinação de mobilidade e ocultamento (como no caso dos mísseis lançados de submarinos, por exemplo) implica restrições à comunicação; ou, ainda, países territorialmente muito pequenos teriam severas limitações quanto à possibilidade de dispersar espacialmente seus meios de entrega e seus recursos de alerta, comando e controle. Essa lista é apenas para ilustrar a existência de limitações e *trade-offs*, e não pretende ser exaustiva. Portanto, na verdade, trata-se de, em cada caso, adotar necessariamente uma determinada *combinação* dessas medidas.

Porém, além dessa limitação estrutural, é evidente que combinações maximalistas dessas proteções são caríssimas, tanto em termos de aquisição, quanto de operação e manutenção, quanto até mesmo em termos de desativação – particularmente quando estiver envolvida a disposição de material nuclear. Além disso, há os custos indiretos: por exemplo, multiplicar as quantidades de artefatos exige a produção de mais material nuclear, o que exige mais instalações, mais pessoal técnico, mais custos de segurança, mais problemas de disposição de rejeitos nucleares; arranjos muito poderosos de radar exigem grandes quantidades de energia elétrica para sua operação; submarinos lançadores de mísseis balísticos precisam de escolta, o que exige mais submarinos, mais tripulações, maior capacidade de treinamento das tripulações; devem-se levar em conta também, por exemplo, os custos de oportunidade dos amplos espaços alocados a instalações e atividades, que não podem ser utilizados de maneira economicamente mais produtiva; e daí por diante. Portanto, os altíssimos custos diretos e indiretos de tais arranjos de proteção devem ser considerados como um tipo de limitação à sua plena implementação, sendo, de certa forma, um privilégio dos muito ricos.

Na medida em que alguma combinação desses procedimentos fosse implementada, entretanto, isso tenderia a complicar enormemente a expectativa de sucesso de um primeiro ataque contraforças por algum atacante potencial.

Capacidade contraforças e controle de armamentos

Caso um arsenal nuclear estivesse protegido de maneira consistente, com os meios e mecanismos expostos acima, a situação se complicaria enormemente para um potencial atacante:





- antes de mais nada, seria necessário dispor de informação bastante confiável sobre a localização das instalações e dos meios de entrega do potencial atacado – o que, se já é uma tarefa difícil para os meios em terra, é praticamente impossível para a totalidade dos mísseis em submarinos;
- seria necessária uma grande quantidade de meios de entrega (mísseis e/ou aeronaves), tanto para atingir uma grande quantidade dos meios do oponente, simultaneamente, e ainda preservar uma capacidade contravalor substancial, de modo a tentar dissuadir o potencial atacado de retaliar com a capacidade que lhe houvesse sobrado – particularmente através de mísseis lançados a partir de submarinos;
 - note-se que, em função das medidas de proteção das instalações e dos meios de entrega – particularmente o reforço dos silos dos mísseis balísticos intercontinentais (que estariam enterrados e revestidos, podendo resistir a sobrepressões altíssimas – 3.000 psi é um valor presente na literatura)¹⁴ –, os ataques teriam que ter enorme precisão (PEC inferior a 100 metros)¹⁵, o que normalmente excluiria os mísseis lançados de submarinos¹⁶;
 - a tentativa de ganhar tempo para um ataque mais demorado, atacando a capacidade de alerta antecipado e de comando e controle do atacado provavelmente não funcionaria, pois tal tipo de ataque tenderia a ser considerado sinal inequívoco de um ataque maciço e, por hipótese, teria sido preservada alguma capacidade de tomar e executar a decisão de uma resposta nuclear maciça (talvez antes mesmo de que os meios do atacante pudessem atingir os outros alvos, que não os de EW e C2);
- adicionalmente, seria necessária uma grande quantidade de meios de entrega, que não seriam empregados no primeiro ataque contraforças, e cujo papel seria preservar uma capacidade contravalor substancial, de modo a tentar dissuadir o atacado de retaliar com a capacidade que lhe houvesse sobrado – particularmente através de mísseis lançados a partir de submarinos;

14 Ver Davis e Schilling (1973).

15 A PEC, ou Probabilidade de Erro Circular, era uma medida de precisão em metros, definida como o raio de um círculo (tendo como centro um alvo), dentro do qual se esperava que 50% dos mísseis lançados fossem cair.

16 No entanto, ao final da Guerra Fria, avanços técnicos indicavam que os SLBMs estariam tendo sua precisão aumentada substancialmente, podendo chegar ao grau de capacidade contraforças. A propósito, ver Ball (1977); Glasser (1992).





- por essa altura, deve estar evidente que tal capacidade retaliatória teria as mesmas necessidades de proteção de qualquer outra capacidade de segundo ataque, descritas anteriormente;
- essa consideração deve incluir também a possibilidade de que o ataque contraforças tenha falhado – por exemplo, se o atacado pôde lançar o ataque retaliatório antes que as forças do atacante atingissem seus alvos, caso em que a retaliação por parte do atacado seria catastrófica para o atacante.

Destruição mútua assegurada e controle de armamentos

Desse modo, fica claro que, se é caro dispor de capacidade de segundo ataque nuclear segura, mais caro ainda é dispor de capacidade de primeiro ataque contraforças contra um oponente que tenha aquela capacidade retaliatória. Fica claro ainda que, diante de um oponente que disponha de capacidade de segundo ataque nuclear contravalor, tentar obter capacidade de primeiro ataque contraforças, sem que se disponha antes de capacidade nuclear retaliatória, implicaria um risco enorme.

Diante disso, uma série de possibilidades se abre. A primeira delas é a seguinte constatação: na medida em que dois adversários disponham de capacidade nuclear retaliatória segura, ambos têm fortes incentivos para não iniciarem uma ação nuclear, devido ao risco de uma catástrofe decorrente de uma retaliação nuclear. Esse risco contribui para desestimular o desenvolvimento de uma capacidade de primeiro ataque nuclear – desincentivo que é composto, também, pelo elevado custo adicional que seria exigido pela busca de tal capacidade. Ao mesmo tempo, esse cálculo vale também para o adversário: quanto mais segura estiver a capacidade retaliatória desse, menos incentivo ele também terá para um primeiro ataque contraforças, e menos incentivo terá também para desenvolver a capacidade de um primeiro ataque contraforças – o que, por si só, também contribui adicionalmente para aumentar a segurança do primeiro na sua própria capacidade retaliatória, novamente desincentivando a obtenção de capacidade de primeiro ataque contraforças e também novamente impactando no cálculo do adversário.

Assim, por paradoxal e contraintuitivo que possa parecer, o fato é que *os dois lados têm interesse estratégico e financeiro na sobrevivência da capacidade retaliatória nuclear de seus respectivos adversários, de modo a reduzir mutuamente*





as expectativas da utilidade de capacidade de ação contraforças e, portanto, aumentar a expectativa de sobrevivência das capacidades retaliatórias nucleares próprias e diminuindo, para ambos, as expectativas de virem a ser nuclearmente atacados pelos adversários. Esse balanço de incentivos e desincentivos ficou conhecido como “balanço do terror” (WOHLSTETTER, 1959) ou, com um toque de humor macabro, “destruição mútua assegurada”, cuja sigla, em inglês, é MAD (*mutually assured destruction*) – expressões cujas conotações sombrias tendem a mascarar a extraordinária estabilidade dos relacionamentos que produziram essa situação que, no limite, constitui a estrutura fundamental da dinâmica dissuasória mútua entre potências nucleares¹⁷.

Dissuasão estendida

Note-se que esse grau de exigência (e custo) para uma capacidade de primeiro ataque vale apenas para o caso de o prospectivo atacado dispor de capacidade de segundo ataque nuclear, se não garantida, pelo menos bastante segura. Se esse não for o caso:

- todo o aparato de alerta antecipado, comando e controle pode ser bastante simplificado e bem menos exigente;
- a quantidade de meios de entrega necessária é bem menor;
- e esses não precisariam ser de grande precisão, pois, no caso, o primeiro ataque nuclear não precisaria ser contra forças nucleares, podendo ser diretamente contravalor.

É evidente que, nesse caso, mesmo uma capacidade nuclear comparativamente modesta traria uma enorme capacidade de chantagem a seu detentor. Note-se que esse poder de chantagem poderia ser de tal ordem que deixasse o chantageado à mercê de uma ação de força estritamente convencional, pois, em caso de excessiva dificuldade encontrada pelas forças convencionais do atacante, sempre haveria a possibilidade de um ataque nuclear.

Tal problema, porém, torna-se mais complexo quando se considera a possibilidade de que um atacado potencial, sem capacidade nuclear retaliatória, fosse parte de um sistema de garantia chamado de “guarda-chuva nuclear” (*nuclear umbrella*), ou seja, dispusesse de alguma forma de garantia por parte de alguma

17 Schelling e Halperin (1961) sutilmente descartam tais caracterizações e preferem se referir a essa situação como “balanço de dissuasão”.





potência com grande capacidade nuclear – supostamente, caso aquele ator sem capacidade retaliatória própria sofresse um ataque nuclear, seu aliado nuclear retaliaria contra o atacante. Nesse caso, em princípio, ou o potencial atacante amplia sua capacidade nuclear para dar conta da capacidade retaliatória do aliado do potencial atacado nuclearmente desarmado, ou então busca obter também um aliado com igual capacidade nuclear para estender-lhe garantia semelhante. Nesse caso, o problema da dissuasão retornaria então ao relacionamento entre os principais atores nucleares de cada coalizão.

Credibilidade da retaliação e o risco da impremeditação

Até agora, tratou-se das necessidades materiais da dissuasão, pensada em termos da expectativa de sobrevivência da capacidade material de lançar um segundo ataque de retaliação nuclear; afinal, sem haver os meios para uma resposta nuclear, essa não ocorrerá de forma alguma. De certo modo, pode-se dizer que a análise da estrutura material da dissuasão nuclear permite estabelecer a expectativa de que um potencial atacado *poderia tomar a decisão de lançar uma retaliação nuclear*.

Entretanto, a mera disponibilidade da capacidade material de retaliação nuclear não significa que a decisão de lançar uma retaliação nuclear será efetivamente tomada. No limite, a dissuasão nuclear contra um primeiro ataque nuclear depende de se estabelecer ou de se aumentar, no potencial atacante, *a expectativa de que aquele contra quem foi lançado um ataque nuclear tomará a decisão de retaliar*.

Como ressaltado anteriormente, pode haver vários incentivos para, uma vez que se foi vítima de um ataque nuclear, não se lançar uma retaliação nuclear. Por exemplo, é bastante possível que, após lançar um ataque contraforças, o atacante tenha também preservado, ou deixado intacta, sua capacidade retaliatória; assim, se o atacado lançar uma retaliação nuclear, ele estará sujeito ao que poderíamos chamar de uma contrarretaliação nuclear por parte daquele que lançou o primeiro ataque contraforças, com o agravante de que esse, ao contrário do atacado, já estará em máximo alerta; nesse caso, aquele que sofreu o primeiro ataque, se optar por retaliar, quase certamente estará aumentando exponencialmente a destruição sofrida, pois, ao contrário do primeiro ataque (presumivelmente contraforças), a contrarretaliação já não terá como alvo as forças nucleares, mas a população e a capacidade produtiva do atacado. Esse desincentivo à retaliação aumenta dramaticamente no caso de o primeiro ataque contraforças ter sido bem-sucedido,





a ponto de destruir uma parcela substancial da capacidade retaliatória nuclear (inclusive alerta antecipado e C2)¹⁸. Eventualmente, os danos aos sistemas de C2 podem ser de tal ordem que o atacado não terá, ao menos imediatamente, informação suficiente para determinar a extensão dos danos à sua capacidade retaliatória e nem o quanto do arsenal do atacante foi dispendido no primeiro ataque contraforças – e, portanto, quanto da capacidade nuclear do atacante estaria disponível para uma contrarretaliação¹⁹.

Naturalmente, enquanto perdurar esse cálculo solidamente ancorado na realidade estratégica, a credibilidade da retaliação diminui, o efeito dissuasório da capacidade nuclear retaliatória (por mais sofisticada e protegida que possa ser) se enfraquece, e, portanto, diminui o desincentivo ao primeiro ataque contraforças; deve-se ressaltar, ainda, que tal efeito se exerce sobre todos. Mais uma vez, por paradoxal e contraintuitivo que pareça, todas as partes têm interesse em reverter essa situação, não apenas produzindo em suas contrapartes a expectativa de que a decisão de retaliar será efetivamente tomada – as partes também têm interesse em que suas contrapartes façam o mesmo, ou seja, *cada lado tem interesse em que as expectativas de que suas contrapartes retaliarão sejam críveis e, de preferência, inequívocas*. Desenvolvendo tal raciocínio ao seu extremo lógico, seria razoável que as partes cooperassem entre si no sentido de fortalecer, mútua e reciprocamente, os procedimentos que aumentassem a expectativa de que a decisão de retaliar, se atacados, seria tomada por todos os envolvidos.

Respostas automáticas e retaliação maciça

Um exercício: mecanismos de resposta automática

Um exercício intelectual muito interessante e muito fecundo a respeito do estabelecimento de uma altíssima expectativa, praticamente uma certeza, de que um ataque nuclear não deixaria de ter uma resposta devastadora é o da Máquina do Juízo Final (*Doomsday Machine*), popularizada no filme de Stanley Kubrick, *Dr. Fantástico ou Como Parei de me Preocupar com a Bomba e Passei a Amá-la*. Em

18 Note-se que, nesse caso, o desincentivo à retaliação aumenta dramaticamente, mas, ainda assim, *apenas aumenta*; o desincentivo *não depende* de um extraordinário sucesso de um primeiro ataque contraforças para existir.

19 Naturalmente, supondo-se que o atacado tivesse confiança na informação, disponível antes do primeiro ataque, sobre a capacidade nuclear do atacante, o que, por si só, já é uma suposição benevolente.





princípio, o conceito seria simples: a informação proveniente de vários sensores seria repassada a uma espécie de computador que estaria ligado a dispositivos que produziriam a destruição de quase toda a vida na Terra. Tão logo a informação transmitida à máquina indicasse que um determinado limiar fora ultrapassado, a máquina seria acionada automaticamente, sem qualquer decisão ou interferência humana. Evidentemente, todo o sistema teria que ser protegido contra danos e contra interferência, mas o conceito em si mesmo é bastante simples: a retaliação nuclear seria automática, e, portanto, o problema de gerar, num potencial atacante, a expectativa de que a decisão de retaliação nuclear seria tomada pelo atacado, estaria resolvido, restando apenas o problema da disponibilidade dos meios de retaliação.

Ao contrário do que se poderia imaginar, já mesmo nos anos de 1960, tal sistema era, em princípio, tecnicamente viável. Entretanto, os problemas eram muito maiores que os benefícios da solução. O mais evidente é, provavelmente, a possibilidade de que a máquina fosse acionada a partir de um mau funcionamento do sistema²⁰ – seja dos sensores ou do processamento da informação deles proveniente, seja por alguma forma de acionamento não autorizado. Adicionalmente, haveria o problema de estabelecerem-se os limiares: se esses forem muito baixos, qualquer acidente ou imprevisto poderia acionar a *Doomsday Machine* – eventualmente, uma explosão acidental, por qualquer motivo, ou não autorizada, ou uma determinada quantidade de radiação que vazasse; por outro lado, limiares muito altos, de certa forma, permitiriam que ataques limitados ficassem sem resposta. Esse último ponto revela, então, outra limitação de dispositivos do tipo *Doomsday Machine*: a única resposta que ela dá é do tipo “tudo ou nada”, impossibilitando, portanto, que a resposta seja calibrada de modo a moldar a dinâmica subsequente das interações e, portanto, gerir e administrar politicamente o emprego da força (no caso, da resposta a uma ação nuclear) – por exemplo, se se trata de responder na mesma moeda, ou de escalar o conflito; tratar-se-ia sempre de escalar drasticamente o conflito, necessariamente, até suas máximas consequências (no caso, a destruição da vida na Terra, e não apenas dos lados envolvidos, e, claramente, não apenas do atacante), o que, em outras formas de dissuasão, seria apenas uma possibilidade. Por fim, a partir desse último aspecto, deve-se ressaltar o caráter indiscriminado da

20 Sob esse aspecto, Kahn (1961a, p. 147-149) considera que a *Doomsday Machine* seria muito menos sujeita a acionamentos acidentais ou não autorizados que as alternativas e seus múltiplos, variados e complexos meios e sistemas de comando e controle; por outro lado, os riscos decorrentes desses acontecimentos seriam altos demais, em função do caráter incontrolável da *Doomsday Machine*.





Doomsday Machine, e, portanto, o impacto e repercussão que a decisão de construí-la e a sua posse teriam em outros que não a parte a ser dissuadida²¹ – inclusive aliados e até mesmo parcela expressiva, possivelmente amplamente majoritária, das próprias autoridades e populações daquele que estivesse contemplando a ideia.

Diante das implicações, Kahn (1961a) discute a oportunidade de uma outra máquina: a Máquina do Pacto de Homicídio. Diferentemente da *Doomsday Machine*, a Máquina do Pacto de Homicídio não destruiria o planeta, mas a outra parte — que presumivelmente teria também a sua Máquina do Pacto de Homicídio²². A Máquina do Pacto de Homicídio, em princípio, padece das mesmas dificuldades da Máquina do Juízo Final, exceto quanto ao último aspecto, o da indiscriminação. À primeira vista, os que seriam diretamente destruídos seriam apenas os envolvidos (embora o desaparecimento de ambos fosse produzir seríssimas consequências sobre os demais). Entretanto, essa consideração embute uma premissa implícita: a de que haveria apenas dois adversários em condições de lançar um primeiro ataque nuclear significativo, um contra o outro; porém, a partir do momento em que haja, pelo menos, mais um ator capaz de fazê-lo, o problema da indiscriminação se poria também para a resposta automática da Máquina do Pacto de Homicídio.

Embora tais máquinas ou outras semelhantes²³ pudessem ser concebidas, a ideia de apresentá-las não é a de propor sua construção, mas a de iluminar alguns problemas. Mesmo não se tratando de “máquinas” no sentido estrito, e mesmo que, portanto, os procedimentos de resposta nuclear não sejam “automáticos” no sentido estrito, o importante a destacar é que o problema da credibilidade da dissuasão padece de um enorme dilema: *aumentar a certeza da resposta a um ataque nuclear aumenta, na mesma medida, ou talvez até mais, a possibilidade de que as partes sejam impremeditadamente arrastadas a uma guerra nuclear*²⁴ *aberta*, ou seja, para uma situação de ataques nucleares maciços mútuos.

21 Embora Kahn (1961a) identifique e louve essa relutância, essa poderia ter uma consequência que ele não explorou: a possibilidade de um grande efeito de *bandwagoning* exatamente em favor da parte que se pretendia dissuadir, de modo a constituir uma coalizão que impedisse a produção da *Doomsday Machine*.

22 Schelling (1966) refere-se ao pacto de homicídio (não à Máquina do Pacto de Homicídio) como o procedimento de troca de reféns.

23 Kahn (1961a, 1961b) discute ainda a *Doomsday-in-a-Hurry Machine*.

24 Empregou-se aqui a expressão “guerra nuclear” por simples comodidade. Não se trata, de modo algum, de afirmar, sugerir ou insinuar que exista algum fenômeno específico “guerra nuclear”, conceitualmente distinto de “guerra”, simplesmente. A expressão visa somente a assinalar o fato de que haveria o emprego aberto de artefatos nucleares em grande quantidade pelas partes envolvidas no confronto.





Retaliação maciça em qualquer caso

Tome-se o caso da seguinte posição maximalista, que, presumivelmente, visaria a eliminar ou diminuir a expectativa de ocorrência de qualquer guerra: *qualquer ataque a nós ou a nossos aliados será respondido com uma retaliação nuclear maciça*. Essa é uma ameaça dificilmente crível:

- isso significaria que um pequeno incidente de troca de tiros numa fronteira entre o alvo da declaração acima e um pequeno aliado do declarante seria respondido com um ataque nuclear maciço?
 - Se *não*:
 - ◆ o que seria respondido com uma retaliação nuclear maciça? Dois incidentes daquele tipo? Três? Quatro? Quais seriam os critérios que determinariam esse limiar? Haveria concordância entre todos os aliados quanto ao limiar? Ou pelo menos quanto aos critérios? Quanto tempo seria necessário para negociar critérios e limiar? Seria razoável correr o risco de que um, dois ou três aliados importantes, insatisfeitos com o critério ou com o limiar, optassem por abandonar a aliança? Se forem, por exemplo, quatro, isso significaria que, após três incidentes em fronteira, o quarto implicaria uma resposta nuclear maciça, ainda que entre o terceiro e o quarto se tivessem passado, por exemplo, 10 anos? Se não, qual seria o intervalo mínimo aceitável? Quais seriam os critérios para estabelecê-lo? Quais seriam os critérios que determinariam tal intervalo? Haveria concordância entre todos os aliados quanto ao intervalo? Ou pelo menos quanto aos critérios? Quanto tempo seria necessário para negociar critérios e intervalo? Seria razoável correr o risco de que um, dois ou três aliados importantes, insatisfeitos com o critério ou com o intervalo, optassem por abandonar a aliança?;
 - ◆ se incidentes de fronteira não forem suficientes para desencadear uma retaliação nuclear maciça, o que seria? Um ataque envolvendo, pelo menos, digamos, uma divisão? Nesse caso, se houver um ataque envolvendo uma brigada, não haveria a retaliação nuclear maciça? Se não, o que impediria o atacante de reforçar essa brigada com outros batalhões e com maior apoio aéreo? Isso seria suficiente para desencadear a resposta nuclear maciça? E se a ação da divisão ficar restrita à fronteira, ou muito próxima a ela,





mas sem maiores consequências para a parte atacada, ainda assim haverá a resposta nuclear maciça? Se sim, suponhamos que uma unidade menor – um batalhão, por exemplo – conduza uma ação com consequências limitadíssimas e, portanto, por ser uma unidade menor que uma divisão, não desencadeie a resposta nuclear maciça; que, posteriormente, uma ação com consequências equivalentes seja conduzida por uma brigada, mas, também por ter sido realizada por uma unidade menor que uma divisão, também não desencadeie uma retaliação nuclear maciça; que incidentes semelhantes ocorram mais duas, três ou quatro vezes; como explicar que uma ação posterior, com as mesmíssimas consequências ou até menores, mas conduzida por uma divisão²⁵, deva sofrer uma retaliação nuclear maciça? Mesmo que isso fosse possível, tal expectativa seria crível? Qual seria o impacto dessa ambiguidade no comportamento dos aliados? E dos adversários?

- Porém, se a declaração de que qualquer ataque a nós ou a nossos aliados será respondido com uma retaliação nuclear maciça *significa* que um pequeno incidente de troca de tiros numa fronteira entre o alvo da declaração acima e um pequeno aliado do declarante seria respondido com um ataque nuclear maciço:
 - ◆ Isso certamente geraria uma resposta nuclear maciça por parte do que sofresse o ataque nuclear, o que seria devastador também para o atacante. Em princípio, pareceria muito difícil convencer um aliado a acreditar naquela declaração. Ao mesmo tempo, é evidente que todas as partes sabem que todas as partes sabem²⁶ que um incidente dessa natureza pode ocorrer por diversas razões, sendo uma das menos prováveis a intenção de iniciar uma guerra nuclear. Portanto, tal declaração seria também vista com descrédito pelas partes a que se desejasse dissuadir.
 - ◆ Portanto, para aumentar a credibilidade daquela declaração, o declarante poderia *aumentar a sua capacidade contraforças*, de modo a aumentar a possibilidade de que seu primeiro ataque nuclear degradasse substancialmente a capacidade de resposta

25 Note-se que as mesmíssimas considerações se aplicariam para quaisquer limiares e intervalos que pudessem ser considerados.

26 A repetição foi intencional.





da outra parte, portanto diminuindo para si os custos esperados da retaliação e aumentando a expectativa de que o incidente de fronteira viesse a ser respondido nuclearmente; deliberadamente *aumentar os próprios custos políticos*²⁷ de não retaliar quando um aliado for atacado – por exemplo, aprovar uma lei segundo a qual não retaliar nuclearmente contra qualquer agressão a qualquer aliado seria crime de responsabilidade e implicaria perda de mandato e de direitos políticos para as autoridades responsáveis; declarações públicas e recorrentes de que todos os seus aliados teriam a obrigação de abandoná-lo caso se falhasse em retaliar nuclearmente contra qualquer agressão a qualquer aliado; formalizar essas obrigações em tratados de alianças e ratificá-los. Por fim, seria possível, ainda, fazer um forte investimento no desenvolvimento e, no devido tempo, desdobramento de defesas ativas contra mísseis balísticos, de modo a reduzir o sucesso do ataque retaliatório do oponente, e ainda investir pesadamente em procedimentos de defesa civil, incluindo planos de evacuação de cidades e estabelecimento de instalações protegidas com recursos básicos para sobrevivência.

- ◆ Caso tais medidas ou outras semelhantes fossem bem-sucedidas em aumentar significativamente a credibilidade de que qualquer ação seria respondida com uma retaliação nuclear maciça da parte do declarante, isso exigiria, portanto, diante de qualquer incidente menor, ainda que completamente acidental, o lançamento imediato de um ataque contraforças pela outra parte, de modo a tentar enfraquecer a retaliação nuclear do declarante – o que exigiria então que esse último aumentasse a sua capacidade contraforças.
- ◆ Como essa capacidade contraforças aumentada poderia ser empregada também em outras circunstâncias; e como, diante de um ataque ou da iminência de um ataque contraforças maciço, é prudente lançar, antes que os nossos meios de entrega sejam atingidos, tanto um ataque retaliatório contravalor quanto um ataque maciço contraforças, de modo a diminuir a capacidade de chantagem posterior do outro lado e para impedir que a própria capacidade nuclear contravalor

27 A exploração sistemática do aumento de custos políticos, como uma maneira de garantir o comprometimento com um determinado curso de ação, é feita principalmente por Schelling (1960; 1967); para uma abordagem um pouco diferente, mas convergente em suas linhas gerais, ver Fearon (1997) e Martin (1993).





seja enfraquecida, o declarante também teria que aumentar sua capacidade contraforças.

- ◆ Assim, instala-se uma espiral (JERVIS, 1976) inteiramente contrária à dinâmica de desincentivo e inutilidade da capacidade contraforças exposta anteriormente, com o agravante de que cada movimento nessa dinâmica é, por si mesmo, um elemento de aumento recíproco na tensão do relacionamento, de modo que qualquer outro incidente – envolvendo ou não disparos ou mortes, podendo ser algo tão simples como uma declaração infeliz – possa ser interpretado como sinal de iminência de um ataque nuclear, levando a um ataque antecipatório para diminuir os riscos diante daquilo que pareceria ser a inevitabilidade do ataque alheio. Ou seja, aumentam-se os riscos de uma guerra nuclear *independentemente da ocorrência ou não do tal incidente de fronteira*.
- ◆ Antecipando, portanto, essa possibilidade, *a mera ocorrência de um pequeno incidente ou a mera intensificação das tensões levaria imediatamente a uma corrida para um primeiro ataque nuclear por todas as partes envolvidas*, de modo a evitar os riscos de sofrer um primeiro ataque nuclear que reduzisse a capacidade nuclear retaliatória própria e a diminuir os danos decorrentes da retaliação nuclear do oponente.
- ◆ Portanto, além da possibilidade evidente de que as duas partes poderiam ser levadas a se atacar nuclearmente porque determinado soldado ou comandante de fronteira entendeu certa atitude de forma equivocada e reagiu, e o outro lado reagiu de volta (talvez não se saiba com clareza nem mesmo quem começou tal hipotético incidente), *a própria credibilidade da postura da retaliação maciça, ao invés de diminuir os riscos de ocorrência de guerras, em função da virulência esperada da destruição, acaba por aumentar os riscos de uma guerra nuclear aberta impremeditada*.

Retaliação maciça contra o emprego de artefatos nucleares ou contra danos à capacidade retaliatória nuclear

Diante de tudo isso, uma alternativa possível seria que apenas *situações onde houvesse o emprego de artefatos nucleares ou então que pusessem em risco*





a própria capacidade de retaliação nuclear – por exemplo, se houvesse danos ou risco severo de danos, decorrentes da ação de uma outra parte, ainda que empregando apenas meios convencionais, a meios de entrega de artefatos nucleares ou a capacidades de alerta antecipado e/ ou de C2 – seriam respondidas com uma retaliação nuclear maciça.

- Essa declaração é intrinsecamente mais crível que a anterior, pois o que está em jogo é claramente tão crucial que a ausência de resposta, ou uma resposta com consequências muito pequenas, é que parece ser a possibilidade pouco crível.
 - Entretanto, ela também padece de problemas de credibilidade:
 - ◆ caso houvesse uma explosão mal esclarecida em, digamos, um radar integrante da rede de alerta antecipado, sediado no território de um aliado, ou em um submarino lançador de mísseis balísticos, uma resposta nuclear maciça desencadearia novamente uma contrarretaliação nuclear maciça pela outra parte. Isso seria crível? Aliás, mesmo que imediatamente ficasse claro que o ocorrido se deveu a uma ação da outra parte (ainda que por intermédio de algum aliado), a expectativa da contrarretaliação nuclear maciça não dissuadiria a própria retaliação nuclear maciça? Uma outra parte, portanto, poderia duvidar da credibilidade da resposta acima, e tentar ir gradualmente reduzindo a capacidade de retaliação nuclear do declarante.
 - ◆ Nesse caso, qualquer resposta diferente de uma retaliação nuclear maciça pelo declarante minaria a credibilidade de que, mesmo em situações mais graves e ousadas, o declarante fosse efetivamente lançar uma retaliação nuclear maciça, e aumentaria os prospectos de que a outra parte fosse gradual e efetivamente minando a dissuasão nuclear mútua. Portanto, das duas, uma: ou o declarante perde sua capacidade de dissuadir ou sofre uma contrarretaliação nuclear devastadora – que seriam exatamente as coisas que a declaração acima visaria a evitar.
 - Seria necessário, portanto, aumentar a expectativa de que qualquer situação daquele tipo levaria a uma retaliação nuclear maciça, de modo a desencorajar a ousadia da outra parte. Como no caso da outra postura, poder-se-ia aumentar a capacidade nuclear contraforças para reduzir a capacidade de contrarretaliação nuclear do outro lado, e aumentar os custos políticos de não retaliar.





- ◆ Seguindo a mesma lógica exposta anteriormente, instaurar-se-ia uma dinâmica de incentivo ao incremento da capacidade contraforças e uma desestabilização da dissuasão mútua.
- ◆ Também nesse caso, portanto, *a própria credibilidade da postura da retaliação maciça, ao invés de diminuir os riscos de ocorrência de guerras em função da virulência esperada da destruição, acaba por aumentar os riscos de uma guerra nuclear aberta impremeditada.*
- Mas, nesse caso, seria prudente também diminuir a possibilidade de que, no decorrer de hostilidades envolvendo o emprego da força, mas não de artefatos nucleares, a capacidade de resposta nuclear (meios de entrega e de alerta antecipado, comando e controle) fosse atingida – ainda que, ou principalmente, involuntariamente –, de modo a evitar o emprego dos artefatos nucleares.
- ◆ Naturalmente, a melhor maneira de fazê-lo é diminuir a ocorrência dessas outras situações que envolvam o emprego da força física. Torna-se necessário, então, dispor também de quantidade significativa de capacidade bélica que não a nuclear, ou seja, daquilo que se convencionou chamar de capacidade bélica “convencional”, de modo a ser capaz de contra-arrestar e repelir ações hostis convencionais, em princípio, diminuindo então a probabilidade de ocorrências dessas e, por conseguinte, do risco de que algum componente da capacidade retaliatória nuclear fosse atingido e desencadeasse a retaliação nuclear maciça.
- ◆ Tal proteção convencional teria que ser estendida também aos aliados, tanto para diminuir os riscos acima quanto para diminuir os de defecção de aliados. Portanto, essa capacidade dissuasória dita convencional tenderia a ser muito grande e bastante complexa.
- ◆ Possivelmente, haveria o problema de assegurar, tanto junto aos aliados quanto às partes a serem dissuadidas, a credibilidade de que tais forças seriam efetivamente empregadas em prol dos aliados em caso de hostilidades. A alternativa mais evidente é já dispor de forças no território dos aliados, principalmente naqueles que tenderiam a ser os primeiros a sofrerem ação hostil, como uma garantia de envolvimento futuro. Aumenta-se, com isso, o tamanho e a complexidade dessa capacidade bélica dita convencional.





- ◆ Essa força dita convencional, grande e complexa, compete com as capacidades associadas à resposta nuclear pelos recursos destinados à defesa e dissuasão. Assim, é possível que, de algum modo, a capacidade de resposta nuclear tenha que ser redimensionada à luz dos custos dessa capacidade dissuasória dita convencional²⁸.

Características das forças para a retaliação maciça

Nos dois casos de retaliação maciça pensados acima, os riscos de que qualquer incidente de pequeno porte desencadeasse uma guerra nuclear aberta seriam exacerbados pelas características que as forças de cada ator deveriam ter para que fossem coerentes com aquelas posturas:

- além de grande quantidade de mísseis nuclearmente armados para retaliar contra um ataque, haveria necessidade de grande quantidade de mísseis de grande precisão para ataque contraforças;
- haveria necessidade muito menor de forças convencionais;
- todos os mísseis baseados em terra deveriam estar permanentemente em estado de máxima prontidão para lançamento imediato²⁹;
- todas os bombardeiros carregados com bombas nucleares que não estivessem em manutenção ou com a tripulação descansando ou em outras atividades deveriam estar em sobrevoo na vizinhança imediata de suas contrapartes nucleares, ou dirigindo-se a essa vizinhança ou voltando dela;
- todos os submarinos lançadores de mísseis balísticos deveriam estar desdobrados, exceto os que estivessem em manutenção ou cujas tripulações estivessem em outras atividades;

28 Exatamente por considerar que a economia dos EUA não poderia sustentar simultaneamente as capacidades dissuasórias nuclear e convencional, a administração Eisenhower adotou, em janeiro de 1954, uma postura de retaliação maciça (*massive retaliation*), que autorizava o emprego, em larga escala, de artefatos nucleares contra qualquer agressão por parte do que era então considerado o bloco comunista constituído pela China e pela União Soviética e aliados desses. Em função disso, entre setembro de 1954 e abril de 1955, os EUA estiveram à beira de uma guerra nuclear por causa das ilhas de Quemoy e Matsu, pois estava em risco a credibilidade de suas garantias a Taiwan e, por extensão, a todos os seus aliados. Há um debate em torno da questão de por que, no final, a República Popular da China recuou. A propósito, ver Brands Jr. (1988) e Chang (1988).

29 Note-se que, a rigor, isso só é possível para os mísseis de combustível sólido – que, por sua vez, são muito mais rápidos (três a quatro vezes) que os mísseis de combustível líquido. Como os combustíveis líquidos são altamente corrosivos, não é possível que os mísseis estejam permanentemente abastecidos, e o tempo de abastecimento costuma ser estimado em aproximadamente 8 horas para os mísseis balísticos intercontinentais. No caso de mísseis de combustível líquido, o máximo que se poderia obter é que houvesse um rodízio entre eles, com alguns abastecidos por algum tempo e depois desabastecidos para evitar maiores danos. Naturalmente, portanto, isso exigiria uma multiplicação dos mísseis para que se pudesse garantir a capacidade contraforças e a capacidade retaliatória exigidas pelas posturas de retaliação maciça.





- o processo de decisão seria altamente simplificado, reduzindo-se a um único e simplíssimo plano – lançar imediatamente um ataque nuclear maciço – e sendo a decisão reduzida a um simples “sim ou não” diante de qualquer sinal de confrontação³⁰, ou de que algum artefato nuclear tenha sido empregado, ou de que algum míssil com ogiva nuclear tenha sido lançado, ou de que algum bombardeiro tenha adentrado o espaço aéreo de uma potência nuclear, ou de que algum componente dos sistemas de alerta antecipado e de comando e controle tenha sido atingido ou danificado – decisão que, supõe-se, seria, para todos os fins práticos, necessariamente um “sim”;
- diante disso, haveria incentivos para que uma quantidade maior de pessoas tivesse a autoridade para ordenar o lançamento maciço dos meios, para o caso de não ser possível contatar o presidente ou o vice-presidente ou seus equivalentes em governos que não sejam presidencialistas – o que seria perfeitamente possível no caso de um incidente que ocorresse numa situação em que a tensão política não estivesse aumentada muito além do normal;

Com isso, além dos riscos de uma guerra nuclear impremeditada já identificados anteriormente, somam-se ou *exacerbam-se os riscos decorrentes de mínimas falhas no sistema de alerta antecipado, como um erro técnico num satélite ou num radar, ou na interpretação do sinal, ou na transmissão da informação, ou no processamento dessa; ou de uma ordem de lançamento por alguma autoridade relativamente subalterna, por qualquer razão, sem que as condições que determinariam o lançamento pelas mais altas autoridades estivessem presentes.*

Resposta Flexível e Escalada

A postura de resposta flexível

Diante das dificuldades e impasses das posturas de retaliação maciça, uma postura alternativa, que acabou ficando conhecida como *resposta flexível*, seria a seguinte: *qualquer ataque convencional ou nuclear será respondido com força, convencional ou nuclear, equivalente ou, se necessário, superior de modo a encerrar as hostilidades*³¹.

³⁰ Essa postura ficou conhecida como “lançamento ao primeiro sinal” (*launch-on-warning*).

³¹ Essa formulação foi adaptada de Sloan (2005, p. 135).





Essa postura elimina muitos dos problemas da retaliação maciça:

- uma vez que pequenos incidentes, mesmo em situações ambíguas, tenderiam a ser no máximo respondidos com força equivalente ou ligeiramente superior, e, portanto, com danos comparavelmente limitados, as situações onde haveria incentivo para o lançamento de um ataque contraforças preemptivo praticamente desaparecem, ficando restritas apenas aos casos de virtual neutralização da capacidade de alerta antecipado; ataques de grande porte às capacidades de alerta antecipado e de comando e controle; ou quando houvesse sólidos e múltiplos indícios de que um adversário estaria prestes a lançar um ataque nuclear de grande porte – sendo que, exatamente em virtude dos riscos da retaliação nuclear e da ausência do incentivo decorrente da possibilidade de que pequenos incidentes levassem a ataques nucleares maciços, a probabilidade de ocorrência daqueles eventos diminui consideravelmente.
 - Diante disso, a utilidade da capacidade contraforças também diminui drasticamente, em função do desincentivo aos ataques preemptivos;
 - por conta disso, mais recursos podem ser alocados às forças convencionais e à capacidade nuclear retaliatória;
 - como o desincentivo à capacidade nuclear contraforças vale também para os outros atores nucleares, até mesmo *a capacidade nuclear retaliatória pode ser diminuída* – uma vez que, diante de uma capacidade contraforças reduzida de outros atores nucleares, um primeiro ataque contraforças produziria perdas bem menores à capacidade retaliatória, exigindo, então, menores números para compensá-las;
 - tais dinâmicas têm as seguintes implicações:
 - ◆ uma quantidade ainda maior de recursos pode ser alocada a forças convencionais, aumentando a probabilidade de que *nenhum incidente significativo fique sem resposta* – uma vez que diminuem drasticamente as possibilidades de que tais respostas desemboquem numa guerra nuclear aberta;
 - ◆ ao mesmo tempo, os custos de não responder a um ou outro incidente são muito menores – já que não está imediatamente em jogo a credibilidade da resposta retaliatória nuclear;
 - ◆ portanto, a urgência da resposta a pequenos incidentes diminui, permitindo que haja mais tempo para esclarecimento de situações ambíguas, fazendo com que diminua a probabilidade de incremento





das tensões decorrentes de respostas a falhas técnicas, erros de interpretação, eventos acidentais ou claramente isolados;

- ◆ assim, *o processo interativo entre as potências nucleares se desenvolve num ambiente em que as tensões e a urgência tendem a ser marcadamente menores* do que seria o caso na vigência de posturas de retaliação maciça – novamente fazendo com que diminua a probabilidade de incremento das tensões decorrentes de respostas a falhas técnicas, erros de interpretação, eventos acidentais ou claramente isolados.
- Por outro lado, o processo decisório da resposta a um incidente ou ataque, inclusive envolvendo artefatos nucleares, torna-se muito mais complexo do que a mera opção entre “responder” ou “não responder” do caso da retaliação maciça – em que, presumivelmente, tudo teria que levar à virtual automaticidade da opção “responder”.
 - A própria natureza da postura de resposta flexível supõe que ataques diferentes sejam respondidos de maneiras diferentes.
 - ◆ Portanto, a ocorrência de um incidente ou a iminência de um ataque exigem que se avaliem e se determinem as características e extensão dos danos do evento – se um ataque deliberado ou um acidente; se envolve forças nucleares ou não; se é um ataque maciço ou limitado ou muito pontual; se os alvos são as capacidades de alerta antecipado e de comando e controle, ou os meios de entrega nuclearmente armados, ou forças convencionais, ou populações e capacidade produtiva (ou, ainda que não sejam os alvos, que tipo de danos estes sofrerão)...
 - ◆ ...e também da resposta ao evento – por exemplo: deve-se responder ou não ao evento?; no mesmo nível ou num nível ligeiramente superior?; e se no ataque não foram empregados artefatos nucleares, mas uma resposta, num nível superior de força, tivesse que incluir um artefato nuclear, ainda que de pequeno porte?; se se tratou de um ataque limitado a uma pequena base ou quartel, e se se decidiu responder no mesmo nível, qual base do oponente deverá ser atacada?; se se tratou de uma ação executada por um aliado de uma potência nuclear, a resposta será contra o executor da ação ou contra a potência nuclear? Evidentemente, essa lista de questões não é, nem de longe, exaustiva, mas apenas ilustrativa.





- ◆ Entretanto, deve-se ter em mente que, principalmente diante da iminência de um ataque nuclear, ainda que limitado, ou imediatamente após esse ataque, o tempo decorrido entre o lançamento de um míssil balístico intercontinental e a chegada da ogiva ao seu alvo (intervalo comumente chamado de *time-on-target*) é muito pequeno³², o tempo disponível para tomada de decisão seria limitado. Não haveria como, naquele momento, debater as diversas alternativas de resposta. Assim, o correto seria dispor previamente de um conjunto de respostas padrão, para determinados tipos de incidente e de contextos em que estes ocorressem, para que a tomada de decisão pudesse ocorrer, de maneira minimamente consistente, dentro dos limites do tempo disponível³³.
- ◆ Portanto, aqueles que teriam autoridade para tomar decisões relativas a respostas a eventos nucleares precisariam estar bastante familiarizados, e *previamente*, com aquele conjunto de respostas estabelecidas, o que exigiria, em princípio, treinamento e exercício regulares a respeito do assunto.
- ◆ O processo decisório, então, se mostra muito exigente em termos de planejamento, informações e treinamento.
- Porém, isso não é propriamente ruim:
 - ◆ a própria complexidade da tomada de decisão, associada à sua menor urgência, diminui fortemente os incentivos para que haja a multiplicação de pessoas autorizadas a tomar a decisão de lançar um ataque nuclear;
 - ◆ diante disso, a possibilidade de que uma guerra nuclear aberta seja desencadeada por uma decisão tomada pela iniciativa ou reação exagerada de um ou outro comandante diminui drasticamente;
 - ◆ assim, *a própria complexidade da decisão inerente a uma postura de resposta flexível contribui para diminuir o grau de tensão da dinâmica interativa entre potências nucleares.*

32 Entre EUA e URSS, no final dos anos 1980, esse intervalo seria, para ICBMs baseados em terra, tipicamente estimado em meia-hora.

33 Essa era a lógica do Plano Estratégico de Operações Integradas – SIOP: um conjunto exaustivo de opções de resposta, para diversos tipos de situação e contexto de ataque, de modo a que se reduzissem os tempos necessários para decidir qual seria a resposta adequada em caso de um ataque.





Escalada e desescalada

A própria natureza da resposta flexível gera também uma oportunidade de usar a resposta a um incidente, convencional ou nuclear, como um elemento do processo de negociação e de barganha entre as partes.

- Pelo menos uma das partes pode sinalizar às outras – eventualmente identificando-o e enunciando-o formalmente – o que caracterizaria cada nível equivalente de força, e o que consideraria, então, uma resposta de força equivalente àquele nível. A metáfora associada a essa política é a da *escalada (escalation)*³⁴, sendo os níveis identificados como os *degraus* da escalada³⁵.
- Uma vez que a própria formulação antevê a possibilidade de que a resposta envolva força equivalente ou superior à usada num eventual ataque, o nível em que uma resposta ocorresse seria em si mesmo um tipo de mensagem a ser enviada às outras partes.
 - Uma resposta num nível imediatamente superior, por si só, já poderia ser uma comunicação de grande disposição para o confronto, de tal modo que, se alguém estiver testando a possibilidade de explorar vantagens circunstanciais a partir de fatos consumados, a resposta em nível mais alto aumentaria os custos dessa exploração e indicaria que as consequências poderiam ser ainda mais graves, aumentando o risco de que a situação pudesse ir se intensificando quanto à gravidade e, eventualmente, envolver o emprego de artefatos nucleares;
 - uma resposta no mesmo nível indicaria, também, uma disposição a confrontar, mas, ao mesmo tempo, uma sinalização de moderação;
 - uma resposta vários níveis acima aumentaria significativamente a possibilidade de que as coisas saíssem de controle e envolvessem uma passagem rápida e, talvez, incontrolável, ao emprego de artefatos nucleares – claro que envolvendo riscos gravíssimos, pois a outra parte poderia se ver na contingência de dar uma resposta também aumentada,

34 A principal referência é Kahn (1965).

35 Costuma-se dividir a escalada em duas categorias: *escalada vertical*, quando se trata da variação da quantidade de força empregada; e *escalada horizontal*, quando se trata do escopo do emprego da força. Essa última tende a ser mais ambígua do que a vertical, já que é mais difícil sistematizar *ex ante* níveis de violência em termos de tipos ou localização de alvos, principalmente na ausência de um contexto específico que lhe dê sentido. O foco aqui recai principalmente sobre a escalada vertical.





sob pena de passar uma imagem de fraqueza. Com isso, as coisas poderiam sair do controle, levando a uma guerra nuclear;

- porém, embora tal possibilidade de perda de controle da escalada possa ser mais visível no último caso, na verdade, ela pode estar presente também no caso de qualquer resposta aumentada, e, em função das possibilidades de equívocos de interpretação, erros de implementação e condução, danos imprevistos ou acidentais, até mesmo no caso de respostas em nível equivalente: isso significa que *correr o risco de que a escalada possa sair do controle pode ser exatamente a maneira mais fria e calculista de demonstrar firmeza*³⁶. À manipulação desse risco, Schelling (2003 [1960]; 1966) dá o nome de *brinkmanship*, ou, numa tradução literal livre e informal, “a arte do cara que se põe à beira do abismo”; mais tecnicamente, o termo refere-se a uma atitude deliberadamente temerária, de modo a que a outra parte recue diante dos riscos.
- Por outro lado, uma resposta num nível inferior de intensidade, ou num nível equivalente de intensidade, por uma parte que vinha respondendo com níveis aumentados, pode sinalizar a intenção de reduzir a intensidade do conflito, eventualmente até o ponto em que as divergências sejam enfrentadas sem o recurso à força. Essa possibilidade costuma ser chamada de *desescalada (de-escalation)*, e pode ser uma maneira eficaz de comunicar disposição para o diálogo sem sinalizar fraqueza³⁷.

Problemas específicos da postura de resposta flexível

A adoção de uma postura de resposta flexível pode trazer duas dificuldades próprias.

A primeira delas é que, exatamente em função da redução drástica da probabilidade de que pequenos incidentes, que não envolvam artefatos explosivos nucleares, levem imediatamente a uma confrontação, envolvendo grandes quantidades de armamentos nucleares de grande porte, os custos e riscos associados a guerras convencionais diminuem, o que, por sua vez, em princípio, aumentaria

36 A análise clássica dessa manipulação de risco pode ser encontrada em Schelling (1960), cap. 8, e (1966), cap. 3.

37 Kahn (1965, p. 230-243), ao estudar a desescalada, chama atenção para o fato de que essa não é simplesmente uma “escalada reversa” (*escalation in reverse*), pois apresenta dificuldades próprias, principalmente de comunicação e de interpretação. Para uma discussão mais específica da desescalada em assuntos nucleares, ver o volume organizado por Nation (1992).





a probabilidade de sua ocorrência. Dito de outro modo, à primeira vista, *quando comparadas às posturas de retaliação maciça, posturas de respostas flexíveis tenderiam a aumentar a probabilidade de ocorrência de guerras convencionais deliberadas* – se não diretamente entre grandes potências nucleares, pelo menos entre essas e outros atores, particularmente os aliados de uma outra potência nuclear.

Porém, embora isso seja verdade, tal tendência é moderada em função de outras considerações. Afinal, guerras convencionais:

- multiplicam as ocasiões para que, deliberadamente ou não, haja danos a recursos cujo valor para a parte atingida seja maior do que o previamente estimado pelo atacante, gerando uma resposta em escalada;
- multiplicam as ocasiões para erros de interpretação quanto a respostas, e, particularmente, quanto à intensidade da resposta – para nos valermos da metáfora já aludida, se a resposta foi no mesmo degrau da escalada ou em um ou mais degraus acima, seja verticalmente, seja horizontalmente;
- intensificam dramaticamente pressões, altamente emocionais, de dentro e de fora do aparato governamental, sobre as autoridades, multiplicando oportunidades de que decisões sejam tomadas sem o devido sangue-frio, ou de que as decisões de máximo sangue-frio sejam aquelas tomadas de modo a exatamente satisfazer aqueles apelos emocionais, de modo a garantir que as autoridades possam, de alguma forma, manter algum tipo de controle sobre seu público – e, no limite, evitar que sejam substituídas por outras mais suscetíveis àquelas reações emocionais, ou mesmo mais alinhadas com elas.

Ou seja, embora seja pouco provável que se chegue subitamente a uma guerra nuclear, em grande escala, a partir de pequenos incidentes, não é impossível que se chegue a essa situação a partir da dinâmica interativa das respostas a ações convencionais. Embora essa consideração tenda a produzir pouco efeito quando do confronto direto entre potências nucleares – os incentivos seriam muito altos no sentido de haver uma resposta –, por outro lado, *é bastante plausível que, diante daquela possibilidade, os beneficiários da dissuasão nuclear estendida de uma potência nuclear tenham dúvidas sobre a disposição dessa última de efetivamente vir em seu socorro quando forem alvos de uma ação convencional por parte de uma outra potência nuclear*. Aliás, esse receio se estenderia até mesmo para a possibilidade de virem a ser alvos de ação convencional por parte de um ator que não disponha de armamentos nucleares, mas que seja aliado de uma potência nuclear que possa vir em seu socorro, ainda que empregando apenas





forças convencionais. Essa seria a segunda dificuldade própria de posturas de resposta flexível.

Em tais circunstâncias, mesmo um aumento substancial das forças convencionais, incluindo aí um aumento substancial da capacidade de transportá-las para outros teatros, pode não ser garantia suficiente. Uma garantia mais sólida seria dispor, permanentemente, mesmo em períodos em que as tensões estejam no seu nível normal, de forças convencionais em quantidades substanciais desdobradas nos territórios dos aliados, ou pelo menos de alguns deles. Nesse caso, seria muito pouco provável que, em caso de ações de alguma envergadura, essas forças deixassem de ser empregadas; adicionalmente, caso as forças previamente desdobradas sofressem reveses significativos, ou estivessem diante dessa perspectiva, as pressões seriam muito intensas no sentido de reforçá-las, intensificando, assim, o engajamento da potência nuclear aliada. Evidentemente, pela sua função de garantidoras da credibilidade da dissuasão estendida, tais forças estariam largamente indisponíveis para serem empregadas em outras situações³⁸. A multiplicação de aliados tenderia a aumentar a quantidade de forças a serem empatadas de maneira semelhante. Assim, o enfrentamento das dificuldades específicas de posturas de resposta flexível exige uma quantidade considerável de recursos alocados a forças convencionais, largamente inflexíveis em termos de seu desdobramento.

Mas esse não é o único inconveniente. A presença duradoura de tais forças tende a ser um fator permanente de tensão, em função de possíveis incongruências em termos de hábitos, valores, costumes e, particularmente, se houver uma diferença muito grande entre a qualidade de vida das forças estrangeiras e das populações locais a elas vizinhas. Ou seja, junto com as garantias, vêm também fontes importantes de tensões significativas e de grandes dificuldades no relacionamento político entre os aliados envolvidos³⁹.

Características das forças para resposta flexível

No caso de uma postura de resposta flexível, há muito menos rigidez nos arranjos das forças de cada ator, o que, como se verá mais adiante, permite

38 No auge da Guerra Fria, por exemplo, havia algo em torno de 400.000 efetivos estadunidenses desdobrados na Europa Ocidental; no ano em que a URSS foi extinta, em 1991 – ou seja, já após a queda do Muro de Berlim –, havia aproximadamente 222.500 efetivos estadunidenses apenas na Alemanha.

39 São muito conhecidos os problemas até hoje existentes em torno da presença estadunidense no Japão, particularmente em Okinawa e Yokosuka.





conceber maneiras de diminuir a probabilidade de que falhas técnicas, erros de interpretação, eventos acidentais, ou claramente isolados, ou uma decisão de alguma autoridade isoladamente levem a uma guerra nuclear imprevista, pelo menos em comparação com as posturas de retaliação maciça:

- haveria uma necessidade muito menor de mísseis de precisão para capacidade contraforças;
- embora, no que se refere às forças nucleares, a ênfase se desloque claramente para a capacidade retaliatória contravalor, mesmo essa exige quantidades relativamente menores, em função da menor expectativa de que grande parte delas possa ser destruída num primeiro ataque contraforças;
- por outro lado, haveria a necessidade de artefatos nucleares de menor porte, de modo a permitir tanto incrementos graduais no nível de violência da resposta, mesmo quando do emprego de forças nucleares, quanto respostas no mesmo nível de violência, se uma outra parte utilizar um artefato nuclear de pequeno porte;
- haveria necessidade muito maior de forças convencionais, de modo a dispor de ampla capacidade de resposta contra ações convencionais, inclusive em prol de aliados, com isso permitindo demonstrar firmeza sem que se descambe imediatamente para uma guerra nuclear generalizada;
- pode haver grande variação na prontidão das forças nucleares, tanto em nível quanto em quantidade – ou seja, não há a necessidade de que toda a força imediatamente disponível esteja sempre no nível máximo de prontidão;
- como mencionado anteriormente, o processo de decisão relacionado ao lançamento de um ataque nuclear seria bastante complexo, gerando a possibilidade de divergência quanto a qual seria a resposta adequada, o que produz incentivos para a produção de algum tipo de consenso, o que, conseqüentemente, diminuiria a possibilidade de uma resposta descontrolada por uma única autoridade diante de um evento de menor porte – ainda que envolvendo artefatos nucleares;
- diante disso, haveria incentivos para que uma quantidade menor de pessoas tivesse a autoridade para ordenar o lançamento maciço dos meios, ainda que haja provisões para o caso de não ser possível contatar o presidente ou o vice-presidente ou seus equivalentes em governos que não sejam presidencialistas – o que, diga-se de passagem, é um pouco menos provável de ocorrer na vigência de posturas de resposta flexível, em





que, presumidamente, haveria muito menos probabilidade de que a crise escalasse tão rapidamente a ponto de que tal decisão tivesse que ser tomada durante uma indisponibilidade temporária das máximas autoridades.

Com isso, abre-se a possibilidade de constituição de um sistema de comando e controle que contemple, simultaneamente, a capacidade de responder a incidentes, inclusive a incidentes nucleares de grande porte; a expectativa de que tais decisões serão efetivamente tomadas; e a diminuição do risco de que tais decisões decorram de falhas técnicas, erros de interpretação, eventos acidentais ou claramente isolados ou uma decisão de alguma autoridade isoladamente. Com isso, passa-se a uma das discussões mais importantes, e ao mesmo tempo menos frequentes, do complexo processo de gestão das forças na presença de arsenais nucleares: *os controles positivo e negativo*.

Controle Positivo e Negativo: Implementando a Dissuasão e Evitando a Impremeditação

Para garantir que armamentos nucleares permaneçam instrumentos coerentes, de fato e na percepção do oponente, dois problemas têm que ser resolvidos simultaneamente:

- *evitar que armamentos nucleares sejam empregados indevidamente, ou seja, em decorrência:*
 - da decisão de alguém que não as autoridades apropriadas;
 - de uma reação emocional ou de pânico de alguma autoridade;
 - de falhas técnicas (por exemplo, dos sistemas de alerta antecipado ou de comunicações) ou de procedimento;
 - de problemas de interpretação de informações (por exemplo, interpretar um teste de um míssil como um ataque);
- *garantir que a decisão válida de empregar armamentos nucleares seja efetivamente implementada.*

Para designar os recursos e procedimentos voltados para evitar o emprego indevido de armamentos nucleares, costuma-se empregar a expressão *controle negativo*; aos recursos e procedimentos voltados para garantir a implementação da decisão válida de empregar armamentos nucleares, costuma-se chamar *controle positivo*.

O problema é que, normalmente – com a exceção dos mecanismos de segurança embutidos nos próprios artefatos nucleares (bombas e ogivas) –, os procedimentos





voltados para reforçar o controle negativo costumam enfraquecer o controle positivo, e vice-versa⁴⁰: se fica mais difícil empregar armamentos nucleares, isso vale tanto para situações indesejadas quanto para a implementação de decisões válidas; se fica mais fácil empregar armamentos nucleares, facilita-se também empregá-las indevidamente. Em outras palavras, enfatizar um controle significa diminuir a importância do outro; priorizar um controle significa pôr o outro em segundo plano.

A grande dificuldade reside, portanto, em estabelecer o balanço entre eles. À primeira vista, parece razoável que, em situações em que os relacionamentos entre atores nuclearmente armados estejam em graus comparativamente baixos de tensão, a ênfase e a prioridade recaiam sobre o controle negativo; quando as tensões se exacerbam, a tendência é que predominem as preocupações com o controle positivo. Em nenhum momento, porém, torna-se desnecessário evitar que armamentos nucleares sejam empregados indevidamente ou garantir que uma decisão de emprego válida seja implementada. O ideal, então, é que haja várias alternativas de balanço entre os controles negativo e positivo, de modo que a mudança de situação ou de condição reflita o estado do relacionamento entre atores nuclearmente armados. A mudança de condição serve, também, como um poderoso instrumento tácito de sinalização de intenções e de firmeza e, como consequência, pode ter impacto significativo na negociação e no desenrolar de uma situação de tensão ou de crise. (SAGAN, 1985; BLAIR, 1987)

A seguir, serão detalhados alguns aspectos dos controles e das condições. Aqui, porém, é inevitável o recurso a exemplos. Por praticidade, os exemplos serão dados a partir da experiência dos EUA, já no final da Guerra Fria, por volta de 1986-1987⁴¹.

Segurança Física dos Artefatos

Um primeiro ponto a considerar é a segurança física⁴² dos próprios artefatos, ou seja, evitar não que sejam lançados, mas, sim, que haja uma explosão nuclear

40 Sobre os controles positivo e negativo e seus dilemas (e alguns outros dilemas relacionados a outros aspectos das operações nucleares), ver Steinbruner (1987).

41 Nesse período, os meios de entrega e os procedimentos, equipamentos e instalações de alerta antecipado e comando e controle já haviam amadurecido; apesar da aproximação iniciada quando da ascensão de Mikhail Gorbachev na URSS, o contexto ainda era caracterizado por um grau elevado de tensão; e a informação, particularmente para o caso dos EUA, é razoavelmente disponível.

42 Em inglês, a expressão consagrada é *safety and security*. Entretanto, a distinção entre uma e outra não é tão facilmente identificável em português, e, portanto optou-se aqui simplesmente por *segurança física*. Outros elementos da segurança serão chamados de *procedimentos de segurança*.





acidental – danos às instalações, queda ou acidente de um bombardeiro carregado com bombas nucleares etc.

De acordo com Cotter (1987), inicialmente os artefatos – no caso, havia apenas as bombas nucleares – eram simplesmente guardados com suas partes separadas, com os componentes estritamente nucleares num lugar e os arranjos de altos-explosivos em outro, e a bomba era montada durante o voo. Embora tal procedimento contribuísse também para evitar o emprego não autorizado – haveria uma quantidade maior de pessoas envolvidas, tornando muito difícil uma ação sub-reptícia –, ele era ineficiente e, além de tudo, notoriamente inadequado no caso de ogivas de mísseis.

Desenvolvimentos técnicos tornaram possível a busca e obtenção do critério dito “*one-point safety*”. Ou seja, a probabilidade de que a detonação dos altos-explosivos de um artefato nuclear produza uma explosão – equivalente a de, aproximadamente, 2 quilogramas de TNT – deveria ser igual ou menor que 1 em 1.000.000 (ou seja, 0,0001 %). Dentre esses desenvolvimentos técnicos, estavam os chamados Altos-Explosivos Insensíveis (IHE – *Insensitive High-Explosives*), ou seja, que não explodirão em decorrência apenas de condições ambientais desfavoráveis (particularmente incêndios e choques), mas somente se o sinal elétrico específico for emitido. Tais sinais eram selecionados dentre um leque de sinais rarissimamente encontrados em quaisquer outras circunstâncias.

No caso das bombas, há um complicado arranjo de sistemas e travas eletricamente ativados e desativados, constituídos de modo a que tentativas de os modificar levariam à ruptura de circuitos e ao travamento automático do artefato, tornando fisicamente impossível explodi-la. A não ser que, já durante o voo, a sequência adequada de interruptores seja ativada, a bomba não é *armada* (isto é, seus circuitos de ignição não são conectados), e, portanto, não explodirá. Esse procedimento era reversível, e as bombas poderiam ser desarmadas pela tripulação da aeronave. Para lançar as bombas, o comandante da aeronave deve inserir o código apropriado, ou as portas do compartimento de bombas não se abrirão para lançá-las. Mesmo após o lançamento, um leque de sensores ambientais (*environment sensing devices* – ESDs) só permitem a detonação da bomba se as condições do entorno forem próximas às esperadas; sensores de altitude ou inerciais só permitem a ativação do sistema de detonação (*fuzing system*) caso uma determinada distância seja percorrida pela bomba. Outros sensores podem ser adicionados para situações específicas (por exemplo, para explosões subterrâneas ou subaquáticas).





Mas o principal desenvolvimento técnico a permitir, ao mesmo tempo, um elevado grau de prontidão e um grau considerável de controle dos artefatos, por parte das autoridades políticas, foram os *Permissive Action Links* (PALs)⁴³. Os PALs são dispositivos acionados pela inserção, por controle remoto, de códigos que permitem que o artefato seja armado. Esses códigos, em princípio, ficam sob controle do presidente (a proverbial “maleta”) e de outras altas autoridades, e sempre à sua imediata disposição. A desativação das travas duplas, que impedem o armamento da bomba, exige que duas autoridades diferentes insiram seus respectivos códigos (que são diferentes entre si). Desse modo, os artefatos podem ficar à disposição dos respectivos comandantes, sem que essa posse implique uma perda de controle por parte das autoridades. Os PALs foram progressivamente instalados em mísseis e bombas – mas, dadas as características e exigências de funcionamento de submarinos, os PALs não foram instalados em SLBMs.

Foram desenvolvidos e implementados outros dispositivos de segurança – por exemplo, a hoje familiar restrição do número de tentativas de inserção de uma senha ou código, após o que novas tentativas de inserção ficam bloqueadas; uma membrana com sensores para detecção de tentativas de penetração ou acesso, alimentada por uma bateria de longa duração (tentativas de modificação ou interferência no funcionamento do artefato também geram respostas que o tornam inoperante ou disfuncional) –, mas a descrição acima permite uma apreciação da complexidade e originalidade dos mecanismos de segurança embutidos nos próprios artefatos.

Procedimentos e dispositivos de controle dos lançamentos

Outro integrante crítico dos controles negativo e positivo é o conjunto de procedimentos e dispositivos voltados para o lançamento dos artefatos⁴⁴.

Sucinta e seletivamente, para fins de ilustração, teríamos, entre outras medidas, no caso de mísseis:

1. uma regra de procedimento fundamental, válida para todas as situações, era a *regra das 2 pessoas (2-men rule)*: toda decisão sensível envolvendo

43 Sobre o desenvolvimento dos PALs, a obra de referência é Stein e Feaver (1987).

44 A descrição aqui terá que ser sucinta e muito seletiva, em função do grau de detalhe e das variações que caracterizavam todo o processo, mas espera-se que suficiente para iluminar a discussão e a importância de salvaguardas e controle positivo e negativo. Detalhes podem ser obtidos em Babbit (1987); Bracken (1987); Carter (1987a; 1987b); Cotter (1987); Sagan (1993, especialmente p. 53-117); Slocombe (1987); Steinbruner (1987); Zraket (1984). Para o caso da OTAN, ver Kelleher (1987).





armamentos nucleares só podia ser tomada e implementada por duas pessoas de igual treinamento e autoridade. Isso valia até mesmo para o presidente, cuja decisão teria que ser corroborada por alguma outra autoridade de alto escalão;

2. caso seja detectado um lançamento de mísseis por uma outra parte, o NORAD (*North American Air Defense Command*, e, mais tarde, *North American Aerospace Defense Command*) instalaria uma conferência entre os oficiais de turno dos centros de comando pertinentes e, enquanto se confirmava ou não a informação de que havia ocorrido de fato um lançamento, decidia-se se seriam alertados outros comandantes e as autoridades políticas pertinentes para uma segunda conferência;
3. confirmava-se (ou não) o lançamento;
4. reuniam-se as autoridades para a segunda conferência;
5. na segunda conferência, seriam decididas as medidas a serem tomadas, inclusive se seriam lançados ou não armamentos nucleares, e, se sim, qual seria a opção do SIOP⁴⁵ (*Single Integrated Operations Plan* – Plano Único Integrado de Operações) a ser empregada;
6. caso se decida pelo lançamento de mísseis, seria necessário preparar e transmitir as Mensagens de Ação de Emergência (EAM – *Emergency Action Messages*) –, o que implicava, inclusive, identificar o código apropriado, seguir os procedimentos de autenticação da mensagem e dispor de canais seguros e confiáveis para transmiti-las;
7. em seguida, aqueles que recebessem as EMAs teriam que autenticá-las e decodificá-las – e, como se verá mais abaixo, tais procedimentos eram complexos, particularmente no caso de submarinos (cujos mísseis não dispunham de PALs);
8. caso as EMAs fossem autenticadas, dar-se-ia início à sequência de lançamento dos mísseis⁴⁶;
9. por fim, os mísseis eram lançados⁴⁷.

45 Sobre o SIOP, as principais referências são Ball (1983) e Ball e Richelson (1988).

46 Os procedimentos relacionados às sequências de lançamento, tanto no caso de ICBMs quanto de SLBMs, também incorporavam diretamente procedimentos e dispositivos de controle negativo, que eram ainda mais rigorosos no caso dos SLBMs, em função da inviabilidade de instalação de PALs. O ideal seria ilustrá-los também aqui, mas restrições de espaço nos impedem de fazê-lo. Para o caso dos ICBMs, antes da instalação dos PALs, v. Sagan (1993, p. 82-91); para os submarinos, v. Cotter (1987, p. 51-52).

47 Essa sequência foi elaborada a partir das diversas fontes já mencionadas. Steinbruner (1984) apresenta uma sequência mais detalhada, e ligeiramente diferente, mas cujos intervalos são ainda menores e mais estritos, o que tornaria as condições ainda mais exigentes.





Estima-se que o tempo necessário para a execução das etapas de 1 a 4 seria de, aproximadamente, 10 minutos, e para as etapas de 6 a 9 seria, também, de aproximadamente 10 minutos; já o tempo esperado para que os alvos fossem atingidos (no jargão, *time-on-target*) pelas ogivas dos mísseis balísticos intercontinentais do oponente seria de aproximadamente 30 minutos ou menos⁴⁸. Portanto, supondo que tudo ocorresse conforme o previsto, *haveria apenas 10 minutos ou menos para a tomada de decisão sobre o tipo de resposta a ser dada após a detecção de um lançamento de mísseis por um adversário.*

Esse ponto e suas implicações costumam ser completamente desconsiderados nas argumentações em prol da noção de que armamentos nucleares seriam uma “força para a paz”. As implicações seriam:

- se as distâncias entre os atores nuclearmente armados forem tais que o *time-on-target* esteja abaixo de 30 minutos, pelo menos um dos seguintes sacrifícios abaixo teriam que ser feito:
 - a decisão sobre o tipo de resposta terá que ser tomada com muito menos tempo para deliberação – aumentando a probabilidade de uma reação inadequada;
 - e/ou será necessário relaxar ou abrir mão da *2-men rule* para as principais autoridades – aumentando a probabilidade de uma reação baseada em pânico ou outro tipo de pressão;
 - e/ou será necessário delegar autoridade para a decisão sobre o tipo de resposta para uma quantidade maior de pessoas – aumentando a probabilidade de que as decisões sejam tomadas por pessoas com pouca sensibilidade política;
 - e/ou haverá menos tempo para confirmar se houve mesmo um ataque ou se se tratou de uma falha nos sistemas de detecção – aumentando a probabilidade de que uma decisão de empregar artefatos nucleares seja tomada com base numa falha técnica;
 - e/ou os procedimentos de autenticação das mensagens terão que ser relaxados ou abandonados – aumentando a probabilidade de que uma decisão de empregar artefatos nucleares seja tomada por alguém sem a autoridade para tanto.
- se as distâncias entre os atores nuclearmente armados forem tais que o *time-on-target* esteja muito abaixo de 30 minutos, *todos os sacrifícios acima serão*

48 As ogivas dos mísseis lançados de submarinos poderiam explodir em 15 minutos ou menos, mas, como sua capacidade contraforças era limitada, a urgência era dada principalmente pelo tempo de impacto dos ICBMs.





necessários, e teria que ser adotada uma postura de *launch-on-warning*⁴⁹, o que enfraquece substancialmente o grau de flexibilidade possível das posturas nucleares das partes envolvidas.

A principal consequência política disso é óbvia: *distâncias inferiores às compatíveis com time-on-target de, pelo menos, 30 minutos impõem limitações no controle negativo do lançamento dos meios de entrega nucleares, o que aumenta significativamente a probabilidade de guerras nucleares imprevistas.*

As *Defense Readiness Conditions*⁵⁰

As diferentes condições do relacionamento entre EUA e URSS refletiam-se nos diferentes estados de equilíbrio entre controle negativo e positivo, sistematizados e normatizados, no caso dos EUA, no sistema de condições de prontidão de defesa (*Defense Readiness Conditions*) ou DEFCON:

- DEFCON 5: Condição normal em tempo de paz, exceto para o Comando Aéreo Estratégico (SAC – *Strategic Air Command*);
- DEFCON 4: Condição normal em tempo de paz para o SAC, com prontidão e alerta um pouco superiores às condições da DEFCON 5;
- DEFCON 3: Forças em posição, à espera de novas ordens;
- DEFCON 2: Forças prontas para combate;
- DEFCON 1: Forças desdobradas para combate⁵¹.

O limiar mais dramático era exatamente a passagem para DEFCON 3. Nessa condição, várias medidas que alteravam significativamente a rotina das forças, das autoridades e até mesmo da população podiam ser tomadas. Podemos mencionar, a título de exemplo (BLAIR, 1987, p. 84-93):

- a única flexibilidade na aplicação da *2-men rule* – a saber, a possibilidade de que 1 dos 2 oficiais em cada Centro de Controle de Lançamento de ICBMs⁵² poderia estar dormindo enquanto o outro estivesse acordado – seria suspensa, e todo o material necessário para o lançamento dos mísseis (chaves de segurança, material para decodificação e autenticação das EAMs etc.) passaria a estar imediatamente disponível nas respectivas mesas;

49 Sobre *launch-on-warning*, ver, principalmente, Steinbruner (1984).

50 As informações sobre as *Defense Conditions* são retiradas basicamente de Blair (1987).

51 Ver Blair (1987), Sagan (1985). Forças nas vizinhanças de regiões onde havia combate tendiam a estar em um nível acima das demais.

52 Os ICBMs eram controlados a partir dos Centros de Controle de Lançamento (LCCs – *Launch Control Centers*) subterrâneos, cada um deles responsáveis por um conjunto de 10 mísseis, desdobrados em silos subterrâneos separados um do outro por uma distância de pelo menos 6 quilômetros (a rigor, 4 milhas).





- os submarinos lançadores de mísseis balísticos (SSBNs) que estivessem em portos deveriam ser aprontados para partir – só sairiam do porto efetivamente em caso de DEFCON 2;
- iniciar-se-iam os preparativos para evacuação de lideranças políticas, incluindo a preparação de instalações e comunicações para realocações de emergência;
- imediata realocação de pessoal (particularmente militares) para instalações alternativas;
- aeronaves de reconhecimento seriam enviadas para bases no exterior;
- mais bombardeiros seriam posicionados já nas respectivas pistas, em condição de decolar imediatamente;
- submarinos de ataque (SSNs) seriam posicionados de modo a interditar a movimentação de submarinos soviéticos, particularmente nas vizinhanças de pontos de passagem obrigatória.

Em DEFCON 2, várias das medidas preparadas em DEFCON 3 seriam efetivamente implementadas, notadamente a ativação de instalações alternativas, inclusive os centros móveis de comando (terrestres e aerotransportados); a constituição de diferentes equipes de autoridades políticas e militares, a serem desdobradas em instalações diferentes e protegidas; a saída do porto de SSBNs – que, por sua vez, passariam a monitorar comunicações mais frequentemente; mais bombardeiros, aeronaves de reconhecimento e aeronaves de comunicações e comando e controle estariam em patrulha no ar. Outras medidas, porém, seriam tomadas, como, por exemplo:

- havendo anuência dos membros da OTAN, as forças nucleares na Europa seriam colocadas sob a autoridade do Supremo Comandante Aliado na Europa (SACEUR – *Supreme Allied Commander Europe*);
- poderia haver a descentralização de autoridade para diversas operações e decisões relacionadas ao emprego da força – significando, na prática, o abandono de algumas medidas de controle negativo e reforçando o controle positivo;
- alguns bombardeiros poderiam ser enviados para a Europa, colocando-se, assim, em condições de, dentre outras atividades, bombardear forças convencionais;
- aeronaves na Europa também se colocariam em condições de minar portos e pontos de passagem obrigatória dos submarinos soviéticos.





Por sua vez, a DEFCON 1 indica que uma guerra convencional é iminente, o que implica múltiplas oportunidades de que recursos cruciais de comando e controle e de alerta antecipado sejam atingidos, ainda que involuntariamente — o que pode acabar comprometendo a capacidade de resposta a ataques nucleares, como já salientado. Assim, na DEFCON 1, diversas medidas relacionadas à preparação da decisão de empregar armamentos nucleares podem ser tomadas. Tal decisão, entretanto, continuaria sendo prerrogativa das autoridades políticas. (BLAIR, 1987)

A passagem a uma DEFCON superior e, com isso, a progressiva e gradual mudança de ênfase do controle negativo para o positivo, presumivelmente, contribui para a dissuasão, na medida em que aumenta não apenas a probabilidade de que, efetivamente, uma decisão de retaliar seja tomada, mas, também, de que incidentes envolvendo apenas meios convencionais, ou mesmo a interpretação de incidentes, ou mesmo a detecção errônea de incidentes, ou ainda o contexto emocional e de pressão em que tais eventos se desenrolem, possam levar ao emprego de meios nucleares. Assim, em princípio, cada mudança de DEFCON para um patamar superior aumentaria o incentivo para reduzir as tensões.

Em função das exigências do estado de alerta e de prontidão a ela associadas, entretanto, a DEFCON 1 não pode ser mantida por muito tempo, até mesmo pelo risco de que a tensão e a fadiga acabem por reduzir a capacidade de resposta, ao invés de aumentá-la. Por outro lado, essa insustentabilidade de se manter a DEFCON 1 por períodos muito prolongados pode ser útil, do ponto de vista do relacionamento político entre as partes. Afinal, a inviabilidade de se manter DEFCON 1 por muito tempo gera uma oportunidade para que um eventual retorno à DEFCON 2 possa ser explorado, como um gesto de boa-vontade para propiciar o diálogo, ou algo parecido, sem que isso seja percebido como sinal de fraqueza ou, ainda, e talvez pior, tenha efeito desmoralizador sobre aqueles que terão que implementar as medidas e as decisões difíceis.

Essa lógica pode ser claramente estendida aos outros níveis de alerta, mesmo que, nesses casos, o estado de prontidão não seja tão exigente em termos de fadiga e tensão. Para Blair (1987), na verdade, o fato de a redução do nível de alerta ser menos necessária possivelmente reforça a sinalização de boa-vontade; mas, por outro lado, pode ser interpretada também como sinalização de fraqueza, de falta de firmeza. O problema é que o contrário não é verdadeiro: dificilmente a passagem a um nível superior de alerta será interpretado como falta de firmeza. Essa é uma das razões pelas quais a desescalada costuma ser considerada mais





difícil do que a escalada – o que, paradoxalmente, reforça o sinal de firmeza que é passado quando da mudança para uma DEFCON superior.

O que é preciso ter claro, porém, é o seguinte: para se ter o grau de flexibilidade permitido pelos diversos estados de equilíbrio entre controle negativo e positivo, é necessário dispor dos recursos necessários, e esses nem sempre estão disponíveis: se isso é verdade para os recursos financeiros necessários para dispor da tais capacidades – dispositivos, procedimentos e instalações –, ainda mais verdadeiro – e grave – é o fato de que nem todos os recursos necessários são adquiríveis. Dentre esses, o mais problemático talvez seja o tempo, ou melhor, as distâncias medidas em termos de *time-on-target*.

Balanço: Resposta Flexível, Controles Negativo e Positivo, Credibilidade da Retaliação e Estabilidade da Dissuasão Mútua

Do exposto até agora, fica claro o quanto uma situação em que atores, nuclearmente armados, dissuadem um ao outro de empregar seus armamentos nucleares depende não só de tais armamentos nucleares, mas, mais significativamente ainda, de instalações, equipamentos, pessoas e procedimentos que aumentem a capacidade de sobrevivência desses armamentos; instalações, equipamentos, pessoas e procedimentos de alerta antecipado, que, além de aumentar a capacidade de sobrevivência dos armamentos nucleares, podem aumentar o tempo disponível para resposta – e, portanto, diminuir a probabilidade de reações emocionais, ou decorrentes de sinais equivocados ou interpretação errônea de sinais, ou tomadas por pessoas sem a devida qualificação política; instalações, equipamentos, pessoas e procedimentos de comando e controle – inclusive de planejamento de longo prazo, como o SIOP ou o sistema de DEFCON, e todos os equipamentos, instalações e procedimentos pensados e implementados em tempos de baixa tensão, para que estejam disponíveis nos momentos em que a tensão se intensifique, como as instalações protegidas de emergência, postos de comando móveis, sistemas de comunicação protegidos e alternativos entre os diversos centros, bases aéreas, bases de lançamento, mais o treinamento constante no exercício dos procedimentos, inclusive envolvendo as altas autoridades políticas etc.; meios de força convencionais para fazer face a incidentes que não envolvam o emprego de força nuclear, como forma de demonstrar firmeza e comprometimento, inclusive para com aliados, sem que isso leve, imediatamente, ao emprego maciço de forças nucleares; instalações e comunicações no exterior para alocação de forças





convencionais (e, eventualmente, também nucleares) e de parte dos sistemas de alerta antecipado; arranjos e relacionamentos políticos que permitam essas instalações e a negociação de garantias e compensações relacionadas a essas instalações e recursos; e, talvez mais difícil de se obter, formas de comunicar não apenas intenções, mas, muitas vezes, entendimentos, limites, limiares, sugestões, muitas vezes sem negociar e às vezes até mesmo sem que haja uma declaração oficial, de modo a que as outras partes possam eventualmente interpretar determinadas decisões.

Tome-se o exemplo da escalada, tanto vertical quanto horizontal. Há várias maneiras possíveis de categorizar e articular os diversos passos ou degraus da escalada vertical e, muitas mais ainda, no caso da escalada horizontal. Como garantir que a outra parte vai entender certa resposta como pertencente ao mesmo degrau do incidente que originou a resposta, ou a um degrau acima, ou a um degrau abaixo, ou a vários degraus acima ou abaixo do nível de intensidade daquele incidente? Trata-se de matéria praticamente impossível de ser efetivamente negociada até mesmo com aliados (pelo menos em público), e ainda mais com adversários – afinal, isso quase equivaleria a atribuir a uma outra parte poder de veto sobre o tipo de resposta a ser dada. Por outro lado, mesmo uma declaração oficial poderia gerar oportunidades para que um adversário explorasse algum ponto cuja ambiguidade não tivesse sido identificada pela parte declarante, ou até mesmo gerar insegurança em algum aliado mais reticente. Assim, outras maneiras de sinalizar o entendimento de quais são os passos da escalada têm que ser encontrados, identificados, com todo o preço que tais sutilezas e informalidades podem acarretar em termos de compreensão – e, portanto, de reação – por parte de aliados e de adversários.

Dito de outro modo, *a estabilidade da dissuasão depende de encontrar e estabelecer formas, canais, até mesmo códigos diferentes para o diálogo, muitas vezes na forma de sinalizações embutidas em determinadas decisões tomadas e não tomadas, e, ainda, de habituarem-se as partes – aliados e adversários – a essas formas de diálogo*⁵³.

Vê-se, assim, que a estabilidade da dissuasão mútua depende de um processo que é integralmente político, e que está sujeito a todas as vicissitudes da interação política – inclusive a falhas de comunicação, erros de interpretação, pressões para decisões por interesses e motivos, em princípio, alheios aos aspectos internos de uma crise e mais ligados às posições domésticas dos diversos atores etc.

53 Schelling (1960), especialmente os capítulos 3 e 5.





Conclusões

A mera consideração das condições para a estabilidade da dissuasão mútua já revela o quanto é, na melhor das hipóteses, ingênua a noção de que armamentos nucleares seriam, em si mesmos, uma força para a paz. Há que se considerar ainda, porém, outras noções correlatas, decorrentes da mesma reificação ingênua dos armamentos e da desconsideração de processos e procedimentos.

A primeira delas é a de que a proliferação de armamentos nucleares poderia resultar em um certo nivelamento, uma redução do peso das assimetrias tradicionais em assuntos estratégicos e, em combinação com a grande capacidade destrutiva dos armamentos nucleares, a um desincentivo à guerra; ou, dito de outro modo, “mais pode ser melhor” (WALTZ, 1993):

- em primeiro lugar, já se viu que, dependendo das condições (p. ex., postura nuclear, configuração das forças, alerta antecipado, arranjos de comando e controle etc.), a destrutividade dos armamentos nucleares pode produzir fortes incentivos para o primeiro ataque e para *launch-on-warning*;
- em segundo lugar, os dispositivos e tecnologia de segurança dos artefatos quanto a detonações acidentais e quanto a tentativas de interferência, e a infraestrutura, a tecnologia e os procedimentos de alerta antecipado, de comando e controle, de comunicações (incluindo instalações seguras, postos de comando alternativos, incluindo os móveis etc.) – que não só podem contribuir para a diminuição daqueles riscos e incentivos, mas que são pré-requisitos para uma postura que os minimize – são caríssimos. Isso traz as seguintes implicações:
 - a obtenção de armamentos nucleares representa apenas uma parte do esforço e do custo de um arranjo completo, e esse esforço será menor na medida em que um ator disponha de infraestrutura para energia nuclear – e quanto mais completa tal infraestrutura, menores serão as dificuldades para a obtenção de armamentos nucleares. Assim, quanto mais pobre for o ator que obtiver armamentos nucleares, menor será a sua capacidade de dispor das condições de segurança, de alerta antecipado e de comando e controle para a gestão dos armamentos e dos processos de interação política relacionados. A falta dessas capacidades torna vulneráveis os armamentos nucleares do ator em questão; a posse de armamentos nucleares o torna alvo mais provável, e não menos provável, dos armamentos nucleares de outrem – inclusive em função





da maior probabilidade de que, numa situação de crise, o ator com menor capacidade venha a empregá-los por alguma falha de detecção ou de comando e controle;

- por outro lado, a indisponibilidade de capacidade de alerta antecipado e de comando e controle aumenta a probabilidade de que tal ator lance um ataque decorrente de falhas técnicas ou de pânico ou de usurpação de autoridade, o que presumivelmente produziria uma resposta nuclear da outra parte. Como isso só pode ocorrer se o ator mais pobre dispuser de armamentos nucleares, *a posse de armamentos nucleares por um ator mais pobre pode aumentar sua vulnerabilidade, e não diminuí-la; e aumenta a probabilidade de guerras envolvendo armamentos nucleares, ao contrário de reduzi-la.*
- em terceiro lugar, quanto maior a quantidade de armamentos nucleares (incluindo os meios de entrega), maior a capacidade retaliatória e, portanto, a capacidade coercitiva daí decorrente, devido à menor probabilidade de que uma grande parte dessa capacidade seja destruída por um primeiro ataque de um oponente; por outro lado, quanto menor a quantidade de armamentos nucleares, menos sobrarão após um primeiro ataque adversário, ou após um primeiro ataque próprio, limitando a força de dissuasão do país em questão. Ora, é evidente que atores mais ricos podem ter maiores quantidades de armamentos nucleares, ou, no mínimo, têm que fazer bem menos sacrifícios para obtê-los em grandes quantidades.
 - Em outras palavras, *armamentos nucleares intensificam as vantagens dos atores mais ricos e as vulnerabilidades e desvantagens dos atores mais pobres, ao invés de reduzi-las.*
- em quarto lugar, temos a questão da sobrevivência dos armamentos nucleares. Então, além da consideração óbvia da fortificação das instalações que os abrigam (que, incidentalmente, põe novamente em tela a disparidade de recursos financeiros), um elemento crucial da sobrevivência dos arsenais nucleares é a sua dispersão espacial, ou seja, a capacidade de fazer com que um adversário tenha que dispender mais armamentos para poder destruir armamentos do adversário. Ora, em princípio, quanto maior a extensão territorial de um país, maior a sua capacidade de dispersar seus armamentos; e a disponibilidade de saída para o mar aumenta-a significativamente, na medida em que esses possam ser desdobrados em submarinos. As implicações daí decorrentes são:





- *atores com maior extensão territorial têm significativas vantagens em termos de sobrevivência de seus arsenais nucleares, ao passo que atores muito pequenos ficam em extrema desvantagem;*
- *com isso, geram-se fortes incentivos para a redução dessa desvantagem, o que pode significar uma intensificação da busca para obtenção de espaço adicional: para um ator pequeno, cada ganho aparentemente pequeno pode significar um aumento significativo da capacidade de sobrevivência de sua capacidade retaliatória nuclear – e, se esse ganho pequeno for uma saída para o mar, o benefício pode ser imenso. Como é bem provável que esse espaço adicional tenha que ser obtido mediante recurso à força, a posse de armamentos nucleares por um ator pequeno do ponto de vista espacial gera incentivos adicionais para o emprego de força visando ao aumento da sua extensão territorial, ou seja, aumentasse a probabilidade de guerra, ao invés de diminuí-la;*
- *como o sucesso nessa empreitada é muito mais provável se se tratar de um ator mais bem armado, tentando aumentar seu espaço às custas de um ator menos bem armado, a posse de armamentos nucleares por atores muito pequenos aumenta o valor das vantagens em termos de forças convencionais, e não as diminui.*

A conclusão geral dessa discussão é que, ao contrário do que frequentemente se afirma, *todas as assimetrias tradicionais são reforçadas e intensificadas pela disponibilidade de armamentos nucleares*, e não o contrário.

Um outro ponto a destacar, e que é frequentemente negligenciado, é a importância da geografia para a estabilidade da dissuasão nuclear mútua. Já se mencionou sua importância em termos de extensão territorial para a sobrevivência dos armamentos nucleares e, portanto, para os incentivos para o primeiro ataque, e daí suas implicações para a probabilidade de lançamento de artefatos nucleares. Anteriormente, examinou-se já sua importância com relação à distância entre os arsenais, medida em termos de *time-on-target*. Viu-se que intervalos inferiores a 20 minutos necessariamente implicam aumento da probabilidade de que a decisão de lançar um ataque nuclear decorra de falhas de alerta antecipado e de problemas de comando e controle. O ponto a considerar aqui é que, quanto mais se multiplicarem os atores com capacidade nuclear, maiores as situações em que tal intervalo será menor que 20 minutos, às vezes menor que 10 minutos, e, além de tudo, em combinação com as demais assimetrias já mencionadas (riqueza, extensão territorial, capacidade bélica convencional), com isso multiplicando





substancialmente as oportunidades para a ocorrência de guerras nucleares impremeditadas. Cabe aqui apontar um importante fenômeno ao mesmo tempo político e cognitivo: há uma tendência a extrapolar-se acriticamente a vigência do equilíbrio dissuasório nuclear entre as superpotências da Guerra Fria para quaisquer situações envolvendo a disponibilidade de armamentos nucleares. Acostumou-se às consequências políticas do processo de produção da estabilidade dissuasória nuclear mútua, mas essas consequências foram reificadas: de certo modo, as condições necessárias para essa estabilidade foram esquecidas e progressivamente identificadas com a própria posse dos arsenais nucleares. Mesmo que todo o resto não tivesse muita importância, porém, a mera consideração dos problemas de *time-on-target*, que em si mesmo é função apenas da capacidade dos artefatos, da velocidade dos meios de entrega e da localização dos alvos, já seria suficiente para pôr em tela que a multiplicação de detentores de capacidade bélica nuclear – ou seja, a proliferação de armamentos nucleares – tende a aumentar, e não a diminuir, a probabilidade de ocorrência de guerras nucleares, a partir da dinâmica combinada de impremeditação e incentivos.

Mas o fato é que todo o resto tem extraordinária importância. A proliferação de armamentos nucleares faz crescer exponencialmente a probabilidade de erros de sinalização e de interpretação de sinais no processo de diálogo político caracterizado pela interação entre declarações, omissões, decisões concertadas, decisões unilaterais, acordos formais e informais, recusas declaradas e não declaradas, formais e informais, a acordos e convergências produzidas no tempo, respostas e audiências de respostas a incidentes e acidentes. Esses equívocos são tão mais prováveis quanto mais desacostumadas forem as partes a essas formas de diálogo e de interação política, e muito maiores ainda quanto maior for o número de recém-chegados.

Assim, armamentos nucleares não apenas não reduzem a necessidade de constante atividade política, inovação, persistência, monitoramento, imposição de custos e oferta de incentivos: eles intensificam e tornam tais processos e atividades muito mais complexos, muito mais sujeitos a erros e muito mais delicados em função da gravidade das consequências de determinados fracassos. O estresse sobre o sistema de interações políticas posto pelos armamentos nucleares é muito grande, e isso nunca é uma boa coisa.

Daí não decorre que a eliminação completa dos arsenais nucleares, ou *Global Zero*, como se vem chamando, seja necessariamente desejável. Independente da grande dificuldade em eventualmente atingir tal objetivo, o maior problema reside





em como gerar expectativas críveis de que nenhum ator vá ser capaz de burlar os arranjos e adquirir ou readquirir arsenais nucleares antes que outros possam fazê-lo – o que daria a esse ator um monopólio sobre os armamentos nucleares e a capacidade de valer-se deles para assegurar esse monopólio e aumentar seus arsenais. Evidente, o ator que o conseguisse, muito provavelmente, seria um ator rico e poderoso, com menos sujeição a restrições normativas, domésticas ou internacionais⁵⁴. Trata-se do problema de construir-se a *dissuasão estável contra o rearmamento*⁵⁵. Essa é talvez a questão mais negligenciada no debate sobre as dinâmicas políticas relacionadas ao mundo dos artefatos nucleares⁵⁶.

Referências

- BABBITT, Albert E. Command Centers. In: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution, 1987, p. 322-351.
- BALL, Desmond J. The Counterforce Potential of American SLBM Systems. *Journal of Peace Research*, v. 14, n. 1, 1977, p. 23-40.
- BALL, Desmond. *Targeting for Strategic Deterrence*. London, International Institute for Strategic Studies (Adelphi Papers n. 185), 1983
- BALL, Desmond; RICHELSON, Jeffrey. (ed.). *Strategic Nuclear Targeting*. Ithaca (NY), Cornell University Press, 1988
- BLAIR, Bruce G. *Strategic Command and Control: Redefining the Nuclear Threat*. Washington (DC), Brookings Institution. 1985
- BLAIR, Bruce G. Alerting in Crisis and Conventional War. In: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. 1987, p. 75-120.
- BRACKEN, Paul. *The Command and Control of Nuclear Forces*. New Haven, Yale University Press. 1983, p. 179-237.
- BRACKEN, Paul. Delegation of Nuclear Command Authority. In: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. 1987, p. 352-372.

54 Esse ponto é explorado por Iklé (1961) e retomado por Roberts (2001).

55 A identificação da importância e os primeiros tratamentos do assunto podem ser encontrados em Schelling e Halperin (1961), Schelling (1962); o tema é retomado em Schelling (2009).

56 O autor vem trabalhando esse tema, mas restrições de espaço impedem a sua discussão neste texto.





- BRANDS, Jr, H.W. Testing Massive Retaliation: Credibility and Crisis Management in the Taiwan Strait. *International Security*, v. 12, n.4, Spring 1988, p. 124-151. [Reproduzido em Lynn-Jones, Sean M.; Miller, Steven E.; Van Evera, Stephen. (eds.) 1990. *Nuclear Diplomacy and Crisis Management*. Cambridge (Mass.), The MIT Press. pp. 228-255.]
- BRODIE, Bernard. The Anatomy of Deterrence. *World Politics* v. 11, n. 2, 1959, January, p. 173-191.
- CARTER, Ashton B. Communications Technologies and Vulnerabilities. In: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. 1987a, p. 217-281.
- CARTER, Ashton B. Sources of Error and Uncertainty. In: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. 1987b, p. 611-640.
- CHANG, Gordon H. To the Nuclear Brink: Eisenhower, Dulles, and the Quemoy-Matsu Crisis. *International Security* v. 12, n. 4, Spring 1988, p. 96-122. [Reproduzido em Lynn-Jones, Sean M.; Miller, Steven E.; Van Evera, Stephen. (eds.) 1990. *Nuclear Diplomacy and Crisis Management*. Cambridge (Mass.), The MIT Press. pp. 200-227.]
- COTTER, Donald R. Peacetime Operations: Safety and Security. In: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. 1987, p. 17-55.
- DAVIS, Lynn E.; SCHILLING, Warner R. All You Ever Wanted To Know About MIRV and ICBM Calculations But Were Not Cleared to Ask. *The Journal of Conflict* v. 17, n.2, June 1973, p. 207-242.
- DELPECH, Thèrèse. *Nuclear Deterrence in the 21st Century: Lessons from the Cold War for a New Era of Strategic Piracy*. Santa Monica (CA), Rand Corporation. 2011.
- FEARON, James D. Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs. *Journal of Conflict Resolution*, v. 41, n. 1, February 1997, p. 68-90.
- FEAVER, Peter D. Neoptimists and the enduring problem of nuclear proliferation. *Security Studies*, v. 6, n. 4, summer 1997, p. 93-125.
- FREEDMAN, Lawrence. 3rd. Edition. *The Evolution of Nuclear Strategy*. London, Palgrave MacMillan. 2003.
- GAVIN, Francis J. *Nuclear Statecraft: History and Strategy in America's Atomic Age*. Ithaca (NY), Cornell University Press. 2012.
- GLASSER, Robert D. Enduring Misconceptions of Strategic Stability: The Role of Nuclear Missile-Carrying Submarines. *Journal of Peace Research*, v. 29, n. 1, February 1992, p. 23-37.





- IKLÉ, Fred C. *On the Risk of Accidental or Unauthorized Nuclear Detection*. Santa Monica (CA), Rand Corporation. 1958.
- IKLÉ, Fred Charles. After Detection – What?. *Foreign Affairs*, v. 39, n. 2, Jan. 1961, p. 208-220.
- JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton (NJ), Princeton University Press. 1976.
- KAHN, Herman. *On Thermonuclear War*. Princeton (NJ), Princeton University Press. 1961a.
- KAHN, Herman. The Arms Race and Some of Its Hazards. In: Brennan, Donald G. *Arms Control, Disarmament, and National Security*. New York, George Braziller, 1961b, p. 89-121.
- KAHN, Herman. *On Escalation: Metaphors and Scenarios*. New York, Frederick A. Praeger. 1965.
- KAHN, Herman. 1969. “Os Degraus da Escalada”. in: Kahn, Herman. 1969. *A Escalada: Metáforas e Cenários*. Rio de Janeiro, Edições Bloch. pp. 73-94.
- KAPLAN, Fred M. *The Wizards of Armageddon*. New York, Simon & Schuster. 1983
- KARTCHNER, Kerry. Deterrence. In: CRODDY, Eric A.; WIRTZ, James J.; LARSEN, Jeffrey A. (eds.). *Weapons of Mass Destruction: An Encyclopaedia of Worldwide Policy, Technology, and History, Vol. II: Nuclear Weapons*. Santa Barbara (CA), ABC-CLIO. 2005, p. 106-109.
- KELLEHER, Catherine McArdle. Nato Nuclear Operations. In; in: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. 1987, p. 445-469.
- MARTIN, Lisa. Credibility, Costs, and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions. *World Politics* v. 45, n.3, April 1993, p. 406-432.
- MEARSHEIMER, John J. Back to the future: Instability in Europe After the Cold War. *International Security*, v.15, n.1, 1994. p. 5-56.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W.W. Norton. 2001.
- NATION, Joseph E. (ed.). *The De-escalation of Nuclear Crises*. New York, St. Martin's Press. 1992.
- POSEN, Barry R. *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risks*. Ithaca, Cornell University Press. 1991, Chapter 1. pp. 1-23.
- ROBERTS, Brad. Revisiting Fred Iklé's 1961 Question, 'After Detection – What?'. *The Nonproliferation Review*, v. 8, n. 1, Spring 2001, p. 10-24.
- SAGAN, Carl. Nuclear War and Climatic Catastrophe: Some Policy implications. *Foreign Affairs* v. 62, n. 2, 1983-1984, p. 257-292.





- SAGAN, Scott D. Nuclear Alerts and Crisis Management. *International Security*, v. 9, n. 4, Spring, 1985, p. 99-139. [Reproduzido em Lynn-Jones, Sean M.; Miller, Steven E.; Van Evera, Stephen. (eds.) 1990. *Nuclear Diplomacy and Crisis Management*. Cambridge (Mass.), The MIT Press. pp. 159-199.]
- SAGAN, Scott D. More Will Be Worse. In: SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. 1993. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York, W.W. Norton & Company, 1993a, p. 47-92.
- SAGAN, Scott D. *The Limits of Safety: Organizations, accidents, and nuclear weapons*. Princeton (NJ), Princeton University Press. 1993b
- SHELLING, Thomas C. The Role of Deterrence in Total Disarmament. *Foreign Affairs*, v. 40, n. 3, April 1993b, p. 392-406.
- SHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. New Haven, Yale University Press. 1966, p. 1-91.
- SHELLING, Thomas C. *The Strategy of Conflict*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press. 2003 [1960].
- SHELLING, Thomas C. A World Without Nuclear Weapons?. *Daedalus*, v. 138, n. 4, Fall 2009, p. 124-129.
- SHELLING, Thomas C.; HALPERIN, Morton H. *Strategy and Arms Control*. New York, The Twentieth Century Fund. 1961.
- SLOAN, Stanley R. Flexible Response. In: CRODDY, Eric A.; WIRTZ, James J.; LARSEN, Jeffrey A. (eds.). *Weapons of Mass Destruction: An Encyclopaedia of Worldwide Policy, Technology, and History, Vol. II: Nuclear Weapons*. Santa Barbara (CA), ABC-CLIO. 2005, p. 135-137.
- SLOCOMBE, Walter. Preplanned Operations. In: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. 1987, p. 121-141.
- STEIN, Peter; FEATHER, Peter. *Assuring Control of Nuclear Weapons: The evolution of Permissive Action Links*. Lanham (MD), University Press of America. 1987.
- STEINBRUNER, John D. Launch Under Attack. *Scientific American*, v. 250, n. 1 January 1984, p. 37-47.
- STEINBRUNER, John D. Choices and Trade-offs. In: CARTER, Ashton B.; STEINBRUNER, John D.; ZRAKET, Charles A. (eds.). *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. 1987, p. 535-554.
- THAYER, Bradley A. The Risk of Nuclear Inadvertence: A Review Essay. *Security Studies*, v. 3, n. 3, 1994, p. 428 - 493.
- WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill. 1979.





- WALTZ, Kenneth N. More May Be Better. In: SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York, W.W. Norton & Company, 1993, p. 1-46.
- WALTZ, Kenneth N. 2012. “Why Iran should get the bomb”. *Foreign Affairs* 91 (4). pp. 2-5.
- WELCH, Jasper. 1989. “Assessing the Value of Stealthy Aircraft and Cruise Missiles.” *International Security* 14 (2), Autumn. pp. 47-63.
- WOHLSTETTER, Albert. The Delicate Balance of Terror. *Foreign Affairs*, v. 37, n. 2, January 1959, p. 211-234.
- ZRAKET, Charles A. Strategic Command, Control, Communications, and Intelligence. *Science*, New Series, v. 224, n. 4655. (Jun. 22, 1984), p. 1306-1311.





As políticas industrial e infraestrutural durante o governo Lula: implicações e desafios da adoção do modelo do Estado Logístico para o Brasil

Industrial and infrastructural policy in Lula government: implications and challenges of adopting the logistical state model for Brazil

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.232

Fernando Dall'Onder Sebben¹

Pedro Perfeito da Silva²

Resumo

O artigo concentra-se na análise da política industrial brasileira durante o governo Lula (2003-2010) e dos projetos associados à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Em ambos, observa-se um modelo de desenvolvimento, próximo ao que denominamos Estado Logístico – tipo ideal, diferente do conceito de Amado Cervo, que surge da confluência de um alto nível de autonomia inserida com políticas de corte horizontal, as quais buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional e regional. Assim, há uma mútua influência entre as políticas, pois o sucesso da IIRSA promove a integração do mercado sul-americano com o do Pacífico, ampliando a pressão sobre a indústria brasileira, enquanto a política industrial reforça uma estrutura produtiva baseada no setor primário e na indústria tradicional, dificultando a integração regional.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Integração Sul-Americana; Política Industrial; Política de Infraestrutura.

1 Analista Legislativo do Senado Federal, doutor pelo PPGEEI-UFRGS.

2 Estudante de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

Artigo recebido em 17/11/2015 e aprovado em 27/05/2016.





Abstract

The article focuses on the analysis of the Brazilian industrial policy under Lula (2003-2010) and projects associated with the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). In both, there is a development model, close to what we call Logistic State – ideal type, different from the concept of Amado Cervo, which arises from the confluence of a high level of autonomy inserted with horizontal policies, which seek to strengthen comparative advantages of national and regional production system. Thus there is a mutual influence between policies, because the success of IIRSA promotes the integration of the South American market with the Pacific, increasing the pressure on the Brazilian industry, while industrial policy strengthens a productive structure based on the primary sector and traditional industry, hindering the regional integration.

Keywords: Development; South American Integration; Industrial Policy; Infrastructure Policy.

Introdução

O artigo analisa a política industrial brasileira durante o governo Lula (2003-2010) e os projetos associados à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nas duas dimensões, parte-se de um modelo semelhante de intervenção estatal, tanto a respeito da cooperação entre Estado e sociedade quanto no que tange ao escopo das medidas estatais postas em prática. Tal modelo de desenvolvimento aproxima-se ao que denominamos Estado Logístico – tipo ideal³ que surge da confluência de um alto nível de autonomia inserida com políticas (industriais e infraestruturais) de corte predominantemente horizontal, reforçando as vantagens comparativas do sistema produtivo.

A observação da política industrial nacional e dos projetos infraestruturais regionais revela uma influência mútua entre tais dimensões, pois as medidas horizontais na infraestrutura regional diminuem os custos associados à importação, contribuindo para a crise da indústria brasileira. Na mesma linha, a política industrial interna, caracterizada por uma maioria de medidas horizontais e voltadas ao reforço das vantagens comparativas, não logrou incentivar a integração produtiva regional – que poderia fortalecer grupos sociais interessados em projetos

3 “A forma bastante usual de construir conceitos nas ciências humanas é através da elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana. Nesta, como é sabido, cada categoria é definida através de um conjunto de atributos ao qual se chega a partir de um exercício da razão, sem se esperar, na realidade fática, que se encontrem todos os atributos nas diferentes situações concretas ou casos. Os conceitos, então, são construtos mentais e a aproximação entre eles e o real é sempre probabilística” (FONSECA, 2014, p. 3-4)





infraestruturais voltados ao mercado interno regional – e permitiu a manutenção de uma inserção externa baseada na exportação de bens primários.

Tal argumento principal será aprofundado ao longo das seguintes etapas analíticas, dispostas, respectivamente, nas próximas seções: i) exposição do conceito de Estado Logístico, diferente do empregado por Amado Cervo; e ii) uma breve avaliação da política industrial brasileira e dos projetos infraestruturais regionais. Por fim, observar-se-á a mútua influência entre as duas dimensões de políticas estatais.

Estado Logístico: a reformulação do conceito

Amado Cervo formulou o conceito de Estado Logístico, referente a um “paradigma” de política externa capaz de superar as heranças do subdesenvolvimento. Trata-se de uma síntese entre os modelos desenvolvimentista e liberal, que objetiva “atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e a saída da condição de esmoleiro internacional” (CERVO, 2008, p. 86). O modelo teria como foco o “apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2008, p. 87)⁴. Tal paradigma passou a ser comumente tratado enquanto sinônimo de políticas públicas promotoras do desenvolvimento, sobretudo a partir da década de 2000. Estaria associado, por exemplo, ao aumento do consumo, das exportações e do crescimento do Brasil. Todavia, embora ele represente avanços em relação ao paradigma neoliberal, requer uma análise crítica sobre seus fundamentos e resultados para o desenvolvimento nacional. Assim, a partir das variáveis da política industrial e da infraestrutural, questiona-se o conceito proposto pelo autor, no sentido de questionar seus fundamentos e poder melhor observar seus impactos, sobretudo para a estrutura produtiva.

Desse modo, neste trabalho, em contraste à perspectiva de Cervo (2008b), procura-se ir além da descrição conceitual do Estado Logístico. Mais do que mapear seus atributos e simplesmente apontar normativamente o perfil desejado do tipo de intervenção estatal, como faz o autor, objetiva-se investigar de que

4 No caso brasileiro, o Estado Logístico apresentaria as seguintes características: a) o controle do processo de privatização; b) a criação de grandes empresas (mineração, siderurgia, indústria aeronáutica e espacial); c) o reforço da capacidade empresarial do país e a aplicação da ciência e tecnologia assimiladas; d) os mecanismos de proteção diante de capitais especulativos; e) a política de defesa nacional (CERVO; BUENO, 2002, p. 460-61). Ademais, é componente essencial do modelo “a agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e a os investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança” (CERVO, 2008, p. 87).





modo operam as relações entre Estado e mercado e, em especial, como elas interagem com as diferentes políticas de infraestrutura. A partir da análise da literatura existente, propor-se-á um *novo conceito* de Estado Logístico, capaz de ser construído a partir de duas variáveis: escopo das políticas estatais e relação entre Estado e sociedade.

Assume-se que, nos países em desenvolvimento, determinados tipos de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, articulados com políticas industriais, podem permitir a dinamização de regiões pobres e, dessa forma, reduzir a desigualdade. Tais investimentos podem induzir o surgimento de indústrias, nacionais ou integradas a outros países. Nesse cenário, reduz-se a força política das elites exportadoras e a dependência de recursos naturais. O Estado aumenta sua capacidade extrativa e distributiva, bem como obtém meios físicos de aumentar sua presença no território, oferecendo serviços públicos. Todavia, a desconexão entre as políticas industriais e de infraestrutura também pode trazer resultados adversos, conforme se procurará demonstrar⁵.

O conceito aqui proposto de Estado Logístico⁶ combina um alto nível de autonomia inserida com políticas industriais e infraestruturais de corte horizontal, as quais buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional. Os pressupostos teóricos do Estado Logístico residem, portanto, em uma visão específica sobre o papel das instituições e do Estado, especialmente no sentido de reduzir a atuação estatal e de ampliar a liberdade dos agentes privados. Por essa ótica, a garantia dos direitos de propriedade constitui variável central, visto que aumentaria a credibilidade das regras do jogo e, dessa forma, majoraria a previsibilidade das interações. Nesse sentido, reformas como, por exemplo, dos poderes judiciários e a constituição de bancos centrais independentes sinalizariam um caráter neutro da intervenção estatal. Com efeito, haveria uma alteração na estrutura de recompensas da sociedade: o ambiente para a atividade produtiva seria fortemente otimizado, de modo a aumentar a participação do setor privado e permitir que ele desenvolva suas vantagens comparativas.

Dessa forma, o presente conceito do Estado Logístico aproxima-se da visão do Banco Mundial em seu relatório de 1994, *Infrastructure for Development*.

5 Cabe mencionar, ainda, as características estruturais da América do Sul, que combinam um padrão histórico de desigualdade socioeconômica com a presença de elites exportadoras. Observa-se, como resultado dessa trajetória, a menor capacidade de o Estado atingir o território nacional e incluir diferentes grupos sociais. Trata-se das “áreas marrons” (O’DONELL, 1993), áreas em que a presença do Estado é mínima ou mesmo inexistente, de modo que predomina a falta de direitos e de acesso à ordem legal.

6 Tal conceito, obviamente, difere de sua formulação mais conhecida, de Cerro (2008).





Influenciado pelo contexto da época, o relatório sugere três medidas aos governos a respeito das políticas públicas de infraestrutura: 1) aplicar princípios comerciais de operação na infraestrutura (autonomia gerencial e financeira, orçamentos baseados nas receitas dos usuários); 2) aumentar a competição, expandindo a participação do setor privado; 3) ampliar a participação dos usuários, em diversas fases da política pública (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 8).

Entre as premissas do relatório, destaca-se o entendimento de que o desempenho da infraestrutura não está relacionado ao nível de renda do país, mas, sim, a políticas setoriais. Para tanto, a variável chave estaria nos Estados serem capazes de prover ambientes institucionais favoráveis às forças de mercado.

Em termos teóricos, tal visão também está associada às premissas de North e Weingast (1989), para os quais as instituições políticas precisam ser capazes de limitar a intervenção do Estado, de modo que os direitos privados e os mercados prevaleçam: essas são as condições fundamentais do crescimento econômico. Com premissas semelhantes, Acemoglu e Robinson (2012) explicam o papel das instituições inclusivas que, ao garantir a propriedade privada e a concorrência, favorecem a inovação tecnológica e, por conseguinte, o crescimento sustentado. Haveria, por essa ótica, um ciclo virtuoso mediante o qual as instituições políticas e econômicas inclusivas se reforçariam mutuamente, garantindo a pluralidade e a democracia e, ao mesmo tempo, diminuindo as chances de surgirem relações extrativas ou um governante autoritário.

Vale à pena destacar que a interação entre as variáveis independentes (grau de autonomia inserida do Estado em questão; o predomínio de políticas industriais e infraestruturais horizontais ou verticais) dá origem a diferentes tipos ideais em termos de modelo de desenvolvimento (variável dependente)⁷, o qual diz respeito ao padrão de políticas públicas adotado e seu impacto previsto para a estrutura de produção de um país e, dessa forma, para o conjunto de sua sociedade. Sendo assim, por constituírem políticas públicas, tais tipos ideais são classificados como “Estados”; a adjetivação de cada um deles revela seu impacto esperado sobre a estrutura produtiva e, indiretamente, sobre a sociedade.

Tal impacto sobre a estrutura produtiva está associado à noção de mudança estrutural: “processo de longo prazo pelo qual os países experimentam a transformação e a diversificação de suas estruturas produtivas e tecnológicas e, como resultado, da composição de suas demandas intermediária e final” (UNIDO, 2013, p. 30). Observa-se se as variáveis dependentes contribuem para reproduzir

7 Os Estados caracterizados por um baixo grau de autonomia inserida não serão tratados no presente artigo.





ou alterar essas estruturas produtivas, principalmente a indústria e a economia de recursos naturais (*commodities*).

Nesse sentido, há uma clara diferença entre o Estado Logístico e o Estado Desenvolvimentista, ainda que compartilhem um alto nível de autonomia inserida⁸. O primeiro tem como objetivo principal o reforço a vantagens comparativas – e, conseqüentemente, da posição do país na divisão internacional do trabalho e no paradigma tecnológico vigente – por meio de um conjunto de projetos de caráter horizontal. Já o segundo desenha políticas verticais com a intenção de transformar a estrutura produtiva e a posição econômica internacional do país, a partir da promoção de setores estratégicos por sua capacidade de gerar sinergias, inovações tecnológicas e demanda para as exportações nacionais⁹. Dito isso, passa-se ao detalhamento das variáveis independentes.

As relações Estado-Sociedade e a Autonomia Inserida

O conceito de Autonomia Inserida é originado a partir da formulação de Peter Evans que, a partir das relações entre Estado e sociedade, explica o maior ou menor sucesso dos países em seus processos de desenvolvimento. Significa a combinação entre coerência interna do Estado, com sua capacidade de conexão externa, e a sociedade, a fim de promover a transformação industrial (EVANS, 1993). Embora a autonomia inserida seja um atributo típico do Estado Desenvolvimentista, entende-se que constitui uma variável, com níveis oscilantes, de modo que pode ser utilizada para examinar outros casos que não o *developmental state*. Duas dimensões importam para examinar o relacionamento entre setor público e privado: autonomia e parceria.

A *parceria* diz respeito a “um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação” (EVANS, 2004, p. 93). Trata-se

8 Em termos históricos, é possível apontar o governo Juscelino Kubitschek (1956-61), no Brasil, como exemplo de Estado Desenvolvimentista, e o governo coalizão política da Concertación (1990-2010), no Chile, como exemplo de Estado Logístico.

9 Na origem do conceito de Estado Desenvolvimentista, estão as explicações do subdesenvolvimento sul-americano a partir de causas tais como a exploração das grandes potências sobre os países periféricos, o relativo atraso tecnológico, o predomínio da exportação de produtos primários, a herança colonial, entre outras. Indicadores de distribuição de renda, concentração da propriedade de terras, pobreza e analfabetismo ilustram esse quadro negativo. Para revertê-lo, defendem-se mudanças estruturais nas economias nacionais mediante a intervenção governamental nas áreas de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, defesa, ciência e tecnologia, bem como o uso de uma política comercial agressiva combinada com ações de fortalecimento da indústria.





do grau de sinergia entre a burocracia e os grupos privados no processo de transformação industrial.

A *autonomia*, por sua vez, refere-se ao grau de independência da burocracia em relação ao capital privado nacional. O excesso daquela leva a um Estado predatório, avesso ao capital nacional, ou até mesmo a um desinteresse pelo setor privado. Já sua falta abre caminho à captura do Estado por grupos particulares e ao patrimonialismo.

As duas dimensões são complementares: “Um aparato de Estado robusto e coerente facilita a organização de um capital industrial: uma classe organizada de industriais facilita um projeto conjunto de industrialização, que por sua vez legitima tanto o Estado quanto os empresários” (EVANS, 2004, p. 291). Em relação ao papel de cada uma das dimensões, o autor afirma: “A parceria é necessária para obter informações e implementar políticas, mas sem a autonomia a parceria vai se degenerar em um supercartel” (EVANS, 1993; 2004, p. 91).

Os Estados do Leste Asiático seriam exemplos de níveis ótimos nas duas dimensões. O MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) japonês foi central na industrialização japonesa, visto que orientava o capital privado em direção a um processo de industrialização com crescente sofisticação tecnológica, mas guardava suficiente distanciamento para não ser capturado pelos interesses particulares do empresariado local. A Coreia do Sul, marcada pela simbiose entre o Estado e os *chaebols*, e Taiwan, também podem ser considerados casos exemplares.

Na mesma linha, Rodrik (2004) afirma que um arcabouço institucional capaz de equilibrar parceria e autonomia é mais importante do que a forma precisa que a política pública pode assumir. De fato, a dicotomia entre Estado e mercado perdeu espaço na era pós Consenso de Washington, ao passo de haver um relativo consenso de que “o desenvolvimento do moderno capitalismo depende de uma interação entre mercado e mecanismos fora dele” (PERES; PRIMI, 2009, p. 15). Por isso, o grau de Autonomia Inserida constitui variável decisiva para, combinada com o tipo de política industrial e infraestrutural, explicar a estratégia de desenvolvimento adotada pelos países.

O escopo das políticas industriais e infraestruturais

A relação entre as políticas públicas industriais e de infraestrutura não é algo novo na história. Perez (2002) demonstra que cada revolução tecnológica está associada a um conjunto de infraestruturas típico do paradigma tecnoprodutivo.





Por exemplo, a chamada Era do Aço e das Ferrovias foi marcada pelas ferrovias que, combinadas com navios de aço e telégrafo, criaram redes transcontinentais de comércio e produção. A Era da Informação combina a produção de microeletrônica com a infraestrutura de comunicação (internet). A associação entre novas tecnologias, indústrias e infraestrutura ocorre em cada uma das cinco revoluções tecnológicas categorizadas pela autora.

Justin Lin e Ha-Joon Chang (2009) realizaram um debate acerca do papel do Estado e da política industrial nos países em desenvolvimento, com implicações que dizem respeito à infraestrutura. Para Lin, devido à existência de falhas de mercado, como externalidades sobre a informação¹⁰ e problemas de coordenação, o Estado deve apoiar o surgimento de empresas e setores que façam uso das vantagens comparativas de um país, determinadas com base na dotação de fatores (trabalho, capital, recursos naturais)¹¹. Por isso, defende um “Estado Facilitador”, que apoie o setor privado a extrair o máximo de suas vantagens. Para ele, se adotada essa estratégia, a evolução das vantagens de um país, a passagem de um ramo de produção para outro mais avançado, ocorrerá naturalmente – como teria sido o caso da Coreia do Sul, que teria iniciado com indústrias intensivas em mão de obra, acumulado capital e migrado naturalmente para setores mais dinâmicos.

Já Chang entende que essa evolução passo a passo não se sustenta: é preciso desafiar as vantagens comparativas a fim de avançar em setores intensivos em capital e tecnologia. Para progredir, o país necessita ingressar em indústrias, mesmo que sua dotação seja incompatível, como teria sido o caso sul-coreano e finlandês. Segundo o autor, a acumulação de capital não é um processo abstrato, requer planejamento governamental e ações práticas. A racionalidade dos agentes é limitada e existe incerteza. Por isso, as empresas precisam ser subsidiadas e protegidas, como o foram em diversos países desenvolvidos que transformaram com sucesso sua estrutura produtiva (CHANG, 2002).

À luz desse debate, e considerando os impactos diferenciados entre economias baseadas em recursos e em manufaturas, bem como a importância das capacidades produtivas e tecnológicas para a mudança estrutural, as políticas industriais e infraestruturais podem ser mecanismos de reprodução ou de transformação socioeconômica. Com base na classificação das políticas industriais (PERES; PRIMI,

10 Diz respeito à possibilidade de alguma empresa produzir inovação, arcando com seus custos, e ela ser utilizada por competidores e imitadores que não compartilharam o ônus (*free rider*).

11 Refere-se ao papel que o Estado deve exercer para suprir carências em capital humano, físico e institucional, de modo a coordenar as mudanças e induzir melhorias.





2009, p. 12-13; COUTINHO et al., 2012, p. 105; CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 41), construiu-se um modelo analítico que diferencia as políticas de infraestrutura entre horizontais e verticais¹². Vale dizer que as políticas governamentais concretas não são compostas de medidas de apenas um escopo, de modo que, neste trabalho, considera-se o sentido das políticas industriais e infraestruturais, ou seja, o caráter predominante das medidas formuladas e, principalmente, implementadas.

Além disso, as duas formas de política também podem ser diferenciadas quanto ao nível de complexidade. A política horizontal, basicamente, requer identificar gargalos logísticos, permitir que as cadeias produtivas fluam e que o mercado automaticamente se ajuste à melhoria de condições. Portanto, seu nível de complexidade é reduzido. Por outro lado, a política vertical exige a coordenação com outras políticas públicas, em especial a industrial. É preciso que o Estado leve em conta, em seu planejamento, sinergias potenciais entre infraestrutura, indústria e serviços. Por isso, seu nível de complexidade é mais elevado e requer maior capacidade estatal.

As políticas horizontais não buscam alterar a estrutura produtiva de determinada economia, mas, sim, aumentar a eficiência, tendo como objetivo a alocação ótima de recursos escassos. Tais políticas conferem uma centralidade teórica ao mercado, já que o funcionamento sem falhas desse implicaria na melhor informação dos agentes, que racionalmente empregariam fatores e distribuiriam recursos da melhor forma possível. Nesse sentido, qualquer intervenção estatal no mecanismo de mercado deve ser condicionada a problemas preexistentes, bem como a efeitos amplos, que afetem igualmente agentes e setores e que, principalmente, não gerem poder de mercado.

Em relação à estrutura produtiva, a política horizontal pretende ser neutra. Todavia, é preciso ressaltar que a neutralidade acaba por privilegiar alguns setores (RODRIK, 2008, p. 6; PERES; PRIMI, 2009, p. 38). Assim, uma intervenção neutra pode acelerar o avanço de setores, não necessariamente os mais eficientes no longo prazo (CHANG, 2008), que já se encontram em posição de vantagem em determinada estrutura produtiva.

Em termos práticos, as políticas horizontais industriais e infraestruturais reforçam as vantagens comparativas, afinal, ampliam a eficiência do sistema econômico sem engendrar mudanças estruturais. São exemplos de políticas

12 Uma terceira possibilidade de classificação seria como “política de fronteira”. De viés schumpeteriano também, na indústria, corresponderia a setores como bio e nanotecnologia; na infraestrutura, o projeto do elevador espacial seria um exemplo. Esse tipo de política foge ao escopo desse trabalho.





desse corte na indústria: isenções fiscais ou subsídios de alcance amplo, medidas institucionais que elevam a transparência das trocas no mercado, promoção comercial, defesa da propriedade intelectual, entre outros. Já no que tange às políticas de infraestrutura, destacam-se obras que facilitam a conexão de dois ou mais territórios, mediante rodovias, hidrovias ou ferrovias, de modo a reduzir custos logísticos para a estrutura produtiva existente, isto é, a infraestrutura atua em favor da ampliação de vantagens comparativas existentes. É o caso, por exemplo, de ferrovias projetadas para reduzir o custo de transporte de minério de ferro ou soja.

Já as políticas verticais pressupõem a seleção de projetos e setores prioritários a partir de uma visão estratégica. Seu objetivo é construir capacidades produtivas e tecnológicas. Embora possam gerar benefícios, não são intrinsecamente qualificadas como positivas: a escolha de projetos e a construção das capacidades podem ser equivocadas. Em maior ou menor grau, encara-se o mercado como uma construção política, de modo que “as regras do jogo” e “os ganhadores e os perdedores” podem ser determinados de acordo com as necessidades coletivas da sociedade em questão (CHANG, 2000), abrindo espaço para outra dimensão da intervenção estatal.

A política vertical parte do pressuposto de que o mercado, por si só, é incapaz de gerar transformação e garantir bem-estar social. O mercado não garante alocação de recursos com retornos crescentes (PERES; PRIMI, 2009, p. 18). Mais do que isso, em razão do próprio funcionamento do sistema econômico, que carece de mecanismos de ajuste automático (PERES; PRIMI, 2009, p. 20), o Estado precisa formular esse tipo de políticas. Se as instituições governamentais não detêm informação perfeita, o mercado da mesma forma não a possui (RODRIK, 2004, p. 40). Em tal perspectiva, a eficácia, entendida no sentido de atender aos objetivos estratégicos nacionais, sobrepõe-se à eficiência (PERES; PRIMI, 2009, p. 20).

Como dispensam a neutralidade, as políticas verticais podem promover desequilíbrios, assimetrias que transformam a produção, no sentido proposto por Hirschman (1961). Dessa forma, visam à geração de encadeamentos para trás e para frente. Tanto nas políticas industriais quanto nas infraestruturais, a posição da economia nacional (ou regional) na divisão internacional do trabalho é uma variável chave na conformação da intervenção estatal. Nas primeiras, segundo Freeman e Soete (1997), fortalecem-se setores, seja pelo seu peso na demanda global (políticas keynesianas), seja pela sua capacidade de engendrar inovações tecnológicas (políticas schumpeterianas). Nas segundas, as obras de energia ou transporte são articuladas à consolidação do mercado interno nacional (ou





regional), ao fortalecimento de novas atividades e à ampliação da competitividade de uma determinada economia.

Em termos práticos, as políticas verticais abordam os problemas econômicos de forma dinâmica, desafiando as vantagens comparativas e promovendo mudanças nas estruturas social e econômica. São exemplos de políticas industriais desse tipo: incentivos fiscais a setores prioritários, política de compras governamentais, crédito público direcionado e subsidiado, promoção de inovação a partir de gastos militares e até mesmo produção estatal em setores estratégicos. Já no caso da infraestrutura, há medidas como obras de transporte, que favorecem a integração produtiva de uma economia, obras de energia, que ampliam a capacidade produtiva, e obras de comunicações, com o mesmo sentido (expansão da rede de fibra ótica, por exemplo), ou infraestrutura de apoio para indústrias portadoras de futuro.

A política industrial brasileira e a política infraestrutural sul-americana entre 2003 e 2010

Nesta seção, traçar-se-á uma avaliação da política industrial brasileira e da política infraestrutural sul-americana ao longo dos anos 2000, com destaque para o período referente ao governo Lula. Vale retomar que este artigo caracteriza ambas como próximas ao tipo ideal do Estado Logístico, apresentado na seção anterior. Mais do que isso, entende-se que há pontos de contato e influências entre tais políticas.

Quanto à política industrial, a década foi marcada por dois conjuntos de medidas: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Ambas foram formuladas e executadas em um contexto de desindustrialização, podendo ser caracterizadas, por um lado, pela retomada da dimensão estratégica da política industrial no seio da agenda governamental e pelos avanços em termos de autonomia inserida na relação entre Estado-setor industrial e, por outro lado, por problemas de coordenação e execução das ações planejadas. Esse último ponto é de fundamental importância na aproximação ao Estado Logístico da política industrial brasileira, afinal, tais problemas e a amplitude dos projetos listados fazem com que a formulação se caracterize por um misto de medidas horizontais e verticais, mas que os limites da capacidade estatal engendrem um desequilíbrio na implementação dos projetos. Nesse sentido, a PITCE e a PDP guardam um sentido horizontal, o qual passa pelas dificuldades do Estado brasileiro na execução de medidas verticais, caracterizadas por um nível maior de complexidade e coordenação com demais políticas.





No que tange à dimensão infraestrutural, a IIRSA, em seu formato original, vigorou de 2000 a 2009, quando foi incorporada como foro técnico ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL. Em um contexto de crescente enfraquecimento das indústrias sul-americanas, tal política opunha-se, em tese, aos chamados “corredores de exportação”: rodovias, ferrovias e hidrovias que serviam somente para o escoamento da produção. Por isso, projetos de infraestrutura conectados por eixos centrais de desenvolvimento, como uma “espinha de peixe”, articulariam as regiões produtivas de modo a integrá-las gradualmente – proposição formulada por Eliezer Baptista (FARO; POUSA; FERNANDEZ, 2005, p. 159). A integração com a economia global seria o auge do processo. Mais uma vez, a diferença de nível de complexidade entre políticas horizontais e verticais cumpre um papel relevante, afinal, a velocidade da execução de medidas horizontais somada à dificuldade de coordenação e execução de medidas verticais faz com que os resultados práticos da IIRSA se aproximem do tipo ideal do Estado Logístico.

A PITCE e a PDP: avanços e limites

Em que pese a manutenção da política econômica ortodoxa, baseada no tripé macroeconômico¹³ herdado do governo anterior, o governo Lula colocou-se o desafio de enfrentar o problema da perda de participação do setor industrial no emprego e na pauta exportadora a partir de novas medidas. Destaca-se que o cenário de desindustrialização passa pelos desdobramentos da crise da dívida externa, enfrentada pelo choque liberal do governo Collor e, posteriormente, por um Plano Real assentado na abertura comercial e valorização cambial, o que gerou a chamada *modernização defensiva* das empresas industriais, levando a não apenas a adoção de novas práticas gerenciais, mas também à substituição de componentes produzidos internamente por importados e, conseqüentemente, à perda de densidade das cadeias produtivas locais (CASTRO, 2001).

Nesse sentido, a PITCE, lançada em 2003, constitui um marco da retomada da política industrial no Brasil, ao propor, ao menos em teoria, a substituição de medidas horizontais descoordenadas pela combinação coerente de políticas

13 O tripé macroeconômico é composto pelas seguintes proposições: câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário. Tal norte de política econômica parte do que Arestis e Sawyer (2008) chamam de Novo Consenso Macroeconômico, o qual prioriza a estabilidade de preços, mesmo que à custa do emprego e do investimento produtivo.





horizontais com ações seletivas focadas na inovação tecnológica. Não obstante, já na análise dos objetivos da política e de seu modelo de gestão é possível antever a tendência ao Estado Logístico. No primeiro ponto, concentra-se no aumento da eficiência da estrutura produtiva vigente, na difusão de tecnologias e no aumento da competitividade das exportações (BRASIL, 2003a)¹⁴. No segundo, destaca-se o avanço da autonomia inserida a partir da criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), com participação permanente de associações empresariais e trabalhistas na formulação e acompanhamento das políticas.

A PITCE organizou-se em torno dos seguintes eixos: i) inovação e desenvolvimento tecnológico; ii) inserção externa; iii) modernização industrial; e iv) melhora do ambiente institucional e aumento da capacidade produtiva. Para avançar nessas quatro frentes, lançou-se mão de instrumentos horizontais, como afirmam Campanário; Silva; Costa (2005) e Suzigan e Furtado (2006), restringindo a ação estatal a reformas institucionais e normativas, a desonerações tributárias, à oferta de garantias e de fontes de financiamento e ao estímulo à fusão de empresas ou à atuação conjunta para permitir o desenvolvimento tecnológico.

No que concerne aos eixos da política, Castilhos (2005) apresenta as principais ações em cada um deles. Em todos, verifica-se uma aproximação ao tipo ideal do Estado Logístico. Na inovação, o foco são parcerias público-privadas e reformas institucionais (Lei de Inovação, Lei do Bem, Lei de Biossegurança, Política de Desenvolvimento da Biotecnologia e criação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial). Na inserção externa, destacam-se as desonerações tributárias e a promoção comercial (Centros de Distribuição e Logística no Exterior, Programa Brasil Exportador e Sistema Radar Comercial). Já quanto à modernização industrial e ao aumento da capacidade produtiva, as medidas concentram-se na promoção da concorrência, no incentivo a micro e pequenas empresas (MPEs), na redução de custos de transação e em isenções fiscais.

Em termos de ações seletivas voltadas aos setores estratégicos, Laplane e Sarti (2006) destacam apenas a abertura de linhas de crédito específicas pelo BNDES, como o Programa Modermaq, Prosoft (para *softwares*) e o Profarma (para o setor de saúde). Quanto aos resultados gerais e setoriais, Cano e Silva (2010)

14 Em Brasil (2003a), a aparente dualidade no tratamento das cadeias produtivas ganha coerência quando se nota que o desenvolvimento de grandes empresas brasileiras internacionalizadas (“campeãs nacionais”) acaba restrito a setores nos quais o país dispõe de vantagens comparativas como, por exemplo, a carne.





pontuam que a PITCE não foi capaz de influenciar significativamente o nível de investimentos na direção pretendida, nem de reverter problemas estruturais, ainda que tenha havido avanços na estrutura institucional de apoio à política e no arcabouço regulatório da inovação.

As críticas à PITCE podem ser divididas em dois grupos: i) as que relacionam seus limites a problemas mais amplos do Estado brasileiro; e ii) as que discordam dos rumos da política por seu conteúdo adequado aos marcos do Estado Logístico, isto é, de suporte ao mercado e reprodução das vantagens comparativas. Na primeira linha, Cano e Silva (2010) relacionam a ausência de metas da política industrial com os limites da capacidade estatal de planejamento e execução – fruto do desmonte ocorrido ao longo dos anos de 1980 e 1990. Aqui, vale notar que os limites da capacidade estatal cumprem um papel determinante na caracterização do modelo de desenvolvimento como próximo ao Estado Logístico, afinal, a dificuldade frente a políticas mais complexas – como as verticais – gera diferenças entre a política industrial na teoria, misto de medidas horizontais e verticais, e, na prática, horizontal. Além disso, os autores destacam a contradição entre a política macroeconômica e a política industrial¹⁵.

No segundo grupo, Castilhos (2005) sublinha que todas as ações da PITCE se orientam para a inserção externa (via exportações) da indústria brasileira, a partir de empresas transnacionais, dado que se emprega um conceito genérico de empresa nacional. Segundo a autora, isso gera uma inserção subordinada de empresas brasileiras nas cadeias globais de inovação e o reforço à estrutura produtiva atual. Além disso, haveria uma relação negativa entre o modelo assentado em PPPs e a difusão tecnológica.

A consciência dos limites da PITCE levou à formulação da PDP, lançada com o objetivo de aumentar a competitividade sistêmica da indústria brasileira – via incentivos às atividades de pesquisa e à inovação tecnológica – e de dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento do período – puxado pela valorização externa das *commodities* (BRASIL, 2008). Nesse sentido, a política avança no que tange ao modelo de governança e ao estabelecimento de metas quantitativas explícitas (gerais e setoriais). Em teoria, o escopo mais amplo e transversal, como destacam Cano e Silva (2010), permitiria um caráter mais vertical, voltado para

15 A política econômica prejudica a indústria por dois canais: i) os juros elevados diminuem o investimento industrial; e ii) o câmbio valorizado, pela entrada de capitais de curto prazo e pela doença holandesa, afeta negativamente a competitividade das exportações industriais.





o adensamento de cadeias produtivas. Não obstante, Guerriero (2012) sublinha elementos que ressaltam a proximidade da PDP e o modelo de desenvolvimento do Estado Logístico, afinal, aquela não interferiu na política de câmbio valorizado e não promoveu medidas comerciais de proteção à indústria, concentrando-se em instrumentos de facilitação e de redução de custos para inovação e o investimento.

No que tange ao modelo de governança, o comando da PDP ficou com o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio (MDIC), mas, a coordenação, com o setor privado. Portanto, a autonomia inserida ganhou força a partir de instâncias de articulação público-privada e de instâncias de deliberação de políticas. Em parte, tais mudanças ocorreram devido à expansão da abrangência da política industrial, de quatro setores estratégicos (na PITCE) para mais de vinte programas setoriais estruturantes.

Quanto às metas gerais, estabeleceram-se as seguintes: i) elevação da razão entre investimento fixo e PIB, de 17,6% para 21% entre 2007 e 2010; ii) aumento da razão entre gastos em P&D e PIB, de 0,51% para 0,65% entre 2005 e 2010; iii) ampliação da participação das exportações brasileiras nas mundiais – de 1,18% para 1,25% entre 2007 e 2010 –, das empresas exportadoras – em 10% – e das exportações para países não tradicionais; e iv) dinamização das MPEs – aumento de 10% das exportadoras, elevação da proporção de inovadoras industriais para 35% e manutenção da taxa de criação líquida de firmas com até dezenove empregados em 5,2%. Para isso, os instrumentos institucionais e legais foram mantidos e ampliados: desonerações tributárias, financiamento e redução do spread bancário em linhas de crédito do BNDES, Programa de Financiamento das Exportações (Proex), Sistema Integrado de Comércio Exterior (simplificação operacional), compras governamentais, regulação (técnica, econômica e concorrencial) e apoio técnico. Além disso, a PDP reconhece a importância de ações sistêmicas, que buscam gerar externalidades junto a outros programas (Programa de Aceleração do Crescimento, Plano de Desenvolvimento da Educação, entre outros).

Em relação às ações setoriais, elas são divididas em três eixos: i) áreas estratégicas – complexo industrial da saúde, tecnologia da informação, energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia; ii) fortalecimento da competitividade – complexo automotivo, têxtil, madeira, higiene, construção civil, serviços, indústria naval, complexo agroindustrial, biodiesel, plásticos e couro e calçados; e iii) expansão e consolidação de liderança – complexo aeronáutico, petróleo e gás, carnes, bioetanol, celulose, mineração e siderurgia. Vale a pena





também observar medidas estratégicas para integração produtiva com a América Latina, como a criação do Programa de Integração Produtiva (PIP) e do Fundo MERCOSUL de Garantias a MPEs, a inauguração de escritórios da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ABDI, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e do BNDES em países da região e os desembolsos do BNDES para investimentos em infraestrutura (IIRSA).

A avaliação da PDP¹⁶ demonstra que houve progresso em termos de fortalecimento institucional e autonomia inserida. Além disso, não é possível negar que houve avanços em setores estratégicos como o complexo industrial da saúde, a tecnologia da informação e a indústria naval. Não obstante, o caráter geral da política industrial seguiu nos marcos do Estado Logístico, dado que faltaram propostas no sentido de desafiar as vantagens comparativas e acelerar as mudanças estruturais (GUERRIERO, 2012). Os instrumentos permaneceram concentrados em desonerações tributárias e ampliação do financiamento, os quais parecem mais preocupados com os resultados do balanço de pagamentos do que com a crise da indústria brasileira. São exemplos disso: o caráter genérico das macrometas (sem priorizar a indústria de transformação), a inclusão de setores primários, como a pecuária e o trigo, e a centralidade da atração de empresas transnacionais em setores como mineração e petróleo e gás. Mesmo quando o rumo da política está correto, observam-se problemas, como a lentidão na implementação de mudanças legislativas e organizacionais (caso do setor de defesa) e o não estabelecimento de medidas de desempenho (caso da nanotecnologia).

Na mesma linha, Brandão e Drummond (2012) partem de Rodrik (2004) para apontar os limites da PDP em termos de inovação, afinal, o potencial de geração de atividades novas não é critério para o incentivo governamental, não há critérios mensuráveis sobre a avaliação de produtividade das empresas que recebem incentivos, os prazos não são baseados em medidas de desempenho específicas das empresas incentivadas, não existe nenhuma forma de subsídio a empresas que fracassam por inovar, e boa parte do apoio direciona-se a setores já consolidados. Por fim, Almeida (2009) destaca a falha da política industrial na criação de mecanismos de incentivo à diversificação da pauta de exportações em direção a produtos de maior intensidade tecnológica.

16 Ver Brasil 2011a, 2011b, 2011c, 2011d.





A Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA): integração produtiva ou aprofundamento da abertura comercial?

O surgimento da IIRSA¹⁷, no ano 2000, ocorreu durante a Primeira Reunião de Presidentes dos 12 países do continente, em Brasília. Ao fim da reunião, foi lançado o Plano de Ação para a IIRSA, no qual se previu um prazo de dez anos para aprofundar a integração e gerar desenvolvimento econômico (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003). Para tanto, delinear-se projetos de infraestrutura nas áreas de energia, transporte e telecomunicações. Vale lembrar o contexto de crise da economia brasileira, após a desvalorização do real em 1999, o que aumentou a pressão sobre as contas nacionais e tornou necessário revitalizar a integração regional com a intenção de aumentar a participação de mercado dos produtos brasileiros.

No que tange ao governo brasileiro, a IIRSA nasce no governo de Fernando Henrique Cardoso, o qual conferia ao Estado um papel secundário e complementar ao mercado, que objetivava induzir o investimento privado. Na área de infraestrutura, as empresas deveriam realizar projetos para melhorar a logística do comércio, facilitando o escoamento da produção (corredores de exportação), e gerar oportunidades de negócio rentáveis. Trata-se de diretrizes relacionadas ao conceito de Estado Logístico, conforme mencionado anteriormente.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, alterou-se a visão do planejamento governamental. Em Brasil (2003b, 2007), observa-se uma maior preocupação com a autonomia inserida, ao favorecer temas como inclusão social, desconcentração de renda e da redução da pobreza e da taxa de desemprego. Quanto à infraestrutura, permaneceu uma visão centrada no reforço às vantagens comparativas, tendo em vista a eliminação dos principais gargalos do setor produtivo, a redução dos custos de logística e a expansão das vendas brasileiras no mercado internacional (BRASIL, 2003b, p. 23).

Na IIRSA, a instância decisória mais elevada é o Comitê de Direção Executiva (CDE), formado por representantes indicados pelos governos, normalmente ministros de planejamento e/ou infraestrutura. Abaixo do CDE, estão as Coordenações Nacionais e o Comitê de Coordenação Técnica (CCT). Esse último é formado por representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação

17 A respeito das origens da IIRSA, cumpre destacar a importância da Declaração Conjunta (1967) que previa a necessidade de estruturar uma rede de infraestrutura física para facilitar a livre circulação de bens e pessoas, com atenção especial aos países menos desenvolvidos.





Andina de Desenvolvimento (CAF), Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além da participação do setor privado, com mandato de dez anos. Compete a ele a hierarquização de novos projetos e a assessoria técnica. As coordenações nacionais são compostas por agências governamentais nacionais e são responsáveis por representar a IIRSA e difundir as ações da Iniciativa em cada país.

Nessa estrutura de governança, o CCT é fundamental, pois assessora e define prioridades na execução de projetos. Isso está de acordo com a visão de regionalismo aberto, de modo que esse processo de tomada de decisão muitas vezes prioriza fatores técnicos, tais como a rentabilidade e a probabilidade de financiamento, pondo em segundo plano projetos de difícil viabilização em termos técnicos e financeiros, mas que são estratégicos à soberania e à cidadania dos países.

Para avaliar de que modo os princípios e objetivos da IIRSA são postos em prática, examinam-se quatro casos. Trata-se de quatro grupos de projetos infraestruturais, em quatro diferentes regiões e Eixos da IIRSA¹⁸: Eixo Interoceânico Central (Grupo 5); Eixo de Capricórnio (Grupo 3); Eixo Andino (Grupo 5) e Eixo MERCOSUL-Chile (Grupo 4). Observa-se o perfil produtivo de cada região, quais cadeias de comércio prevalecem, qual a infraestrutura existente e qual o papel de cada um dos projetos. A amostra é representativa, englobando projetos infraestruturais de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Peru, Chile, Equador e Colômbia.

Importa ressaltar que a avaliação de resultados é difícil de ser mensurada, haja vista a baixa taxa de execução dos projetos. Em dezembro de 2010, apenas 10,2% dos projetos estavam concluídos; 35,9% estavam em execução e 28,5% estavam em fase final de preparação (SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE, 2011, p. 41). Por isso, a avaliação da IIRSA, nesta seção, realiza-se a partir dessa associação conjunta entre a relação entre estrutura produtiva, comércio e infraestrutura projetada para uma determinada região.

Nesse sentido, vale destacar que, em meio a um grande número de projetos, os países acordaram criar uma Agenda de Implementação Consensual (AIC), com apenas 31 projetos, nos quais se nota novamente a elevada importância atribuída à infraestrutura de transporte: do total, um só projeto é de energia; dois

18 A IIRSA foi organizada originalmente em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento: Escudo Guianês, Amazônico, Andino, Peru-Brasil-Bolívia, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Capricórnio, MERCOSUL-Chile, Sul, Andino do Sul.





são de comunicação; e 28 são de transporte. Couto (2012) observa que os países priorizaram de um modo geral a ligação horizontal Atlântico-Pacífico, com vistas a reduzir custos de logística e obter acesso a novos mercados. Além dessa ênfase no comércio exterior, verifica-se que 18 projetos (cerca de 58%) são de interesse de um único país, tendência já apontada na Agenda ampla. São projetos importantes, mas que carecem de objetivos claros (COUTO, 2012, p. 140), bem como de uma visão sistêmica focada no planejamento e na realização da integração regional¹⁹.

Sobre os estudos de caso, o Grupo 3 do Eixo de Capricórnio (Assunção-Paranaguá) reúne um conjunto de 14 projetos de infraestrutura, com custo estimado de 1,58 bilhões de dólares. Sua área de influência (AI) corresponde à região sul do Paraguai, ao sul do Paraná, de parte do estado de São Paulo e do estado de Santa Catarina. Em termos produtivos, verifica-se no Brasil a presença de indústrias, em especial metalmeccânica, petrolífera e madeireira, na área de Curitiba e Ponta Grossa, bem como a agricultura comercial no Oeste do Paraná (soja, trigo e milho). No Paraguai, destaca-se a agricultura, setor mais importante da economia paraguaia, representando um terço do PIB nacional (IIRSA, 2009, p. 17), com ênfase na exportação de grãos.

Os principais projetos de infraestrutura desse Grupo são: a ampliação do porto de Paranaguá, a construção do anel ferroviário de Curitiba, a construção da ferrovia Assunção-Cidade do Leste, o novo corredor ferroviário no Oeste do Paraná, a central hidrelétrica de Iguazu e as novas linhas de transmissão. A maioria desses não altera o perfil de desenvolvimento local. Por exemplo, a construção do novo corredor ferroviário no Oeste do Paraná, da ferrovia Assunção-Cidade do Leste, da ponte ferroviária com pátio de cargas, a nova ponte Porto Presidente Franco-Porto Meira, a ferrovia Cascavel-Foz do Iguazu e Cascavel-Guaíra e Maracaju, que interliga centros de produção agrícola. Em comum a todos, verifica-se uma melhora da integração física entre Brasil e Paraguai, o que só intensifica os fluxos existentes (exportação de produtos agrícolas do Paraguai para o Brasil, e de industriais do Brasil ao Paraguai), reforçando as estruturas produtivas.

Já o Grupo 5 do Eixo Interoceânico Central engloba uma área de influência compreendida por uma faixa central da Bolívia, pelo norte do Chile e pelo sul do Peru. Os principais polos econômicos dessa área são: na Bolívia, as cidades de

¹⁹ Padula (2014) sublinha a baixa execução dos projetos planejados. Para o autor, isso se daria devido a dois fatores: i) falta de financiamento; e ii) o caráter comercialista da IIRSA. No primeiro, as agências financiadoras participam, em geral, de projetos com rentabilidade elevada e de curto prazo. Já o segundo teria contribuído para que os parceiros comerciais do Brasil vissem a IIRSA com desconfiança.





La Paz e de Santa Cruz de la Sierra; no Peru, Ilo, Arequipa, Tacna e Juliaca; no Chile, Arica e Iquique. Em geral, trata-se de uma área produtora de *commodities* agrícolas e minerais. A Bolívia, sem saída para o oceano Pacífico, depende em maior parte do comércio com Chile e Peru. Esses, por sua vez, possuem elevada conexão com as economias asiáticas, o que pode ser notado pela importância e pelo grande número de portos e Áreas de Zona Franca, situadas no litoral Pacífico e inseridas na lógica liberal de inserção econômica.

Em relação aos 21 projetos do Grupo 5 do Eixo Interoceânico, nove são iniciativas de interesse preponderantemente nacional, como portos e aeroportos (Arica, Ilo, Maratarani, Iquique e Tacna). Já a reabilitação do trecho El Sillar e da Rodovia Santa Cruz-Cochabamba, bem como a ampliação da Rodovia Arica (Chile)-Tambo Quemado (Bolívia), importam para a conclusão do Corredor Bioceânico que vai ligar o Brasil (Santos) ao Chile, passando pela Bolívia. Projetos como a Rodovia Toledo-Pisiga, o passo de Fronteira (Pisiga-Colchane) e a reabilitação da rodovia Iquique-Colchane ligam a fronteira oeste da Bolívia, próxima a Oruro, com a cidade de Pisiga, na fronteira com o Chile, com vistas à conexão com o Pacífico. Outros projetos como a Pavimentação Tacna-Tarara-Candarabe, a reabilitação e a melhoria da Rodovia Camaná-Matarani-Ilo, a construção da dupla faixa concessionada Aeroporto Diego Aracena-Iquique e a Estrada de Ferro Aiquile Santa Cruz também se inserem na mesma lógica. Daí se entende que os projetos do Grupo favorecem infraestruturas com inserção voltada para fora, em especial ao comércio com os países asiáticos.

O Grupo 5 do Eixo Andino compreende a Colômbia (região Sudoeste, na fronteira com o Equador, departamentos de Nariño, Cauca e Vale do Cauca), o Equador (a metade ocidental do país) e o Peru (a faixa litorânea que envolve desde Lima até a fronteira norte com o Equador). Economicamente, destacam-se, no departamento colombiano de Cauca, 139 empresas transnacionais ou subsidiárias de empresas da capital, que atuam em setores como metalmeccânica, plásticos e papel (IIRSA, 2010, p. 22), a produção de cana-de-açúcar (há também a produção de batatas no departamento de Nariño), a exportação de carvão e esmeraldas e os serviços de comunicação e conexão com as economias asiáticas. No Equador, o petróleo e as bananas possuem grande peso na economia nacional, bem como a indústria metalmeccânica em Guaiquil. No Peru, o foco é a mineração de prata e cobre.

Os projetos do Grupo são: dois Centros de Atenção Fronteiriça (nas fronteiras entre Equador e Peru e entre Equador e Colômbia), dois trechos rodoviários





conectando Equador e Colômbia (facilitando a exploração do óleo de palma equatoriano, a conexão com os portos locais de Esmeralda e de Tumaco e a proteção da Reserva Ecológica Cayapas-Mataje), a construção de um aeroporto regional (que pode atender o fluxo de pessoas e cargas do sul do Equador e Norte do Peru), uma nova rota e uma ponte na fronteira norte do Peru e sul do Equador (a fim de melhorar o tráfego na Rodovia Panamericana, via que liga as três Américas e é considerada a maior rodovia do mundo) e melhorias rodoviárias ao redor de Lima, do sul e do litoral peruano. Com base no perfil dos projetos prioritários, pode-se apontar um descompasso entre o predomínio de fluxos de comércio por via marítima, que utilizam em grande medida os portos nacionais, e o predomínio de projetos prioritários de transporte terrestre desse Grupo.

Além disso, os projetos são iniciativas pontuais, sem uma estratégia clara. Buscam otimizar a conectividade de determinadas regiões e, de um modo geral e completo, aumentar a eficiência do intercâmbio de pessoas e mercadorias (políticas horizontais). Isso se relaciona com a visão da equipe da IIRSA (2010), a qual entende que um maior desenvolvimento da integração produtiva está associado a uma redução do custo de transações, favorecendo um maior intercâmbio comercial. Ainda que bem-sucedida, tal abordagem reproduz vantagens comparativas e busca a eficiência sem uma estratégia de desenvolvimento definida, marco do Estado Logístico.

Já o último Grupo analisado, o quarto do Eixo MERCOSUL-Chile, envolve uma Área de Influência que vai do centro do Chile em direção horizontal até a porção ocidental do Uruguai, passando por diversas províncias argentinas. Quanto à estrutura produtiva de cada uma das três regiões, notam-se perfis diferenciados. Na Argentina, observa-se a produção de uva, vinhos e oliva (províncias de San Juan e La Rioja), de grãos, oleaginosas, gado, automóveis, alimentos, máquinas agrícolas, material ferroviário (Córdoba), de soja, milho, trigo e gado bovino (Santa Fé), e de laticínios, aves e laranja (Entre Ríos). No Chile, há intensa mineração de cobre, além de produção de frutas, pesca e turismo. Já no Uruguai, o foco é a agropecuária, diversificada, e polos industriais esparsos, como a metalmecânica e a têxtil. Além disso, a indústria papelreira também possui elevado peso na economia do país.

Nesse Grupo, observam-se vários projetos, que buscam prover a infraestrutura de transporte, sobretudo terrestre e localizada em território argentino, que conectará a região ao Pacífico. A maioria dos projetos da região está associada ao





grande projeto do Corredor Bioceânico Central (CBC), que ligará Porto Alegre a Coquimbo, no Chile, passando pela região central da Argentina. São eles: o Túnel Subfluvial entre Paraná e Santa Fé; a duplicação e repavimentação do trecho entre San Francisco e Río Cuarto; a melhoria e duplicação da rodovia que conecta as províncias de Corrientes e Entre Ríos e estas com o Rio Grande do Sul; a melhoria da conexão do centro industrial de Córdoba com as províncias argentinas que fazem fronteira com o Chile; a pavimentação da rodovia que liga a região da fronteira da Argentina com Coquimbo, no Chile; e o Túnel Binacional Agua Negra (conexão entre Argentina e Chile).

Há ainda outros projetos, que também apresentam um corte predominantemente horizontal e que se caracterizam como Estado Logístico. São exemplos disso: a ampliação da conexão viária entre as cidades de Victoria e Nogoyá (Entre Ríos), a renovação da ferrovia Belgrano para ligar a região de Mendoza, na Argentina, com as províncias argentinas ao norte, Tucumán, Salta e Jujuy, visando aos mercados do Pacífico; a ampliação e a adequação do aeroporto de Salto na província uruguaia de mesmo nome; e a duplicação do trecho La Serena-Vallenar reforçaria a capacidade de uma ligação vertical entre duas cidades chilenas de Coquimbo.

Por fim, de um modo geral, constata-se que, na prática, a IIRSA apresenta um elevado número de projetos de interesse estritamente nacional, com lenta execução e perfil predominantemente comercialista. Os princípios de redução de desigualdades e aumento do valor agregado não são ou são muito marginalmente realizados, visto que, em essência, os projetos da IIRSA reforçam as vantagens comparativas regionais e, ademais, buscam a conexão biocênica, com vistas ao acesso dos mercados do Pacífico.

Portanto, a maioria dos projetos da IIRSA busca diminuir a sobrecarga de estruturas de transporte ou facilitar a expansão de fluxos de comércio já existentes, de modo a intensificar as vantagens comparativas já existentes. Também é visível a ênfase na ligação horizontal Ásia-Pacífico por meio de obras que compõem corredores bioceânicos. Os quatro grupos caracterizam-se, pois, enquanto tipos de Estado Logístico. Assim, a política infraestrutural, ainda que formulada com autonomia inserida, isto é, a partir da cooperação entre Estado e setor privado, de um modo geral atua de modo a reforçar a estrutura produtiva existente e sem buscar saídas para a crise na estrutura produtiva, problema também revelado na análise da política industrial.





Conclusões

A avaliação da política industrial brasileira e da política infraestrutural sul-americana aponta que ambas tendem a um modelo de desenvolvimento nos marcos do Estado Logístico. Isso significa que, por um lado, tais conjuntos de medidas foram construídos a partir da coordenação entre Estado e sociedade (principalmente, capital privado), alcançando um grau relevante de autonomia inserida; por outro lado, o escopo horizontal das ações executadas tende a reforçar a estrutura produtiva, sem reverter problemas como a especialização da pauta exportadora em bens primários e a desindustrialização.

Dessa maneira, torna-se possível pensar em um círculo vicioso entre as duas políticas citadas acima. De um lado, a realização dos projetos da IIRSA, no que tange a medidas horizontais que integram o mercado sul-americano ao do Pacífico, ampliou e pode ampliar ainda mais a pressão sobre a indústria brasileira, à medida que reduz o frete para importações. De outro, a política industrial de mesmo escopo reforça uma estrutura produtiva baseada no setor primário e na indústria tradicional, sem esboçar ações voltadas para a integração produtiva com os países vizinhos e para o fortalecimento de indústrias dinâmicas, associadas à Terceira Revolução Industrial. Tal processo pode engendrar uma trajetória cumulativa, nos termos do *path-dependence*, dentro da qual aumenta, ao longo do tempo, o custo de oportunidade do investimento industrial de alta tecnologia, direcionando as economias sul-americanas, inclusive a brasileira, para uma relação semelhante ao modelo centro-periferia, ainda que com os chineses (e, portanto, Sul-Sul).

Por fim, vale a pena refletir a respeito do grau de intencionalidade nos resultados das políticas analisadas, dado que estas foram formuladas como uma combinação de medidas horizontais e verticais. Nesse sentido, há duas possibilidades não excludentes: i) a perda de capacidade de planejamento e execução por parte do Estado, como consequência de políticas neoliberais e da própria engenharia institucional do “presidencialismo de coalizão”, que gera uma situação na qual as medidas horizontais, devido ao menor grau de complexidade, apresentam maior grau de execução do que as verticais; ou ii) ainda que isso seja verdade, o conteúdo teórico das políticas já indica uma opção pelo Estado Logístico, apostando seja na pressão competitiva como forma de recuperar a competitividade da indústria, seja na possibilidade de haver desenvolvimento por outros caminhos, se estes forem





mais eficientes em termos de preços sinalizados no mercado. Qualquer que seja o meio, o desenvolvimento brasileiro e sul-americano espera uma resposta, que precisa ser dada no tempo acelerado da Terceira Revolução Industrial.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Nova Iorque: Crown Publishers.2012
- ALMEIDA, M. 2009. Os desafios da real política industrial brasileira do século XXI. *Texto para Discussão IPEA*, n. 1452. Brasília: IPEA.
- ARESTIS, Philip; SAWYER, Malcom. A Critical Reconsideration of the Foundations of Monetary Policy in the New Consensus Macroeconomics Framework. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 32 (nº 5), 2008, 761-779.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. Executive Summary. Washington, DC: The World Bank.1994
- BRANDÃO, Leidiane; DRUMMOND, Carlos Eduardo. Políticas pró-inovação: uma análise da política industrial nos oito anos do governo Lula. *Revista de Economia e Tecnologia (RET)*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 143 -156, abr./jun. 2012. Disponível em: < <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/14%20Leidiane%20Alcantara%20Brandao%20-%20Carlos%20Eduardo%20Iwai%20Drumond.pdf> > . Último Acesso em: 16/08/2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2003a. Disponível em: < <http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf> > . Acesso em: 20 jan. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Brasília: MP, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília: MP, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*. Brasília: MDIC. 2008. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/pdp/arquivos/destswf1212175349.pdf> > . Acesso em: 12 fev. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010. Volume 2: Programas para Consolidar e Expandir a Liderança*. Brasília: 2011a. Disponível em: < http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Lideran%C3%A7a_vers%C3%A3o%20final.pdf > . Acesso em: 22/10/2011.





- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – Volume 3: Relatório dos Programas para Fortalecer a Competitividade*. Brasília: 2011b. Disponível em: < <http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Fortalecer%20a%20Competitividade%20Final102.pdf> > . Acesso em: 22/10/2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – Volume 4: Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas*. Brasília: 2011c. Disponível em: < http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Mobilizadores_vers%C3%A3o%20final.pdf > . Acesso em: 22/10/2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – Volume 5: Destaques Estratégicos*. Brasília: 2011d. Disponível em < http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Destaques%20Estrat%C3%A9gicos_vers%C3%A3o%20final.pdf > . Acesso em: 22/10/2011.
- CAMPANÁRIO, Milton Abreu; SILVA, Marcello Muniz; COSTA; Tiago Ribeiro. *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais*. In: *XI Seminário Latino-Iberoamericano de Gestão Tecnológica*, Salvador, 2005. Anais Eletrônicos. Disponível em: < http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/351_milton%20Campanario.pdf > . Acesso em: 17 ago. 2016.
- CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves da. *Política industrial do governo Lula. Texto para Discussão IE/UNICAMP*, n. 181, 2010.
- CASTILHOS, Clarisse Chiappini. *Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. Indicadores Econômicos (FEE)*, v. 33, n. 1, 2005, p. 54-74. Disponível em < <http://www.revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/1080/1409> > . Acesso em: 17 ago. 2016.
- CASTRO, Antônio Barros. *A reestruturação industrial brasileira nos anos 90: uma interpretação. Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3 (83), 2001, p. 3-26.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva. 2008.
- CERVO, Amado Luiz. *Conceitos em Relações Internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional*, volume 51 (nº 2), 2008b, p. 8-25. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a02.pdf> > . Acesso em: 17 ago. 2016.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. da UNB, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. *An Institutional Perspective on the Role of the State: towards an Institutional Political Economy*. In: BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Célia; CHANG, Ha-Joon. (eds.). *Institutions and the Role of the State*. Cheltenham: Edward Elgar. 2000.





- CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press. 2002.
- CHANG, Ha-Joon. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Penang: TWN; New York: Zed Books. 2008.
- COUTINHO et. al. Industrial Policy and Economic Transformation. In: SANTISO, Javier; DAYTON-JOHNSON, Jeff (Eds). *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. 2012.
- COUTO, Leandro Freitas. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Brasília: UnB. 2012.
- CUNHA, André; PERFEITO, Pedro; PERGHER, Natasha. Estado e Política de Desenvolvimento no Brasil (2003-2014). In: HENKIN, Hélio. (org.) *Política Industrial e Internacionalização*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. 2014.
- DECLARAÇÃO CONJUNTA. Reunião de Presidentes de Punta del Este, 12 a 14 de abril de 1967. Disponível em < <http://diplomattizando.blogspot.com.br/2012/02/marcha-da-integracao-na-america-latina.html> > . Acesso em: 10 out. 2013.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova [online]*, n. 28-29, pp. 107-157. 1993. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso > . Acesso em: 17 ago. 2016.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2004.
- FARO, Luiz Cezar; POUSA, Carlos; FERNANDEZ, Cláudio. *Conversas com Eliezer*. Ed. Insight: Curitiba. 2005.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito*. 2014. < <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf> > . Acesso em: 20 nov. 2014.
- FREEMAN, Chris; SOETE, Luc *The economics of industrial innovation*. Cambridge (MA): MIT Press. 1997.
- GUERRIERO, Ian. A recente política industrial brasileira: Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior. In: *XVII Encontro Nacional de Economia Política*, Sociedade Brasileira de Economia Política, Rio de Janeiro, 2012. Anais eletrônicos. Disponível em: < <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2043&title=A%20recente%20pol%C3%ADtica%20industrial%20brasileira:%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo%20e%20Plano%20Brasil%20Maior> > . Acesso em: 20 jul. 2012.





- HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961.
- IIRSA. *Análise do Potencial de Integração Produtiva e Desenvolvimento de Serviços Logísticos de Valor Agregado de Projetos da IIRSA (IPrLg): Aplicação ao Grupo 3 de Projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento de Capricórnio*. 2009. < http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_gp3_cap_informe_final_port.pdf > . Acesso em: 01 mar. 2011.
- IIRSA. *Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA (IPrLg): Aplicación al Grupo 5 de Proyectos del Eje de Integración y Desarrollo Andino*. 2010. < http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_gp5_andino_informe_final.pdf > . Acesso em: 01 mar. 2011.
- LAPLANE, Mariano, SARTI, Fernando. Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *Política Econômica em Foco*, n. 7, 2006. Disponível em: < http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2003-2006/Secao_IX07PEF.pdf > . Último Acesso em: 16/08/2016.
- LIN, J.; CHANG, H. 2009. Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantages or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha Joon Chang. *Development Policy Review*, v. 27, n. 5, p. 483-502.
- NORTH, Douglass; WEINGAST, Barry. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England. *Journal of Economic History*, Cambridge, v. 49, n.4, p. 803-832, Dec. 1989.
- O'DONNELL, Guillermo. On the State, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, vol. 21(nº 8), 1993, p. 1355-1369. Disponível em: < <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/192.pdf> > . Último acesso em: 16/08/2016.
- PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a Integração de Infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas Perspectivas de Mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA. 2014.
- PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience. *Serie Desarrollo Productivo*, n. 137. 2009. Disponível em: < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4582/1/S0900176_en.pdf > ; último Acesso em: 16/08/2016.
- PEREZ, Carlota. *Technological Revolution and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 2002.





- QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional [online]*, v. 46, n. 1, 2003, p. 213-221. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a11v46n1.pdf> > . Último Acesso em: 16/08/2016.
- RODRIK, Dani. Industrial Policy for the Twenty-First Century. *CEPR Discussion Papers*, n. 4767. 2004.
- RODRIK, Dani. Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How. *Middle East Development Journal*, v. 1, n. 1, 2008, p. 1-29. Disponível em < <http://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-dont-ask-why-ask-how.pdf> > . Último acesso em: 16/08/2016.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE – SELA. Physical Infrastructure for Integration in Latin America and the Caribbean. 2011. Disponível em: < http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/06/T023600004772-0-Physical_Infrastructure_for_Integration_in_LAC.pdf > . Acesso em: 20 out. 2012.
- SUZIGAN, Wilson, FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2 (102), 2006, p. 163-185. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf> > . Último Acesso em: 16/08/2016.
- UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION – UNIDO. Competitive Industrial Performance Report 2012/2013. Viena, 2013.





Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção

Global Climate Governance: a proposed analytical framework under construction

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.242

Cristina Yumie Aoki Inoue¹

Resumo

O objetivo deste artigo é propor um marco analítico provisório do processo de governança global do clima. Busca-se um instrumento para descrever e analisar uma realidade, em construção, bem como uma perspectiva que possa contribuir na procura de respostas eficientes, cooperativas, sustentáveis e justas à mudança do clima. Alguns estudiosos têm argumentado a favor de uma perspectiva de análise centrada na noção de governança do clima, ao invés do conceito de regime internacional. Isso se deve a três limites relacionados ao conceito de regimes internacionais²: o status proeminente do estado-nação, a sua natureza definida como unitária (caixa-preta) e a diferenciação e forte demarcação como duas arenas políticas separadas: a doméstica e a internacional. Outros consideram que regimes internacionais são subsistemas de governança. Este artigo argumenta que a noção de governança é mais ampla e por isso compreende mais dimensões do fenômeno. Não existe, no entanto, uma definição consensual de governança global, tampouco de governança climática. Propõe-se aprofundar a discussão conceitual sobre governança climática, enquanto uma problemática multidimensional, que interliga economia-política, segurança, meio ambiente e energia e que engloba múltiplas escalas, níveis e atores.

Palavras-chave: Governança global do clima, mudança do clima, regimes internacionais, limites planetários.

1 Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Doutora em Desenvolvimento Sustentável.

Artigo recebido em 25/09/2015 e aprovado em 08/05/2016.

2 A definição de regimes internacionais de Krasner não restringe os atores a estados-nacionais, nem pressupõe a divisão rígida entre política doméstica e internacional. A crítica de Okereke et al. (2009) se refere às análises empíricas de regimes internacionais, que têm prevalecido na literature.





Abstract

This article aims at constructing an analytical framework for the process of global climate governance. The attempt is to have an instrument to describe and analyze a reality that is under construction. It also aims at contributing in the search for efficient, cooperative, sustainable and fair responses to climate change. Some scholars have argued for perspectives based on the notion of climate governance, instead of the concept of international regime for which they identify three limits: the prominent status of the national state, its unitary nature and the strong demarcation between the domestic and international arenas. Other authors consider international regimes as governance sub-systems. This article argues that the notion of governance is wider and thus can encompass more dimensions of the phenomena. However, there is no consensual definition of global governance, neither of climate governance. Therefore, the article proposes a conceptual discussion of climate governance, that is multidimensional and connects political-economy, security, environment and energy, encompassing multiple scales, levels and actors.

Keywords: Global climate governance, climate change, international regimes, planetary limits

Introdução

Vivemos um descompasso entre as evidências científicas sobre as mudanças ambientais globais e a capacidade das sociedades de responderem a essas mudanças, no sentido de evitá-las ou minimizá-las, ou mesmo de se prepararem para lidar com suas consequências. O crescimento exponencial das atividades humanas aumenta cada vez mais a pressão sobre os sistemas planetários o que poderia desestabilizar sistemas biofísicos e gerar mudanças ambientais abruptas ou irreversíveis, deletérias ou até catastróficas para o bem-estar humano (RÖCKSTROM et al., 2009). Os autores denominam de fronteiras planetárias (limiars planetários) os contornos de um espaço de operação seguro para a humanidade, que não devem ser ultrapassados, tendo em vista os riscos que a humanidade enfrenta na transição planetária do Holoceno para o Antropoceno³.

De acordo com Röckstrom et al. (2009), as atividades humanas crescentemente influenciam o clima da Terra e seus ecossistemas. Os autores identificaram nove processos para os quais fronteiras devem ser estabelecidas para minimizar o risco de ultrapassar limiars críticos⁴, que podem levar a resultados indesejáveis.

3 Antropoceno é considerado uma nova época geológica em que o motor dominante de mudanças dos sistemas do Planeta Terra são os seres humanos (Crützen 2002; Steffen et. al. 2007 apud RÖCKSTROM et al. 2009).

4 No original em inglês: *critical thresholds*.





Essas fronteiras planetárias cobrem ciclos biogeoquímicos do nitrogênio, fósforo, carbono e água; os sistemas principais de circulação física do planeta (o clima, a estratosfera e os oceanos); características biofísicas da Terra, que contribuem para a resiliência subjacente de sua capacidade de autorregulação (biodiversidade marinha e terrestre, sistemas terrestres); e duas características críticas associadas com a mudança global antropogênica (sobrecarga de aerossol e poluição química).

Entre esses, a mudança global do clima é um dos processos de escala planetária identificados por Röckstrom et al. (2009), que produzem impactos subsistêmicos de cima para baixo. Os autores apontam para evidências como a diminuição da camada de gelo do oceano Ártico e dos picos gelados ao redor do mundo, perda da cobertura de gelo da Groenlândia e do oeste antártico, a elevação do nível do mar nos últimos 10 a 15 anos, entre outras. Além disso, ressaltam que o clima contemporâneo está saindo do “envelope” da variabilidade do Holoceno de forma aguda, o que aumenta o risco de mudança climática perigosa.

O objetivo geral desse artigo é apresentar e discutir o conceito de governança global do clima como caminho para analisar as respostas coletivas à problemática da mudança global do clima. Mais especificamente, pretende-se construir um marco analítico provisório, porque sempre em construção, para estudar o processo de governança, entendido como construção de instituições e políticas para responder às mudanças do clima global.

A ênfase na mudança global do clima se justifica por ser considerada um vetor civilizatório (VIOLA, FRANCHINI, RIBEIRO 2013). Tal problemática é um dos maiores desafios de governança contemporâneos, talvez mais complexo do que o risco da hecatombe nuclear durante a Guerra Fria, por envolver múltiplas dimensões, setores e atores das relações internacionais, permeando as questões de segurança e economia política. Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p. 25-26) a consideram um vetor civilizatório, ou seja, os autores promovem o clima, enquanto categoria social, ao mesmo patamar de dois outros processos: globalização e democracia. Esses processos, ao lado do clima, são considerados centrais para entender a evolução das sociedades contemporâneas. Viola, Franchini e Ribeiro (2013) reconhecem na problemática do clima uma fronteira planetária fundamental, que, segundo Röckstrom et al. (2009), já foi ultrapassada e, por isso, constitui-se como um tema em que, paradoxalmente, cresce o abismo entre ciência e política.

Em relação ao objetivo de explorar o conceito de governança, justifica-se pelo descompasso mencionado acima e também por estudos como o de Biermann et al. (2012), que apontam para a necessidade de uma reestruturação e reorientação





fundamental das instituições nacionais e internacionais em direção a uma governança dos sistemas da Terra⁵. No artigo escrito por ocasião da Rio + 20, os autores avaliam que prevalecem diferenças de opinião entre cientistas sociais, da mesma forma que há consensos crescentes em muitas áreas. A conclusão geral é de que mudanças incrementais, como as que têm ocorrido desde 1972, não são mais suficientes para trazer a transformação societária no nível e velocidade necessários para mitigar e adaptar-se à transformação dos sistemas da Terra. Por isso, é necessária uma mudança estrutural na governança global (BIERMANN et al. 2012)⁶.

Alguns estudiosos têm argumentado a favor de uma perspectiva de análise centrada na noção de governança do clima, ao invés do conceito de regime internacional. Conforme será discutido, este artigo segue a visão de Rosenau (1992) de que a governança é um processo mais amplo do que o abarcado no regime internacional, não havendo oposição entre os conceitos. Não existe, no entanto, uma definição consensual de governança global, tampouco de governança climática. Desse modo, pretende-se aprofundar a discussão conceitual sobre regimes internacionais e governança climática, buscando avaliar sua adequação à análise dos desafios trazidos pela mudança global do clima, enquanto uma problemática multidimensional que interliga economia política, segurança, meio ambiente e energia, e que engloba múltiplas escalas, níveis e atores. Ressalta-se, ainda, que a questão da governança, além de se relacionar a diferentes teorias e agendas de pesquisa, remete a projetos normativos, ou empreendimentos políticos de diferentes atores, o que pode gerar distorções. O foco deste estudo é a dimensão analítica da noção de governança.

Para discutir a governança global do clima e identificar elementos para a construção de um marco analítico, será realizada uma breve revisão da literatura corrente sobre governança com vista a apontar as possibilidades analíticas do conceito. Almeja-se, assim, identificar um marco conceitual (provisório) para descrever e analisar um processo, em construção, bem como desenvolver uma perspectiva que possa contribuir na busca por respostas eficientes, cooperativas, sustentáveis e justas à mudança do clima. Dado o estado da arte da pesquisa empírica, ainda não é possível desenvolver o que seria um “tipo ideal” de governança climática global, que seria útil do ponto de vista analítico-empírico e normativo. Desse modo, este artigo localiza-se num estágio preliminar de desenvolvimento conceitual ao

5 *Earth System Governance*, no original em inglês.

6 Entretanto, os autores se limitaram a propor a criação de uma organização mundial ambiental.





propor dimensões, processos e mecanismos que devem ser considerados na análise. Trata-se apenas de um marco analítico em construção.

O artigo é dividido em três partes: na primeira, discutem-se os conceitos de regime internacional e de governança; na segunda, identificam-se três dimensões analíticas de uma abordagem de governança global do clima. Assim, consideram-se questões de poder e escalas; relação agente-estrutura, atores e agentes, além disso, identificam-se processos de governança e novos mecanismos, com foco em tipos de arquitetura, redes e governança policêntrica. Por último, são tecidas algumas conclusões sobre as possibilidades analíticas do conceito, bem como sobre os desafios normativos, decorrentes do descompasso entre a urgência apontada pela ciência e a falta ou inadequação das respostas à problemática da mudança global do clima.

Governança como perspectiva analítica: para além da análise de regimes internacionais?

Na literatura em Relações Internacionais e meio ambiente, até meados da primeira década dos anos 2000, têm prevalecido abordagens centradas nas análises de regimes internacionais (VIOLA, FRANCHINI, RIBEIRO 2013). Regimes internacionais podem ser considerados instituições sociais criadas para responder à necessidade de governança em áreas temáticas específicas, que surgem num cenário anárquico (BREITMEIER, YOUNG, ZURN 2006). Para Levy, Young e Zürn (1995, p. 274) regimes internacionais ambientais são instituições sociais constituídas de princípios, normas, regras, procedimentos e programas que governam as interações dos atores em áreas temáticas específicas. Wettstad (1999) também adota esta última definição, que é muito próxima àquela adotada por Krasner (1982), diferenciando-se apenas pela afirmação de que regimes são instituições sociais. Breitmeier, Young e Zurn (2006, p. 9) realizam ampla revisão dos estudos sobre regimes internacionais e constatam que a maioria da pesquisa sobre regimes emprega métodos qualitativos e mais frequentemente dão atenção para desenvolvimento de estudos de caso.

Por meio de um amplo levantamento da literatura, Breitmeier, Young e Zurn (2006) apontam que alguns analistas realizam estudos minuciosos de regimes internacionais específicos para desenvolver argumentos mais amplos, conceituais e teóricos, sobre a formação e operação de instituições na sociedade internacional. As questões e conceitos identificados por Breitmeier, Young e Zurn (2006) nessa





literatura compreendem: comunidades epistêmicas, papel dos discursos e *brokers* de conhecimento, ou das avaliações científicas na criação e implementação de regimes internacionais; hipóteses sobre formação e efetividade de regimes e sobre mecanismos por meio dos quais esses influenciam o comportamento; tipologias de problemas internacionais – benignos ou malignos –, entre outros (BREITMEIER, YOUNG, ZURN 2006).

Com base na revisão dos estudos realizada, Breitmeier, Young e Zurn (2006) chamam a atenção para características comuns dos regimes internacionais. Ainda que todos sejam motivados por problemas e digam respeito a uma área específica⁷, tais estudos revelam discordância sobre a relevância dos problemas e sobre as formas de solucioná-los. Embora se reconheça a emergência de vários atores não estatais como forças motoras no nível internacional e transnacional, a maioria dos estudos enfatiza a sociedade de estados, ou o sistema interestatal. Assim, os membros dos regimes são estados e as regras, associadas à ideia de soberania.

O conceito de governança, tal qual trabalhado na literatura, é mais amplo do que o de regime internacional, mas certamente relacionado a esse. Como exposto por Rosenau, a definição mais amplamente aceita de regimes configura-se com base na limitação temática. Ou seja, essa visão considera os componentes e a concordância intersubjetiva dos atores em torno de áreas temáticas⁸ (ROSENAU, 2000, p. 21-22.). Governança global estaria, portanto, relacionada à ordem global, inclusive abarcando a sobreposição, interação ou conflito entre dois ou mais regimes internacionais. Ademais, as fronteiras entre áreas podem, por vezes, ser artificiais e inadequadas (INOUE; PRADO, 2006).

O foco temático tem sido importante para o desenvolvimento dos estudos sobre regimes. Há uma ampla literatura que tem desenvolvido conceitos e levantado hipóteses, como apontado por Breitmeier, Young e Zurn (2006). Entretanto, o foco numa área específica também pode se tornar um limite, principalmente se reduzir o escopo de análise apenas a alguns instrumentos jurídicos internacionais ou a alguns atores, como os estados. A mudança global do clima se configura como um tema multissetorial, que não se restringe mais à dimensão ambiental e perpassa as dimensões econômica e de segurança (VIOLA, FRANCHINI, RIBEIRO 2013; PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2014).

7 No original em inglês: *problem-driven – issue-specific*.

8 No original em inglês: *issue areas*.





Keohane e Victor (2010) buscam ir além do foco num único regime para tratar a questão climática e utilizam o conceito de complexo de regimes desenvolvido por Raustiala e Victor (2004, p.295). De acordo com Keohane e Victor (2010), o complexo de regimes situa-se numa posição intermediária de um contínuo, que se inicia, de um lado do espectro, por instituições internacionais abrangentes focadas num único instrumento legal integrado e, do outro lado, por arranjos altamente fragmentados. Dessa forma, entre os dois extremos estão regimes aninhados e complexos de regimes, que são conjuntos frouxamente agrupados de regimes específicos.

O complexo de regimes do clima compreende as instituições criadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), iniciativas de grupos ou clubes de países, como a *Asian Pacific Partnership* (APP), o *Major Emitters Forum* (MEF), o G8 ou o G20, bem como iniciativas bilaterais. Abrange, ainda, o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), outros regimes regionais, ou internacionais, regulatórios de outros gases, como o ozônio (Convenção de Viena/Protocolo de Montreal) ou poluentes como o carbono negro (*black carbon*), os quais, quando controlados, têm efeito positivo, por isso, são sinérgicos à mitigação da mudança do clima. Além disso, consideram o Banco Mundial, tanto pelo seu aspecto de financiador de iniciativas ligadas ao regime da UNFCCC – por exemplo, o mecanismo de desenvolvimento limpo ou o *Global Environmental Facility* –, como pela possibilidade de incentivar ou constranger investimentos, benéficos ou maléficos ao clima global. Ações unilaterais de atores subnacionais, ou da indústria, também são apontadas como parte do complexo (KEOHANE; VICTOR 2010).

Embora o conceito de complexo de regime do clima permita ir além da análise de um único regime, ainda deixa em aberto questões importantes relativas a agência, níveis de análise e escala. Estudiosos têm apontado para os limites na abordagem de regimes internacionais. Okereke et al. (2009) questionam o foco estatocêntrico, no que diz respeito ao status proeminente do estado, sua natureza, definida como unitária (caixa-preta), além da diferenciação e forte demarcação de duas arenas políticas separadas: a doméstica e a internacional (OKEREKE et al., 2009, p. 59). Nesse sentido, a análise de regimes internacionais tem se concentrado menos em variáveis domésticas e mais em fatores sistêmicos. Assim, a maioria dos estudos tem focado o papel dos estados, deixando de lado o papel de outros atores, com algumas exceções, como, por exemplo, o conceito de comunidades epistêmica





(HAAS, 1992), que revela atuação das redes transnacionais de especialistas na formação dos regimes.

Bulkeley e Newell (2010, p. 2) argumentam que a complexidade da governança da mudança do clima resulta de três fatores inter-relacionados: as múltiplas escalas de processo decisório; os papéis fragmentados e mesclados de atores estatais e não estatais; a natureza profundamente imbricada de muitos dos processos de que se originam as emissões de gases de efeito estufa. Consequentemente, a abordagem da governança contribui ao ir além do foco numa única área temática e da separação entre as arenas políticas. Além disso, abre a possibilidade de considerar o papel de outros atores.

Na compreensão de Stokke, com base no trabalho de Young, governança seria o “estabelecimento e operação de regras de conduta que definem práticas, designam papéis e guiam a interação para lidar com problemas coletivos” (STOKKE, 1997, p. 28). A governança global aborda os criadores e operadores dessas regras como sendo também atores não estatais de vários tipos, tanto transnacionais quanto subnacionais. Portanto, a visão sobre governança global relativiza a assertiva sobre a unicidade e racionalidade dos atores envolvidos (INOUE; PRADO, 2006).

Governança e governança global têm sido definidas de diversas formas (ROSENAU, 1992; COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995; HELD et al., 1999; YOUNG, 2000; PATERSON; HUMPHREYS; PETTIFORD, 2003; HAAS; SPETH, 2006). Não existe ainda uma definição consensual, porém, todas trazem um sentido de direcionamento e objetivos coletivos. Muitos autores consideram o papel de atores estatais e não estatais e as múltiplas escalas. Held et al. (1999, p. 50) consideram governança global como as instituições e organizações formais por meio das quais as regras e normas que governam a ordem mundial são (ou não) elaboradas e sustentadas (instituições estatais, cooperação intergovernamental etc.), bem como aquelas organizações e grupos de pressão – de corporações multinacionais, movimentos sociais transnacionais à multiplicidade de organizações não governamentais (ONGs) – que buscam objetivos e metas que se relacionam, em alguma medida, com regras transnacionais e sistemas de autoridade.

Para Rosenau (2000), governança se refere a comportamentos que visam objetivos, a atividades orientadas para metas e a sistemas de ordenação, ou seja, um conjunto de atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem, ou não, derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas. Esse conjunto não depende necessariamente da existência de um governo, entendido como





autoridade formal. Trata-se de um fenômeno mais amplo do que o governo. Segundo Young (2000), a governança não pressupõe a necessidade de criar entidades, ou organizações, mas envolve o estabelecimento e operação de instituições sociais, entendidas como conjuntos de regras, procedimentos de tomada de decisão e atividades programáticas que servem para definir práticas sociais e para guiar as interações daqueles que participam dessas práticas.

Na mesma linha, Bulkeley (2005) parte de uma perspectiva de que as relações sociais têm uma dimensão de redes, por isso, utiliza uma interpretação ampla do termo governança, com um foco em sistemas de condução em que atores estatais não são necessariamente os únicos ou os participantes mais significativos. A autora não considera governo e governança como opostos, mas um contínuo de sistemas de governar em que atores estatais e não estatais desempenham uma variedade de papéis. Consequentemente, Bulkeley enfatiza configurações de governança que são híbridas, envolvem uma mistura de atores estatais e não estatais e se realizam em múltiplas escalas, incluindo, assim, simultaneamente, atores oriundos de níveis diferentes de organização social (BULKELEY, 2005, p. 881).

Desse modo, governança não apenas inclui atores diversos, como múltiplos níveis de organização da sociedade. Uma outra perspectiva interessante é aquela adotada pelo Projeto *Earth System Governance*⁹ (ESG). Bierman (2007) argumenta que o ESG, como um projeto de pesquisa acadêmica, encontra-se na interface entre a *earth system analysis* e as teorias de governança e reúne as ciências sociais, que analisam as respostas humanas organizadas frente às transformações dos sistemas do planeta Terra, em particular instituições e agentes que causam a mudança ambiental global e as instituições em todos os níveis, que são criadas para dirigir o desenvolvimento humano de uma forma, que assegure uma coevolução segura com processos naturais.

Biermann et al. (2009) apontam que o *Earth System Governance* pode ser considerado um fenômeno social, um programa político e um tema de pesquisa composto de vários recortes. Como fenômeno, pode ser entendido como

o sistema de regras formais e informais inter-relacionadas e cada vez mais integradas, sistemas de formulação de regras e redes de atores em todos os níveis da sociedade humana (do local ao global) que são desenvolvidos para guiar sociedades para a prevenção, mitigação e adaptação a mudanças ambientais

9 Conferir em <<http://www.earthsystemgovernance.org/>> , acesso 01 de outubro de 2010.





locais e globais, particularmente, a transformação do sistema terrestre, no contexto normativo do desenvolvimento sustentável. A noção de governança refere-se, aqui, a formas de direcionamento que são menos hierárquicas do que a tradicional forma governamental de elaboração de políticas (ainda que a maior parte dos arranjos modernos de governança também inclua algum grau de hierarquia), mais descentralizadas, abertas à auto-organização e à inclusão de atores não estatais que vão desde indústrias e organizações não governamentais até cientistas, comunidades locais, governos municipais e organizações internacionais. (BIERMANN et al. 2009)¹⁰

Dessa forma, a noção de governança é mais abrangente para tratar o amplo conjunto de respostas e as tentativas de lidar com a mudança global do clima a partir de múltiplos atores, setores e níveis de análise, buscando identificar interações entre economia, ambiente e segurança. Essa não exclui o conceito de regimes internacionais (ROSENAU, 2000), mas abre o escopo da análise para incluir outros atores e relações além dos estados e não se limita a uma esfera singular (ROSENAU, 2000). Biermann, Pattberg e Zelli (2010, p. 1) identificam três elementos centrais do conceito de governança global que demarcam a diferença em relação à política intergovernamental tradicional. Primeiro, a emergência de novos atores para além dos governos centrais, que criam um novo contexto político com novas constelações de atores e relações de poder. Segundo, o surgimento de novos mecanismos de estabelecimento e de implementação transnacionais de regras, que vão além do domínio da cooperação intergovernamental, como, por exemplo, regimes transnacionais, parcerias público-privadas e arranjos com base no mercado. Terceiro, novos tipos de fragmentação vertical e horizontal e interconexões na política mundial, que requerem novos entendimentos.

Em seguida, busca-se identificar algumas dimensões, que, em conjunto, podem compor um marco conceitual para tratar a problemática da governança do clima. Trata-se da tentativa de construir um caminho analítico que considere as relações de poder, diversos atores, múltiplos níveis de escala de ação e de organização social, bem como novos mecanismos e arranjos institucionais.

¹⁰ The interrelated and increasingly integrated system of formal and informal rules, rule-making systems, and actor-networks at all levels of human society (from local to global) that are set up to steer societies towards preventing, mitigating, and adapting to global and local environmental change and, in particular, earth system transformation, within the normative context of sustainable development. The notion of governance refers here to forms of steering that are less hierarchical than traditional governmental policy-making (even though most modern governance arrangements will also include some degree of hierarchy), rather decentralized, open to self-organization, and inclusive of non-state actors that range from industry and non-governmental organizations to scientists, indigenous communities, city governments and international organizations.





Dimensões analíticas do conceito de governança global do clima

Propõem-se aqui um marco analítico-conceitual que identifica dimensões-chave na análise dos processos envolvidos na governança global do clima. A partir da literatura, discutem-se questões relativas às relações de poder e escalas; atores e agentes e relação agente-estrutura; tipos de arquitetura e arranjos de governança. Esses elementos de análise estão em consonância com o proposto por Biermann, Pattberg e Zelli (2010), que enfatizam a dimensão analítica da noção de governança global e identificam as três tendências mencionadas acima: emergência de novos tipos de agência e de atores, além dos governos nacionais; surgimento de novos mecanismos e instituições de governança ambiental global, que vão além das formas tradicionais de regimes liderados por estados e baseados em tratados; e a crescente fragmentação e emergência de interligações de sistemas abrangentes de governança através de níveis e esferas funcionais.

Bulkeley e Newell (2010, p. 2-3) afirmam que o entendimento limitado da natureza global da mudança do clima resultou no foco restrito à dimensão internacional, pois são os estados que assinam acordos e participam de instituições internacionais. Porém, eles argumentam que se deve pensar o global como uma categoria causal, ao invés de espacial, o que leva a um ponto de partida diferente para pensar quem governa a mudança do clima e onde a governança acontece. Além disso, os autores consideram que se têm negligenciado outras escalas dos processos decisórios, que moldam as trajetórias das emissões de gases estufa e o potencial de adaptar-se à mudança do clima. Desse modo, concebem a mudança do clima como um problema multinível, em que diferentes níveis de tomada de decisões (local, regional, nacional e internacional), novas esferas e arenas de governança, que perpassam fronteiras, estão envolvidas na criação e na busca de soluções da mudança climática.

O argumento de Bulkeley e Newell (2010) vai ao encontro da constatação de que o processo de governar a mudança do clima resultou não apenas na participação de um amplo conjunto de atores (de indivíduos, por meio de comunidades locais, a organizações transnacionais), mas na emergência de arranjos relativamente novos de governança em todos os níveis de organização social, incluindo coalizões de governos subnacionais, redes transnacionais, parcerias público-privadas, arranjos privados (OKEREKE et al., 2009, p. 65-66). Assim, a própria natureza do estado e a forma como ele alcança resultados, bem como a fronteira entre autoridade pública e privada, são questionadas (idem, p. 66). Dessa forma,





é importante identificar questões-chave para entender a governança do clima de forma analítica.

Relações de poder e escalas

Okereke et al. (2009, p. 59) identificam questões que precisam ser exploradas para se desenvolver um entendimento mais robusto da governança global do clima: a natureza do poder na governança global, a relação entre autoridade pública e privada, dinâmicas entre estrutura e agência, as racionalidades e processos reais de governança (teorias neo-gramscianas e de governamentalidade foucaultiana).

Nesse sentido, esses autores propõem que se devem buscar noções alternativas de poder e autoridade e prestar atenção nas questões de quem e o que estão envolvidos em governança (OKEREKE et al., 2009, p. 61-63). Assim, defendem uma concepção de poder em termos múltiplos e relacionais, ou seja, não apenas o papel de outros grupos de atores em influenciar atores estatais, mas atores como “governadores” em si mesmos. O poder seria, assim, “compartilhado” entre atores, ou localizado em múltiplos lócus. Isso implica conceber poder em termos constitutivos, relativo à organização da sociedade, estado e mercado. Além disso, ao considerar a natureza múltipla do poder, os autores distinguem, analiticamente, soberania e governo como formas distintas de poder. Soberania diz respeito ao controle sobre um território e ao uso de sanções e do estado de direito como meio de impor ações. Governo compreende a totalidade de mecanismos, técnicas e procedimentos específicos que autoridades políticas dispõem para realizar e colocar em prática programas (MACKINNON, 2000, p. 295 apud OKEREKE, 2009, p. 63).

Desse modo, Okereke et al. (2009) combinam duas abordagens distintas: referem-se a Foucault para ressaltar que governo seria uma forma de poder sobre populações, ao invés de territórios, ou seja, conjuntos de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas, que permitem o exercício dessa forma específica e complexa de poder. Recorrem, também, a uma abordagem neo-gramsciana (OKEREKE, 2009, p. 63) para chamar a atenção para formas através das quais conhecimento e poder se constituem mutuamente para elevar atores específicos, políticas e práticas que privilegiam uma racionalidade particular na governança. Assim, ao reconhecer a natureza múltipla e relacional de poder, Okereke et al. (2009, p. 65) não atribuem aos atores medidas de poder e resultados políticos previsíveis, mas consideram fatores sociais e políticos múltiplos e dinâmicas que conferem aos atores medidas variadas de poder em diferentes estágios. Consideram, ainda, a possibilidade de relações desiguais de poder e interesses conflitantes,





que podem existir mesmo quando atores, ou grupos de atores, afirmam que estão agindo em consenso. Por último, reconhecem que a influência dos atores não é simplesmente uma questão de onde tais atores se posicionam em termos de políticas e programas específicos de clima, mas também de onde eles se posicionam em relação a outros atores.

Ao considerar a governança do clima como um fenômeno fragmentado e que ocorre em múltiplas escalas, é preciso estar atento às relações de poder e como escalas são social e historicamente construídas. A capacidade de controlar e capturar recursos de níveis e escalas diferentes reflete e reproduz relações de poder. Além disso, escalas e níveis em que um problema é vivenciado, analisado e discutido podem não corresponder a escalas e níveis dos órgãos de tomada de decisão (TOWERS, 2000 apud LEBEL; GARDEN; IMAMURA, 2005). Nesse sentido, atores podem contestar escalas e níveis e mudar questões para outras escalas e níveis em que eles são mais influentes, ou têm mais poder. (LEBEL; GARDEN; IMAMURA, 2005). Os autores chamam a atenção para o que denominam “*state simplification*” (SCOTT, 1998 apud LEBEL; GARDEN; IMAMURA, 2005), que ocorre quando estados apelam para interesses mais amplos para simplificar sistemas locais diversos e usam sistemas unificados para racionalizar o planejamento do desenvolvimento e a gestão ambiental. Tentam, assim, simplificar e encaixar pessoas, instituições, paisagens nos níveis e escalas dos sistemas estatais de contabilidade e monitoramento. Essa observação é fundamental quando se consideram as múltiplas fontes de emissões de gases de efeito estufa e como estabelecer políticas para mitigar a mudança do clima, considerando as diferenças entre os níveis local, nacional e internacional.

Na mesma direção, Gupta (2007) ressalta que, ao se enquadrar problemas em níveis específicos, em diferentes escalas, os contornos dos problemas mudam e, conseqüentemente, mudam também as soluções que são relevantes. Nesse sentido, é preciso atentar para como processos de definição de escala e níveis estão interligados com disputas por dominação e controle (BULKELEY, 2005), pois formas diferentes de governança hierárquica, ou em rede, interagem e intersectam para produzir formatos, mecanismos e resultados específicos de governança (BULKELEY, 2005). A autora chama a atenção para o que ela denomina “geografias de governança”, que implicam mudanças no lócus da autoridade na política global: “política de escala é um elemento chave no entendimento na natureza do Estado e sua autoridade, e conseqüentemente para a natureza da governança ambiental.”¹¹ (BULKELEY, 2005, p. 883).

11 *Politics of scale is a key element in understanding shifts in the nature of the state and its authority, and hence for the nature of environmental governance.*





De acordo com Lebel et al. (2005), a metáfora “*politics of scale*” se refere a situações onde atores diferentes contestam a extensão e resolução espaciais da informação e das decisões, e as contrastam com a “*politics of place and position*”. Esta última (“*politics of position*”) remete às relações de poder entre localizações e depende da posição física relativa, por exemplo, as relações entre usuários de um rio a montante e a jusante, ou de margens diferentes. A primeira (“*politics of place*”) se refere aos desdobramentos das relações de poder entre *stakeholders*, as quais emergem por causa das características especiais dos lugares, interagindo acima e além daquelas que surgem dos níveis ou da posição.

Desse modo, as relações de poder na governança global do clima não podem ser pensadas desvinculadas dos lugares e posições dos atores envolvidos. Embora a mudança do clima e os problemas ambientais em geral sejam globais, as soluções envolvem diferentes atores, em escalas diferenciadas e diversos níveis de tomada de decisão. Bulkeley (2005) nos lembra que os conceitos de espaço e escala não devem ser considerados sinônimos de “contêineres territoriais”, no interior dos quais acontece a vida social e política, de tal forma que os níveis de tomada de decisão são vistos como se fossem independentes e as decisões consideradas como uma cascata que parte do nível internacional, descendo ao nacional até chegar ao local (ADGER et al., 2003 apud BULKELEY, 2005; BULKELEY; BETSILL, 2003; OWENS, 2004 apud BULKELEY 2005).

É fundamental considerar como as escalas espacial, jurisdicional e temporal interagem e influenciam as relações de poder no processo da governança da mudança climática global. As ações de atores em determinados espaços, jurisdições e tempos afetam outros atores em outros espaços, jurisdições e tempos. Além da complexidade científica e tecnológica do problema do clima, o processo de definição das responsabilidades e soluções envolve relações de poder entre os atores, que ocupam espaços e jurisdições diferentes, além dos atores em potencial num tempo futuro.

Relação agente-estrutura, atores e agentes

Outro limite da abordagem de regimes internacionais é não atentar para o papel da estrutura, que é entendida em sentido amplo para incluir estrutura geral de poder e as regras, normas e princípios individuais, que moldam a política global (OKEREKE et al., 2009, p. 68-69). Okereke et al. (2009) consideram a perspectiva neo-gramsciana de que, embora as estruturas não determinem os resultados, elas





definem o conjunto potencial de estratégias alternativas entre as quais os agentes podem escolher. No entanto, elas não são imutáveis, pois podem ser transformadas pelos agentes. A agência é localizada na estrutura, mas não determinada por essa, ou seja, a interação social é condicionada, mas não estruturalmente determinada (idem, p. 69). Trata-se de reconhecer a natureza mutuamente constitutiva da relação agente-estrutura. Forças estruturais determinam uma série de opções disponíveis num contexto histórico, mas as estruturas dependem do acúmulo de decisões dos atores para sua criação e perpetuação (STEANS, 2004).

Em resumo, são múltiplos os agentes da governança global do clima. Estes são condicionados, porém, e não determinados pelas estruturas de poder. Por isso, ao formarem novos arranjos de governança, criam possibilidades de mudanças. Avant Finnemore e Sell (2010) definem que os agentes, ou “governadores globais”, são autoridades que exercem poder através das fronteiras para afetar políticas. Para elas, há cinco fontes de autoridade: institucional, delegada, expertise, baseada em princípios, baseada em capacidades (AVANT; FINNEMORE; SELL 2010, p. 10). Dellas, Pattberg e Betsill (2011) afirmam que agentes são aqueles que desempenham atividades de governança e o consentimento não é a única fonte de autoridade e legitimidade, assim, a agência é baseada na capacidade de indivíduos e atores coletivos de mudar o curso dos eventos, ou o resultado de processos, desde que tal capacidade se baseie em autoridade e não na força (PATTBERG; STRIPPLE, 2008, p. 273-274 apud DELLAS; PATTBERG; BETSILL 2011, p. 87).

Para facilitar as análises empíricas, é preciso delimitar o que fazem os agentes e indicar formas de como avaliar suas ações. Avant, Finnemore e Sell (2010, p. 14-16) definem algumas tarefas, ou atividades implícitas, realizadas pelos agentes (governadores) no processo de governança: estabelecimento de agendas e criação de questões¹², elaboração de regras, implementação e imposição¹³, monitoramento e adjudicação. Assim, “governadores globais” desempenham uma combinação dessas atividades políticas¹⁴, que produzem ação coordenada na ausência de governo mundial.

Além de identificar as tarefas, é importante avaliar o grau de envolvimento e participação nas tarefas. Schroeder (2010) diferencia atores de agentes de governança. Os atores podem ser indivíduos, organizações e redes, que somente participam dos processos decisórios, porém, um agente é um ator que é capaz de

12 No original em inglês: *issue*.

13 No original em inglês: *enforcement*.

14 No original em inglês: *policy making*.





prescrever comportamentos e obter consentimento dos governados, ou seja, pode diretamente moldar resultados (SCHROEDER 2010, p. 319-320). A autora constrói uma tipologia que reconhece graus variados de agência, de acordo com tipos de envolvimento em tarefas de governança.

Quadro 1: Tipologia de agência

Tipos de envolvimento no processo de políticas internacionais	Graus de agência
(1) ser informado de fatos e resultados	Nenhum
(2) ser consultado ou convidado a prover <i>input</i> ou <i>feedback</i>	Fraco e indireto
(3) ser envolvido como um parceiro júnior, com garantias de que visões e preocupações serão refletidas nos resultados	Forte mas indireto
(4) ser convidado a colaborar em bases iguais	Fraco mas direto
(5) ser empoderado e ter autoridade de decisão	Forte e direto

Fonte: INOUE, 2012, com base em Schroeder¹⁵ (2010, p. 322) and International Association for Public Participation – IAP2 2007)¹⁶

Em resumo, para analisar o processo de governança global do clima é importante identificar os atores e agentes, as atividades desempenhadas e reconhecer que a agência deve ser considerada não em termos absolutos, mas em graus. Reconhecer que o estado não é o único agente, nem um ente unitário, e que a governança global do clima envolve múltiplos atores, agentes e escalas, aponta para novos mecanismos de governança e formas de cooperação, ao lado do sistema tradicional de acordos legalmente vinculantes negociados por estados (BIERMANN; PATTBERG; ZELLI, 2010, p. 9). São arranjos diversos, envolvendo atores públicos e privados. Além disso, deve-se lembrar que do argumento de Biermann et al (2010, p. 15) de que as arquiteturas de governança global do clima são sempre, em algum grau, fragmentadas, e a questão-chave é saber que tipos de arquiteturas prometem um grau mais alto de performance institucional em termos de efetividade social e ambiental.

Processo de governança: arquitetura institucional e mecanismos

Após levantar dimensões de análise que remetem às relações de poder e à questão agente-estrutura, bem como apontar elementos de análise relativos aos

¹⁵ Schroeder, referido em < http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf > .

¹⁶ < http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf > , Acesso em: 18/08/2016.





atores e agentes da governança do clima, faz-se necessário identificar e analisar como o processo de governança se desenvolve. Para tal, é preciso definir e caracterizar o que alguns estudiosos definem como arquitetura(s) institucional(is) (BIERMANN et al., 2009). Arquitetura institucional diz respeito à forma como princípios, normas, regras, procedimentos e organizações são arranjados e se relacionam entre si. Outra dimensão importante da análise são os mecanismos e arranjos construídos entre os atores. Alguns autores apontam para redes de governança (PATTBERG, 2010). Outros identificam formas de governança policêntrica (OSTROM, 2010). Biermann, Pattberg e Zelli (2010) argumentam que novos mecanismos de governança do clima têm surgido com atores públicos e privados. Mais especificamente, podem-se identificar redes de governança (PATTBERG, 2010) ou formas de governança policêntrica (OSTROM, 2010a, 2010b).

Arquiteturas de governança: fragmentação e integração

Arquitetura de governança global é definida por Biermann et al. (2010) como o arcabouço amplo de instituições públicas e privadas, isto é, organizações, regimes e outras formas de princípios, normas, regulações e procedimentos de tomada de decisão que são válidos ou ativos numa determinada área (*issue area*) da política mundial. Arquitetura pode ser definida como o metanível da governança, no entanto, o foco numa área (*issue area*) torna o conceito mais estreito do que o de ordem, embora ambos compartilhem um foco no arcabouço geral de governança, que vai além de regimes singulares. A noção de ordem se refere ao sistema de relações internacionais como um todo e a de arquitetura é mais apropriada para áreas distintas de governança global. Ordem é um conceito com viés mais otimista. Arquitetura é mais “neutro” e, por isso, também considera efeitos disfuncionais e não pretendidos (BIERMANN et al., 2010, p. 16)¹⁷.

Biermann et al. (2010) afirmam que a fragmentação é uma característica geral das arquiteturas de governança global. A utilização dessa noção permite a comparação entre domínios de políticas diferentes. Muitos domínios de políticas¹⁸ nas relações internacionais não são muito regulados, e frequentemente não dominados por um único regime internacional no sentido tradicional. Outros domínios são, ao contrário, caracterizados por um *patchwork* de instituições internacionais, que são diferentes em seu caráter (organizações, regimes e normas

¹⁷ Tradução livre da autora.

¹⁸ No original em inglês: *policy domains*.





implícitas), suas *constituencies* (pública e privada), escopos espaciais (do bilateral ao global) e matérias substantivas (de campos políticos específicos a preocupações universais). Essa situação corresponde à noção de arquiteturas de governança fragmentadas. Na perspectiva dos autores, o processo de governança do clima pode ser caracterizado por uma arquitetura fragmentada.

Ao constatar que as arquiteturas são em geral fragmentadas, Biermann et al. (2010, p. 17) enfatizam três pontos. Primeiro, o termo fragmentação é utilizado como um conceito relativo, ou seja, supõe-se que todos os arranjos são fragmentados em algum grau, assim, consistem em partes distintas, que raramente, ou quase nunca, são totalmente interligadas e integradas. Arquiteturas não fragmentadas e universais são teoricamente possíveis de serem concebidas como opostas à fragmentação; uma arquitetura seria universal se todos os países relevantes naquela área temática estivessem sob o mesmo marco regulatório; participassem do mesmo processo decisório e concordassem com um núcleo comum de compromissos. Empiricamente, tal situação é difícil de visualizar na política mundial contemporânea. Segundo, o uso dos conceitos de arquitetura e de fragmentação não implicam um juízo de valor, não se pressupõe que haja um estado *a priori* de ordem universal, ou uma tendência universal em direção à ordem, nem que haja um arquiteto. Na maior parte dos casos empíricos, arquiteturas resultam de processos incrementais de institucionalização, descentralizados e raramente planejados. Terceiro, pesquisas empíricas sobre fragmentação de arquiteturas de governança global dependem da escala percebida do problema. Quanto maior a escala percebida do problema, maior o grau de fragmentação provável (BIERMANN et al., 2010, p. 17).

Além disso, Biermann et al. (2010, p. 18) propõem uma tipologia de fragmentação para analisar as arquiteturas de governança em termos de três características: a) grau de aninhamento institucional¹⁹ e sobreposições entre sistemas de tomada de decisão, ou seja, se o arranjo institucional é baseado em uma única instituição-chave, com outras instituições fortemente integradas, ou se ele se organiza em torno de algumas instituições-chave com outras instituições frouxamente integradas, ou, então, constitui-se de instituições não relacionadas; b) existência e grau de conflitos entre as normas institucionais; c) tipo de constelação de atores. Com base nessas três características, eles apresentam três tipos de fragmentação (BIERMANN et al., 2010, p. 18-19):

19 No original em inglês: *institutional nesting*.





- 1) sinérgica, em que as instituições do núcleo incluem quase todos os países e provêm arranjos gerais detalhados e efetivos (círculos concêntricos – por exemplo, arquitetura de governança do ozônio);
- 2) cooperativa, quando uma área se caracteriza por: i) diferentes instituições e processos decisórios frouxamente integrados; ii) a instituição central não compreende todos os países que são importantes naquela área; e iii) a relação entre normas e princípios de diferentes instituições é ambígua. Apesar dessas três características, a integração geral na arquitetura da governança da área é suficiente para evitar conflito aberto. Assim, políticas na mesma área são definidas, decididas e motivadas por meio de diferentes instituições: de um lado, as centrais; e, de outro, países individuais, que não são parte dessa instituição. Porém, a integração global na arquitetura de governança na área é suficiente para prevenir conflitos abertos entre instituições diferentes. Exemplo, relação entre UNFCCC e o Protocolo de Kyoto.
- 3) fragmentação conflitiva se caracteriza por diferentes instituições que são:
 - a) pouco conectadas e/ou têm processos de tomada de decisão diferentes ou não relacionados; b) têm conjuntos conflitantes de princípios, normas e regras; e c) têm memberships diferentes e/ou são dirigidos por coalizões de atores, que aceitam, ou mesmo estimulam esses conflitos. Exemplo: regulação de acesso e repartição de benefícios de recursos genéticos: dois regimes tentam regular essa questão, a Convenção sobre Diversidade Biológica e o TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), sob a Organização Mundial do Comércio.

A noção de arquitetura de governança e os tipos de fragmentação apresentados se aproximam da perspectiva de Keohane e Victor (2010) sobre complexo de regimes, que propõem um contínuo para localizar regimes (integrado, complexo, aninhados e desintegrados). Contudo, tal perspectiva, além de não considerar múltiplos atores e níveis, não permite análises comparativas, como proposto por Biermann et al. (2010) com a criação de uma tipologia de fragmentação. Além disso, o conceito de complexo de regimes não leva em conta conflitos nem a forma como os atores da constelação intencionalmente buscam fragmentar a arquitetura de governança. Biermann et al. (2010, p. 21) argumentam que a fragmentação da arquitetura de governança do clima é intencional. Assim, por exemplo, a Parceria Ásia-Pacífico (APP) e propostas similares, patrocinadas pelos EUA, foram criadas não por ignorar o regime do clima, mas por causa dele.





A perspectiva de arquiteturas de governança (BIERMANN et al., 2010) contribui para visualizar, relacionar e analisar todas as instituições internacionais que regulam uma determinada área. Ao considerar as arquiteturas como fragmentadas e definir tipos de fragmentação, essa perspectiva contribui para avançar na construção de um marco analítico para governança do clima, porém, por partir da noção de áreas temáticas²⁰, corre o risco de ser limitadora se não considerar as interações entre domínios políticos diferentes como, por exemplo, as interações entre clima, economia e segurança.

Redes de governança

Pattberg (2010, p. 146-148) aponta para a formação de redes de governança do clima, que operam sob lógicas diferentes quando comparadas com outros tipos de organizações sociais, como mercados e hierarquias. Redes são definidas como interconexão de três ou mais entidades comunicantes. Seus componentes estruturais incluem indivíduos e organizações e, seus processos, comunicação e formas mais gerais de troca. Ele classifica as redes de governança em três tipos fundamentais, de acordo com as categorias de atores envolvidos: primeiro, redes públicas, que excluem o Estado como um ator unitário central; segundo, redes híbridas de atores da esfera pública e privada; terceiro, redes totalmente privadas, que incorporam lógicas pró-lucro, ou sem fins lucrativos. Ademais, o autor vai além da noção de que políticas públicas são responsabilidade unicamente de governos. Governança em rede é vista como um complemento, ou inovação gradual, de formas mais antigas de fazer política.

De acordo com Pattberg (2010, p. 147), o conceito de redes de políticas²¹ se refere à produção de políticas públicas por meio de interações relativamente estáveis e definidas de atores divergentes numa área política específica, ou seja, arranjos de governança policêntricos, que integram interesses em competição de atores numa estrutura horizontal. Assim, redes de governança climática, que reúnem empresas, sociedade civil e governos em um arranjo, combinam lógicas que normalmente se supõem separadas e transcendem a política²² centrada no Estado e baseada em territórios (PATTBERG, 2005, apud OKEREKE et al., 2009, p. 66).

20 No original em inglês: *issue area*.

21 No original em inglês: *policy networks*.

22 No original em inglês: *politics*.





Governança policêntrica

A abordagem de fragmentação da arquitetura de governança (BIERMANN et al., 2010) pode ser complementada pela noção de governança policêntrica de Ostrom (2010). A autora propõe uma noção de governança de *common pool resources* (CPR)²³, além do Estado e do mercado. Ostrom (2010a) questiona as teorias de governança, que se baseiam nos dilemas de ação coletiva ou dilemas sociais. Essas teorias partem da noção de ator racional e defendem a necessidade de um ator externo (governo) para impor regras, ou seja, um agente central para ajudar a superar a tendência do ator racional à não cooperação. Com base em experimentos/simulações e pesquisa empírica extensa, Ostrom (2010a) constata que em várias localidades ao redor do globo os casos de auto-organização dos usuários de CPRs evidenciam uma forma de governança que Ostrom denomina policêntrica. Ostrom (2010) acredita que indivíduos, em determinados contextos de interação, podem superar dilemas sociais e construir arranjos de governança de CPRs. Assim, a noção de governança policêntrica implica a existência de muitos centros de decisão que são formalmente independentes.

Na perspectiva da autora (OSTROM, 2010a, p. 653), além do contexto da interação, o que faz diferença é o desenho institucional. Ela elenca alguns tipos de regras dos arranjos locais de governança de CPR que devem estar presentes: definição dos usuários²⁴, fronteira dos recursos, congruência com condições locais, apropriação e provisão, arranjos de escolha coletiva, monitoramento dos usuários, monitoramento dos recursos, sanções gradativas, mecanismos de soluções de conflitos, reconhecimento mínimo de direitos, empreendimentos aninhados.

Ostrom (2010b), em outro estudo, propõe uma abordagem alternativa para tratar a problemática da mudança do clima com base na noção de governança policêntrica. De acordo com a autora (2010b), políticas adotadas somente numa escala global não devem gerar confiança suficiente entre cidadãos e firmas, de forma que a ação coletiva possa acontecer para reduzir efetivamente o aquecimento global. Ostrom (2010b) acredita que não se pode esperar uma solução mundial única para a questão climática, nem que um único país, por mais rico que seja,

23 *Common-pool resources* (CPR) são aqueles que compartilham o atributo de subtractibilidade com bens privados e a dificuldade de exclusão com bens públicos. Florestas, sistemas hídricos, pesqueiros e a atmosfera global são todos CPR de grande importância para a sobrevivência de humanos na Terra. (OSTROM; OSTROM 1977 apud OSTROM 2010a, p. 645).

24 No original em inglês: *user boundaries*.





possa resolver a questão. Sua maior crítica está na longa espera por (e a ênfase excessiva em) uma solução global, como se fosse o único caminho a percorrer. Para a autora, soluções globais negociadas no nível global, se não foram sustentadas por uma variedade de esforços nacionais, regionais e locais, não devem funcionar (OSTROM, 2010b, p. 4). Assim, Ostrom (2010b, p. 13-14) advoga o foco em múltiplas escalas, considerando os benefícios globais gerados por ações locais para reduzir emissões.

Em suma, a dimensão analítica que foi discutida refere-se aos princípios, normas e regras acordados e às formas como os diversos atores e agentes interagem, tomam decisões, dividem tarefas e responsabilidades e constroem parcerias através de diversos níveis: subnacional, nacional, transnacional, regional e internacional – do local ao global. A emergência de múltiplos atores resulta em novos arranjos institucionais, ou arquiteturas de governança global do clima. Pode-se apontar também para mecanismos, redes ou governança policêntrica.

Conclusões

As várias perspectivas sobre governança global do clima fornecem elementos para a análise de arranjos estatais, não estatais e híbridos, em múltiplos níveis, para responder às mudanças do clima. Este artigo buscou fornecer um esquema analítico que combina elementos de correntes teóricas, ou programas de pesquisa diversos, ou seja, uma abordagem epistemológica pragmática e metodologicamente próxima ao ecletismo analítico (FRIEDRICHS; KRATOCHWIL, 2009). Trata-se de um marco em construção para analisar processos de governança climática, com a consciência de que tal marco será sempre provisório.

Desse modo, para analisar respostas diversas à problemática da mudança global do clima, é importante considerar a dimensão do poder e suas múltiplas escalas. Propôs-se uma perspectiva de poder em termos constitutivos, sua natureza múltipla e a diferenciação entre soberania e governos como formas distintas de exercer poder (OKEREKE et al., 2009). Essa consideração de poder permite analisar mecanismos, técnicas e procedimentos específicos de governança climática, além de buscar compreender as escolhas por determinadas alternativas em detrimento de outras. Leva, ainda, a reconhecer as assimetrias e interesses conflitantes dos atores, sem, contudo, atribuir medidas de poder e resultados políticos previsíveis. Trata-se de reconhecer que as estruturas limitam ou condicionam as alternativas e possibilidades dos atores, porém, não as determinam, havendo margem para





mudanças. Além disso, ao analisar as relações de poder através de níveis e escalas, compreendem-se melhor questões relativas a espaços, lugares, posições e tempo.

Quanto aos atores, ou agentes, é importante atentar para a formação dos três tipos de redes de governança do clima, propostas por Pattberg (2010): redes públicas, que excluem o estado como um ator unitário central; redes híbridas de atores da esfera pública e privada; redes totalmente privadas, que incorporam lógicas pró-lucro e sem fins lucrativos. Essas, segundo o autor, refletem a transformação do processo de formulação e implementação de políticas públicas nas sociedades modernas, em que aumenta a autonomia subsistêmica no interior do estado nação. Além disso, a distinção entre atores e agentes e a noção de graus de agência (SCHROEDER, 2010), bem como as categorias de tarefas de governança propostas por Avant et al. (2010), são úteis para a análise empírica dos processos de governança do clima.

Poder e agência resultam em arranjos institucionais diversificados. A tipologia proposta por Biermann et al. (2010) pressupõe que todos esses são fragmentados. Assim, a tipologia de fragmentação dos autores contribui com a análise por considerar três características-chave: a relação entre as instituições formais, os conflitos entre suas normas e a constelação de atores. Isso leva a identificar o caráter da fragmentação, se ele se encontra mais marcado por sinergia, cooperação ou conflito. Na mesma direção, porém, dando ênfase ao nível local e à noção de governança policêntrica, Ostrom (2010) argumenta, com base no estudo de uma série de casos e também em simulações, que os dilemas de ação coletiva podem ser superados, sendo que arranjos institucionais bem-sucedidos na governança de CPR dependem do contexto de interação (possibilidade de comunicação e confiança entre os atores) e os tipos de regras estabelecidas: definição dos usuários, fronteira dos recursos, congruência com condições locais, apropriação e provisão, arranjos de escolha coletiva, monitoramento dos usuários, monitoramento dos recursos, sanções gradativas, mecanismos de soluções de conflitos, reconhecimento mínimo de direitos, empreendimentos correlacionados (aninhados).

Por fim, vale lembrar que níveis e escalas dos arranjos de governança são histórica e socialmente construídos, refletem relações de poder constitutivo, assim, ao mesmo tempo, podem limitar ou expandir as possibilidades dos atores. A natureza do problema da governança da mudança global do clima é complexa, por isso, qualquer marco analítico será limitado. Entretanto, faz-se necessário encontrar caminhos para analisar e propor soluções. A escolha dessas categorias de análise reflete considerações normativas, como o reconhecimento da urgência do





problema, o descompasso entre a ciência e o processo político e a necessidade de participação de múltiplos atores nesse processo. Quanto ao conteúdo das normas e regras, esse deve refletir princípios globais já consagrados, como sustentabilidade, equidade, democracia e transparência, bem como princípios a serem desenvolvidos e negociados, que interrompam o processo de transgressão dos limites planetários e levem a sociedades sustentáveis e pós materialistas.

Referências

- AVANT, Deborah D.; FINNEMORE, Martha, and SELL, Susan S. Who governs the globe? In Avant, Deborah; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan S. (ed). *Who governs the globe? Cambridge Studies in International Relations 114*. Cambridge University Press, 2010.
- BIERMANN, Frank. 'Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research. *Global Environmental Change*, v. 17, n. 3-4, 2007, p. 326-337. Disponível em <<http://www.glogov.org/images/doc/Biermann%202007%20GEC%20Earth%20System%20Governance.pdf>> . Acesso em: 22 ago. 2016.
- BIERMANN, Frank. et al. 2009. Earth System Governance: People, Places and the Planet. *Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project. ESG Report 1*. Bonn, IHDP: The Earth System Governance Project. 2009.
- BIERMANN, Frank, PATTBERG, Phillip and ZELLI, Fariborz. Global Climate Governance Beyond 2012 an introduction. In BIERMANN, Frank; PATTBERG, Phillip; ZELLI, Fariborz (eds). *Global Climate Governance Beyond 2012 Architecture, Agency and Adaptation*. Cambridge University Press. 2010.
- BIERMANN, F. et al. The architecture of global climate governance: setting the stage. In BIERMANN, F. PATTBERG, P., ZELLI, F. *Global Climate Governance Beyond 2012. Architecture, Agency and Adaptation*. Cambridge University Press. 2010
- BIERMANN, F. et al. Navigating the Anthropocene: Improving Earth System Governance. *Science*, v. 335, n. 6074, 2012, p 1306-1307. Disponível em <<http://science.sciencemag.org/content/335/6074/1306>> . Acesso em: 22 ago. 2016.
- BULKELEY, Harriet ; BETSILL Michele. *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance* . London and New York : Routledge. 2003.
- BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. *Governing Climate Change*. Global Institutions Series. London and New York: Routledge. 2010
- BREITMEIER, Helmut; YOUNG, Oran; ZURN, Michael *Analyzing International Environmental Regimes. From Case Study to Database*. Cambridge and London: MIT Press. 2006.





- BULKELEY, Harriet.-. Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, v. 24, n. 8, 2005, p 875-902.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighborhood*. Report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press, 1995, 410pp. (ISBN 0-19-827998-1)
- DELLAS, Eleni; PATTERBERG, Philipp and BETSILL, Michele. Agency in earth system governance: refining a research agenda. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 11, n. 1, 2011, p 85-98. Disponível em: < <http://link.springer.com/article/10.1007/s10784-011-9147-9> > . Acesso em: 22 ago. 2016
- FRIEDRICHS, J.; KRATOCHWIL, F.. On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology. *International Organization* 63, Fall, 2009, p 701–31.
- GUPTA, Joyeeta. The Problem of Scale in Environmental Governance. *IHDP Update. Newsletter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change*, 1.2007
- HAAS, Peter. *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation (Political Economy of International Change)*. Columbia University Press, 1992, 288 p.
- HAAS, P.M; SPETH, J.G. *Global Environmental Governance: Foundations of Contemporary Environmental Studies*. Island Press. 2006. 192 p.
- HELD, David et. al. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, CA: Stanford University Press. 1999.
- INOUE, Cristina; PRADO Guilherme. Comparando mecanismos de regimes internacionais. In: *1º Encontro Nacional da ABRI, 2006*.
- INOUE, Cristina. Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of Amazonian municipalities of Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, special edition, 2012, p. 170-189.
- KEOHANE, Robert O. and David G.Victor The Regime Complex for Climate Change. *Discussion Paper 2010-33*, Cambridge, Mass.: Harvard Project on International Climate Agreements, January. 2010.
- KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*. v. 36, n. 2, 1982, p. 1-21.
- LEBEL, L.; GARDEN, P.; IMAMURA, M.The politics of scale, position, and place in the governance of water resources in the Mekong region. *Ecology and Society*, v. 10, n. 2, art 18, 2005. Disponível em: < <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art18/> > . Acesso em: 22 ago. 2016.





- LEVY, M. A., YOUNG, O. R., & ZURN, M. The study of international regimes. *European Journal of International Relations*, v. 1, n. 3, 1995, p. 267-330.
- OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime. *Global Environmental Politics* v. 9, n. 1, 2009, p. 58-78.
- OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, 2010, p. 641-672. 2010a, Disponível em: < <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641> > . Acesso em: 22 ago. 2016.
- OSTROM, Elinor. A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. Background Paper to the 2010 World Development Report. *Policy Research Working Paper* 5095. 2010b.
- PATERSON, Matthew; HUMPHREYS, David; PETTIFORD, Lloyd. Introduction. Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles. *Global Environmental Politics*, v. 3, n. 2, 2003, p. 1-10.
- PATTBERG, P. The role and relevance of networked climate governance. In BIERMANN, F. PATTBERG, P., ZELLI, F. *Global Climate Governance Beyond 2012. Architecture, Agency and Adaptation*. Cambridge University Press. 2010.
- PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2013. *Mitigação das Mudanças Climáticas: Contribuição do Grupo de Trabalho III do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas ao Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas*. BARATA, M. M. L. (et al, org.) [Bustamante, M.M.C., ROVERE, E. L. L.; (eds.)]. COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 405 pp. ISBN: 978-85-285-0207-7.
- RAUSTIALA, Kal; VICTOR, David, .The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*, v. 58, n. 2, 2004, p. 277-310.
- ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, v. 14, n. 2, art. 32, 2009. Disponível em: < <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/> > . Acesso 22 ago. 2016.
- ROSENAU, James N... Governança, ordem e transformação na política mundial, Cap 1. In: ROSENAU, James N. / CZEMPIEL, Ernst-Otto (org). *Governança sem governo, ordem e transformação na política mundial*, Brasília: Editora UnB. 2000
- SCHROEDER, Heike. Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 10, n. 4, 2010, p. 317-332. Disponível em: < <http://link.springer.com/article/10.1007/s10784-010-9138-2> > . Acesso em: 22 ago. 2016.





- STEANS, Jill. Global Governance: a Feminist Perspective. In HELD, D.; MCGREW, A. (ed) *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Polity Press. 2004.
- STOKKE, Olav. Regimes as Governance Systems. In: YOUNG, Oran. *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, Massachusetts; London, England: MIT Press. 1997.
- STRIPPLE, J. & Pattberg, P. 2010. Agency in global climate governance: setting the stage. Biermann, F. Pattberg, P., Zelli, F. *Global Climate Governance Beyond 2012. Architecture, Agency and Adaptation*. Cambridge University Press.
- VIOLA, E., FRANCHINI, M., RIBEIRO, T.L.. *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora. Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática*. Editora Anna Blumme. São Paulo, 2013.
- WETTESTAD, Jorgen. *Designing Effective Environmental Regimes. The Conditional Keys*, Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 1999.
- YOUNG, Oran (Ed.) (2ed.) *Global governance: drawing insights from the environmental experience*. Cambridge: MIT Press, 2000.





A Irmandade Muçulmana Egípcia: aspectos transnacionais e nacionais de sua atuação política

*The Egyptian Muslim Brotherhood:
national and transnational aspects
of its political performance*

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.315

Danny Zahreddine¹

Guilherme Di Lorenzo Pires²

Resumo

O artigo apresenta um balanço da história da Irmandade Muçulmana e sua relação com os sucessivos governos egípcios desde 1928, ano da criação da Irmandade por Hassan al-Banna. Uma abordagem histórica que vislumbra os caminhos políticos da Irmandade Muçulmana no decorrer das décadas mostra os processos que induziram mudanças significativas na agenda política da organização. Nas primeiras décadas de existência, a Irmandade Muçulmana era uma organização com vocação transnacional e engajada no combate ao colonialismo, ao imperialismo e ao regime egípcio, visto como corrupto e imoral. Para essas contendas, a organização desenvolveu uma ideologia militante e radical que encorajava ações drásticas, e até mesmo violentas. Contudo, desde o governo de Anwar Sadat, a Irmandade Muçulmana vem adotando uma postura diferente em relação à política, na medida em que ganhou legitimação social informal, ainda que não tenha recebido o reconhecimento legal. A partir desse momento, a Irmandade teve uma relação complexa com o regime egípcio, caracterizada por um ciclo de acomodação e coerção por parte do regime. Fatores políticos e sociais são fundamentais para a compreensão da mudança da agenda política da Irmandade Muçulmana,

1 Professor do Programa de Pós Graduação do Departamento de Relações Internacionais – PUC Minas.

2 Graduado em História pela UFMG. Mestrado em Relações Internacionais pela PUC Minas. E, atualmente, doutorando em Relações Internacionais pela PUC Minas.

Artigo recebido em 18/02/2016 e aprovado em 23/06/2016.





de uma organização intransigente engajada nas questões regionais para uma organização que busca a aceitação institucional doméstica.

Palavras-chave: Transnacionalismo; Nacionalismo; Islã Político; Egito; Irmandade Muçulmana.

Abstract

This article presents an assessment of the history of the Muslim Brotherhood and its relationship with the successive Egyptian governments since 1928, year of foundation of the Brotherhood by Hassan al-Banna. An historical approach that follows the Muslim Brotherhood's political path through the decades shows the processes that have induced significant changes in the political agenda of the organization. During its first decades of existence, the Muslim Brotherhood was an organization with transnational vocation and engaged in combating colonialism, imperialism and the Egyptian regime, seen as corrupt and immoral. The organization has developed a militant and radical ideology that encouraged drastic, and even violent, actions. But it is argued here that since Anwar Saddat presidency, the Muslim Brotherhood has been adopting a different attitude to politics, as it gained a meaningful informal social legitimacy, but yet failed to secure legal recognition. From this moment, the Brotherhood has maintained a complex relation with Egyptian regime, characterized by a cycle of accommodation and coercion. In this aspect, political and social features are fundamental to understand the shift of the political agenda of the Muslim Brotherhood from an uncompromising organization engaged in regional affairs to one that searched domestic institutional acceptance.

Keywords: Transnationalism; Nationalism; Political Islam; Egypt; Muslim Brotherhood.

Introdução

O surgimento dos Estados nacionais na contemporaneidade representou um desafio para as autoridades religiosas e políticas nas sociedades de maioria muçulmana. O estabelecimento de Estados soberanos, com suas fronteiras definidas pelas potências europeias, colocou em xeque a noção da *Umma* – entendida como a comunidade de todos muçulmanos e que não reconhece distinções étnicas ou raciais – como uma categoria política relevante (AYOUB, 2008). A ideia de um sistema formado por nações, isto é, por comunidades políticas imaginadas como limitadas e soberanas (ANDERSON, 2008), representou um desafio tanto no sentido prático quanto ideológico às populações do Oriente





Médio³: qual deveria ser a base presumivelmente natural desses Estados nacionais? As respostas apresentadas pelo mundo islâmico foram diversas e contraditórias (AYOOB, 2008). O presente artigo analisa a maneira como a Irmandade Muçulmana egípcia⁴ se posicionou diante do princípio do nacionalismo, e como ela articulou essa ideia em ações políticas efetivas.

Abd al-Fattah El-Awaisi (1998) assinala dois fatores importantes para a compreensão da inserção da Irmandade Muçulmana na sociedade internacional⁵ do Oriente Médio: primeiro, há a ideia de que a *Umma* é a principal referência para a solidariedade coletiva. Nessa perspectiva, os motivos religiosos são constantes e invariáveis, pois derivam dos princípios básicos do Islã. O segundo aspecto são as realidades particulares nacionais as quais a Irmandade aceita como variáveis em função das condições históricas e sociais (EL-AWAISI, 1998). Com isso, Hassan al-Banna decompunha a lealdade política da Irmandade Muçulmana em três dimensões: a lealdade para com o país, para com o arabismo⁶ e para com o Islã. Contudo, a lealdade entre as três unidades não era percebida como conflitante nem contraditória, pois a interação entre os domínios teria como consequência a aproximação entre as unidades. Mas, dentro desses círculos concêntricos de identidades coletivas, o que se observa, no pensamento de al-Banna, é a primazia da comunidade dos fiéis sobre os demais.

Contudo, é preciso destacar que, na tradição islâmica, a *Umma* é mais do que uma comunidade política: ela abrange diversos elementos que dizem respeito à fé e à relação do homem e Deus. Com efeito, é possível pensar na *Umma* como uma comunidade puramente religiosa sem maiores implicações políticas. Contudo, fica evidente que a expectativa de al-Banna era que o estabelecimento de laços entre os fiéis os conduziria inevitavelmente a uma entidade política. O nacionalismo territorial, por sua vez, era um princípio válido, mas subordinado aos preceitos islâmicos, pois o nacionalismo teria uma finalidade “secular” e política (MITCHELL, 1969). Tendo em vista tal discussão, o presente artigo pretende explorar

3 Entre as diversas acepções do termo, no presente artigo a noção de Oriente Médio remete à região que se estende da costa oriental do Mediterrâneo até o Irã e da Anatólia central até a Península Arábica (ZAHREDDINE; LASMAR; TEIXEIRA, 2011).

4 No início do século XXI, a Irmandade Muçulmana possuía ramificações em mais de 70 países (MEIJER; BAKKER, 2012), o que faz da Irmandade uma organização bastante popular no Oriente Médio, além de ter sido o modelo para outros movimentos sociais e religiosos.

5 Emprega-se aqui o termo sociedade internacional tal qual elaborado por Barry Buzan (2004).

6 O arabismo foi um movimento político e uma ideologia moderna cujo objetivo primordial era o estabelecimento da Nação Árabe. O arabismo teve origem entre intelectuais da região do Levante na segunda metade do século XIX (HOURANI, 2006).





determinados aspectos dessa problemática através da seguinte pergunta: qual o escopo da atuação da Irmandade Muçulmana no espaço nacional e no internacional?

É um estudo de caso que pretende apreender a maneira como um movimento islamista, a Irmandade Muçulmana egípcia, fez a passagem de um grupo transnacional para um grupo nacional. Nesse sentido, é proposto entender como os arranjos político-institucionais influenciaram a delimitação da agenda política e ideológica do grupo ao Estado egípcio. Desta forma, esboça-se a hipótese de que movimentos transnacionais com objetivos políticos, e buscando reconhecimento institucional, quando em Estados com aparato institucional político bem estabelecido, tendem a se nacionalizar, pois realidades políticas, sociais e históricas criam barreiras para ambições revolucionárias.

Para sustentar tal argumento, é proposto um estudo histórico da trajetória da Irmandade Muçulmana, observando o escopo da atuação política da organização. Nesse sentido, é importante observar que todos os processos políticos ocorrem na história, e conseqüentemente necessitam de um conhecimento dos contextos históricos em que estão situados. Assim sendo, a história é parte essencial da explicação de processos políticos.

Portanto, no estudo de caso, a perda de universalidade inerente às análises mais amplas é compensada pela apreensão de mecanismos causais, de seqüências e combinações de variáveis. Se, por um lado, são abandonadas quaisquer pretensões de leis que expliquem grandes estruturas, análises mais detidas oferecem a oportunidade de entender mais profundamente processos locais, suas causas e suas trajetórias.

Nosso recorte temporal não alcançará com profundidade os desdobramentos atuais das revoltas que marcaram o Oriente Médio a partir de 2010 (Primavera Árabe), em particular no Egito (Revolução de Lótus), em 2011, por duas razões principais: a primeira, diz respeito ao longo espectro histórico, que por si só é capaz de reforçar a hipótese central do artigo. A segunda razão está ligada ao receio de se debruçar sobre um fenômeno tão recente, e ainda em transformação, o que poderia gerar análises equivocadas e imaturas sobre o processo em curso.

Movimentos islamistas e o Estado

A ascensão de movimentos islamistas no Oriente Médio vem sendo objeto de pesquisa e de discussões acadêmicas calorosas. No que diz respeito ao papel de fatores políticos, como mostra Annette Ranko (2015), a literatura sobre





movimentos islamistas pode ser dividida em duas teses gerais: a tese da repressão e radicalização, e a tese da inclusão e da moderação.

A tese da radicalização se ampara na teoria dos movimentos sociais e pressupõe uma relação causal entre a repressão estatal sobre grupos islamistas e a radicalização desses. A abordagem da estrutura de oportunidade política prioriza o estudo do Estado, dos limites e das oportunidades políticas existentes, assim como a apreensão de fatores estruturais e institucionais que possibilitam a mobilização (WIKTOROWICZ, 2004). No caso desta abordagem, o acesso a instituições políticas (ou a falta dele) e a repressão estatal são as variáveis observadas. Porém, nem sempre a repressão estatal é acompanhada pela radicalização dos movimentos islamistas. Da mesma forma, existem casos em que movimentos se radicalizam sem uma condição incisiva de repressão.

Por outro lado, uma literatura importante na ciência política vem defendendo a integração de partidos políticos radicais dentro do sistema político, o que levaria à sua moderação. Esses partidos repensam seus princípios ideológicos tendo em vista a visibilidade eleitoral e a legalidade política. A moderação é entendida como a aceitação dos procedimentos democráticos. A participação nas políticas eleitorais leva, segundo tal perspectiva, à moderação da ideologia e à interiorização dos princípios democráticos (RANKO, 2015). Porém, há aqueles autores que afirmam que os movimentos islamistas usam a participação no sistema político como meio para a ascensão política, geralmente através de eleições. Nesse sentido, não há uma verdadeira aceitação dos princípios democráticos, mas um uso instrumental das eleições para se chegar ao poder (GURSES, 2014). Argumenta-se aqui que tais mecanismos que levam à moderação de movimentos islamistas são os mesmos que são responsáveis pela “nacionalização” desses movimentos.

Tendo isso em vista, a contribuição do presente artigo é chamar atenção para uma faceta que não é tão explorada: o escopo da atuação dos movimentos islamistas. Para tal exercício intelectual, adota-se uma noção mais geral conforme a proposta de Graham E. Fuller: islamista é aquele que “acredita que o Islã, enquanto corpo de fé tem algo importante a dizer sobre como a sociedade e a política devem ser ordenadas no mundo Muçulmano contemporâneo e busca implementar esta ideia de algum modo”⁷ (FULLER, 2010, p. 52, tradução nossa). Com isso, o termo abrange tanto movimentos nacionais quanto transnacionais, que são o objeto de pesquisa do presente artigo.

7 “(...) believes that Islam as a body of faith has something important to say about how politics and society should be ordered in the contemporary Muslim World and seeks to implement this idea in some fashion.”





A criação da Irmandade Muçulmana

A Irmandade Muçulmana foi fundada por Hassan al-Banna em 1928 no Egito. Hassan al-Banna nasceu em 1906 em uma região rural a nordeste de Cairo. O seu pai tinha formação religiosa, o que influenciou a vida espiritual de al-Banna, muito embora ele próprio não tivesse uma formação religiosa formal. Em 1923, al-Banna se mudou para o Cairo, onde teve contato com a ocidentalização da cultura egípcia, processo que ele considerou preocupante (COMMINS, 1994). Em 1927, al-Banna se juntou a outros jovens em uma sociedade que promovia o revivalismo islâmico, denominada a Associação dos Jovens Muçulmanos (COMMINS, 1994). Quando se graduou em 1927, o Ministério da Educação indicou Hassan al-Banna como professor de língua árabe na cidade de Isma'iliya, localizada no Canal de Suez e sede da administração da Companhia do Canal de Suez, lugar onde esteve próximo dos europeus que trabalhavam para a Companhia (COMMINS, 1994).

Em 1928, al-Banna fundou a Irmandade Muçulmana com o objetivo de promover aquilo que ele considerava constituir a essência do Islã. Nos quatro anos seguintes, outras ramificações foram criadas nas cidades vizinhas e na região do Delta. Em 1932, al-Banna decide mudar o centro da organização para o Cairo, e, a partir de então, o número de integrantes cresceu significativamente. Dez anos após a sua criação, a Irmandade contava com aproximadamente 50.000 membros e se tornara um dos movimentos sociais mais importantes no Egito (MITCHELL, 1969).

Como outros movimentos religiosos de sua época, a Irmandade Muçulmana, no início, era um movimento apolítico que buscava reformar a prática religiosa e prestar auxílio social aos seus integrantes. Contudo, as atividades da Irmandade se tornaram políticas ao final da década de 1930. O evento que precipitou tal mudança foi o protesto árabe na Palestina em 1936 contra o movimento sionista que ganhara fôlego no início daquela década. A Irmandade apoiou os protestos e militou pela causa Palestina entre a população egípcia. Ao mesmo tempo, a organização publicou críticas ao regime monárquico do Egito e à influência da Grã-Bretanha na política egípcia (MUNSON, 2001). Em 1941, as autoridades militares britânicas exigiram que al-Banna se retirasse do Cairo, e em outubro daquele ano, al-Banna e outros líderes da Irmandade foram presos e os encontros da organização foram banidos.

Além do engajamento político, a Irmandade Muçulmana também buscou estabelecer uma força paramilitar secreta. Hassan al-Banna via a causa Palestina sob a ótica religiosa, e mesmo antes da resolução da partilha do território sob a tutela britânica, a Irmandade Muçulmana dava grande importância à causa Palestina.





Hassan al-Banna argumentava que os governos árabes deveriam financiar e armar as forças palestinas, mas não deveriam participar diretamente do conflito, pois assim evitariam o possível envolvimento de forças internacionais (EL-AWAISI, 1998).

A situação na Palestina precipitou outra tendência da Irmandade Muçulmana nas décadas de 1930 e 1940: a fundação de ramificações nos países vizinhos. Nesses anos, um intenso trânsito de pessoas e ideias tomou lugar entre a Irmandade Muçulmana e grupos religiosos na Síria e na Transjordânia. Em 1940, organizações religiosas sírias se uniram sob o nome de Irmandade Muçulmana Síria, mantendo uma intensa relação com os membros egípcios, e, inclusive, durante a perseguição promovida durante o governo de Nasser, a Irmandade Muçulmana Síria desempenhou um papel importante.

Após conhecer uma fase de expansão no início da década de 1940, a Irmandade Muçulmana foi dissolvida no final de 1948 pelo governo egípcio sob o argumento de que a organização promovia a instabilidade nacional. Em resposta, a organização assassinou o primeiro-ministro egípcio Mahmud Fahmi al-Nuqrashi, responsável pela dissolução. Dois meses depois, Al-Banna foi morto pela polícia, encerrando, assim, a primeira fase da Irmandade Muçulmana (MITCHELL, 1969). No momento em que Hassan al-Banna morreu, a organização possuía entre 300.000 e 600.000 membros ativos, constituindo uma das maiores forças políticas e sociais organizadas no Egito (MUNSON, 2001).

Após o assassinato de Hassan al-Banna, a Irmandade entrou em um período de crise e de enfrentamento com o regime monárquico. Al-Banna foi substituído por Hasan Isma'il al-Hudaybi, juiz da Alta Corte e figura respeitada pela elite egípcia. E, apesar de não ser tão carismático quanto o seu predecessor, al-Hudaybi conseguiu garantir a sobrevivência do grupo durante os anos mais difíceis de sua história.

O período de Nasser (1952-1970): momento de declínio da Irmandade Muçulmana

Em julho de 1952, um grupo de jovens oficiais, sob a liderança do general Muhammad Naguib, derrubou o regime monárquico. Após um breve período de disputa interna, o coronel Gamal Abd Al-Nasser despontou como a figura forte no grupo e assumiu a presidência, cargo que ocupou até a sua morte, em 1970. Essas duas décadas constituíram o período mais crítico para a Irmandade Muçulmana em sua história. Nos seis primeiros meses de governo, os Oficiais





Livres almejavam manter uma relação pacífica com a Irmandade, pois recebavam a popularidade e a capacidade de mobilização do grupo. A Irmandade Muçulmana, por sua vez, apoiou a revolução, pois o novo regime se estabelecera em oposição ao imperialismo europeu e ao regime monárquico (MITCHELL, 1969). Entretanto, essa relação pacífica entre governo e a organização não durou muito. Logo surgiram tensões entre a Irmandade Muçulmana e a liderança do novo regime, sobretudo o coronel Gamal 'Abd al-Nasser.

Nasser buscou legitimar o seu governo através de políticas sociais e do nacionalismo secular ancorado no projeto pan-arabista. Ficava, então, evidente a incompatibilidade entre o projeto dos Oficiais Livres e o da Irmandade Muçulmana (GORDON, 1996). Ainda assim, é preciso observar que, apesar da desconfiança em relação à nova liderança de Hasan al-Hudaybi, Nasser tentou cooptar figuras importantes dentro da organização, inclusive oferecendo três ministérios a membros da Irmandade Muçulmana, os quais a liderança da Irmandade recusou (ZOLLNER, 2009).

Em 1954, um membro da Irmandade Muçulmana tentou assassinar Nasser durante um discurso público. Nasser respondeu ordenando novamente a dissolução da Irmandade e a prisão de centenas de membros. Os julgamentos subsequentes levaram à execução de líderes da irmandade (MUNSON, 2001). Nesse período, a Irmandade viu a liderança institucional de al-Hudaybi ser questionada por facções mais radicais do movimento que seguiam lideranças mais carismáticas, como o ideólogo Sayyid Qutb, que pregavam uma oposição mais radical ao regime de Nasser. A dissolução da Irmandade Muçulmana em 1954 marca uma nova fase na relação entre a organização e o regime que durou até 1967, quando os países árabes perdem a guerra para Israel. Durante esses anos, a Irmandade foi obrigada a agir de forma clandestina (ZOLLNER, 2009).

A Irmandade contava, nesse período, com o auxílio de membros que estavam no exílio e com o apoio de outras organizações similares naquela área. Atores externos, como a Arábia Saudita, que rivalizava com Nasser pela liderança na região, se tornaram fonte de recursos financeiros para a Irmandade. Evidências apontadas por Barbara Zollner (2009) mostram que a sobrevivência do grupo não se limitou a pequenos grupos no Cairo e em Alexandria, mas abarcava círculos que compreendiam outras partes do Egito.

Após alguns anos de uma liberdade controlada, em julho de 1965, o regime retomou as perseguições. Nesses anos, Nasser condenara a Irmandade sob a justificativa de que integrantes da organização estavam arquitetando um ataque





armado com o intuito de derrubar o governo. As cortes sentenciaram à pena de morte diversos membros importantes, como Sayyid Qutb. Essa nova perseguição, apesar de ter sido tão dura quanto a de 1954, não colocou a existência do grupo em risco, pois, naquele momento, a organização da Irmandade estava mais estabelecida e havia um sentimento mais claro sobre a identidade da organização (ZOLLNER, 2009).

O que se pode observar nesses anos do governo de Nasser é a divisão entre setores mais radicais da Irmandade Muçulmana e a liderança moderada. Apesar de al-Hudaybi consentir com as atividades educacionais e os esforços de atualização da liderança ideológica realizados por Qutb, o líder da Irmandade buscou se distanciar da orientação mais radical vinculada ao combate da *jahiliyya*⁸. Desse modo, al-Hudaybi acabou sendo isolado pela fração jovem mais radical da organização, e foi considerado uma liderança fraca incapaz de guiar a Irmandade durante os anos de repressão (ZOLLNER, 2009). Hassan al-Hudaybi morreu em 1973, sendo sucedido por Umar al-Tilmisani, proveniente de uma família importante de proprietários de terra, que liderou a Irmandade durante o regime de Sadat, fase caracterizada em seu início pela relativa cooperação entre a organização e o regime. Apesar de não ter sido um líder carismático, al-Hudaybi estabeleceu os fundamentos ideológicos adotados pelo grupo no início da década de 1970, rejeitando os preceitos radicais e militantes de Sayyid Qutb.

Anwar Sadat (1970-1981): momento de reconstrução da Irmandade Muçulmana

Logo após a morte de Nasser em 1970, o vice-presidente Anwar Sadat, um dos líderes da Revolução de 1952, assumiu o cargo de presidente. Sadat assumiu o governo de um país fragmentado e desmoralizado pela derrota na guerra de 1967. Sem o carisma de Nasser, Sadat se tornou uma figura política distinta de seu antecessor, não somente no aspecto pessoal, mas na postura política (IBRAHIM, 2002, p. 37). A busca por legitimidade levou Sadat a enfatizar o caráter religioso do governo e da sua própria pessoa (AYUBI, 1980). Para isso, ele endossava a construção de um Estado baseado nos valores islâmicos, ainda que não fosse um Estado teocrático no sentido estrito. Esse discurso ajudou a galvanizar a identidade islâmica do governo e da sociedade.

⁸ O termo *Jahiliyya*, conforme usado por Qutb, adquire o sentido da condição social e espiritual de qualquer sociedade que ignora a Sharia e a autoridade divina prescrita pelo Corão em todos os aspectos da vida (SHEPARD, 2003).





Na busca por aliados no âmbito doméstico, Sadat se aproximou da Irmandade Muçulmana, mobilizando a lembrança de afinidades passadas para estabelecer tal aliança. Mas, ao mesmo tempo, Sadat adotava uma postura mais favorável aos Estados Unidos e às monarquias do Golfo, apontando para a nova posição do Egito na geopolítica do Oriente Médio (ZOLLNER, 2009). Esses dois elementos não se harmonizariam facilmente, o que constituiu um desafio para o governo de Sadat.

Ao passo que Nasser estabelecia sua legitimidade a partir do discurso de independência nacional, redistribuição de riqueza e defesa do nacionalismo árabe, Sadat utilizou a retórica do “direito” como fundamento de seu regime. Sadat se amparou no discurso de abertura das instituições estatais e no Estado de direito. E, realmente, Sadat consentiu abertura limitada aos oponentes do governo, mas, ao mesmo tempo, não permitia que eles tivessem acesso pleno ao poder. Nesse processo, o governo permitiu a criação de partidos alternativos para concorrer às eleições parlamentares de 1976. Todavia, o poder executivo do presidente suplantava as prerrogativas do Legislativo, além do governo acompanhar de perto a criação dos novos partidos. Por exemplo, não era permitida a criação de partidos baseados em afiliações religiosas, o que excluía a participação direta da Irmandade no poder (AYUBI, 1989).

Nesse ambiente, ainda que o poder fosse exercido de fato pelo partido do governo, grupos da oposição acolheram tal reforma com entusiasmo. Com isso, a Irmandade voltou a ser um ator importante no espaço público: se, por um lado, ela não poderia constituir um partido político, por outro, foi permitida à Irmandade empregar outros meios para expor suas ideias no espaço público e atuar abertamente na sociedade. Com a libertação de integrantes da Irmandade e a gradual abertura política, a Irmandade reconstruiu a organização e consolidou a sua presença no espaço público, rejeitando a ideologia mais radical da vertente de Qutb e aproximando-se dos preceitos defendidos por al-Hudaybi, que previa uma relação pragmática com as lideranças políticas (SULLIVAN, ABED-KOTOB, 1999). Desde então, um dos principais objetivos da irmandade é ser reconhecida como um movimento legal (AL-AWADI, 2004).

No âmbito internacional, o principal evento envolvendo o Egito foram os conflitos com Israel. Ao final da guerra em 1967, a ONU aprovou a Resolução 242 a fim de resolver o impasse entre Israel e os países árabes. Entretanto, Israel não cumpriu as diretrizes da Resolução, que previa a devolução dos territórios ocupados com a guerra, incluindo a Península do Sinai (ZAHREDDINE; LASMAR; TEIXEIRA, 2011). Nos anos após a guerra dos Seis Dias, houve o aumento das hostilidades





entre Egito e Israel, e Sadat buscou negociar um acordo com Israel no início da década de 1970. O Egito estava disposto a reconhecer Israel como um Estado legítimo em troca da devolução da Península do Sinai. Porém, Israel se recusou a negociar sob o argumento de que o Sinai era um território fundamental para sua segurança. Diante dessa situação, o Egito e a Síria lançaram um ataque surpresa contra Israel, em 1973, no feriado judeu de Yom Kippur. A guerra evidenciou que o Egito ainda era um ator importante no Oriente Médio, e diante disso Israel aceitou iniciar as negociações de paz. Em 1978, ocorreram as negociações de *Camp David*, promovida novamente pelos Estados Unidos, que foram as bases para o acordo de paz de 1979 entre Egito e Israel (ZAHREDDINE; LASMAR; TEIXEIRA, 2011). No final desse processo, Israel retirara suas tropas do Sinai e o Egito, por sua vez, reconheceu Israel como um Estado soberano.

Contudo, a despeito dos ganhos políticos no cenário internacional, no cenário doméstico o regime passou a ser contestado, sobretudo por movimentos islamistas insatisfeitos com a relativa aproximação do Egito com Israel. Em 1974, houve uma tentativa de ataque em uma academia militar no Egito, promovida pelo grupo *Shabab Muhammad*. A reação do governo foi prender os líderes da organização e sentenciar alguns à pena de morte. Em resposta, o grupo *Takwir wa-Hijra* sequestrou o ministro de Questões Islâmicas, Sheikh Mohammad Al-Dhahabi, assassinando-o em junho de 1977.

Nos anos finais do governo de Sadat, a relação entre a organização e o governo foi bastante tensa, muito embora não chegasse aos níveis de embate entre o regime e grupos tais como o *Jihad Islâmica* e o *Takwir Al-Hijra* (BAKER, 1990). Tanto ou mais do que o fracasso de Sadat em abrir completamente o espaço político à participação pública irrestrita, o processo de paz de 1977 e a reconciliação com Israel com o acordo de *Camp David* foram os motivos das críticas dirigidas ao governo egípcio. Mas, mesmo com toda essa discordância, a Irmandade se manteve distante das ações violentas.

A atmosfera de tensão entre Sadat e a oposição ganhou uma nova dimensão em setembro de 1981, quando jornalistas, políticos e outras figuras importantes foram presos. Um mês depois, em 6 de outubro de 1981, um integrante do grupo *Al-Jihad*, sob a liderança de Abd Al-Salam Faraj, assassinou o presidente Sadat durante uma parada militar. A Irmandade Muçulmana, por sua vez, se distanciou dos grupos radicais e lamentou publicamente o assassinato, evidenciando os novos rumos que a organização tomara a partir do governo de Sadat.





Era Hosni Mubarak: um panorama da dinâmica política até as eleições de 1995

As relações entre a Irmandade Muçulmana e o governo de Mubarak, que subiu ao poder após a morte de Sadat, podem ser divididas em duas fases: a primeira, que vai de 1981 a 1990, foi um período de acomodação e relativa tolerância. Nesse momento, Mubarak promoveu uma série de políticas que visava fortalecer a legitimidade do regime. Por um lado, Mubarak buscou se aproximar dos demais países árabes e restringiu o diálogo com Israel. Por outro, fortaleceu a noção do Estado de direito e abriu espaço para maior atividade da imprensa. O segundo período, de 1990 adiante, foi um período de crise econômica e política, que desencadeou uma escalada de confronto e repressão.

A fragilidade econômica levou a uma crescente intervenção e manipulação do governo na Assembleia e em outras arenas políticas. O regime havia aceitado a decisão da Suprema Corte Constitucional, que considerara as eleições de 1987 inapropriadas, dissolvendo, assim, a Assembleia e convocando novas eleições para 1990. Com isso, o regime tentava mostrar à população e ao mundo que o Egito caminhava rumo a um período “pós-autoritário”. Mas a oposição, incluindo a Irmandade Muçulmana, criticou duramente essa decisão e boicotou as eleições de 1990, abalando a credibilidade do regime (AL-AWADI, 2004).

Outro elemento que ajudou a abalar a imagem do regime na década de 1990 foi a crescente confrontação com grupos radicais. Em 1992, a atuação de extremistas religiosos coincidiu com a ascensão dos islamistas na Argélia e o assassinato do presidente argelino Muhammad Boudiaf (AYALON, 1992). A intensificação da violência extremista religiosa estava vinculada à frustração de diversos setores da população em relação ao regime. O resultado desse conflito foi a escalada de violência, na medida em que agressões contra o Estado incitaram uma resposta radical por parte do governo, que não distinguia mais islamistas radicais e moderados (BURGAT, 2005). Diante de tal cenário, a Irmandade optou pelo caminho da preservação da reputação pública⁹.

Assim, em um contexto de ausência de plataformas políticas formais, a Irmandade direcionou o ativismo a diversos espaços sociais, tais como os sindicatos e universidades, que serviam como plataformas efetivas e como alternativas ao sistema político desigual que negava a participação. Além disso, a Irmandade

9 Gilles Kepel (2003) considera a formação dos grupos islamistas radicais contemporâneos como consequência da renúncia às ações violentas pela Irmandade Muçulmana na década de 1970.





soube representar, de maneira bem articulada, os anseios da classe média baixa que estava insatisfeita com o governo de Mubarak (AL-AWADI, 2004). Portanto, na falta de meios institucionais, a Irmandade Muçulmana buscou fortalecer sua posição política através da sua força social.

A tendência em transformar a legitimidade social em legitimidade legal, e a mobilização envolvida no processo, foi manifesta também nas tentativas sem sucesso de estabelecer partidos políticos, tais como o *Hizb Al-Wasat*. Além disso, representantes da Irmandade Muçulmana tentavam participar das eleições como candidatos independentes, além de terem forjado alianças com outros partidos políticos, como o partido liberal secular *Wafd*. Dessa forma, fica evidente o crescente pragmatismo da Irmandade Muçulmana, na medida em que ela buscou articular alianças políticas com grupos de ideologias distintas.

Portanto, o principal elemento que levou ao conflito entre a Irmandade Muçulmana e o regime de Mubarak foi a busca da Irmandade pela legitimidade, e a insistência da organização em competir com o regime em seu próprio terreno político (AL-AWADI, 2004, p. 177). Contudo, em 1991, um evento internacional contribuiu para a intensificação da oposição entre Irmandade e o regime: a primeira guerra do Golfo.

A posição regional e internacional egípcia era confortável até o início da crise do Golfo em agosto de 1991. Cairo continuava a consolidar a sua posição influente entre os países árabes, usufruindo o status de conciliador, especialmente com a Síria. Simultaneamente, o regime de Mubarak buscou incrementar as relações com a ainda existente União Soviética. O tratado de paz com Israel foi mantido, apesar de momentos de tensão entre Egito e Israel (AYALON, 1992). Se, por um lado, a crise do Golfo representou um divisor de águas no cenário internacional, no âmbito doméstico egípcio, o ano de 1990 foi, em grande parte, de continuidade, apesar dos impactos da crise. O que se observa é a continuidade nas questões políticas, sociais e econômicas (AYALON, 1992). A crescente pobreza e a ausência de perspectivas produziram tensões sociopolíticas e iniciou um período de violência.

Diante da reação internacional e da conseqüente Guerra do Golfo, o Comitê para a Ação dos Sindicatos – uma coordenação dos sindicatos sob influência da Irmandade – condenou a presença ocidental no Golfo Pérsico e considerou que o governo egípcio era responsável pela segurança dos egípcios que trabalhavam no Iraque e no Kuwait. Em uma segunda declaração, assinada no nome dos mesmos sindicatos, o Comitê condenou duramente o envolvimento do Egito na guerra, e reivindicou o retorno imediato das forças armadas (KEPEL, 2002). Contudo,





a Irmandade Muçulmana egípcia não se envolveu em maiores manifestações públicas em defesa do Iraque.

Ao contrário da revolta palestina em 1936, evento internacional que incitou a politização da Irmandade Muçulmana, a primeira guerra do Golfo não representou um divisor de águas para a organização, que naquele momento estava completamente imersa na política doméstica. Obviamente, são eventos situados em contextos históricos distintos, mas não deixa de ser ilustrativo a comparação entre os dois episódios e a reação política da organização. No primeiro caso, a Irmandade se empenhou numa atividade transnacional pela união dos árabes em defesa da causa Palestina. No segundo momento, embora a Irmandade tenha participado de conferências internacionais e tenha mobilizado manifestações populares, esse engajamento não resultou numa postura mais assertiva por parte da organização nem redirecionou os principais pontos da agenda política, dedicada à busca da legitimidade interna.

Além disso, ao se observar as ramificações da Irmandade Muçulmana em outros países da região, é possível perceber a tendência das organizações a se mesclarem à dinâmica política dos respectivos países, ao ponto de cada ramificação adotar agendas distintas e autônomas. A Guerra do Golfo apresenta um caso emblemático de tais diferenças: ao passo que a Irmandade Muçulmana Egípcia mobilizou-se a favor de Saddam Hussein, a ramificação no Kuwait se opôs ao líder iraquiano. E cabe lembrar que a própria Irmandade Muçulmana do Iraque foi um dos principais aliados da invasão estadunidense, pois a ditadura de Saddam Hussein oprimia radicalmente toda a oposição (MEIJER; BAKKER, 2012).

A Irmandade Muçulmana na Síria: uma breve comparação

Uma breve comparação com a origem e a trajetória da Irmandade Muçulmana na Síria serve como caso ilustrativo do argumento aqui apresentado. A ramificação da Irmandade Muçulmana na Síria era um movimento autônomo da matriz egípcia, ainda que se inspirasse nas doutrinas de Hassan al-Banna. Tal autonomia foi fruto das particularidades sociais e políticas da Síria, as quais propiciaram uma trajetória histórica bastante distinta da organização egípcia (LEFEVRE, 2013). Além disso, cabe ressaltar que a Irmandade Muçulmana Síria se diferenciava internamente dependendo da região e das cidades nas quais ela se encontrava. Em Aleppo, por exemplo, predominava uma vertente mais liberal, ao passo que em Hama se encontrava uma facção mais radical e violenta (LEFEVRE, 2013).





Foi em Hama onde explodiu a revolta de 1982 liderada pela Irmandade contra o regime de Hafez al-Assad. A rebelião foi brutalmente reprimida e boa parte dos integrantes da Irmandade Muçulmana foi perseguida, presa e exilada. Com isso, a organização praticamente deixou de ter importância política nos anos seguintes. Ela só voltaria a ter um papel relevante na Síria a partir dos anos de 2000, quando a liderança em exílio da Irmandade buscou se aproximar do regime de Bashar al-Assad, mas rompendo novamente a relação a partir do conflito interno em 2011 (LEFEVRE, 2013).

Apesar da Irmandade Muçulmana egípcia ter desempenhando um papel ideológico e simbólico na formação da Irmandade síria, ela nunca teve controle absoluto sobre as ações e a administração de sua irmã. Isso porque a Irmandade na Síria não foi apenas uma ramificação da matriz, mas foi a união de inúmeros grupos religiosos já existentes no Levante. Esses grupos, anteriormente autônomos, foram unificados por integrantes que haviam visitado o Egito, onde entraram em contato com a ideologia da Hassan al-Banna. (TEITELBAUM, 2011). Portanto, pode-se dizer que a ideologia da Irmandade Muçulmana desempenhou um papel mais aglutinador do que realmente criador.

Ao contrário da organização egípcia, que contava com amplo apoio popular, a vertente síria era apenas um partido, entre vários, e nunca conseguiu estabelecer uma rede difundida na sociedade. Os integrantes da Irmandade Muçulmana Síria eram limitados à classe média urbana sunita e homens da religião, o que contribuiu para que o apelo da organização fosse limitado. Interessante notar que, ao contrário do Egito, a Irmandade Muçulmana Síria buscou apoio dos ulemás e das instituições tradicionais da religião, evidenciando seu distanciamento de movimentos mais populares (WEISMANN, 2010).

Uma outra diferença, ideológica, entre a Irmandade Muçulmana síria e a egípcia diz respeito ao lugar das minorias religiosas. No caso da organização egípcia, as referências ao cristianismo estavam associadas ao imperialismo europeu na região. Em contraste, a realidade social na Síria, caracterizada por um quadro étnico e religioso mais complexo e diverso, favoreceu uma visão mais nuançada do cristianismo (e das diversas minorias). Nesse caso, a ramificação síria adotou um discurso menos sectário e relativamente mais inclusivo que entendia o Islã como uma civilização no seio da qual diversas tradições e comunidades coexistiram. Em consonância com a tradição intelectual do Levante no início do século XX, a Irmandade Muçulmana Síria manifestava uma postura arabista mais forte que aquela expressada pelos seus colegas egípcios (TEITELBAUM, 2011).





Por outro lado, pode-se apontar uma postura calculista e racional da Irmandade Muçulmana em adotar um discurso menos sectário, uma vez que as pretensões políticas da organização a levou a adotar um compromisso com um eleitorado mais diverso. Logo em 1947, a Irmandade Muçulmana Síria participou das eleições parlamentares e em 1949 das eleições para a assembleia constituinte. Diante das ambições de galgar ao poder através de eleições, a Irmandade precisava contar com os votos de cristãos e judeus (e outros grupos) (TEITELBAUM, 2011; WEISMANN, 2010). Essa tendência da Irmandade Muçulmana Síria em participar das eleições continuou até 1963, quando houve o golpe na Síria, que mais tarde levaria ao poder o partido Ba'th. Neste intervalo, a Irmandade deu origem a um partido político que participava ativamente da vida política síria.

Os Aspectos Transnacionais e Nacionais da Irmandade Muçulmana

O estudo da trajetória histórica da Irmandade Muçulmana ajuda a compreender os rumos que o grupo tomou em resposta aos contextos nacional e internacional. Comparando o cenário doméstico e o regional é possível observar um processo de “nacionalização” da Irmandade Muçulmana. Isto é, no decorrer das décadas, fatores internacionais passaram a exercer uma influência relativamente menor em comparação aos fatores domésticos. No início do século XX, a presença britânica e o movimento sionista foram fatores que retroalimentaram a identidade e a existência da Irmandade. Portanto, tal período é caracterizado pelo seu aspecto mais transnacional. No decorrer do século XX, os fatores domésticos sobrepujaram as variáveis externas, de modo que a Irmandade Muçulmana Egípcia gradualmente foi restringindo a sua atuação ao território egípcio. Nessa condição, ainda que a dinâmica internacional seja de extrema importância, acentuando ou retardando o processo em andamento, ela própria é filtrada pelas condições nacionais. Mas como entender tal mudança ocorrida na ação política da Irmandade Muçulmana?

Particularmente importante é o arranjo político introduzido com o Estado moderno, que teve papel fundamental na demarcação da agenda política do grupo. De modo geral, a Irmandade Muçulmana está inserida numa cadeia de movimentos religiosos que vinham atuando no Egito desde o século XIX. Contudo, essa longa tradição foi radicalmente alterada com a introdução do Estado moderno, o qual moldou o espaço de atuação política. Com isso, se elementos culturais permaneceram, o modo e a intensidade como foram mobilizados dependeram amplamente dos processos de modernização política.





John Breuilly (1993) argumenta que uma das consequências do espaço político introduzido pela modernidade é a exigência de que elementos culturais se articulem de maneira a fazer sentido politicamente. Isto é, “a menos (e até) que essas ideias se ‘fixem’, por se tornarem parte de um movimento político que tem que negociar com governos e granjear apoio na sociedade, elas tendem a ser vagas e descontínuas” (BREUJILLY, 2000, p. 170). O que se observa no caso da Irmandade Muçulmana é reflexo desse processo. No princípio, a Irmandade era um movimento social que abarcava um espectro amplo de ideias. Assim permaneceu nos primeiros anos, quando os círculos de identidade eram mobilizados de forma bastante ambígua. Contudo, a realidade política do Egito obrigou a Irmandade Muçulmana a articular as suas ideias de maneira que elas fizessem sentido politicamente para um determinado público. Com isso, o argumento nacionalista aos poucos foi se impondo à Irmandade, ainda que não de forma absoluta. John Breuilly (2000) chama atenção para o fato de que a ação política nacionalista tende a criar um conjunto mais coerente de doutrinas e sentimentos. As exigências da ação política, seja ela de movimentos oposicionistas ou dos governos, disciplinam as ideias e as direcionam para objetivos práticos, assim como canalizam sentimentos difusos numa direção particular. Desse modo, é possível perceber como a Irmandade Muçulmana, no decorrer do século XX, assumiu uma agenda política que, mesmo se opondo ao regime, continha pressupostos políticos e intelectuais compartilhados pela liderança política do Egito. A Irmandade Muçulmana passou a contestar o regime egípcio em nome da própria nação egípcia.

Talal Asad (1999), ao estudar a relação entre secularismo e religião nos espaços políticos nacionais, chama atenção para o fato de que, hoje, todo muçulmano habita um mundo diferente daquele vivido pelos fiéis do período clássico. Mesmo o mais conservador dos muçulmanos se ampara em experiências do mundo contemporâneo para aferir coerência às interpretações teológicas. Talal Asad considera que os islamistas estão, de diversas maneiras, próximos aos nacionalistas, mesmo que a doutrina do nacionalismo não encontre nas doutrinas teológicas clássicas algum conceito equivalente ao nacionalismo moderno. Os islamistas buscam atuar através dos Estados nacionais, os quais se tornaram entidades políticas centrais após a expansão da sociedade internacional europeia na contemporaneidade. Para Talal Asad é exatamente este projeto “estadocêntrico”, e não uma suposta fusão de religião e política inerente ao Islã, que confere o caráter nacionalista aos grupos islamistas. Portanto, a preocupação dos islamistas com o poder do Estado não é um comprometimento *a priori* com ideais políticos nacionalistas, mas é uma





resposta às delimitações colocadas pela reivindicação do Estado nacional moderno de constituir a arena e a identidade social legítima (ASAD, 1999).

Desenvolvendo um argumento semelhante, Olivier Roy (2012) introduz o termo “pós-islamismo” para os grupos que abandonaram, diante das novas realidades políticas e sociais, a ambição utópica de instaurar um “Estado islâmico”. Uma das opções adotadas por esses movimentos islamistas foi a adoção do partido político moderno como meio de defender os seus interesses. Isso implica a aceitação das regras institucionais do espaço político moderno. Ou seja, os partidos islamistas se transformam em puros partidos políticos, interiorizando as regras do Estado moderno, participando de eleições ou se aliando a outros partidos de ideologias políticas diversas, a fim de exercer influência no aparato estatal. A outra opção adotada foi a “radicalização” e contestação da política moderna. Olivier Roy (2012) mostra que as ramificações da Irmandade Muçulmana em outros países possuem suas próprias agendas nacionais, e, apesar da proximidade ideológica entre elas, as ramificações não apresentam uma estratégia regional coesa (ROY, 2012).

Nessa perspectiva, a obra de John Breuilly (2000) ajuda a compreender o caráter ambíguo e utópico de qualquer ideologia, e da transformação que ela passa diante da realidade política. A partir da metade do século XX, após o processo de descolonização e do fim da influência britânica, a Irmandade não mais se opunha a uma potência externa, mas ao próprio Estado egípcio. Diante desse cenário, a Irmandade teve duas reações distintas, uma que optou pelo radicalismo sectário, que não buscou mobilizar a comunidade egípcia como um todo. Por outro lado, a liderança escolheu o caminho do compromisso com o povo egípcio como meio de garantir a reputação pública e a realização de seu projeto, muito embora tal compromisso não se traduzisse em uma visão de mundo pluralista. Dessa forma, a mobilização social e coordenação política são dois aspectos fundamentais na compreensão da atuação da Irmandade Muçulmana ao longo do século XX.

Portanto, argumenta-se aqui que as mudanças pelas quais passaram os diversos movimentos islamistas no Oriente Médio não podem ser atribuídas a um único fator. Processos de mudança são o resultado da intervenção de inúmeras variáveis, internas ou externas aos grupos analisados. O estudo de caso ajuda a iluminar a maneira como tais fatores interagem entre si em determinadas circunstâncias históricas. Tendo isso em vista, é possível apontar alguns fatores relevantes.

O primeiro fator é a composição dos movimentos sociais. É preciso estar atento para a diferença entre gerações e para a heterogeneidade dentro da Irmandade Muçulmana. Esses aspectos implicam mudança de interesses, objetivos





e interpretações de acordo com cada geração e de acordo com as divisões internas à organização. Através do estudo da composição social dos movimentos e de como é distribuído o poder internamente, é possível observar que grupos progressistas alcançam a liderança em alguns casos, em outros, não. No caso da Irmandade Muçulmana, a ala mais radical foi perdendo espaço a partir da segunda metade do século XX em benefício do setor pragmático. Contudo, os líderes mais reformistas nunca ocuparam os mais altos escalões da organização. As decisões da organização são tomadas pelos “conservadores pragmáticos”. Carrie Rosefsky Wickham (2013) demonstra como o processo de reforma e moderação da Irmandade Muçulmana pode ser entendido, em parte, como resultado do embate de uma liderança mais jovem em substituir a “velha guarda”.

O segundo fator é a natureza da relação entre movimento e governo. A maior ou menor abertura, a solidez das instituições, os canais de comunicação existentes, a legitimidade do governo, todos estes aspectos informam as estratégias e as preferências dos movimentos. Os primeiros momentos de perseguição da Irmandade Muçulmana pelo Estado egípcio corresponderam aos momentos de maior radicalização. Os períodos de abertura criaram espaço para que a Irmandade buscasse a legitimidade institucional e o reconhecimento legal enquanto partido político.

O terceiro fator é o modo como os movimentos estão inseridos na sociedade como um todo. A Irmandade Muçulmana sempre se relacionou com outras organizações sociais, seja no Egito ou no exterior. Mas a busca pela legitimidade política, forma encontrada para promover os interesses da organização, implicou uma relação mais profunda com a sociedade egípcia e seus diversos grupos. Ainda que representasse uma fração considerável da sociedade egípcia, a Irmandade não possuía meios para, sozinha, chegar ao poder. A opção pelo meio institucional implicou a aproximação a grupos distintos e a coordenação de interesses entre eles. Por outro lado, a Irmandade Muçulmana buscou se firmar através de serviços sociais, especialmente nas áreas em que o Estado estava menos presente. Como acontece em casos semelhantes de outros movimentos islamistas, a liderança da Irmandade Muçulmana buscou ganhar apoio social mais amplo e se afastar de uma postura mais extremista. Contudo, um afastamento radical dos princípios da organização poderia implicar uma alienação da própria liderança em relação aos interesses dos integrantes da Irmandade. Nesse caso, a intensidade das preferências dos integrantes impôs limites às reformas propostas por alguns membros. Em momentos de maior radicalização, a liderança pragmática foi eclipsada por figuras carismáticas mais radicais, como foi o caso de Sayyid Qutb.





Tal interação vai além do âmbito das escolhas racionais e de estratégias. Pode-se dizer que a Irmandade Muçulmana passou por um processo de socialização em que novos valores e crenças foram introduzidos na organização. Não seria correto afirmar que o interesse da liderança da Irmandade Muçulmana em se engajar na política egípcia seja apenas uma estratégia cínica desprovida de conteúdo. Houve uma transformação de ideologia e de valores, resultado desse longo processo. É possível pensar que a experiência de debates e interações entre integrantes da Irmandade Muçulmana e outras figuras políticas tenha afetado mutuamente cada lado. Nesse sentido, a participação da Irmandade Muçulmana no processo político não somente engendrou novas estratégias como também criou a necessidade de debates internos sobre os objetivos últimos e as crenças da organização.

Assim sendo, a análise da trajetória da Irmandade Muçulmana, de sua criação até a primeira década do século XXI, demonstra que a participação política resultou em mudanças importantes para a retórica e para as práticas da organização. Ao passo que muitos estudos enfatizam como as condições políticas e institucionais colaboraram com a moderação de movimentos mais radicais, o presente estudo buscou enfatizar um aspecto mais limitado: o escopo de ação dos movimentos islamistas. Não se trata de dizer se a Irmandade Muçulmana abraçou valores democráticos ou não. Mas os mesmos mecanismos que funcionaram para a moderação da Irmandade são aqueles que delimitaram o escopo de ação do grupo a uma realidade política e social específica. A inserção da Irmandade Muçulmana em um espaço político, com regras e valores específicos, contribuiu para tal processo. O compromisso da organização para com grupos e movimentos nacionais influenciou a maneira como ela entende seu lugar na política egípcia e regional. Mais do que uma entidade abstrata e homogênea, a Irmandade Muçulmana é um grupo composto por indivíduos que pertencem a outros grupos e movimentos. São indivíduos que possuem múltiplas identidades, mas que, em última instância, reconhecem-se como egípcios. O Egito, ao contrário de outros países na região, tem uma história institucional mais consolidada. Suas fronteiras políticas, a despeito dos laços identitários que ligam os egípcios à região, são bem consolidadas (DAWISHA, 2003). As divisões internas, apesar de serem profundas, não criaram nenhum movimento separatista relevante. O Egito não é um país dependente de uma figura política forte que une grupos diversos que, de outra maneira, tenderiam a se dispersar. Tal realidade política e social do Egito é fundamental para entender a trajetória de “nacionalização” da Irmandade Muçulmana.





Como mostra John Hutchinson (2005), movimentos transnacionais sempre coexistiram com Estados-nações. Apesar dos estudos tradicionais nas relações internacionais reconhecerem os Estados como os únicos atores legítimos no sistema internacional, esses nunca foram os únicos atores. Desde o início do período contemporâneo, movimentos nacionalistas coexistiram com movimentos transnacionais. Dessa forma, não é a existência de tais movimentos transnacionais uma prova da perda de importância do princípio do nacionalismo no sistema internacional contemporâneo. Apesar de o Estado-nação não ser o único ator no sistema internacional, ele ainda continua a ser o mais importante. No caso da Irmandade Muçulmana, ela não surgiu no final do século XX, quando movimentos islamistas transnacionais ganharam destaque nos estudos acadêmicos. Como foi apontado, ela surgiu em 1928, no mesmo período de gestação do nacionalismo pan-arabista e dos nacionalismos estatais no Oriente Médio. O engajamento da Irmandade em outros países ocorreu concomitantemente aos esforços das lideranças políticas dos países do Oriente Médio para conseguir a independência frente às potências europeias. Nesse sentido, a Irmandade Muçulmana é mais antiga que muitos países na região. Portanto, o estudo da trajetória da Irmandade Muçulmana, uma organização que, em sua origem, pregava abertamente o transnacionalismo, aponta para algumas razões por conta das quais há uma grande pressão para a nacionalização de organizações semelhantes em longo prazo.

No nível sistêmico e interestatal, não há previsão de que o princípio do nacionalismo será substituído por algum outro princípio. Isso porque, para ser reconhecido como ator político legítimo detentor de algum território, as entidades políticas precisam ser reconhecidas pelos outros atores no sistema internacional. Como mostra James Mayall (1999), tradicionalmente, há a interpretação de que a sociedade internacional é composta por Estados independentes e soberanos; e de que eles formam uma sociedade devido ao fato de eles reconhecerem cada um enquanto entidades legítimas e soberanas. Ainda que a soberania seja uma ideia fluida e que constantemente entra em contradição com o princípio da autodeterminação, em última instância, o reconhecimento pelos outros atores do sistema internacional importa. Isso implica uma mudança sistêmica do princípio legítimo que ordena o sistema internacional. O que, por si só, é uma tarefa considerável.

No âmbito inter-humano, os aspectos nacionais e transnacionais são menos evidentes. Por um lado, as atividades da Irmandade Muçulmana nunca estiveram limitadas pelas fronteiras estatais. Integrantes da Irmandade transitam através de fronteiras, coordenam ações e agendas com grupos em outros países e se engajam





em causas regionais. Mas, por outro lado, o comportamento e a ideologia da Irmandade foram moldados com a interação com o Estado e a sociedade egípcia. Como argumenta Carrie Wickham (2013), a participação política foi a responsável pelas mudanças de comportamento e ideológicas da Irmandade, mais do que qualquer outro fator externo. Foram os arranjos institucionais, as relações de poder com o regime egípcio e a busca por apoio na sociedade que moldaram a natureza da Irmandade Muçulmana Egípcia.

Conclusões

O presente artigo tentou mostrar que a ação política da Irmandade Muçulmana se volta tanto para o espaço nacional como internacional, o que caracteriza a organização em sua origem com “cores” tanto nacionais quanto transnacionais. Essa situação particular fez com que Abd al-Fattah El-Awaisi (1998) constatasse que:

A sociedade da Irmandade Muçulmana foi, e ainda é, transnacional, ao mesmo tempo em que é nacional. Por um lado, ela inevitavelmente se expandiu para além de seu centro de origem no Egito, e, por outro lado, a invocação da questão Palestina na política Egípcia ajudou a definir a diferença da Irmandade Muçulmana com outros grupos, principalmente os nacionalistas. Deste modo a *Ikhwan* [a Irmandade Muçulmana] concretizou e definiu sua base de apoio e apelo dentro da política egípcia. A interação entre a política doméstica e a transnacional se reforçaram mutuamente. (EL-AWAISI, 1998, p. 205, tradução nossa)¹⁰

Entretanto, ao longo do século XX, aspectos nacionais ganharam maior relevância e a ação política da organização passou a se direcionar à dinâmica nacional egípcia. Portanto, a Irmandade Muçulmana não pode ser descrita como um movimento transnacional em sentido estrito, pois cada ramificação permanece política e historicamente vinculada aos seus respectivos Estados nacionais e, aparentemente, não pretendem transcender essas fronteiras. Apesar da ideologia de Hassan al-Banna pregar a união de todos os muçulmanos, fatores políticos foram fundamentais para a conformação da Irmandade Muçulmana ao cenário

¹⁰ “The Muslim Brotherhood society was, and remains, transnational as well as national. On the one hand, it inevitably expanded beyond its originating centre in Egypt, and, on the other hand, the invocation of the Palestine question in Egyptian politics helped to define the Muslim Brothers’s [*sic*] differences with other groups, mainly nationalists. In this way the Ikhwan solidified and defined its base of support and appeal within Egyptian politics. The interaction between domestic and transnational politics was mutually reinforcing.”





nacional egípcio. Ainda que ela possua uma identidade que a vincule à população da região, a atuação política do grupo paulatinamente se restringiu ao Egito. Como observa Mona El-Ghobashy (2005), o contexto institucional teve grande importância nas mudanças pelas quais a Irmandade Muçulmana passou desde a sua criação. Aspectos ideológicos tiveram que ser adaptados às novas realidades políticas e sociais do Egito a fim de que a organização preservasse a sua relevância social. A situação perante Israel é emblemática. Se em 1936 e em 1948 a Irmandade Muçulmana egípcia teve um papel ativo na Palestina, em 1967 e em 1973, ela não tomou parte dos conflitos, ainda que condenasse as ações de Israel.

Cabe ainda nesta conclusão aludir à situação atual da Irmandade Muçulmana após os protestos de 2011 que levaram à queda de Mubarak no Egito. A Irmandade Muçulmana, embora não representasse a maioria dos egípcios, era o partido mais bem organizado comparado aos inúmeros grupos que surgiram desde 2011 e, dentre todos, era um dos que tinha maior capacidade de mobilização social. A Irmandade, que não participara ativamente dos protestos, saiu fortalecida politicamente após a queda de Mubarak, e através do Partido Liberdade e Justiça, ela conseguiu maioria nas eleições parlamentares e elegeu o seu candidato à presidência, Mohamed Morsi em 2012. Cabe destacar aqui que, mesmo promovendo uma agenda política com referências religiosas, Morsi buscou legitimar o governo através de argumentos que evocavam a unidade nacional.

Contudo, o que se observou nos meses seguintes foi a incapacidade tanto da Irmandade quanto da oposição de estabelecer uma frente coesa. Por um lado, o governo se distanciava dos outros partidos e adotava gradativamente uma postura autoritária. Por outro lado, a oposição, fragmentada e heterogênea, impacientava-se com a estagnação econômica e a situação social precária. Com isso, novos protestos eclodiram em 2013, e os militares despontaram para determinados setores como um mal menor diante da ameaça de caos.

Em julho de 2013, uma junta militar depôs e prendeu o presidente Morsi, encerrando a breve experiência democrática egípcia. Semelhante ao que ocorrera no governo de Nasser, a corte egípcia banuiu a Irmandade Muçulmana e ordenou o confisco de suas propriedades (ADULLAH, 2013). Com isso, a Irmandade muçulmana não somente está impossibilitada de participar da política egípcia por vias institucionais legais, como também passa por uma situação delicada no que diz respeito à sua própria sobrevivência enquanto movimento social.

No quinto aniversário da “Revolução de Lótus”, esses acontecimentos evidenciam que o regime instaurado pelos Oficiais Livres não foi desmantelado





após a queda de Mubarak. Mas, por outro lado, a história da Irmandade Muçulmana leva a crer que, a despeito da perseguição, a organização ainda terá um papel relevante na sociedade egípcia nos anos vindouros.

Referências

- ABDULLAH, Al-Arian. What's next for the Muslim Brotherhood?. In; Washington Report on Middle East Affairs. Oct.-Nov, v.30, 2013.
- AL-AWADI, Hesham. *In pursuit of legitimacy: The Muslim Brothers and Mubarak 1982-2000*. New York: Tauris Academic Studies, 2004.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ASAD, Talal. Religion, Nation-State, Secularism, In: VEER, Peter Van Der; LEHMANN, Harmut (Ed.). *Nation and religion: perspective on Europe and Asia*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- AYALON, Ami. (Ed.). *Middle east contemporary survey*. Oxford: Westview Press, 1992. XVI v.
- AYOUB, Mohammed. *The many faces of political Islam: religion and politics in the muslim world*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2008.
- AYUBI, Nazi. The political revival of Islam: The case of Egypt. In: *International Journal of Middle East Studies*. v. 12, n.4, p. 481-499, dec. 1980. doi: 10.1017/S0020743800031263.
- AYUBI, Nazih. Government and the State in Egypt Today. In: TRIPP, C.; OWEN, R. (Ed.) *Egypt under Mubarak*. London: Routledge, 1989. p. 1-21.
- BAKER, Raymond William. *Sadat and after: struggles for Egypt's political soul*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- BREUILLY, John. *Nationalism and the State*. Manchester: University of Chicago Press, 1993.
- BREUILLY, John. Abordagens do Nacionalismo. In: BALAKRISHNAN, Gobal (Org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 155-184.
- BURGAT, François. *Face to face with political Islam*. 2. ed. London: I. B. TAURIS, 2005.
- COMMINS, David Dean. Hasan al-Banna. In: RAHNEMA, Ali (Ed.). *Pioneers of Islamic Revival*. London: Zed Press, 1994. p. 125-153.
- DAWISHA, Adeed. *Arab Nationalism in the Twentieth Century: from triumph to Despair*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- EL-AWAISI, Abd al-Fattah. *The Muslim Brothers and the Palestine question 1928-1947*. London: I.B. Tauris, 1998.





- EL-GHOBASHY, Mona. The Metamorphosis of the Egyptian Muslim Brothers. In: *Journal of Middle East Studies*. v. 37, pp. 373-395, 2005. doi: 10.1017/S0020743805052128.
- FULLER, Graham E. The Spectrum of Islamic Politics. In: MARTIN, Richard; BARZEGAR, Abbas. *Islamism: Contested Perspectives on Political Islam*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- GORDON, Joel. *Nasser's blessed bovement: Egypt's Free Officers and the July Revolution*. Cairo: American University in Cairo Press, 1996.
- GURSES, Mehmet. Islamists, democracy and Turkey: a test f the inclusion-moderation hypothesis. In: *Party Politics*. v. 20, n. 4, p. 646-653, 2014. doi: 10.1177/1354068812448688.
- HOURANI, Albert. *Uma história dos povos árabes*. São Paulo: Companhia das letras, 2006.
- HUTCHINSON, John. *Nations as Zones of conflict*. London: Sage, 2005.
- IBRAHIM, Saad Eddin. *Egypt, Islam and democracy: critical essays*. Cairo: American University in Cairo Press, 2002.
- KEPEL, Gilles. *Jihad: the trail of Political Islam*. Tradução Anthony F. Roberts. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2002.
- KEPEL, Gilles. *Muslim extremism in Egypt, the Prophet and Pharaoh*. Tradução Jon Rothchild. Berkeley: University of California Press, 2003.
- LEFEVRE, Raphael. *Ashes of Hama: the Muslim Brotherhood in Syria*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- MAYALL, James. Sovereignty, Nationalism, and Self-determination. In: *Political Studies*. v. 47, n. 3, pp. 474-502, 1999. doi: 10.1111/1467-9248.00213.
- MEIJER, Roel; BAKKER, Edwin. Introduction. In: MEIJER, Roel; BAKKER, Edwin. *The Muslim Brotherhood in Europe*. New York: Columbia University Press, 2012.
- MITCHELL, Richard P. *The Society of the Muslim Brothers*. New York: Oxford University Press, 1969.
- MUNSON, Ziad. Islamic mobilization: social movement theory and the Egyptian Muslim Brotherhood. In: *The Sociological Quaterly*. v. 42, p. 487-510, 2001. doi: 10.1111/j.1533-8525.2001.tb01777.x
- RANKO, Annette. *The Muslim Brotherhood and its Quest for Hegemony in Egypt: state-discourse and Islamist counter-discourse*. Springer VC, 2015.
- ROY, Olivier. The transformation of the Arab World. In: *Journal of Democracy*. v. 23, n. 3, julho 2012. Disponível em: < <http://www.journalofdemocracy.org/article/transformation-arab-world> > . Acesso em: 13 Maio 2015.
- SHEPARD. William E. Sayyd Qutb's Doctrine of Jahiliyya. In: *Middle East Studies*. v. 35, n. 4, pp. 521-545, 2003.





- SULLIVAN, Denis Joseph; ABED-KOTOB, Sana. *Islam in contemporary Egypt: civil society Vs. the State*. Londres: L. Rienner Publishers, 1999.
- TEITELBAUM, Joshua. The Muslim Brotherhood in Syria, 1945-1958: founding, social origins, ideology. In: *Middle East Journal*. v. 65, n. 2, p. 213-233, 2011. doi: 10.3751/65.2.12.
- WEISMANN, Itzhak. Democratic Fundamentalism? The practice and discourse of the Muslim Brothers movement in Syria. In: *The Muslim World*. v. 100, p. 1-16, 2010.
- WICKHAM, Carrie Rosefsky. *The Muslim Brotherhood: evolution of an Islamist Movement*. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- WIKTOROWICZ, Quintan. Introduction: Islamic Activism and Social Movement Theory. In: WIKTOROWICZ, Quintan (ed.). *Islamic Activism: a social movement theory approach*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.
- ZAHREDDINE, Danny; LASMAR, Jorge Mascarenhas; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. *O Oriente Médio*. Curitiba: Juruá. 2011.
- ZOLLNER, Barbara. *The Muslim Brotherhood: Hasan al-Hudaybi and Ideology*. New York: Routledge, 2009.





Pan-africanismo e relações internacionais: uma herança (quase) esquecida

*Pan-Africanism and international relations:
a legacy (almost) forgotten*

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.347

Muryatan Santana Barbosa¹

Resumo

Este artigo traz uma análise de alguns conceitos centrais da herança pan-africanista, visando torná-la mais conhecida no campo de relações internacionais no Brasil. Em particular, a teoria das relações internacionais. Ele é dividido em duas partes. Inicialmente, faz-se uma definição e uma breve contextualização dessa herança. Para tanto, revisita-se suas origens e, mais importante, seu período de consagração pós-Segunda Guerra Mundial, quando ela foi repensada por uma geração consagrada de intelectuais africanos e caribenhos. Na segunda parte do texto, busca-se referendar a tese primordial deste ensaio. Ela defende que, para além da diversidade de contribuições específicas que tais autores/ativistas trouxeram para uma compreensão menos eurocêntrica do mundo e, portanto, das relações internacionais, existe também um núcleo central que pode ser visto como uma característica original do pan-africanismo. Tal núcleo é formado por quatro ideias primordiais, que aparecem ali de forma inter-relacionada: a) *personalidade*; b) *solidariedade*; c) *libertação*; d) *integração*. A partir dessa análise, defende-se que, embora o pan-africanismo tenha suas especificidades teóricas, sua própria história e contextualização, ele também possui uma contribuição universal que precisa ser melhor estudada, pois é parte integrante e atual das lutas dos povos do Sul Global por sua autoafirmação.

Palavras-chave: Pan-africanismo, Terceiro Mundo, Teoria das Relações Internacionais, Negritude, África.

¹ Universidade Federal do ABC.

Artigo recebido em 04/03/2016 e aprovado em 04/05/2016.





Abstract

This article presents an analysis of some central concepts of the Pan Africanist heritage, aiming at making it better known to the field of International Relations in Brazil, particularly, to the Theory of International Relations. It is divided into two parts. Initially, it offers a definition and a brief background on this heritage. In order to do so, it revisits its origins and, more importantly, its post-World War II consecration when the ideology was rethought by an acclaimed generation of African and Caribbean intellectuals. Then, we seek to endorse the primary thesis of this essay: beyond the diversity of specific contributions that these writers / activists brought to a less Eurocentric understanding of the world and, therefore, of international relations, there is also a core that can be seen as a unique feature of Pan-Africanism. This core consists of four primary ideas that appear inter-related: a) African personality; b) solidarity; c) liberation; d) integration. From this analysis, it is argued that although Pan-Africanism has its theoretical characteristics, its own history and context, it also has a universal contribution that needs to be better studied, it is part and parcel of current struggles of the peoples of the South for self-assertion.

Keywords: Pan-Africanism, Third World, Theory of International Relations, Negritude, Africa.

Pan-africanismo: período formador (1870-1920)²

A geração mais conhecida de ativistas que construíram as bases do ideário³ pan-africano, na segunda metade do século XIX, era formada por intelectuais de tradição ocidental. Eles falavam e escreviam em línguas europeias, além de atuarem em instituições tipicamente “modernas”, como as Igrejas protestantes, as universidades, e os campos literários e jornalísticos. Em particular, na nascente imprensa negra à época, na África e na América.

Essa geração era formada por intelectuais negros, tendo por destaque ativistas como Paul Cuffee, Martin Delany, Booker T. Washington, Alexander Crummel, J. A. Horton, J. Hayford, Bishop James Johnson, Edward Blyden, Marcus Garvey, W. E. Du Bois, Silvester Williams, dentre outros. Na América, a questão central era o escravismo e, no pós-abolição, a subalternização do negro nas sociedades nacionais americanas. Na África, o problema crucial era o colonialismo externo,

2 Agradeço as sugestões dos pareceristas *ad hoc* da *Carta Internacional*.

3 Definição: conjunto ou sistema de ideias políticas, sociais, econômicas.





com destaque para a discussão dos intelectuais negros estadunidenses sobre a formação da Libéria.⁴

Desse amplo debate surgiram os ideais primordiais do pan-africanismo: liberdade e integração (OLA, 1979, p. 49). Pelo objetivo desse ensaio, ressaltar-se-á aqueles pensadores que focaram o ideal de uma comunidade negra em sua práxis. Dentre esses, destacam-se intelectuais como A. Crummel, Horton, Blyden, W. E. Du Bois e Marcus Garvey. São ativistas que, embora nunca se desvinculassem do dilema em torno da integração do negro à sociedade estadunidense, também se envolveram no debate acerca da valorização do negro em escala internacional. Em particular, na África.

Esse era o caso, por exemplo, de Alexander Crummel. Ele trabalhou como pastor na Libéria por 20 anos. Lá, pregou o cristianismo e a união africana para o melhoramento da “raça negra”, entendendo por tal termo os africanos e seus descendentes. Postulava que os negros estadunidenses deveriam guiar os africanos para a civilização, sendo tolerantes com esses. Devido ao seu caráter paternalista, suas ideias sobre a liderança negra tiveram muitos adeptos nos EUA, mas, fora, muitos inimigos. A ideia de raça era central nas formulações de Crummel sobre tal unidade do negro. Todavia, não possuindo uma postura crítico-assimilativa dessa noção, Crummel acabou por reproduzir a crença nas diferenças raciais biológicas, em voga em fins do século XIX. (APPIAH, 1997: 38)

Pode-se observar, entretanto, uma crítica coerente dessa noção biológica de raça no pensamento de outro importante pensador negro da segunda metade do século XIX: J. Horton. Horton nasceu em Serra Leoa, na África Ocidental. Foi um dos primeiros intelectuais modernos a desqualificar a ideia da degeneração da raça negra (africana, em seus termos), no livro *Países e povos da África Ocidental: uma reivindicação da raça africana* (1868). Formulando uma postura humanista sobre o tema, Horton defendeu a capacidade dos próprios africanos para formarem uma nação autogovernada, embora acreditasse que esses não deveriam dispensar o apoio dos “ocidentais” para tanto. Foi um dos primeiros intelectuais estadunidenses a apoiar o direito de voto aos africanos nativos na Libéria – algo que só se concretizaria em 1904. Outro importante pensador a defender a ideia

4 A Libéria se tornou independente em 1847. Antes disso, desde 1821, o território era uma colônia da Sociedade Americana de Colonização, dos EUA. Essa colônia foi criada com a intenção de tornar-se um território de retorno dos escravos e dos ex-escravos que saíam dos EUA. Em particular, para aqueles que tinham conseguido sua alforria por intermédio de sua participação ativa nas Igrejas protestantes e demais irmandades negras. Com o tempo, esse grupo formou uma elite local, que fundou a nação. (AKPAN, 2010, p. 282).





de um autogoverno africano, criticando a dominação dos negros estadunidenses na Libéria à época, foi o americano J. E. C. Hayford, em *Instituições Nativas da Costa do Ouro* (1903) (DÉVES-VALDÉS, 2008, p. 20ss)

Entretanto, o mais célebre dos autores a defender tal ideia – do autogoverno africano – foi o intelectual caribenho Edward Blyden, que morou por décadas na Libéria. Sua argumentação em prol da igualdade entre africanos e afrodescendentes (em especial, estadunidenses) é que ambos fariam parte de uma mesma unidade: a “personalidade africana”. Sua teoria buscava fundamentar a ideia de raça dando-lhe um enfoque cultural, enquanto especificidade de um povo, de uma circunstância histórica. No seu entender, a “personalidade africana” seria o caminho específico do negro (africanos e afrodescendentes) à civilização universal.

E. Blyden foi um dos primeiros intelectuais a dizer que as sociedades africanas ancestrais tinham valores civilizatórios, como se poderia observar a partir da importância que ali se dava à família, à vida coletiva e ao uso comum da terra e da água. Tais valores deveriam ser reconhecidos universalmente. Segundo esse autor, por tal fato, dever-se-ia inclusive estabelecer um projeto para “africanizar” a África, aculturando as populações citadinas (nativas ou americanas) ao meio africano rural, interiorano. Esse era um postulado pioneiro à sua época, sobretudo em relação aos seus colegas norte-americanos, que tendiam a acreditar na superioridade do afrodescendente americano em relação ao africano. Blyden entendia que este projeto de “africanização” seria uma etapa necessária para a formação de um Estado único na África Ocidental subsaariana. (LEGUM, 1965, p. 21)

Mas ele não parou aí. Embora tivesse formação católica, defendeu a assimilação dos valores islâmicos e cristãos pelos próprios africanos. Nesse ponto, aproximou-se do etiopismo⁵ e do islamismo africano, que já possuíam uma história secular na África. Eram um exemplo concreto desse processo de africanização, de que falava o autor. Por essas e outras razões, pode-se perceber que Blyden foi um pioneiro à sua época. Suas obras mais conhecidas foram *Cristandade, Islã e a Raça Negra* (1887), *África Ocidental depois da Europa* (1905) e *Vida e costumes africanos*, de 1908 (DÉVES-VALDÉS, 2008, p. 28-37).

5 Etiopismo: movimento religioso e político africano, nascido no último quarto do século XIX, que pretendia formar Igrejas africanas autônomas, independentes das missões coloniais. Alguns líderes desse movimento fundaram sua própria leitura do cristianismo, como Nehemiah Tile, Orishtukeh Faduma, Bishop James Johnson e outros. O termo etiopismo deriva da autonomia religiosa Etíope, que reporta à civilização de Axum e à formação dos reinos etíopes (ESEDEBE, 1970, p. 119).





Outro autor fundamental dessas primeiras gerações do pan-africanismo foi Marcus Garvey. Jamaicano de origem, Garvey fez sucesso nos EUA no início do século XX, com seu projeto de “volta à África”. Com isso, ele não queria dizer que todos os negros americanos deveriam realizar tal regresso, mas que alguns deles – em especial aqueles que possuísem conhecimentos técnicos modernos – deveriam fazê-lo, em prol do desenvolvimento do continente e de si mesmos. Defendeu a ideia de uma África unida e federada, em 1924. (ADI;SHERWOOD, 2003, p. 77)

Garvey não foi um acadêmico, mas um homem de atuação política. Possuía notável retórica e personalidade carismática. Suas passeatas em prol do negro reuniam milhares de adeptos. Com isso, ganhou projeção internacional a partir da imprensa estadunidense; um fato que o ajudou a participar da formação de diversos grupos pan-africanistas em todo o mundo. Sua retórica era de um anti-integracionismo convicto. Acreditava que não havia saída para o negro na América. Para ele, só os mestiços teriam lugar nesse continente, como auxiliares dos brancos. Por isso, dizia que os negros deveriam ir, gradualmente, voltando à África. Lá seria seu único e verdadeiro lar. Para concretizar tal ideal de retorno coletivo à África, formou a Associação Universal para o Melhoramento do Negro. (ADI; SHERWOOD, 2003, p. 78)

Garvey não deixou livros, apenas escritos e artigos, que serviram de inspiração a uma série de ativistas negros nos EUA e na África, especialmente no entreguerras. Após a Segunda Guerra Mundial, o garveysmo continuou tendo forte presença nos congressos pan-africanos, a partir da participação de parentes de Garvey, com seu filho, Marcus Garvey Jr., e sua esposa, Amy Jacques Garvey (MOORE, 2008, p. 240).

Mais recente do que esses pioneiros, tem-se também a figura paradigmática do estadunidense W. E. B. Du Bois. Intelectual negro de exceção à sua época, Du Bois estudou nas Universidades de Fisk e Harvard, nos Estados Unidos, e Berlim, na Alemanha. No cerne de seu pensamento sobre o negro pode-se observar certos dilemas que se perpetuaram na literatura posterior sobre o tema.

No início de sua carreira, Du Bois escreveu, geralmente, para o negro estadunidense, como em *Almas do povo negro* (1903). Disse que esse vivia dividido por uma dupla consciência: comunal (negra) e nacional (estadunidense). Com o passar dos anos, Du Bois passou a entender tal fato como um reflexo local do verdadeiro dilema universal do negro, emparedado entre a busca de sua





especificidade e a integração ao Ocidente. Ele interpretava tal dilema tendo, por premissa, a dicotomia clássica da filosofia romântica alemã: cultura x civilização. Dizia, nesse sentido, que o negro possuiria uma essência (cultural) que se contrapunha à lógica materialista e temporal da civilização ocidental. Por isso, postulava que, longe de ser algo temerário, tal fato seria algo de que os negros de todo o mundo deveriam se orgulhar, pois aí residia a fonte da originalidade e criatividade perdida pelo Ocidente. Seu apelo era para que essa alma negra fosse incorporada como um valor positivo à civilização ocidental. Só assim essa última poderia reivindicar, de fato, a posição de patrimônio democrático da humanidade (IJERE, 1974, p. 188ss). Em sua famosa frase, o futuro da América e do mundo dependia disso. Afinal, o “século XX seria o século do confronto racial”.

Du Bois não só escreveu, mas também trabalhou em prol do negro. Tornou-se uma figura central no movimento negro estadunidense, onde se opunha a influência de Booker Washington e Marcus Garvey. Os conflitos entre eles foram intensos. Em Nova York, tal atividade estava ligada à ebulição cultural e política dos anos de 1920, com a consolidação da NAACP (National Association for the Advancement of Colored People, fundada em 1908) e o *Harlem Renaissance*. Buscando se aproximar da questão negra em outros países, Du Bois foi organizador de importantes encontros, como os congressos pan-africanos na primeira metade do século XX (Londres, Paris e Bruxelas, 1919; Londres e Lisboa, 1921; Nova York, 1927; Manchester, 1945). Dessa forma, deu continuidade ao trabalho político do antilhano Henry Sylvester Williams, organizador do 1º Congresso Pan-Africano, em Londres, em 1900. Por isso, ambos podem ser vistos como os iniciadores do pan-africanismo como movimento político, além de movimento de ideias (ESEDEBE, 1994).

Nesses congressos, Du Bois buscou construir alianças concretas que possibilitassem a união africana com a diáspora negra. Tratava-se do “cooperativismo negro” e da “solidariedade negra” etc. (IJERE, 1974, p. 190ss). Foi também um incentivador do estudo da África pelos próprios negros, algo que só iria se fortalecer posteriormente. Por essas e outras razões, sua influência fez-se sentir no pensamento de diversos intelectuais africanos do pós-guerra (2ª Guerra Mundial), como Jomo Kenyatta e Kwame N’Krumah. Em fins dos anos 1950, convidado por G. Padmore e K. N’Krumah, mudou-se para Gana, onde viveu até sua morte, em 1963.

É interessante notar como os intelectuais negros sul-americanos e africanos praticamente não participaram desse debate acerca da temática negra entre fins





do século XIX e início do XX. Em parte, como observa o historiador Eduardo Devés-Valdés (2008), tal fato pode ser explicado pelas frágeis redes de contato de redes de contato entre os intelectuais negros dessas regiões com o centro da produção intelectual negra da época: os EUA. Por outro lado, tal fato revela, concomitantemente, o massacre que as políticas racistas – eugenistas na América e colonialistas na África – trouxeram para a comunidade negra nos dois lados do Atlântico à época. Nessa política de aniquilamento, qualquer crítica à superioridade branca era silenciada. O pouco conhecido ensaio de Lima Barreto, *Elogio da morte*, é um dos mais fortes testemunhos desse momento histórico desde o Brasil.

Por outro lado, no campo das ideias, contribuições como as de Edward Blyden, Garvey e W. E. Du Bois mostram a importância que uma postura crítico-assimilativa acerca da tradição ocidental teve para a formulação de uma percepção mais positiva acerca da comunidade e da contribuição negro-africana para o mundo. Falando para um público majoritariamente americano e europeu, os intelectuais dessa geração (1870-1920) reformularam teorias e ideias ocidentais para os seus próprios propósitos, consolidando um sentimento de coparticipação do negro em uma mesma comunidade de interesses, enquanto raça, etnia, povo, espírito, comunidade etc. Assim se funda a ideia força do pan-africanismo, dialogando com o universo simbólico contemporâneo para embasar uma luta comum do negro (africano e afrodescendente) contra o colonialismo e o racismo. Dessa práxis, surgiu um lema que se tornou uma das características mais fortes do pan-africanismo do século XX: liberdade e integração (OLA, 1979). Uma ideia que será retomada pelas gerações posteriores dos intelectuais negros e não negros.

Pan-africanismos: teoria e política (a partir de 1920)

A geração pan-africanista formada no entreguerras é marcada por uma diversidade de perspectivas. A explosão da Segunda Guerra Mundial (1939-45) foi certamente um momento de ruptura na expressão pública desse amplo e diverso movimento de valorização (e autovalorização) da população negra que se iniciara em meados do século XX. No entanto, logo que ela se findou, tal movimento voltou renovado, com a participação de uma nova geração de intelectuais e ativistas africanos.

Visando resumir tal heterogeneidade dos pan-africanismos do pós-Guerra, distinguir-se-á dois tipos ideais: a) pan-africanismo teórico; b) pan-africanismo





político⁶. O primeiro tem sua origem no pensamento de autores do período formador do pan-africanismo, em especial, E. Blyden. Mas encontrará o seu auge na negritude francófona e na historiografia africana e caribenha. O segundo nasce da atuação radical de ativistas antilhanos, estadunidenses e africanos que se formaram intelectualmente no entreguerras, como G. Padmore, Wallace-Johnson, C. R. James, Frantz Fanon, K. N'Krumah, J. Nyereré, J. Kenyatta. Essa geração será a responsável pelas independências nacionais africanas. O ápice de ambas as correntes é o pós-2^o Guerra Mundial, entre 1945-66.

O que chamamos de pan-africanismo teórico pode, em verdade, ser dividido em ao menos três eixos: a) cultural; b) historiográfico; c) econômico. Cronologicamente, o primeiro deles foi o pan-africanismo teórico-cultural. Os pan-africanismos culturais se consolidaram nos anos de 1920, nas redes de relações entre os intelectuais negros e o público ocidental, na Europa e EUA. A marca maior desse período inicial será, sem dúvida, a produção literária e artística. Entre os grandes escritores negros que atuaram no período, destacam-se nomes como René Maran, Jean Toomer, Claude McKay, Price-Mars, René Ménil, Langston Hughes e outros. Na arte, vê-se a consagração da bailarina Joséphine Baker, e, entre as expressões musicais, o jazz, o samba, a salsa etc. Os pontos cardeais dessa renovação cultural serão Paris e New York, onde se forma o movimento do *Harlem Renaissance* nos anos de 1920 e de 1930. Esse é um período de intensa incorporação simbólica do negro à cultura artística ocidental. Não se trata do fim do racismo, obviamente, mas da passagem de um racismo genocida (de caráter eugenista e posteriormente nazista) para um exotizante, em que o negro e a África passam a representar o lado obscuro e instintivo da natureza humana (MUDIMBE, 1994). Desde então, esses passam a ser vistos na cultura ocidental (artes, literatura, dança, pintura etc.) como parte integrante da própria modernidade, vista como o gosto por tudo aquilo que é tido por novo e original (GUIMARÃES, 2003). Quanto mais se aprofundava o trauma das guerras mundiais e do nazismo, mais tal ideal de tolerância se propagava, abrindo espaços para a difusão de uma imagem culturalista do negro. Muitas vezes, impulsionada pelos próprios artistas e intelectuais africanos e afrodescendentes.

Nesse contexto, nasce o mais importante movimento intelectual negro da década de 1950: a *negritude francófona*. Originada em Paris, nas redes de interação

6 Tal distinção tem caráter típico-ideal, seguindo a tradição weberiana. Ou seja, abstrai certos elementos puros, que servem como guia de análise geral. Cada autor e corrente teórica aqui citados, evidentemente, possui suas particularidades próprias, que não poderão ser aqui pormenorizadas.





entre os intelectuais negros vindos de diversas partes do mundo (África Ocidental, Antilhas, Caribe e EUA), a negritude se tornou, na década de 1950, um fenômeno de amplitude internacional. Embora de forma heterogênea, os intelectuais da negritude, na essência, buscaram demonstrar que havia uma contribuição cultural do negro à civilização universal (MUNANGA, 1986). Um tema que era exposto e aprofundado nas mais variadas formas artísticas e literárias: poesia, ensaio, teatro, artes plásticas etc. Para isso, reconstruíram ideias como as de “personalidade africana” e “subjetividade negra”, que foram desenvolvidas diferentemente pelos seguidores do movimento. Seus principais nomes e organizadores foram o martiniquense Aimé Césaire, o guineense Léon Damas, o malgaxe Jacques Rabemananjara e o senegalês L. Sédar Senghor, contando ainda com a participação de Léonard Sainville, Aristide Maugeé, Birago Diop, Ousmane Soce e dos irmãos Achille (MUNANGA, 1986).

Entre as décadas de 1930 e 1950, portanto, a visão do negro, difundida pelo *Harlem Renaissance* e pela *negritude francófona*, tendia a reforçar uma imagem culturalista e espiritualista. Ambos movimentos coincidiam em reforçar uma visão pan-africana do negro, que não se limitava a uma perspectiva nacionalista. Ali, “negro” era visto desde uma ótica internacionalista, focada na África e na diáspora. Como dito, era algo próprio de um pensamento que não era articulado apenas na África, mas que se formou, no período entre 1920 e 1945, em redes intelectuais transnacionais, na Europa (sobretudo Londres, Paris e Lisboa), EUA (New York) e Caribe. Daí saíram, por exemplo, os dois congressos de escritores e artistas negros, em Paris (1956) e Roma (1958), a *Sociedade Africana de Cultura*⁷ e a revista *Présence Africaine*⁸.

Além desses pan-africanismos teórico-culturais, nos parece que outra forma de conceituar os pan-africanismos teóricos do século XX seria interpretá-los como percepções historiográficas da unidade afro-negra. É a tendência em construir, a partir da história, um paradigma comum de estudo e de práxis dessa coletividade. É o pan-africanismo teórico-historiográfico.

7 A Sociedade Africana de Cultura foi criada por ocasião do 1º Congresso dos Escritores e Artistas Negros, em Paris (1956). Era sua missão defender os interesses das nações africanas e o enriquecimento da solidariedade internacional do povo negro. Em 1958, torna-se órgão consultivo da UNESCO. Seu primeiro evento foi o 2º Congresso de Escritores e Artistas Negros, em Roma, em 1959.

8 Principal revista do mundo negro-africano no século XX. Seu idealizador e diretor inicial foi o intelectual senegalês Alioune Diop (1910-1980). O primeiro número da revista foi lançado em 1947, com o apoio de importantes nomes da intelectualidade europeia, como Jean-Paul Sartre, André Gide, Albert Camus, Théodore Monod, Georges Padmore, Emmanuel Mounier, Roger Bastide e outros. Seu intuito era a defesa do pensamento, das culturas e das civilizações negro-africanas





Genealogicamente, pode-se observar a origem de tal tendência nos primeiros estudos sobre o “problema afro-negro”, como unidade própria, em trabalhos historiográficos pioneiros que relacionaram o fenômeno escravista com a formação do mundo moderno, como nos trabalhos de Eric Williams, Oliver Cox e C. L. R. James. A questão que se colocava, então, para esses autores, era incorporar a importância do escravismo e das relações étnico-raciais nas discussões da época sobre a formação e reprodução do capitalismo realmente existente, que envolviam diversos intelectuais ligados ao marxismo, desde fins do século XIX. Isso porque, na medida em que se pudesse comprovar a importância do escravismo e da classificação racial para o desenvolvimento do capitalismo, poder-se-ia incluir, em tese, a discussão sobre as questões étnico-raciais do negro no debate marxista de então. Algo que, apesar de ter sido incorporado pela ótica anticolonialista de Lenin na III Internacional, estaria sendo secundarizado na política da Frente Única, comandada por Stalin na década de 1930, de acordo com tais historiadores (WORCESTER, 1996, p. 31). Tal vertente prosseguiu posteriormente nos trabalhos de historiadores, como Walter Rodney.

Entretanto, a figura central dessa tendência pan-africana na história foi, sem dúvida, o senegalês Cheikh Anta Diop, um dos grandes historiadores do século XX. Diop foi o primeiro pensador a construir um paradigma pan-africano coerente para a historiografia. Sua base era formada por duas ideias centrais: a) a África como berço da humanidade; b) a unidade afro-negra estaria fundada numa relação histórico-cultural milenar, cuja gênese estaria no Egito Antigo e na Núbia, tidas por eles como as primeiras civilizações humanas⁹. Essas seriam as premissas científicas para o estudo da Antiguidade clássica (por consequência, da antiguidade greco-romano) e das sociedades africanas sul-saarianas (DIOUF; MBOJI, 1992, p. 120).

Por seu engajamento teórico e político, Diop se transformará num ícone para a maioria dos historiadores africanos que se formará nas décadas entre 1960 e 1970. Dentre esses, alguns seguirão à risca seu projeto de estudos para a história africana, que foi, posteriormente, intitulada por seus discípulos estadunidenses como “afrocentrista” ou “afrocentrada”. No geral, todavia, está visão será retomada,

9 Para Diop, essa civilização negra teria, inclusive, consciência de sua negritude à época. *Kemético* é um termo utilizado por Diop, e pela maioria dos afrocentristas contemporâneos, para se referir à pertença negra dos egípcios antigos. Segundo esses, *Kmt*, geralmente transcrito como *Kemit* ou *Kemet*, era um dos nomes pelos quais os egípcios denominavam a si mesmos e a sua nação. Ela significaria, segundo esses, “os pretos” e “a terra dos pretos”. Isso é considerado importante por esses autores porque demonstraria que os antigos egípcios tinham consciência de sua negritude (FARIAS, 2003, p. 330).





por tais historiadores, como uma perspectiva possível dentro de uma pluralidade crescente de interpretações de viés pan-africanista, a partir dos anos de 1970, como aquelas trabalhadas, dentre outros, por Theophile Obenga, John Clarke, Yosef Ben-Jochannan, Joseph Ki-Zerbo, Van Sertima e Molefi Asante (BARRY, 2000).

Por fim, o pan-africanismo teórico-econômico. Salvo melhor juízo, ainda está por se fazer uma história intelectual pormenorizada de tal vertente. Os ideais de libertação e integração, idealizados pelos clássicos do pan-africanismo do período formador, como E. Blyden, W. E. Du Bois e Garvey, já implicam a necessidade de se pensar a economia africana (e quiçá da diáspora) desde uma perspectiva própria. Em particular, a partir do princípio da integração africana. Afinal, quais seriam as formas e consequências dessa integração? Ela seria continental ou regional? Não havia nada de óbvio nisso, visto que se tratavam de sociedades estruturalmente colonizadas. Por consequência, desarticuladas entre si e voltadas para o mercado externo.

Ao que parece, os primeiros ensaios nessa direção só foram publicados na década de 1950, poucos anos antes das independências nacionais africanas. Durante tal período, existia a crença de que, num primeiro momento, dever-se-ia unir os interesses do setor público e privado na formação de uma nação industrializada, em que o Estado teria forte participação na economia. A questão era o espaço que cada um desses setores deveria ter e que papel as antigas metrópoles poderiam ocupar. Muitas das graves crises políticas que afetaram os governos africanos na década de 1960 decorriam de posicionamentos sobre tais assuntos.

Foi, sobretudo, após o golpe militar contra o Governo de K'Nrumah em Gana, em 1966, que se começou seriamente a defender a hipótese de que uma visão pan-africanista da economia deveria seguir necessariamente o ideal continentalista, pós-nacional, que lhe era inerente. Afinal, só assim se criariam as condições infraestruturais para a superação do neocolonialismo e, ademais, para o usufruto adequado dos recursos naturais africanos para suas próprias populações. Nesse ponto, retomava-se a análise pioneira de Cheikh Anta Diop (1956), na *Présence Africaine*. Os críticos de tal ideia diziam que ela era utópica, quando não totalitária. Para esses, só se poderia pensar numa futura economia africana, continental e integrada, se os países recém-independentes caminhassem concretamente para a formação de economias regionais, que gradualmente fossem se tornando mais complementares (N.A.C. Cox-George, 1960).

Ao longo da década de 1970, esses pontos de vista extremos foram se aproximando dentro da tradição pan-africanista. Em grande parte, porque a





alternativa política continentalista de curto prazo, de acordo com o esperado pela primeira corrente citada (e, em particular, pelos seguidores de N'Krumah), praticamente deixou de existir à época, com a consolidação dos Estados-Nação africanos nos moldes e fronteiras das ex-colônias. Desde então, há certo consenso, entre os pan-africanistas, de que as transformações estruturais necessárias às economias africanas dependem mais de soluções locais e regionais do que continentais¹⁰.

Por fim, temos que falar do pan-africanismo político, que vemos como algo distinto do pan-africanismo teórico (cultural, histórico, econômico) aqui tratado. O pan-africanismo “político” nasceu da atuação de jovens ativistas durante a década de 1930. Sua marca distintiva foi pensar a causa negra e africana desde o viés tático-estratégico. Daí o termo “político”, embora os pan-africanismos citados também tenham tido raízes e consequências políticas. Sua origem é a atuação anterior de líderes históricos dos movimentos negros, como W. E. Du Bois e Garvey. No entanto, ele é fundamentalmente fruto da atuação de uma nova geração de ativistas negros, dentro e fora da África, que resolveu se unir após a invasão da Etiópia pela Itália (1935)¹¹, para combater a discriminação racial e defender mais veementemente a independência dos países africanos. Nesse sentido, sua ação era mais radical do que aquela dos congressos pan-africanos anteriores, organizados pela N.A.A.C.P. (Londres, Paris e Bruxelas, 1919; Londres e Lisboa, 1921; Nova York, 1927) (DECRANE, 1962).

Dessa nova geração, surgiram associações como a *West African Student Union*, *Ligue de défense de la race nègre*, *International African Service Bureau* (IASB) e *Panafrikan Federation*. A IASB foi essencial. Seu núcleo era formado por C. R. James e G. Padmore. Amigos de infância na Ilha de Trindade, eles haviam emigrado para Londres na década de 1920. Lá, se juntaram a outros ativistas da luta anti-imperialista e antirracista da época: T. R. Makonnen (empresário e organizador, advindo da Guiné Britânica), Amy Ashwood Garvey (ativista, ex-esposa de M. Garvey), Jomo Kenyatta (futuro primeiro-ministro do Quênia), Wallace-Johnson (conhecido

10 A formação da União Africana pouco altera esse quadro, pois ela só pode interferir na soberania nacional dos seus membros por questões de segurança e direitos humanos.

11 Trata-se da Segunda Guerra Ítalo-Etíope. A primeira foi vencida pelos etíopes em 1896. A Segunda Guerra foi vencida pelos italianos, o que levou a uma ocupação do território etíope pelas tropas de Mussolini, entre 1936-1941. O fato teve ampla repercussão internacional e foi sumamente importante para a reorganização do movimento pan-africanista, no entreguerras. Vale lembrar que, a exceção da Libéria, que era território protegido dos EUA, a Etiópia era o único país africano que havia escapado da ocupação colonial, deflagrada após a Conferência de Berlim (1984-85). Daí que a invasão italiana, em 1935, tenha causado tanta indignação internacional, tornando-se um fator fundamental para a mobilização pan-africanista.





ativista de Serra Leoa), T. Garan Kouyaté (senegalense, antigo membro da Internacional Comunista) e Kwame N'Krumah (futuro presidente de Gana).

Em depoimentos posteriores, C. R. James (1973) e Makonnen (1973) coincidem ao dizer que Padmore era o verdadeiro líder político desse grupo. Após sair de Trindade, Padmore se formou na Howard University, a mais conhecida universidade dirigida pela comunidade negra norte-americana. Nessa época, em fins da década de 1910, integrou-se ao Partido Comunista dos EUA, tornando-se, posteriormente, um membro influente no Comintern durante a década de 1920. Ele era, então, o principal dirigente encarregado de dialogar com as organizações negras na África, Europa e EUA. Após romper com o Comintern, em 1934, Padmore trouxe essa vasta experiência e contatos para a luta pan-africanista, levando-a a outro patamar de organização.

Um dos frutos dessa nova política foi o congresso pan-africano de Manchester, de 1945. Esse congresso foi uma ruptura em relação aos demais. Em primeiro lugar, porque, até então, a maioria dos delegados presentes em tais congressos era de brancos liberais e negros estadunidenses e europeus. Enquanto que, em Manchester, ao contrário, os africanos não foram apenas majoritários, mas também se tornaram as figuras proeminentes do evento. Secundariamente e, em parte, como resultante desse fato, ali também se consagrou um pan-africanismo diretamente vinculado ao processo de descolonização na África, liderado por ativistas e intelectuais do continente, como Léopold Sédar Senghor, Azikiwe Nandi, Jomo Kenyatta e Kwame N'Krumah (KODJO; CHANAIWA, 2010, p. 897).

Pan-africanismo: unidade e diversidade (1945-63)

Não se deve refletir sobre a especificidade do que seria uma herança pan-africana, sem ter em conta a diversidade dos pan-africanismos. Algo que aqui se buscou sintetizar nessa divisão típico-ideal: a) teórico (cultura; história; economia); b) política. É uma visão generalista, sem dúvida, e como tal carrega pontos positivos e negativos.

A partir de Manchester, o pan-africanismo torna-se uma ideologia mais coesa. Sobretudo, porque, desde então, se estabeleceu o consenso de que a luta pan-africana seria essencialmente a luta intransigente pelas independências africanas. Tal linha foi retomada no VI e no VII congressos pan-africanos, em Kumasi (1953) e Accra (1958). Mas, nesses dois encontros, a questão da Guerra Fria já se tornará central,





condicionando a posterior divisão dos pan-africanistas africanos nos grupos de “Monróvia” (1962) e “Casablanca (1961)”¹². Essa história já é conhecida em suas linhas gerais. O que se discutirá aqui é como a divisão tipológica estabelecida ajuda a reestabelecer algumas premissas comuns da ideologia pan-africanista desse período, para além de suas diversidades. Uma unidade baseada em quatro pilares inter-relacionados: a) libertação; b) integração; c) solidariedade; d) personalidade africana.

O termo libertação, por exemplo, é unânime em todos os pan-africanismos na época tratada. Era uma premissa pós-Manchester (1945). Mesmo entre os liberais que fundaram o grupo de Monróvia. Afinal, para eles, não havia dúvida de que sua soberania implicasse a libertação da África do jugo colonial. O que os distinguia do grupo de Casablanca era que eles não admitiam uma ideia fundamental desse segundo grupo: de que tal libertação só se consagraria com uma rápida unificação continental.

O mesmo pode-se dizer da discussão de época sobre a “integração” africana. Enquanto sinônimo de integração continental e federalismo, o termo foi pioneiramente trazido por M. Garvey na década de 1920. Mas, após 1945, a ideia tornou-se uma utopia concreta. E vários intelectuais e ativistas começaram a defendê-la publicamente. Em particular, nas páginas da revista *Présence Africaine*, que se tornou porta-voz desse ideal entre 1955 e 1963. Em suma, existia a crença geral de que era preciso trabalhar concretamente em prol dessa integração, antes que as independências nacionais legitimassem e consagassem as fronteiras “nacionais” criadas pela Conferência de Berlim (ASANTE; CHANAIWA, 2010). Só assim poder-se-ia lutar contra aquilo que era visto como o principal problema do continente: a balcanização da África. Essa era uma ideia que, publicamente,

12 O Grupo de Casablanca tinha por membros Gana, Guiné, Egito, Mali, Sudão, Marrocos, Líbia, Tunísia e o governo argelino no exílio. Ele reunia aqueles dirigentes africanos militantes do pan-africanismo, do socialismo e do não alinhamento, preconizando uma planificação e um centralizado desenvolvimento econômico, um sistema de defesa e de segurança em esfera continental e a defesa e restabelecimento dos valores culturais africanos. Eram favoráveis a uma integração rápida, com forte unificação política, tal qual idealizada por K. N´Krumah. Era o chamado pan-africanismo maximalista. O grupo de Monróvia era formado pelo Congo, Senegal, Costa do Marfim, República Centro-Africana, Etiópia, Mauritânia, Benim, Gabão, Níger, Alto Volta, Chade, Madagascar, Camarões, Libéria e Serra Leoa. Esse grupo era favorável a uma confederação “maleável” de Estados africanos, soberanos e independentes, que favorecesse uma participação e uma cooperação voluntárias no âmbito dos intercâmbios culturais e da interação econômica. Os seus membros eram particularmente inflexíveis no tocante ao respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estado, desconfiando das ambições de certos Estados do grupo de Casablanca e antevendo uma possível ingerência em seus assuntos internos. Era o chamado pan-africanismo minimalista, de viés liberal, cujos principais defensores eram L. Senghor, do Senegal, e Félix Houphouët Boigny, da Costa do Marfim (ASANTE; CHANAIWA, 2010, p. 877).





se encontrava tanto nos liberais, como Senghor e Azikiwe, quanto nos radicais, como N'Krumah. Ou seja, assim como em relação à libertação, a questão era mais política do que teórica. O problema era como realizar tal integração.

Vejam como o mesmo tipo de dilema político se coloca com relação a outro consenso teórico entre os pan-africanistas: solidariedade. Em verdade, enquanto solidariedade “racial”, tal pressuposto é algo presente desde o 1º Congresso Pan-africano, de 1900. Mas, na década de 1950, esse pressuposto se tornou cada vez mais cosmopolita, englobando não apenas os africanos e seus descendentes, mas também os demais povos explorados e oprimidos do mundo. Em particular, os povos do Terceiro Mundo que estavam em luta contra o colonialismo, na Indonésia, Vietnã etc. É fato que o termo podia ser entendido de um ponto de vista meramente abstrato. Mas não há dúvida de que ele ultrapassou tal limite em momentos históricos importantes, como, por exemplo, na luta contra o ultracolonialismo português e o *apartheid*.

A questão da “personalidade africana” é mais complexa. Entre 1945 e 1970, aproximadamente, generalizou-se também a ideia de que o pan-africanismo deveria se formar como uma nova ideologia política, que se afastasse das tendências ocidentais, o liberalismo e o marxismo. Não há espaço para explicar tal fato em pormenores, nesse artigo¹³. Mas a ideia era que essa nova ideologia deveria se enraizar nas culturas locais africanas. E, para tanto, seria preciso retomar aspectos da “civilização” e da “personalidade” africana para reconstruir os valores próprios dos africanos. O ponto extremo, mais essencialista, dessa perspectiva talvez seja o de L. S. Senghor (1956).

Em verdade, inicialmente, essa não era uma questão importante para o “pan-africanismo político”, que veio de Padmore e James. Mas a questão será retomada por N'Krumah, em *Personalidade africana*, 1963, o principal discípulo desse grupo. O termo “personalidade” é interessante. Ele foi retomado de Edward Blyden, que o havia cunhado em fins do século XIX. Foi reutilizado também pela *negritude francófona* na década de 1950. Ali ele era tido como uma certa essência própria, que seria a contribuição cultural do negro à civilização universal (MUNANGA, 1988). Evidentemente, não se trata de uma essência estacionada na tradição, mas dinâmica, voltada para o futuro. Algo que o historiador J. Ki-Zerbo (1962) sintetizou na tríade: coletivismo, gerontocracia, solidariedade.

13 Sobre esse particular, ver, sobretudo, Esedebe (1994).





Tais considerações, que de certo mereceriam maior análise, mostram que as divisões entre os pan-africanistas entre 1945-63 não se colocavam essencialmente no plano teórico, mas político. Teoricamente, o pan-africanismo foi uma ideologia coerente, fundamentada em alguns princípios básicos: libertação, integração, solidariedade, personalidade africana. Os quatro termos são inter-relacionados e se constroem na luta política. Em suma, o que os pan-africanistas diziam – com razão – é que a soberania, na África, dependia da independência nacional, sem dúvida. Mas dependia também da formação de uma nova África, federalizada e endogenamente desenvolvida e solidária, a partir da modernização de suas próprias tradições e culturas, ou seja, sua personalidade.

Tal é o caminho para a África, e os intelectuais africanos de ontem e hoje sabem disso. Não se faz necessário que alguém lhes explique a lógica da dependência, do mercado mundial, do imperialismo, da exploração de classes etc. Eles sabem de tudo. E, vale dizer, criaram uma ideologia própria para lidar com toda essa problemática: o pan-africanismo. A questão é política. Assim como ocorre na América Latina, o fato de eles não trilharem tal caminho não se deve a insuficiências teóricas, mas a derrotas no plano político. Esse é o desafio colocado para que a América Latina e a África consigam se colocar de forma mais afirmativa no mundo policêntrico que está se formando no início do século XXI.

Conclusões

Na área de relações internacionais na África, o pan-africanismo tem sido cada vez mais trabalhado como abordagem teórico-metodológica e política para pensar os dilemas dos países do continente e da África como um todo. Em verdade, trata-se de uma recuperação de tal abordagem que, embora tenha inspirado fortemente a cultura política africana na última metade do século XX, teve pouca repercussão no campo específico das relações internacionais, dentro e fora da África.

Três questões centrais parecem determinantes nessa retomada. Em primeiro lugar, o chamado “renascimento africano”, como foi chamado o crescimento econômico recente de certos países africanos, que aproveitaram o *boom* das *commodities* para aumentar suas exportações agrícolas e minerais. Em segundo lugar, a consolidação da União Africana, como organismo continental de promoção da integração e da unidade africana. Por fim, a renovação e a ampliação dos estudos acadêmicos sobre relações internacionais (dentro e fora da África) desde a década de 1970, que vêm contribuindo para torná-la uma área menos eurocêntrica do que outrora.





Nesse contexto, o presente ensaio se coloca em diálogo com os intelectuais que vêm promovendo a “escola pan-africanista” (MURITHI, 2016) dentro das relações internacionais. Não apenas porque se acredita que o conhecimento dessa “escola” seja importante para consolidar um diálogo intercultural no campo, mas também porque se defende que tal ideário possui uma contribuição importante ao saber humanístico, em geral, e à área de relações internacionais, em particular.

No Brasil, ainda se confunde a abordagem pan-africanista com outras mais em voga e conhecidas no dito Ocidente, como o “pós-colonialismo” ou as “epistemologias do Sul”. Esse artigo buscou contribuir para a difusão de um conhecimento introdutório sobre o assunto, que poderá ser debatido e complementado com pesquisas futuras e com a participação de novos estudiosos. Mas ele visou também defender a existência de certo núcleo duro pan-africanista. Em outros termos, uma unidade para além das diversidades ali existentes – inevitáveis em uma teoria crítica de história secular. Algo que sumarizamos nos quatro pontos citados: a) liberação; b) integração; c) solidariedade; d) personalidade. Em uma próxima oportunidade, debater-se-á de que forma tal interpretação do pan-africanismo dialoga com temas fulcrais das relações internacionais (nação, regionalismo, sistema internacional, segurança, direitos humanos etc.), buscando explicitar nossas diferenças e semelhanças com a bibliografia especializada da “escola pan-africanista”, que busca se renovar na África.

Referências

- AKPAN, Monday. Libéria e Etiópia, 1880-1914: a sobrevivência de dois estados africanos. In: BOAHEN, Albert A. (Ed.). *África sob dominação colonial, 1880-1935*. Coleção História Geral da África. 2ª. Ed. Ver. Brasília: UNESCO, 2010.
- APPIAH, Kwame. *Na casa do meu pai: a África na filosofia da cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- ASANTE, S. K. B. ; CHANAIWA, D.. O pan-africanismo e a integração regional. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe (Ed.). *A África desde 1935*. 2ª.ed. rev. Brasília: UNESCO. 2010.
- BARRY, Boubacar. *Senegâmbia: o desafio da história regional*. Rio de Janeiro: SEPHIS/CEAA (UCAM). 2000.
- COX-GEORGE, N. A. The political economy of African Union. *Présence Africaine*, vol. 3, no. 31, 1960.





- DECRAENE, Philippe. *O Pan-africanismo*. Coleção Saber Atual. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.
- DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. *O pensamento sul-saariano: conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático (um esquema)*. Rio de Janeiro: CLACSO-EDUCAM. 2008.
- DIOP, Cheikh A. Alerte sousles tropiques. *Présence Africaine*, n. 5, de. 1955 jan. 1956.
- DIOUF, Mamadou; MBOJI, Mohamad. The shadow of Cheikh Anta Diop. In: MUDIMBE, V. (ed.). *The surreptitious speech: Présence Africaine and the politics of otherness (1947-1987)*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- ESEDEBE, P. Olisanwuche.. *Pan-Africanism: the idea and the movement: 1776-1991*. 2a. ed. Washington, DC: Howard University Press. 1994.
- ESEDEBE, P. Olisanwuche. Origins and meaning of Pan-Africanism. *Présence Africaine*, n. 73, p. 109-127, 1970.
- GUIMARAES, Antonio S. A modernidade negra. *Teoria e pesquisa*. São Carlos, SP, nºs. 42 e 43, p. 41-62, jan. e jun. 2003.
- HAKIM, Adi & SHERWOOD, Marika. *Pan-african history: political figures from Africa and the diaspora since 1787*. London and New York: Routledge, 2003.
- IJERE, Martin.. W. E. Du Bois and Marcus Garvey as Pan-Africanists: a study in contrast. *Présence Africaine*, nº. 89, p. 188-206. 1974.
- JAMES, Cyril R. *Reflections on Pan-Africanism*. 1973. Disponível em: < <https://www.marxists.org/archive/james-clr/works/1973/panafricanism.htm> > . Visitado em 04/04/2014.
- KI-ZERBO, Joseph. The negro-african personality. *Présence Africaine*, no. 41, vol. 13, second quarterly, 1962.
- KODJO, E. & CHANAIWA, D. Pan-africanismo e libertação. In: MAZRUI, A. A. & WONDJI, C. (Ed.). *A África desde 1935*. 2ª. ed. rev. Brasília: UNESCO, 2010.
- LEGUM, Colin. *Pan-africanism: a short political guide*. New York: Frederick Praeger, 1965.
- MAKONNEN, Ras. *Pan-africanism from within*. London: Oxford University Press, 1973.
- MOORE, Carlos. Abdias Nascimento e o surgimento de um Pan-Africanismo contemporâneo global. In: Nascimento, Elisa (org.). *A matriz africana no mundo*. São Paulo: Selo Negro, p. 233-47. (Coleção Sankofa, no.1), 2008.
- MORAES, Paulo F. Afrocentrismo: entre uma contranarrativa histórica universalista e o relativismo cultural. *Afro-Ásia*, n. 29 e 30, p. 317-343. Salvador, BH, 2003.
- MUDIMBE, Valentim. *The idea of África*. Bloomington: Indiana University, 1994.
- MUNANGA, Kabengele. *Negritude: usos e sentidos*. São Paulo: Ática, 1988.





- MURITHI, Tim. Bridging the gap: the pan-African school and International Relations theory. In: BISCHOFF, Paul-Henri; ANING, Kwesi & ACHARYA, Amitav (Eds). 2016. *Africa in Global International Relations: emerging approaches to theory and practice*. Routledge Studies in African Politics and International Relations. London/New York: Routledge.
- OLA, Opeyemi. Pan-Africanism: an ideology of development. *Présence Africaine*, 112: 48-65, 1979.
- WORCESTER, Kent. *C. L. R. James: a political biography*. Albany, NY: State University of New York Press, 1996.
- SENGHOR, L. S. The spirit of civilization or the laws of African negro culture. *Présence Africaine*, no. 8-9-10, june-november, 1956.





A cooperative Global South? Brazil, India, and China in multilateral regimes

Um Sul Global cooperativo? Brasil, Índia e China em regimes multilaterais

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.350

Felipe Leal Ribeiro de Albuquerque¹

Abstract

Differently from the Cold War, emerging powers currently have chances to put forward their foreign policy goals. In their rise, countries such as Brazil, India, and China opted to follow similar sets of strategies within multilateral regimes. Ranging from blocking and free riding to cooperative behaviors, these states have enhanced their ability to promote topical changes in existing institutional settings. It does not mean, however, that their developing condition will necessarily prompt them to cooperate. As this paper will point out by means of a comparative analysis of the regimes of nuclear non-proliferation, peace and security, and climate change, these countries have more chances to cooperate when their interpretations of the principles and norms that compose a regime converge. Relying on how a country interprets normative frameworks and on the degree of membership a state has in a regime, this article challenges the notion that these three leaders of the so-called Global South would be relying on an all-encompassing cooperative multilateral behavior

Keywords: Multilateralism; Regimes; Brazil; India; China.

Resumo

Diferente da Guerra Fria, as atuais potências emergentes têm maiores condições de levarem adiante suas preferências de política externa. Em sua ascensão, países como Brasil, Índia e China optaram por seguir estratégias semelhantes em regimes multilaterais. Variando de bloqueio e free-riding a comportamentos cooperativos, tais estados expandiram suas

¹ Research Assistant/ Ph.D. candidate; Marie Curie Fellow; Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL) – felipe.albuquerque@ics.ulisboa.pt.

Artigo recebido em 07/03/2016 e aprovado em 03/06/2016.





capacidades de promover mudanças tópicas em arranjos institucionais existentes. Isso não significa, entretanto, que sua condição emergente vá necessariamente levá-los a cooperar. Como este artigo demonstrará, por meio de análise comparativa dos regimes de não proliferação nuclear, paz e segurança, e mudança do clima, esses países têm mais chances de cooperar quando suas interpretações dos princípios e normas que compõem um regime convergem. Baseando-se em como um país interpreta arcahouços normativos e no tipo de filiação que um estado tem um regime, este trabalho contesta a noção que esses três líderes do suposto Sul Global estariam alicerçados em um amplo comportamento multilateral cooperativo

Palavras-chave: Multilateralismo; Regimes; Brasil; Índia; China.

Introduction²

One of the key debates of today's international relations is whether emerging powers³ will accept, reject or try to modify Western-centered norms, principles, rules, and decision-making procedures that sanction and guide state behavior.⁴ This narrative has come to the top of the agenda with the current diffusion of power and the relative ascensions of Brazil, China, and India. Their rise, which is associated with their enhanced economic and political clout, however, is substantially different from past attempts to gain more relevance. During the Cold War, developing countries aimed to shape what they judged as an unequal world order. They vocalized their preferences through groupings, for instance, the Non-Aligned Movement, and the G-77, in which they uphold reformist stances such as proposing a New International Economic Order (NIEO).

These views, though, were not coupled with a material grounding and did not benefit from a changing international landscape. Their uniting discourses were not accompanied by effective actions, which left them with empty rhetoric. Currently, emerging powers can perform in a different manner. They do so by combining criticism concerning the global order with a wide-range set of strategies, namely: setting coalitions; creating alternative multilateral arrangements;⁵ threatening to

2 This research has received funding from the European Union's Seventh Framework Programme for research, technological development and demonstration under grant agreement no 607133. The author is part of the Marie Curie Initial Training Network PRIMO – Power and Region in a Multipolar Order.

3 Knowing their blurred conceptual boundaries, this article will use “developing powers” and “emerging powers” interchangeably. See: Destradi (2010).

4 Definition of regimes, according to Krasner (1982), that will be subject of the next section.

5 The adjective “multilateral” will be applied as an attribute of “regimes”. About the concept it comes from, “multilateralism”, see: Keohane (1990) and Ruggie (1992).





opt-out from negotiations; or gaining legitimacy by exerting a compromising role between developed powers and least developed states.

On other words, such powers have more leeway to advance their foreign policy goals, a phenomenon that is studied in a growing number of publications that focus on countries from the so-called Global South.⁶ Among the topics under scrutiny, they generally converge on: these states' challenging positions (Alden; Vieira, 2005); ability to reshape global order (Terhalle, 2011); strategies and tactics (Burges, 2012); how they have responded both to American hegemony and to changes in international society (Hurrell, 2006); so as how the liberal international order will be affected by their rise (Ikenberry, 2014).

As a matter of fact, regimes are, per excellence, where their readings of international affairs encounter each other. In comparison to bilateral relations, regimes guard a multilateral feature, which provides developing states more ground to exert bargaining power. Also, regimes encompass a bulk of norms, principles, rules, and decision-making procedures that regulate global affairs, which makes them privileged loci for developing powers to act.

But do these states share common views? If so, what prompts them to cooperate? Will they act accordingly just because they share a developing condition? In contrary reasoning, if they are entities having distinct goals and strategies and are facing diverse constraints, why they sometimes act together? This article focuses on explaining why Brazil, India, and China collaborate in some regimes while they act in discordance in others, challenging the notion that they would act accordingly for their "Southern" condition. Through an analytical framework that comprises contributions from regime and foreign policy theories, this work will recur to two cases in which the three countries participate and exert influence: the regimes of climate change and peace and security. A third case, the regime of nuclear non-proliferation, will work as a control case study, as only Brazil and China have formal membership in it.

By relying on documentation from international organizations, legal text from treaties and related literature, the analysis will be centered on two main indicators: (i) how these countries consider the norms and principles that build the core of the mentioned regimes; and (ii) their relative positions and degree of membership within such regimes. This paper will be divided in four sections: the first will present two distinct branches of literature, on regimes and on foreign

⁶ The term "Global South" has roots on the conferences of Bandung (1955) and Belgrade (1961), so as on the Non-Alignment Movement and the G-77. See: Cox (1981); Alden & Vieira (2005).





policy, showing the bridges that exist between them. The following section centers on hypotheses, methods, and case-selection, while the last addresses the three selected cases.

Regime theory

For the purpose of assessing whether and how Brazil, India, and China can engage cooperatively in multilateral regimes, this section will rely on literature on regime theory and on developing countries' foreign policies.

Multilateral regimes

The most common reading of the concept of regimes is that they are principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given issue-area. The constituents of the word regime contribute to its conceptual clarification. Principles are beliefs of fact, subjective constructions of reality that can induce one to certain actions. Norms are standards of behavior, defined in terms of rights and obligations. Rules, for their turn, can enable or obstruct the degree of agency one has. Decision-making procedures are prevailing practices for making, implementing, and halting the achievement of decisions (Krasner, 1983).

For its components, a regime is a multi-layered concept. The way one perceives a regime shapes the way the analysis will be guided. Stein (1982), for example, maintains regimes derive from countries' voluntary agreements held under anarchy.⁷ Similarly, Haas (1982) understands regimes as byproducts of individual calculations of benefits and costs. Actors provide collective goods only to the extent they matches their own interests. A shift in these conditions would consequently propel regime alteration.⁸

A second group of scholars identifies regimes as the arrangements in which state interactions take place. In this understanding, regimes are structures depicted as intervening variables between basic causal factors i.e. the foreign policies of states, and outcomes. For being the setups in which interstate relations occur, regimes are a middle element in the chain of events that start with an individual

7 Krasner (1983) denominates this position "modified structured realism".

8 For such authors, regimes are the outcomes to be analyzed.

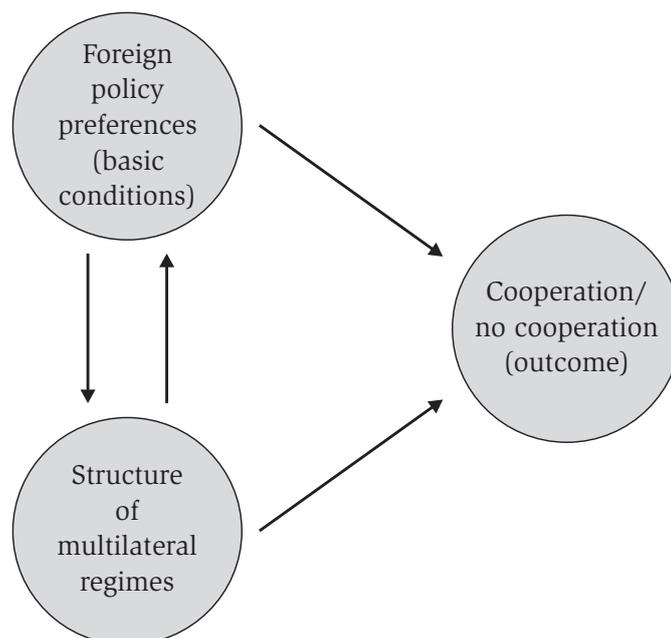


decision and end with a result, being it cooperative or not. The problem with this view is that it minimizes the importance norms, principles, rules, and decision-making procedures have. For giving much emphasis to state agency, it diminishes the fact states are constrained by the same rules they want to alter.

For a third group of scholars as the like of Oran (1982) and Puchala and Hopkins (1982), notwithstanding, regimes both affect and are affected by states' interactions. According to their view, regimes and individual behavior cannot be analyzed separately due to the fact that they are inextricably linked: any changes in one of them would lead to consequential alterations in the other. In the same vein, such authors, whose theoretical contribution is associated with constructivist intakes, consider states' actions, as they are mediated by a multilateral architecture, to be both enabling and constraining changes in the regime in question.

This article follows this last logic, assuming regimes as buffer zones that impede or slow automatic changes. They provide stability in moments in which power is becoming more widely dispersed (Krasner, 1983: viii), which dialogues to current times. For this reason, it is not because the basic conditions are altered that an outcome will necessarily follow through. In the realist tradition, a shift in interests or capabilities would lead to unmediated and fixed results. As Krasner (1983: 8) points-out, "pure power motivations preclude regimes", but even though a state may act solely on its interests, trying to skip from existing regimes, it would still be framed by other international rules of conduct.

Figure 1. Analytical framework based on Krasner (1983)





This article argues multilateral regimes are displayed, as in figure 01, as the loci that facilitate international agreements, “making it easier for actors to realize their interests collectively” (Keohane, 1982: 170). Also, their foreign policy preferences do not carry non-mediated effects for the reason they are normatively infused (Puchala and Hopkins, 1982). Consequently, this work departs from the idea countries can cooperate depending on whether their views on the constituents of a regime are or not in accordance. Thus, the sense they make of a specific norm can enable them to jointly act.

Developing countries’ foreign policies

As mentioned, the concept of regime alone means little. It is by studying how interactions happen within a regime that one can assess what explains emerging powers’ cooperation. The way states perceive the elements that compose a regime can ease their rapprochement. The commercial G-20, for instance, was crafted by countries with a very narrow interest in safeguarding their advantages in agriculture commerce. Their matching understandings of the trade regime were pivotal for their coming together. Were their views unlike, they would hardly compose. Such a trend has become more salient with the relative ascensions of states such as Brazil, India, and China, countries that currently have more sway to transform diplomatic rhetoric into action. This ultimately guides to a pluralistic world order.

It is within multilateral regimes that these encounters and dissonances occur, since they provide live evidence for actual changes. In fact, alterations in the scope of regimes are more feasible in situations of diffusion of power, as their components become less coherent. Transformation reads in a twofold manner: (i) in the rules and decision-making procedures within a regime, which produces change *in* the regime; or (ii) in the fundamental principles and norms, characterizing a change *of* the regime, a much more drastic effect (Krasner, 1983).

In difference to mainstream literature (Nye, 2015; Schweller, 2011), that places emerging powers together as “contenders” or “challengers”, this piece upholds they are not challenging multilateral regimes in their own existence, nor they are necessarily engaging as a group. These countries do not wish to alter regimes in essence, but to adjust their operational provisions and practicality. Generally, such actors ask for more participation and recognition (Destradi, 2010), and do so not by contesting norms and principles, but by reinforcing the rules and decision-making that derive from them. Alternatively, they also try to alter such rules that were





primarily defined to fit the interests of the developed powers (Terhalle, 2011). Up to this point, current global liberal order remains unmatched and no contending options have been seriously considered.

Accordingly, with their enhanced weight, they bear more conditions to influence current and future rules in multilateral regimes. Developing powers privilege these arrangements for several reasons: (a) for regimes routinize contacts and dialogue, making it easier for countries to vocalize positions. Furthermore, (b) as most multilateral negotiations require consensus-making, developing states usually combine forces in order to enable or block decisions. Relating to this, (c) they can use their conditions as developing powers to intermediate negotiating positions between developed and least developing countries, acting as “bridges” and gaining legitimacy. In lieu of this, (d) developing countries can create alternative multilateral institutions within a regime, without trying to restart its provisions completely, but forcing them to change. BRICS’ New Development Bank is the pressing example.

As highlighted, such powers behave differently in several regimes. Reasons vary for that, but normally range around some basic conditions: (i) their different domestic institutions; (ii) how domestic elites and bureaucracies influence governmental decisions; (iii) the impact of negotiations in their regional positions; (iv) which “position” or membership they occupy within a regime; or (v) how they view the norms, principles, rules, and decision-making procedures that form a regime.

For reasons of parsimony and space limitation, this article will rely solely on the basic conditions (iv) and (v).

Case-selection, hypotheses and method

This article chose three different cases, the regimes of climate change, nuclear non-proliferation, and peace and security. All three fulfill the theoretical definition of a regime. Bearing this in mind, the aim of this paper is not to ascertain how regimes are created or what causes them to change. This would require a diverse analytical path in which regimes would be seen as the outcomes to be explained. As mentioned, the major objective here is to explain what prompts cooperation between Brazil, India, and China, by assessing two basic conditions: their positioning within the regime; and these countries’ views on norms and principles.

On the first basic condition, the positioning in the regime, it refers to the type of membership a state has in relation to a treaty or institutional framework. For





instance, one country can keep a position at a high-level decision-making instance such as the Security Council. Instead, it can be an ordinary member with sporadic participation as a non-permanent member. Diverse types of membership also enable different rights and obligations, such as the case of the Kyoto Protocol with Annex-I and non-Annex-I Parties, and the Non-Proliferation Treaty (NPT), with nuclear weapon countries and non-nuclear weapon countries. Largely, it is a structural-type basic condition that dialogues with realist and liberal currents of International Relations (i.e. Waltz, 1979). Associated with it lies the notion that fixed positions can predetermine behavior.

The second basic condition refers to understandings Brazil, India, and China sustain on the norms and principles of a regime, this same norms and principles being the foundation of rules and decision-making dispositions. At its core, this basic condition has a subjacent constructivist orientation, in reason it assumes actors not only reproduce normative structures, but also interact and change them. Following Kratochwil and Ruggie (1986: 770), states can alter these principles and norms “by their very practice, as underlying conditions change, as new constraints or possibilities emerge, or as new claimants make their presence felt”. Essentially, by looking into interpretations of multilateral principles and norms, reasoning follows an opposite direction from the aforementioned. The case studies of this article will confront the two mentioned basic conditions.

All three cases have inner differences. These are regarded in how the regime in question was structured and through which means Brazil, India, and China relate in them. The analysis departs from the idea their strategies can convey or divert, depending both on their views on the norms and principles that comprise a regime, and on where they sit in the negotiation table.

Figure 2. Basic conditions, outcomes and case studies

Case studies/ regimes	Do they sit on the same side?	Do they agree on norms and principles?	Do they cooperate multilaterally?
Non-proliferation	No	No	No
Peace and security	No	Yes	Yes
Climate change	Yes	Yes	Yes

In this sense, two of the cases, the regimes of climate change, and peace and security, have the basic conditions – as figure 2 shows – varying in a dissimilar





manner but resulting in a similar outcome. According to Seawright and Gerring (2008), they fit the definition of most-different case designs, since the prime variance in them occurs in the basic conditions while the outcome is the same. In these two cases, just one causal basic condition varies in accordance to the outcome.

Furthermore, the regime of nuclear non-proliferation functions as a control case, since it adds up to the analytical core comprised by the two already mentioned regimes and contributes for better evaluating the basic conditions. Although the nuclear non-proliferation regime adjusts well with the definition of a regime, it guards an inner difference from the other two, which is the non-membership of India. This does not mean, however, that India cannot influence discussions. Concisely, it makes an interesting control case because it provides to the test of hypotheses and for the evaluation of the relationship between basic conditions and outcome.

Among the three selected cases, the climate change regime is markedly the one in which Brazil, India, and China often cooperate. Their collaboration is visible through the formation of the BASIC, and in virtue of how they consider the principle of “common but differentiated responsibilities”. Generally speaking, they defend the maintenance of differentiation between them and the developed powers and are against assuming mandatory carbon emission targets. Although dissent can be manifested in some specific points, it does not undermine their broader sense of cooperation.

The peace and security regime is an inquisitive choice because it demonstrates the three countries can cooperate even if they occupy different positions in the regime architecture. China being a permanent member of the United Nations Security Council (UNSC) and having veto power does not preclude Beijing from cooperating with Brazil and India. Their joint abstention from the Resolution 1973/2011 is a paradigmatic example. Accordingly, the three powers do not want to reform the bulk of the UN Charter, but to place boundaries in how humanitarian interventions are operationalized.

Finally, Brazil, India, and China have little multilateral cooperation when it comes to nuclear non-proliferation. First of all, India’s condition as an outsider makes it a target for the two other countries. When it comes to NPT’s structure, Brazil and China, as in the regime of peace and security, sit on opposite sides. The difference here is that beyond being at contrasting poles, they also interpret the norms and principles of the regime in a dissimilar fashion. While Brazil upholds





a systematic view of the NPT, China focuses its efforts mostly on horizontal non-proliferation.

But what explains their cooperation? When it comes to hypotheses, the first hypothesis (H1) is that the positions Brazil, India, and China occupy in a multilateral arena is what explains their possibility of cooperation. In short, where you sit is what propels your choices. By this reasoning, it would be expected that a permanent member of the UNSC, be it developed or developing state, would not share similar views with a non-permanent player. The same reasoning with Annex I and non-Annex I parties in climate talks.

Lastly, the second hypothesis (H2) is that the way Brazil, India, and China interpret the norms and principles that compose a regime is primarily what prompts them to cooperate. Depending on their considerations, they are more prone to defend similar positions. Their deliberations on a specific norm or principle are revealed by how they behave multilaterally. Their foreign policy actions are the empirical marks.

Brazil, India, and China in multilateral regimes

This section comprises the three case studies of this article, controlling for the same basic conditions, and seeing whether they produce corresponding outcomes.

The climate change regime

Cooperation between Brazil, India, and China is a common negotiation feature of the climate change regime. All exerting leading roles at the G-77, such countries underpin similar views on the norms and principles that compose climate talks. Shared interpretations on the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities (CBDR), the core of the regime, incited the formation of the BASIC, a loose negotiating coalition that also includes South Africa. The establishment of the BASIC at the Conference of the Parties (COP) in 2009 changed talks, enhancing its members' ability to shape outcomes (Masters, 2012).

The principle of CBDR was brought about by the Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in 1992. Article 3 reads its central meaning: "Parties should protect the climate system (...) on the basis of equity and in accordance





with their *common but differentiated responsibilities and respective capabilities*” (United Nations, 1992: 9, remarked).⁹ The notion of CBDR inspired the Kyoto Protocol and its division between Annex I and Non-Annex I states, with only the former having compulsory carbon emission targets (Roberts and Parks, 2007).

Developing countries are also expected to contribute to curb climate change, but only in accordance with their levels of economic growth and social development (Carvalho, Azeredo and Lucero, 2015). In this sense, the principle of CBDR enabled them to autonomously define their national climate policies and also served as a “shield”, since the institutional set up of Kyoto exempted them from assuming mandatory obligations.

The treaty division in annexes forced a North-South separation that, throughout time, was not entirely in accordance with the growing emission profiles of several developing countries, China being the best example (Hochstetler and Milkoreit, 2014). In addition, years after entering into force, in 2005, the Kyoto Protocol already revealed to be anachronistic: it did not involve the U.S. or any major emitter from the developing world. As years went by, the BASIC opted to keep the discourse of historical responsibilities from the “North” and was able to avoid any changes in CBDR (Vihma, 2011).

In this sense, the convening of the BASIC mainly responds to its members’ interest in keeping the greatest burden on developed countries. Facing external pressures both from Annex I parties and from the more vulnerable least developing countries, they formed a coalition in order to keep their existing advantages (Hallding, Olsson, Atteridge, Carson and Román, 2011). Alongside the U.S. and sidestepping the EU, the BASIC was key in brokering the agreement at the COP-15 that avoided a foreseen failure in the multilateral process (Hochstetler, 2012).

Hence, all pertaining to the same non-Annex-I locus provided by Kyoto, Brazil, India, and China have used their initial defensive involvement at the BASIC to then proactively influence the climate change regime, for they intend to be seen as cooperative stakeholders. Indeed, the BASIC not only brings developed powers such as the U.S. to the negotiating table, but also pushes for an encompassing accord that involves demands from the G-77.¹⁰ Presenting itself as ready to engage and

9 Kyoto defined there should be accomplished a decline of over 5% in developed country emissions compared to 1990 levels.

10 This is a common call in BASIC’s joint statements. Notwithstanding, Hallding, Jüsüo, Carson and Atteridge (2013) argue BASIC members’ increasing wealth and power have made it hard for them to maintain a shared “Third World” identity.





to contribute to a post-Kyoto world, the group combines both a will to slow down alterations in the normative architecture of the regime and a desire to participate.

Prior to the convening for the COP-21, parties presented their Intended Nationally Determined Contributions (INDC). These documents bring their national views and what they can actually do in order to add up to the global effort to curb climate change. Not surprisingly, the INDCs from Brazil, India, and China convey similar notions on how the sharing of responsibilities should be put in motion. In Brazil's INDC, there is a section named "historical responsibilities and equity". China, for its turn, urges developed countries to take the lead in substantially reducing their emissions and in providing support. Similarly, India stresses the importance of establishing an equitable global architecture based on climate justice and on the principle of CBDR.¹¹

This does not mean, as expected, that their cooperation runs completely in harmony. Their emissions patterns are extremely diverse,¹² and they disagree, for example, in how they understand issues such as emissions measurement, so as how the remaining carbon space should be shared between countries.¹³ Whilst India favors a per capita approach, Brazil and China favor historical emissions (Hallding, Olsson, Atteridge, Carson and Román, 2011). More importantly, the occasional differences do not harm the overall sense of collaboration. In the end, nuanced disagreements are superseded by the will to keep the coalition and its bargaining power standing.

Among all cases analyzed in this paper, this is the one that bears the greatest degree of convergence between the three developing countries. They maintain a general and lasting sense of cooperation. Essentially, Brazil, India, and China are bounded together in reason of their common interpretations of the principle of CBDR. Their struggle is to keep differentiation coupled with voluntary contributions. Not having mandatory emission targets, which grants them a Non-Annex I condition, adds up to this central explanation.

11 The Kyoto Protocol's first commitment period started in 2008 and ended in 2012. The second commitment period goes between 2013 and 2020. Thus, it is to be superseded by another protocol, legal instrument or an agreed outcome with legal force applicable to all parties in the convention. For INDCs, see: www4.unfccc.int/submissions/INDC, access on February 20th 2016.

12 For GHG emissions, see The World Bank database: <<http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT/countries>>, access on January 22nd 2016.

13 Agarwal (2002) relates equity with shares of atmospheric space, which, widely speaking, are the "amount" of carbon each country would have right to emit in order to assure its development. Audet (2013) argues the BASIC holds a "conflict discourse" that articulates the North-South duality.





Peace and security

The peace and security regime has a clear institutional division between Brazil and India, on the one side, and China, on the other. China's condition as a permanent member of the UNSC entitles it to veto power. Whenever its interests are in place, Beijing can block possible binding Chapter VII resolutions, which deals with the assurance of peace and security. Brazil and India, for not having this advantage, have to rely on grouping together with permanent members in the moments they exert a temporary mandate. Together in the UNSC in 2011, all three along with Russia and Germany abstained from Resolution 1973 (RES 1973), which authorized member states to act in order to protect civilians in Libya.

This case will be centered at the cooperative stances of Brazil, India, and China solely at the UNSC in the year of 2011. Although looking into the UN General Assembly would also reveal interesting insights on the (non-) convergence of their foreign policies, the choice for the UNSC respects thematic, circumstantial, and analytical reasons. In substantive terms, it is the UN body that primarily deals with topics related to peace and security. Secondly, 2011 was the first moment since the creation of the UN that Brazil, India, and China seated together at the UNSC. This condition enabled them to conjugate positions towards the RES 1973. Thirdly, in analytical terms, the peace and security regime is the only, in comparison to the other two chosen for this article, in which the structural dimension clearly states out for the three countries. In this sense, it adds up to the testing of hypotheses.

In comparison to the climate change regime, a division of labor is clearer in the peace and security arena. Whilst the Kyoto Protocol determined duties to Annex I Parties, the UN Charter crystallized an institutional parting that entitles different sets of rights for countries, according to their degree of membership, which has practical consequences for interstate relations. Being a permanent member goes beyond a condition, enabling actions such as the veto. According to Dunne and Teitt (2015: 371), China has a "structural advantage" by virtue of its membership condition.

Moreover, the structure of the peace and security regime is less flexible than the other two dealt in this paper. This happens because any changes on its norms and principles depend on the agreement and posterior ratification by the five





permanent members of the UNSC. Not by coincidence, the UNSC still reflects the geopolitics of the post-World War II, as its reform plans are at standstill.¹⁴

The peace and security regime is based on principles and norms derived from the UN Charter, being the principles under article 2 (4) and article 1 (3) the fundamental ones. While article 2 (4) prohibits the threat or use of force and claims all parties to respect the sovereignty, territorial integrity and political independence of other states, article 1 (3) revolves around the principle of the promotion of human rights.¹⁵ Both principles are frequently in conflict,¹⁶ and this tension was brought into how the norm of Responsibility to Protect (R2P) is interpreted and operationalized.¹⁷ Finnemore (1996) argues that, in practice, the corollary for intervention is near absolute rule to nonintervention. Garwood-Gowers (2013), in contrary, defends it makes sovereignty more flexible.¹⁸

The norm of R2P gained impulse in international debates with the growing mass atrocities and threats to civilian populations in the 1990s and the 2000s, such as the cases of Rwanda and Srebrenica. In 2001, the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) brought the debate away from notions on the “right to intervene” and developed R2P as a concept enabling military action. The proposal was met with suspicion by states that traditionally underscore the importance of sovereignty and non-intervention in domestic affairs, such as China.

In 2005, the UN General Assembly reframed discussions on the topic at the World Summit Outcome, stating R2P as a concept built on “three pillars”: (i) the pillar of the primary responsibilities of states to protect their population from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity; (ii) the pillar of the responsibility of the international community to assist states to fulfill their obligations; and (iii) the pillar of the UNSC’s responsibility to undertake timely and decisive response when states patently fail to protect their populations.¹⁹

14 China does not support an enlarged UNSC membership, a desire Brazil and India hold together with Germany and Japan at the G-4.

15 See: the UN Charter. Available at: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html>> , access on February 20th, 2016. Article 39 grants the UNSC a wide margin of discretion to ascertain what is a “threat to the peace”. Article 51 allows for the individual or collective use of force by a state responding in self-defense to an armed attack.

16 Finnemore (1996) compares realist, liberal, and constructivist views on humanitarian intervention.

17 There is still no consensus in the literature whether R2P is a principle or a norm. This paper considers it a norm, as it derives from the principles under article 2 (4) and article 1 (3) of the UN Charter.

18 Breakey (2012) writes on the tension between both components of the concept.

19 Paragraphs 138, 139 and 140 of the World Summit Outcome. Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>> , access on February 23rd 2016.





Actions under this third and critical pillar can include non-coercive means, for example, humanitarian assistance so as forcible measures such as sanctions or the use of force (Dunne and Teitt, 2015). The 2009 UN document “Implementing the Responsibility to Protect” focused on the operationalization of the R2P, adding up to the normative core of it.²⁰

UNSC’s RES 1973 is a paradigmatic case in which conflict arose over the implementation of R2P. It was edited after the unanimous adoption of resolution 1970, which recalled Libyan government’s responsibility to protect its population, referred the situation to the International Criminal Court, imposed an arms embargo, and restrictions on officials. Libyan authorities largely ignored the efforts. The UNSC scaled up the tone with RES 1973, which imposed a no-fly zone over Libya, authorizing member states to take “all necessary measures (...) to protect civilians” (UN Security Council, 2011: 4). The resolution passed with 10 affirmative votes and the abstentions of China, Russia, Brazil, India, and Germany. Afterwards, a NATO-led coalition was composed to enforce the provisions.

The abstentions show these countries, even being reluctant on the content of the resolution, could not vote against it. Indeed, China and Russia were unable to exert the veto for reasons that range around: as there was real threat to the civilian population in Libya, blocking the resolution would bring reputational costs (Dunne and Teitt, 2015); there was regional consensus by the Arab League and the African Union on the need of external intervention (Garwood-Gowers, 2013); and the diplomatic ability displayed by France, the United Kingdom, and the United States to obtain the approval of the resolution (Adler-Nissen and Pouliot, 2014). It did not exempt countries such as Brazil, India, and China, though, from exerting criticism on how the resolution was implemented.

Apart from reckoning the dire humanitarian situation of the Libyan population, their criticism reflected common views on the principles of non-intervention and non-use of force, evoked by article 2(4). For these states, the NATO-led operation shifted from enforcing a no-fly zone to regime change. It was depicted as a “cynical tool for the powerful” that moved away from and interpreted selectively the dispositions of the RES 1973 (Rotmann, Kurtz and Brockmeier, 2014: 368).

For Brazil, one of the “fiercest Global South critics of the course of the Libyan intervention” (Evans and Thakur, 2013: 207), measures approved could lead to “unintended effects” to the aggravation of the conflict on the ground (Viotti, Dunlop

20 See: < http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677 >, access on February 25th 2016.





and Fernandes, 2014: 507). This view led Brazil to circulate a concept note that qualifies its support for R2P, bringing the idea of Responsibility While Protecting (RwP). It states that “there is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change” (UN General Assembly, 2011: 3). The “proposed addendum” on the concept of R2P focuses on guaranteeing clearer criteria and accountability in humanitarian interventions led by the UN (Stuenkel and Tourinho, 2014).²¹

In the Indian view, expressed through its ambassador Manjeev Singh Puri, the resolution was not based on clear information, “including a lack of certainty regarding who was going to enforce measures”.²² The statement fits New Delhi’s concerns about the West in consideration to the use of military intervention to uphold the principles of R2P (Hall, 2013). This cautious position (Mohan, 2014) well suits Brazil’s interpretation of R2P. According to Hall (2013), Indian arguments invoke a reluctance to endorse new principles that formally question sovereignty, so as anxieties about possible future threats to India’s own autonomy, given its internal conflicts.

China’s position was complementary. To justify its abstention, its officials mentioned the country was against the use of force when peaceful measures were not exhausted. Beijing faced the resolution with “serious difficulty” and not blocked it “because it attached great importance to the requests of the Arab League and the African Union”.²³ In this respect, although China’s stance on intervention is lately becoming more flexible, it still takes a cautious approach as regards intervening in domestic affairs of other states (Pang, 2009), especially when it perceives a mismatch between means and ends, as in Libya (Dunne and Teitt, 2015).

Coming to a conclusion, the convergent behaviors of Brazil, India, and China in relation to the RES 1973 show that independent of their institutional condition of membership at the UN, these countries have similar interpretations of the norm of R2P. In the concrete case, their abstention demonstrates they can cooperate in a multilateral regime irrespective of their relative positions. The common distrust

21 In broad terms, RwP operates as a corollary to the principle of R2P, making the use of force, if and when authorized by the UNSC, as a last resort means of protection that should be employed in a predictable and controlled manner.

22 See: “Security Council approves ‘no-fly zone’ over Libya”. Available at: < <http://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm> > , access on February 18th 2016.

23 Idem.





Brazil, India, and China raised on the implementation of the norm of R2P in Libya had unintended effects on debating other interventions, as in the Syrian case.

The non-proliferation regime

Cooperation between Brazil, India, and China is not a common feature in the regime of nuclear non-proliferation, mostly, for they stand distinct views on the provisions of the Non-Proliferation Treaty (NPT), signed in 1968. Two of the players, Brazil and China, act in the opposite spectrum of negotiations within the NPT. India, for its turn, is an outsider and also a nuclear power, making common views even more improbable. As mentioned, this section will rely on the non-proliferation regime as a control case study in comparison to the other two previous cases.

To start with, the NPT recognized two categories of countries: nuclear weapon states (“have”) and non-nuclear weapon ones (“have not”). This clear-cut division largely fulfilled the interest of the nuclear weapon powers of the time. In practical terms, the NPT crystallized power among the first five nuclear states and permanent members of the UNSC, acknowledging such states with the right to possess nuclear-weapon technology. The main goal of the NPT was to avoid horizontal nuclear proliferation, something it largely failed to accomplish, since other countries succeeded in developing nuclear expertise (Verdier, 2008).

In broad terms, the non-proliferation regime leaves little space for non-nuclear weapon states to put forward their preferences. In such arena, there are no North-South negotiating blocs as happens in climate talks, and topics are more related to security concerns, leaving less ground for flexibility. States not having nuclear weapons do not have material capabilities to fundamentally influence talks. Existing groupings, such as the New Agenda Coalition (NAC) and the Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI), exert limited pressure.

The way the non-proliferation regime was structured precludes non-nuclear weapon states from changing the existing rules or proposing new ones that aim towards a less unbalanced system. As any amendments on the NPT need the acquiescence of the nuclear weapon states, it ends up being a firewall to possible changes. The nature of the regime only leaves space for weak declarations of intentions and action plans proposed by the non-nuclear weapon states, which constantly fall short in their objectives.





The NPT is unevenly structured on three pillars: (a) horizontal non-proliferation (articles I, II and III of the treaty); (b) use of nuclear energy for peaceful purposes (articles IV and V); and (c) vertical non-proliferation, or disarmament (article VI), being this last one the center of the disputes between non-nuclear weapon states and nuclear weapon states within the International Atomic Energy Agency (IAEA). Article VI reads that: “Parties to the treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures (...) [to] *complete disarmament* under strict and effective international control”.²⁴

Apart from being based on three pillars, the regime is mostly focused on the first one, of horizontal non-proliferation.²⁵ This situation fulfills the core interest of the nuclear weapon states: prevent other countries from being able to develop nuclear capabilities. The framework provided by such pillar follows the realistic thinking of the Cold War.

The second and third pillars are concessions made by these states to their non-nuclear weapon peers. Such dispositions made the NPT possible, but did not receive the same attention. This happens for two main reasons: (i) nuclear weapon players do not want other states to freely develop nuclear technology, which could be eased by civilian nuclear cooperation, as the second pillar shows. Other states, by mastering the expertise, could achieve nuclear latency and imperil the dominance of the former; (ii) the third pillar, disarmament, if properly followed, would erase their material advantage.

Therefore, the regime is divided, on the one side, by five countries that primarily underpin the implementation of the first pillar, among them China, and, on the other, by states that defend a comprehensive observance of the NPT, such as Brazil. This political separation exists because the norms and principles the treaty creates are not entirely followed. In the 2000 NPT Review Conference, for instance, the New Agenda Coalition championed by Brazil proposed “thirteen practical steps for the systematic and progressive efforts to implement article VI”, which involves, among others, the entry into force of the Comprehensive

24 The non-proliferation treaty (NPT) was signed in 1968, entered into force in 1970 and was expected to endure until 1995. The Review and Extension Conference of the NPT, in this same year, decided the treaty should continue in force indefinitely. Available at: <<http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>>, access on 14th February 2016.

25 The Additional Protocol of 1997 expands IAEA’s ability to strengthen the regime through tougher verification measures. It provides the authority to visit any facility, declared or not, of the signatories and to investigate states’ nuclear declarations.





Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT); and the principle of “irreversibility to apply nuclear disarmament” (United Nations, 2000). The effort had feeble effects and the regime was kept unbalanced. The fundamental problem, therefore, is that the three pillars, albeit written law, are not empirically respected.

Brazil historically considered the NPT to be a legal instrument in the hands of the nuclear powers, separating the world in “responsible” and “irresponsible” actors.²⁶ Alongside India, the South American country remained decades outside of the regime, which arose suspicious of an undercover uranium enrichment program. It only ratified the NPT in 1998 and never accepted its 1997 Additional Protocol. Brasília underscores a strengthening of the mechanisms of verification must be coupled by disarmament measures. Also, it denies unbridled verification by the IAEA, for fears of industrial spying on its indigenous nuclear program for peaceful purposes.

For Brazil, the fulfillment of article VI is a condition for the regime to function (Brasil, 2015). Without effective progress in disarmament measures, country officials argue, the two other pillars cannot be assured, which would perpetuate an unjust order (Kassenova, 2014). In the same vein, Brazil criticizes the lack of ratification of the CTBT by the U.S. and China. For such reasoning, the country stays on the opposite side of China at the negotiating table. As they have clear differences on how they perceive the regime, their chances of collaboration are remote.²⁷

With its nuclear test in 1974, India joined the other five nuclear states, but remained an outlaw of the regime, never signing the NPT.²⁸ In fact, it started suffering considerable pressure to accept the normative framework provided by the treaty. Pressures were placed on India not only by the nuclear-weapon states, but also by the members of the Nuclear Suppliers Group (NSG), such as Brazil. Following the Indian explosion of a nuclear device, the NSG imposed a three-decade embargo on civilian nuclear trade with the country.

For its dual condition of not being a member of the NPT and having nuclear armament, India is more interested in negotiating its status as a nuclear weapon

26 On the origins of Brazil’s nuclear program, see: Mallea, Spektor and Wheeler (2015), and Jesus (2012).

27 Their distinct views are clearly seen in the passing of the UNSC’s Resolution 1929/2010 on Iran’s nuclear program. While Brazil voted against the resolution, China voiced for its adoption. On the Iranian case, see: Tourinho (2015).

28 Fuhrmann (2009) writes on the origins of India’s nuclear program.





state than in making the regime work properly. Since it is not legally bounded by the NPT, it develops its nuclear program without much constraint and do not intermesh with spats caused by the division of the treaty in three pillars. In fact, taking advantage of its geopolitical weight and regional positioning near China, India has opted to negotiate its nuclear cooperation mostly with the U.S. In 2008, following heavy campaigning pressure from New Delhi and Washington, and for the displeasing of China, the country received a waiver from the NSG's embargo. Perkovich and Acton (2009: 28) advocate India has a "tradition" for championing nuclear disarmament that mounts back to Nehru's government. Apart from rhetoric, this is hardly seen in practice. Differently from Brazil, however, India's status as a nuclear weapon power grants it more means to negotiate. Also, tensions with Pakistan and the desire to seek great power status preclude the country from pursuing its own nuclear disarmament.

Lastly, China has acquired nuclear capability in 1964, pledging it would use its nuclear arming only in self-defense and never to deploy them on non-nuclear weapon states.²⁹ Being one of the five permanent members of the UNSC and holder of a nuclear arsenal, Beijing calculates its position vis-à-vis the other nuclear weapon powers, namely the U.S., which partly explains why it has not ratified the CTBT (Pang, 2009). It plays a zero-sum game with Washington and also Moscow when it comes to implementing disarmament. As progress on the issue is mediocre, it sits on a different side of the nuclear spectrum as regards Brazil.

Final remarks

This article shows there is no pattern of dissent or cooperation between Brazil, India, and China in the multilateral sphere. The degree to which their foreign policy agendas can converge in the interpretation of the norms and principles that compose a regime is what ultimately contributes for them to cooperate. Consequently, what matters is not so much the topic of the regime being discussed or in which position they "sit" when negotiating global issues. These factors are important and play a role in defining their external positions, naturally, but are not essential for cooperation to be achieved, as the cases in this piece show.

²⁹ Hymans (2012) writes on China's nuclear program.





Figure 3. Views on multilateral regimes' normative frameworks

Case studies/ countries' objectives	Brazil	India	China
Non-proliferation	Respect the full implementation of the NPT	Free-ride/be seen as an equal nuclear weapon state	Status-quo nuclear weapon state
Poace and security	Limit interpretations on R2P	Limit interpretations on R2P	Limit interpretations on R2P
Climate change	Keep CBDR	Keep CBDR	Keep CBDR

The major factor that explains if they are or not prone to jointly engage is how they interpret the norms and principles that compose a regime, which comes back to the second hypothesis (H2) raised in this piece. How they analyze the way such norms and principles should be operationalized in practice has proven to be decisive in answering the questions of this study. Considering the role of their respective foreign policies is pivotal, since they bridge the path between rhetoric and empirics. When these countries' views on such fundamental basics do not match, they tend to uphold diverging stances, irrespective of the topic being discussed and the structure of the regime they are in. Hence, it is not because they pertain to the allegedly Global South that they would necessarily cooperate, as the non-proliferation case shows. This assumption corroborates the point that their international behaviors are not pre-determined by their developing condition.

The way they interpret the composing norms and principles of a regime is a sufficient condition for them to join forces and enhance bargaining power. Conformity can bring about change, prompting an evolution of the regime in question, or keep the status quo, stalling variation in them. Climate change is an illustrative example, since it was the pairing up of Brazil, India, and China that kept differentiation as the basic foundation of the regime. Were their positions apart in such core issue, more pressure could be placed on them to assume binding emission targets. Furthermore, debates on the practices of the UNSC may not have occurred if these three countries haven't shared criticisms on the intervention in Libya.

To conclude, the nature of the regime, the other hypothesis (H1) of this paper, is not as important as how states' foreign policy preferences intertwine in the interpretation of normative frameworks, which stresses the centrality of





the constructivist thinking in foreign policy for this specific study. As long as the analytical framework developed in this article is contingent to the acting of Brazil, India, and China and the mentioned three cases, a valid endeavor would be to test it in other regimes these countries participate, or even with different groups of countries. The effort could prove positive for further works to test the assumptions raised in these lines.

References

- Addler-Nissen, Rebecca; Pouliot, Vincent. 2014. Power in practice: negotiating the international intervention in Libya. *European journal of international relations*, 20 (4), pp. 889-911.
- Agarwal, Anil. 2002. A Southern perspective on curbing global climate change. In: Schneider, Stephen H.; Rosencranz, Armin; Niles, John O. (eds.). *Climate change policy: a survey*. Island Press: Center for Resource Economics.
- Alden & Vieira. 2005. The new diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism. *Third world quarterly*, vol. 26, n. 7, pp. 1077-1095.
- Audet, René. 2013. Climate justice and bargaining coalitions: a discourse analysis. *Int. Environ. Agreements*, 13, pp. 369-386.
- Brasil. 2015. Ministério das Relações Exteriores. Nota 188. Conclusão da IX Conferência de Exame do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), 25 de maio de 2015.
- Breakey, Hugh Edmond. 2012. Protection norms and human rights: a rights-based analysis of the responsibility to protect and the protection of civilians in armed conflict. *Global responsibility to protect*, vol. 4(3), pp. 309-333.
- Burges. 2012. Strategies and tactics for global change: democratic Brazil in comparative perspective. *Global society*, 26:3, pp. 351-368.
- Carvalho, José Antônio Marcondes de; Azeredo, Raphael; Lucero, Everton Frask. 2015. *Cadernos de política exterior*, ano I, n. 2 (out. 2015). Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Brasília: FUNAG.
- Cox. 1981. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millenium – Journal of international studies*, vol. 10, pp. 126-155.
- Destradi, Sandra. 2010. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. *Review of international studies*, volume 36, issue 04, october, pp. 903-930.
- Dunne, Tim; Teitt; Sarah. 2015. Contested intervention: China, India, and the responsibility to protect. *Global governance*, 21, pp. 371-391.





- Evans, Gareth; Thakur, Ramesh. 2013. Humanitarian intervention and the responsibility to protect. *International security*, vol. 37, n. 4 (Spring), pp. 199-214.
- Finnemore, Martha. 1996. Constructing norms of humanitarian intervention. In: Katzenstein, Peter J. *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press.
- Furmann, Matthew. 2009. Spreading temptation: proliferation and peaceful nuclear cooperation agreements. *International security*, vol. 34, n. 1 (Summer), pp. 7-41.
- Garwood-Gowers, Andrew. 2013. The responsibility to protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm? *University of New South Wales Law Journal*, 36 (2), pp. 594-618.
- Haas, Ernst B. 1982. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. In: Krasner, Stephen D. (ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Ian. 2013. Tilting at windmills? The Indian debate over the responsibility to protect after the UNSC resolution 1973. *Global responsibility to protect* 5 (2013), pp. 84-108.
- Hallding, Karl; Olsson, Marie; Atteridge, Antto Vihma; Carson, Marcus; Román, Mikael. 2011. *Together alone: BASIC countries and the climate change conundrum*. Copenhagen: Tema Nord.
- Hallding, Karl; Jürisoo, Marie; Carson, Marcus; Atteridge, Aaron. 2013. Rising powers: the evolving role of BASIC countries. *Climate policy*, 13:5, pp. 608-631.
- Hochstetler, Kathryn Ann. 2012. The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations. *Rev. Bras. Polít. Int.*, vol. 55 (special edition), pp. 53-69.
- Hochstetler, Kathryn Ann; Milkoreit, Manjana. 2014. Emerging powers in the climate change negotiations: shifting identity conceptions. *Political research quarterly*, vol. 67 (I), pp. 224-235.
- Hurrell, Andrew. 2006. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International affairs*, 82, I, pp. 1-19.
- Hymans, Jacques E. C. 2012. *Achieving nuclear ambitions: scientists, politicians, and proliferation*. New York: Cambridge University Press.
- Ikenberry, John G. (ed.). 2014. *Power, order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jesus, Diego Santos Vieira de. 2012. Noites tropicais: o Brasil e a nova era da não proliferação e do desarmamento nucleares (2003-2010). *Rev. Sociol. Polít. Curitiba*, v. 20, n. 43, pp. 43-57.
- Kassenova, Togzhan. 2014. *Brazil's nuclear kaleidoscope: an evolving identity*. Carnegie Endowment for International Peace.





- Keohane, Robert O. 1982. The demand for international regimes. *International organization*, vol. 36, issue 02, Spring, pp. 325-355.
- _____. 1990. Multilateralism: an agenda for research. *International Journal*, XLV (4), pp. 731-764.
- Krasner, Stephen D. (ed.). 1983. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 1982. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International organization*, vol. 36, issue 02, Spring, pp. 185-205.
- Kratochwil, Friedrich; Ruggie, John Gerard. 1986. International organization: a state of the art on the art of the state. *International organization*, vol. 40, n. 4 (Autumn, 1986), pp. 753-775.
- Mallea, Rodrigo; Spektor, Matias; Wheeler, Nicholas J. (eds.). 2015. *The origins of nuclear cooperation: a critical oral history*. Woodrow Wilson International Center for Scholars and FGV.
- Masters, Leslie. 2012. What future for BASIC? The emerging powers dimension in the international politics of climate change negotiations. Policy brief. Institute for global dialogue, issue 95, March.
- Mohan, Garima. 2014. India and the responsibility to protect. *Asia-Pacific Center for the Responsibility to Protect. AP R2P Brief*, vol. 4, n. 3.
- Nye, Joseph. S. 2015. *Is the American century over?* Cambridge: Polity press.
- Oran, Young. 1982. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *International organization* 36 (2), Spring, pp. 277-297.
- Pang, Zhongying. 2009. China's non-intervention question. *Global responsibility to protect journal*, 1 (2), pp. 237-252.
- Perkovich, George; Acton, James M. (eds.). 2009. *Abolishing nuclear weapons: a debate*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Puchala, Donald J.; Hopkins, Raymond F. 1982. International regimes: lessons from inductive analysis. *International organization*, vol. 36, issue 02, Spring, pp. 245-275.
- Roberts, J. Timmons; Parks, Bradley C. 2007. *A climate of injustice: global inequality, North-South politics, and climate policy*. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts.
- Rotmann, Philipp; Kurtz, Gerrit; Brockmeier, Sarah. 2014. Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. *Conflict, security & development* 14:4, p. 355-377.
- Ruggie, John Gerard. 1992. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International organization*, vol. 46, issue 03, Summer, pp. 561-598.
- Seawright, Jason; Gerring, John. 2008. Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*, June, vol. 61, n. 2, pp. 294-308.





- Schweller, Randall. 2011. Emerging powers in an age of disorder. *Global governance*, vol. 17, pp. 285-297.
- Stein, Arthur A. 1982. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. *International organization*, vol. 36, issue 02, Spring, pp. 299-324.
- Stuenkel, Oliver; Tourinho, Marcos. 2014. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. *Conflict, security & development*, vol. 14, n. 4, pp. 379-402.
- Terhalle, Maximilian. 2011. Reciprocal socialization: rising powers and the West. *International studies perspectives*, vol. 12, pp. 341-361.
- Tourinho, Marcos. 2015. O acordo nuclear com o Irã: o papel e as contribuições das sanções internacionais. *Política externa*, vol. 24, n. 1 e 2, jul./dez.
- United Nations. 2000. 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. NPT/CONF.2000/28. Final Document.
- _____. 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: < http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf > , access on November 13th 2015.
- _____. 1998. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: < <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> > , access in February 22nd 2016.
- UN General Assembly. 2011. A/66/551-S/2011/701. Available at: < <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20S2011%20701.pdf> > , access on February 18th 2016.
- UN Security Council. 2011. Resolution 1973 (2011). S/RES/1973 (2011). Available at: < http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf > , access on February 18th 2016.
- Verdier, Daniel. 2008. Multilateralism, bilateralism, and exclusion in the nuclear proliferation regime. *International organization*, vol. 62, n. 3 (Summer, 2008), pp. 439-476.
- Vihma, Antto. 2011. India and the Global Climate Governance: Between Principles and Pragmatism. *Journal of Environment & Development*, 20(1), pp. 69-94.
- Viotti, Maria Luiza Ribeiro; Dunlop, Regina Maria Cordeiro; Fernandes, Leonardo Luís Gorgulho N. 2014. O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011. Brasília: FUNAG.
- Walsh, Jim. 2005. Learning from past success: the NPT and the future of non-proliferation. The Paper prepared for the Weapons of Mass Destruction Commission. Stockholm, Sweden.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of international politics*. Boston: McGraw-Hill.





A Coluna Prestes e as relações Brasil-Argentina na década de 1920

Prestes Column and the Brazilian-Argentine relations in the 1920s

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.261

Mateus Fernandez Xavier¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apontar as influências da Coluna Prestes sobre a política externa brasileira da década de 1920 para a Argentina. Por meio da análise do contexto político, social, econômico e internacional do país, foi possível compreender as condicionalidades impostas à atuação externa do Brasil. A apresentação da configuração do Exército Brasileiro e dos movimentos subversivos que tiveram origem no interior dessa instituição também forneceu elementos importantes para o estabelecimento da relação existente entre a Coluna Prestes e as medidas tomadas pelas chancelarias de Félix Pacheco e, em menor medida, de Otávio Mangabeira. Por meio da correlação de dados e informações levantados foi possível perceber como o Ministério das Relações Exteriores foi utilizado como instrumento de repressão a movimentos que contestaram a ordem oligárquica da República Velha.

Palavras-chave: Coluna Prestes; política externa brasileira; movimentos revolucionários; repressão; Ministério das Relações Exteriores; Argentina.

Abstract

This article attempts to describe the influences that the 'Coluna Prestes' had on the Brazilian foreign policy for Argentina during the 1920 decade. Analyzing the political, social, economic and international context of that period, it was possible to understand which limits of

1 Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, possui mestrado em Relações Internacionais pela mesma instituição, mestrado em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (2011). Diplomata de carreira, trabalha atualmente em Brasília.

Artigo recebido em 16/10/2015 e aprovado em 23/02/2016.





action affected Brazilian international movements. The description of the Brazilian Army configuration and the analysis of the insurgent revolutionary movements that were triggered by ideologies of this institution, furnish important information on the impacts of 'Coluna Prestes' over the chancelleries of Félix Pacheco and, to a lesser extent, of Otávio Mangabeira. Correlating all data obtained, it is possible to perceive how the Ministry of External Relations was used as an instrument of repression against the movements that opposed the oligarchic order of the República Velha.

Keywords: Coluna Prestes; Brazilian foreign policy; revolutionary uprisings; repression; Ministry of External Relations; Argentina.

Introdução

A existência de poucos estudos a respeito da política externa brasileira durante a década de 1920 e o fato de o governo Artur Bernardes ter sido caracterizado por grande agitação interna chamam atenção para os anos compreendidos entre 1922 e 1926. Nesse período, a Coluna Prestes destacou-se como movimento importante no contexto de grande agitação ideológica dentro das Forças Armadas brasileiras. Considerando que a marcha revolucionária de Isidoro Dias Lopes, Miguel Costa, Luiz Carlos Prestes, Siqueira Campos, Cordeiro de Farias, Juarez Távora e João Alberto passou por regiões próximas à fronteira do Brasil com a Argentina, atravessou território paraguaio para ingressar no Mato Grosso e exilou-se na Bolívia, é plausível concluir que esse movimento produziu impactos internacionais.

Com vistas a compreender como a política externa brasileira foi influenciada pela Coluna Prestes e pelos movimentos rebeldes que lhe originaram, é importante entender, previamente, a situação política, social e econômica do Brasil naqueles anos. A elucidação do contexto histórico da década de 1920 e das causas que deram origem à eclosão do movimento em questão proporciona suporte para compreender as principais ideologias que orientaram as Forças Armadas e os integrantes da Coluna Prestes, além de destacar as diretrizes essenciais que pautaram a política externa brasileira no período.

O presente artigo busca demonstrar como o movimento rebelde mencionado causou repercussão principalmente na América do Sul, com destaque para a Argentina. As missões diplomáticas do Brasil em Assunção, Buenos Aires, Montevideu e La Paz enviaram informes, telegramas e outras correspondências diplomáticas com significativa frequência ao Rio de Janeiro, dando ciência ao





governo federal das ações dos jovens oficiais. De acordo com o planejamento dos rebeldes, a busca por víveres, suprimentos e armamentos nos países vizinhos era essencial para a marcha, e o governo federal bem o sabia. Dessa maneira, durante o mandato de Artur Bernardes, a política externa brasileira para a região platina foi caracterizada por considerável esforço para neutralizar o empreendimento logístico da Coluna e amenizar as repercussões negativas advindas do combate aos insurgentes, gerando impactos expressivos sobre as relações bilaterais com a Argentina.

As origens e o desenvolvimento da Coluna Prestes

O contexto doméstico e as ideologias em voga nas Forças Armadas

Configurado por anos de grande instabilidade política e social, o período denominado pela historiografia brasileira de República Velha (1889-1930) abrangeu desde os governos militares de Deodoro da Fonseca (1889-91) e Floriano Peixoto (1891-94) até a Revolução de Trinta e a ascensão de Vargas ao poder. Ao longo desses anos, o país foi palco de diversas revoltas e sublevações de cunho militar, além de inúmeras contestações civis.

Entre 1889 e 1930, a sociedade brasileira tornou-se mais complexa e a crescente urbanização e industrialização do país fizeram surgir uma classe operária nas grandes cidades da época, composta, em sua maioria, por imigrantes europeus. Foi desta maneira que ideias anarquistas e socialistas chegaram a São Paulo e ao Rio de Janeiro, por exemplo, no início do século XX.

Além dos operários, as camadas médias urbanas foram outro setor da sociedade que se formou a partir dos processos de industrialização e urbanização. Esse conjunto de agentes nunca apresentou coesão em suas ações uma vez que era composto por grupos de diferentes interesses. Assim, filhos de famílias tradicionais decadentes, profissionais liberais, pequenos proprietários de fábricas, comerciantes, funcionários públicos e intelectuais faziam parte do crescente setor médio da sociedade e, com o tempo, passaram a reivindicar maior participação na vida política da nação (MENDONÇA, 1990, p. 320).

O equilíbrio de poder entre as oligarquias nacionais também foi alterado nesse período. Enquanto algumas oligarquias dissidentes, como a do Rio Grande do Sul e outras do Nordeste, iniciaram processo de fortalecimento, as tradicionais de Minas Gerais e São Paulo começaram a apresentar cisões. Essa conjuntura





política caracterizada pela ascensão de novos protagonistas e pelo enfraquecimento de antigos grupos hegemônicos foi responsável pela crescente animosidade no Brasil, durante a década de 1920. Como consequência, o contexto político à época caracterizou-se pela insatisfação de setores da sociedade brasileira alijados do processo de decisão desde início do século: operários, camadas médias urbanas, forças armadas e crescente número de oligarquias dissidentes demandavam a implantação do voto secreto, a criação de uma justiça eleitoral, a disponibilização de educação pública obrigatória, a independência do Legislativo e do Judiciário em relação ao Executivo e maior moralidade política e administrativa no país (MENDONÇA, 1990, p. 318-319).

A eleição de Artur Bernardes para a Presidência, com apoio das oligarquias dominantes de Minas Gerais e São Paulo, contribuiu para melhor apreender o clima tenso vigente à época. Nilo Peçanha, candidato opositor lançado pela Reação Republicana, recebeu suporte de oligarquias dissidentes de Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul e de grupos do Exército ligados a Hermes da Fonseca, como os jovens tenentes, por exemplo². Apesar da considerável quantidade de ameaças e hostilidades direcionadas ao político mineiro, as eleições foram realizadas e o candidato do Partido Republicano Mineiro foi declarado vencedor (CARONE, 1974a, p. 56-57).

A posse de Artur Bernardes aumentou a insatisfação política de setores do Exército vinculados ao Marechal Hermes da Fonseca, gerando contexto propício à ascensão dos tenentes como atores sociais relevantes. O movimento denominado “tenentismo” foi constituído pelas contestações capitaneadas por jovens oficiais das Forças Armadas e das Forças Públicas estaduais e representou ações de um grupo específico de militares vinculados a uma certa ideologia, dentre outras então em voga no Exército Brasileiro. Dessa maneira, as ações dos tenentes entre 1920 e 1930 não podem ser consideradas como representantes da política institucional de nenhuma das Forças Armadas (CARVALHO, 2005, p. 14; MCCANN, 2007, p. 326, 336-340).

Três grupos com três diferentes ideologias existiam dentro da força terrestre, segundo José Murilo de Carvalho (2005, p. 38-40). O primeiro defendia a ideia de

2 À época, foi atribuída ao então governador de Minas Gerais a autoria de algumas cartas cujo teor era extremamente desrespeitoso ao Marechal Hermes da Fonseca. Uma das cartas fazia alusão ao banquete promovido pelo Marechal por ocasião de sua posse na presidência do Clube Militar e continha difamações e impropérios contra o ex-presidente. O episódio das cartas falsas aumentou de modo significativo a rejeição a Artur Bernardes por parte dos jovens tenentes. Mesmo depois de descoberta a farsa e de os responsáveis por ela terem confessado a autoria, forte oposição militar à candidatura do oligarca mineiro manteve-se.





“soldado-cidadão”, em que, além das obrigações militares, todos os membros do Exército tinham o dever de exercer papel cívico ativo na esfera política. Surgida ao final do Império, essa corrente esteve vinculada aos defensores do positivismo e ganhou força na década de 1920, por meio dos ideais dos jovens tenentes rebeldes³. O argumento utilizado à época foi que a “força armada é hoje parte integrante do povo.” (TÁVORA *apud* CARVALHO, 2005, p. 39)⁴. “Os tenentes pregavam uma intervenção reformista a ser feita pelo militar independente da organização, ou mesmo contra ela” (CARVALHO, 2005, p. 42).

A segunda ideologia, em oposição à primeira, defendia o distanciamento do Exército da vida política nacional como condição para uma profissionalização do militar. Conhecidos como “Jovens Turcos”, os oficiais que realizaram estágio no exército alemão, entre 1906 e 1910, em sua maioria, permaneceram à margem das contestações de seus pares, durante a década de 1920. Ao contrário da corrente ideológica anterior, essa perspectiva fomentava a unidade da instituição e defendia o fortalecimento do Exército, possibilitando, dessa maneira, o surgimento de uma terceira ideologia.

Composto por algumas das características das duas vertentes apresentadas, o terceiro conjunto de ideias diferenciava-se das demais pela defesa de aspectos centralizadores. Os militares adeptos de tal posicionamento admitiam a indispensabilidade de profissionalizar o corpo do Exército e a necessidade de eventuais intervenções na vida política e social do país. Porém, entendiam que somente por meio de uma intervenção centralizada e planejada pelo alto escalão do Exército seria possível uma política da instituição Exército ao invés de várias políticas realizadas no interior dessa Força Armada. Segundo José Murilo de Carvalho (2005, p. 41-43), essa racionalidade teria o objetivo de extinguir a ideia de intervenções de cunho contestatório para dar lugar a uma intervenção controladora.

Ao não conseguir dar vazão a suas reivindicações políticas e sociais e sendo estimulados pelo debate ideológico existente no interior das Forças Armadas e pela insatisfação decorrente da situação profissional na carreira militar, os jovens tenentes passaram a contestar de modo violento a ordem vigente, por meio de rebeliões armadas, que refletiam o desejo de mudança social e política do país,

3 A vasta maioria dos oficiais participantes da Coluna Prestes agiu motivada por essa primeira ideologia. Os rebeldes opuseram-se a seus superiores e às autoridades civis da época em prol de princípios que julgavam ser de interesse nacional.

4 O principal problema da perspectiva de “soldado-cidadão” era o enfraquecimento do princípio da hierarquia dela decorrente. Se necessária, a atuação do militar poderia ocorrer mesmo em oposição a seus superiores, já que os ideais da pátria estariam acima de tudo.





assim como alterações nas estruturas institucionais das Forças Armadas. A esse conjunto de revoltas denominou-se “tenentismo”. Foi nesse contexto conturbado da década de 1920 que a Coluna Prestes teve sua origem.

Os movimentos revolucionários e a formação e a marcha da Coluna Prestes

Em 1922, durante o agitado contexto de eleições para os executivos estaduais, o então presidente Epitácio Pessoa determinou a prisão do Marechal Hermes da Fonseca após desentendimentos entre ambos. No dia seguinte, Epitácio ordenou também o fechamento do Clube Militar. Esses dois fatos serviram como estopim para a eclosão de movimentos revolucionários planejados pela jovem oficialidade, que ganharam impulso em novembro do mesmo ano, com a posse de Artur Bernardes na Presidência da República.

Em apenas dois anos, 1921 e 1922, várias conspirações ocorreram em São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Rio de Janeiro, no entanto, somente nos dois últimos estados houve efetiva ação rebelde, mesmo que pouco eficiente. O Levante na Escola Militar do Realengo e o Levante do Forte de Copacabana, em 5 de julho de 1922⁵, ambos no Rio de Janeiro, foram as primeiras de várias manifestações e ações contestatórias da década de 1920.

Em 1924, exatamente dois anos após o movimento dos Dezoito do Forte, uma sublevação liderada pelo general Isidoro Dias Lopes eclodiu em São Paulo⁶. Após 4 dias de lutas entre as forças rebeldes e as tropas legalistas, o movimento revolucionário fez o Presidente do estado de São Paulo, Carlos de Campos, abandonar o palácio dos Campos Elíseos. No entanto, os rebeldes não puderam suportar a contraofensiva do governo. Após controlarem a capital do estado e resistirem a 23 dias de lutas e bombardeios aéreos, na madrugada do dia 28 de julho de 1924, os rebeldes abandonaram São Paulo e marcharam em direção ao oeste do estado do Paraná.

Uma das primeiras providências tomadas por Artur Bernardes, como forma de assegurar a ordem, foi decretar o estado de sítio no mesmo dia da eclosão da

5 O Levante do Forte de Copacabana deu origem ao que ficou conhecido na historiografia como os Dezoito do Forte.

6 O plano rebelde consistia em sublevar, de modo sincronizado e sem derramamento de sangue, os quartéis do Exército e da Força Pública do estado de São Paulo na madrugada do dia 5 de julho de 1924. Após controlarem a capital do estado, os revoltosos marchariam até o Rio de Janeiro, para depor o presidente Artur Bernardes e alijar do poder não somente a pessoa que consideravam inimiga do Exército, mas também todo o estamento político por ele representado: as corruptas oligarquias regionais que colocavam seus interesses privados acima dos nacionais e utilizavam o aparato institucional do Estado para auferir benefícios particulares.





revolta em São Paulo. Com isso, o governo central obteve controle das notícias que circulavam nos maiores jornais nacionais e pôde abafar as repercussões de várias rebeliões, liberando informações somente depois de 3 a 15 dias dos eventos terem ocorrido e, mesmo assim, com forte viés pró-governo. Mesmo assim, diversas revoltas militares eclodiram por todo o país em apoio à rebelião de Isidoro Dias Lopes⁷ (MEIRELLES, 1997).

Nesse contexto, um contingente de oficiais rebeldes, de vários quartéis do Rio Grande do Sul, planejou ações para sublevar-se, estabelecendo certo grau de coordenação com os militares de São Paulo, em especial com Juarez e Joaquim Távora. A atuação do capitão Luis Carlos Prestes foi fundamental para a revolta iniciar-se nessa região (PRESTES, 1997, p. 117-119; CURVO, 2005, p. 50). Apesar de todo o planejamento prévio e de terem estabelecido linhas de abastecimento que julgavam confiáveis⁸, os rebeldes não conseguiram manter sob seu controle a maior parte das unidades militares rebeladas no sul. Pouco depois da eclosão dos levantes nos quartéis, a atuação repressora do governo foi significativa e obrigou os revoltosos a marcharem na direção do oeste de Santa Catarina e Paraná.

Em Foz do Iguaçu, o encontro dos revolucionários paulistas e gaúchos representou o embate entre duas percepções militares diferentes. A guerra de posição clássica – ensinada pela Missão Francesa ao Exército Brasileiro e arraigada nas estratégias dos oficiais mais velhos – e a guerra de movimento – defendida por Prestes e pelos oficiais que vieram com a coluna gaúcha, em função dos êxitos obtidos durante a marcha entre o Rio Grande do Sul e o oeste do Paraná. Em carta a Isidoro Dias Lopes, Prestes já havia deixado clara sua visão a respeito do Exército e do movimento rebelde à época:

A guerra no Brasil, qualquer que seja o terreno, é a guerra de movimento. Para nós revolucionários, o movimento é a vitória.

7 Como punição pelo envolvimento direto ou indireto no levante do Forte de Copacabana, o Governo Federal transferiu para organizações militares distantes vários oficiais subalternos. Ao invés de arrefecer os ímpetus dos rebeldes, essa ação ajudou a disseminar o espírito revolucionário para outros pontos do país. Aliado a esse fato, o Segundo 5 de Julho contribuiu para fazer surgir outras revoltas, solidárias aos ideais e aos propósitos dos rebeldes paulistas. Assim, sublevações de unidades militares ocorreram em Sergipe, Mato Grosso, Amazonas e Pará. Maiores detalher em Curvo, 2005; Meirelles, 1997.

8 As autoridades argentinas que haviam sido subornadas para permitir a passagem de armamentos negaram-se a cumprir com o acordado, por alguma razão. Tanto Meirelles (1997, p. 303-304) quanto Prestes (1997, p. 132) atribuem tal fato a pressões da chancelaria brasileira junto à Argentina, no sentido de cobrar do país vizinho maior vigilância do tráfego de pessoas e de bens em sua fronteira com o Brasil. Apesar de tal explicação ser verossímil, ela não pode ser estendida ao ponto de afirmar-se que o compromisso argentino com as autoridades brasileiras foi cumprido com o mesmo rigor, durante toda a campanha da Coluna, conforme analisado mais adiante.





A guerra de reserva é a que mais convém ao governo que tem fábricas de munição, fábricas de dinheiro e bastantes analfabetos para jogar contra as nossas metralhadoras. (MOREIRA LIMA, 1979, p. 110)⁹

A decisão dos revolucionários de enviar à Argentina o seu comandante, o Marechal Isidoro Dias Lopes, com a finalidade de estabelecer e manter ativa rede de abastecimento bélico e de víveres, também foi tomada em Foz do Iguaçu. Com isso, esperava-se criar as condições para que o movimento rebelde pudesse perdurar e, eventualmente, triunfar¹⁰.

Do oeste do Paraná, os rebeldes atravessaram parte do território paraguaio e retornaram ao Brasil pelo Mato Grosso. A partir daí, marcharam até Goiás, subindo para o Maranhão, Piauí, Ceará. Em seguida, passaram a se direcionar para o Rio Grande do Norte, passando por Paraíba, Pernambuco e Bahia. Graças à movimentação da Coluna Prestes, o governo central e as oligarquias regionais não conseguiram deter o avanço da marcha rebelde, comprovando a eficácia da estratégia de Prestes. No entanto, a experiência pela região Nordeste fez desaparecer, nos revoltosos, a esperança de incendiar as massas populares e obter apoio a suas aspirações políticas¹¹. Muitas adesões à Coluna ocorriam, mas as deserções também eram frequentes. Assim, durante todo o trajeto da marcha, a quantidade de integrantes oscilou entre 800 e 1400 pessoas, número muito aquém do necessário para empreender um avanço sobre o Catete.

9 Trecho de carta de Luis Carlos Prestes ao marechal Isidoro Dias Lopes, escrita em Barracão, Paraná.

10 Duas questões são passíveis de controvérsia e merecem atenção: o nome da Coluna e em que momento ela surgiu. O movimento rebelde teve como líder formal o Marechal Isidoro Dias Lopes. A marcha realizada pelo país ficou sob comando direto de Miguel Costa, mas foi marcada pela ascensão da liderança de Luis Carlos Prestes. Assim sendo, optou-se pelo nome de “Coluna Prestes” em função de esta nomenclatura ter sido escolhida por Moreira Lima, integrante da Coluna e responsável direto pela elaboração do diário de campanha dos rebeldes. Escolheu-se Foz do Iguaçu como o local de surgimento da Coluna Prestes em função do fato de que, até o encontro entre as forças paulistas e gaúchas, na cidade paranaense, o movimento revolucionário não tinha seu destino determinado. Mesmo que a intenção de Prestes, desde o início, tenha sido a de empreender uma guerra de movimento contra o governo federal, essa estratégia só foi absorvida pelo Estado-Maior revolucionário em Foz do Iguaçu. Neste local, ficou acordado que os rebeldes deveriam marchar pelo país, esperando engrossar suas fileiras para, em seguida, derrubar Artur Bernardes.

11 A dura realidade encontrada fez os jovens tenentes compreenderem que a dominação das elites sobre as camadas mais humildes da sociedade brasileira ocorria de modo muito mais intenso e complexo do que supunham. A fome e a miséria grassavam o interior brasileiro e, na maioria das vezes, a única maneira de diminuir ou amenizar os nefastos efeitos desse quadro era associar-se aos líderes locais. Assim, os rebeldes compreenderam que suas reivindicações por voto secreto, maior transparência na gestão do Estado e livre manifestação dos grupos de oposição pertenciam a uma realidade distante para as camadas populares nacionais. Antes de preocupar-se com tais aspectos da cidadania civil e política, a maior parte da população ainda se preocupava com a obtenção de meios de subsistência.





A saída da Bahia e a entrada da Coluna em Minas Gerais ocorreu mais por necessidade que por escolha. Ao atingir o norte de Minas, o alto comando da Coluna já havia decidido emigrar para o exterior, dada as condições políticas e militares que enfrentavam. Em um primeiro momento, tal decisão só foi compartilhada entre comandantes da Coluna, nem mesmo os oficiais sabiam dela. Posteriormente, com o desenrolar da marcha, a necessidade de buscar abrigo no exterior ficou clara para todos.

Do norte de Minas Gerais, a Coluna retornou à Bahia, indo até Remanso, às margens do rio São Francisco. Em seguida, os rebeldes voltaram a Mundo Novo e cruzaram o estado até Rondelas, onde transpuseram o rio em direção a Pernambuco. Depois, entraram no Piauí e deixaram rastros na direção do Maranhão, para tentarem confundir as tropas que os perseguiam. Os rebeldes entraram em Goiás, seguiram para a região sul de Mato Grosso, retornaram a Goiás e, por fim, cruzaram a região norte de Mato Grosso até internarem-se em San Matias e Guaíba, já em território boliviano.

Em dois anos e meio de marchas, lutas e combates, a Coluna Prestes percorreu mais de 25 mil quilômetros. Ainda hoje, a distância total da Coluna continua sendo objeto de polêmica. A depender do total de quilômetros atribuídos ao movimento, esse feito pode ser considerado como a primeira ou a segunda maior marcha militar da história humana, disputa que tem como contraparte o percurso de 27.500 quilômetros feito por Alexandre, o Grande. Desse modo, não foi somente pelo fato de Luiz Carlos Prestes ter-se tornado comunista que tal empreendimento foi difundido na China, na União Soviética, na Iugoslávia e em outros países comunistas. A Grande Marcha de Mao Tsé Tung, por exemplo, foi realizada baseando-se nos feitos da guerra de movimento da Coluna Prestes e, ao contrário do movimento brasileiro, tornou-se conhecida também no mundo ocidental (SOUTO MAIOR, 2006, p. 27-47; MOREIRA LIMA, 1979, p. 497-498).

Como a Grande Marcha forneceu as bases para a vitoriosa Revolução Chinesa, seu estudo e sua difusão foram facilitados. Em contrapartida, como Prestes tornou-se comunista em 1930, incitou a Intentona Comunista em 1935 e transformou-se em inimigo do regime getulista, houve forte incentivo para que tudo vinculado ao seu nome fosse relegado a segundo plano na história do Brasil. Mesmo após a queda de Vargas, o contexto de Guerra Fria da segunda metade do século XX foi outro empecilho para a desideologização da história nacional, dificultando assim o surgimento de novas abordagens a respeito da Coluna Prestes.

Isso tem sido alterado nas últimas décadas. Novos estudos a respeito da Coluna Prestes apresentam análises mais objetivas, na medida em que se abstêm





de propagandas político-ideológicas e focam na compreensão da lógica subjacente aos acontecimentos ligados ao evento. Vale lembrar que, até 1927, Prestes ainda não havia tido contato com o pensamento marxista-leninista, tendo-se convertido a ele na Argentina, entre 1928 e 1930.

Como será visto, ao longo de todo o período em que a marcha percorreu o país, a rede de contatos entre a Coluna Prestes e os rebeldes localizados na Argentina foi sistematicamente vigiada pelo governo federal com todos os recursos de que dispunha: serviço de inteligência, informantes e redes consular e diplomática brasileira no exterior, principalmente a existente na Argentina. Além das repercussões internacionais e das perturbações domésticas, a influência da marcha rebelde na Política Externa Brasileira pode ser auferida por meio dos telegramas trocados entre a embaixada brasileira em Buenos Aires e os consulados no interior da Argentina, de um lado, e a Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores, no Rio de Janeiro, de outro.

As influências da Coluna Prestes sobre a política externa brasileira para a Argentina

As políticas externas de Brasil e Argentina na década de 1920

As relações entre Brasil e Argentina na década de 1920 foram caracterizadas por tensões. Atritos entre os dois países foram constantes nesse período e, como se verá, a Coluna Prestes foi fator que contribuiu para maior distanciamento entre os governos de Buenos Aires e Rio de Janeiro.

Embora a PEB tenha apresentado continuidade em vários aspectos, desde o início da República Velha, a atuação externa brasileira sofreu oscilações decorrentes de opções políticas e preferências diplomáticas elaboradas de acordo com necessidades de cada momento. Segundo Eugênio Vargas Garcia (2006, p. 25-26), a década de 1920 foi caracterizada por três eixos de ação da política externa brasileira: os Estados Unidos, a Europa e a América do Sul. A análise da ação externa, nesse período, deve levar em conta:

um contexto interno de crise política e institucional, prevalência do modelo agroexportador, dificuldades econômicas, dependência do capital estrangeiro e limitada capacidade estratégico-militar. Convém assinalar que a formulação e a execução da política externa estavam dominadas por pequeno círculo de elite, basicamente atores ligados ao Ministério das Relações Exteriores e a setores do governo federal. (GARCIA, 2006, p. 25)





“Na cultura política oligárquica, a ‘amizade’ pressupunha compromissos e obrigações mútuas entre os membros da comunidade. A amizade entre iguais significava aliança, a amizade entre desiguais, proteção em troca de lealdade” (GARCIA, 2006, p. 585). Enquanto o Brasil interpretava sua relação com os EUA como sendo entre iguais, os norte-americanos não recebiam o que esperavam pela proteção prestada, e esse quadro gerava dissonâncias nas relações entre os dois países. As expectativas norte-americanas de lealdade brasileira não se confirmaram, porque a política externa brasileira não se baseava em um “alinhamento automático” com os EUA, na década de 1920. A recusa do Brasil em assinar o Pacto Briand-Kellog – ou Tratado de Paris – e a decisão de não se retirar da Liga das Nações, em um primeiro momento, demonstraram tal assertiva.

Em relação à Europa, a política externa brasileira tinha como principais preocupações questões comerciais, financeiras e de status. O envolvimento do Brasil em assuntos políticos no Velho Continente buscava dotar o país de prestígio internacional. Lutando por um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, o Brasil pareceu demonstrar não ter calculado bem seu peso na esfera internacional, à época, e acabou por gerar crise significativa no âmbito da Liga, ao vetar a entrada da Alemanha e, ato contínuo, anunciar sua retirada do Conselho e da própria Organização.

No âmbito da América do Sul, a diplomacia brasileira não se pautou por questões econômicas, uma vez que o comércio exterior do país era feito majoritariamente com os EUA e com a Europa. Nos anos de 1920, as principais preocupações do Brasil em relação à sua vizinhança passavam por aspectos estratégicos, militares e políticos. Sentindo a necessidade de modernizar e reequipar suas Forças Armadas, o Brasil buscou atuar no cenário internacional de modo a obter legitimidade para seu empreendimento. Tal fato, no entanto, foi responsável por aumentar a rivalidade com a Argentina, gerando tensões entre os dois países (GARCIA, 2006, p. 587-588)¹².

Amado Cervo (1994) e José Carlos de Macedo Soares (1927) concordam que a atribulada gestão de Félix Pacheco foi uma maneira de tentar neutralizar as

12 Os efeitos dos esforços brasileiros para modernizar suas Forças Armadas foram prejudiciais à imagem externa do país. Após a I Guerra Mundial, tópicos sobre desarmamento e limitação da capacidade bélica dos países dominavam a agenda internacional. Desse modo, a diplomacia nacional trabalhou no sentido oposto ao do restante do mundo e suscitou desconfianças em sua vizinhança. Desde a chancelaria de Rio Branco, a rivalidade com a Argentina já se havia intensificado. O temor de uma “relação especial” entre Brasil e Estados Unidos e o desejo do primeiro em reequipar-se militarmente despertaram temores nos argentinos. Para mais detalhes, ver Garcia, 2006, p. 218-221; 587-588; Paradiso, 2005, p. 109-110.





repercussões das revoltas internas, tanto na esfera internacional quanto no âmbito doméstico. Eugênio Vargas Garcia (2006, p. 491-492; 601) demonstrou como o corpo burocrático do Ministério das Relações Exteriores – MRE – foi utilizado para tentar neutralizar os efeitos e as repercussões danosas que os movimentos domésticos de contestação tiveram no exterior.

Exemplo desse fato pode ser encontrado ao analisar a marcha da Coluna Prestes. Esse movimento causou repercussão principalmente na América do Sul. As missões diplomáticas do Brasil em Assunção, Buenos Aires, Montevideu e La Paz mandavam ao Rio de Janeiro informes e outras correspondências diplomáticas com frequência, dando ciência ao governo federal dos passos dos jovens oficiais. Dessa maneira, a política externa platina do Brasil, durante o mandato de Bernardes e início do governo de Washington Luis, empreendeu significativo esforço junto às nações vizinhas, para neutralizar o empreendimento logístico da Coluna e amenizar as más repercussões advindas do combate contra ela.

Por sua vez, na Argentina, o primeiro governo de Hipólito Yrigoyen, 1916 a 1922, e todo o mandato de Marcelo Torcuato de Alvear, 1922 a 1928, tiveram como fundamentos a luta por melhor inserção dos bens produzidos pela Argentina junto à Europa e aos Estados Unidos, demonstrando a ênfase que as autoridades do país davam à dimensão econômica da política exterior.

Se no início do século XX o principal eixo da Política Externa Brasileira já havia se deslocado da Europa para os Estados Unidos, o mesmo ainda não era verdade em relação à política externa de Buenos Aires. Na década de 1920, as relações da Argentina com a Europa continuaram sendo o centro da atuação internacional desse país. Segundo José Paradiso (2005):

Um componente central dessa trama de ligações econômicas era o fato de que a Grã-Bretanha adquiria 76% da carne argentina, sendo 54% da carne bovina congelada e 99% da resfriada. Nesses itens, em torno dos quais se articulava a coalizão de interesses econômicos mais poderosa do país – pecuaristas e empresas frigoríficas –, a subordinação argentina ao consumidor inglês e ao seu poder aquisitivo era praticamente absoluta.

Esses interesses estavam no centro da ‘relação especial’ com Londres – por sua vez núcleo básico do ‘europeísmo’ econômico – e influíam nas decisões que pudessem afetá-los. Eles definiam, em última instância, as linhas principais da relação do país com o resto do mundo. (PARADISO, 2005, p. 97)





Assim sendo, quando Artur Bernardes assumiu a presidência da República e Félix Pacheco, a pasta do Ministério das Relações Exteriores, as percepções de mundo e as prioridades que ambas as chancelarias tinham eram muito diferentes. Mesmo com a consecução do Pacto Gondra¹³, instrumento que conseguiu reduzir as tensões entre os países do Cone Sul, o distanciamento entre as maiores nações da América do Sul permaneceu durante a década de 1920.

Os esforços do MRE para combater a atuação da Coluna Prestes nos países vizinhos ocorreram em contexto de tensão, desconfiança e incompreensão entre Argentina e Brasil. Ao longo desse período, a Coluna Prestes forçou o Itamaraty a permanecer de prontidão para atuar junto a países vizinhos sempre que atividades rebeldes eram detectadas em territórios estrangeiros. Se a cooperação auferida pelo Brasil junto às autoridades paraguaias e uruguaias, por exemplo, foi tida como satisfatória, o mesmo não ocorreu em relação à Argentina, conforme se depreende dos telegramas trocados entre a embaixada do Brasil em Buenos Aires e a Secretaria de Estado, no Rio de Janeiro.

O Itamaraty no combate à Coluna Prestes e aos movimentos que deram origem à marcha rebelde – a repercussão na política externa brasileira

Entre os anos de 1924 e 1929, as missões do Brasil em Montevideu, Assunção e, principalmente, Buenos Aires foram instrumentos importantes para a política externa de repressão a insurgentes, iniciada por Bernardes e continuada por Washington Luis. Assim, a questão não foi meramente pessoal, como grande parcela dos autores que escrevem sobre o tema afirma, posto que um dos objetivos declarados pelos insurgentes era a queda do governo de Artur Bernardes.

- *O levantamento de informações pela rede diplomática do Brasil e as despesas extraordinárias*

As críticas da Argentina à política militar e naval do Brasil pode gerar a falsa impressão de que o MRE atuou somente na defensiva durante a década de 1920. No entanto, ao reagir perante as diferentes demandas externas, a chancelaria brasileira não descuidou do combate aos revolucionários.

¹³ Para maiores informações ver Garcia, 2006, p. 266-267.





Como exemplo da atuação do serviço de inteligência do Exército Brasileiro, pode-se citar a vigilância sobre a movimentação dos rebeldes nas fronteiras do Brasil com seus vizinhos, além da atenção dada pelos militares à atuação dos servidores do Itamaraty que trabalhavam nos consulados brasileiros no exterior. Os dois casos transcritos abaixo são decorrentes do período em que a Coluna Prestes saiu de Foz do Iguaçu, cruzou parte do Paraguai e ingressou em Mato Grosso.

Para conhecimento de V. Ex. transcrevo o telegrama do Tenente Romeu Balster meu agente de informações do Rio Paraná acaba de receber Foz do Iguaçu: “Foz do Iguaçu 9/6 às 12 horas urgente Gal. Rondon Ponta Grossa. a (Conforme meu telegrama último de Posadas tem chegado da zona Mato Grosso Ponta Poran em Encarnación diversos elementos gente de Prestes creio desertores. (...) Em Encarnación pretenderam iludir boa fé nosso Consulado fazendo-se passar por emigrados Mato Grosso. Consegui em tempo reconhecê-los.) – b (Dia 31 próximo findo notei viajarem trem internacional Assunción para Argentina dois passageiros revolucionários de Prestes um negro e um menos 14 anos presumíveis. Autoridades argentinas quando comboio procede Assunción chega território argentino revistam rigorosamente e exigem passaporte. Como esses dois passageiros passaram presumo que existe alguma facilidade fornecimento de passaporte em nosso Consulado Assunción.) (...) e – (General Isidoro continuando Assunción telegrafou Simas Enéas dizendo que dinheiro todo deveria ser entregue a Miguel Costa. (...) Saudações Tte Balster.” Essa informação que é verdadeira nos mostra que Assunción e Posadas são centros atuais de onde os chefes rebeldes continuam a incentivar o bando que invadiu os sertões de Mato Grosso. (...) (AHI. Rondon a Pacheco, tel. nº 2129, Ponta Grossa, 1925, Lata 46, maço 377)

Rebeldes continuam auxílios vindos da Argentina. A munição que estão empregando é reconhecida daquela origem. Seria para desejar que houvesse mais vigilância nos pontos de acessos desde Bela Vista até Pirahy. Os rebeldes viviam cruzando em livre trânsito em Bela Vista e Pedro Juan Caballero para Concepción desde muito tempo. (AHI. Rondon a Pacheco, tel. nº 1813, Guarapuava, 1925, Lata 46, maço 377.)

Analisando as informações contidas nos telegramas, percebe-se que o Itamaraty estava informado em relação ao que se passava com os rebeldes. Os dados que chegavam dos consulados, da inteligência das Forças Armadas e de informantes civis criaram uma base de dados importante para o governo federal. Não se sabia das movimentações revolucionárias com profundidade; essa, inclusive, foi uma





das razões pelas quais a Coluna Prestes conseguiu iludir as forças legalistas em diversas oportunidades, ao longo de sua marcha pelo país, mas muitas informações sobre os revolucionários – suas reais condições de combate, seus objetivos de médio prazo e seus estoques de suprimentos – eram conhecidas por Felix Pacheco e Artur Bernardes.

Como exemplo da eficiência na coleta de informações por parte do governo, pode-se citar a previsão de levante revolucionário no Rio Grande do Sul, mais tarde confirmada pela atuação de Prestes, Siqueira Campos e Juarez Távora. Há destaque para o cônsul de Posadas, que parecia estar a par de várias movimentações revolucionárias:

Dei aviso ao Presidente Borges de Medeiros desse plano dos revoltosos, que iniciarão a seção, invadindo súbita e simultaneamente o Rio Grande, por municípios de Palmeiras, São Luiz, Santo Ângelo, Bagé e Sant'Anna. João Francisco espera aviso de Távora para vir a Posadas e seguir ao encontro de Zecca Netto e Leonel Rocha. Respeitosamente, (A) Paulo Demodoro. Cônsul. (AHI. Toledo a Pacheco, tel., nº 203, 14 out. 1924, Buenos Aires, 208/03/02)

Uma das maneiras encontradas pelo governo federal para obter quantidade expressiva de dados a respeito dos rebeldes foi o pagamento de informantes, conforme se depreende do seguinte telegrama de 27 de maio de 1925:

Apurar melhor denúncia Mendes dizendo-lhe não teremos dúvida pagar-lhe os 3.500 pesos pedidos, mas depois que ele nos forneça as provas das informações que deve possuir. (AHI. Pacheco a Toledo, tel., nº 82, RJ, 27 mai. 1925, 208/02/03)

Pela documentação pesquisada no Arquivo Histórico do Itamaraty, nota-se a existência de significativo número de “despesas extraordinárias” geradas pela Embaixada Brasileira em Buenos Aires e pelos consulados do Brasil em Posadas, Paso de los Libres, São Tomé e Alvear, durante o período em que a Coluna Prestes marchou pelo país. Além do atendimento a necessidades urgentes de famílias brasileiras que imigraram em busca de segurança, do reabastecimento de tropas federais e do financiamento de operações militares próximas às fronteiras, o pagamento de particulares por informações vinculadas às atividades rebeldes foi um dos principais sorvedouros das “despesas extraordinárias”, sendo consideráveis as somas de recursos liberados aos postos da região platina (AHI, 208/02/03; AHI,





208/02/04; AHI, 208/02/05; AHI, 208/02/06; AHI, 208/03/01; AHI, 208/03/02).

O pagamento de pessoas que tinham informações a respeito dos rebeldes fica também comprovado por meio de outro telegrama com o seguinte conteúdo:

Telegrama de Posadas para La Prensa dizem todas as forças rebeldes encontram-se em Foz do Iguaçu (...). Comando rebelde solicitou representante imprensa intervenham autoridades telégrafos argentino, uruguaio evitem violação despachos, dizem praticadas Libres, Santo Tomé, Caseros, Alvear, Artigas, Rivera, Mello e Rio Branco, mediante suborno pessoas interessadas. (AHI. Toledo a Pacheco, tel., nº 199, Buenos Aires, 10 out, 1924, 208/02/03)

Algumas conclusões interessantes podem ser retiradas desses despachos telegráficos em destaque e de outros com conteúdo similar constantes do Arquivo Histórico do Itamaraty. Em primeiro lugar, parece não haver dúvidas de que o serviço de inteligência das Forças Armadas brasileiras atuou, de maneira estreita, com os cônsules brasileiros na Argentina, no Uruguai e no Paraguai, em contexto de articulação entre o Itamaraty e o Ministério da Guerra, tal como era de antever-se. Também, como era esperado, o pagamento por informações relacionadas à movimentação dos revolucionários foi atitude praticada pelos postos do Brasil no exterior, conforme o aumento das “despesas extraordinárias” dessas missões atesta. Surpreendente, no entanto, foi a capacidade de infiltração dos interesses brasileiros sobre os serviços de telégrafos estrangeiros¹⁴. Para obter dados sobre os rebeldes, o governo de Artur Bernardes conseguiu violar os despachos telegráficos que transitavam nas redes domésticas da Argentina e do Uruguai¹⁵.

Sabendo que os membros da Coluna Prestes combatiam a censura interna no Brasil por meio do envio de informações à imprensa argentina¹⁶, as autoridades brasileiras conseguiram subornar pessoas que trabalhavam nos telégrafos estrangeiros, para obter o conteúdo das mensagens que os rebeldes enviavam

14 De acordo com denúncias do jornal *La Prensa*, de 5 de dezembro de 1924, o governo brasileiro chegou a subornar funcionários de prefeituras argentinas, do sistema de transporte ferroviário e dos telégrafos com a finalidade de obter informações sobre os revolucionários. Maiores informações podem ser encontradas em AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 386, Buenos Aires, 6 dez., 1924, 208/02/03.

15 Os dados relatados em AHI, Toledo a Pacheco, tel. nº 237, Buenos Aires, 31 out., 1924, 208/02/03, também parecem ter sido obtidos por meio de violação de despachos telegráficos.

16 Os revolucionários tinham grande facilidade de acesso aos meios de comunicação argentinos, como jornais e revistas, e deram a eles, por diversas vezes, entrevistas e declarações que incomodavam o governo federal brasileiro (AHI 208/03/02 e AHI 208/03/04).





à imprensa estrangeira¹⁷. A existência dos dados do telegrama 199, de 10 de outubro de 1924, comprova que houve violação da correspondência dos rebeldes¹⁸.

De outra feita, conclusão interessante a respeito do comportamento dos comandados de Isidoro Dias Lopes também chama atenção. Além de combater as forças do governo federal por meio de propaganda e de ações militares, os membros da Coluna Prestes também produziram atividades de contrainteligência ao longo da marcha. Os rebeldes sabiam que o governo de Artur Bernardes havia mandado violar despachos telegráficos, subornar particulares e pagar por informações a respeito da movimentação revolucionária, e, mais uma vez, o conteúdo do telegrama 199 comprova isso, assim como outras correspondências do período. Impressiona, no entanto, o fato de que também os revolucionários tinham informantes no sistema de telégrafos do Brasil, conforme o embaixador Pedro de Toledo apurou e avisou à Secretaria de Estado, no Rio de Janeiro:

Quer dizer que os revolucionários têm no Telegrafo Nacional ou no Cabo Submarino quem lhes dê cópia dos telegramas oficiais, convido por isso que os cônsules não transmitam por esse meio notícias que possam comprometer o movimento de tropas legais contra os rebeldes. (AHI. Toledo a Pacheco, tel., nº 403, Buenos Aires, 15 dez, 1924, 208/02/03)

Além de informantes nos telégrafos, os revolucionários tinham outros métodos para a obtenção de dados e para enganar o governo federal. Ao fazerem-se passar por emigrados, desertores ou particulares comuns, os rebeldes que se direcionavam aos consulados brasileiros no exterior buscavam recursos do governo que poderiam

17 Esses subornos parecem ter sido financiados pela mesma fonte de renda que sustentou a obtenção de informações sobre os rebeldes, ou seja, as “despesas extraordinárias” dos postos brasileiros na Argentina.

18 Há outra possibilidade para a obtenção de informações como as contidas do telegrama 199. Caso o governo brasileiro tivesse informantes infiltrados nos jornais argentinos ao invés dos telégrafos, os despacho telegráficos enviados pelos rebeldes aos periódicos platinos poderiam chegar ao conhecimento das autoridades brasileiras. Essa possibilidade parece menos crível em função de alguns aspectos. Em primeiro lugar, o governo não sabia quando e para qual jornal, ou jornais, os rebeldes enviariam mensagens – os contatos rebeldes com a imprensa argentina envolviam mais de um meio de comunicação. No entanto, o governo conhecia em quais cidades estrangeiras as atividades subversivas ocorriam. Em segundo lugar, qualquer pessoa vinculada aos diários argentinos pensaria duas vezes antes de vazar informações que pudessem prejudicar sua fonte. Além de poder perder a confiança dos revolucionários e deixar de gerar receitas com a venda de notícias, a repercussão negativa que o caso geraria poderia prejudicar a empresa que fornecesse essas informações ao Brasil. Em terceiro lugar, o serviço de inteligência rebelde e os jornais argentinos afirmaram que a violação dos despachos ocorria nas cidades de “Libres, Santo Tomé, Caseros, Alvear, Artigas, Rivera, Mello e Rio Branco, mediante suborno pessoas interessadas”, conforme o telegrama 199 deixou claro. Conferir AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 386, Buenos Aires, 6 dez., 1924, 208/02/03.





ser úteis ao movimento – dinheiro por informações falsas ou vistos para faturas de exportação¹⁹ –, além de tentar confundir as autoridades nacionais a respeito das operações da Coluna, por meio de informações equivocadas. É provável que sejam essas as principais razões pelas quais Pacheco chamou a atenção dos servidores no exterior para não se equivocar, “tomando rebeldes como legalistas”²⁰, e para fornecer comprovação das “despesas extraordinárias” lançadas na contabilidade de seus postos.

O conhecimento de que o governo brasileiro estava disposto a pagar por ações ou informações que trouxessem prejuízos à Coluna Prestes não ficou restrito a pequeno grupo de pessoas. Exemplo disso é encontrado em correspondências de setembro de 1924, enviadas de Buenos Aires para o Rio de Janeiro. De acordo com o embaixador brasileiro na Argentina, um caudilho paraguaio de nome Plácido Jara procurou aquela embaixada, para desmentir o boato de que participava da Coluna Prestes e deu a entender que colocava seus serviços à disposição do governo brasileiro. Toledo desaconselhou a contratação de Jara, por considerá-lo perigoso e pouco confiável, mas deixou isso em aberto, para decisão final de Pacheco. Cinco dias depois, o mesmo caudilho procurou, novamente, a missão brasileira em Buenos Aires, para oferecer a organização de uma força de mil homens que viessem a combater os rebeldes, caso eles atravessassem a fronteira com o Paraguai. Novamente, Toledo desaconselhou a contratação dos serviços desse caudilho²¹.

Esse exemplo demonstra que, à época, na região platina, muitas pessoas sabiam que o Brasil estava disposto a pagar por todo tipo de ação ou informação que pudesse ser usada contra os rebeldes. Isso atraiu particulares que desejavam tirar proveito das verbas disponibilizadas pelo governo federal seja por meio de

19 Ao que parece, no período em análise, todo produto argentino que tivesse o mercado brasileiro como destino deveria ter suas faturas visadas no consulado brasileiro mais próximo, antes de ingressar em território nacional. O tráfico de armas é analisado mais adiante. Pelos dados do efetivo rebelde muito acima do real que foram informados às autoridades brasileiras no telegrama AHI, Toledo a Pacheco, tel. n° 29, Buenos Aires, 16 jan., 1925, 208/02/04, pode-se ter ideia de como os rebeldes plantavam informações falsas nos consulados, com vistas a ludibriar o governo quanto ao seu real poder de fogo.

20 Como exemplo, podem-se citar as constantes tentativas dos rebeldes de obter vistos de exportação junto aos consulados brasileiros. Em alguns casos, equívocos foram cometidos, e os revolucionários conseguiram ter suas faturas visadas por essas repartições. Nessas ocasiões, inquéritos foram instaurados, para averiguar se houve ou não conivência dos servidores do posto, seguindo ordem da Secretaria de Estado. Conferir AHI, Pacheco a Toledo, tel., RJ, 14 out., 1924, 208/03/01.

21 Maiores detalhes podem ser encontrados em AHI, Toledo a Pacheco, tel., n° 154, Buenos Aires, 24 set. 1924, 208/02/03; AHI, Toledo a Pacheco, tel., n° 170, Buenos Aires, 29 set. 1924, 208/02/03.





informações falsas²², seja por meio de dados fidedignos e de serviços a serem prestados. Encontram-se, na correspondência do período, relatos de que a “vigilância” sobre os rebeldes seria suspensa caso não se enviassem os recursos solicitados pelos cônsules (AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 55, Buenos Aires, 28 jan., 1925, 208/02/04; AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 223, Buenos Aires, 8 mai., 1925, 208/02/04). comprovando, assim, mais uma vez, o pagamento de particulares para o constante monitoramento dos membros da Coluna.

Com vistas a coibir eventuais enganos por parte dos funcionários dos consulados e dar maior eficiência às ações de combate aos revolucionários, o Itamaraty intensificou seu controle sobre as ações dos postos do exterior. A vigilância sobre os servidores foi de tal monta que, além de punir e desautorizar quem agisse de maneira autônoma, Félix Pacheco deu instruções para Pedro de Toledo instaurar inquéritos sigilosos contra servidores que trabalhavam nos consulados brasileiros na Argentina, incluindo, no rol de investigados, os próprios cônsules. Havia o temor por parte do governo de que os rebeldes poderiam estar recebendo ajuda de funcionários consulares, conforme denúncias ocorridas à época e de acordo com relatos do serviço de inteligência das Forças Armadas (AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 267, Buenos Aires, 5 nov., 1924, 208/02/03; AHI, Lata 46, maço 377). A Secretaria de Estado transmitiu ordem para que nenhum tipo de facilidade consular fosse disponibilizado aos revolucionários, podendo ser punido quem procedesse de maneira contrária. O controle sobre os postos na Argentina deveria ser estrito em função do objetivo do governo brasileiro de cortar a rede de abastecimento rebelde situada neste país.

- *O combate ao tráfico de armas pelo Itamaraty e a cooperação argentina*

Dentre os problemas gerados no âmbito internacional pelos revolucionários da Coluna Prestes, o tráfico de armas, munições e víveres foi, talvez, aquele que mais exigiu esforços por parte do Itamaraty, conforme se passa a averiguar. Pouco depois de eclodir o Segundo 5 de Julho, em São Paulo, a Secretaria de Estado já

22 A tentativa de contratar o cangaceiro Virgulino Ferreira – conhecido como Lampião – e a formação de Batalhões Patrióticos foram exemplos de disposição do governo federal em pagar particulares dispostos a combater a Coluna Prestes. O caso de Lampião, no entanto, também ilustra como o governo federal foi iludido em algumas situações. Tal parece ser a intenção de Plácido Jara, segundo diagnóstico do embaixador Pedro de Toledo. O risco de perder os recursos que, eventualmente, seriam passados a esse caudilho não seria compensado pelos serviços que ele estava disposto a conceder ao Brasil. Ademais, sabendo que ele era um agitador, também se corria o risco de criar problemas com o Paraguai, caso Jara, financiado pelo Brasil, provocasse distúrbios.





havia sido informada por Demétrio de Toledo, então cônsul em Paso de los Libres, da precária situação existente na fronteira do Brasil com a Argentina, na região compreendida entre as cidades de Uruguaiana, Paso de los Libres e adjacências – fronteira do Rio Grande do Sul com Corrientes. Em relatório de mais de 50 páginas, o cônsul expôs que o contrabando de víveres entre os dois países era algo problemático e causava grandes prejuízos ao erário nacional em razão dos impostos sobre importação e exportação que deixavam de ser arrecadados²³.

Conforme o relato em questão, a situação precária da fiscalização alfandegária na fronteira entre Brasil e Argentina era bem conhecida em toda a região. Como muitos dos revolucionários eram do Sul, o mais provável é que tenham escolhido a Argentina como base logística de suas operações em decorrência da deficiência de atuação das autoridades. A relativa facilidade de escoar armas, munições e víveres através da fronteira contribuiu para que os rebeldes obtivessem recursos e criou mal-estar nas autoridades brasileiras em relação ao governo argentino.

Uma das primeiras atitudes do governo brasileiro foi enviar ordem a todas as missões da região do Prata para que tivessem rigorosa atenção em suas emissões de licenças de exportação de bens da Argentina para o Brasil. Assim, a tentativa de obter maior controle fronteiriço sobre os bens que entravam no país começou logo após o Segundo 5 de Julho, em São Paulo, conforme Félix Pacheco deixou claro por meio de telegrama emitido em 8 de julho de 1924: “autorizo consulado legalizar embarque toda e qualquer quantidade armamentos munições que governo Rio Grande do Sul importar” (AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 31, RJ, 8 jul., 1924, 208/03/01)²⁴. Em outras correspondências isso também fica evidente:

Governo recomenda que consulados não permitam embarques de armas, munições e explosivos para o Brasil sem licença especial que deverá ser pedida para cada caso por intermédio deste Ministério. Rogo providenciar para exato cumprimento destas instruções. (AHI, Pacheco a Toledo, tel. nº 50, RJ, 17 set., 1924, 208/03/01)

A intenção era cortar a rede de abastecimento revolucionária localizada no exterior, dificultando as ações dos rebeldes no âmbito doméstico. Apesar de todo o esforço do governo federal, o contrabando não foi eliminado. Em julho

23 Informe do cônsul Demetrio de Toledo a Félix Pacheco, AHI, Lata 518, maço 8427.

24 Convém lembrar que tais armas poderiam ter como objetivo combater os opositores de Borges de Medeiros que haviam lutado contra ele em 1923, mas, após o Pacto de Pedras Altas, assinado em dezembro de 1923, o mais provável era que tais recursos bélicos tivessem como alvo os rebeldes de São Paulo.





de 1925, quando a Coluna Prestes havia acabado de enfrentar forças legalistas comandadas por Bertoldo Klinger na invernação denominada Zeca Lopes, no estado de Goiás, a Secretaria de Estado retransmitiu à Embaixada brasileira em Buenos Aires telegrama com o seguinte conteúdo:

Rogo atenção de Vossa Ex. para os seguintes telegramas reservados, que acabamos de receber da fronteira:

“Os caixões de armas estavam ocultos em Garruchos e foram transportados para S.Xavier em carroças, acompanhando uma mudança simulada destinada a Caseros. O Chefe de serviço assumiu o compromisso de interceptá-la. Fidencio Mello, Leonel Rocha e Honorio Lemos desembarcaram ontem em Caseros.”

“O chefe de serviço conseguiu desviar o destino de uma caixa com vinte e cinco armas Mauser, modelo 1894, vindas de S.Xavier e endereçadas ao sanatório Brasil Vianna, em Caseros, com o rótulo de material cirúrgico. Em Garruchos estão ocultos cinco caixas de armas, que Leonel Rocha e Fidencio Mello providenciam para transportá-las Caseros ou Yapeiú. As armas apreendidas pelo chefe de serviço estão ocultas em Porto Candelaria. Honório Lemos partiu na noite de vinte e sete para Estação Itapevicua, em companhia de tropeiros simulados, com destino a Concordia. À Fazenda dos Mendes, Porto de Caseros chegam diariamente grupos de seis a oito indivíduos, dizendo-se praças, mas são rebeldes vindos de S.Tomé e Libres.”

Nossas forças fronteiras e autoridades uruguayas estão vigilantes para impedir qualquer passagem de armas. (AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 90, RJ, 1 jul., 1925, 208/03/01)²⁵

No segundo semestre de 1926, já na fase final da marcha revolucionária, ocorreram apreensões de armas e munições na fronteira com a Argentina, conforme telegramas desse período evidenciam. Em correspondência de 17 de setembro de 1926, direcionada à Embaixada brasileira em Buenos Aires, por exemplo, em nome do ministro da Guerra, Félix Pacheco solicitou a Pedro de Toledo que obtivesse, junto ao governo argentino, facilidades para o livre trânsito de armas e munições apreendidas dos rebeldes na cidade de Encarnación, localidade defronte a Posadas (AHI. Pacheco a Alves, tel. nº 54, RJ, 17 set., 1926, 208/03/01; AHI. Rio Branco a

25 As localidades de São Xavier e Caseros, mencionadas na mensagem, são as cidades atuais de Porto Xavier, na divisa do Rio Grande do Sul com a província argentina de Misiones e Caseiros, localizada no norte do estado gaúcho. Isso demonstra que a divisa entre Brasil e Argentina, do sul do Rio Grande até o oeste do Paraná, era região vulnerável à atividade de contrabando, na década de 1920, conforme relatório de Demétrio de Toledo.





Mangabeira, tel. nº 37, Buenos Aires, 15 fev., 1927, 208/02/05), comprovando a coordenação entre Itamaraty e Forças Armadas na perseguição à Coluna Prestes.

Com o intuito de combater os revolucionários, diversas gestões foram feitas junto às autoridades portenhas entre 1924 e 1927. As articulações do governo brasileiro com a Argentina envolveram pedidos a funcionários de postos policiais e alfandegários de fronteira, coordenação de ações com governadores de províncias²⁶, reuniões com o ministro das Relações Exteriores, Àngel Gallardo, e conferências com o presidente Marcelo T. de Alvear. Como se pode deduzir pelas correspondências constantes no Arquivo Histórico do Itamaraty, no aspecto formal, a Argentina não se furtou ao esforço de atender aos pedidos brasileiros, no entanto, no aspecto prático, as ações desse país deixaram a desejar, segundo a perspectiva de Félix Pacheco.

Tentando dar maior efetividade no combate aos rebeldes, os cônsules brasileiros foram instruídos a procurar estrita cooperação com as autoridades das províncias em que atividades de membros da Coluna eram detectadas. Foi nesse sentido que o cônsul em Posadas, Paulo Demoro, manteve conversações com os delegados da região, com o governador da província de Misiones e com o presidente do Paraná.

Transmito (...) Conversa com governador manifestei receios possibilidade vice-cônsul argentino Iguazu ser surpreendido pedido armadores para legalizar documentos relativos cargas mercadorias embarcadas portos brasileiros e na boa fé as atender. Governador telegrafou de Aguirre a fim evitar possa realizar-se minha previsão, e que obstaría consulado embarcar aqui, medida último caso pretende usar. Sei que Rivera, República Uruguay, foram transmitidos telegramas para João Francisco, dirigidos aqui e Aguirre. Procurarei informações mais completas. Assinado Paulo Demoro, Cônsul Brasil em Posadas. (AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 169, Buenos Aires, 29 set., 1924, 208/02/03) ²⁷

As gestões feitas por Pedro de Toledo junto a Àngel Gallardo também merecem destaque. Após a eclosão do movimento revolucionário sob comando de Isidoro Dias Lopes, Toledo passou a pedir maior cooperação da Argentina para reprimir

26 Entre 1924 e 1927, os contatos do Itamaraty com os governadores de Misiones, Corrientes e Entre Rios foram constantes. A cooperação fornecida por essas autoridades ajudou o Itamaraty a obter muitos dados sobre as atividades revolucionárias.

27 Esse telegrama, novamente, evidencia a capacidade de o governo brasileiro violar os despachos telegráficos rebeldes. Uma vez mais, os indícios apontam para interceptações na fonte das mensagens e não em seus destinos, tal como discutido anteriormente.





as atividades dos membros da Coluna Prestes que viessem a ocorrer em seu território. Entre essas medidas, estavam incluídos maior rigor na fiscalização fronteiriça, internação de rebeldes que emigrassem para esse país vizinho, extradição de alguns brasileiros e informações a respeito de movimentações dos revolucionários:

Conversei com o ministro sobre os seguintes assuntos:

1º. Contrabando na fronteira. Informe em Santo Tomé e outras partes da fronteira argentina continuava o contrabando de armas, gasolina etc para os revoltosos, segundo denunciavam nossos cónsules. Respondeu que atendendo minhas anteriores gestões havia providenciado junto às autoridades argentinas fronteiriças para evitar quanto possível esses e outros contrabandos. Hoje renovaria a expedição de ordens severas no mesmo sentido.

2º. Reuniões de grupos revolucionários nas fronteiras. Também estavam dadas ordens para evitá-las, de acordo com o que antes eu havia pedido: prometia ratificá-las com energia e assegurou maior simpatia fará tudo esteja a seu alcance para auxiliar o Governo brasileiro na manutenção da ordem e restabelecimento da paz. Porém, não pode impedir que os revolucionários e legalistas atravessem desarmados o território argentino, considerando todos como simples passageiros, desde que respeitadas as leis de polícia e outras do país.

3º. Firma Siqueira Campos & Companhia. O assunto exposto não é de competência do Governo e sim do Poder Judiciário, caso os interessados reclamem contra a recusa de legalização dos documentos. O Ministro das Relações Exteriores perguntou por que o Governo brasileiro não mandava visar as faturas e não tomava depois, no Rio, providências após desembarque das mercadorias. (AHI. Toledo a Pacheco, tel., nº 266, Buenos Aires, 6 nov. 1924, 208/02/03)

Pela correspondência do período, parece ter existido cooperação por parte da Argentina. É provável que a fiscalização na fronteira tenha sido melhorada tanto no lado brasileiro quanto no argentino, e a troca de informações entre as autoridades dos dois países foi prática recorrente nesse contexto de luta contra a Coluna Prestes.

Acabo de receber do Ministro das Relações Exteriores uma nota confidencial, contendo o seguinte radiograma oficial, procedente de Aguirre:

“10 de outubro, Ministro da Marinha, de bordo do Iberá-. Ausentaram-se hoje o major Rodrigues e o Tenente Perdigão, que, parece, se dirigem ao Rio





Grande do Sul, com o objetivo de ativar os preparativos para a Revolução. Saíram também, provavelmente com mesmo destino e objetivo, Cunha Bueno e dois tenentes alemães, que estão a serviço da insurreição. Vinte e dois refugiados em 8 de outubro, mencionados no radiograma 23, embarcaram com destino a Posadas e Puerto Irigoyen. Assinado. Gallardo.”

Agradei ao Governo argentino essa deferência. (AHI. Toledo a Pacheco, tel. n° 209, Buenos Aires, 15 out., 1924, 208/02/03)

Apesar do esforço por parte da Argentina em ajudar a combater as atividades revolucionárias que ameaçavam a ordem doméstica do Brasil, a impressão nos escalões mais altos do governo de Artur Bernardes era que Buenos Aires não estava disposta a cooperar e apresentava atitude que deixava a desejar se comparada às ações tomadas pelos governos de Assunção e Montevideú.

Como exemplo, pode-se citar episódio em que Isidoro Dias Lopes e outros líderes rebeldes foram à Argentina, para cuidar da articulação da rede de abastecimento, em novembro de 1924. De posse de tal informação, o Itamaraty solicitou que Toledo realizasse conferência com o presidente Marcelo T. de Alvear, para transmitir-lhe tais dados e solicitar medida “enérgica e definitiva” (AHI. Pacheco a Toledo, tel. n° 69, RJ, 11 nov., 1924, 208/03/01) contra esses revolucionários. Seguindo instrução dada por Pacheco, Toledo reuniu-se com Alvear e, depois, informou ao Rio de Janeiro os resultados obtidos:

Tive hoje uma longa conferência, muito cordial, com o Presidente da República, sobre o propósito de Isidoro e João Francisco de invadir o Rio Grande do Sul. Pedi detalhes, que enviei imediatamente por memorando. Prometeu empregar todos os meios ao seu alcance para atender ao meu pedido, dentro da Constituição e dos precedentes diplomáticos. Manifestou, em termos muito honrosos, o interesse do governo argentino em concorrer e facilitar a obra desse governo para o restabelecimento da paz e concórdia na família brasileira. (AHI. Toledo a Pacheco, tel. n° 311, Buenos Aires, 12 nov., 1924, 208/02/03) Destacou-se.

Poucos dias depois, Gallardo enviou notificação a Toledo a respeito das movimentações rebeldes no interior da Argentina. Segundo correspondência enviada à Embaixada brasileira em Buenos Aires, o governador de Misiones informou ao Ministério do Interior argentino, em 12 de novembro de 1924, que “os chefes revolucionários brasileiros Isidoro Dias Lopes, João Francisco (...) desembarcaram em porto caçador (...) seguindo viagem de automóvel em direção S. Tomé, Corrientes, vigiado convenientemente pela polícia do destacamento





dessa região” (AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 323, Buenos Aires, 14 nov., 1924, 208/02/03). Pela correspondência analisada, fica evidente que as autoridades argentinas revistaram os rebeldes brasileiros e, não tendo nenhuma razão para detê-los, liberaram seu trânsito, vigiando-os, no entanto. O pedido de uma “providência enérgica e definitiva para obstar que aqueles dois celerados prosseguissem em seu diabólico intento.” (AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 69, RJ, 11 nov., 1924, 208/03/01) não foi atendido. Como resposta a esse telegrama, Pacheco emitiu a seguinte mensagem a Pedro de Toledo:

Agradeço seu 323. A Argentina perdeu infelizmente a ocasião de fazer um gesto de boa amizade para conosco. O Memorando é uma confissão que nos penaliza. Notamos com profundo pesar o contraste dessa atitude frouxa com a solicitude das autoridades uruguaias e paraguaias de fronteira. Vossa Excelência, entretanto, não deve dar-se por achado, sem demonstrar o menor ressentimento. Temos elementos para manter a paz pública em nossa terra, ainda que a complacência das autoridades na fronteira desse país vizinho e amigo embarace e dificulte a nossa ação. (AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 71, RJ, 17 nov., 1924, 208/03/01).

A vontade do governo brasileiro era que as autoridades argentinas internassem os líderes rebeldes que estivessem atuando no território desse país, independente dos procedimentos formais que a situação demandava²⁸. Como relatado por Toledo no telegrama nº 266, de 6 de novembro de 1924, Gallardo havia deixado claro que a polícia argentina não poderia impedir a livre passagem de legalistas ou rebeldes que, desarmados, comprometessem-se a respeitar a ordem pública e as leis locais. Essa interpretação foi reforçada ainda pelo Presidente Marcelo T. de Alvear quando afirmara que tomaria todas as medidas ao seu alcance, “dentro da Constituição e dos precedentes diplomáticos”. Tal atitude foi interpretada pelo governo brasileiro como leniência e má vontade argentina em relação aos problemas brasileiros.

A irritação do Itamaraty em relação à Argentina foi constante nos anos de 1924 e 1925²⁹. Depois de diversas gestões de Toledo junto a Gallardo e ao Presidente Alvear, o governo brasileiro não conseguiu demover as autoridades

28 Por meio do telegrama AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 312, Buenos Aires, 13 nov. 1924, 208/02/03, Toledo deixa claro que esse pedido foi feito durante a conferência com o Presidente Alvear.

29 A carta de reclamação do cônsul brasileiro Demetrio de Toledo ao governador de Corrientes é exemplar nesse sentido. Conferir AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 351., Buenos Aires, 23 nov., 1924, 208/02/03.





argentinas do respeito aos requisitos legais que a situação em questão demandava. Diante da frustração de Pacheco em ser constantemente informado sobre as ações revolucionárias em território argentino, sem poder fazer algo para impedi-las, o chanceler brasileiro orientou o embaixador em Buenos Aires a fazer uma reclamação formal perante o Ministério das Relações Exteriores desse país, quando houve, em maio de 1925, recrudescência das atividades rebeldes nas áreas próximas à fronteira:

Presidente recomenda-me telegrafar Vossa Excelência para que procure sem demora Ministro Gallardo salientando todos esses fatos e pedindo internação urgente daqueles cabecilhas e da gente que se prepara na Argentina para invadir novamente o Brasil.

Não é possível que esse governo amigo continue a recusar-nos esse pequeno serviço. V. Excelência deveria mesmo conversar depois em nota a nossa justa solicitação que é também uma reclamação. (AHI. Pacheco a Toledo, tel. n° 75, RJ, 10 mai., 1925, 208/03/01)

Quanto mais intensas eram as atividades rebeldes na fronteira, mais a atitude legalista da Argentina irritava Pacheco e Bernardes. Com vistas a conseguir que indivíduos suspeitos fossem barrados nas fronteiras de ambos os países, Pedro de Toledo chegou a tentar um acordo de cavalheiros com Gallardo, baseando-se em princípios de Direito Internacional. Circular emitida pela Secretaria de Estado orientou os consulados na Argentina a “impedir que pessoas indesejáveis ou quaisquer outras desprovidas de documentos penetrem pela fronteira, dentro de sua jurisdição, em território brasileiro” (AHI. Toledo a Pacheco, tel. n° 337, Buenos Aires, 18 nov., 1924, 208/02/03). Sustentava tal diretriz a promessa de reciprocidade por parte das autoridades argentinas. Tal articulação, no entanto, não produziu os efeitos que o governo brasileiro desejava, e Pacheco chegou a afirmar que o fracasso do governo federal em derrotar os revolucionários era decorrente do fato de os rebeldes “contarem com a falta de rigor das autoridades argentinas” (AHI. Pacheco a Toledo, tel. n° 89, RJ, jun., 1925, 208/03/01).

De outro modo, apesar de os altos escalões do governo brasileiro interpretarem como lenientes as atitudes da Argentina destinadas a coibir as atividades rebeldes em seu território, em março de 1927, Isidoro Dias Lopes afirmou, em entrevista a jornais argentinos, que a revolução só teria falhado por falta de apoio das autoridades vizinhas em permitir o abastecimento das forças rebeldes com armas





e mantimentos (AHI. Rio Branco a Mangabeira, tel. nº 67, Buenos Aires, 22 mar., 1927, 208/02/05). É pouco provável que qualquer meio de comunicação argentino aceitasse publicar entrevista com conteúdo que pudesse ser utilizado pelo Brasil para acusar o governo daquele país de cumplicidade com os rebeldes, mas, se não se pode afirmar que a atitude argentina foi de omissão perante os pedidos do Brasil, tampouco pode-se dizer que foi de coerção ativa, tal como desejada pelo governo brasileiro.

As razões pelas quais a Argentina não se empenhou da maneira desejada pelas autoridades brasileiras podem ser diversas. A princípio, o mal-estar gerado pelos episódios em torno do debate sobre a modernização das Forças Armadas brasileiras e o equilíbrio militar no Cone Sul, anteriores à eclosão do Segundo 5 de Julho, podem ter gerado certa indisposição no governo argentino, em relação ao problema brasileiro. Esse fator, no entanto, não serve como única explicação.

Outras duas possibilidades para a atitude legalista argentina podem ser aventadas. Em primeiro lugar, o fato de os rebeldes brasileiros comprarem produtos argentinos representava lucros para os comerciantes desse país. As compras feitas pelos membros da Coluna Prestes, ainda que não fossem extraordinárias, representaram ganhos para as economias das províncias de Misiones, Corrientes, Entre Rios e Buenos Aires. Mesmo reconhecendo que tais compras não representavam benefício significativo para a Argentina, há de salientar-se que, menos ainda, representavam prejuízos a esse país, ao ponto de demandar uma ação repressora por parte do governo portenho.

Em segundo lugar, a falta de interesse das autoridades argentinas em empenhar recursos e tempo para debelar as ações dos rebeldes em seu território pode ser decorrente do fato de que esse país não estava interessado em comprometer parcela de suas receitas com ações que iriam beneficiar diretamente o Brasil. O dispêndio de tempo e dinheiro para combater uma revolução que era exclusivamente brasileira não era visto como algo prioritário para o governo de Alvear. Na década de 1920, a Argentina tinha como diretriz de política externa os interesses econômicos dos setores produtores de carnes, trigos e outros bens primários cujo principal mercado consumidor era a Europa. Comprometer recursos do governo central de Buenos Aires na perseguição de revolucionários brasileiros que não perturbavam a ordem doméstica e, além disso, compravam produtos argentinos para enviá-los ao Brasil era fugir às prioridades estabelecidas pela chancelaria de Ángel Gallardo.

A posição legalista frente às demandas brasileiras pode ter sido a maneira encontrada de demonstrar que a Argentina colaborava, mas dentro de certos limites.





Para Buenos Aires, esse pode ter sido o modo encontrado para não comprometer suas receitas com um problema que não lhe dizia respeito. Para o Rio de Janeiro, ficou a percepção de zelo excessivo em relação a normas e diretrizes legais que obstavam a solução de um problema grave.

Além disso, como a imprensa portenha acompanhava, de perto, todos os desdobramentos da atuação dos revolucionários da Coluna Prestes, um conjunto de ações que não respeitasse preceitos legais poderia ter má repercussão para o governo de Alvear, prejudicando sua imagem frente à opinião pública. Tal como constatado por Afrânio de Mello Franco, à época da Conferência Pan-Americana, em Santiago, a imprensa argentina foi responsável por criar tensões entre Brasil e Argentina ao longo da década de 1920, e o contexto envolvendo a Coluna Prestes não foi exceção.

Último ponto que chama atenção nos telegramas acessados no AHI foi a duração da perseguição aos revolucionários que perdurou mesmo depois do final do governo de Artur Bernardes. No mandato de Washington Luis, houve gestões para tentar uma anistia aos rebeldes, mas, como o novo presidente negou tal indulgência, houve conversações entre Brasil e Argentina para que os revolucionários obtivessem o *status* de asilados nesse país. Existiu a aceitação argentina nesse sentido, mas com algumas condições impostas aos rebeldes. Os insurgentes aceitaram as condições para desfrutar do asilo político, mesmo sabendo que não permaneceriam muito tempo em solo argentino. Puderam, assim, recuperar suas debilitadas saúdes e esperar pelo momento de retornar à vida pública ou militar no Brasil. Um movimento revolucionário de cunho maior estava em planejamento conforme as missões do Brasil no exterior já detectavam. De qualquer maneira, o fato de os participantes terem continuado a sofrer perseguições e intensa vigilância demonstrou que houve continuidade entre Artur Bernardes e Washington Luis na política externa de repressão aos movimentos subversivos da República Velha³⁰.

Conclusões

De tudo exposto, percebe-se que a influência dos revolucionários da Coluna Prestes sobre a atuação externa do Brasil foi significativa entre julho de 1924 e março de 1927. O combate aos movimentos sediciosos do período, a busca

³⁰ Para maiores informações sobre essa continuidade, conferir as correspondências constantes em AHI 208/02/05; AHI 208/02/06; AHI Lata 46, maço 378.





por neutralizar as notícias que eram direcionadas ao exterior e a tentativa de cooperação com os países da vizinhança foram constantes. Os esforços do Itamaraty foram recompensados por meio da ajuda recebida das autoridades das nações vizinhas, ainda que Pacheco tenha considerado o empenho da Argentina como algo comedido.

O contexto foi caracterizado por momentos de tensão e mal-estar nas relações entre Rio de Janeiro e Buenos Aires. Quando Gallardo assumiu a chancelaria argentina, a situação entre os dois governos já se encontrava deteriorada, e as desconfianças mútuas permaneceram ao longo da década de 1920. Pouco depois da posse de Gallardo no Ministério das Relações Exteriores argentino, ocorreu a eclosão do Segundo 5 de Julho em São Paulo. Dessa data até o fim da marcha revolucionária, em março de 1927, o Brasil utilizou-se de seus postos consulares e de sua Embaixada na Argentina para demandar junto a Alvear ajuda no combate aos revolucionários que tinham o território desse país como base de operações logísticas para sua rede de abastecimento.

A cooperação argentina foi realizada de modo constante, mas não da maneira desejada pelo Itamaraty. Bernardes e Pacheco queriam que Buenos Aires efetivasse a prisão, a internação ou qualquer outra medida contra os rebeldes que colocasse fim a suas atividades na região platina. Apesar de Pacheco ter obtido informações sobre os revolucionários, o governo brasileiro não conseguiu impedi-los de continuar atuando na Argentina, em decorrência do respeito de Buenos Aires a diretrizes legais, o que irritou, profundamente, o Itamaraty e o presidente Bernardes. Para o MRE, os argentinos usavam preceitos legais para disfarçar sua má vontade em lidar com o caso, o que, como visto, pode não ser totalmente desprovido de verdade.

Com o levante dos membros da Coluna Prestes, as relações com Buenos Aires ganharam importância para o Brasil. O uso do Ministério das Relações Exteriores como instrumento de repressão foi importante estratégia do governo brasileiro no combate aos rebeldes. O suborno a empregados dos telégrafos e de outros órgãos dos países vizinhos, o pagamento por informações vinculadas aos revolucionários e a atuação dos cônsules junto às alfândegas do Brasil e dos outros países da região platina demonstram como o Itamaraty tentou cercar a atuação dos membros da Coluna. Ademais, o trabalho em conjunto entre o Itamaraty e o Ministério da Guerra pode ter ajudado os comandantes militares que combateram a Coluna Prestes a melhor conhecer a situação dos revolucionários. Ressalte-se, no entanto, que o conhecimento dessas informações pode ter sido importante,





mas não foi decisivo para as operações do governo, já que as tropas legalistas não conseguiram derrotar os rebeldes.³¹

Nos anos de 1927 e 1928, a vigilância dos postos brasileiros nos Estados platinos possibilitou ao governo federal saber que algo estava para ocorrer. Um movimento maior do que o produzido pela Coluna Prestes estaria na ordem do dia, segundo alguns relatórios enviados pelos cônsules brasileiros em Posadas, Paso de los Libres, Corrientes, Misiones e Iguazu. Até que ponto tal preocupação era somente uma especulação decorrente do receio que tais funcionários tinham e até que ponto esse fato conseguiu predizer a Revolução de 1930 é algo que os telegramas não permitem concluir. Certo é, no entanto, que, de acordo com vários autores, Prestes foi convidado a liderar militarmente o movimento contra Washington Luis, quando ele ainda estava na região platina. Assim sendo, as conversações preliminares entre rebeldes ilustres, como Siqueira Campos, Juarez Távora e Luis Carlos Prestes, com os organizadores da Revolução de 1930 podem ter sido, em algum grau, captadas pelas autoridades brasileiras entre 1928 e 1930, por meio do que Eugênio Vargas Garcia (2006, p. 491) denominou “diplomacia antirrevolução das oligarquias”. Demonstrando como o eficiente aparato montado para combater a Coluna Prestes continuou a funcionar mesmo após o fim do movimento.

Referências

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY – AHI

AHI. Pacheco a Toledo, tel. n° 31, RJ, 8 jul., 1924, 208/03/01.

AHI, Pacheco a Toledo, tel. n° 50, RJ, 17 set., 1924, 208/03/01.

AHI, Toledo a Pacheco, tel., n° 154, Buenos Aires, 24 set. 1924, 208/02/03.

AHI. Toledo a Pacheco, tel. n° 169, Buenos Aires, 29 set., 1924, 208/02/03.

AHI, Toledo a Pacheco, tel., n° 170, Buenos Aires, 29 set. 1924, 208/02/03

AHI. Toledo a Pacheco, tel., n° 199, Buenos Aires, 10 out, 1924, 208/02/03.

AHI, Pacheco a Toledo, tel., RJ, 14 out., 1924, 208/03/01.

31 Os telegramas AHI. Toledo a Pacheco, tel. n° 173, Buenos Aires, 16 abr., 1925, 208/02/04 e AHI. Toledo a Pacheco, tel. n° 192, Buenos Aires, 24 abr., 1925, 208/02/04, demonstram que o governo federal previu a possibilidade de os rebeldes, acudados no oeste do Paraná, abrirem caminho pelo Paraguai, para atingir o Mato Grosso. Como Rondon foi surpreendido por essa manobra, abre-se espaço para indagações a respeito de como os dados levantados pelo Itamaraty eram utilizados pelo Ministério da Guerra e vice-versa, já que ambos os órgãos trabalharam em estreita cooperação no combate aos revolucionários.





- AHI. Toledo a Pacheco, tel., nº 203, 14 out. 1924, Buenos Aires, 208/03/02.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 209, Buenos Aires, 15 out., 1924, 208/02/03.
- AHI, Toledo a Pacheco, tel. nº 237, Buenos Aires, 31 out., 1924, 208/02/03.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 267, Buenos Aires, 5 nov., 1924, 208/02/03.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel., nº 266, Buenos Aires, 6 nov. 1924, 208/02/03.
- AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 69, RJ, 11 nov., 1924, 208/03/01.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 311, Buenos Aires, 12 nov., 1924, 208/02/03.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 312, Buenos Aires, 13 nov. 1924, 208/02/03.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 323, Buenos Aires, 14 nov., 1924, 208/02/03.
- AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 71, RJ, 17 nov., 1924, 208/03/01.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 337, Buenos Aires, 18 nov., 1924, 208/02/03.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 351, Buenos Aires, 23 nov., 1924, 208/02/03.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 386, Buenos Aires, 6 dez., 1924, 208/02/03.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel., nº 403, Buenos Aires, 15 dez, 1924, 208/02/03.
- AHI, Toledo a Pacheco, tel. nº 29, Buenos Aires, 16 jan., 1925, 208/02/04.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 55, Buenos Aires, 28 jan., 1925, 208/02/04.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 173, Buenos Aires, 16 abr., 1925, 208/02/04.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 192, Buenos Aires, 24 abr., 1925, 208/02/04.
- AHI. Toledo a Pacheco, tel. nº 223, Buenos Aires, 8 mai., 1925, 208/02/04.
- AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 75, RJ, 10 mai., 1925, 208/03/01.
- AHI. Pacheco a Toledo, tel., nº 82, RJ, 27 mai. 1925, 208/02/03.
- AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 89, RJ, jun., 1925, 208/03/01.
- AHI. Pacheco a Toledo, tel. nº 90, RJ, 1 jul., 1925, 208/03/01.
- AHI. Rondon a Pacheco, tel. nº 2129, Ponta Grossa, 1925, Lata 46, maço 377.
- AHI. Rondon a Pacheco, tel. nº 1813, Guarapuava, 1925, AHI Lata 46, maço 377.
- AHI. Pacheco a Alves, tel. nº 54, RJ, 17 set., 1926, 208/03/01.
- AHI. Rio Branco a Mangabeira, tel. nº 37, Buenos Aires, 15 fev., 1927, 208/02/05.
- AHI. Rio Branco a Mangabeira, tel. nº 67, Buenos Aires, 22 mar., 1927, 208/02/05.
- AHI. Lata 46, maço 377.
- AHI. Lata 46, maço 378.
- AHI. Lata 518, maço 8427.
- AHI. Maços 208/02/03; 208/02/04; 208/02/05; 208/02/06; 208/03/01; 208/03/02; 208/03/04.
- CARONE, Edgard. *A Primeira República: 1889-1930*. 2ª ed. São Paulo: DIFEL, 1974a.
- CARVALHO, José Murilo. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.





- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- CURVO, Luiz Márcio Ambrósio. *Jovens, tenentes e rebeldes: a liderança da Coluna Miguel Costa – Prestes*. 2005. 139f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História do Instituto Ciências Humanas da Universidade de Brasília, Brasília.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *Entre a América e a Europa: A política externa brasileira na década de 20*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão), 2006.
- MCCANN, Frank D. *Soldados da pátria. A história do Exército Brasileiro – 1889/1937*. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2007.
- MEIRELLES, Domingos. *As noites das grandes fogueiras: uma história da Coluna Prestes*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- MENDONÇA, Sônia Regina. A consolidação da República oligárquica. In LINHARES, Maria Yedda (org.). *História geral do Brasil*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, pp. 320-321.
- MOREIRA LIMA, Lourenço. *A coluna Prestes. Marchas e combates*. São Paulo. Editora Alfa Ômega. 1979.
- PARADISO, José. *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PRESTES, Anita Leocádia. *A coluna Prestes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- RAPOPORT, Mario (org.). *Historia econômica, política y social de la Argentina. (1880-2000)*. 2ª Ed. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2003.
- SOARES, José Carlos de Macedo. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: A Pedone, 1927.
- SOUTO MAIOR, Laércio. *Luiz Carlos Prestes na Poesia*. Curitiba: Travessa dos Editores, 2006.

Nota: Em função das especificidades envolvidas na pesquisa no Arquivo Histórico do Itamaraty, os mesmos documentos citados podem ser referenciados da seguinte maneira: Escritório Regional do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro.

Correspondências:

- Missão diplomática brasileira em Buenos Aires
Telegramas Recebidos: 1924 (208/2/3), 1925-1926 (208/2/4), 1927 (208/2/5), 1928-1929 (208/2/6).
Telegramas Expedidos: 1921-1926 (208/3/1), 1927-1929 (208/2/6).





- Missão diplomática brasileira em Montevideu
Ofícios: 1922 (223/3/1)
- Missão diplomática brasileira em Assunção
Telegramas Recebidos: 1917-1926 (202/2/1)
- Outros documentos relacionados, separados por organização temática:
Lata 46, maço 377
Lata 183, maço 3039
Lata 471, maço 7203
Lata 478, maço 7453
Lata 518, maço 8427





A política internacional do Ártico no século XXI: degelo e a nova fronteira Russa

*Arctic international politics in XXI century:
defrost and the new Russian frontier*

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.290

Erico Duarte¹

Lucas Sudbrack²

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as consequências do degelo no Ártico em novos padrões de política internacional. O artigo usa como metodologia a teoria do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e dados e documentos oficiais de países e organismos internacionais, assim como bibliográfica histórica para analisar o impacto das mudanças climáticas no incremento do Ártico como um *hub* energético e marítimo. O artigo expõe como o país mais afetado é a Rússia, pelo potencial de ganhos em recursos naturais, aprimoramento logístico do Norte e maior possibilidade de projeção pelo mar, aumentando também sua influência política internacional. Em seguida, analisam-se os impactos do degelo e da nova política russa em outros países árticos (principalmente, Estados Unidos, Canadá e Noruega) e não árticos (Alemanha e China) interessados em explorar as novas possibilidades do extremo norte do planeta. Por último, observam-se as relações entre esses países e os novos padrões de relações de poder nessa nova arena internacional.

Palavras-chave: Ártico; Degelo; Rússia; Geopolítica; OTAN.

Abstract

This paper aims to appreciate the unfolding consequences of Arctic defrost into new patterns of international politics. It benefits from the conceptual propositions of Mearsheimer's offensive realism and primary data from governmental directives and international

1 Professor-adjunto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador visitante, Corbett Centre para Estudos de Política Marítima, King's College/UK Joint Services Command and Staff College.

2 Mestrando em Relações Internacionais, Universidade de Xiamen. Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Artigo recebido em 25/01/2016 e aprovado em 16/05/2016.





organizations' preliminary assessments of the impacts of climate changes in enhancing the Arctic Pole as a new energy and maritime hub. It points out Russia as the most affected country due to its potential gains in natural resources, improved infrastructure in Siberia and maritime projection, so expanding its international influence. The paper follows considering the overall impacts of defrost and the new Russian policy on other Arctic countries (firstly, United States, Canada and Norway) and non-Arctic countries (Germany and China) also interested in the new possibilities of North Pole. Lastly, the paper concludes with bilateral relationships among those countries and the new patterns of that new arena of international politics.

Keywords: Arctic; Thaw; Russia; Geopolitics; NATO.

Introdução

O Ártico sempre teve um papel marginal na geopolítica global. De acordo com a geopolítica clássica de Ratzel (1901) e Mackinder (1904), não havia muito o que valorar em uma região desabitada e isolada das demais e principais regiões do globo. E, até a era dos submarinos e navios reforçados, o Ártico era simplesmente inavegável. Portanto, o Ártico passou a ter algum valor estratégico apenas no contexto da Guerra Fria, pela possibilidade do uso de seu espaço aéreo por bombardeiros e mísseis interbalísticos no equilíbrio nuclear (GRAY, 1998; NICHOLL; SPYKMAN, 1944; BRZEZINSKY, 1997). Nas discussões geopolíticas mais recentes, o Ártico também era marginal em razão de sua inviabilidade econômica (THUROW, 1993), embora, do ponto de vista ambiental, há muito se considera e debate sobre as implicações do degelo do Ártico, pelo aquecimento global, na elevação dos níveis dos oceanos.

No entanto, na contramão da maioria das posições e debates nas mídias sobre mudanças climáticas, uma das principais questões do século 21 é a transformação do Ártico em polo de recursos naturais e *hub* marítimo (UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY, 2008). As oportunidades econômicas e marítimas de um Ártico “sem gelo” despertam o interesse de diversos países no que concerne ao acesso a grandes reservas de petróleo, gás natural e diversos outros minérios; da mesma maneira, surgem possibilidades de novas rotas comerciais marítimas mais curtas no hemisfério Norte. Dentre esses países, a Rússia, em especial, conta que o degelo do Ártico seja um processo de grandes repercussões a favor do país na recuperação de seu *status* de grande potência.





Sessenta por cento da área terrestre e oitenta por cento da população do Ártico encontram-se em território russo, por isso o país é o mais interessado e com melhores condições de explorar as vantagens do degelo da região. Especialmente porque o clima sempre foi o maior desafio para o desenvolvimento russo; e a busca por novas rotas marítimas, um objetivo secular (COLACRAI, 2004). Por esses motivos, o degelo do Ártico tem sido estudado e fantasiado há décadas. Ainda em 1957, o cientista P. M. Borisov afirmou que era necessária uma “guerra contra o frio” e não uma Guerra Fria, propondo a construção de uma grande barragem de 80 km de comprimento, que mudasse o clima da região ártica (BORISOV, 1969). Por conta disso, a Rússia possui atualmente um arcabouço institucional para as suas políticas externa, de segurança e de energia voltadas para aquela região, o que explica o seu ímpeto.

Tendo em vista os interesses próprios de outros países na região do Ártico e a deterioração das relações russas com Estados Unidos e Europa nos últimos anos, é certo que o Ártico já se torna uma arena de disputa de poder. Embora a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) já acompanhasse a revisão da postura russa para o Ártico, as crises na Crimeia, Ucrânia e Síria orientam um novo ímpeto por parte dessa organização. Não obstante, outros países, com destaque para China, possuem grande interesse pela evolução de um regime multilateral e estável para a região. Portanto, existe uma confluência de agendas, interesses e fatores internacionais que tornam as relações internacionais do Ártico complexa, mas que têm a Rússia como ator central (VORONKOV, 2013).

O presente artigo tem como objetivo analisar a orientação política russa para o Ártico, particularmente a rearticulação de programas, recursos e agendas políticas, antecipando-se às consequências do degelo. Ele observa ainda as reações norte-americanas e europeias e as relações de poder que se desenvolvem atualmente.

O artigo segue em três seções. A primeira seção considera as oportunidades e os desafios que o derretimento do gelo traz consigo, levando em conta a alteração no fluxo global de energia e os constrangimentos das linhas marítimas globais de suprimentos. A segunda seção explora as políticas russas para o desenvolvimento e a presença na região ártica. Por fim, a terceira seção analisa os novos padrões de relações da Rússia com demais países que também possuem interesse no Ártico, principalmente ao levar em conta o recente histórico das relações entre Rússia e OTAN (COLIN, 2007).





Redescobrimo o Norte: oportunidades e desafios do degelo do Ártico

Mesmo que exista um debate presente sobre o desenvolvimento de fontes de energia renováveis, há poucos investimentos e projeções sobre energias alternativas. Atualmente, o aumento do consumo mundial de energia é bem distribuído entre suas fontes, ou seja, se, por um lado, o consumo de energias limpas cresce, por outro, cresce também o consumo de todas as outras fontes, incluindo o de petróleo.

O petróleo hoje representa 38% de toda energia utilizada no mundo, mas também representa 98% da energia utilizada em transportes, o que exemplifica sua grande importância. Segundo o Departamento de Energia dos Estados Unidos, em 2009, o consumo mundial era de 84 milhões de barris por dia, e projeções para 2030 falam em um aumento para 118 milhões. Em 1990, América do Norte, Europa Ocidental, Japão, Austrália, Nova Zelândia e a antiga União Soviética consumiam três quartos da produção mundial de petróleo. O aumento das economias dos países em desenvolvimento (onde está a maioria da população mundial) faz com que previsões afirmem que, no ano de 2025, o Sul do planeta ultrapasse o Norte em consumo, e, em 2030, o consumo da China, sozinha, ultrapasse todo o consumo da Europa e do Japão somados. Se analisados o aumento do consumo em relação à descoberta de novos campos de petróleo, a situação também preocupa. A taxa de descoberta de novos campos está em queda desde a década de 1970 e, atualmente, se consome o dobro da quantidade de petróleo que é descoberta anualmente (KLARE, 2008).

Isto é especialmente sensível para os países do hemisfério Norte, com destaque para a Europa e com a exceção da Rússia. Pois é onde se concentram as economias com maior taxa de industrialização e menores reservas, por isso em permanente sensibilidade em relação à produção energética global. Pelo caráter singular da Rússia, os países europeus, mas também os Estados Unidos, aceitaram depositar parte crescente de sua interdependência energética nas provisões de petróleo e gás russos desde o fim da Guerra Fria. Isto era especialmente conveniente dado o cada vez mais complicado suprimento energético a partir do Oriente Médio, em decorrência da longa lista recente de atividades de piratas, guerras, revoluções e crises, somada à crescente vitalidade das economias asiáticas e do hemisfério Sul. Nesse último caso, o impacto não foi simplesmente econômico, em termos de preço do barril de petróleo, mas também logístico, devido à extrema saturação





das linhas marítimas globais de suprimentos em torno dessa mesma região em atendimento aos hemisférios ocidental e oriental.

Portanto, o acesso a novas fontes de hidrocarbonetos no hemisfério Norte, economicamente viáveis do ponto de vista de sua exploração, tem maior potencial de impacto nas relações políticas e econômicas globais do que qualquer descoberta de novos recursos energéticos em qualquer outra região do globo.

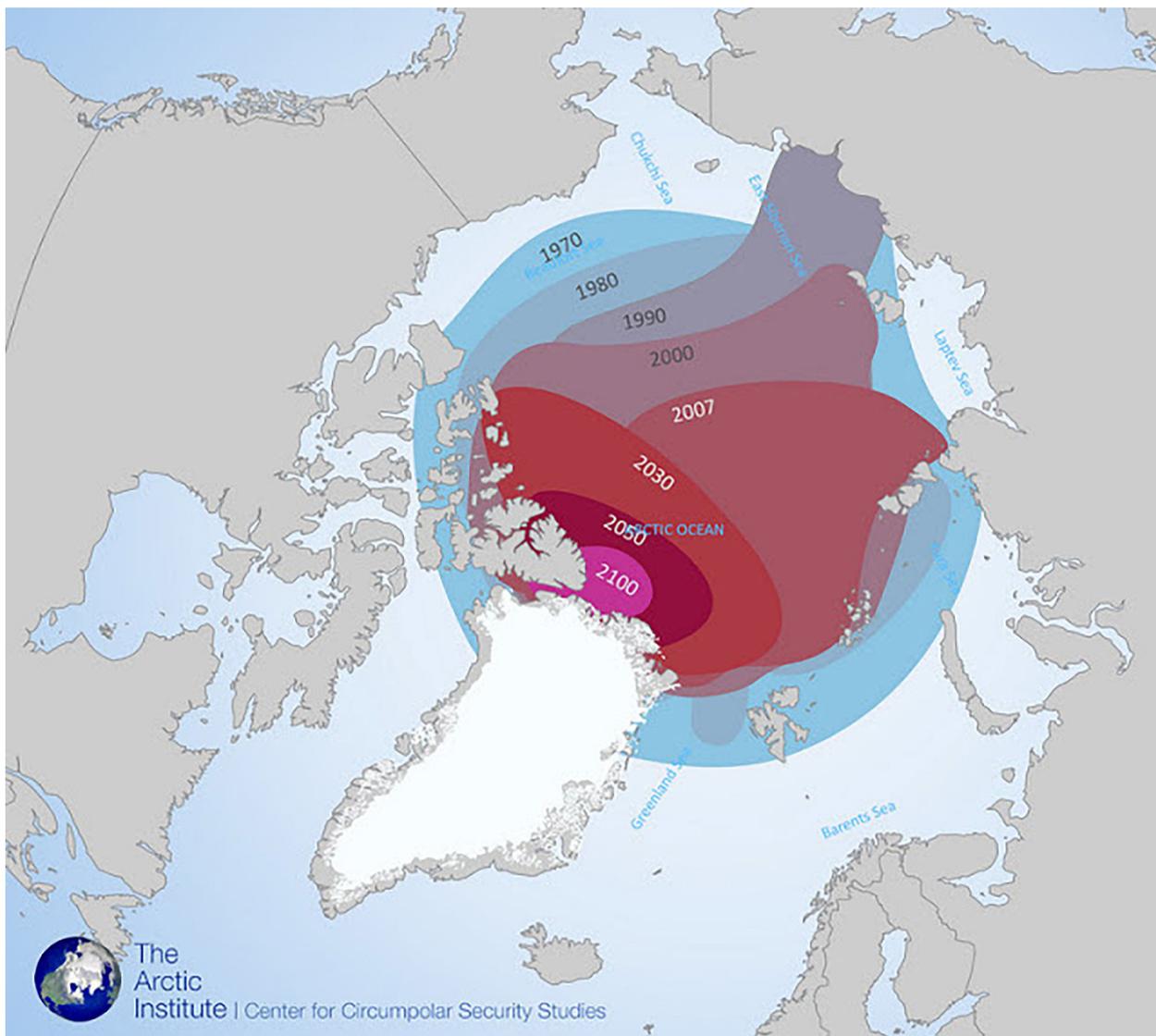
Os recordes mínimos da extensão do gelo do Ártico, identificados em 2007 e novamente em 2012, pelo Centro Nacional de Dados da Neve e do Gelo, confirmam que o gelo está recuando lentamente no norte do planeta, mesmo que de forma não linear. As estimativas são de que, por volta de meados desse século, o recuo será de tal ordem que o oceano Ártico já será amplamente trafegável e passível de operações de exploração em praticamente toda a sua área. Com isso, enormes jazidas de recursos naturais começam a ser acessíveis. Pesquisas da *United States Geological Survey* afirmam que o Ártico contém 90 bilhões de barris de petróleo e 47,23 trilhões de metros cúbicos de gás natural, correspondente a cerca de 13% do petróleo e 30% do gás natural ainda não descobertos na Terra. Além disso, há diversos minerais na região, como cobre, ouro, zinco, chumbo, níquel, dentre outros (UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY, 2008).

Por sua vez, o surgimento de novas rotas marítimas mais curtas e que evitem os pontos de estrangulamento (*chokepoints*) no Golfo Pérsico, no Sul e Sudeste da Ásia e na África Oriental certamente afetará profundamente o comércio internacional, redistribuindo o aparato marítimo global. Por exemplo, uma nova rota marítima que surge ao norte da Rússia, entre o trajeto entre Roterdã e Yokohama, através da *Northern Sea Route*, é 40% menor em relação ao trajeto tradicional via Canal de Suez, Índico e Mediterrâneo (WANG, 2013). Além de mais economicamente rentável e menos poluente, a nova rota evita os vários constrangimentos logísticos e possíveis ataques de piratas e bloqueios de países no Sudeste Asiático e no Oriente Médio, considerados instáveis.





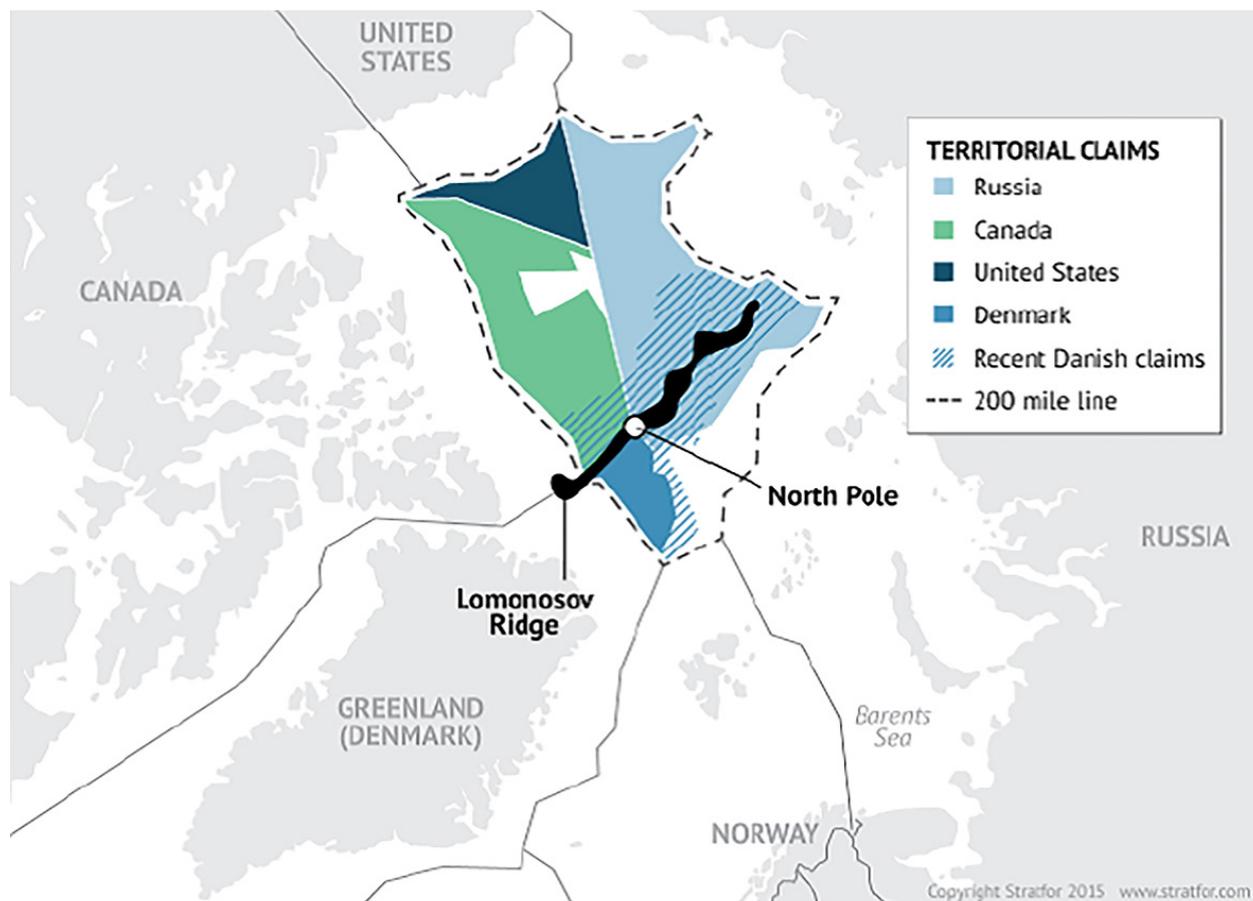
Figura 1. Histórico e previsão do gelo oceânico ártico



Fonte: THE ARCTIC INSTITUTE Arctic Maps – Visualizing the Arctic. 2016.

Dessa maneira, o valor e o impacto geopolítico da região serão completamente alterados, pois esse novo e potencial *hub* energético e marítimo está muito próximo às fronteiras nacionais das grandes potências da atualidade. Portanto, a preocupação que se tem é quanto à militarização do Ártico e seus impactos desestabilizadores em outras regiões. Especialmente porque, embora o mar do Ártico esteja localizado dentro de Zona Econômica Exclusiva dos países, regulamentada pela Convenção da ONU sobre o Direito do Mar (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*) de 1982, o interior do Ártico permanece uma área sob disputas e pleitos, como é possível visualizar na figura 2 a seguir.



Figura 2. Pleitos Territoriais no Ártico

Fonte: STRATFOR. *Russia's Plans for Arctic Supremacy*. 2015.

O país mais diretamente afetado pelo degelo ártico é a Rússia e aquele com maior infraestrutura já instalada e iniciativas, militares e econômicas, em andamento para aumentar a presença e exploração da região. Portanto, é o país com melhores condições relativas e maior interesse em ditar os termos da ocupação do Ártico e em moldar o padrão das relações que existirão a partir de então.

A presença russa no Ártico

O vínculo russo ao Ártico é profundo. Cerca de 20% do PIB e 22% de todas as exportações russas são geradas acima do círculo polar ártico. Segundo dados russos, mais de 90% dos hidrocarbonetos russos estão no Ártico, sendo que 66,5% estão na porção oeste de seu território, a que tem menor ocorrência de gelo devido à corrente atlântica de ar quente que vem do Sul, e é mais próxima do centro do país (ZYSK, 2013). Portanto, mesmo um degelo brando do Ártico resultaria em ganho de eficiência e redução dos custos da infraestrutura já instalada.



Após décadas de investimentos para desenvolver e interligar o interior, nenhuma cidade da Sibéria consegue ser economicamente autossuficiente. A infraestrutura herdada da União Soviética faz com que toda a produção energética das regiões mais remotas do país seja rapidamente transformada em riquezas, mas, para que os bens produzidos por todo o território russo cheguem às cidades mais isoladas, é necessário que Moscou arque com grandes custos de transporte (GADDY; HILL, 2003). Como o degelo também atinge os rios, estes poderão ter um papel fundamental na conexão interna do país. Se, em um primeiro momento, surgem desafios com o derretimento do *permafrost*, o que pode danificar construções, os grandes cursos d'água, que atualmente descongelam por apenas alguns meses ao ano, tornam-se navegáveis e podem fomentar as cidades existentes e também representar um sistema de escoamento de outros recursos do centro do país a custos mais baixos, já que rios como o Lena, o Ob e o Yenisei fornecem acesso a minerais como ouro, diamante, ferro e bauxita que se encontram na região central da Rússia.

Porém, as expectativas são de que 30% das jazidas de gás e 13% das de petróleo não descobertas do mundo estejam no Ártico, uma região beneficiada por ser muito próxima dos principais consumidores globais de energia. Portanto, isso torna a região uma importante fonte de investimento estrangeiro direto.

Por fim, com uma saída relativamente rápida para o mar, Moscou se integraria mais ao sistema comercial global. O único porto russo aberto diretamente para oceanos é o de Vladivostok. Porém, além de muito distante do centro econômico, militar e político russo, as tensões marítimas entre Japão, China e Coreia do Norte têm tornado a região instável. No Oeste é diferente. Murmansk é cinco vezes mais perto de Moscou do que Vladivostok, e dá acesso direto ao Atlântico. Na figura 2 a seguir, observa-se a infraestrutura de transporte da Rússia, destacando-se as cidades de Moscou, Murmansk e Vladivostok para fins de comparação das distâncias.





Figura 3. Esquema de infraestrutura de transporte da Rússia 2010-2030



Fonte: ACADEMIA RUSSA DE TRANSPORTE. *Infraestrutura de transporte da Rússia*, 2008.

Devido a isso, o governo russo tem feito do Extremo Norte sua grande prioridade. Prova disto foi quando, em 2007, um navio quebra-gelo e dois minissubmarinos russos comandaram uma missão científica na qual foi cravada uma bandeira russa no fundo do mar do Polo Norte, demonstrando a intenção de ocupar a região. Ao mesmo tempo, o deputado e veterano explorador russo, Artur Chilingarov, declarava: “o Ártico é nosso, e nós temos que demonstrar nossa presença lá” (BLANK, 2011).

Porém, o degelo também traz desafios para as forças armadas russas. Primeiro, ele torna vulnerável a posição dos submarinos nucleares russos estacionados no Polo Norte. Segundo, ele demanda a expansão da capacidade para proteção dessas novas rotas marítimas, portos e cadeias logísticas que passarão a se concentrar nessa região. Terceiro, a nova rota também surge para o uso militar, assim, é necessário preparo para o trânsito de navios de guerra para e a partir do Atlântico e do Pacífico através do Ártico (ANTRIM, 2010).

O primeiro passo para o desenvolvimento do Ártico russo tem sido investir em pesquisas. Estima-se que nos próximos anos todo litoral norte esteja mapeado, assim como as águas árticas que são território russo. Além disso, em 2009, o então presidente Medvedev anunciou que a Universidade Técnica de Arkhangelsk,





no litoral norte russo, seria expandida com a criação da Universidade Federal do Noroeste Ártico, com foco em pesquisas de apoio as reivindicações territoriais russas e na exploração de petróleo e gás natural da região.

Em segundo lugar, portanto, a Rússia pretende crivar junto a UNCLOS suas reivindicações territoriais da cordilheira Lomonosov, que corta o oceano Ártico, o que expandiria a soberania russa sobre as águas do Polo Norte. Entretanto, esse processo é lento. A Rússia foi o primeiro país a fazer uma submissão à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2001, mas foram pedidos novos e complexos dados adicionais que ajudassem a provar o direito russo sobre tais águas. Já em 2013, um novo pleito foi feito pelos russos, referente ao mar de Okhotsk, no leste do país, e não inclui áreas que possam ser contestadas pelo Japão (SILVA, 2014).

Uma terceira área de expansão russa para o Ártico compreende a expansão de sua capacidade de exploração da região. A Rússia já tem desenvolvido grandes campos de exploração na península de Yamal, no entanto, para contornar a carência de tecnologia de exploração de recursos em alto mar, têm sido feitos acordos com diversas empresas estrangeiras. As primeiras produções *offshore* já ocorrem no campo de gás natural de Shtokman, a leste do mar de Barents, e nos campos de petróleo no mar de Pechora.

As parcerias com empresas estrangeiras para exploração energética também ajudam a desenvolver a navegação marítima. Diversas empresas interessadas em explorar o campo de Shtokman irão estabelecer bases para operações no Ártico, inclusive de resgate e salvamento em Murmansk. O desenvolvimento da *Northern Sea Route* é crucial para Moscou, pois, através dela, os recursos extraídos do Noroeste poderão ser facilmente transportados até os mercados consumidores da Ásia, sem a necessidade de mais investimentos em novos dutos que cruzem o continente asiático (BRIGHAM, 2013).

Esforçando-se para tornar a rota navegável, todo ano novas viagens experimentais são feitas. Por exemplo, o transporte de gás natural condensado de Murmansk até a China, que, mesmo com velocidade reduzida para contornar algumas ilhas, concluiu o trajeto em menor tempo do que levaria pela rota tradicional. Outra viagem notável a de um navio comercial da *Norilsk Nickel's*, que deixou Murmansk com destino a Xangai. Apesar de ser um navio com capacidade para enfrentar gelo, a viagem foi concluída sem a necessidade de ajuda de quebra-gelos. Em 2012, o quebra-gelo nuclear *Rossiya* trafegou pela *Northern Sea Route* em dezembro, nos dias mais frios do ano. Até o momento, navios comerciais sem





classificação para navegar no gelo ainda não trafegaram pela região, mas com a rápida escalada dos investimentos russos, isso não deve demorar a acontecer (BRIGHAM, 2013).

Seguindo com as melhorias, se a infraestrutura requerida para a navegação é complexa, pelo fato de não se tratar de uma única rota definida, mas, sim, de uma combinação de passagens alternativas entre o arquipélago de Novaya Zemlya e o estreito de Bering, portos, estruturas aduaneiras e postos de controle marítimo têm sido construídos ao longo da costa norte. Ao mesmo tempo, tem sido desenvolvido um sistema de satélites especialmente para a administração da área, o que exige instrumentos de maior precisão devido à curvatura do polo. Para acelerar o desenvolvimento da rota, Moscou também não descarta a cobrança de taxas daqueles que naveguem pelas águas internas nacionais, podendo, assim, financiar e oferecer a infraestrutura de apoio necessária em épocas de clima mais rígido.

Por fim, o desenvolvimento de capacidades militares talvez seja o maior desafio russo no Ártico. Na década de 1980, a União Soviética chegou a possuir uma frota de 170 submarinos, sendo 45 nucleares. Atualmente, esse número é de 33 submarinos, sendo nove nucleares. A situação decaiu tanto que, em 2008, Medvedev, em sua campanha à presidência, disse em Murmansk que a marinha do país não possuía navios para apoiar os pescadores russos que eram frequentemente abordados pela guarda costeira norueguesa em função das divergências sobre pesca no mar de Barents (ROWE, 2009).

Mesmo assim, a Rússia ainda possui a maior frota polar do mundo, com dezoito quebra-gelos em operação, sendo sete nucleares. Moscou também possui dois terços da sua frota naval em bases no Ártico, sendo dividida em quatro distritos militares, do qual a *Northern Fleet*, no Noroeste, é a maior delas e uma das mais poderosas do mundo.

Entre os investimentos para modernizar sua frota, o governo russo anunciou recentemente que, até 2020, 51 novos navios de guerra, 16 submarinos multifuncionais e 8 submarinos porta-mísseis entrarão em atividade na marinha russa. Os russos também encomendaram navios de assalto anfíbio franceses e anunciaram a criação de uma brigada especializada no Ártico, na península de Kola. Essa nova brigada terá equipamentos de guerra para condições climáticas severas. A reforma das forças armadas, que inclui a construção de um complexo militar-industrial, foi anunciada no *2011-2020 State Armaments Plan* e prevê gastos de 700 bilhões de dólares (ZYSK, 2013).





De mesmo modo, o poderio aéreo também tem sido reforçado. Em 2007, houve mais voos na região do que em todo o período entre 1991 e 2006, e em 2008 esse número aumentou ainda mais e bombardeiros russos voaram sobre o Ártico em áreas não sobrevoadas desde os tempos da Guerra Fria, o que acarretou críticas do governo canadense, por esses aviões se aproximarem demais de seu território. Exercícios conjuntos das forças russas também têm sido desenvolvidos. Em 2009, um exercício (envolvendo militares do distrito de Leningrado, da Sibéria, guardas de fronteira e as frotas do Báltico e de Murmansk) simulou, entre outras ameaças, a necessidade de proteção das instalações de petróleo e gás natural no noroeste russo (ZYSK, 2013). Um segundo exercício militar foi realizado em 2014, o maior desde o fim da guerra Fria. (STRATFOR, 2015).

Recentemente, entre 2013 e 2014, diversos novos incrementos militares foram realizados. A *Northern Fleet* recebeu uma série de caças MIG-29K, um depósito de mísseis *Bulava* começou a ser construído a 120 km da fronteira com a Noruega e, nas Ilhas da Nova Sibéria, os russos protagonizaram a maior exercício de saltos aéreos já realizado no Ártico, com a participação de 350 paraquedistas. Além disso, a pista da base aérea de *Rogachevo*, em Novaya Zemlya, foi reformada para o estabelecimento de caças interceptadores e de um sistema de mísseis de defesa antiaérea que protegerá a Rússia de ataques vindos do norte (GÚBIN, 2014). Por fim, foi criado um comando militar conjunto, a fim de concentrar recursos no controle das ilhas russas no Ártico e da rota entre a Noruega e a China. Evidentemente, os esforços russos de expandir sua área de influência para e a partir do Ártico já impacta e provoca reações dos demais países com territórios e interesses no Ártico.

A Política Internacional do Ártico: posições nacionais e alternativas multilaterais

O principal regime internacional para a região é o Conselho Ártico, um órgão multilateral para debates sobre cooperação entre os países da região e os povos indígenas, desenvolvimento sustentável e monitoramento do meio ambiente. Entre os membros permanentes do Conselho Ártico estão, além dos Cinco (Países) Árticos, Islândia, Suécia e Finlândia. Apesar de ser o principal órgão multilateral existente no Extremo Norte, no qual diversos atores internacionais mostram interesse em participar, trata-se de um conselho frágil e sem grande autoridade. Desse modo, os Cinco Árticos se reuniram na Groenlândia, em 2008, para assinar





a Declaração de Ilulissat, na qual afirmam que cabe aos países com costas no Polo Norte resolverem os impasses entre eles sem interferência exterior.

O país com o qual Moscou mais interage no Ártico é a Noruega, no entanto, nem sempre de forma cooperativa. Sob uma ótica realista, ao calcularmos a estrutura de poder entre Noruega e Rússia, fica clara a discrepância na balança, e por que os noruegueses têm investido intensamente em capacidades de defesa no Ártico e defendem a presença da OTAN na região (DAVIS, 2011; COFFEY, 2012). Devido ao fato de os principais desentendimentos entre noruegueses e russos se darem no mar, isto acarreta que a Noruega priorize largamente a marinha e a aeronáutica. Sua localização geográfica, fazendo fronteira com a Rússia somente no Extremo Norte, faz com que o país identifique um ataque naval ou aéreo como muito mais prováveis do que uma invasão por terra. De todo modo, Oslo afirma que o incremento das capacidades militares russas não representa uma ameaça direta ao país, mas deve ser considerado em um plano nacional de defesa norueguês (HILDE, 2013).

Tal posição norueguesa fica evidente no tratado em torno do arquipélago de Svalbard, de 1920. Ele garante a soberania das ilhas aos noruegueses, que possuem a responsabilidade de prezar pela sua proteção ambiental, mas os impede de estabelecer uma base naval, construir uma fortificação, e de usar o arquipélago com propósitos de guerra. Segundo Oslo, o tratado não restringe a presença militar e o direito de defesa das ilhas. Mas, para Moscou, o documento é interpretado como um impedimento de que haja qualquer força militar em Svalbard, e que a Noruega estaria descumprindo tal acordo. Além disso, ele não estipula regras sobre a área marítima em torno do arquipélago. Assim, a Noruega entende que a plataforma continental das ilhas faz parte da plataforma continental norueguesa, enquanto os russos, assim como outros países, entendem que Svalbard possui seu próprio território marítimo.

A preocupação ecológica e a preservação da natureza local são outros motivos que a Noruega usa para manter uma presença mais intensa no arquipélago. Entretanto, o posicionamento norueguês em relação à Svalbard é visto por Moscou como duvidoso e injusto de uma perspectiva legal. Os russos acusam Oslo de possuir uma agenda estratégica, escondida por trás dessas políticas, que conecta o posicionamento estratégico do arquipélago aos interesses de segurança do ocidente (ZYSK, 2009).

Apesar disso, maiores disputas têm sido superadas, como foi o caso do acordo de delimitação das fronteiras marítimas entre os dois países em 2010.





Ademais, diversos projetos de integração na região de Barents têm surgido nos últimos anos, de modo que Moscou e Oslo parecem se entender bem na prática, mesmo que haja receio por parte dos noruegueses, por entenderem que basta o desejo da Rússia para ocupar seu país. O surgimento de maiores desavenças parece depender de quão enfática será a defesa, por parte dos noruegueses, da presença da OTAN na região.

Apesar de a palavra “Ártico” não ser citada nos últimos documentos da organização New Strategic Concept (OTAN, 2010) e Chicago NATO Summit Declaration (OTAN, 2012), a OTAN é uma aliança intergovernamental de estados-nação soberanos que trabalha com o consenso de todos os membros. Sendo assim, se for entendido por eles que a organização possui um importante papel na região, ela terá um (COFFEY, 2012).

O veterano do exército norte americano e conselheiro político Luke Coffey destaca três áreas em que a OTAN pode desempenhar um maior papel na região, contribuindo para a segurança no Ártico: tropas de resposta a desastres e de busca e resgate; vigilância aérea e marítima; e reconhecimento de plataformas operacionais. De mesmo modo, ele estabelece três pontos nos quais a OTAN deve focar para aumentar sua presença no Ártico: realizar uma de suas reuniões anuais na região, o que traria o assunto imediatamente para a pauta da organização; trabalhar mais com o Canadá, de modo a explicar por que a aliança pode ter um importante papel no Extremo Norte; e construir um suporte político com países da OTAN não árticos, como o Reino Unido, que têm procurado se engajar nos problemas da região (COFFEY, 2012).

Trabalhando para estar cada vez mais presente no Norte, a aliança militar também demonstra vontade de se expandir para Suécia e Finlândia, ainda não membros. Em 2009, a OTAN realizou o maior exercício militar com aeronaves da fronteira da Suécia com a Finlândia, incluindo 50 aviões e duas mil pessoas de dez países diferentes (ROZOFF, 2009). Em 2013, a Suécia fez parte pela segunda vez do exercício da força aérea norte-americana *Red Flag*, em Nevada, e, a partir dos próximos anos, Suécia e Finlândia devem fazer parte da vigilância do espaço aéreo islandês, país sem força militar. Em 2006, os Estados Unidos pararam de monitorar o espaço aéreo da ilha diretamente, deixando esse papel para a OTAN (AKULOV, 2013).

Membro do Conselho Sueco para a Paz, do Comitê Gestor da Paz Internacional e do conselho de administração da Rede Global Contra as Armas e Energia Nuclear, Agneta Norberg lembra que, apesar da maioria da população sueca ser contra





a adesão à organização, a Suécia está presente no Afeganistão e que, em 2006, participou de um exercício no Alasca, fazendo grandes manobras com aviões de guerra. Segundo ela, a Suécia já faz parte da OTAN, falta somente um documento assinado para registrar o fato (AKULOV, 2013).

Frente a esses movimentos, a reação russa tem sido forte. Em 2010, o então presidente Medvedev já afirmava que “o Ártico ficará bem sem a presença da OTAN”. O Ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov, também se pronunciou ao dizer, em 2011, que “Não há absolutamente nenhuma razão para que a OTAN se intrometa nas disputas sobre os recursos do Ártico”. Em junho de 2013, o então primeiro-ministro Medvedev voltou a fazer afirmações parecidas ao falar que “qualquer expansão da OTAN que incluam Suécia e Finlândia seria um desequilíbrio na balança de poder europeu a ser respondida por Moscou”.

No entanto, a rivalidade entre OTAN e Rússia em torno do Ártico é enfraquecida porque a relação com os norte-americanos se dá de forma indireta. Pelo fato de os Estados Unidos estarem conectados à região somente pelo Alasca, distante dos grandes centros do país, o degelo do Ártico parece não ter despertado grande interesse de Washington, fazendo surgir diversas críticas sobre o posicionamento do governo estadunidense. Mesmo assim, em 2009, o governo lançou o documento NSPD-66/HSPD-25, com políticas específicas para a região. Afirma-se nele que a alta prioridade dos Estados Unidos está nas questões de segurança, particularmente na importância de se manter presença militar na região. O documento destaca também que o país tem interesses de segurança nacional no Ártico, e está preparado para agir sozinho ou em conjunto com outros Estados para salvaguardar esses interesses, que incluem assuntos como defesa antimísseis, sistemas de transporte marítimo estratégico e liberdade de navegação. Outro documento que faz afirmações sobre a região é o *Arctic Road Map* (data do documento, já que aqui pode ser entendido como uma referência), da marinha estadunidense, dizendo que o Ártico não é uma região desconhecida para eles e que se deve expandir suas capacidades navais para aumentar a sua presença na região.

Na questão militar interna, apesar de os Estados Unidos terem uma força de guerra incomparável a qualquer outra no mundo atual, quando se trata de regiões polares, a situação não é a mesma. A Guarda Costeira americana possui apenas três navios quebra-gelo, sendo que dois estão no fim de sua vida útil. Mesmo se houvesse esforços para a produção de mais, seriam necessários de oito a dez anos para que um novo quebra-gelo entrasse em serviço e, até agora, não foi deslocado dinheiro para a produção de novos navios desse tipo. Em 2013,





inclusive, foi enviado um documento ao Congresso explicando a necessidade de modernização dos quebra-gelos da guarda costeira (O'ROURKE, 2014). Por outro lado, os Estados Unidos possuem uma frota de trinta a quarenta navios de combate, incluindo submarinos de ataque, contratorpedeiros e porta-aviões, que podem ser deslocados para o Norte a partir do oceano Pacífico ou do Atlântico (BLANK, 2011).

Na questão internacional, os Estados Unidos, percebendo o crescimento da visibilidade do Conselho Ártico, têm se mostrado contra o debate de temas de segurança no órgão, a fim de não envolver muitos atores na discussão sobre o engajamento da OTAN na região, o que Washington defende fortemente. Apesar de, em 2013, o Secretário-Geral da aliança, o General Anders Fogh Rasmussen, afirmar que “nesse momento a OTAN não tem a intenção de aumentar sua presença ou suas atividades no Extremo Norte”, os exercícios que o bloco vem realizando juntamente com Suécia e Finlândia, membros permanentes do Conselho Ártico, mostram o contrário.

Sobre as rotas marítimas, se forem consideradas rotas internacionais, qualquer país poderia navegar pela região sem pedir permissão e sem pagar possíveis taxas para canadenses ou russos. Por isso, Washington nunca permitirá que elas sejam consideradas águas nacionais de Canadá ou Rússia. O Ártico, no entanto, tem ficado em segundo plano nas prioridades de Washington sobre questões marítimas internacionais, estando os EUA focados em outras regiões, como o Oriente Médio e o mar da China Meridional (WANG, 2013). A melhor chance de os estadunidenses trabalharem os pontos de divergência com os demais países e de se engajarem mais nos debates sobre as mudanças no Ártico compreende o período 2015-2017, em que o país está na presidência do Conselho Ártico.

Apesar de exercícios conjuntos também estarem sendo realizados entre Rússia, Noruega e OTAN, e entre Rússia, Noruega e Estados Unidos, essas relações são bastante frágeis. Prova disso é que elas são rapidamente suspensas quando surge uma crise, como aconteceu após a Guerra da Geórgia e após a anexação da Crimeia pelos russos.

Já a Alemanha está entre os maiores descontentes com a Declaração de Ilulissat (ARCTIC OCEAN CONFERENCE, 2008)). Através do *German Institute for International and Security Affairs*, Berlim se mostrou preocupada com a postura dos Cinco Árticos, afirmando que não será fácil persuadir os países a serem mais abertos à participação de outros atores na região. O documento de Ilulissat foi visto por muitos como uma tentativa de afastar os demais atores do Norte, culminando





no surgimento de acusações de que os Cinco Árticos pretendiam repartir a região entre eles sem a participação de terceiros.

Na questão econômica, visto que os russos são os maiores exportadores de petróleo e gás natural para a Alemanha, é natural pensar que o grande interesse alemão no Ártico seriam os recursos energéticos. No entanto, as companhias alemãs parecem estar subestimando o potencial Ártico, investindo mais em países como Mongólia e Cazaquistão do que no Extremo Norte. Entre as razões para isso, está a percepção de que os países do Ártico mantêm um mercado mais aberto e transparente a ponto de não merecerem tamanho engajamento e atenção, e também possuem dúvidas sobre o verdadeiro potencial de exploração frente aos altos custos de investimentos em tecnologia para climas severos (ENGEL et al., 2012). Deste modo, em suas relações com os russos, os alemães parecem estar mais preocupados em garantir a segurança do abastecimento atual – aprimorando a infraestrutura existente, já que a maioria dos hidrocarbonetos que chegam ao país passa por países considerados instáveis do Leste Europeu – do que investir diretamente em novas jazidas russas.

A grande prioridade alemã parece então estar nas novas rotas de navegação. Dona da terceira maior marinha mercante do mundo e do maior número de navios de contêineres, a Alemanha trabalha para que a nova rota seja livre, segura e pacífica. Além disso, também há interesse nas novas oportunidades para as companhias alemãs, principalmente na área de tecnologias marítimas. Para atingir esses objetivos, Berlim defende a participação em debates de todos os interessados na região, incluindo a OTAN (ALEMANHA, 2013).

Outro interesse do país está nos pescados, já que, segundo o Ministério das Relações Exteriores, 50% dos pescados no oceano Ártico são consumidos na União Europeia. Além disso, assim como outros países do bloco europeu, a Alemanha tem interesse no armazenamento de resíduos nucleares no Ártico russo.

Mostrando maior disposição para a cooperação estão os chineses. O grande crescimento econômico chinês das últimas décadas vem se tornando um dos grandes aliados russos na construção de um mundo multipolar, menos dependente das políticas ocidentais. No Ártico, não é diferente, pois Pequim possui grande interesse tanto nos recursos energéticos da região, essenciais para sustentar o grande e crescente consumo chinês, quanto nas novas rotas comerciais, com as quais o país poderá poupar grande quantidade de dinheiro em transporte.

Como maior nação naval do mundo, 46% do PIB chinês está relacionado com a indústria marítima. Assim, qualquer mudança nas rotas marítimas terá impacto





direto na economia chinesa (CONLEY, 2012). Também, pelo fato de metade do petróleo importado da China ser oriundo do Oriente Médio e chegar até o Pacífico por uma infraestrutura controlada por estrangeiros, o país também tem investido nas novas rotas marítimas do Norte, procurando assim acabar com o Dilema de Malaca. Esse estreito é controlado por países considerados instáveis e é por onde passa 85% do petróleo importado pela China. Considerando menores gastos em combustível e seguros contra pirataria, além das restrições de capacidade dos canais de Suez e do Panamá, analistas chineses calculam que a China poderá poupar de 60 a 120 bilhões de dólares por ano ao utilizar as rotas do Ártico (RAINWATER, 2012).

Por esses motivos, a China é o país não ártico que mais tem se feito presente na região. Apesar de não haver uma política oficial por parte do governo da China sobre o Ártico, o interesse na região é crescente. Os líderes chineses ainda estão nos primeiros estágios para formular uma política oficial, mas acadêmicos, analistas políticos, militares e outros grupos de interesse estão procurando informar e exercer influência sobre a formulação dessas políticas (CAMPBELL, 2012).

No campo científico, o interesse da China nos polos não é recente. Desde a década de 1990, a China está envolvida em pesquisas polares e, desde 2004, mantém uma estação de pesquisa no arquipélago de Svalbard. Desde 2009, também tem conduzido um diálogo bilateral sobre problemas do Ártico com a Noruega, possuindo institutos acadêmicos especializados em pesquisas sobre a região. Além disso, os chineses são donos do maior quebra-gelo do mundo, o Xuelong, que tem sido parte central das pesquisas chinesas, e pretende lançar o primeiro de uma série de novos quebra-gelos que se juntarão ao Xuelong. Com investimentos de 200 milhões de dólares, os novos navios devem deixar a China com quebra-gelos maiores e de qualidade superior aos dos Estados Unidos e do Canadá (RAINWATER, 2012). O mais recente plano quinquenal chinês (2011-2015) também destaca o esforço em pesquisas polares e oceânicas, e uma ativa gestão integrada do meio marinho (CAMPBELL, 2012).

Aumentando cada vez mais sua presença no Ártico, a China vem conseguindo importantes conquistas no âmbito diplomático. O maior exemplo ocorreu em 2013, quando o país foi aceito como membro observador permanente do Conselho Ártico (principal órgão internacional atuante na região), enquanto a União Europeia ficou de fora.

A interação entre Rússia e China no Ártico também tem sido grande. Em março de 2013, a *Chinese National Petroleum Corporation* (CNPC) fechou um acordo com a estatal russa *Rosneft* para exploração de três campos de petróleo





nos mares de Barents e Pechora. Os chineses terão 33% da *joint venture* criada e financiarão os custos iniciais de perfuração e exploração. Quatro meses depois, em julho, a CNPC anunciou a aquisição de 20% de um projeto de exploração de gás natural liquefeito (LNG) na península de Yamal. A fim de garantir capital para investimento, os chineses se comprometeram em comprar três milhões de toneladas de LNG por ano. Em sua capacidade máxima, o projeto deve garantir 16,5 milhões de toneladas anuais. Como parte da parceria sino-russa no Ártico, a China deve aumentar suas importações de petróleo russo para até 620 mil barris diários, aproximando-se da Alemanha, maior importadora do petróleo russo, com 700 mil barris diários. Esses acordos são de grande importância, não só para acelerar e aprimorar a extração dos hidrocarbonetos do Ártico, mas também para consolidar uma estrutura de escoamento de recursos para o continente asiático, que vem se firmando como uma alternativa ao mercado europeu.

Conclusões

O degelo do Ártico, divulgado pelos grandes meios de comunicação como um problema ambiental, traz consigo diversas alterações geográficas que poderão ter enormes impactos na geopolítica mundial. Quando abordado sob essa perspectiva, na maioria das vezes, menciona-se uma corrida pelas riquezas naturais da região, o que pode resultar em confrontos militares também com graves consequências para o meio ambiente. No entanto, esse cenário parece improvável. A grande maioria dos recursos minerais encontrados no Ártico está localizada em territórios nacionais, e mesmo que haja desavenças em relação a reivindicações de novas áreas ou sobre as rotas marítimas, uma guerra na região inviabilizaria os lucros de exploração de todos os envolvidos. Por isso, as nações têm se mostrado comprometidas em resolver todos os desentendimentos locais de acordo com as normas vigentes pelas Nações Unidas. Ainda assim, o Ártico consolida-se como uma nova arena no sistema internacional.

Para consolidar o potencial da região para sua economia, a Rússia tem procurado agir bilateralmente, de modo a anular ou reduzir a disparidade existente em órgãos multilaterais, como o Conselho Ártico, no qual todos os demais países são membros ou aliados da OTAN. Com seus vizinhos terrestres árticos, têm sido feitos diversos acordos de cooperação, buscando o desenvolvimento integrado no norte da Escandinávia. Essa aproximação não é nova. Durante o século XIX,





o comércio na fronteira russo-norueguesa era tão intenso que um idioma único, uma mistura de russo e norueguês, desenvolveu-se na região. O rublo era usado em várias cidades do norte da Noruega, assim como centenas de embarcações russas visitavam os portos noruegueses todos os anos. Porém, com a revolução de 1917, a história mudou (INGEBRIGSTSEN, 2011). A Guerra Civil Russa, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria criaram um sentimento de desconfiança entre as partes, que até hoje não foi removido. O medo do poderio militar russo faz com que a Noruega seja a favor da presença de diversos outros atores na região, como a OTAN e a União Europeia, alguns deles contra a vontade russa. Desse modo, por mais que a cooperação seja a grande prioridade norueguesa, o medo parece ser o sentimento que move essa relação.

Se Brasil, África do Sul e Índia não têm mostrado grande interesse no Ártico, a China tem se mostrado um grande parceiro para o desenvolvimento da região. Em nome da multipolaridade global, os dois países têm firmados diversos acordos econômicos nos quais os recursos russos e o grande mercado chinês parecem se encaixar perfeitamente. Com o desenvolvimento da região, é provável que outros parceiros vão surgir. Mesmo que os países árticos sejam contra uma maior presença de demais nações na região, acordos específicos, com destaque para utilização de tecnologia em climas severos, já estão sendo feitos, principalmente com outros países asiáticos que veem ótimas oportunidades em um Ártico sem gelo.

Mais afastada da região, a Alemanha tem mostrado maior pragmatismo no seu modo de fazer política com os russos. Mostrando de maneira clara seus interesses, tem buscado colaborar sempre em nome da estabilidade e das trocas comerciais. O mesmo não se pode dizer do Reino Unido. Os britânicos têm colocado grande ênfase nos valores ocidentais e, mesmo que saibam negociar em busca de seus interesses, não deixam de desconfiar das intenções russas. Em outras palavras, seguem de perto as políticas de seu maior aliado, os Estados Unidos.

Washington segue seu grande interesse de isolar possíveis concorrentes globais através de arranjos multilaterais regionais. No caso do Ártico, os esforços norte-americanos são limitados por serem o único país dos Cinco Árticos que não assinaram nem ratificaram o Convenção da Nações Unidas sobre o Uso do Mar, o que impede que o país faça reivindicações territoriais legalmente. Atualmente, diversos setores, incluindo a Marinha, a Guarda Costeira e a indústria do país apoiam o tratado. No entanto, por duas vezes a ratificação foi negada pelo senado, em que a maioria dos senadores alega que o documento comprometeria a soberania dos Estados Unidos e permitiria que um organismo internacional taxasse o país.





A articulação entre Estados Unidos e seus aliados para o Ártico é enfraquecida pela polarização com relação à Passagem Noroeste, defendida como passagem internacional por Estados Unidos e União Europeia e como águas nacionais pelo Canadá (GRIFFITHS; HUEBERT; LACKENBAUER, 2011; BLANK, 2011). Outro ponto de discórdia entre Estados Unidos e Canadá é o futuro do Conselho Ártico. Os canadenses pedem mais transparência na instituição, desenvolvimento de um secretariado formalizado, maior financiamento da instituição e também maior desenvolvimento de acordos juridicamente vinculativos. Por seu lado, os Estados Unidos expressaram o desejo de que o conselho não seja transformado em uma instituição internacional formal. O único ponto de concordância é de que não deve ser desenvolvido no Ártico um acordo semelhante ao Tratado Antártico, vigente no Polo Sul.

Portanto, as diversas posições e interações em relação ao Ártico se apresentam fluídas, bem como é pouco claro quais serão os efeitos mútuos entre essa e as demais arenas de disputa de poder e de interesses da política internacional ao longo do século XXI.

Referências

- ACADEMIA RUSSA DE TRANSPORTE. *Infraestrutura de transporte da Rússia*. 2008. Disponível em: < http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=13008 > . Acesso em 20 mar 2016.
- AKULOV, Andrei. *Nordic States Security*. Strategic-Culture Foundation. 2013. Disponível em: < <http://www.strategic-culture.org/news/2013/08/05/nordic-states-security-i.html> > e < <http://www.strategic-culture.org/news/2013/08/06/nordic-states-security-trends-and-prospects-ii.html> > . Acesso em: 20 Ago. 2013.
- ARCTIC OCEAN CONFERENCE. *The Ilulissat Declaration*. Groelandia. Disponível em: < <http://www.cfr.org/arctic/arctic-ocean-conference-ilulissat-declaration/p30238> > . Acesso em: 23 ago. 2016, 2008
- ALEMANHA. Federal Foreign Office. *Guidelines of the German Arctic Policy*., September 2013. Disponível: < http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/International/Leitlinien-Arktispolitik.pdf?__blob=publicationFile > . Acesso em: 20 Ago. 2016.
- ANTRIM, Caitlyn L. *The Next Geographical Pivot: The Russian Arctic in the Twenty-first Century*. Naval War College Review. Summer 2010. Disponível em: < <https://www.usnwc.edu/getattachment/f8217b41-afd2-4649-8378-7b6c8a7e61d2/The-Next-Geographical-Pivot--The-Russian-Arctic-in> > . Acesso em: 20 Ago. 2016.





- BLANK, Stephen J. *Russia in the Arctic*. U.S. Army War College. 2011.
- BRIGHAM, Lawson W. Russia Opens its Maritime Arctic. In ZELLEN, Barry Scott. *The Fast-Changing Arctic – Rethinking Arctic Security for a Warmer World*. Calgary: University of Calgary Press. 2013.
- BRZEZINSKY, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books. New York: 1997.
- BORISOV, Boyko Metodiev. *Can we Control the Arctic Climate?*, Bulletin of the Atomic Scientists, p. 43-48, March, 1969.
- CAMPBELL, Caitlin. *China and the Arctic: Objectives and Obstacles*. U.S. – China Economic and Security Review Commission Staff Research Report. 2012. Disponível em: < http://library.arcticportal.org/1677/1/China-and-the-Arctic_Apr2012.pdf > . Acesso em: 25 Ago. 2013.
- COFFEY, Luke. *NATO in the Arctic: Challenges and Opportunities*. The Heritage Foundation. N° 3646, June 22, 2012. Disponível: < <http://www.heritage.org/research/reports/2012/06/nato-in-the-arctic-challenges-and-opportunities> > . Acesso em: 20 Ago. 2016.
- COLACRAI, Miryam. *El Ártico y la Antártida en las Relaciones Internacionales*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- COLIN, Roberto. *Rússia: o Ressurgimento da Grande Potência*. Florianópolis. Letras Brasileiras: 207.
- CONLEY, Heather A. *A new Security Architecture for the Arctic*. Center for Strategic & International Studies. 2012. Disponível em: < http://csis.org/files/publication/120117_Conley_ArcticSecurity_Web.pdf > . Acesso em: 25 Ago. 2013.
- DAVIS, Darrin. *Arctic Sovereignty Disputes: International Relations Theory in the High North*. Naval Postgraduate School. Monterey, California. 2011.
- GADDY, Clifford G.; HILL, Fiona. *The Siberian Curse: Does Russia's Geography Doom its Chances for Market Reform?* Brookings. 2003. Disponível em: < <http://www.brookings.edu/research/articles/2003/09/fall-russia-hill> > . Acesso em: 26 de maio de 2014.
- GRAY, Collin S. *Geopolitics of Superpower*. Scholarly Book Services Inc. 1998.
- GRIFFITHS, Franklyn.; HUEBERT, Rob.; LACKENBAUER, P. Whitney. *Canada and Changing Arctic*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press. 2011.
- GÚBIN, Andréi. Ártico: Alvo de Disputas e Objeto de Desejo Global. *Gazeta Russia*. 16 de maio de 2014. Disponível em: < http://issuu.com/gazeta_russa/docs/2014_05_1_fo_all?e=2819661/7941744 > . Acesso em: 26 de maio de 2014.
- HILDE, Paal Sigurd. *The “new” Arctic – the Military Dimension*. Journal of Military and Strategic Studies. Volume 15, issue 2, 2013.





- HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations?* *Foreign Affairs*. Summer 1993.
- INGEBRIGTSEN, Roger. *The High North – Security Challenges*. *Discurso no Seminário Bacon Henry*. 2011. Disponível em: < <http://www.regjeringen.no/en/dep/fd/whats-new/Speeches-and-articles/Speeches-and-articles-by-other-apolitica/speeches-and-articles-by-state-secretary-2/speeches-and-articles/the-high-north--security-challenges.html?id=641842> > . Acesso em: 30 Ago. 2013.
- KLARE, Michael. *Oil, War and Geopolitics: the struggle over what remains*. 2008. Disponível em: < http://www2.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20080109_Klare.pdf > . Acesso em: 24 de Setembro de 2012.
- MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Co. 2003.
- ENGEL, Arno. et al. *The EU as an Arctic actor? Interests and Governance Challenges*. Report on the 3rd Annual Geopolitics in the high North – GeoNor – Conference and joint GeoNor workshops, Berlin, 22-24 May 2012.
- MACKINDER, Sir Halford J. The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, v. 23, n. 4, p. 421–437, 1904.
- NICHOLL, Helen; SPYKMAN, Nicholas. J. *Geography of Peace*. Gazelle Book Services Ltd. 1944.
- O’ROURKE, Ronald. *Coast Guard Polar Icebreaker Modernizarion: Background and Issues for Congress*. Congressional Reaserch Service. August 4, 2014. Disponível em: < <http://fas.org/sgp/crs/weapons/RL34391.pdf> > . Acesso em: 15 Jul. 2014.
- RAINWATER, Shiloh. *Race to the North – China’s Arctic Strategy and Its Implications*. Naval War College Review. 2012. Disponível em: < <http://www.usnwc.edu/getattachment/31708e41-a53c-45d3-a5e4-ccb5ad550815/> > . Acesso em: 30 Ago. 2013.
- OTAN. *New Strategic Concept*. Brussels, North Atlantic Council. 2010.
- OTAN. Chicago NATO Summit Declaration. Chicago, North Atlantic Council, 2012
- RAINWATER, Shiloh. *Race to the North – China’s Arctic Strategy and Its Implications*. Naval War College Review. 2012. Disponível em: < <http://www.usnwc.edu/getattachment/31708e41-a53c-45d3-a5e4-ccb5ad550815/> > . Acesso em: 30 Ago. 2013.
- RATZEL, Friedrich. Der Lebensraum: Eine biogeographische Studie, in K. Bücher, K. V. Fricker, et al., *Festgaben für Albert Schäffle zur siebenzigsten Widerkehr seines Gerbustages am 24. Februar 1901.*, pp. 101-189, 1901.
- ROWE, Elana Wilson. *Russia and the North*. University of Ottawa Press. Ottawa. 2009.
- ROZOFF, Rick. *NATO’s War Plans For The High North – The Militarization of the Arctic*. Global Research. 2009. Disponível em: < <http://www.globalresearch.ca/nato-s-war-plans-for-the-high-north/13975> > . Acesso em: 10 Set. 2013.





- SILVA, Alexandre Pereira da. *A Rússia avança no Ártico*. Boletim Meridiano 47 vol. 15, n.º. 142, mar-abr. 2014 [p. 20 a 27]. Disponível em: < <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/10091> > . Acesso em: 20 Ago. 2016.
- STRATFOR. *Putin Must Choose: Spend Now or Save for Later*. 2014. Disponível em: < <http://www.stratfor.com/geopolitical-diary/putin-must-choose-spend-now-or-save-later> > . Acesso em: 1 out. 2014.
- STRATFOR. *Russia's Plans for Arctic Supremacy*. 2015. Disponível em: < <https://www.stratfor.com/analysis/russias-plans-arctic-supremacy> > . Acesso em: 7 mar 2016.
- UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY. *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. USGS Information Services. Denver. 2008. Disponível: < <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/> > . Acesso em: 20 Ago. 2016.
- THE ARTIC INSTITUTE *Arctic Maps – Visualizing the Arctic*. 2016. Disponível em: < <http://www.thearticinstitute.org/p/maps.html> > . Acesso em: 7 mar 2016.
- THUROW, Philip. L. C. *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*. Warner Books. 1993.
- WANG, Nils. Arctic Security – An Equation with Multiple Unknowns. *Journal of Military and Strategic Studies*. Volume 15, No 2, 2013. Disponível: < <http://jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/526> > . Acesso em: 20 Ago. 2016.
- ZYSK, Katarzyna. Russia and the High North: Security and defence perspectives. In: Inserir nome do autor da obra. *NATO Defense College. Security Prospects in the High North: geostrategic thaw or freeze?* Research Division, Rome, May 2009. p. 102-129.
- ZYSK, Katarzyna. Russia's Arctic Strategy: Ambitions and Restraints. In ZELLEN, Barry Scott. *The Fast-Changing Arctic – Rethinking Arctic Security for a Warmer World*. Calgary: University of Calgary Press. 2013.





Eleições diretas no Parlamento Andino: a percepção popular sobre a integração regional

Direct Elections to the Andean Parliament: the popular perception on regional integration

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.320

Karina Lilia Pasquariello Mariano¹

Regiane Nitsch Bressan²

Bruno Theodoro Luciano³

Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir os efeitos das eleições diretas para o Parlamento Andino (Parlandino) na percepção da população em relação à integração. No âmbito da integração andina, o Parlandino, criado em 1984, procurou inserir elementos de legitimidade democrática ao projeto sub-regional, especialmente a partir de 1996, com a realização de eleições diretas, em uma tentativa de aproximar a população dos representantes andinos por meio do voto e da participação popular. Partindo do pressuposto de que a inclusão de representatividade direta ao parlamento não supriu as demandas dos atores sociais, o argumento desta análise é de que a democratização da integração exige uma institucionalidade mais autônoma, o que não se verifica no caso do Parlandino. Este artigo usa como ponto de partida dados do Latinobarômetro para identificar as expectativas na população em relação a essa questão, complementando a análise com informações de meio de comunicações locais e de materiais bibliográficos especializados que tratam do assunto.

Palavras-chave: Integração Regional; América Latina; Comunidade Andina; Parlamento Andino.

1 Professora adjunta da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

2 Professora da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), curso Relações Internacionais, área Integração Regional.

3 Doutorando em Ciência Política e Estudos Internacionais na Universidade de Birmingham, Reino Unido.

Artigo recebido em 14/04/2016 e aprovado em 17/06/2016.





Abstract

The purpose of this article is to discuss the effects of the direct elections to the Andean Parliament (Parlandino) to the social perception regarding regional integration. Within the Andean integration, Parlandino, created in 1984, aimed to increase democratic legitimacy in this regional project, particularly since 1996 with the prevision of direct elections for its representatives, as an attempt to bring the Andean parliamentarians closer to citizens, through voting and popular participation. Assuming that the inclusion of direct representativeness in this parliamentary body has not met the demands of social actors, the argument of this analysis is that the democratization of integration requires more autonomous institutions, which is not verified in Parlandino's case. This analysis is grounded in the data from the Latinobarometer to identify the popular expectations and perception on this matter. Our assessment is also complemented by media information as well as previous specialized literature on this topic.

Key words: Regional integration, Latin America, Andean Community, Andean Parliament.

Introdução

A discussão sobre os efeitos das eleições diretas para o Parlamento Andino (Parlandino) envolve vários aspectos: preocupação com a democratização do processo de integração, papel do poder legislativo no âmbito regional e percepção da população em relação à integração. Tradicionalmente, atribui-se no plano nacional uma aura de democratização à presença de representação parlamentar, considerando-se que a participação desses parlamentares garantiria a atenção aos interesses e demandas da sociedade.

É nesse sentido que os processos de integração regional tendem a estabelecer desde o início uma representação parlamentar como mecanismo de legitimação e democratização. Essas representações seguem lógicas e funções bastante variadas, apresentando em cada situação poderes bastante distintos. No caso da Comunidade Andina (CAN), criou-se em 1984 o Parlandino com a perspectiva de inserir elementos de legitimidade democrática ao processo integracionista e, a partir de 1996, a escolha de seus integrantes passaria a se realizar por meio de eleições diretas, em uma tentativa de aproximar a população dos representantes andinos por meio do voto e da participação popular.

Com essas medidas buscava-se sanar o problema do déficit democrático no processo andino de integração e aumentar o envolvimento e apoio das





populações, partindo do pressuposto de que a inclusão de representatividade direta ao parlamento serviria como elemento dinamizador dessa relação sociedade-integração, assim como um instrumento de fortalecimento e aprofundamento de todo o projeto.

A realidade mostrou-se bem diferente das expectativas dos atores, pois a existência do parlamento regional não aumentou o interesse pelo processo de integração na população, não serviu como um canal eficiente de participação e demandas, assim como não promoveu a superação do déficit democrático. O argumento desta análise é que a democratização da integração exige uma institucionalidade mais autônoma, o que não se verifica no caso do Parlandino. Uma mudança na percepção populacional passaria necessariamente por uma alteração nas expectativas destas sociedades em relação ao papel que seus representantes parlamentares desempenhariam no âmbito regional e na sua efetiva capacidade de influir no processo decisório integracionista.

Para demonstrar como essa maior autonomia institucional é importante para a democratização do processo, iniciamos nossa análise apontando o que significa falar em déficit democrático na esfera regional. Em seguida, apresentamos uma caracterização do Parlandino e discutimos o seu papel dentro do Sistema Andino de Integração, apontando a sua real capacidade de intervenção e representação dos interesses presentes nas sociedades envolvidas. Na terceira parte deste artigo discutimos quais seriam as demandas e interesses dessas populações, utilizando como referência dados colhidos pelas pesquisas realizadas pelo Latinobarômetro. O intuito neste caso é apontar a percepção dessas sociedades em relação aos aspectos regionais e à cooperação entre os países-membros da CAN, refletindo ao final sobre os efeitos que as eleições para o Parlandino tiveram sobre essa percepção.

Democratização das instituições regionais e internacionais

Críticas foram feitas ao desenvolvimento de instituições a escala internacional. A distância do processo de tomada de decisões das instituições internacionais perante os cidadãos dos Estados-partes, a ausência de participação popular nas discussões internacionais e a falta de transparência e *accountability* pública das mesmas favoreceram a defesa da existência de um déficit democrático no âmbito das organizações internacionais (KEOHANE, 2011; SCHMIDT, 2013; GRANT, 2002). Como resposta a essa constatação, a implantação de esferas parlamentares





internacionais, vinculadas ou não a organismos internacionais e regionais pré-existentes, seria um possível instrumento para a redução desse déficit de democracia e legitimidade das instituições internacionais (CUTLER, 2001; DRUMMOND, 2005; FOLLESDAL; HIX, 2006; GOETZE; RITTBERGER, 2010).

No entanto, a atuação parlamentar está tradicionalmente vinculada aos temas prioritários da agenda política doméstica que no imaginário popular não teriam vinculação com o que ocorre no plano internacional. Este último também é entendido como não tendo nenhuma relação com as questões centrais – fortemente ligadas aos estímulos eleitorais como os temas de segurança, saúde, emprego e educação. Podemos dizer que a política externa não é um tema central para a opinião pública doméstica e, de modo geral, a atuação nela não se traduz em visibilidade política e nem em mais votos.

Mas a globalização afeta essa separação porque o doméstico torna-se crescentemente permeado pelo internacional. Esta nova realidade apresenta um grande desafio para os parlamentares porque ao mesmo tempo em que os poderes legislativos têm participação restrita na formulação da política externa, enfrentam atualmente uma crescente pressão por intervenção nessa área ou por produzir respostas para processos sobre os quais não possuem mecanismos de influência e nem participação. As estruturas parlamentares nacionais estão sendo pressionadas a repensar suas atribuições e funções, e a elaborar novos mecanismos para lidar como essa nova agenda de trabalho (MARIANO, 2015).

As experiências de constituição de parlamentos internacionais têm se concentrado nas instituições de integração ou cooperação regional (Parlamento Europeu, Parlamento Andino, Parlamento do Mercosul e Parlamento Pan-Africano), nas quais há, ao menos, previsão de eleições diretas para seleção dos representantes dessas organizações de integração regional. A realização de eleições diretas para a escolha dos parlamentares regionais acresceria de legitimidade essas organizações, por meio da inclusão de representantes de interesses coletivos globais (e não nacionais) ao processo decisório controlado exclusivamente pelos governos nacionais (BUMMEL, 2011).

A necessidade de acréscimo de valores democráticos nas instituições internacionais está diretamente relacionada às transformações do papel do Estado Nacional e da democracia no âmbito nacional em um cenário de intensas transformações políticas, econômicas e sociais intensificados pelo fenômeno da Globalização (HABERMAS, 1995; SCHMITTER, 2004; MALAMUD; STAVRIDIS, 2011). Aos teóricos funcionalistas de integração regional, a democracia constitui um





requisito para a integração regional, da mesma forma que os vínculos internacionais estreitos entre partidos políticos, elites políticas e outras instituições semelhantes seriam essenciais para uma integração regional mais profunda (HAAS, 2004). As condições relacionadas à democracia e ao pluralismo na moderna sociedade ocidental aparecem como elemento crucial no processo de integração regional defendido.

As conjunturas globais, regionais e sub-regionais afetam a governabilidade dos sistemas democráticos. O progresso da transformação mundial tem levado à revisão das concepções tradicionais de democracia, de soberania do Estado e de segurança (PINTO, 2001). Integração assumiu novas dimensões e possibilidades, devido a esses novos desafios. Os Estados devem lidar com questões que transcendem suas fronteiras, que vão além da interdependência econômica, a ponto de buscarem resolver os problemas de forma conjunta e cooperativa (PINTO, 2001). Níveis altos de interdependência estabelecem o ritmo de um processo contínuo de cooperação que leva à integração política. Por sua vez, o caráter de supranacionalidade é entendido como meio mais efetivo para resolver problemas comuns.

Portanto, os modelos de integração regional, mormente estabelecidos em virtude da necessidade de aprofundamento da integração econômica e comercial das regiões e sub-regiões do globo, passam a vislumbrar novas formas de atuação que perpassam as temáticas mercadológicas, em direção ao tratamento de temas de natureza política, social e ambiental que não podem mais ser solucionados somente através da atuação dos governos nacionais e subnacionais. O momento em que esses modelos de integração de projeções mais profundas surgem e se desenvolvem relaciona-se ao processo de democratização vivenciado pelos países-membros dos blocos regionais.

Para a consecução das iniciativas de integração regional, é condição *sine qua non* a existência de regimes democráticos na organização política interna de cada Estado participante. A incompatibilidade entre regimes políticos ditatoriais e a integração regional é evidente. Portanto, mesmo que na prática, o regime democrático apresente obstáculos e distorções, este é um pressuposto à cooperação e aos projetos de integração. Entre suas motivações básicas, a cooperação regional prevê a redução do grau de incerteza de cada país em relação ao comportamento dos demais, possibilitando a criação de estruturas institucionais (KEOHANE, 1989). Tais estruturas influenciariam os comportamentos dos Estados, os quais passariam a considerar as ações dos demais atores como reflexos das regras, normas e convenções estabelecidas no interior da instituição de cooperação.





É nesse sentido que um olhar específico para um dos processos de integração regional estabelecidos na América do Sul, a integração dos países da Comunidade Andina (CAN), pode trazer reflexões acerca da possibilidade de inclusão de valores democráticos, não somente representativos, aos processos de integração regional, com a institucionalização de um Parlamento Andino, com representantes diretamente eleitos.

A integração andina é o processo integracionista mais antigo da América do Sul. Iniciada no ano de 1969, “(...) data de criação do Acordo de Cartagena, até princípios dos anos 80, se insistia na necessidade de um desenvolvimento integral e harmônico, centrado em uma perspectiva economicista, com muito pouca atenção ao político.”⁴ (ARELLANO, 2003, p. 79). Durante sua primeira década de existência, a integração andina esteve associada fundamentalmente aos objetivos econômico-comerciais, de construção de uma Área de Livre Comércio e de uma União Aduaneira a nível sub-regional. Nenhum projeto político ou social ambicioso foi pensado nesse período pelos Estados andinos, haja vista a existência de regimes militares nos países da região.

Uma das características mais relevantes da integração dos países andinos, que a difere dos demais projetos de integração construídos na América Latina, é que sua institucionalidade recorreu significativamente à experiência da integração europeia, ao analogamente incorporar o papel protagonista das instâncias regionais na integração (ZEGARRA, 2005). O estabelecimento da *Junta do Acordo de Cartagena*, órgão executivo regional de caráter supranacional, autônomo aos interesses nacionais, indica que a integração andina contou com a institucionalidade mais complexa dos processos de integração do continente.

A ênfase nas estruturas institucionais regionais autônomas é uma característica do contexto em que esses processos de integração ocorriam e foi influenciada pela perspectiva neofuncionalista elaborada por Ernst Haas (2004) que enfatizava a importância dessas instâncias supranacionais para a promoção da expansão da integração e seu aprofundamento, numa lógica que este autor chamou de *spillover*. No entanto, um aspecto central da supranacionalidade para o neofuncionalismo era que essa nova institucionalidade estimularia expectativas positivas nos atores em relação à integração regional e promoveria uma transferência de lealdades para as instâncias comunitárias, permitindo que interesses coletivos transnacionais pudessem ser considerados sem os entraves das lógicas nacionalistas dos governos

4 (...) fecha de creación del Acuerdo de Cartagena, hasta principios de los 80, se insistía en la necesidad de un desarrollo integral y armónico, centrado en una perspectiva economicista, con muy poca atención hacia lo político.





que muitas vezes priorizam interesses de curto prazo, em detrimento de projetos de longa duração.

Esse fortalecimento institucional e aumento de expectativas positivas em relação à integração não se verificaram nas experiências integracionistas da América Latina. Nos primeiros anos de sua criação, o Pacto Andino contava com a participação de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e Chile. Esses dois últimos deixaram o processo de integração ao longo do tempo. Enquanto a saída do Chile data de 1977, no contexto de liberalização comercial do regime do General Augusto Pinochet, a da Venezuela é mais recente (2006), quando deixou a integração andina e fez, em seguida, seu pedido de adesão ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Mesmo durante a onda de democratização dos anos 1980 e de relançamento da lógica regionalista, que atingiu toda a América Latina e também a sub-região andina, não é possível perceber nos processos de integração da região um reconhecimento de que estruturas comunitárias mais autônomas seriam as instâncias adequadas para promover a cooperação e o desenvolvimento dos países integrantes da CAN.

O parlamento regional não foi identificado pelas populações como uma instância de promoção de direitos e bem-estar, nem tampouco de efetiva participação democráticas, embora sua institucionalização fosse contemporânea aos processos de transição democrática observados no Equador (1977-79), no Peru (1978-80) e na Bolívia (1982), bem como ao desenvolvimento democrático na Colômbia e Venezuela. A convergência dos regimes políticos na sub-região favoreceu a aproximação entre eles, devido à identidade política comum e à necessidade de promover a consolidação democrática em conjunto (PINTO, 2001).

Esse contexto de significativas mudanças econômicas e políticas trouxe um novo impulso ao projeto de integração andino. Em 1987, o Protocolo Modificativo de Quito atualizou o ordenamento jurídico do Pacto Andino, bem como sua estrutura institucional, com a inclusão, na integração andina, de um Tribunal de Justiça, de um Parlamento Andino e de um Conselho Consultivo Empresarial e Laboral Andino (AVENDAÑO, 1999). O reforço da institucionalidade da integração andina veio em conjunto à democratização dos países da região, os quais passaram a demandar a participação social, tanto por vias representativas (Parlamento) como participativas (Conselho Consultivo), além do reforço da segurança jurídica (Tribunal Andino) do processo de integração.

Apesar do alto grau de complexidade institucional da integração andina e da existência de estruturas supranacionais, análogas à integração europeia, a integração





andina apresenta um baixo grau de eficiência (AVENDAÑO, 1999). A falta de um país que se posicione como *paymaster* da integração e lidere o processo de impulsão política do projeto integracionista têm impedido que os resultados políticos da integração acompanhem seu desenvolvimento institucional.

Por outro lado se diz que sempre na base de todo processo de integração se encontra um ou dois países que se constituem na locomotora dos mesmos; para Europa tem disso Alemanha e França para o Mercosul Brasil e Argentina e para a Comunidade Andina basicamente Colombia e em algum momento também Peru ou Venezuela. No entanto nos últimos tempos Colômbia tem reduzido substancialmente seu interesse geopolítico pela CAN a favor dos Estados Unidos. (ZEGARRA, 2005: 88)⁵

Nos diagnósticos da dificuldade de avanço da integração andina, mais quatro elementos são adicionados ao rol de empecilhos ao desenvolvimento do projeto integracionista: ausência de um projeto político comum; baixíssimos níveis de consolidação democrática nos países da região; aumento do populismo neoliberal; e baixa participação da sociedade civil na integração (PINTO, 2001). Além desses, pode ser adicionado o fato de que os países andinos constituem a região com maior grau de instabilidade política na América Latina (ZEGARRA, 2005), em virtude das questões relacionadas ao narcotráfico e à presença na região de grupos paramilitares como as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Nos anos 1990, em um contexto regional de expansão de projetos de integração regional pela América Latina, o Pacto Andino sofreu uma alteração constitutiva. Em 1997, com a entrada em vigor do Protocolo de Trujillo, uma nova institucionalidade é construída na integração andina, na qual, entre outras modificações, o Pacto Andino é substituído pela CAN. Trujillo criou uma Secretaria Geral da CAN, que substituiu a antiga Junta do Acordo de Cartagena, entidade supranacional de caráter administrativo na integração.

Um dos destaques identificados no referido Protocolo é a consolidação do papel do Parlamento Andino como órgão deliberante da integração andina. Composto por cinco representantes titulares de cada congresso nacional dos Estados-membros

5 Por otro lado se dice que siempre en la base de todo proceso de integración se encuentra uno o dos países que se constituyen en la locomotora de los mismos; para Europa lo han sido Alemania y Francia para el Mercosur Brasil y Argentina y para la Comunidad Andina básicamente Colombia y en algún momento también Perú o Venezuela. Sin embargo en los últimos tiempos Colombia a reducido sustancialmente su interés geopolítico por la CAN a favor de los Estados Unidos.





(e dez suplentes), segundo as regulamentações nacionais e do próprio Parlamento, o Parlandino tem a responsabilidade de emitir sugestões normativas com o objetivo de facilitar a harmonizar das legislações nacionais. Ademais, apresenta a função de se relacionar com os legislativos nacionais, garantindo maior contato desses com o processo de integração (AVENDAÑO, 1999).

Ainda que o desenvolvimento da Comunidade Andina apontasse para a supranacionalidade com a criação do Parlandino, o bloco vem sofrendo retrocessos no campo da supranacionalização de normas, evidenciando a característica governamental no processo decisório. O desenvolvimento da estrutura institucional provocado pela alteração ao Pacto Andino aumentou a preocupação de um possível enfraquecimento da soberania estatal, levando a maioria dos governos a decidir por uma estrutura de caráter intergovernamental, na qual os governos constituem os principais atores e centralizadores da tomada de decisão (BUSTAMANTE, 2006).

A evolução do Parlamento Andino no âmbito da integração Andina

O fortalecimento do Parlamento Andino institucionalizou-se através do Tratado Constitutivo do Parlamento Andino (1997). Como corpo deliberativo e representativo dos povos andinos, o Parlandino adquiriu o compromisso de fortalecer a integração; promover a justiça social, a democracia, o respeito aos direitos humanos, a participação povos andinos na integração, a consciência comunitária, a paz e a justiça internacional. Através deste documento, que alargou os poderes do Parlamento Andino sobre a elaboração de sugestões e recomendações, buscou-se fortalecer institucionalmente a CAN, a fim de torná-la mais eficaz, com a finalidade de alcançar uma maior harmonização de políticas entre Estados-Membros. Ademais, com vistas à facilitação da adoção das deliberações parlamentares, as decisões passaram a ser tomadas por maioria simples (PINTO, 2001).

A ausência de menção à dimensão social e democrática da integração no Acordo de Cartagena categoriza o baixo papel da sociedade civil no âmbito da integração andina, mencionado anteriormente, como uma das principais dificuldades do processo integracionista. Há um entendimento de que existe um déficit na participação social andina, em virtude da fraca existência de canais de interlocução da integração andina com os cidadãos, embora atores econômicos, como trabalhadores e empresários tenham alguma voz nesse processo (ZEGARRA, 2005). Fomentar a participação social e fortalecer o contato e interlocução da sociedade civil com o setor empresarial no contexto regional seriam instrumentos





para a conformação de uma identidade comum andina, que aproximaria os cidadãos dos países da região de forma comunitária (PINTO, 2001). A garantia de pré-existência de espaços de participação social na integração pode ser alcançada pelo reforço de atribuição de competências de instituições regionais como o Parlamento Andino e o Tribunal, ambos com um papel muito limitado na integração regional (ZEGARRA, 2005).

O Protocolo Adicional do Protocolo Constitutivo do Parlandino, também assinado em 1997, trouxe outra modificação significativa ao parlamento: a adoção da representatividade direta na composição das bancadas nacionais do Parlamento Andino. O Parlamento passou a ser composto por representantes eleitos direta e universalmente pelos cidadãos de cada país andino.

A criação do Parlamento Andino foi uma das primeiras tentativas em vincular o cidadão ao processo de integração. Durante muito tempo, seus integrantes eram pessoas designadas pelos congressos nacionais, deixando o cidadão excluído do processo. O cidadão elegia seus representantes no nível nacional e não no nível supranacional. Afortunadamente, a reforma do Parlamento permitiu agora eleger parlamentares de maneira direta. Mas, apesar disso, os cidadãos ainda não estão preparados para o processo, nem realmente conscientes do objetivo destas eleições. E, ainda que assim o fosse, atualmente as margens de manobra do Parlamento são tão estreitas que a intervenção do cidadão fica reduzida a quase nada (AVENDAÑO, 1999, p. 11, *tradução nossa*).

Espera-se que a consolidação da democratização do Parlandino, por meio da realização de eleições diretas em todos os países da sub-região para a escolha de seus representantes permitiria a conquista futura de maiores atribuições ao parlamento regional (AVENDAÑO, 1999). Apesar das mudanças constitutivas traçadas nos anos 1990 no seio da integração andina, pouco se conseguiu alcançar em termos de legitimação democrática do processo integracionista. A inclusão de eleições diretas no Parlamento Andino, nesse sentido, foi concebida como ferramenta para converter o parlamento em uma instituição supranacional, que favoreça a construção de uma cidadania andina e a participação dos povos nas políticas regionais (CERA, 2009).

Conforme indicado previamente, o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino de 1997 reforçou as atribuições e as competências do Parlandino no âmbito da integração. Além de esclarecer o papel do parlamento na institucionalidade do bloco e de dotar o parlamento de personalidade jurídica internacional, seu





Protocolo Adicional inseriu a representatividade direta na composição das bancadas nacionais.

A incorporação de eleições diretas já estava prevista nos textos constitutivos da integração andina desde 1979, com o primeiro Protocolo Constitutivo do Parlandino:

Artigo 2 O Parlamento Andino estará constituido por Representantes de os povos de cada uma das Partes Contratantes eleitos por sufragio universal e direto, segundo procedimento que os Estados Membros adotaram mediante Protocolo Adicional que incluirá os adequados criterios de representação nacional que acordem as Partes.

Artigo 3 – Até que o Protocolo adicional a que se refere o Artigo anterior antre em vigencia, o Parlamento Andino estará constituído por cinco representantes eleitos pelos respectivos órgãos legislativos das Partes Contratantes de entre seus integrantes, segundo o procedimento que cada um daqueles adote para o efeito. (PARLAMENTO ANDINO, 1979)⁶

Somente na década de 1990 foi confeccionado o referido Protocolo Adicional, já no âmbito da Comunidade Andina, o qual regulamenta e traz a obrigação de realização de eleições diretas para a escolha dos representantes do Parlandino. Esse documento deixa a cargo dos governos nacionais estabelecerem as regras eleitorais para escolha direta dos parlamentares andinos, enquanto não seja formulada uma legislação eleitoral uniforme para o pleito dos mesmos. No entanto, algumas diretrizes gerais são estabelecidas pelo Protocolo Adicional em relação à futura eleição dos representantes andinos:

(...) os representantes são no total cinco Estados membros. A estes parlamentares se lhes outorga entre outros: imunidade diplomática, a possibilidade de serem reeleitos; igual se lhes establece um regime de incompatibilidades que debe ter-se em conta desde o momento mesmo em que sejam postulados. (CERA, 2009).⁷

6 Artículo 2.-El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.

Artículo 3.-Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.

7 (...) los representantes son en total cinco Estados miembros. A estos parlamentarios se les otorga entre otros: inmunidad diplomática, la posibilidad de ser reelegidos; igual se les establece un régimen de incompatibilidades que debe tenerse en cuenta desde el momento mismo en que sean postulados





Nos últimos anos, todos os países elegeram diretamente seus parlamentares andinos, conforme previa o referido Protocolo Adicional. Dos países-membros da integração sub-regional andina, somente a Colômbia deixou de realizar eleições diretas para o Parlamento Andino e voltou a escolher seus representantes indiretamente, dentro de seu Congresso Nacional. Todos os países, contudo, incorporaram a previsão de escolha direta dos representantes andinos nos arcabouços constitucionais domésticos (CERA, 2009).

O primeiro país a eleger diretamente os parlamentares andinos, curiosamente, foi a Venezuela, país que se retirou do processo de integração andina e pediu adesão ao Mercosul (BUSTAMANTE, 2006). O país escolheu seus representantes para o Parlandino nas eleições gerais de 2002, realizando novamente o pleito regional em 2005, antes de se retirar da integração, em meados de 2006.

O Equador é o país que mais vezes realizou eleições diretas para o Parlamento Andino. Os equatorianos já elegeram seus representantes andinos em três ocasiões: 2002, 2009 e mais recentemente em 2013. O Peru desde 2006 seleciona diretamente seus parlamentares andinos, regulamentado pela lei nacional 28.360 de 2004 (CERA, 2009). Em 2011, nas eleições que deram a vitória presidencial a Ollanta Humala, novamente escolheram a composição da bancada peruana no Parlandino.

Na Colômbia, a primeira e única vez que os representantes andinos do país foram eleitos foi nas eleições de 2010, conjunta às eleições para cargos nacionais. Em virtude do alto número de votos nulos e brancos, o qual superava o número de votos recebidos pela lista partidária mais votada para o Parlandino, houve um debate político interno sobre a validade das eleições para a escolha dos parlamentares andinos pelo país. Foi feito o pedido, por parte de setores sociais e políticos do país, de repetição somente das eleições para os parlamentares andinos no país, não acatado pelo Conselho Nacional Eleitoral da Colômbia (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, 2010). No entanto, nas eleições realizadas em 2014, o voto branco e nulo superou a totalidade dos votos válidos e as eleições ao parlamento Andino foram suspensas, voltando o Congresso Colombiano a selecionar seus representantes ao parlamento regional, que curiosamente tem sua sede na capital colombiana, Bogotá (EL PAÍS COLOMBIA, 2014).

O último país a escolher diretamente seus parlamentares andinos foi a Bolívia, que em 2014 selecionou 18 parlamentares (9 titulares e 9 suplentes) para ocupar mandatos em instituições parlamentares supranacionais, entre as quais o Parlandino (EL PAÍS, 2014).





Embora permaneça a diversidade de modelos eleitorais e de datas de realização das eleições diretas para o Parlandino, sem mencionar a falta de eleições no caso colombiano, a escolha nacional dos representantes andinos representa, em alguma medida, a vontade dos atores políticos estatais nacionais em favorecer a democratização da integração andina (CERA, 2009). A legitimidade trazida à integração andina por meio da escolha direta dos membros do Parlandino não é suficiente para resolver o problema do déficit democrático nesse projeto de integração, porém pode ser um instrumento na redução do mesmo, o qual não pode deixar de ser seguido por outras inovações políticas institucionais no âmbito da integração.

A percepção dos atores sociais sobre a integração Andina e o Parlamento Andino

A análise da percepção das sociedades sobre a integração regional e o Parlandino que realizamos nesta seção apoia-se em dados apresentados pelo Latinobarômetro, cuja coleta foi realizada principalmente nos anos de 2009 e 2010. O estudo abrangeu dados de 4200 pessoas dos quatro países da Comunidade Andina – Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Como são dados categóricos, foi aplicado o teste de *Chi-Quadrado*, zelando pela distribuição normal dos dados.

Entretanto, devemos fazer algumas ressalvas sobre esse o perfil desta base de dados. Em primeiro lugar, esse *survey* preocupa-se em identificar o grau de apoio à democracia presentes nas populações entrevistadas, e não o seu apoio à integração regional. Ainda assim, algumas questões relativas à cooperação regional e processos de integração foram incorporadas no questionário e é a partir delas que desenvolveremos algumas reflexões.

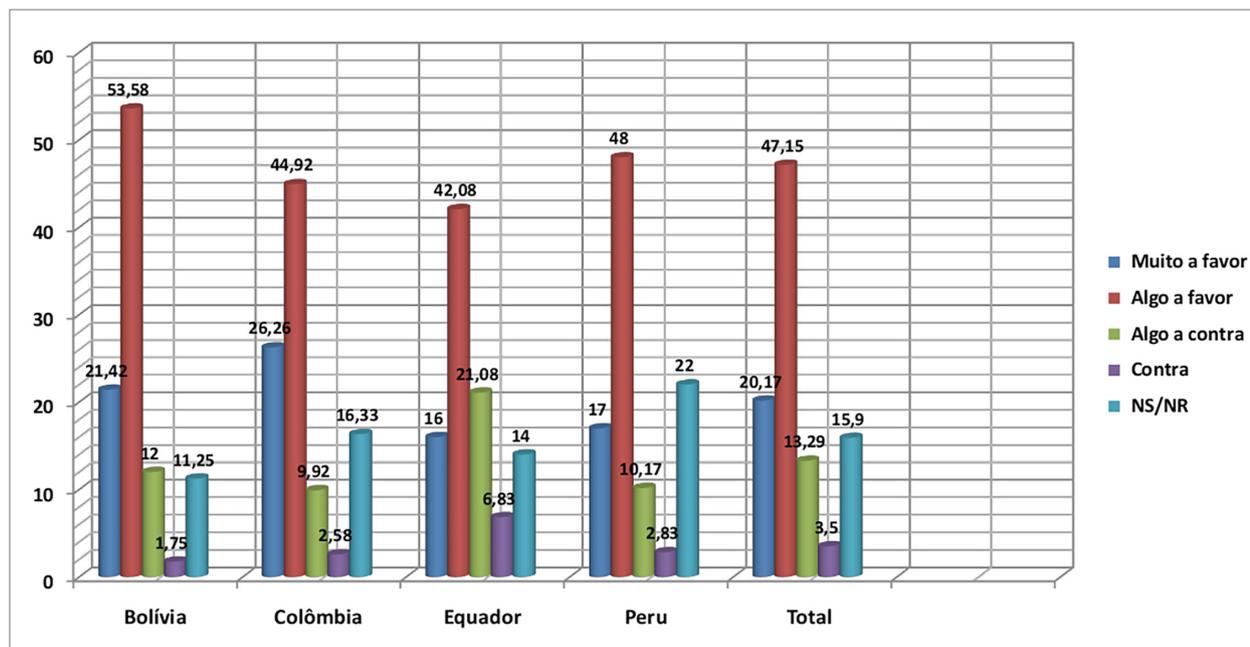
Um primeiro aspecto a ser questionado é se haveria um posicionamento positivo das populações em relação à integração, pois alguns autores trabalham com a perspectiva de que alguns aspectos presentes nesses países seriam limitadores da possibilidade de um maior aprofundamento da integração. Nesse sentido, Carlos Malamud (2009) chama a atenção para o fato de que: “*El exceso de nacionalismo impide la construcción de las instituciones e instancias supranacionales sin las cuales es imposible que avance cualquier proceso de integración regional.*” (2009: 104). Essa suposição do nacionalismo explicaria uma resistência à promoção da cooperação, mas não se confirma nos dados analisados, os quais apresentam uma alta disposição à cooperação. Nas entrevistas realizadas em





2009 pelo Latinobarômetro, perguntou-se sobre a posição dos entrevistados em relação à integração regional entre os países da América Latina, com o seguinte resultado:

Gráfico I. Integração Econômica Regional entre os países da América Latina



Fonte: Latinobarômetro, 2009.

Ainda que existam oscilações na intensidade do apoio assim como na porcentagem em cada país assinalado, verifica-se que a proporção geral daqueles que são contrários à integração econômica regional não ultrapassa os 17% dos entrevistados. Destaca-se o fato de que quando a pergunta refere-se especificamente à cooperação política entre os países as proporções sofrem alterações no que se refere ao apoio, mas intensificam-se no tocante aos opositores. Estes dados poderiam indicar que os entrevistados manifestam uma resistência maior à simples cooperação política que pode ocorrer sem uma institucionalização ou o estabelecimento de um processo de integração, reforçando a hipótese de que não haveria uma resistência significativa à promoção da integração regional na América do Sul.



**Tabela I. Cooperação política entre os países da América Latina (%)**

	Bolívia	Colômbia	Equador	Peru	Total
Muito a favor	18,33	18,08	14,17	15,17	15,31
Algo a favor	44,42	37,58	38,17	41,58	40,44
Algo em contra	19,08	18,17	23,93	14,25	18,83
Contra	9,42	7,92	9,08	4,67	7,77
NS/NR	12,25	18,25	14,75	23,33	17,74
Total	100	100	100	100	100
Chi-Quadrado	,000				

Fonte: Latinobarômetro, 2009.

No entanto, apesar dos dados do Latinobarômetro, a afirmação de Carlos Malamud não está incorreta, se for entendida referindo-se aos governos. Não há disposição efetiva entre os mandatários desses Estados de promover um processo de integração mais aprofundado, o que implicaria numa cessão de parcela de sua soberania para as instâncias regionais. Como apontamos anteriormente, a reformulação da integração na passagem do Pacto Andino para a CAN representou um recuo na supranacionalização institucional e a reafirmação da preferência pelo intergovernamentalismo, que representa uma maior autonomia aos participantes.

Instituições supranacionais autônomas, como seria em princípio o caso do Parlandino, apresentam grandes restrições de atuação no processo decisório andino, o qual se mantém atrelado às culturas políticas presidencialistas da região sul-americana, fazendo com que a forma (institucionalidade supranacional) predomine sobre o real conteúdo de suas decisões e atuações (DRI, 2009). A manutenção de irregularidades e atrasos na eleição direta dos parlamentares andinos, a ausência de bancadas proporcionais às diversidades populacionais da sub-região, e essa ausência de maiores atribuições decisórias garantiram uma evolução tímida do Parlandino, assim como do próprio bloco regional do qual faz parte (MALAMUD; SOUZA, 2007).

Haveria então um descompasso entre a percepção popular sobre a integração e as ações efetivas dos governos? Em caso de resposta afirmativa, poderíamos supor um descontentamento com o posicionamento dos governos em relação à integração e a sua manifestação por meio de mobilizações, o que reforçaria a percepção do déficit democrático. Ou ainda, poderíamos esperar um maior apoio aos partidos políticos que defendem um aprofundamento da integração, postura



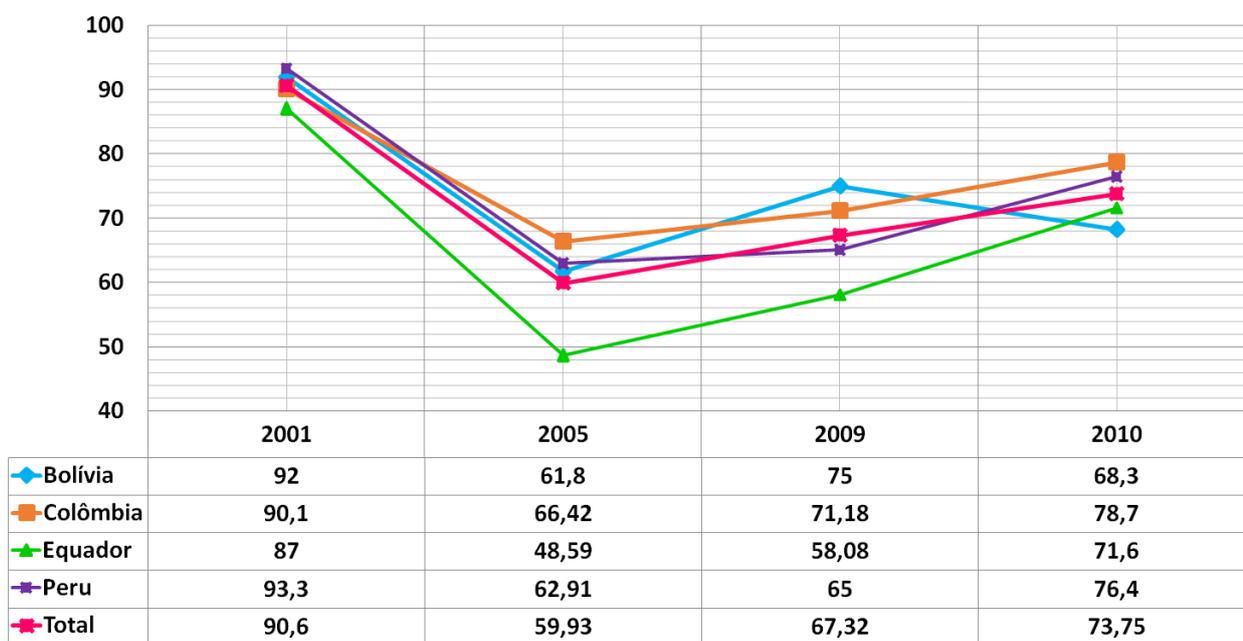


esta tradicionalmente vinculada aos partidos de esquerda do espectro político. Mas não é isso que os dados demonstram.

Na verdade, esse apoio não é consistente. A percepção da população dos países-membros da CAN sobre a integração regional oscilou significativamente na última década – como demonstra o gráfico II –, tendo encontrado seu ápice no início do século XXI. Essas variações no nível de apoio à integração econômica podem ser explicadas pelo contexto e pelo significado que essa questão possui para essas populações.

No que se refere ao aspecto contexto, o grande apoio coincide com o momento em que ainda eram bastante perceptíveis os ganhos gerados pela intensificação do comércio promovida pela abertura econômica e em que as negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) eram intensas, colocando a perspectiva de acesso facilitado ao mercado norte-americano. Mas esse apoio sofreu uma queda acentuada por volta de 2005 – como reflexo da crise econômica de 2003 e do fracasso das negociações da ALCA – e sua recuperação ocorreu apenas no final da primeira década, provavelmente impulsionado pelos discursos integracionistas de vários governos da região e pela implementação de projetos de infraestrutura promovidos pela IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana) e incorporados pela Unasul (União das Nações Sul-Americanas).

Gráfico II. Favorável à Integração Econômica Regional dos países da América Latina (em %)



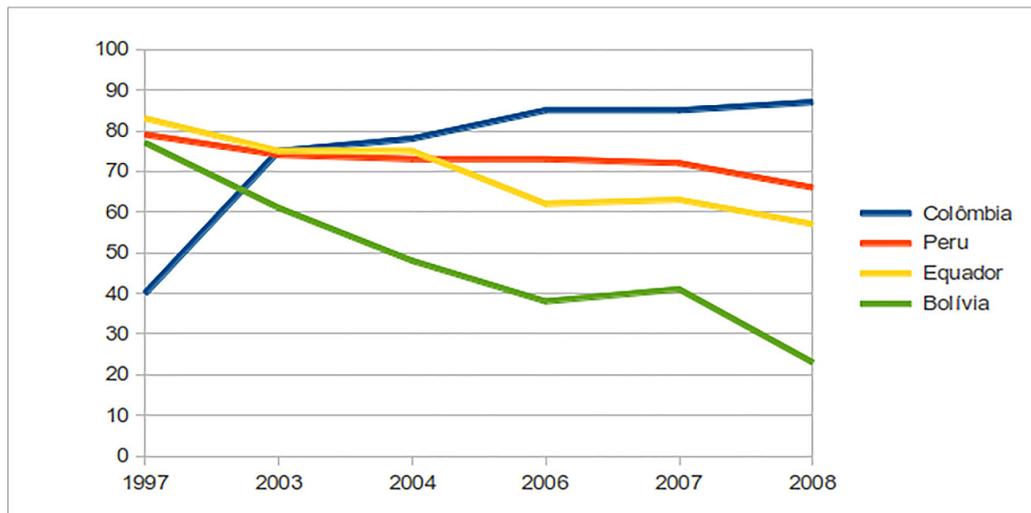
Fonte: Latinobarômetro, 2001, 2005, 2009 e 2010.





Quanto à questão do significado, é preciso ressaltar que o apoio à integração econômica não significa necessariamente apoio aos processos efetivamente implementados. Os dados do Latinobarômetro indicam forte interesse na realização de acordos econômicos com os Estados Unidos – como demonstra o Gráfico III – e num baixo conhecimento, e, portanto, apoio, ao processo da CAN.

Gráfico III. Favorável à Relação entre seu país e Estados Unidos (em %)



Fonte: Latinobarômetro, 2008.

A discrepância notada entre a percepção da sociedade boliviana e dos demais países em relação aos Estados Unidos é explicada pelo acordo de livre comércio firmado pelos três países em 2006 com a potência estadunidense. A percepção destas sociedades acompanhou o interesse destes países em estreitar a relação com os Estados Unidos. Este fato ocasionou o enfraquecimento da própria Comunidade Andina, com a saída da Venezuela por esta razão, e dos prejuízos comerciais à Bolívia com o livre comércio dos demais países da CAN com os Estados Unidos. Com isso, surgiram entraves na relação com os demais membros deste bloco, gerando inclusive repulsão doméstica boliviana pelo acordo andino. Ademais, o antiamericanismo presente nos países onde o discurso bolivariano ganhou força ao longo do século XXI (Equador, Bolívia e Venezuela) parece ter um maior impacto na percepção da população desses países acerca dos benefícios de um relacionamento político e comercial mais denso com os Estados Unidos (AYERBE, 2007; GARIBAY, 2004; ROMERO, 2006; ROETT, 2006). As declarações antiamericanas advindas dos discursos políticos desses países ressoam na percepção de suas sociedades. Por sua vez, o surgimento de organizações regionais de alcance hemisférico como CELAC





e UNASUL as quais, ao excluírem Estados Unidos e Canadá e se sobreporem à OEA, materializam o interesse pelo distanciamento dos EUA na região (BRENNER; HERSHBERG, 2013).

Outro aspecto a ser salientado é que à exceção da Colômbia a percepção da população dos demais países em relação aos Estados Unidos sofre uma queda constante da segunda metade da primeira década deste século, num movimento oposto ao que aconteceu na opinião em relação à integração econômica com países da América Latina. Verifica-se que o apoio à aproximação dos EUA diminui em proporção semelhante à do aumento do interesse pelos vizinhos. No entanto, esse aumento de interesse não se reflete num reforço ou apoio ao processo de integração vigente no caso das populações dos países-membros da CAN.

A partir do ano 2000 com a implantação do Plano Colômbia, há uma reversão na opinião pública colombiana em relação aos EUA, principalmente devido aos efeitos econômicos positivos desse país nas últimas duas décadas, atribuído em boa medida aos desdobramentos dessa iniciativa do governo estadunidense e do forte interesse demonstrado por esse governo em consolidar sua relação com a Colômbia. Uma situação oposta é encontrada no caso da Bolívia, para o qual o governo dos EUA não apresentava nenhum interesse e passava também por uma situação de forte instabilidade política, que só foi superada com a ascensão do presidente Evo Morales ao poder com um discurso alinhado ao do governo venezuelano de Hugo Chávez, defendendo uma integração não-comercial e o antiamericanismo no plano discursivo.

Os dados apresentados na Tabela II chamam a atenção porque nas populações dos países-membros da CAN há um maior conhecimento sobre o Mercosul do que sobre o processo no qual efetivamente participam, a exceção do caso do Peru. Outro dado interessante é que nos países mais pobres desse processo – Equador e Bolívia – há um conhecimento maior sobre o CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) do que sobre a CAN, a qual essa instância de fomento pertence. Neste caso, poderíamos explicar essa distorção pelo fato de que as atividades do CAF estariam mais próximas ao cotidiano dessas populações do que a percepção do processo como um todo.



**Tabela II. Você conhece estas Instituições? (em %)**

	Bolívia	Colômbia	Equador	Peru	Total
FMI					
<i>Não Conheço</i>	66,17	66,92	54,17	55,42	60,67
<i>Conheço</i>	33,83	33,08	45,83	44,58	39,33
Banco Mundial					
<i>Não Conheço</i>	57,25	61,67	54,75	51,42	56,27
<i>Conheço</i>	42,75	38,33	45,25	48,58	43,73
ONU					
<i>Não Conheço</i>	55,25	52,08	47,92	43,08	48,83
<i>Conheço</i>	47,75	47,92	52,08	56,92	51,17
OEA					
<i>Não Conheço</i>	55,33	56,50	50,17	45	51,75
<i>Conheço</i>	44,67	43,5	49,83	55	48,25
Mercosul					
<i>Não Conheço</i>	60,92	73	68,5	72,83	68,81
<i>Conheço</i>	39,08	27	31,5	27,17	31,19
UNASUL					
<i>Não Conheço</i>	75,75	73,75	72	86,58	77,02
<i>Conheço</i>	24,25	26,25	28	13,42	22,98
CAN					
<i>Não Conheço</i>	75,92	79,33	73,08	67,83	74,04
<i>Conheço</i>	24,08	20,67	26,92	32,17	25,96
ALBA					
<i>Não Conheço</i>	76,92	84,67	74,92	78,08	78,65
<i>Conheço</i>	23,08	15,33	25,08	21,92	21,35
SICA					
<i>Não Conheço</i>	88	85,5	85,58	88,5	86,9
<i>Conheço</i>	12	14,5	14,42	11,5	13,10
CAF					
<i>Não Conheço</i>	72,4	81,1	58,3	74,2	71,5
<i>Conheço</i>	27,6	18,9	41,6	25,8	28,5
<i>Chi-Quadrado</i>		,000			

Fonte: Latinobarômetro, 2009, 2010.

Nesse sentido, pressupõe-se que a realização de eleições diretas ajudaria a aumentar o interesse e conhecimento da população em relação aos processos de integração regional porque, em princípio, estimulariam debates e a divulgação de propostas partidárias voltadas para a promoção da integração. Isso seria intensificado também com a existência de parlamentares dedicados exclusivamente à representação dessa sociedade no âmbito da integração e escolhidos diretamente por meio de eleições, o que deveria contribuir para divulgar o processo de integração andino na opinião pública desses países. Mais uma vez, os dados não indicam isso.





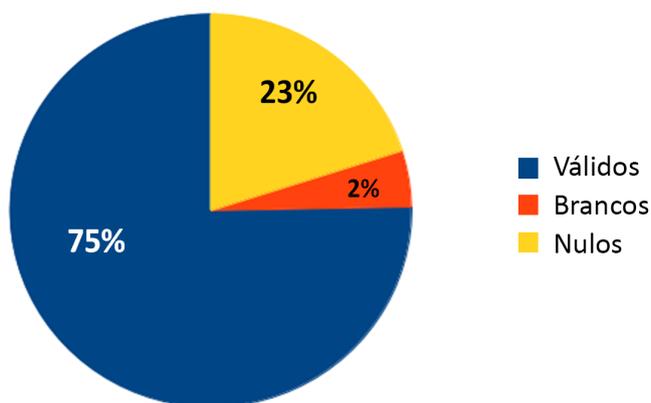
Gráfico IV. Conhece a Comunidade Andina (antigo Pacto Andino)? (em %)



Fonte: Latinobarômetro, 2001, 2003 e 2009

A realização das eleições diretas para a escolha dos parlamentares membros do Parlandino inicia-se a partir do ano de 2002, com a experiência do Equador. De acordo com os dados do Gráfico IV a realização da primeira eleição poderia ter tido um efeito positivo no aumento do conhecimento sobre a integração, pois houve um crescimento acentuado de mais de 15 pontos na população entrevistada entre 2001 e 2003, respectivamente um ano antes e um depois do primeiro pleito. No entanto, após esse primeiro momento positivo houve uma queda acentuada (em torno de 30 pontos percentuais) e constante apesar da realização de uma eleição concomitante à coleta do último dado, indicando que em 2009 o possível efeito positivo produzido pela primeira eleição já não existia, como apontam os dados do gráfico V.

Gráfico V. Eleições para Parlandino no Equador – 2009



Fonte: Consejo Nacional Electoral, 2009.

Nessa segunda eleição, o índice de votos brancos e nulos atingiu 25 % dos votos válidos. O agravante neste caso é que o índice de absenteísmo nessa eleição

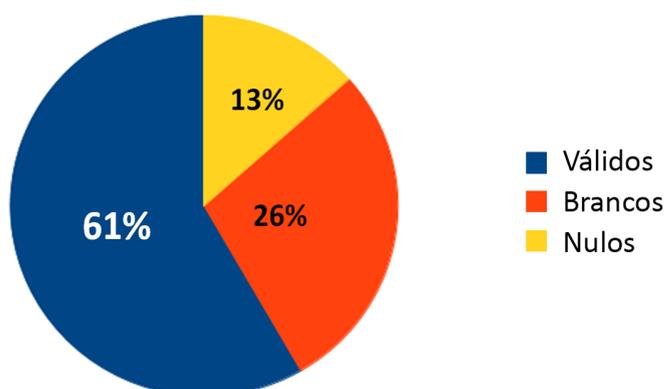




para o Parlandino chegou a mais de 23% dos votantes, indicando um desinteresse por parte da população em participar desse processo, desinteresse esse que aparece em outros dados apresentados neste trabalho.

O mesmo tipo de comportamento é percebido no caso do Peru, onde houve um aumento no conhecimento sobre a CAN em 2003, mas em 2009 após a realização da primeira eleição (em 2006) e próximo da segunda (ocorrida em 2011) os índices caíram mais de 40 pontos percentuais. No pleito de 2006, apesar do nível de abstenção nas eleições ter sido pouco mais que 12%, foi alto o percentual de votos brancos (28%) e nulos (13,4%), o que pode ser entendido como reflexo do desconhecimento e desinteresse dos eleitores para a escolha de seus representantes no Parlandino.

Gráfico VI. Eleições para Parlandino no Peru – 2006



Fonte: Oficina de Procesos Electorales, 2006.

Os dados eleitorais de 2011 apresentados pela *Oficina Nacional de Procesos Electorales* indicam uma tendência de manutenção desse desinteresse, com um pequeno aumento de abstenção para 16,3% dos eleitores, mas resultados bastante semelhantes na distribuição dos votos, com 26% brancos e pouco mais de 13% de nulos. No entanto, os resultados eleitorais desse ano mostram um descompasso com o comportamento dos eleitores em relação aos demais pleitos nacionais realizados nesse mesmo ano, com quase o dobro de votos brancos em relação ao mesmo tipo de voto referentes à eleição presidencial e para o Congresso Nacional.

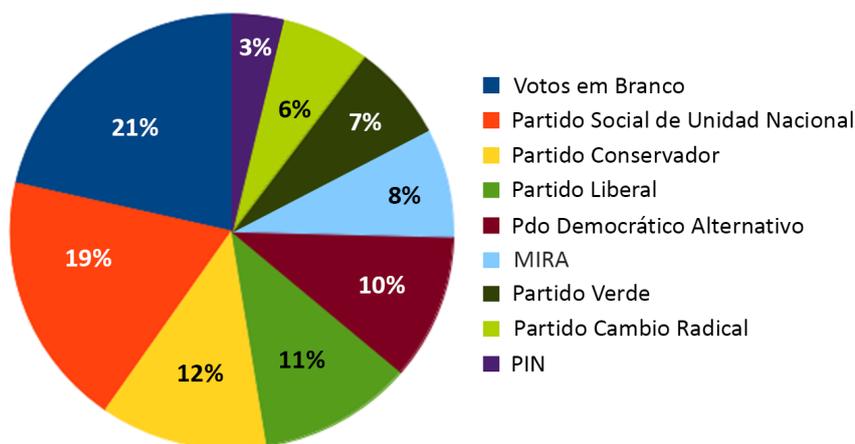
O caso da Bolívia é distinto, porque o país só começou a escolher diretamente seus representantes a partir de 2014. No entanto é o caso colombiano que reforça ainda mais essas conclusões. Os índices de desconhecimento sobre o processo de integração andino em ambos os países é semelhante e bastante acentuado, pois somente cerca de 25% de suas populações têm conhecimento sobre o mesmo, ainda que no caso colombiano estivessem praticamente às vésperas da realização do primeiro pleito direto.





Esse baixo conhecimento explica em parte o alto índice de abstenção dessa eleição e o alto índice de votos brancos, que levou ao questionamento de sua validade e à sugestão da anulação das eleições na Colômbia em 2010. Os votos brancos receberam quase 1.500.000 votos, enquanto o *Partido Social de Unidad Nacional* que foi o mais votado recebeu 1.277.559 votos. Colocou-se em questão a legitimidade da escolha de parlamentares que haviam sido menos votados que os votos brancos e a necessidade de se realizar novas eleições. Apesar das críticas e questionamentos, a anulação não ocorreu e os parlamentares andinos foram selecionados em 2010. O Gráfico VII e a Tabela III apresentam a distribuição dos votos nesse pleito cujos resultados se explicariam, segundo a avaliação dos meios de comunicação, pelo fato de que os eleitores desconheciam tanto os candidatos como os procedimentos para a sua votação (SEMANA, 2010).

Gráfico VII. Eleições para Parlandino na Colômbia – 2010



Fonte: Consejo National Electoral, 2010

Tabela III. Eleições para Parlandino na Colômbia – 2010

Votos	Votação	%
Em branco	1445999	21
Partido Social de Unidad Nacional	1277559	19
Partido Conservador	822709	12
Partido Liberal	759646	11
Polo Democrático Alternativo	729536	10
MIRA	549110	8
Partido Verde	479196	7
Partido Cambio Radical	436757	6
PIN	248708	3

Fonte: Consejo National Electoral, 2010.





Em 2014, o desconhecimento ou desprestígio desse parlamento na Colômbia se acentua e as eleições andinas são anuladas após os votos brancos e nulos superarem os votos nas listas partidárias. Desse modo, *“El voto en blanco para el Parlamento Andino sumó 3,576,087 votos, mientras que las listas de aspirantes sumaron 3,114.005 votos, con el 94,95 % de las mesas escrutadas al cierre de la edición”* (EL PAÍS COLOMBIA, 2014). A Tabela III apresenta os dados finais da votação para parlamentares andinos colombianos de 2014, destacando o número dos votos válidos (brancos e por cada lista partidária). Após o resultado eleitoral de 2014, os parlamentares andinos colombianos voltaram a ser selecionados pelo congresso nacional desse país até uma segunda nova eleições, a qual ainda não apresenta nenhuma expectativa de se realizar futuramente. O caso colombiano, nesse sentido, demonstra que o baixo apoio popular as eleições pode se refletir em uma reversão do processo de democratização dos parlamentos regionais, e, conseqüentemente, da integração regional em si.

Tabela IV. Eleições para Parlandino na Colômbia – 2014

Votos	Votação	%
Em branco	3623193	35,61
Partido Conservador	947774	9,31
Partido Alianza Verde	815628	8,01
Polo Democrático Alternativo	721681	7,09
Partido Opción Ciudadana	309970	3,04
Partido Unión Patriótica	256779	2,52
Movimiento Cien por Ciento por Colombia	137670	1,35

Fonte: Registraduría Nacional, 2014.

Esse desempenho eleitoral dos partidos poderia ser considerado normal se as eleições se referissem a uma instituição recém-criada ou a um processo relativamente recente e que, portanto, ainda não foi devidamente interiorizado ou divulgado na sociedade. Mas esse não foi o caso. Ainda assim, os dados apresentados neste trabalho confirmam que na última década a integração na Comunidade Andina sofre perda de apoio popular e que o Parlamento Andino permanece desconhecido por boa parte da população da CAN. Até o momento, não se conseguiu reverter esse quadro apesar da implementação das eleições diretas para seus integrantes, o que se supunha contribuiria no processo de divulgação da CAN, de democratização da integração e de fortalecimento da própria instituição parlamentar. Ademais, o mais recente caso colombiano se apresenta como um grande revés a aposta nas eleições. Por que isso não ocorreu?





Conclusões

As explicações para o que ocorre na experiência da CAN passam normalmente pela compreensão de dois tipos de fatores: os culturais e os institucionais. No primeiro caso, há uma tendência a afirmar que o maior envolvimento das sociedades e uma melhora em sua percepção em relação aos processos de integração regional passariam por uma alteração em suas culturas políticas. Pressupõe-se que o desenvolvimento institucional da integração andina, bem como a percepção social em relação a esse projeto de integração, indicam a necessidade de transformações na participação social e democrática nos processos de integração regional da América do Sul e da América Latina.

Dentre as alternativas apresentadas, em prol do desenvolvimento democrático no âmbito sub-regional e regional, incluem-se a constituição de uma opinião pública sul-americana favorável à integração e a *parlamentarização* dos processos integracionistas existentes, tal como na CAN e no Mercosul (ZOPEL, 2008). Ademais, agregam-se fatores como a busca pela identidade andina, o fomento de maior participação da sociedade civil na integração, estabelecimento de maior conexão entre sociedade civil e a incorporação da condicionalidade democrática aos tratados assinados pelos membros da CAN (PINTO, 2001).

Essas explicações desconsideram dois elementos importantes: a grande maioria da população não se interessa por assuntos de política externa de seus países (HAAS, 2004) e a integração não afeta o desempenho eleitoral dos governos. Essas duas questões estão interligadas. Como já apontamos em outros trabalhos (MARIANO, 2011; MARIANO e LUCIANO, 2012), a atenção da opinião pública está concentrada em temas considerados prioritários (estabilização econômica, inflação, emprego, violência, saúde, educação etc) e com as questões que parecem estar diretamente vinculadas a eles, o que normalmente não é o caso com os processos de integração regional.

As decisões tomadas no âmbito regional são consideradas distantes dessas populações que têm dificuldade em perceber a influência das mesmas em seu cotidiano. Portanto, nos momentos eleitorais esse assunto é considerado secundário. A exceção é o caso europeu em que a posição do governo em relação à integração regional tende a ser uma questão importante nas eleições nacionais, o que não invalida o fato de que nas eleições específicas para a composição da representação do Parlamento Europeu os índices de abstenção sejam altos, tornado essas eleições também secundárias (SCHMITT, 2005).





Nesse caso, entra a explicação a partir do fator institucional. As decisões tomadas no âmbito regional – isto é, na União Europeia – são facilmente identificadas pela população, a qual reconhece que as instâncias comunitárias possuem atribuições e responsabilidades sobre os temas prioritários. Mesmo quando não acompanham o que acontece na esfera regional, os eleitores posicionam-se favoravelmente ou contrários a uma intensificação da participação de seus governos na integração.

No caso das experiências sul-americanas e em particular da CAN, isso não ocorre porque há uma percepção da população desses países que as instâncias regionais não possuem um real poder de intervenção nos cotidianos nacionais e que a implementação de suas decisões depende da vontade política dos governos de ocasião. Isso representa um desestímulo sobre os processos de integração e uma percepção negativa porque parecem não servir para muita coisa, uma vez que a promoção dos temas prioritários da agenda nacional parece estar concentrada nas mãos dos Estados.

A criação de instâncias regionais de representação parlamentar busca amenizar essa percepção negativa na medida em que se coloca como um instrumento potencializador da integração. Em primeiro lugar por sua função de representação, trazendo uma aura de democratização e legitimidade ao processo e, ao mesmo tempo, servindo como um canal importante para a agilização da incorporação das normas comunitárias nos países, pois muitas destas devem ser aprovadas pelos respectivos Congressos Nacionais.

Na visão de alguns autores (CERA, 2009), apesar do Parlandino não contar com competências formais de controle como no caso do Parlamento Europeu, que pode aprovar moção de censura à Comissão Europeia – que é o órgão executivo supranacional – um parlamento andino diretamente eleito se constitui em um canal de representação popular e dos interesses políticos das populações dos Estados-membros.

Outro aspecto potencializador atribuído ao parlamento regional refere-se ao seu papel de difusor de informações. De um lado, temos a tradicional função de controle e acompanhamento das ações dos governos que tornariam o parlamento regional uma importante fonte de divulgação do que ocorre na CAN. De outro, está o estabelecimento de eleições diretas para a escolha de seus membros que é visto como o principal meio para estimular na sociedade o debate sobre a integração, aumentar o conhecimento na opinião pública sobre esse tema e estimular a sua participação no processo.





As eleições diretas são uma ferramenta para que Parlamento Andino se converta em um pilar a nível das instituições comunitárias, que permita reforçar o conceito de cidadania andina, assim como a participação política dos povos dos Estados membros.⁸ (CERA, 2009:1)

Essa percepção positiva é intensificada pelo pressuposto de que existem fatores catalizadores de uma integração mais aprofundada na região: a existência de uma identidade latino-americana que naturalmente estimula e facilita a aproximação, o idioma comum no caso da CAN e a proximidade linguística quando o processo envolve o Brasil, e interesses convergentes. Estes elementos facilitariam o desenvolvimento de uma opinião pública regional, podendo levar na visão de alguns ao desenvolvimento de uma comunidade política regional ou sub-regional, e ao fortalecimento de estruturas parlamentares regionais, como o Parlamento Andino e o Parlamento do Mercosul, que poderiam se tornar instrumentos para maior abertura política e social dos projetos de integração regional (ZOPEL, 2008).

No entanto, a mera institucionalização de parlamentos de integração regional, como o Parlamento Andino, e a realização de eleições diretas para a escolha de seus componentes, não parecem garantir uma maior participação social no processo de integração (MARIANO, 2011; MARIANO e LUCIANO, 2012). Como afirma Malamud (2009), se isso fosse real, a América Latina seria a região mais integrada do mundo, por contar com vários parlamentos (Parlamento Latino-Americano, Parlamento Andino, Parlamento do Mercosul, Parlamento Centro-americano e a proposta de um Parlamento da Unasul). Embora reconheçamos que a escolha dos parlamentares por eleições diretas poderiam favorecer a democratização na integração, a capacidade de legislar e de intervir no processo decisório regional desses parlamentos é praticamente nula.

Os dados apresentados neste trabalho demonstram a validade de nosso argumento. A realização de eleições diretas para o parlamento regional não é suficiente para estimular nas sociedades envolvidas uma percepção positiva em relação ao processo de integração regional e nem tampouco a uma maior participação. Reforçamos nossa conclusão de que a democratização da integração exige uma institucionalidade mais autônoma, o que não se verificou no caso do Parlandino, porque uma mudança na percepção populacional passa necessariamente por uma alteração nas expectativas destas sociedades em relação ao papel que seus

8 *Las elecciones directas son una herramienta para que el Parlamento Andino se convierta en un pilar a nivel de las instituciones comunitarias, que permita reforzar el concepto de ciudadanía andina, así como la participación política de los pueblos de los Estados miembros.*





representantes parlamentares desempenham no âmbito regional e na sua efetiva capacidade de influir no processo decisório integracionista. Por fim, a realização de processos eleitorais análogos em outros parlamentos regionais da América Latina, como é o caso recente do Parlamento do Mercosul, que nos últimos anos realizou suas primeiras eleições no Paraguai e na Argentina, traz a possibilidade de desenvolvimento de novas análises eleitorais dessa natureza, levando-se em consideração as conclusões levantadas pela experiência andina.

Referências

- ARELLANO, María. 2003. El Sistema Andino de Integración y la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, v. 5, n. 9, p. 79-81.
- AVENDAÑO, Gabriel. 1999. Treinta años de integración andina. *Nueva Sociedad*, v. 162, p. 79-91.
- AYERBE, Luis Fernando. 2007. "Antiamericanismo" en América Latina: percepciones y realidades. *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña*.
- BRENNER, Philip; HERSHBERG, Eric. 2013. Washington e a ordem hemisférica: explicações para a continuidade em meio à mudança. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, p. 37-63, Dec.
- BUMMEL, Andreas. 2011. Towards a Global Democratic Revolution. A Global Parliament and the Transformation of the World Order. *CADMUS*, v. I, n. 2, Apr, p. 103-108.
- BUSTAMANTE, Ana. 2006. Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Mundo* v. 8, n. 16.
- CERA, Silvana. 2009. Las elecciones directas en el Parlamento Andino: un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. *Revista de Derecho*, n. 32, Barranquilla, p.306-333.
- CNE. *Consejo Nacional Electoral de Ecuador*. 2013. Disponível em: < www.cne.gob.ec > . Acesso: 18 out. 2013.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2010. *Resolución no 1509*, Colômbia. Disponível em: < www.cne.gob.co > . Acesso em: 14 mai. 2013.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2013. Disponível em: < www.cne.gob.co > . Acesso: 5 ago. 2013.
- CUTLER, Robert. 2001. The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of influence in World Society. In SMITH, Gordon; WOLFISH, Daniel (Eds) *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*. Toronto: University of Toronto Press.





- DRI, Clarissa. 2009. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos*, v. 14, n. 1, p. 169-184.
- DRUMMOND, Maria Claudia. 2005. *A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília.
- EL PAÍS. 2014. Bolivia elige por primera vez a legisladores supranacionales. 12 de outubro. Disponível em: < <http://www.elpaonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/centrales/item/143213-bolivia-elige-por-primera-vez-a-legisladores-supranacionales> > . Acesso em: 12 fev. 2015.
- EL PAÍS COLOMBIA. 2014. A repetir las elecciones del Parlamento Andino. 10 de Março. Disponível em: < <http://www.elpais.com.co/elpais/elecciones/noticias/partido-conservador-y-alianza-verde-ganan-elecciones-parlamento-andin> > . Acesso em: 12 de fevereiro de 2015.
- FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, vol. 44, n. 3, p. 533-62.
- GARIBAY, David. 2004. Dans l'ombre du pouvoir imperial des Etats-Unis: variations des registres de l'anti-americanisme en Amerique latine. *Le Banquet* (CERAP), p. 201- 215.
- GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold. 2010. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*, Vol. 8, 1, p. 37-54.
- GRANT, Colin. 2002. Constitucionalidade, legalidade e legitimidade na União Européia e no Mercosul. *Comunicação & política*, vol. IX, n. 2, p. 53-171.
- HAAS, Ernest. 2004. *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press, 552 p.
- HABERMAS, Jurgen. 1995. O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Novos Estudos*, n. 43.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. 1989. *Power and Interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company.
- KEOHANE, Robert. 2011. Global governance and legitimacy. *Review of International Political Economy*, vol. 18, n. 1, p. 99-109.
- MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. 2007. Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In: HOFFMANN, Andrea R.; Vleuten, Anna (eds.). *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate, p. 85-102.
- MALAMUD, Andrés; STAVRIDIS, Stelios. 2011. Parliaments and parliamentarians as international actors, In REINALDA, Bob (ed). *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*. Surrey, UK: Ashgate, p. 101-15.





- MALAMUD, Carlos. 2009. La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*, v. 219, p. 97-112.
- MARIANO, Karina L. P. 2011. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157.
- MARIANO, Karina L. P. 2015. *Regionalismo na América do Sul. Um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 272p.
- MARIANO, Karina L. P.; LUCIANO, Bruno T. 2012. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas para o Parlamento do Mercosul. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*. Araraquara: UNESP, v. 42, p. 41-77.
- ONPE. *Oficina Nacional de Procesos Electorales*. Disponível em: < <http://www.web.onpe.gob.pe> > . Acesso em: 18 out. 2013.
- PARLAMENTO ANDINO. 1979. *Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*.
- PINTO, María Elena. 2001. Seguridad democrática e integración en los países andinos: ¿consolidación o fragmentación? *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, Quito, p. 30-43.
- REGISTRADURÍA NACIONAL. 2014. República de Colombia. Disponível em: < http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99PA/DPA9999999_L1.htm > . Acesso: 12 fev. 2015.
- ROETT, Riordan. Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones. *Nueva Sociedad*, n. 206.
- ROMERO, Carlos. 2006. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*, n. 206.
- SEMANA. *Elecciones al Parlamento Andino tendrán que repetir*, 15/03/2010. Disponível em: < <http://www.semana.com/politica/articulo/elecciones-parlamento-andino-tendran-repet...> > . Acesso em: 18 jul. 2013.
- SCHMIDT, Vivien. 2013. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, vol. 61, n. 1, p. 2-22.
- SCHMITT, Hermann. 2005. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? *Análise Social*, v. XL, n. 177, p. 765-794.
- SCHMITTER, Philippe. 2004. *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Estrasburgo: Conselho da Europa.
- ZEGARRA, José. 2006. La apuesta sindical por la integración andina. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 1, p. 85-103.
- ZOPEL, Christoph. 2008. La integración sudamericana como requisito para la independencia. *Nueva Sociedad*, v. 216, p. 25-34.





Brasil: ator unipolar na América do Sul?

Brazil: a unipolar actor in South America?

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.355

Lucas Pereira Rezende¹

Resumo

Este artigo busca fazer um estudo da balança de poder na América do Sul, através de um levantamento quantitativo e qualitativo de 15 indicadores de poder: (1) tamanho da população; (2) tamanho do Produto Interno Bruto; (3) os *Correlates of War* (COW); (4) os gastos absolutos em defesa; (5) o percentual do PIB gasto em defesa; (6) o número total de efetivos nas Forças Armadas ativas; (7) o total de efetivos nos Exércitos; (8) o total de efetivos nas Marinhas; (9) o total de efetivos nas Forças Aéreas; (10) o total de veículos blindados; (11) o total de peças de artilharia; (12) o total de submarinos; (13) o total de embarcações de guerra; (14) o total de aviões de combate; e (15) o índice *Global Fire Power*. Partindo dos indicadores comumente utilizados pela literatura para medir poder, como o tamanho do PIB, os COW e os gastos em defesa – indicadores utilizados por Wohlforth (1999; 2009) para sustentar a unipolaridade estadunidense, o Brasil seria, também, uma unipolaridade da América do Sul. Todavia, quando adicionamos os outros indicadores específicos de mensuração da capacidade militar atual sul-americana, vimos que a tendência brasileira à unipolaridade não se sustenta. Há uma grande defasagem, em termos comparativos, das Forças Armadas brasileiras frente às demais na América do Sul, levando em consideração seu tamanho territorial, populacional e PIB. Isso faz com que, por esses outros indicadores, observássemos uma tendência a uma multipolaridade desequilibrada. Mesmo que tenha programas de reaparelhamento de suas Forças Armadas, o Brasil não é o único a fazê-lo. Isso pode indicar que, tal qual se observou no campo global com os Estados Unidos no pós-Guerra Fria, a unipolaridade brasileira possa ser um fenômeno de curta duração, ainda que a maioria dos indicadores mostre que tal situação está, do início do século até 2013, em ascensão.

Palavras-Chave: Unipolaridade, Neorrealismo, América do Sul, Brasil, Forças Armadas.

¹ Doutor em Ciência Política (UFRGS), Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais (UFSC).
Artigo recebido em 08/03/2016 e aprovado em 10/08/2016.





Abstract

This article seeks to make a study of the balance of power in South America through a quantitative and qualitative survey of 15 power indicators: (1) size of the population; (2) size of gross domestic product; (3) Correlates of War (COW); (4) absolute defense spending; (5) percentage of GDP spent on defense; (6) total number of personnel in the active military; (7) total personnel in Armies; (8) total personnel in Marine; (9) total personnel in the Air Force; (10) total number of armored vehicles; (11) total number of artillery pieces; (12) total figure of submarines; (13) total figure of war vessels; (14) total number of combat aircrafts; and (15) index Global Fire Power. Based on the indicators commonly used in the literature to measure power, as the size of GDP, the COW and defense spending – indicators used by Wohlforth (1999 and 2009) to support the US unipolarity – Brazil was also a unipolar power in South America. However, when we add other specific indicators to measure the current military capability of South American states, we see the Brazilian tendency to unipolarity does not hold. There is a large gap, in comparative terms, between the Brazilian Armed Forces and the other South American actors, taking into account their territorial size, population and GDP. Taking these indicators into account, we could describe the system as an unbalanced multipolarity. Even if there is a re-equipment program of its armed forces, Brazil is not the only one to do so. This may indicate that, as it was observed in the global system with the United States in the post-Cold War, the Brazilian unipolarity may be a short-term phenomenon, although most indicators show that, from the beginning of the century to 2013, Brazilian capabilities were rising.

Keywords: Unipolarity, Realism, South America, Brazil, Armed Forces.

Introdução

A discussão acerca de polaridades do sistema internacional remete-se, no campo das teorias de relações internacionais, primordialmente à proposta neorrealista capitaneada por Waltz (1979). Incontáveis são, depois dele, os estudos a favor ou contra as pressões estruturais como ferramenta analítica, o que as faz permanecer, ainda, no *mainstream* das relações internacionais. O uso normativo de interpretações da polaridade é igualmente importante para a compreensão da dinâmica política de determinado momento histórico. Reconhecer-se como um polo do sistema é uma ferramenta política importante em busca de prestígio internacional e da consolidação de autoimagem de um país. A própria leitura política do mundo como multipolar, bipolar, unipolar, ou outras configurações, traz resultados práticos em política externa. É comum e frequente o uso desses





termos em discursos de presidentes e chanceleres e em documentos oficiais dos Estados.

Buscando compreender um pouco mais a dinâmica regional sul-americana, procuramos apresentar uma análise material da distribuição de recursos na região. Nosso objetivo é mostrar, através do uso de 15 indicadores diferentes, que a região tem uma configuração de poder unipolar, sendo o Brasil o unipolo. Contudo, ainda que atenda aos requisitos de Wohlforth (1999; 2009) para a unipolaridade, no campo militar, o Brasil não é o ator hegemônico absoluto na região, sendo ultrapassado em alguns indicadores por outros Estados. Mesmo que tenha programas de reaparelhamento de suas Forças Armadas, o Brasil não é o único a fazê-lo. Isso pode indicar que a unipolaridade brasileira possa ser um fenômeno de curta duração.

A noção de unipolaridade apresentada nesse artigo parte da definição feita por Wohlforth (1999; 2009), segundo a qual a unipolaridade se define quando um ator detém recursos grandes o suficiente para que não seja contrabalanceado por outros Estados, mas, ao mesmo tempo, não grandes o bastante para permitir a constituição de um império global. Tal concentração deve ser simétrica em todos os campos de poder – "tamanho da população e território; dotação de recursos; recursos econômicos; força militar e 'competência', de acordo com Kenneth Waltz" (WOHLFORTH, 1999, p. 10, tradução nossa) – e não deve ser confundida com outras configurações, como a multipolaridade ou a bipolaridade desequilibradas. Igualmente importante é esclarecer nosso conceito de polo, que parte de Schweller (1998), para quem polo é aquele país que detém mais de 50% dos recursos dos Estados imediatamente inferiores a ele na escala de recursos em determinada balança de poder.

Antes de entendermos a polaridade sul-americana, contudo, temos que compreender que se trata de uma região, em termos relativos de recursos, fraca, o que leva a processos também fracos de instituições nacionais e internacionais (ETCHEGOYEN, 2011). Nenhum deles tem, ou já teve acesso, a armas de destruição em massa. Tampouco algum detém o próprio controle do espaço. Nem mesmo tem capacidade de inexpugnabilidade contra um ataque de alguma potência global. Ou seja: a América do Sul é uma região de baixa concentração relativa de recursos, onde não há um candidato a hegêmona global.

Desequilíbrios de poder regionais na América do Sul tendem a não ter escala global, uma vez que, mesmo que um ator atinja o *status* de hegêmona regional (nos termos de MEARSHEIMER, 2001) ou de potência unipolar (WOHLFORTH, 1999;





2009)², a baixa concentração de recursos relativa que tal polo teria na balança de poder global não seria suficiente para desequilibrá-la. A dinâmica de sua balança de poder tende a ser local, refletindo, no máximo, aspectos da balança de poder global quando há interesse específico do(s) polo(s) global(is).

Também é importante, para entendermos a América do Sul, levarmos em conta os seus processos de integração regional. Segundo Cepik (2011, p. 82), a integração regional levada adiante por potências ou grupos de potências regionais tem sido "o principal fator de estabilização e de construção de alternativas à lógica da balança de poder e dos dilemas de segurança associados com a ordem multipolar desequilibrada³". Em linha com o autor, Lima (2013, p. 187) apresenta que "a lente conceitual para uma adequada análise da regionalização da América do Sul deve ser a da diversidade e heterogeneidade, e não a da fragmentação". Ou seja, torna-se necessário, até mesmo para o entendimento dos processos de regionalização sul-americana, que compreendamos melhor o que, na agenda de análise de recursos de poder, estamos chamando de diversidade e heterogeneidade de recursos.

Sobre os recursos dos países da América do Sul, Rodriguez (2013) traz excelente análise qualitativa, mas, para nosso propósito, excessivamente calcada em elementos discursivos, o que dificulta uma análise material imparcial descolada dos objetivos políticos dos entrevistados que, em sua quase totalidade, apresentavam sua visão pelo argumento do Brasil como polo regional baseada fundamentalmente em questões econômicas. O autor mostra a percepção dos tomadores de decisão no Brasil frente ao seu entendimento tanto das limitações de recursos do Brasil quanto de possíveis cenários de alteração da balança de poder global devido aos desdobramentos da crise de 2008.

Outro trabalho que se mostra importante nesse sentido é o de Schenoni (2014). O autor, tal qual o presente trabalho, pressupõe a unipolaridade brasileira na América do Sul. No entanto, não apresenta avaliações materiais para comprovar tal unipolaridade, concentrando-se, com esmero, em estudar como as variáveis

2 Ainda que próximos em termos de expectativas, as definições de hegemonia regional de Mearsheimer (2001) e de unipolo de Wohlforth (1999; 2009) são distintas. Para o primeiro, a hegemonia regional é o melhor status possível para um Estado. Nela, não há outros atores, na região, capazes de balancear contra o hegêmona regional, que, dessa forma, domina a balança regional. Já para o segundo, unipolo é aquele que detém capacidades altas o suficiente para não haver balanceamento, mas não o suficiente para controle absoluto do sistema. Para a avaliação das balanças de poder regionais, ambos os conceitos operam de maneira semelhante: a prevalência de um único ator, que concentra, de forma desproporcional, os recursos deste sistema.

3 O autor partilha da visão de Mearsheimer (2001) de que o mundo é, atualmente, uma multipolaridade desequilibrada. Ver: Cepik (2011), Cepik e Machado (2011) e Cepik e Schneider (2010).





domésticas contribuíram para a não resposta dos demais países sul-americanos durante a ascendência brasileira a único polo da região – o que pode levar a uma interpretação precipitada da polaridade regional.

De igual maneira, Rezende (2015) explora a cooperação em defesa como forma de aumentar a capacidade de sobrevivência dos Estados sul-americanos, sem, no entanto, desencadear uma corrida armamentista ou um balanceamento *offshore* dos EUA. A cooperação em defesa, nesse caso, atende à expectativa realista ofensiva de maximização (REZENDE, 2014). Na América do Sul, o Brasil, como unipolo no início do século XXI, seria o responsável por criar e manter tal regime.

Os trabalhos de Rodriguez (2013) e Schenoni (2014) são leituras que complementam as nossas. Contudo, para ter certeza das premissas desses trabalhos, é fundamental uma avaliação material para a definição da polaridade sul-americana, o que justifica a relevância do trabalho aqui apresentado.

É importante também que lembremos que uma análise material não implica certeza de vitória, mas uma visão das potencialidades inerentes a cada um dos atores (MEARSHEIMER, 2001). Contudo, Biddle (2004) nos mostra que é também complicado medir-se o poder militar de Forças Armadas que não projetam poder⁴ – o caso dos países sul-americanos. Diversos elementos são difíceis de mensuração, nesses casos, como os fatores qualitativos exigidos por Mearsheimer (2001). Estando longe de um processo de digitalização, em comparação com outras regiões do mundo, e a análise da balança de poder da América do Sul aproxima-se de uma abordagem materialista mais tradicional. Deve ser lida, dessa forma, com base nos recursos militares convencionais. Logo, fazer uso dos *Correlates of War*, como forma de medir poder, torna-se mais próxima dos recursos dos Estados sul-americanos do que para os polos globais.

Como indicadores para definirmos a balança de poder na América do Sul, iniciaremos com (1) tamanho da população, (2) tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) e (3) o índice *Correlates of War* (COW). Esses são indicadores gerais, e servirão para ajudar a definir o panorama amplo para a região e, em especial,

4 Biddle (2004) demonstra que o poder só pode ser, de fato, medido com precisão uma vez que seja empregado. Em países que fazem o uso da força, é possível medir a capacidade de emprego da força, tornando possível uma avaliação qualitativa dos números brutos apresentados em índices de medição de recursos, como *The Military Balance* (IISS, diversas edições). Em países que não empregam suas Forças Armadas, essa mensuração é elusiva, e de difícil avaliação qualitativa. A forma de medir a qualidade dos soldados, operacionalização dos equipamentos militares e a capacidade tática de Forças Armadas que não empregam poder é, portanto, uma dificuldade para a avaliação qualitativa dessas Forças.





o poder latente dos Estados analisados. Para entendermos a disponibilidade de recursos específicos para a defesa e a sua parcela de participação na economia, levantaremos (4) os gastos totais em defesa e (5) o percentual do PIB gasto em defesa em cada um dos países sul-americanos. Para a medição do poder militar, levantaremos os seguintes indicadores: (6) número total dos efetivos das FFAA; (7) número total dos efetivos dos Exércitos; (8) número total dos efetivos das Marinhas; (9) número total dos efetivos das Forças Aéreas; (10) número total de tanques; (11) número total de peças de artilharia; (12) número total de submarinos; (13) número total de embarcações de guerra, separando em (i) embarcações de águas azuis (oceânicas) e (ii) embarcações de águas marrons (costeiras); e (14) número total de aviões de combate. Por fim, como último indicador, utilizaremos (15) o índice de poder militar elaborado pela *Global Fire Power* (GFP) (2013)⁵.

O Tamanho da População

O tamanho da população é um dos indicadores importantes para a medição do poder, isso porque somente grandes populações podem fazer grandes FFAA e grandes riquezas. Para que um Estado almeje a posição de grande potência, portanto, é preciso que tenha também grande população. O contrário, contudo, não é uma verdade: grandes populações não fazem, necessariamente, uma grande potência. É preciso haver equilíbrio entre os recursos do país, do contrário, grandes populações servirão para diminuir, e não aumentar, o poder do Estado, devido ao seu alto consumo de recursos (MEARSHEIMER, 2001).

No indicador de tamanho da população, os números brasileiros são muito superiores aos demais. Com aproximadamente 200 milhões de pessoas (IISS, diversas edições), a população do Brasil supera a de todos os demais Estados sul-americanos somados. Isso significa que, por esse indicador, o Brasil teria uma concentração de recursos indicando uma unipolaridade – desde que aliado a outros indicadores importantes, como detenção de recursos naturais, posse de plantas industriais avançadas e infraestrutura de transformação de poder latente em militar.

5 Por questões de espaço, tivemos que suprimir alguns dos gráficos com a apresentação dos números. Tais gráficos estão disponíveis em Rezende (2015).





Produto Interno Bruto (PIB)

Como segundo elemento de base do poder militar (MEARSHEIMER, 2001), a riqueza, medida pelo PIB, é um indicador que mostra a pujança de uma economia e a quantidade de recursos disponíveis para serem transformados em poder militar. Para a análise do PIB sul-americano, optamos por pegar dois momentos históricos: 1992 a 2000, quando o subcontinente saía da chamada década perdida, e 2007 a 2015, mostrando os anos mais recentes.

No primeiro período selecionado, com um PIB de US\$ 441 bilhões em 1993, o Brasil tinha mais recursos do que Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela somados, quantia de US\$ 312 bilhões. Já no meio da década de 1990, vemos um expressivo crescimento do PIB argentino, chegando a números próximos à metade do brasileiro. Nesse ano, a soma do PIB dos demais países supracitados fica maior do que o valor brasileiro, chegando a quase US\$ 600 bilhões. Em 2000, contudo, o PIB do Brasil retoma o seu crescimento, e os números totais superam a soma dos demais. Enquanto o PIB argentino, chileno, colombiano, peruano e venezuelano somava US\$ 607 bilhões, o brasileiro era de US\$ 643 bilhões (IISS, diversas edições).

O período final de análise, entre 2007 e 2015, mostra o quanto o crescimento econômico brasileiro foi muito mais acelerado que o dos demais países sul-americanos. Em 2007, podia-se observar o Brasil como único polo econômico na América do Sul. Com um PIB de US\$ 1,3 bilhão, o país apresentava uma concentração de riqueza maior do que a de todos os demais Estados da América do Sul somados – que, nesse ano, estava na casa de US\$ 1,03 bilhão. O avanço econômico do país fica ainda mais desproporcional no decorrer do período, chegando ao ápice em 2011, com um PIB de quase US\$ 2,5 bilhão. Nesse ano, o PIB de todos os demais chegou perto de US\$ 1,7 bilhão – ou seja, os números do Brasil eram equivalentes a quase 1,5 vezes os dos demais países do subcontinente. A partir de 2007, é patente que o PIB indica uma liderança isolada do Brasil, o que o coloca, com larga vantagem, como único polo econômico na região.

A crise econômica pela qual o Brasil, e alguns países da região, passaram e enfrentar após 2013 não é suficiente para retirar a unipolaridade brasileira na América do Sul. Em 2015, ano de início do déficit orçamentário brasileiro, o total do PIB foi de US\$ 1,8 trilhão de dólares, enquanto a soma de todos os demais países sul-americanos atingiu a quantia de US\$ 1,63 trilhão. Ou seja: a economia brasileira, mesmo em crise, ainda é maior do que todas as demais de sua região somadas (IISS, diversas edições).





Os *Correlates of War*⁶

Os COW, ainda que tenham diversos problemas, são um dos indicadores mais comumente usados para a medição de poder militar. Isso porque é um apanhado que leva em consideração diversos outros indicadores importantes para o entendimento do dinamismo de um país. É um dos indicadores essenciais utilizados por Wohlforth (1999; 2009) para mostrar a unipolaridade estadunidense. Para o meu propósito, os COW parecem-me ainda mais adequados do que para a balança de poder global. Isso porque, diferentemente de EUA, China e Rússia, por exemplo, detentores do comando do espaço, de capacidade de segundo ataque e de inexpugnabilidade mútua (CEPIK, 2011), os países da América do Sul estão ainda muito distantes de acompanhar os grandes polos tecnológicos científicos. Ao analisá-los para a região, Lima (2013, p. 4) afirma que “[a] América do Sul ostenta um valor bastante baixo neste índice. No período de 1990 a 2007, a região alcançou seu valor mais alto no ano de 1998, chegando a 0,54% do total das capacidades materiais no sistema internacional”.

Tal qual nos indicadores anteriores, é notável, no Gráfico 4, a concentração de recursos dos COW nas mãos do Brasil. Em todo o período selecionado, o país esteve ou acima ou muito próximo do controle dos COW na América do Sul, detendo, isoladamente, cerca de 50% do total. Segundo Lima (2013), há uma "significativa concentração de recursos materiais na região, assumindo esta última uma distribuição tipicamente unipolar". O grande destaque apontado por Lima (2013) é para a Colômbia, que vem crescendo em sua concentração de COW, assumindo o segundo lugar na balança de poder sul-americana – posição essa, até 2001, ocupada pela Argentina. Ainda assim, devemos ler com cuidado o crescimento colombiano, pois ele não significa, ao menos por ora, um decréscimo da concentração maciça de COW do Brasil. Em 2007, a Colômbia detém algo próximo de 12% da concentração dos COW, enquanto o Brasil tem cerca de 49%. A distância, portanto, é ainda muito grande.

Gastos em defesa

O valor total gasto em defesa é também um indicador importante de ser observado. Isso nos será útil por duas razões: a primeira delas é que poderemos

6 Infelizmente, na plataforma do projeto *Correlates of War* <<http://www.correlatesofwar.org/>>, os dados só estão disponíveis até o ano de 2007. Por essa razão, anos mais recentes não estão incluídos.





observar as tendências desses gastos ao longo do tempo, a fim de analisarmos se há padrões. A segunda é que será importante para vermos indícios de corrida armamentista na América do Sul. A observação de um aumento de gastos em defesa pode significar um reaparelhamento das Forças Armadas, ou mesmo um incremento no orçamento para essas pastas devido a um crescimento exagerado do PIB. As inter-relações entre os indicadores de poder são importantes; por tal razão, optamos por desconstruir o índice COW em alguns indicadores específicos.

Entre 2002 e 2012, observa-se uma tendência notável de crescimento ao longo do tempo. Há uma clara ascendência geral na América do Sul. Em dez anos, os valores absolutos na região passaram de quase US\$ 19 bilhões para quase US\$ 66 bilhões, um aumento de cerca de 247%. Merecem destaques os aumentos do Chile, em menor proporção, seguido da Colômbia, com significativo aumento e, por fim, o expressivo aumento brasileiro (IISS, diversas edições).

Os gastos em defesa do Chile passaram de US\$ 1,78 bilhões, em 2002, para quase 5,5 bilhões em 2012, um aumento de quase 209%, firmando-o em terceiro lugar em gastos absolutos com defesa. A Colômbia teve um aumento ainda maior, de 263%. Já o Brasil saiu de um gasto de US\$ 9,7 bilhões para um de US\$ 33,14 bilhões, chegando ao seu ápice no ano anterior, com US\$ 36,9 bilhões gastos em defesa. Esse valor representa um aumento de 280%, colocando-o como, dos três países, aquele que mais aumentou percentualmente e absolutamente os seus gastos em defesa. Em 2002, os gastos brasileiros já eram mais do que os dos demais países sul-americanos somados. Em 2011, a soma dos gastos de todos os outros países sul-americanos era de US\$ 28,252 bilhões, o que aumentava a diferença entre os gastos do Brasil e dos demais em quase US\$ 8,7 (IISS, diversas edições).

O ano de 2012 viu um decréscimo nos valores do Brasil, caindo seu orçamento em defesa para US\$ 33,14 bilhões. Contudo, a soma de todos os outros, mesmo com o notável crescimento colombiano, atingiu o valor de US\$ 32,7 bilhões – ou seja, o Brasil, em todo o período, até o ano de 2012, gastou mais em defesa do que todos os demais países sul-americanos somados. No entanto, a desvalorização do real, o aumento dos gastos em defesa dos demais Estados da região e a diminuição do orçamento brasileiro para a defesa fez com que, em 2014 e 2015, o Brasil apresentasse números menores do que os dos vizinhos somados. Em 2014, o Brasil gastou US\$ 31 bilhões em defesa, e os demais sul-americanos a soma de US\$ 31,55 bilhões. A diferença aumenta em 2016, com o orçamento brasileiro de US\$ 24,3 bilhões e a dos demais somados de US\$ 26,5 bilhões. Tal indicador aponta, portanto, uma progressiva diminuição do isolamento do Brasil frente





seus vizinhos, apontando para uma fragilização de seu momento unipolar (IISS, diversas edições).

Percentual do PIB gasto em defesa

Para além dos valores absolutos, a análise do percentual gasto nos dá um indicativo do sacrifício dado à defesa dentro do orçamento geral desses Estados. Maiores percentuais podem indicar, por exemplo, não apenas uma maior atenção à área, mas também uma disposição maior em aumentar seu poder militar.

Vemos, de modo geral, uma continuidade no perfil dos investimentos. Argentina, mantendo-se pouco abaixo de 1%, Brasil, com algo próximo a 1,5%, e Chile, próximo de 2,3%, foram os mais constantes em seus percentuais ao longo do período. Observa-se, no caso da Venezuela, uma queda significativa, saindo de 1,6% do PIB gasto em defesa em 2006, seu maior percentual, para 0,75% em 2011. Ainda governada no período por Hugo Chávez, um militar, esses números mostram que não há uma associação direta de favorecimento das FFAA no orçamento do país. Significativo de nota também é o salto do percentual do PIB para defesa dado pelo Equador, que sai de 2% em 2002 para 3,7% em 2009 e 2011 (IISS, diversas edições).

A Colômbia fica à frente de todos entre o início da análise até 2011, quando é superada pelo Equador. Fora esse ano, os valores colombianos nunca ficaram abaixo dos 3,3%, chegando a um máximo de 3,9% em 2009. São números bastante expressivos e, em conjunto com os indicadores COW e gastos absolutos em defesa, mostram como a Colômbia vem crescendo em termos de poder geral na região, o que é também perceptível no crescimento do seu PIB na última década. No caso brasileiro, a proximidade dos 1,5% está abaixo da média dos países da região. Contudo, dado o tamanho do seu PIB, os valores dos países se tornam muito mais significativos (IISS, diversas edições).

Total de efetivos nas Forças Armadas

Vistos os indicadores gerais, passo agora a alguns indicadores mais materiais do poder militar dos Estados sul-americanos. Esses dados todos, extraídos das edições da publicação anual *The Military Balance* (IISS, diversas edições), não avaliam a qualidade dos materiais e/ou pessoas envolvidos, tampouco sua eficiência. Contudo, uma análise material é importante para sabermos o que está prontamente disponível a esses Estados, caso optem por fazer uso da força.





O primeiro indicador é o total de efetivos nas FFAA entre 2009 e 2013. Esse indicador é importante para vermos a quantidade de militares na ativa, no conjunto das três forças. Observa-se logo que não há a supremacia absoluta de um único Estado no quesito do total de efetivos nas FFAA. Diferentemente dos dados todos apresentados até o momento, o Brasil, ainda que tenha o maior efetivo, ganha da Colômbia, segunda colocada, por uma margem pequena. A maior diferença entre os dois foi em 2009, quando o Brasil tinha 326.435 pessoas em suas FFAA enquanto a Colômbia tinha 267.231, uma diferença de 59.204 pessoas. Não é uma diferença pouco significativa – é quase o total das FFAA chilenas no mesmo ano, que tinham um efetivo de 60.560. Contudo, percebe-se que dois atores, agora, detêm grande concentração de recursos. Entre 2011 e 2012, a diferença fica ainda menor: de 35.476 pessoas – o equivalente às FFAA somadas de Paraguai, Suriname e Uruguai (IISS, diversas edições).

Se desconsiderássemos os números da Colômbia e analisássemos apenas os outros países, ainda assim, em todos os anos, a soma dos efetivos totais seria maior que as FFAA brasileiras. Em 2009, essa soma seria de 508.615 pessoas, e, em 2013, de 504.490. Esses números representariam, respectivamente, 156% e 158% das Forças Armadas brasileiras no mesmo ano. Incluindo-se a Colômbia, a soma das FFAA dos outros países sul-americanos seria o equivalente a 238% dos efetivos brasileiros em 2009 e a 247% em 2013. Ou seja, esse indicador vai contra a hipótese de uma concentração unipolar de recursos e aponta em direção a uma multipolaridade, onde dois países concentram muitos recursos, mas há outros menores, com potencial não desprezível. Não houve alterações significativas entre 2013 e 2015 nesse indicador (IISS, diversas edições).

Total de efetivos dos Exércitos

No total dos efetivos nos Exércitos entre 1991 e 2013, observamos, de maneira ainda mais direta, o crescimento dos números colombianos. Se, entre 1991 e 2001, o Brasil era ainda o país sul-americano com maior número de efetivos nos Exércitos, a partir de 2009, há um novo líder nesse quesito: a Colômbia. Em 2010, ano em que a diferença entre os países é maior, a Colômbia apresenta um número de 237.466 efetivos, enquanto o Brasil tem 190.000. A diferença, de 47.466 soldados, não é nada desprezível: é o equivalente aos Exércitos argentino, paraguaio e surinamês somados. Em números percentuais, o Exército brasileiro, em 2010, equivalia a 80% do Exército da Colômbia (IISS, diversas edições).





Em um indicador importante para a medição do poder militar, o fato do Brasil, então líder em todos os demais quesitos, aparecer em segundo lugar é marcante. Segundo Mearsheimer (2001), o Exército é a força principal, uma vez que é ele quem garante a ocupação e, portanto, a vitória. Além da Colômbia como líder e o Brasil em segundo colocado, não se pode desprezar, ainda, a soma dos demais países. Em 2010, a soma dos Exércitos dos demais países sul-americanos, tirando a Colômbia e o Brasil, era de 317.934 soldados, 134% dos Exércitos colombianos. Tal qual no indicador dos totais das FFAA, os totais dos Exércitos indicam uma tendência a uma multipolaridade desequilibrada, onde há um novo candidato a polo. Essa distribuição mantém-se estável em 2014 e 2015 (IISS, diversas edições).

Total de efetivos nas Marinhas

Diferentemente do observado nos Exércitos, na análise dos efetivos totais das Marinhas dos Estados da América do Sul, o Brasil volta a ser o principal polo. Contudo, não como líder isolado. O crescimento colombiano, uma vez mais, mostra-se notável, em especial entre 2012 e 2013, quando o país sai de um efetivo nas Marinhas de 33.188 e passa para 46.150 marinheiros, um aumento de 39%. Enquanto, em 2009, a Marinha colombiana equivalia a 46% da brasileira, esse valor sobe para 78% em 2013 (IISS, diversas edições).

Além do crescimento colombiano, nota-se também uma redução significativa dos números chilenos. Durante a década de 1990, a Marinha do Chile era a segunda colocada, após o Brasil. Em 1999, enquanto o Brasil tinha um efetivo de 52.000 marinheiros, o Chile tinha 29.000 – o equivalente a 55,8% dos números brasileiros. Já em 2013, o Brasil tinha 59.000 marinheiros e o Chile 16.300, 27,6% dos efetivos brasileiros (IISS, diversas edições).

O Peru, por sua vez, manteve-se estável durante quase todo o período, com um efetivo médio próximo de 24.000 marinheiros. Tal qual o observado também nos totais dos Exércitos e nos efetivos totais das FFAA, os números dos demais países não são desprezíveis. Excluindo-se Brasil e Colômbia, a soma dos demais chega a 97.590 marinheiros em 2013. Isso equivale a 165% dos números brasileiros, o que significa que, apesar de ser o país com a maior Marinha, o Brasil não é um líder isolado. Levando-se ainda em conta o volume e o crescimento colombiano dos últimos anos, essa liderança fica, uma vez mais, sob forte suspeita (IISS, diversas edições).





Total dos efetivos das Forças Aéreas

Diferentemente das demais forças, a análise comparativa dos totais de aviadores sul-americanos indica uma maciça superioridade brasileira. Tanto na década de 1990 quanto nos anos recentes, o que se observa é que houve, nos demais países, uma estabilidade relativa no número de efetivos das Forças Aéreas e um incremento, em um número já desproporcional, nos aviadores brasileiros. Com números próximos aos 50.000 durante a primeira fase de análise, o total de efetivos brasileiros na Força Aérea passa a se aproximar de 70.000 pessoas a partir de 2009 – número que se mantém estável desde então (IISS, diversas edições).

Ainda que seja visivelmente superior às demais em números, em nenhum dos anos selecionados a Força Aérea brasileira é superior à soma das demais. Em 2010, ano em que o Brasil apresenta maior número de efetivos, com 70.710, a soma dos demais totalizava 79.078, o equivalente a 112% do total brasileiro. A diferença de efetivos, contudo, nos é suficiente para apontar uma distribuição de poder em direção a uma unipolaridade brasileira no quesito total dos efetivos das Forças Aéreas sul-americanas (IISS, diversas edições).

Houve, no caso do Chile, uma redução de seus totais, quando se compara os períodos 1991 a 2001 e 2009 a 2013. No primeiro período, com pequena variação, os aviadores chilenos ficavam próximos de 13.000. Já no segundo período, esse número fica, quase que em todos os anos, com 7.760 aviadores, com uma redução de cerca de 40% (IISS, diversas edições).

Tal qual observado nas demais forças, a Colômbia apresenta também um aumento no seu número de aviadores, mas, em números absolutos, menos significativo que no Exército e Marinha. Saindo de um total de 7.000 aviadores em 1991 e 2001, seus menores registros no período, a Colômbia chega a ter 13.750 pessoas a partir de 2011, número que se manteve estável em 2012 e 2013, um aumento de 196%. Contudo, em números absolutos, ainda está abaixo do Peru, segundo colocado nesse indicador, com 17.000 aviadores, número que se mantém constante desde 2009, e da Argentina, que manteve, no mesmo período, cerca de 14.600 aviadores. Não houve grandes mudanças nos dois anos seguintes (IISS, diversas edições).

Veículos Blindados

Ao observarmos o total dos efetivos gerais das três forças e de cada uma delas em separado, voltamo-nos agora para uma análise dos meios operacionais das





FFAA da América do Sul. Esses indicadores serão importantes, pois nos mostrarão os meios operacionais disponíveis para o emprego da força.⁷

Há, entre 2009 e 2013, uma relativa estabilidade dos números, com um leve crescimento brasileiro e venezuelano e um decréscimo chileno. Ainda que o Brasil seja o Estado da região com maior número de blindados, essa diferença não é tão grande assim frente aos demais (IISS, diversas edições).

Em 2009 e 2010, por exemplo, a distância dos números brasileiros e chilenos, então segundo colocados, era de 442 blindados. Nesses anos, a quantidade de blindados do Chile representava cerca de 72% do total do Brasil. A soma dos demais países, excluindo os dois primeiros, era de 3.690 veículos – um número superior ao brasileiro em 57%. Mesmo a redução do número de blindados do Chile entre 2011 e 2013, portanto, não afeta a tendência observada em direção a uma multipolaridade desequilibrada na América do Sul ao analisarmos apenas tal indicador. Entre 2011 e 2013, devido à redução dos números chilenos, a Argentina passa a ocupar a segunda posição – ainda que o crescimento venezuelano, a partir de 2011, tenha aproximado bastante os dois países. Em 2013, a Argentina tinha 1.088 veículos blindados, enquanto a Venezuela tinha 963, uma diferença que equivalia a apenas 11,5% dos totais argentinos. Nesse mesmo ano, o Brasil, com 1.806 blindados, tem o equivalente a apenas 27,3% dos totais da América do Sul – considerando todos os doze países (IISS, diversas edições).

Peças de artilharia

Neste indicador, entre 2009 e 2013, vemos uma leve preponderância brasileira e uma continuidade nos números dos demais. O Brasil mantém, durante todo o período, a posse de pouco mais de 1.800 peças de artilharia. Entre 2009 e 2010, por uma diferença pequena, de apenas 88 peças, o Chile, com um número de 1.191, fica à frente da Argentina, que contou, em todo o período, com 1.103, e ocupa a segunda colocação no subcontinente. Após 2011, vemos uma leve redução nos números chilenos, o que deixou os argentinos em segundo lugar até o final do período analisado (IISS, diversas edições).

⁷ Somar equipamentos diferentes pode indicar potenciais de poder distintos. Nosso primeiro indicador desse tipo, a soma dos veículos blindados, é um exemplo. Inclui-se aqui todos os tipos de blindados disponíveis, desde o que o IISS (diversas edições) categoriza como Tanques Principais de Batalha e Tanques Leves até as demais categorias de blindados colocadas pela publicação. Ainda que tenham usos e calibres diferentes, são todos veículos blindados, e sua soma, para meu propósito, busca mostrar a capacidade de força em determinado setor de meios operacionais. É evidente a limitação desse indicador isolado, uma vez que ele não avalia o status operacional dos equipamentos.





Com relação aos números gerais, o Brasil detinha, em 2009, 25,1% do total das peças – o que lhe conferia uma preponderância frente aos demais, mas não uma inquestionável liderança. Em 2013, esse percentual cai para 24,7% do total. Vemos, então, que, no quesito de peças de artilharia, tal qual no quesito de número de blindados, a distribuição aponta mais para uma multipolaridade desequilibrada de recursos (IISS, diversas edições).

Submarinos

Todos os submarinos sul-americanos, até o momento, são submarinos táticos, ou seja, nem possuem artefatos ou propulsão nuclear. Em primeiro lugar, aparece o Peru, com seis submarinos (23% do total), seguido do Brasil, com cinco (19% do total); do Chile e da Colômbia, ambos com quatro unidades (15% do total, cada); da Argentina, com três (12% do total); e do Equador e da Venezuela, ambos com dois submarinos táticos (8% do total, cada). Dados as poucas unidades disponíveis e o número comparativamente baixo que cada um dos detentores apresenta, não há um desequilíbrio na distribuição desse meio operacional, não sendo possível indicar a superioridade de nenhum dos Estados sul-americanos (IISS, diversas edições).

Embarcações de guerra

Neste indicador, vemos o Brasil à frente dos demais, mas com uma preponderância muito leve. Em 2009 e 2010, por exemplo, enquanto o Brasil tinha dezesseis embarcações de águas azuis, a Argentina, segunda colocada, tinha quatorze. O Peru, na terceira posição, ficou com nove embarcações em todo o período estudado. Em seguida, vem o Chile, com oito embarcações; a Venezuela, com seis; e Colômbia, com quatro. O Equador foi o único que apresentou uma variação significativa, saindo de oito embarcações de águas azuis, em 2009 e 2010, para apenas duas, a partir de 2011. Os outros Estados não possuem embarcações desse tipo. A preponderância brasileira é pequena, não sendo suficiente para apontar uma concentração especial de recursos (IISS, diversas edições).

Já na análise das embarcações de águas marrons, vemos alguns dados bastante diferentes. A liderança coube, em todo o período, à Colômbia. Em 2009 e 2010, o país tinha, respectivamente, 84 e 86 embarcações do tipo. Esse número caiu para quase a metade, 48, em 2011, e se manteve em 56 nos dois últimos anos da análise. Mesmo nos dois primeiros anos, em que seus números eram significativamente mais expressivos, a Colômbia não detém uma superioridade maciça. Em 2009,





o país detinha 29% do total desse tipo de embarcação. Esse percentual cai para 24,2% em 2013 (IISS, diversas edições).

No restante do período, o Brasil, na média geral, aparece em segunda colocação, saindo de 33, em 2009, para 44 embarcações em 2013. Foi o único aumento expressivo digno de nota até 2015. Um dado importante é que o Brasil é o único dos países da região que possui um porta-aviões, o São Paulo. Independentemente das críticas associadas à sua aquisição, essa é uma embarcação de grande porte, que, se operacional, aumenta as capacidades ofensivas do Brasil substancialmente frente aos seus vizinhos (IISS, diversas edições).

Aviões de combate

Vemos, nessa comparação, uma relativa estabilidade dos demais países da América do Sul, à exceção do Brasil, que tem a sua capacidade diminuída significativamente – ainda que se mantenha na primeira colocação. A diferença para a Argentina, segunda colocada, que chegou a ser de 213 aeronaves, em 2010, diminuiu para 115, em 2013 – pouco mais que os números chilenos ou venezuelanos no mesmo ano. Ainda que tenha ficado à frente dos demais, os números brasileiros não lhe conferem uma vantagem tranquila em termos de aviões de combate. A soma dos demais países, em 2013, foi de 607 aeronaves do tipo, ano em que o Brasil tinha um número de 246. Ou seja, as demais capacidades aéreas somadas eram 147% maior do que a brasileira (IISS, diversas edições).

Em terceiro lugar, durante os anos analisados, aparece a Venezuela, com uma média de 101,6 aeronaves entre 2009 e 2010. Em seguida, vemos a Colômbia, com uma média de 91,4 para o período e, logo depois, o Chile, com 89,4 aeronaves de guerra em média. Vemos que, além da superioridade brasileira não ser relativamente alta, ela caiu ao longo dos anos, fazendo com que, por esse indicador, não tenhamos uma distribuição que indique uma unipolaridade, mas sim uma multipolaridade desequilibrada em favor do Brasil (IISS, diversas edições). Tal configuração poderá ser alterada se concretizar-se a entrega dos 36 caças Gripen, adquiridos pelo Brasil da Suécia, e com previsão de entrega para 2019 (FAB, 2016).

Ranking de Força Militar GFP

Como último indicador de poder militar, trago o ranking de força militar elaborado pela *Global Fire Power*⁸ (GFP) (2013, 2016). O Brasil aparecia na lista geral

8 No índice de 2013, Equador, Guiana e Suriname não constavam nos dados. No índice de 2016, ficaram de fora, dentre os Estados sul-americanos, Guiana e Suriname (GFP, 2013, 2016).

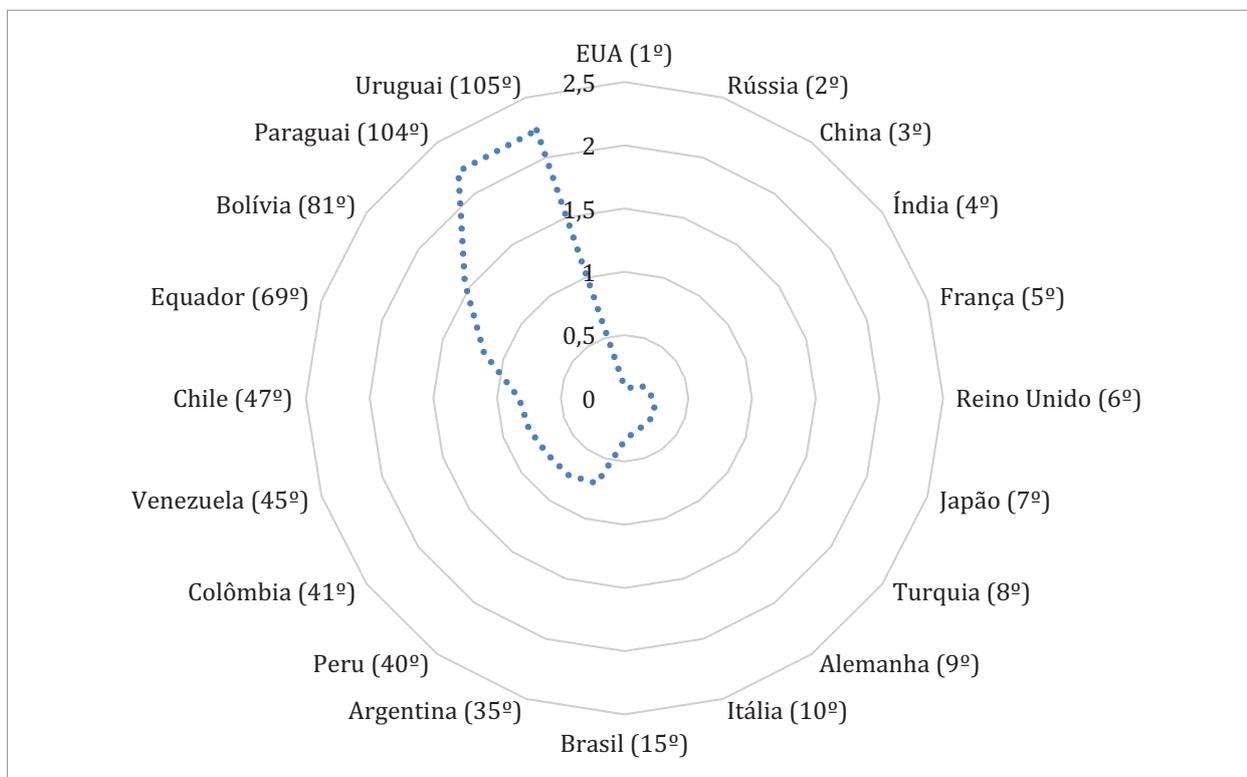




em 10^a colocação em 2013. No entanto, em 2016, passa a ocupar a 15^a posição, uma queda de 5 posições. Após o Brasil, o próximo sul-americano a constar no ranking é a Argentina, como 35^a colocada nos dois anos analisados. Em 2013, seguem Venezuela (40^a), Colômbia (41^a), Chile (51^o), Paraguai (62^o) e Uruguai (67^o). Em 2016, a ordem muda para Peru (40^o), Colômbia (41^a), Venezuela (45^a), Chile (47^o), Equador (69^o), Bolívia (81^a), Paraguai (104^o) e Uruguai (105^o).

Vemos que a distância, em termos do *PwrIndx*, que separa o Brasil do segundo Estado sul-americano citado no índice, a Argentina, no índice de 2013, já era muito maior do que a que separa os Estados Unidos do próprio Brasil. Em 2013, os EUA apresentavam um índice de poder⁹, ou *PwrIndx*, de 0,2475. O Brasil, com 0,6912, trazia uma diferença de 0,4437. Já a distância do Brasil para a Argentina, que tinha um *PwrIndx* de 1,2961, é de 0,6049 (GFP, 2013). No ranking de 2016, a diferença entre os *PwrIndx* do Brasil e dos EUA é de 0,2462. Já a diferença que separa a Argentina do Brasil, no mesmo ano, é de 0,3714, novamente uma diferença maior, em termos do *PwrIndx*, do que a que separa os EUA do Brasil (GFP, 2016).

Gráfico 1. Ranking de Força Militar GFP em 2016: os dez primeiros colocados e os países da América do Sul



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de GFP, 2016.

⁹ O índice ideal considerado pela GFP (2013) é 0,0000. Logo, quanto mais próximo de zero, maior o poder de fogo do país.

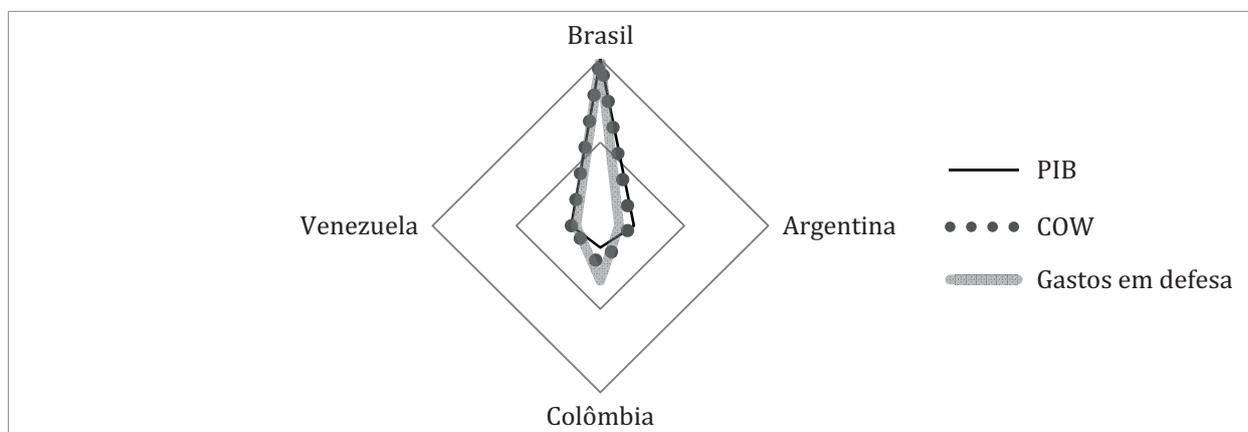


Definindo a polaridade da América do Sul

Depois de passarmos por quinze indicadores diferentes, prossigo com a avaliação da polaridade sul-americana. Tivemos dados divergentes em diversos indicadores, apontando em direção a diferentes tipos de polaridades, ora apontando tendências a uma unipolaridade, ora indicando tendências a uma multipolaridade desequilibrada. Nos indicadores apontados por Wohlforth (1999; 2009) para a mensuração do poder militar (COW, PIB e gastos em defesa), temos uma configuração de poder tipicamente unipolar na América do Sul durante os anos 2000.

O Brasil, que era líder isolado já nos gastos em defesa, foi o país que percentualmente mais aumentou os seus gastos no setor – o que aumentou sua distância frente aos demais. Os gastos brasileiros superam o de todos os demais somados, ao menos até o ano de 2014. O Gráfico 2 apresenta o percentual de concentração de poder em relação ao hegêmona, fazendo uso da mesma metodologia utilizada por Wohlforth (1999; 2009), para o ano de 2007¹⁰.

Gráfico 2. Percentual de poder em relação ao hegêmona na América do Sul em 2007



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de Lima, 2013; Acácio, 2013; IISS, 2009; SIPRI, 2013.

Poderíamos nos dar por satisfeitos e concluirmos, desde já, que o Brasil é o único polo de poder sul-americano. Contudo, quando fazemos uma análise dos recursos militares disponíveis para uso imediato, comparando tanto o número geral de efetivos quanto os meios operacionais, vemos que essa unipolaridade não é absoluta.

¹⁰ Foi escolhido o ano de 2007 porque é quando há a última disponibilidade de dados para a variável dos *Correlates of War*. Esses dados, trabalhados por Lima (2013) e Acácio (2013), permanecem sendo os últimos na base de dados dos COW < <http://www.correlatesofwar.org/> > .



Reconhecemos que medir poder militar em países que não o projetam é um problema (BIDDLE, 2004), e que análises puramente materiais, nesse sentido, não são suficientes, isoladamente, para a definição da balança de poder na América do Sul. Contudo, elas suprem a evidência, demonstrada em depoimentos dos tomadores de decisão brasileiros por Rodriguez (2013), do desaparelhamento relativo que as FFAA brasileiras têm em comparação aos seus vizinhos.

O caso colombiano é, talvez, o mais significativo para que reavaliemos a durabilidade da unipolaridade brasileira. Ainda que esteja atrás do Brasil, da Argentina e da Venezuela no ranking da GFP (2013; 2016), Lima (2013) mostra o destaque para o crescimento colombiano nos COW, e que endossamos aqui pela análise dos efetivos e dos meios operacionais. A Colômbia tem se tornado forte militarmente, com foco no combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e aos demais grupos armados associados ao narcotráfico que operam no país. Esse é um dado significativo, pois, ainda que esteja aumentando sua força militar, a Colômbia ainda precisará dar fim às próprias forças desagregadoras domésticas, até que possa projetar poder além de seu território – o que dá fôlego para a manutenção da posição privilegiada do Brasil.

Um dos pontos trazidos por Waltz (1979) na hora de se definir polaridades é que não se deve projetar o futuro no presente. Ou seja, ainda que o Brasil esteja com planos de compras de novos caças e construindo o primeiro submarino de propulsão nuclear sul-americano, elementos que poderão contribuir para o reaparelhamento dos meios operacionais brasileiros, esse não conta na atualidade.

Outro problema para assegurar a leitura de uma América do Sul unipolar é a incerteza sobre os rumos colocados pela crise econômica brasileira. Dois indicadores deixam tal configuração incerta: os COW, por sua indisponibilidade após 2007, e os gastos em defesa. Se, até 2013, os gastos em defesa brasileiros superavam com alguma folga a soma de todos os demais países sul-americanos somados, o mesmo não se observa a partir de 2014. Não apenas a soma dos demais ultrapassa os gastos brasileiros em defesa, como a diferença aumenta, invertendo a lógica observada nos anos 2000. Em 2014, o gasto dos demais Estados sul-americanos em defesa ultrapassa os brasileiros em US\$ 549 milhões. Já em 2015, tal diferença salta para US\$ 2,2 bilhões. Ainda que a desvalorização cambial tenha contribuído para a diminuição, em dólares estadunidenses, dos gastos brasileiros, em leitura comparada, os números brasileiros se mostram defasados frente aos vizinhos na variável dos gastos de defesa.





Se, por um lado, há índices que apoiam a hipótese de uma unipolaridade brasileira na América do Sul, as análises dos efetivos, dos meios operacionais e dos gastos em defesa a partir de 2014 nos mostram que o Brasil não confirma os primeiros indicadores. Se, para ser considerado um polo único, um país precisa ter domínio simétrico dos indicadores de poder, o Brasil não cumpre, hoje, tal exigência no campo militar.

Dado o problema de se medir força militar em países que não a empregam – e que podem projetar poder através de outras vias que não necessariamente pelo domínio militar –, em especial em uma região onde, comparativamente, há baixo uso de FFAA, não se pode descartar sumariamente a tendência brasileira à unipolaridade na América do Sul. Mesmo que tenha programas de reaparelhamento de suas Forças Armadas, o Brasil não é o único a fazê-lo. Isso pode indicar que a unipolaridade brasileira possa ser um fenômeno de curta duração.

Rodriguez (2013), Schenoni (2014) e Rezende (2015) mostram que a definição da balança de poder na América do Sul é importante, por abrir diversas interpretações e expectativas para a dinâmica internacional na região. A estabilização do dólar, as retomadas do crescimento econômico da região e dos gastos em defesa continuados serão fundamentais para a definição da polaridade sul-americana nos anos vindouros. Essa observância é relevante tanto para as expectativas das dinâmicas políticas regionais quanto para a formulação das políticas externas e de defesa dos países sul-americanos nas próximas décadas.

Referências

- ACÁCIO, Igor Daniel. *Política de Defesa em Perspectiva Comparada: A Percepção de Ameaças em Potências Regionais*. Mestrado em Ciência Política, IESP/UERJ, 2013.
- BIDDLE, Stephen. *Military Power*. Explaining Victory and Defeat in Modern Battle. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- CEPIK, Marco. A Política de Cooperação Espacial Chinesa: Contexto Estratégico e Alcance Internacional. *Revista de Sociologia e Política*, V. 19, nº Suplementar, Nov. 2011, pp: 81-104.
- CEPIK, Marco; MACHADO, Felipe. O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea. *Carta Internacional*, Vol. 6, n. 2, Jul-Dez 2011, pp: 112-31.





- CEPIK, Marco; SCHNEIDER, Luiza. Kenneth Waltz. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida *et al* (org.). *Os Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Editora HUCITEC, pp: 84-109.
- ETCHEGOYEN, Sérgio Westphalen. O Conselho de Defesa Sul-Americano. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). *Prospectiva, Estratégia e Cenários Globais*. Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Ciclo de Debates. Brasília: IPEA, 2011.
- FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). Começou a participação do Brasil no projeto do caça Gripen NG. Agência da Força Aérea, publicado em 31/01/2016. Disponível em: < <http://fab.mil.br/noticias/mostra/24459/GRIPEN%20NG%20-%20Come%C3%A7ou%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil%20no%20projeto%20do%20ca%C3%A7a%20Gripen%20NG> > . Acesso em: 01/08/2016.
- GLOBAL FIRE POWER (GFP). *Countries Ranked by Military Strength*. Military Factory Network, 2013. Disponível em: < <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> > . Acesso em: 20/09/2013.
- GLOBAL FIRE POWER (GFP). *Countries Ranked by Military Strength*. Military Factory Network, 2016. Disponível em: < <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> > . Acesso em: 01/08/2016.
- LIMA, Maria Regina. Relações Interamericanas, a Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. *Lua Nova*, N. 90, Vol. 3, 2013, p. 167-201.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- REZENDE, Lucas Pereira. *Sobe e Desce! Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- REZENDE, Lucas Pereira. Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em Defesa na Unipolaridade. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 2, julho/dezembro 2014, pp: 519-48.
- RODRIGUEZ, Júlio. *Os efeitos de limitadas capacidades materiais na política externa de potências intermediárias no sistema internacional: o Caso do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Lisboa: Universidade de Lisboa, 2013.
- SCHENONI, Luis Leandro. Unveiling the South American Balance. *Estudos Internacionais*, v. 2, n. 2, jul-dez 2014, p. 251-232.
- SCHWELLER, Randall L. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press, 1998.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). *Military Expenditures*, SIPRI Military Expenditure Project, 2013. Disponível em: < <http://portal.sipri.org/publications/pages/expenditures/splash-expenditures> > . Acesso em: 17 de setembro de 2013.





THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*. London: Ed. Brassey's, edições de 1991 e 1994.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*. Oxford: Oxford University Press, edições de 1999 e 2000.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*. London: The International Institute for Strategic Studies, edições de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2016.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WOHLFORTH, William C. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, Vol. 24, No.1 (Summer, 1999), pp. 5-41.

WOHLFORTH, William C. Unipolarity, Status Competition, and Great Power War. *World Politics*, Vol. 61, No. 1, (January, 2009), pp: 28-57.





Instruções Editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português ou em inglês. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato .doc ou .docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
 - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação
 - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
 - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
 - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.



5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.
6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
 - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
 - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <<http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>> . Acesso em: 14 jul. 2016.





10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). Título. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. Foreign Policy and Political Regime. Brasília, DF: IBRI, 2003.

10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) Título da obra. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguilar. A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): elementos preliminares para um balanço. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

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, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte 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 na forma de anexos.

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

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.





ISSN 1413-0904



9 771413 090004